

Nº5
2019

Observatorio de Reforma Electoral



Instrumentos de sufragio



Buenos Aires Ciudad



Vamos Buenos Aires



Buenos Aires Ciudad

JeFe de Gobierno

Horacio Rodríguez Larreta

VicejeFe de Gobierno

Diego César Santilli

JeFe de Gabinete de Ministros

Felipe Miguel

Ministro de Gobierno

Bruno Screnci Silva

**Subsecretario de ReForma Política
y Asuntos Legislativos**

Hernán Charosky

**Directora General de ReForma Política
y Electoral**

Florencia Zulcovsky

Observatorio de Reforma Electoral

Dirección General Reforma Política y Electoral · Subsecretaría de
Reforma Política y Asuntos Legislativos · Ministerio de Gobierno

Ministerio de Gobierno
Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos
Dirección General Reforma Política y Electoral

Coordinación:

Leandro Di Primio
Javier Tejerizo

Equipo de Trabajo:

Gabriela Almaraz
Rosario Burone Risso
Patricia De Vita
Pablo Hunger
Mariana Kamian
Milagros Salaverri
Sabrina Mary

Edición:

Julian Zymerman

Diseño:

Mariana Milei

Uno de los factores que más influye en el desarrollo de un proceso electoral —ya sea en su fase logística, como en su accesibilidad, seguridad y eficiencia— es el instrumento de votación que se utiliza. Para el elector se trata, a su vez, de un elemento vital ya que representa el medio a través del cual realiza la elección de los representantes deseados o manifiesta su voluntad en consultas públicas. En este sentido, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2017) define al instrumento de votación como:

“El medio físico o electrónico mediante el cual el elector expresa su voluntad y ejerce su voto en forma universal, igualitaria, directa y secreta.”

Los instrumentos de votación y su evolución forman parte de las características particulares de cada sociedad, lo que nos permite encontrar diferentes y variados mecanismos a nivel mundial, sudamericano e inclusive subnacional. Si bien las boletas de papel representan el instrumento más común, las variaciones en cuanto a características y diseño de cada una de ellas es sustancial, representando un elemento cada vez más importante en el análisis de investigadores, investigadoras y reformistas.

Asimismo, los avances en las tecnologías electrónicas y de la información han puesto en agenda la discusión sobre su incorporación al proceso electoral. Este hecho se ve reflejado en los numerosos países de la región y distritos de la Argentina que han legislado sobre la materia. La actualidad y pertinencia de la discusión es palpable también en los debates parlamentarios y académicos respecto al impacto de abrir, o no, la legislación a la utilización de herramientas tecnológicas para el mejor desarrollo de las actividades electorales, entre ellas la posibilidad de incorporarlas a la forma de emisión del sufragio propiamente dicha.

En la presente publicación efectuaremos en primer lugar una descripción de los instrumentos de votación que se utilizan para la elección de autoridades nacionales en Sudamérica, tanto en su faz normativa como de aplicación. Esta primera aproximación nos permitirá vislumbrar el grado de variación que hay no sólo entre los distintos instrumentos de emisión de sufragio, sino también en el interior de cada regulación. En el marco de esta sección internacional también se avanza sobre el debate en torno a la incorporación de tecnología en el instrumento de votación y los distintos escenarios imperantes a nivel mundial. En la segunda sección nos centraremos en los instrumentos de votación que podemos encontrar dentro de nuestro país a nivel subnacional con el objeto de relevar experiencias concretas de innovación en la materia. Finalmente, en la última sección haremos un breve repaso del trabajo realizado por esta Dirección General para el armado de la propuesta que resultara incorporada en el primer Código Electoral de la Ciudad.

Índice

1.	Sección Internacional 1.1 Instrumentos de votación a nivel nacional en Sudamérica Milagros Salaverri y Javier Tejerizo 1.2 Implementación de tecnologías electrónicas al proceso de votación Leandro Di Primio	8
2.	Sección Provincias Argentinas 2.1 Instrumentos de votación a nivel sub-nacional en Argentina Leandro Di Primio y Javier Tejerizo 2.2 Entrevistas Marta Vidal, Juan Pablo Ruiz Nicolini y Carolina Tchintian	50
3.	Sección Código Electoral de la Ciudad 3.1 El Instrumento de sufragio en el Código Electoral de la Ciudad Javier Tejerizo	90

1.

Sección Internacional



1.1 Instrumentos de votación a nivel nacional en Sudamérica

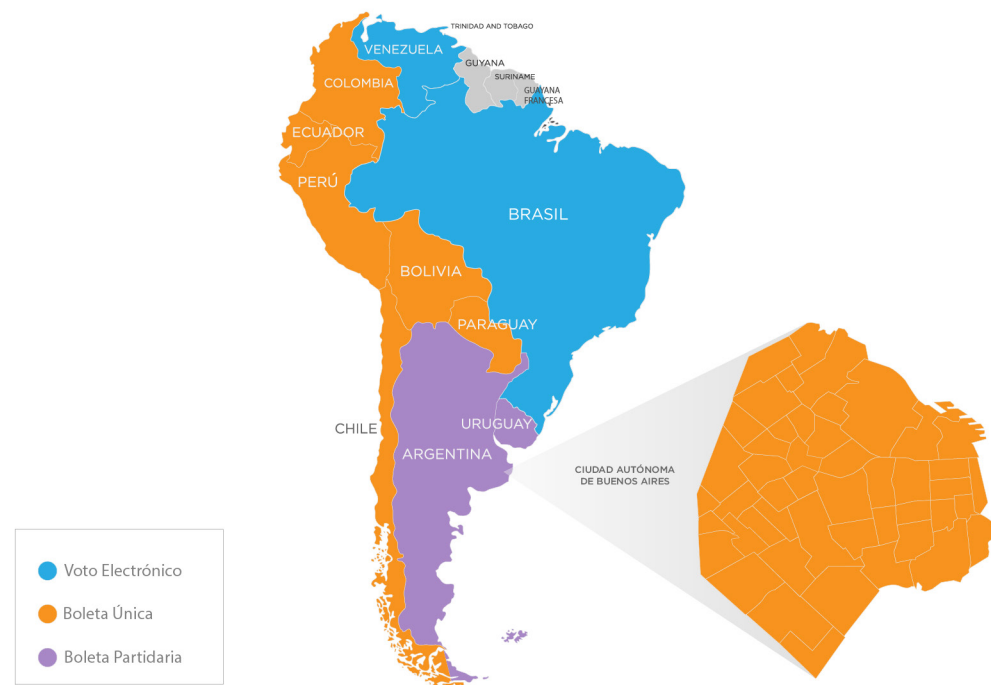
Milagros Salaverri y Javier Tejerizo

La relevancia del instrumento de sufragio es basal, en tanto constituye el elemento con el cual el votante expresa su preferencia política y emite el sufragio –a través de él escoge el partido político, alianza, candidatas, candidatos o iniciativa pública de su preferencia y vota-, constituyendo además el medio para realizar el escrutinio y la distribución de cargos¹.

Al realizar un relevamiento entre los países de Sudamérica encontramos un amplio espectro de variación entre los sistemas utilizados a nivel nacional. Una primera distinción básica se relaciona con el impacto de la incorporación de tecnología ya que este elemento divide a los países en dos grandes grupos: aquellos que utilizan boletas y aquellos que no. En este sentido, la región se encuentra fragmentada entre los países que utilizan voto electrónico de registro directo (urna electrónica) y aquellos que mantienen algún registro físico (papeleta, cédula, boleta de sufragio, entre otras denominaciones). A su vez, dentro de este último grupo hallamos una nueva clasificación posible: por un lado los países que utilizan boleta única (donde todas las agrupaciones políticas se encuentran reflejadas en una misma boleta de papel) y por otro los que optan por la boleta partidaria (donde cada agrupación posee su propio instrumento de sufragio).

¹ Clemente, Ana Catarina (2007). “Las boletas electorales” en Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. NOHLEN et al. FCE.

Instrumentos de votación en Sudamérica.



Fuente: Atlas de Reglas Electorales

Como se puede observar en el mapa, predomina en la región la utilización de la boleta única como instrumento de votación, pero dentro de este subgrupo es importante realizar una diferenciación: Chile, Colombia, Ecuador y Paraguay utilizan un modelo de Boleta Única por Categorías —es decir que emplean una boleta distinta para cada una de las categorías de cargos a elegir— en cambio Perú y Bolivia poseen una única boleta que contiene a todas las categorías de cargos electivos. Por otro lado, Argentina y Uruguay son los únicos países de la región que se inclinan por el sistema de boleta partidaria —donde cada partido cuenta con una boleta propia—, mientras que Brasil y Venezuela² no cuentan con un registro físico a raíz de la implementación de una solución electrónica.

Tomando como punto de partida la división general que planteamos en esta breve introducción, nos adentraremos con mayor detalle en las características específicas del instrumento de sufragio de cada país de la región a partir de sus normativas electorales. Para ello, emplearemos como referencia ciertas categorías utilizadas por Ana Catarina Clemente (2007) e intentaremos actualizar su contenido.

Enfocaremos nuestro estudio en aquellos países que utilizan boletas de papel, sin que ello signifique un pronunciamento relativo a las soluciones implementadas por Brasil y Venezuela. Los motivos que acompañan esta decisión obedecen a que consideramos a la “incorporación de tecnologías” como una de las discusiones más actuales e interesantes que se le presentan al derecho electoral. En función de ello, estimamos que se trata de una cuestión que merece un concienzudo análisis ajeno a los propósitos expositivos y descriptivos de este trabajo, toda vez que aquí abordaremos a grandes rasgos la fisonomía de los diversos instrumentos de sufragio. Asimismo, el artículo que sigue al presente realiza un abordaje más integral en relación a la temática, representando una mejor aproximación.

Análisis Normativo

Cuando se aborda cualquier aspecto de la legislación electoral de una nación, un primer indicador a tener en cuenta es el rango de la normativa respectiva ya que aquellas disposiciones contenidas en mandatos constitucionales no sólo determinan la preeminencia o importancia que se concede a la temática, sino también la factibilidad de modificaciones. Por ejemplo, entre aquellos países que utilizan boletas partidarias, es menester señalar que la Constitución Nacional Argentina no contiene previsión alguna respecto al instrumento de sufragio, mientras que la carta fundamental de Uruguay dispone en forma expresa que las listas de candidatos y candidatas para ambas Cámaras del Parlamento y para Presidente y Vicepresidente de la Nación respectivamente deben figurar en una “hoja de votación” individualizada con el lema del partido político (cf. art. 77 inciso 9° Constitución de la República Oriental del Uruguay).

Un segundo punto que queremos resaltar en este apartado es que las disposiciones legales relativas al instrumento de sufragio definen su particular fisonomía en función del sistema de votación imperante en el país, ya sea boleta única, boleta partidaria o voto electrónico. Claro que no es ésta la única variable que incide sobre la estructura de los respectivos sistemas normativos pero es factible afirmar, al menos como primera aproximación, que la opción efectuada respecto del sistema de votación repercute sobre el diseño final de las normas.

² Las máquinas de votación pueden imprimir un comprobante, pero es para auditoría del sistema.

Continuando con los casos de Argentina y Uruguay, en tanto únicos países sudamericanos que se inclinan por el mecanismo de boleta partidaria, veremos que las disposiciones legales atinentes a este tipo de instrumento de votación presentan relativa estabilidad. A su vez, tanto la legislación argentina como la uruguaya contienen previsiones de carácter general y con escaso nivel de detalle; por ejemplo, es interesante destacar que en ninguno de los dos casos encontramos recaudos relativos a específicas medidas de seguridad que habrán de cumplimentar los respectivos instrumentos de sufragio.

En relación al diseño, la normativa uruguaya dispone: “*El sufragio se ejercerá por medio de hojas de votación que deberán llevar impresos los nombres de los candidatos y ser de papel común, de color blanco y de tamaño uniforme para cada elección.*” (art. 10 Ley N° 7.812 – el destacado nos pertenece). Esta previsión legal se ve complementada con lo establecido en el artículo siguiente, el cual refiere que las hojas de votación deben distinguir de manera clara lemas o sublemas, “*para no inducir en confusión a los votantes*”, a partir de “*números de orden que irán colocados encabezando las hojas de votación (...) encerrados en un círculo*” (art. 11 Ley N° 7.812). Un dato relevante es que se establecen previsiones particulares para el caso en que deba celebrarse la segunda vuelta electoral: “*(...) Las hojas de votación se imprimirán en papel de color blanco y con tinta de color negro, e incluirán solamente los nombres de los candidatos y sus fotografías, no admitiéndose distintivos adicionales de especie alguna.*” (art. 15 Ley N° 7.812). Se aprecia que el rol de los organismos electorales es secundario, quedando sólo a disposición de la Corte Electoral la reglamentación de algunas características de las hojas de votación, tales como sus dimensiones y gramaje. En el caso de Argentina, el Código Electoral Nacional (art. 62 Ley N° 19.945) establece los siguientes requisitos a las agrupaciones políticas para el diseño de sus boletas:

- papel de diario u obra común de 60 gramos como máximo.
- pueden ser impresas en colores.
- un tamaño de 12 x 19 cm. para cada categoría de candidatos.
- incluirán la nómina de candidatos, candidatas y la designación de la agrupación política.
- se admitirá también la sigla, monograma o logotipo, escudo o símbolo o emblema, fotografías y número de identificación de la agrupación política.



El escenario nacional se integra además con lo establecido en el Decreto 444/11, del cual nos parece importante destacar la mención a que “*no podrán utilizarse imágenes como fondo ni sello de agua*”.

En cuanto a los criterios de diferenciación entre los distintos instrumentos, observamos que el sistema normativo argentino pone el acento en el color que identifica a cada agrupación política, mientras que la ley uruguaya hace hincapié en los números de orden. Con ello no queremos decir que los diversos factores de diferenciación no puedan coexistir, de hecho una revisión de nuestra praxis electoral nos llevará a recordar la importancia del número correspondiente a cada agrupación política en los instrumentos de sufragio argentinos, mas quisiéramos destacar la particular técnica legislativa escogida en cada caso.

Como corolario de lo expuesto, es interesante reafirmar que sin perjuicio de ciertas particularidades que saltan a la vista, no existen grandes diferencias entre ambas regulaciones. En ambos casos el peso y la responsabilidad recae sobre las agrupaciones políticas, limitándose el Estado a desarrollar una función que podríamos denominar “de contralor”. En efecto, mientras que en el caso de la República Oriental del Uruguay el control estatal se plasma al momento de la “registración” de las respectivas hojas de votación ante

las Juntas Electorales o, en su caso, ante la Corte Electoral (cf. art. 14 y ss. Ley de Elecciones N° 7.812), en Argentina la intervención del poder público se produce a través de la “oficialización” de boletas ante la Junta Electoral Nacional respectiva (cf. art. 62 Código Electoral Nacional Ley N° 19.945). En función de lo expuesto, cabe suponer que la presencia de ciertos rasgos comunes en ambos plexos normativos podría obedecer justamente al hecho de que, en los dos casos, la responsabilidad primaria de confeccionar los instrumentos de votación recae sobre los partidos o agrupaciones políticas intervinientes en las respectivas contiendas electorales.

Es factible presumir que es allí donde reside el motivo por el que no se han incluido previsiones relativas a recaudos específicos de seguridad; después de todo, ciertas medidas que encontraremos en otros países —tales como la inclusión de códigos de barras en los instrumentos de votación o el seguimiento sobre la cantidad de ellos que se confecciona— solo tienen sentido si son adoptadas por una autoridad central.

Finalmente, entendemos que la “estabilidad” o “permanencia” de las disposiciones legales a la que hemos hecho referencia como factor diferenciador de los sistemas inclinados por la boleta partidaria, se sustenta en el hecho de que los partidos o agrupaciones políticas —en su carácter de piedras angulares del circuito “diseño - impresión - distribución”— necesitan cierta previsibilidad e incluso una determinada “guía” u “orientación” fundada en prácticas precedentes. Clara muestra de ello constituye el caso argentino donde el diseño y estructura de las boletas se ha mantenido relativamente constante, al menos a lo largo de nuestra historia electoral más reciente. En este sentido, hemos de considerar que la regulación atinente al instrumento de sufragio ha permanecido prácticamente inalterada desde 1972 (año en que se sancionó el Código Electoral Nacional) a esta parte (habida cuenta de que recién en el año 2009 se habilitó el empleo de colores y también de fotografías de los candidatos y las candidatas dotando a la boleta electoral de la fisonomía que hoy conocemos). El sistema uruguayo, por su parte, ha seguido similares derroteros toda vez que la última modificación sobre el diseño y estructura del instrumento de sufragio data del año 1999 (Cf. Ley 17.113)³.

³ Para una mayor comprensión de la postura que sostenemos, sugerimos se visiten los siguientes sitios web: <http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/page.aspx?3,26,281,O,S,O>, (Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay) y <https://recorriendo.elecciones.gob.ar/presidente1-1.html> (Dirección Nacional Electoral de Argentina) donde podrán visualizarse la evolución de los instrumentos de sufragio empleados en Uruguay y en Argentina respectivamente.

En los países que escogen la boleta única como sistema de votación, observamos también ciertos rasgos a nivel normativo que merecen destacarse: tanto el diseño como la impresión y distribución del instrumento de votación suelen colocarse en cabeza de una única autoridad (aunque a veces ésta cuente con el auxilio de otros actores para determinados aspectos del proceso); las medidas de seguridad suelen variar y es factible que se modifiquen de un proceso a otro (en virtud de ello su determinación se atribuye a normas de inferior jerarquía, contando las leyes electorales tan solo con parámetros que no podrán soslayarse); al intervenir activamente en el proceso de diseño del instrumento de votación, el Estado debe garantizar la equidad entre todas las agrupaciones políticas contendientes. En el caso de las medidas de seguridad, el mayor grado de especificidad de la normativa trae aparejado un mejor detalle respecto al diseño, aspecto esencial para comprensión por parte del elector de cuáles son las categorías y los candidatos y las candidatas que puede escoger.

El Código Electoral de la República del Paraguay (Ley 834/96) fija las características de su instrumento de sufragio al que denomina “Boletín de Voto”. Se trata, como se ha adelantado, de una alternativa en la que se emplean distintos instrumentos de votación para cada categoría de cargos a elegir. Al respecto, establece la mentada disposición legal que: *“La votación será hecha en **boletines únicos** divididos en espacios cuadriláteros de cuatro centímetros. **Cada espacio tendrá un color y número diferenciado**. El color será propuesto por los partidos, movimientos políticos y alianzas reconocidos con el número que le sea adjudicado por la Justicia Electoral, los cuales pasarán a ser **propiedad exclusiva de los mismos mientras subsistan**”* (art. 170 Ley N° 834/96 – el destacado nos pertenece). A su vez, la legislación en cuestión atribuye a la Justicia Electoral la labor de fijar tanto el contenido como los colores del modelo oficial del instrumento de votación (art. 171). En este sentido, en cuanto a la visibilidad de la oferta electoral, el artículo citado dispone que en los boletines para cargos pluripersonales, deben figurar el nombre, la fotografía impresa del rostro del primer candidato o candidata que encabeza la lista y el número correspondiente a cada partido. Como medida de seguridad, se debe contemplar un espacio en el dorso para la firma de vocales (art. 210) y del presidente de mesa respectivamente (art. 211).

En el caso de Chile, otro de los países con boleta única por categorías, las características del instrumento de sufragio —denominado “Cédula Electoral”— están establecidas en la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios N° 18.700. Se trata de un instrumento de votación confeccionado en todos los casos por el Servicio Electoral del país (en adelante, “SERVEL”). El mentado organismo fija sus dimensiones para cada proceso electoral teniendo en consideración el número de candidatos y candidatas o las cuestiones sometidas a plebiscito, según corresponda. A su vez, observamos que la normativa establece ciertas especificaciones de seguridad que el SERVEL debe observar al diseñar las cédulas, a saber:

- El instrumento de votación se debe confeccionar en papel no transparente.
- A fin de que resulte imposible conocer la opción marcada por el elector, se debe prever la entrega de un sello adhesivo con el cual cerrará la cédula tras doblarla.
- Las cédulas deben llevar la identificación del SERVEL, así como serie y numeración correlativas que constarán en un talón desprendible.

En cuanto a la identificación de los partidos dentro del instrumento de sufragio, no se contempla la utilización de colores ni la inclusión de fotografías. Las cédulas contienen simplemente el nombre de cada agrupación política y los símbolos que las identifican. La ubicación de las opciones electorales dentro de la cédula se determina por sorteo llevado a cabo en audiencia pública por el SERVEL.

La Ley Orgánica Electoral del Ecuador, también conocida como Código de la Democracia, prevé por su parte ciertas características básicas del instrumento de sufragio al que denomina “Papeleta Electoral”. Señala que corresponde en forma privativa al Consejo Nacional Electoral (CNE) adoptar decisiones acerca del diseño, tamaño y disposiciones de seguridad del instrumento de votación para cualquier tipo de elección, debiendo garantizar que se incluyan las fotografías de las candidatas y los candidatos principales junto a su nombre cuan-

do se trate de elecciones personalizadas (cf. art. 109). Es interesante destacar que la impresión es normalmente llevada a cabo por el Instituto Geográfico Militar del país, organismo con el que se convienen también las medidas de seguridad especiales que poseerán las respectivas papeletas electorales. Entre algunas de las medidas difundidas en su oportunidad por el Consejo Nacional Electoral pueden destacarse las siguientes: micro textos ubicados en varios sectores de las papeletas electorales; colores neutrales; tramas de seguridad anti copia y anti escáner; tinta reactiva a la moneda; códigos de barras y fondo de seguridad elaborado con el software de seguridad certificado por la casa de la moneda a nivel mundial.

En el caso de Bolivia, la Ley del Régimen Electoral N° 026 establece con cierto detalle cómo ha de ser el instrumento de votación denominado “Papeleta de Sufragio”, además de indicar que su diseño y contenido son determinados por el Órgano Electoral Plurinacional del país⁴. En los casos puntuales de procesos electorales, la papeleta de sufragio es única, multicolor y multisigno, y está dividida en franjas verticales de igual tamaño en las que se consignan los colores, símbolos y el nombre de cada organización política, además de los nombres y fotografías de las candidatas y los candidatos. Una misma papeleta puede incluir candidaturas para diferentes niveles u órganos de gobierno o representación, para lo cual se añaden las franjas horizontales necesarias. El Órgano Electoral Plurinacional, dentro del plazo establecido en el calendario electoral, sortea el lugar de ubicación de las candidatas y los candidatos en las franjas correspondientes. Otro punto que se regula son las medidas de seguridad y control del instrumento de sufragio. La Ley establece al respecto que en el reverso de la boleta única se consigna la identificación del proceso de votación, el recinto electoral, el número de la Mesa de Sufragio, y se prevé un espacio para las firmas y huellas dactilares de las y los jurados electorales y las delegadas o los delegados de organizaciones políticas.

⁴ En el supuesto de elección de autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional, el diseño de la papeleta de sufragio es determinado por el Tribunal Supremo Electoral.

En el Perú el instrumento de votación, llamado “Cédula de sufragio”, es diseñado por la Oficina Nacional de Procedimientos Electorales (de aquí en más, “ONPE”) conforme lo establecido en la Ley Orgánica de Elecciones N° 26.589. La cédula de votación, a partir de lo dispuesto en el art. 166, tiene las siguientes características en su diseño y contenido:

1. No es menor que las dimensiones del formato A5 para elecciones generales y A6 para segundas vueltas.
2. Los espacios se distribuyen homogéneamente entre los partidos políticos, agrupaciones independientes y alianzas participantes.
3. El orden de aparición se establece por sorteo público.
4. Incluye la fotografía de los candidatos y candidatas a la Presidencia de la República, de quien encabeza la lista de postulantes al Congreso y, cuando corresponda, la de los candidatos y las candidatas a Presidente de Región.
5. La ONPE tiene la facultad de establecer otras disposiciones relacionadas con el color, el peso y la calidad del papel.

Es factible inferir que el Organismo Electoral lleva registro de la cantidad de cédulas de sufragio que se imprimen; ello en función de que en el Acta de Instalación de cada mesa de sufragio debe registrarse la cantidad de cédulas disponibles (art. 174 inc. d) y en el respectivo acta de votación, confeccionado una vez transcurrido el proceso electoral, debe indicarse el número de sufragantes (art. 176 inc. a) y el número de cédulas no utilizadas (art. 176 inc. b).

Finalmente, en el caso de Colombia nos encontramos frente a un instrumento de sufragio (denominado “Tarjeta Electoral”) con características muy particulares. Ello obedece, entre otros factores, a que se trata del único país de Sudamérica que introduce en su legislación el mecanismo conocido como “voto preferente”. Éste consiste en una herramienta, contemplada en el artículo 262 de la Constitución Política de Colombia, que permite al elector escoger al candidato o candidata de su preferencia de entre los postulantes ofrecidos por una agrupación política determinada. Al momento del escrutinio, la lista se ordenará en función de la cantidad de votos que hubiera obtenido cada candidato o candidata y de esta manera se otorgarán los escaños. Responde a un mecanismo obviamente utilizado a la hora de elegir cargos plurinominales.

Si bien más adelante nos abocaremos a analizar los formatos de listas con mayor detenimiento, lo interesante del caso reside en que la uti-

lización, o no, del voto preferente responde a una decisión librada al arbitrio de las agrupaciones políticas⁵. En función de ello, nos encontramos en presencia de un instrumento de votación cuyo diseño —en el caso al menos de la elección para cuerpos colegiados— debe ser pasible de tolerar la coexistencia entre listas cerradas bloqueadas (sin voto preferente) y no bloqueadas (con voto preferente) respectivamente.

El país ha adoptado un sistema de Boleta Única por categorías, con la particularidad de que a raíz de la introducción del mentado voto preferente —operada en el año 2003— las tarjetas electorales correspondientes a elecciones de cargos plurinominales (Asambleas, Consejos y Juntas Administradoras Locales) no traen los nombres ni las fotografías de los candidatos y las candidatas sino tan solo un número que corresponde a cada uno —en caso de que se admita el voto preferente— o simplemente el logo del respectivo partido político si no se admite esta clase de voto. Este especial diseño, sumado al gran número de listas y candidaturas que suelen presentarse, condujo a la Registraduría Nacional del Estado Civil —en su carácter de organismo encargado, junto con el Consejo Nacional Electoral, del diseño del instrumento de sufragio— a evaluar diversas estrategias con el propósito de reducir la gran cantidad de votos nulos que usualmente se registraban.

En razón de ello y habiendo advertido que las referidas nulidades respondían, por lo general, a errores cometidos por los electores que pretendían escoger una lista con voto preferente (se limitaban a marcar el número del candidato pero no seleccionaban también el movimiento o partido político al que pertenecía —con lo cual el voto devenía nulo ya que el voto preferente requiere doble marca, sobre el partido y sobre el candidato respectivamente—) las mentadas autoridades resolvieron incorporar un espacio para votar “por partido o movimiento”. De esta forma, las listas con voto preferente quedaban en igualdad de condiciones con aquellos que se presentaban como “bloqueadas” y se reducía el riesgo de que los votos a su favor debieran anularse. Esta innovación en el formato comenzó a aplicarse con resultados alentadores a partir del año 2011⁶.

⁵ Cf. art. 9 del Reglamento del 25/06/03 expedido por el Consejo Nacional Electoral.

⁶ Disponible en <https://www.registraduria.gov.co/Tarjeta-electoral-prioridad-de-la.html>

Ahora bien, en el caso de la elección de Presidente de la República la situación resulta sustancialmente diferente toda vez que el Código Nacional Electoral colombiano dispone lo siguiente: *“En la elección para presidente de la República los ciudadanos votarán con tarjetas electorales que llevarán impresos los símbolos, emblemas y colores de los diferentes partidos o movimientos políticos que participen en las votaciones, con impresión clara del nombre y apellidos del respectivo candidato”* (cf. art. 124 Código Nacional Electoral modificado por Ley N° 62 de 1988 – el destacado nos pertenece) . A semejanza de ello, en el supuesto de elecciones para otro tipo de cargos uninominales (Gobernador y Alcalde por ejemplo) la tarjeta electoral en cuestión lleva el nombre y la foto de los respectivos candidatos⁷.

Finalmente, tal como ocurre en muchos de aquellos países que se inclinan por la Boleta Única (con la consecuente confección centralizada por parte del Estado) las medidas de seguridad que se adoptan varían de un proceso electoral a otro. Entre ellas podemos mencionar las siguientes: numeración única que identifica el puesto de votación y la mesa a la que pertenece cada tarjeta; código de barras; marca de agua; sistema de tinta de alta seguridad que se puede observar a través de lámparas que detectan luz fluorescente o ultravioleta a fin de determinar si el instrumento de votación es genuino o no, entre otras⁸.

En relación a la incorporación de tecnologías al instrumento de votación, más de la mitad de los países han avanzado en el desarrollo de legislación que contemple la incorporación de tecnología al instrumento de sufragio, sin embargo, solo Brasil y Venezuela avanzaron con su implementación total a nivel nacional. En este artículo nos detendremos en estos dos casos, debido a que en esta misma sección se profundiza en la temática a continuación.

⁷ Cf. https://www.registraduria.gov.co/rev_electro/2011/rev_elec_oct/revista_oct2011.html

⁸ Disponible en: <https://www.registraduria.gov.co/Con-codigo-de-barras-etiquetas-de.html>

Legislación sobre la incorporación de tecnologías en Sudamérica.



Análisis Aplicado

A partir de la descripción normativa, es interesante avanzar sobre los efectos que la elección del instrumento de sufragio puede tener sobre otros elementos del sistema electoral, a saber variables tales como el comportamiento de los votantes y la gobernabilidad de los sistemas políticos, entre otras. Autores como Calvo, Escolar y Pomares (2009), Dodyk y Ruiz Nicolini (2017), Barnes, Tchintian y Alles (2017), entre otros, indagan en torno a los efectos que los sistemas de votación y de presentación de la oferta electoral pueden tener sobre el comportamiento de los electores, particularmente en aspectos tales como el voto cruzado entre categorías o la proporción de votos válidos emitidos.

En este sentido, junto con el instrumento de sufragio, dos elementos a considerar son el grado de simultaneidad entre elecciones (ejecutivas, legislativas y demás procesos electorales supra o subnacionales) y la posibilidad (o no) de votar en forma independiente en dos categorías o más. Estas condiciones hacen posible el voto *cruzado* y exigen que el instrumento de sufragio posibilite el voto a distintas agrupaciones en cada categoría. En un extremo encontramos entonces aquellos casos

donde se producen elecciones de órganos diferentes de forma simultánea y no está habilitado “cortar boleta” o votar de forma “cruzada” (elegir diferentes opciones partidarias para cada categoría) y en el otro aquellos donde el elector tiene la posibilidad de realizar un voto independiente para cada tipo de cargo.

Mientras mayor sea la cantidad de categorías que se votan en un sólo acto electoral y mayor la libertad para “cruzar” el voto con la que cuenta el elector, mayor puede ser la influencia de aquellos instrumentos de sufragio que facilitan la posibilidad de votar por una sola agrupación para todas las categorías, impactando de forma correlativa en el grado de simultaneidad de las elecciones y favoreciendo el peso relativo de los partidos por sobre el de los candidatos y las candidatas. En el otro extremo, el instrumento de sufragio puede simplificar el procedimiento de votos cruzados, particularmente cuando las categorías a votar se encuentran separadas de origen.

Formato de Voto	País
Indivisible	Bolivia* y Uruguay
Divisible por parte del elector	Argentina, Bolivia y Perú
Dividida de origen	Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela

En Chile, Colombia, Ecuador y Paraguay existe un instrumento de sufragio para cada categoría, por ende las boletas que se presentan al elector se encuentran fraccionadas de origen. La independencia del voto para cada categoría es elevada en estos casos, impactando ello considerablemente sobre la gobernabilidad y solidaridad intrapartidaria al facilitarse la atomización de la selección de preferencias electorales. En este tipo de sistemas se concede un elevado grado de autonomía al elector de forma tal que pueda elegir, por ejemplo, a un partido para ocupar el Poder Ejecutivo y a otro para el Parlamento.

El caso opuesto lo representan Uruguay y Bolivia —*en este último país hay una boleta única con todas las categorías e indivisible, salvo para Diputados Uninominales— donde el elector no tiene opción de otorgar votos a distintas fuerzas políticas según la categoría. Se trata, en ambos casos, de un instrumento de sufragio dividido en tantos espacios como partidos contienden, con la cual el elector vota en bloque y elige sin posibilidad de diferenciación entre partidos al presidente y vicepresidente, diputados plurinominales, senadores, etc.



En un punto intermedio, Argentina y Perú contienen toda la oferta electoral en un sólo instrumento, pero habilitan el voto cruzado entre categorías. En este sentido, Perú cuenta con una Boleta Única donde el elector tiene la posibilidad de elegir candidatos y candidatas de partidos diferentes para diversas categorías. A su vez, como fuera descripto al efectuar el estudio normativo, Argentina utiliza Boletas Partidarias e incorpora en forma contigua y horizontalmente todas las categorías de cargos a elegir. De esta forma permite el voto cruzado a partir de una intervención del elector, quien puede efectuar su selección en base al corte de distintas boletas partidarias.

Otros elementos que necesariamente condicionan la forma que adopta el instrumento de sufragio, residen en el hecho de que el votante elija una candidatura individual o no y en el grado de libertad que la normativa ofrece al elector para realizar su selección. Usualmente los cargos ejecutivos —por más que sean binomios— y las circunscripciones uninominales, implican que el elector cuenta con un voto para esa categoría; pero en aquellos casos donde se apunta a una selección plurinominal (elige el número de candidatas y candidatos necesarios para completar un cuerpo colegiado, tal como la Cámara de Senadores, Diputados o Representantes, el Concejo Deliberante o la Junta Comunal, entre otros) encontramos por lo menos tres formas distintas de emitir su sufragio, toda vez que usualmente puede realizarse a favor de:

- a) Una lista bloqueada y cerrada: en este caso el elector otorga su voto a una lista cuyo ordenamiento es pre-configurado por las agrupaciones políticas, debiendo ceñirse al orden de aparición de los candidatos en la lista sin poder alterarlo. En este supuesto, el elector dispone únicamente de un voto mediante el cual elige una lista en su conjunto.
- b) Una lista cerrada y no bloqueada: aquí se brinda al elector la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos en la lista

de una agrupación política en particular, más allá de la pre-configuración original que esta hubiera tenido⁹.

c) Una lista abierta: en este escenario, el elector tiene la oportunidad de ir más allá de los límites partidarios y elegir candidatos de listas diferentes, conformando así su propia lista en base a una selección enteramente personal.

Formas de listas en Sudamérica.



En relación al formato de las listas predomina en Sudamérica el uso de listas cerradas, tanto bloqueadas como no bloqueadas. Ecuador es el único país de la región que utiliza listas abiertas, dando total libertad al elector para seleccionar sus preferencias entre las propuestas de los diferentes partidos. A su vez es llamativo el caso de Colombia que emplea un formato mixto, donde los partidos políticos pueden optar por presentar listas cerradas bloqueadas o no bloqueadas a raíz de la incorporación del voto preferente.

⁹ En algunos casos, puede dar incluso varios votos a un mismo candidato. Formas especiales de votación son la votación limitada a un número variable de votos, en donde el elector tiene menos votos que los cargos que se eligen en la circunscripción, así como la votación alternativa en la cual el elector puede manifestar segundas, terceras, cuartas y sucesivas preferencias. En el caso de las otras formas de listas, el elector tiene varios votos mediante los cuales expresa sus preferencias por un candidato: en el caso de la lista cerrada y no bloqueada, tiene por lo menos dos votos (uno para la lista y otro para el candidato) o tantos votos como diputados a elegir en la circunscripción.

Estas configuraciones implican un distinto vínculo con el elector, quien tiene la oportunidad de centrarse más en el partido o en la figura personal del candidato o candidata en función del formato de las diversas alternativas escogidas por su país. La combinación entre el instrumento de sufragio y las formas de candidatura y de votación tiene una gran importancia especialmente en dos sentidos, a saber:

a) para la relación entre elector y candidato: en el caso de candidaturas individuales, la persona juega un rol importante. Esto se puede ver potenciado por instrumentos de sufragio como la Boleta Única por categorías, donde el candidato cuenta con mayor independencia respecto del “arrastre” partidario e intenta entablar una relación más directa con el electorado. Por otro lado, las anónimas listas cerradas y bloqueadas en sistemas electorales proporcionales pueden reforzar la distancia entre elector y candidato. Sin embargo, ella se ve ciertamente mermada en los sistemas de Boletas Partidarias o Sistemas Electrónicos toda vez que permitan la visualización completa de los candidatos que se están votando, algo que las dimensiones de la Boleta Única no suele permitir por razones de espacio.

b) para la relación entre los candidatos y su respectivo partido: en consonancia con lo expuesto en el punto anterior, ha de señalarse que las Boletas Únicas por categoría reducen la solidaridad partidaria a raíz de la independencia de cada categoría respecto a la otra. Si ello se combina con sistemas de listas no bloqueadas o abiertas, se fomenta en cierta forma la independencia del candidato frente al partido. En el caso de las listas cerradas y bloqueadas el candidato está atado a la nominación del partido, esto puede verse incluso reforzado por una ligazón entre las distintas categorías a partir de un instrumento de votación que habilite únicamente el voto por el partido para todos los cargos que se encuentran en disputa.

En razón de ello, a la hora de aplicar o proponer alguna reforma respecto del instrumento de sufragio deberemos considerar el impacto que ésta podría tener sobre la gobernabilidad. En este sentido, aplicar sistemas que faciliten el cruce de votos o la preeminencia de los individuos podría debilitar a los partidos y conducir a ejecutivos sin apoyo legislativo —ya sea por atomización del voto o por la excesiva independencia de los legisladores— pero al mismo tiempo favorecer el componente de participación y *accountability* evitando la partidocracia.

Una última cuestión a destacar es la creciente complejidad (particularmente a raíz de la fragmentación extra e inter partidaria) del modo en que se determina el orden de los partidos o candidatos y candidatas en las boletas. Esta circunstancia, que comienza a ser una variable de estudio principalmente en los sistemas plurinominales, reviste particular importancia. Ello a raíz de que, como hemos visto, la presentación en la boleta puede influir en la selección del elector; por ejemplo en el caso de Venezuela debe respetarse el orden de aparición de las elecciones anteriores y en el caso de partidos nuevos el orden de su registro. El modo más imparcial, el sorteo, es utilizado por ejemplo en Chile para los candidatos o candidatas a Presidente de la República, figurando las candidaturas independientes por orden de recepción. Otro elemento que resulta cada vez más crucial para el elector es la inclusión, o no, de la foto de los candidatos a fin de facilitar el proceso de selección, particularmente a raíz de la variación de los sellos partidarios o la conformación de alianzas con poco recorrido histórico. En el caso de los electores analfabetos, es claro que ésta es la mejor forma de facilitar la identificación de los candidatos y candidatas, aunque es menester señalar que la introducción de nuevas tecnologías en el proceso de votación ha tenido también efectos positivos en este aspecto.



Si bien este es un acercamiento muy superficial, ya demuestra la complejidad y la importancia del análisis de este elemento, particularmente para aquellos responsables de impulsar o implementar reformas normativas.

2.1 Implementación de tecnologías electrónicas al proceso de votación

Leandro Di Primio

En los últimos 3 años se ha generado un amplio debate en relación a la implementación del voto electrónico para las elecciones en Argentina. El debate se centra, principalmente, en identificar tanto los beneficios como los riesgos de implementar esta tecnología para llevar adelante comicios vinculantes, poniendo foco en los resultados de las experiencias internacionales.

En el presente artículo se analizan 30 países que en algún momento de las últimas dos décadas implementaron para sus elecciones tecnologías de votación electrónica, con el objetivo de comprender qué es lo que está sucediendo actualmente en el mundo en relación a la incorporación de tecnología en el proceso de emisión del voto y escrutinio.

La selección de los casos se realizó en base a la literatura disponible sobre experiencias de voto electrónico, tratando de abarcar tanto las más relevantes o de mayor alcance, así como experiencias pequeñas que en algunos casos no han ido más allá de pruebas piloto. Considerando que la mayoría de los trabajos vinculados a la temática datan del periodo 2000-2016 se recurrió, además a la búsqueda de fuentes de información alternativas como páginas web oficiales de los organismos electorales de los países analizados así como a noticias publicadas en diarios locales de manera de poder acceder a datos relacionados a las elecciones hasta el año 2019.

Dividimos los casos analizados en aquellos que aún siguen implementando una solución electrónica, ya sea de forma parcial, total o como prueba piloto; de aquellos que representan casos en los que en algún momento se implementó o experimentó.

Países que utilizan voto electrónico

De los países que actualmente utilizan alguna modalidad de voto electrónico, entre las tecnologías adoptadas encontramos urnas electrónicas de registro electrónico directo, con y sin comprobante papel, voto por Internet, voto telefónico, entre otros. A su vez, las experiencias difieren en el alcance de la aplicación encontrando su implementación a nivel nacional o sub-nacional y en el tipo de elección: vinculante o no vinculante.

Australia

Si bien no se ha aplicado a nivel nacional, distintas experiencias de voto electrónico se han ido desarrollando para las elecciones locales de los seis Estados que componen al país: Australia Meridional, Australia Occidental, Nueva Gales del Sur, Queensland, Tasmania y Victoria. Los mismos han adecuado sus normativas posibilitando la incorporación de tecnologías de manera parcial y específicamente dedicada a electores/as con discapacidades.

Las soluciones implementadas varían de sistemas de voto electrónico de registro directo con soporte papel al voto telefónico. Cada estado dispone sus propias medidas de seguridad y mecanismos de control para la implementación de los sistemas. Por ejemplo, el estado de Victoria establece un control por parte de terceros, el “Danish expert Group DemTech”¹⁰, y mantiene disponible el código fuente en la página oficial de la comisión electoral¹¹. Por otro lado, Queensland establece en su normativa la necesidad una auditoría independiente cuyo informe debe terminarse siete días antes de la nominación de candidatos/as y dispone la realización de otra auditoría dentro de los 60 días de transcurrida la votación.

¹⁰ Los reportes pueden encontrarse en <https://www.vec.vic.gov.au/files/demtech.pdf>

¹¹ El código fuente puede encontrarse en <https://www.vec.vic.gov.au/Voting/ElectronicVotingDetail.html>

Bélgica

La situación en Bélgica es de las más fluctuantes respecto a la temática. En 1994, a través de su legislación, se habilitó la implementación del voto electrónico. Desde el 2012 se utiliza el sistema de registro electrónico directo con registro papel. Para las elecciones de locales de 2018, el Ministerio del Interior fue el encargado de seleccionar los municipios que votaron con un sistema electrónico, mientras que el resto utilizó boletas papel. Se prevé su utilización para las elecciones europeas, federales y regionales de 2019¹². El sistema contempla la impresión de un registro papel con código de barras que el votante lleva hasta la urna, lo escanea y deposita.

Brasil

Las máquinas de registro directo del voto que se utilizan a nivel nacional, se emplearon por primera vez para las elecciones municipales del año 1996 y continúan siendo utilizadas hasta el día de hoy con leves modificaciones. El Tribunal Superior Electoral (TSE) or-



ganiza diferentes instancias de control para garantizar la seguridad del instrumento. Por Ley, debe poner a disponibilidad de los partidos políticos el código fuente del sistema. A partir del año 2000 se habilitó a actores externos para que realicen auditorías del sistema y desde el año 2009 el TSE organiza test públicos del sistema en los que invita a expertos, expertas y partidos a que intenten encontrar vulne-

¹² Conferencia de David Van Kerckhoven, member of election department of the Belgian Federal administration. http://www.venice.coe.int/files/13EMB/13EMB_David_Van_Kerckhoven.pdf

rabilidades en el sistema¹³. Desde 2015, este mecanismo de testeo público del sistema quedó institucionalizado a partir de la resolución del TSE N°23444/2015¹⁴.

Canadá

Canadá comenzó a realizar pruebas en elecciones vinculantes con voto electrónico por internet en el año 2003. Las principales experiencias fueron llevadas a cabo en las ciudades de Markham, Peterborough y Halifax para las elecciones municipales. La legislación electoral local depende de las provincias, por lo que cada una puede optar por implementar un sistema de votación electrónico siempre y cuando se encuentre habilitado por la legislación provincial. Actualmente, las provincias que lo permiten son: Alberta, Columbia Británica, Nuevo Brunswick, Nueva Escocia, Ontario y Saskatchewan¹⁵.

Las soluciones implementadas en las ciudades mencionadas son:

- **Markham y Peterborough:** Uso de escáneres ópticos en los centros de votación e instalación de pantallas táctiles en lugares públicos para votar por internet¹⁶.
- **Halifax:** Voto remoto a través de internet y teléfono de manera previa al día de los comicios.

¹³ Disponible en: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/urna-eletronica/seguranca-da-urna/seguranca>

¹⁴ Disponible en: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234442015.htm>

¹⁵ Goodman, Pammett, DeBardeleben. (2010). "A Comparative Assessment of Electronic Voting". Strategic Knowledge Cluster Canada-Europe Transatlantic Dialogue for Elections Canada.

¹⁶ En el siguiente enlace se puede encontrar un paso a paso de cómo realizar el voto de manera online. <https://www.markhamvotes.ca/en/voters/how-to-vote-online-.aspx>

Ecuador

A partir del año 2009 entró en vigencia la nueva Ley Orgánica Electoral en cuyo artículo 113 se estableció que el Consejo Nacional Electoral se encuentra facultado para decidir la utilización de métodos electrónicos en la votación y/o escrutinio, de forma total o parcial, para las diferentes elecciones del país, abriendo así las puertas a la implementación de tecnologías. Recién para las elecciones del 2014 se realizó la primera prueba piloto con tres sistemas de votación electrónicos diferentes de distintos proveedores, en tres provincias: Azuay, de 599.813 electores/as, en la que se utilizó el sistema de "Boleta Única Electrónica"; Santo Domingo de los Tsáchilas, de 319.526 electores, en la que se utilizó un sistema de registro único directo con comprobante papel; y en una localidad de Pichincha en la que se utilizó tecnología para el escrutinio¹⁷. A pesar de que los resultados de las pruebas fueron satisfactorios, debido a los costos de la implementación de los sistemas, se optó por no utilizarlos para las elecciones de 2017. Actualmente se encuentra en evaluación su uso en futuros comicios.

Estonia

La República de Estonia es pionera en gobierno electrónico (e-government) y en la democracia electrónica (e-democracy). La incorporación tecnológica sobre el documento de identidad de cada individuo permite su utilización para acceder a múltiples servicios públicos, incluso posibilitando el desarrollo de un sistema para el ejercicio del sufragio a través de internet. Para votar cada elector/a debe ingresar y validarse con su documento de identidad insertándolo en un lector. Éste puede votar múltiples veces a través de cualquier dispositivo electrónico con acceso a internet pero solo el último voto es el válido con la finalidad de evitar presiones en el proceso de selección de candidatos/as¹⁸. La decisión de cada elector/a es almacenada en un único servidor central y el sistema no cuenta con un comprobante en papel. A partir de las elecciones

¹⁷ Consejo Nacional Electoral (2014) <http://cne.gob.ec/es/component/content/article/209-uncategorised/2261-cambio-de-domicilio-electoral>

¹⁸ Morshed Chowdhury. (2010). "Comparison of e-voting schemes: Estonian and Norwegian solutions". NordSecMob, University of Tartu. (pp.3) <https://courses.cs.ut.ee/2010/security-seminar-fall/uploads/Main/chowdhury-final.pdf>

presidenciales del año 2016¹⁹ el código fuente utilizado permitió su auditoria luego de la firma de acuerdos de confidencialidad.

En septiembre de 2017 se detectó una falla de seguridad en 760.000 chips pertenecientes a los documentos de identidad. La falla permitía robar o suplantar la identidad para acceder a los diferentes servicios que habilita el documento, entre ellos el ejercicio del voto. Detectada la falla, todos los documentos fueron bloqueados para evitar su uso indebido y el gobierno solicitó a los ciudadanos y las ciudadanas afectados que procedieran con la validación de su identidad, actualizando el software de sus tarjetas con el objeto de eliminar la falla u obtener una nueva tarjeta actualizada. Según las fuentes oficiales no se detectaron casos de suplantación de identidad²⁰. En marzo de 2019 se llevaron a cabo las elecciones parlamentarias, donde el uso del voto online alcanzó el 44% de los votos emitidos²¹.

Estados Unidos

Cada Estado miembro y gran parte de los gobiernos locales de este país, puede determinar el instrumento de votación a utilizar en las elecciones. En este sentido, varios de ellos han ido implementando soluciones electrónicas para este fin. Por este motivo, es posible encontrar una gran variedad de dispositivos: máquinas de votación con registro electrónico directo, registro electrónico directo con impresión de comprobante papel, sistemas de conteo con escáneres ópticos de boletas papel, soluciones que incorporan pantallas táctiles o botones analógicos, entre otros. El desarrollo de la tecnología se encuentra casi exclusivamente en manos de desarrolladores privados.

A los fines de establecer ciertos estándares de calidad y seguridad la “Comisión de asistencia electoral” (de jurisdicción federal), de ahora en más EAC, elaboró una “guía voluntaria para los sistemas de votación”. En la misma se especifica el mínimo de pautas aplicables a las tecnologías de voto electrónico. La comisión no evalúa a los sistemas de votación por sí mismos sino que acredita laboratorios de testeo. Luego de completar

¹⁹ Página oficial del Organismo Electoral de Estonia. <https://www.valimised.ee/en/node/1723>

²⁰ ERR (2018). “Police: 12.500 ID card certificates to be deleted due to security issue”. <https://news.err.ee/832236/police-12-500-id-card-certificates-to-be-deleted-due-to-security-issue>

²¹ ZDNet (2019). “Online voting: Now Estonia teaches the world a lesson in electronic elections” <https://www.zdnet.com/article/online-voting-now-estonia-teaches-the-world-a-lesson-in-electronic-elections>

la etapa de evaluación de un sistema determinado, los laboratorios acreditados entregan una serie de recomendaciones al EAC, con las cuales el organismo determina si certifica el sistema o no. Una vez que el sistema es certificado, este puede ser publicitado por el proveedor incorporando el sello de certificación EAC. Todo el proceso toma alrededor de 12 meses y el costo del mismo es considerable (IDEA, 2015). El programa de certificación del EAC establece un proceso de monitoreo que asegura, a través de varias instancias, que el sistema de votación utilizado el día de los comicios sea el mismo que el EAC certificó. Para esto, el EAC puede realizar visitas a las plantas de producción del sistema para determinar si fue fabricado en consistencia con los que analizó y certificó, además, de recolectar los reportes de los/as oficiales electorales en relación a las anomalías en el sistema. Por último, si la autoridad electoral lo permite, el EAC realizará revisiones del sistema usado en los comicios. La participación el programa de testeo y certificación del EAC es voluntario, sin embargo, algunos Estados volvieron este proceso obligatorio a través de legislación. Actualmente hay 35 Estados que obligan a realizar al menos algún elemento del programa de testeo y certificación²².

A raíz de las controversias surgidas en las elecciones de 2016 sobre posibles intervenciones al sistema electoral, el Comité de Inteligencia del Senado de los Estados Unidos elaboró un informe el 6 de enero de 2017. El documento cuenta con una serie de recomendaciones para mejorar el proceso electoral y su contenido no avanza en contra de la utilización de los sistemas electrónicos sino en fortalecer las medidas de seguridad de los mismos. Estas medidas apuntan, principalmente, en el reemplazo de todo sistema de votación desactualizado y el establecimiento de que como mínimo cualquier máquina no posea conexión inalámbrica y ofrezca un registro papel verificable por el/la elector/a. A su vez, propone re-examinar las prácticas corrientes para asegurar la cadena de custodia de los registros papel²³.

²² US Election Assistance Commission (2009). “State Requirements and the Federal Voting System Testing and Certification Program”. <https://www.eac.gov/assets/1/1/State%20Requirements%20and%20the%20Federal%20Voting%20System%20Testing%20and%20Certification%20Program.pdf>

²³ U.S. Senate Select Committee on Intelligence (2018). “Russian Targeting Of Election Infrastructure During The 2016 Election”. Summary Of Draft Ssci Recommendations. <https://www.burr.senate.gov/imo/media/doc/One-Pager%20Recs%20FINAL%20VERSION%203-20.pdf>

Emiratos Árabes Unidos

La Comisión Electoral del país comenzó a implementar un sistema de votación electrónico desde las elecciones del año 2005²⁴ para la selección de los miembros del “Consejo Nacional Federal” cuya función es revisar, aconsejar y enmendar propuestas legislativas así como supervisar el desempeño de los miembros del gabinete. El sistema consiste en terminales de votación de registro electrónico directo que además imprimen la selección del votante en papel para ser luego depositada en una urna a los fines de un control posterior. El sistema también ofrece la posibilidad de votar en cualquiera de los centros de votación habilitados debido a que la identificación del elector se realiza usando “ID Smart Cards”, a través de un kit de identificación, desarrollado por la Autoridad de registro de las personas²⁵.

Los análisis de seguridad realizados al sistema concluyeron que la inviolabilidad del sistema de voto electrónico dependía más del nivel de protección ofrecido por el despliegue operativo el día de los comicios que por las propias características del sistema en sí. A los fines de garantizar la seguridad del sistema, el Ministerio de Ciencia e Investigación buscó que su software (producto desarrollado por privados) fuera certificado por un organismo internacional independiente como el “Austrian Centre for Secure Information Technology”, siguiendo los estándares de voto electrónico dispuestos por el Consejo Europeo. El proceso y metodologías de desarrollo del software fueron auditados en base a las normas ISO/IEC 15408.



²⁴ Al-Khouri. (2012). “E-Voting in UAE FNC Elections, A case of Study”. Information and Knowledge Management. VOL 2, N°6, 2012. (PP.29) https://www.ica.gov.ae/userfiles/EVoting_UAE_%20A%20Case%20Study.pdf

²⁵ Al-Khouri. (2012). “E-Voting in UAE FNC Elections, A case of Study”. Information and Knowledge Management. VOL 2, N°6, 2012. (PP.33)

Filipinas

A partir de 2007, con la aprobación del “Acta de Modernización Electoral”, se estableció un marco normativo para el uso automatizado de sistemas de votación. La Comisión electoral “COMELEC”, compuesta por miembros del gobierno, la academia, sociedad civil y especialistas en TICs, es la encargada de seleccionar la tecnología mientras que un “Comité Técnico de Evaluación” conformado por líderes del gobierno, la industria y la sociedad civil deben certificar que los componentes de hardware y software funcionen de manera segura y precisa. Para las elecciones nacionales del 2010 se evaluaron cinco tipos de tecnologías en base a su precisión, seguridad, velocidad, transparencia y costo, y se determinó que lo más recomendable era utilizar tecnologías de registro electrónico directo o de lector óptico central para el conteo, siendo esta última la que resultaría seleccionada para el proceso de 2010. El sistema escaneaba las boletas identificando las marcas realizadas en ellas por el/la votante cuando la votación cerraba. El sistema imprimía un reporte con los resultados y los transmitía al sistema de conteo que los totalizaba contemplando al conjunto de los establecimientos.

Una de las principales críticas de la implementación fue que a pesar de que la Ley obliga a la COMELEC a permitir que los partidos u organizaciones de la sociedad civil revisen el código fuente del sistema, solo se garantizó este derecho de una forma limitada y acotada, lo cual no permitía una revisión a fondo. Esta situación llevó a que se realizara una denuncia ante la Corte Suprema quien determinó que no había motivos para restringir el acceso. Recién dos días antes de las elecciones del año 2013, la COMELEC puso a disposición el código fuente para su revisión por los interesados²⁶. Este sistema es el que se sigue utilizando para las elecciones generales, previendo su uso nuevamente para las elecciones de 2019.

²⁶ National Democratic Institute. (2013). “Philippines: Building the Electronic Counting System”. <https://www.ndi.org/e-voting-guide/philippines-CS/building-the-e-counting-system>

Francia

En Francia el término voto electrónico hace referencia tanto al sufragio a través de internet utilizado por ciudadanos/as residentes en el exterior como a las máquinas de votación que se utilizaron en más de 60 ciudades²⁷.

El hecho de que no se haya logrado demostrar que los sistemas de votación electrónica requieran menos recursos económicos o humanos que el tradicional voto en papel, llevó a que mermara el interés por su incorporación²⁸. Asimismo, el Ministerio del Interior decidió interrumpir la homologación de nuevos modelos de máquinas, por lo cual actualmente sólo se utiliza en aquellos distritos que aún cuentan con tecnología homologada previamente²⁹.

Con respecto al voto a través de internet, en el año 2012 el Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia lo había autorizado para las elecciones legislativas. Sin embargo para las elecciones de 2017 decidió dar marcha atrás con este método debiendo los/as extranjeros/as votar por correspondencia. La decisión fue tomada luego de una recomendación negativa de la “Agencia Nacional de Seguridad de Sistemas Informáticos”³⁰.

India

A partir del año 2004, los/las electores/as sufragaban utilizando un instrumento electrónico de votación integrado por dos componentes: una unidad de votación unida por un cable a una unidad de control de la identidad. Los “EVM” (dispositivos de votación electrónica) tienen un doble proceso de auditoría: el primero realizado por ingenieros/as representantes de los partidos políticos y consta de una revisión práctica de la totalidad de los equipos, buscando la certeza de su correcto funcionamiento. Luego, los/as

²⁷ AVVE. (2018). *Encuentro de la Asociación de ciudades para el voto electrónico (AVVE) con el ministro del interior*. http://data.over-blog-kiwi.com/1/54/87/31/20180221/ob_478341_reunion-au-ministere-de-l-interieur-du.pdf

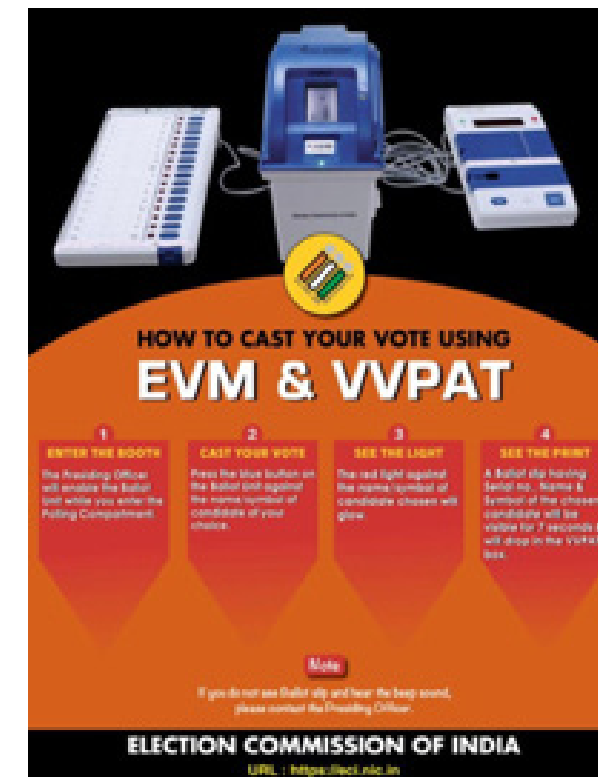
²⁸ Claire Dufetrelle (2009). “Le vote électronique est-il vraiment possible?” http://etienne.chouard.free.fr/Europe/messages_recus/Claire-Dufetrelle_Le-vote-electronique-est-il-vraiment-possible.pdf

²⁹ Informe de la comisión de leyes constitucionales, legislación, sufragio universal y administración general, voto electrónico, senado 9 de abril de 2014, <https://cdn2.nextinpact.com/medias/rapportvoteinternet.pdf>

³⁰ Disponible en: https://www.lemonde.fr/pixels/article/2017/03/07/annulation-du-vote-electronique-des-craintes-d-une-attaque-majeure-rendant-le-systeme-indisponible_5090506_4408996.html

legisladores/as de la asamblea, son convocados para observar el proceso mediante el cual las máquinas son preparadas. Por su parte, otro proceso de auditoría se realiza a escasos días de las elecciones, con anterioridad a que las máquinas sean destinadas a las correspondientes mesas de votación³¹.

El sistema de votación que utiliza la India ha sido sometido constantemente a actualizaciones, relativas a seguridad y usabilidad; una de las principales novedades fue la incorporación, luego de las elecciones de 2013, de un sistema de autenticación del voto a través de la impresión de un comprobante papel³².



La incorporación del soporte en papel al momento de la emisión del voto fue incorporado en India por un fallo de la Corte Suprema del año 2012.

Los comicios de 2019 se realizaron entre el 11 de abril al 19 de mayo, convocándose a 900 millones de electores, en 1 millón de puestos de votación. Para este comicio la Comisión Electoral también incorporó una aplicación móvil (“<https://cvigil.eci.gov.in/>” cVIGIL) para que las personas pudieran denunciar cualquier violación al código de conducta como sobornos, pegatina de carteles no autorizados, discursos de campaña que inciten al odio, etc.

Panamá

El Tribunal Electoral decidió realizar una prueba piloto en las elecciones presidenciales y legislativas del año 2014, implementando un sistema de voto electrónico desarrollado por la autoridad comicial en uno de los circuitos de la Ciudad de Panamá, afectando a 4.859 electores³³.

³¹ Disponible en: http://eci.nic.in/eci_main1/evm1.aspx

³² Election Commission of India. (2018). “Status paper on electronic voting machine (EVM)”. Nirvachan Sadan, Ashoka Road, New Delhi – 110001.

³³ Tribunal Electoral de Panamá (2014). <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/el-2-y-3-de-mayo-electores-que-votan-en-el-remon-cantera-seran-capacitados-sobre-el-voto-electronico/>

Para las elecciones de 2019, el Tribunal Electoral planea implementar nuevamente el sistema de voto electrónico a modo de prueba en el circuito de San Francisco, perteneciente a la capital del país.

Paraguay

Para las elecciones de los años 2001 y 2003 se realizaron elecciones con implementación parcial de urnas electrónicas, adquiridas a través de un acuerdo entre la Justicia Electoral de Paraguay y de Brasil. En el año 2003 fueron habilitados para votar con las urnas 1.102.255 ciudadanos y ciudadanas, de los cuales votaron 740.474, lo que representa el 67,18% de los empadronados³⁴. Hacia el año 2008 aumentó la oposición de los partidos políticos al sistema, por lo que el Tribunal Superior de Justicia Electoral realizó una consulta a los partidos sobre su opinión respecto al uso del voto electrónico. Como resultado de ello, encontraron que la mayoría de los y las representantes de la oposición se opusieron al sistema, mientras que solo el partido oficialista lo prefería pero sin oponerse a la utilización del voto papel. Debido a esto, se tomó la decisión de dejar de utilizar el sistema y sufragar a través del 100% de boletas papel. Las últimas elecciones presidenciales y departamentales realizadas en Paraguay en abril de 2018, contó con una misión de observación electoral de la OEA. A principios de 2019, el presidente de dicho Tribunal Electoral, el Dr. Jaime Bestard, se reunió en Washington con el Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, y luego de analizar el informe de la Misión firmaron un acuerdo para la prestación de cooperación técnica en materia electoral. El primer objetivo es establecer un marco regulatorio para el desarrollo e implementación de proyectos de cooperación técnica en temas convenidos de común acuerdo entre las partes, incluyendo aspectos relacionados al uso de tecnología electoral³⁵. Asimismo, el pasado 22 de mayo, el Congreso paraguayo aprobó una serie de modificaciones al Código Electoral, entre ellas la incorporación del sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales, la paridad de género para la conformación de listas internas y la implementación del voto electrónico para elecciones municipales.

³⁴ Página web oficial del Tribunal Superior de Justicia. <https://tsje.gov.py/elecciones-generales-2003.html>

³⁵ Disponible: [http://tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/2019-acuerdo-TSJE-OEA%20\(1\).pdf](http://tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/2019-acuerdo-TSJE-OEA%20(1).pdf)

Perú

La Oficina Nacional de Procesos Electorales desarrolló su propio sistema, denominado “Voto Electrónico Presencial” (VEP) y “Sistema de Escrutinio Automatizado” (SEA), implementándolos progresivamente a nivel municipal y regional desde el año 2011. El derecho a sufragar se lleva a cabo cumpliendo con los siguientes pasos: luego de ser identificado, el/la elector/a recibe una tarjeta de activación que es insertada en la máquina de votación. Mediante una pantalla táctil procede a seleccionar al candidato/a de su preferencia y, acto seguido, debe chequear la certeza de su selección. Confirmada la acción, obtiene un comprobante en papel que debe ser introducido en la respectiva urna. Antes de retirarse, el/la elector/a debe devolver la tarjeta de activación que previamente le fuera entregada³⁶. Para las elecciones regionales y municipales de octubre de 2018, la Oficina Nacional de Procesos Electorales estableció que se volviera a utilizar el voto presencial electrónico en el área de Lima Metropolitana, incluyendo a las localidades de Ate, Chorrillos, Lurigancho, San Juan de Miraflores, Santa Anita y Santiago de Surco, más los 34 distritos del interior en los que ya se había aplicado esta tecnología, haciendo un total de 8.396 mesas de sufragio y llegando a más de 2 millones de electores/as.



Rusia

Desde el año 2012 se probaron dos sistemas diferentes de votación electrónica: por un lado, un sistema de pantallas táctiles de registro de voto, y por el otro, un escáner óptico para el conteo y tabulación de las boletas papel. Para las elecciones de 2018 aproximadamente el 30% de los centros de votación utilizaron los equipos de lectores ópticos, mientras que el resto utilizó boletas de papel tradicionales. Los centros que contaron con lectores transferían sus resultados a la central electoral, una base de datos desarrollada por el Estado para almacenar e intercambiar información entre comisiones electorales, que sirve además como medio para el registro del votante, la preparación de los

³⁶ Oficina Nacional de Procesos Electorales. Documento de capacitación. Disponible en: <https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2017/em-dic2017/docs/como-votar/como-votar-vep.pdf>

padrones y el establecimiento de los resultados de las elecciones tanto locales como nacionales. Los resultados preliminares y definitivos son cargados al sistema, siendo accesibles a los usuarios a través de internet³⁷.

Suiza

La Confederación Suiza lleva a cabo un proyecto de implementación del voto electrónico que se inició en el año 2000³⁸. En el año 2002 el Consejo Federal emitió un informe sobre su viabilidad luego de lo cual comenzaron las pruebas piloto en 3 cantones (Zúrich, Neuchâtel y Ginebra) que desarrollaron sus propios sistemas³⁹. En vista de los resultados, en el año 2006 el Parlamento y el Consejo Federal se decidieron a una extensión progresiva de las pruebas definiendo nuevas exigencias de seguridad y adaptando, en consecuencia, las bases legales. Suiza ha realizado más de 200 pruebas piloto en el marco del proyecto de evaluación. En el 2017 se dieron por finalizadas⁴⁰ para proceder con la etapa de implementación, previa modificación de la legislación⁴¹.

Hoy en día, las pruebas piloto de voto electrónico se llevan a cabo en 8 cantones, de los cuales 3 limitan el voto electrónico a los electores/as residentes en el extranjero (Berna, Lucerna y Argovia). En los cantones de Ginebra, Neuchâtel, San Galo, Friburgo y Basilea-Ciudad el voto electrónico está disponible para una parte del electorado residente⁴².

³⁷ International Fundation for Electoral Systems. (2018). "Elections in the Russian Federation. 2018 Frequently Asked Questions". https://www.ifes.org/sites/default/files/2018_ifes_russian_federation_presidential_election_faqs_final.pdf

³⁸ Cancillería Federal de la Confederación Suiza. "Voto electrónico". <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/droits-politiques/groupe-experts-vote-electronique/vue-d-ensemble.html>

³⁹ Informe del Consejo Federal. (2002) https://www.egovernment.ch/index.php/download_file/force/1080/3469/

⁴⁰ Cancillería Federal de la confederación Suiza (2017). "Mandat du Groupe d'experts Vote électronique: passage à la mise en exploitation et dématérialisation du vote". <https://www.bk.admin.ch/dam/bk/fr/dokumente/pore/Mandat%20du%20Groupe%20d'experts%20Vote%20%C3%A9lectronique.pdf.download.pdf>

⁴¹ Organización para la expansión de los servicios electrónicos del gobierno (2019). "Vote électronique" <https://www.egovernment.ch/fr/umsetzung/schwerpunktplan/vote-electronique/>

⁴² Confederación general y cantones. (2017). "Declaración de intención de introducir el voto electrónico." https://www.egovernment.ch/index.php/download_file/force/1139/3469/

Entre el 25 de febrero y el 24 de marzo de 2019 el Swiss Post puso a disposición del público el instrumento electrónico de votación que desarrollaron para su uso en las elecciones de Suiza. El objetivo de este *hackeo* público, del cual participaron alrededor 3.200 personas de 137 países, era encontrar fallas y debilidades del sistema que pusieran en peligro la seguridad de las elecciones. Se encontraron 28 errores confirmados en el código fuente que son de bajo riesgo (es decir que no altera de ninguna manera los votos) y tres errores críticos. Sin embargo, estos errores críticos interfieren de una manera que, en caso de haber sido explotados de forma maliciosa, hubiera sido detectado en el conteo de los votos, ya que lo que podía hacer era emitir votos inválidos. De todas formas, como medida de seguridad, retiraron el sistema para corregir las fallas, por lo que no estará disponible para las próximas elecciones⁴³.

Venezuela

A partir del año 2004 se comenzó a utilizar un sistema de votación electrónico el cual consiste en la utilización de una pantalla táctil o una boleta electrónica para la selección de los/as candidatos/as. El voto queda registrado en las memorias fijas de la máquina y en un comprobante en papel que el elector/a deposita en una urna. Cuando se cierra la jornada de votación la misma máquina plasma los resultados en las actas impresas de totalización y se puede co-tejar con los comprobantes físicos en caso auditoria.

El sistema cuenta con auditorías del software de votación, de producción de las máquinas de votación, de pre-despacho de máquinas de votación, de infraestructura, del sistema de identificación biométrica, de producción del sistema de identificación biométrica, de la red de transmisión de datos, del sistema de totalización, de las memorias y de las boletas electrónicas. A su vez se realizan auditorías posteriores al uso. Asimismo, es importante destacar que todo el proceso cuenta con un plan de contingencia establecido en los artículos 164 y 165 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

⁴³ Swiss Post (2019). "Swiss Post temporarily suspends its e-voting system". Disponible en: <https://www.post.ch/en/about-us/company/media/press-releases/2019/swiss-post-temporarily-suspends-its-e-voting-system>

Países que utilizaron voto electrónico

Alemania

Las primeras pruebas de voto electrónico en el país comenzaron a realizarse en 1998, optándose por un sistema de registro directo sin registro papel. Hacia el año 2005 el sistema se había habilitado y fue utilizado para las elecciones parlamentarias. Sin embargo su uso fue suspendido para futuras elecciones debido a un fallo de la Corte Federal Constitucional.

En el fallo, los jueces no emiten un pronunciamiento contrario al voto electrónico (de hecho, se afirma que la norma federal que posibilita el empleo de máquinas de votación es acorde a derecho) sino que se trata de un análisis basado en principios constitucionales implícitos, es decir no consagrados expresamente en el texto de la Carta Magna Alemana.

Se indica, aquí resumimos, que los votantes deben estar en condiciones de controlar la emisión y conteo de su voto, salvando el carácter secreto de éste, sin necesidad de conocimientos especializados (el soporte papel se sugiere, de hecho, como una de las alternativas viables más allá de la emisión con máquina)⁴⁴. Cabe destacar que el resultado de las elecciones no es cuestionado debido a que, no se encontró evidencia de que el sistema funcionara mal o que hubiera sido manipulado.

Colombia

A partir del año 2006 se implementaron pruebas no vinculantes con sistemas de votación electrónica⁴⁵. La Ley N° 1.475 sancionada durante el año 2011 crea la Comisión para la implementación del voto electrónico y establece que *“la implementación del nuevo mecanismo se realizará gradualmente hasta alcanzar su pleno desarrollo dentro del término previsto por la mencionada Comisión. En ningún caso, el término excederá su plena implementación más allá de las elecciones para Congreso que se realizarán en el año 2014”*. En las elecciones del 2018 no se incorporó el sistema de voto electrónico, a pesar de que la Ley así lo establece.

⁴⁴ Corte Federal Constitucional. (2009). “Use of voting computers in 2005 Bundestag election unconstitutional”. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2009/bvg09-019.html>

⁴⁵ Misión de Observación Electoral (2014). “Implementación del Voto Electrónico en Colombia 2014”. <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/06/Libro-Implementaci%C3%B3n-del-Voto-electr%C3%B3nico-en-Colombia.pdf>

Costa Rica

Costa Rica viene realizando pruebas de votación con tecnología electrónica desde el año 2002. Luego de las pruebas piloto, el Tribunal Superior Electoral intentó utilizar el sistema de Brasil para las elecciones presidenciales y municipales del 2006. Sin embargo, factores presupuestarios y logísticos impidieron concretar el proyecto.

A partir de esas experiencias, el Tribunal Superior Electoral hizo un llamado al sector académico para que presenten propuestas y trabajen en conjunto con el objetivo de avanzar con la posibilidad de incorporar el voto electrónico. En esta línea, el Tecnológico de Costa Rica realizó una serie de estudios sobre las posibles propuestas y contribuyó en el establecimiento de las características básicas que debería tener el hardware y el software para poder ser implementado. En segundo lugar se realizó un análisis de mercado con las diferentes soluciones posibles ofrecidas por las empresas especializadas en la materia, concluyendo que los precios no resultaban acordes a la realidad nacional⁴⁶.

Los elevados costos de las alternativas analizadas, junto con las restricciones presupuestarias y el hecho de contar con proyectos de mayor prioridad, resultaron que el TSE entrara en un estado de espera para llevar adelante la experiencia de votaciones electrónicas.

Guatemala

Durante el año 2002 tuvo lugar en la República de Guatemala, un proceso electoral que seleccionó alcaldes/sas y síndicos/as mediante voto con incorporación de tecnologías electrónicas. Sin embargo, a principios del año 2015 se abandonó el proceso por decisión del Tribunal Superior Electoral. Tal determinación se fundamentó en varios inconvenientes que deberían ser sorteados para proceder con la incorporación tecnológica: en primer lugar, sería necesario realizar modificaciones a la Ley Electoral y de Partidos Políticos; en segundo lugar, el analfabetismo, seguía siendo una dificultad considerable; finalmente, cuestiones presupuestarias alejaban la implementación del voto electrónico.

⁴⁶ Para una lectura más detallada sobre el trabajo del TSE ver: Schmidt y Gutierrez. 2016. “Hacia el desarrollo de un prototipo de sistema de voto electrónico para Costa Rica.” <http://www.scielo.sa.cr/pdf/tem/v29n3/0379-3982-tem-29-03-00146.pdf>

Estos mismos argumentos fueron defendidos por la Universidad de San Carlos de Guatemala en una publicación titulada: “Análisis de la implementación del voto electrónico”⁴⁷. La misma, en el apartado de recomendaciones, instó a la celebración de acuerdos de cooperación técnica con diversas entidades, a la creación de una comisión especial para llevar a cabo los estudios pertinentes y a la realización de experiencias de participación ciudadana que utilizaran tecnologías, a efectos de concientizar gradualmente a la población⁴⁸.

España

Solo las comunidades autónomas de País Vasco y Cataluña realizaron pruebas con voto electrónico. En el primer caso, la implementación del voto electrónico fue regulada en la legislación local. Al comienzo, las pruebas que se realizaron tenían carácter optativo, en el que el/la ciudadano/a podía elegir entre utilizar la urna tradicional y la urna electrónica. Sin embargo, a pesar de estas experiencias, no se produjo una transición hacia el voto electrónico debido al excesivo gasto público que implicaba la coexistencia de los dos sistemas, como también las dudas que se



posaron sobre la seguridad jurídica, la confusión en los/as votantes y los mayores recursos humanos avocados a la tarea. Posteriormente se realizaron pruebas exitosas con un nuevo sistema denominado “Demotek”, el cual tuvo implementación en elecciones que no implicaban cargos públicos representativos. Sin embargo, a pesar de que la ley contempla su implementación, hasta el momento no se ha optado por utilizar el sistema para las elecciones autonómicas⁴⁹.

⁴⁷ Navarro. (2011). “Análisis de la implementación del voto electrónico”. (pp 109-110). Universidad San Carlos de Guatemala. http://www.biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_9007.pdf

⁴⁸ Navarro. (2011). “Análisis de la implementación del voto electrónico”. (pp 111-112). Universidad San Carlos de Guatemala. Guatemala.

⁴⁹ Itziar. (2011). “Voto Electrónico en el País Vasco”. Monterrey (México)

Finlandia

En el año 2008 en Finlandia se otorgó la posibilidad de votar por internet en tres municipalidades (Karkkila, Kauniainen y Vihti). A partir de un reclamo, la Corte Suprema Administrativa anuló los resultados por fallas en el procedimiento y en las instrucciones para utilizar el sistema, ordenando nuevas elecciones. Como consecuencia, el gobierno decidió no utilizar el sistema en futuras elecciones. Según la organización “Democracy-reporting”, al igual que el caso de Alemania, Finlandia no rechazó el uso de tecnologías electrónicas para la votación, sino que quitó la certificación del sistema utilizado⁵⁰.

Países Bajos

Países Bajos fue uno de los países europeos que más trayectoria sostuvo en el uso del voto electrónico a nivel nacional, principalmente con la utilización de tecnología “NEDAP” de registro directo sin comprobante papel. A partir de que Irlanda, que había adquirido el mismo sistema, decidiera que no cumplía con condiciones de seguridad informática, en 2006 el Ministro del Interior formó dos comisiones de expertos y expertas para determinar la continuidad de su implementación. Los reportes de estas comisiones fueron negativos para los sistemas que se estaban utilizando y establecían como mínimo la necesidad de aumentar la verificabilidad del voto a través de un certificado papel. En el año 2007 se retiró la regulación que permitía el uso de máquinas de votación y se decidió que la misma se haría con boletas de papel.

República de Irlanda

La República de Irlanda comenzó a realizar pruebas de voto electrónico en el año 2002 y decidió efectuar su implementación a nivel nacional para las elecciones del 2004, adquiriendo las máquinas “NEDAP”. A partir del 2003 el gobierno establece una Comisión sobre Voto Electrónico para que auditara y elaborara un reporte sobre el sistema que se implementaría en el 2004. El resultado fue desfavorable para el sistema, estableciendo que no se recomendaba su uso para las próximas elecciones. Por este motivo el gobierno tuvo que suspender su

⁵⁰ Democracy Reporting International. (2011). “Electronic Voting Machines: The promise and perils of a new technology”. http://democracy-reporting.org/newdri/wp-content/uploads/2016/02/dri_briefing_paper_11_-_electronic_voting_machines.pdf

aplicación para el 2004 y posteriormente buscó adecuar los sistemas para que cumplieran las disposiciones de la comisión (principalmente la implementación de un certificado papel), pero sin éxito⁵¹.

Japón

En Japón se habilitó la utilización de sistemas de voto electrónico para elecciones a nivel local en el año 2001 a través de la “Electromagnetic Recording Voting Act”, la cual además establece que cada municipio debe establecer su propia legislación sobre voto electrónico antes de su implementación. La primera experiencia de voto electrónico se llevó a cabo en el año 2002⁵² y 10 municipalidades implementaron alguna modalidad del mismo hasta el 2016. No obstante, los altos costos que generaba la utilización de los equipos, sumado a que el proyecto de Ley que habilitaba su uso para elecciones nacionales no fue aprobado durante el 2008, fueron desalentando su uso gradualmente hasta que luego de las elecciones del 2016, Rokunohe, el único municipio que continuaba implementándolo, optó por abandonarlo⁵³.

Kazajistán

En el 2004 se modificó la ley permitiendo la implementación de tecnologías electrónicas para las elecciones y ese mismo año se aplicó el sistema “Sailau” en los comicios parlamentarios. El sistema se mantuvo durante varias elecciones atravesando significativas modificaciones⁵⁴. Sin embargo entró en desuso luego de las elecciones parlamentarias del 2007⁵⁵. De acuerdo al presidente de la Comisión Central Electoral, los motivos por los que se optó

⁵¹ Esteve, Goldsmith y Turner. (2012). “*International Experience with e-voting*”. International Foundation for Electoral System. <https://www.parliament.uk/documents/speaker/digital-democracy/IFESIVreport.pdf>

⁵² Masahiro. (2009). “*E-Voting in Japan 2002-2009*”. Paper presented at the 21th World Congress of the International Political Science Association, Santiago, Chile, July 12-16, 2009 <http://rc10.ipsa.org/public/e-voting-in-japan.pdf>

⁵³ The Mainichi (2018). “*Last Municipality in Japan Scraps Electronic Voting System*”. <https://mainichi.jp/english/articles/20180404/p2a/00m/0na/023000c>

⁵⁴ Douglas W. Jones (2008). “*Kazakhstan: The Sailau E-Voting System*”. University of Iowa. <http://homepage.divms.uiowa.edu/~jones/voting/IFESkazakhstan.pdf>

⁵⁵ Office for Democratic Institutions and Human Rights. (2012). “*Election Observation Mission Final Report*”. <https://www.osce.org/odihr/elections/89401?download=true>

dejar la utilización del sistema se basaron en que el mismo no fue incorporado y aceptado por los votantes, y que la mayoría prefería utilizar el sistema tradicional; los partidos políticos no confiaban en el sistema y se necesitaban grandes fondos para mantener el sistema actualizado y funcionando⁵⁶.

México

México ha venido implementando el uso de mecanismos electrónicos de votación para los comicios locales en Coahuila (2005, 2008 y 2009), Ciudad de México (2009) y Jalisco (2009 y 2012) para la elección de sus autoridades. A nivel federal no se han realizado pruebas de voto electrónico. A pesar de las realizadas en los niveles subnacionales, no se encontró información de que los sistemas se volvieran a utilizar para elecciones recientes. Sin embargo, el Instituto Electoral de la Ciudad de México solicitó al Instituto Nacional Electoral utilizar un sistema de votación por internet de desarrollo propio para el voto de ciudadanos/as residentes en el exterior para los comicios 2017-2018. A través de una serie de auditorías del sistema, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó rechazar la solicitud, alegando que el sistema todavía no se encontraba preparado para garantizar un voto libre y autentico, definiendo que dicho sistema debía seguir desarrollándose para cumplir los requisitos necesarios⁵⁷.

⁵⁶ Diario Tengri News. (2011). “*Sailau e-system will not be used at Kazakhstan Parliamentary Elections in 2012*”. https://en.tengrinews.kz/politics_sub/Sailau-e-system-will-not-be-used-at-Kazakhstan-parliamentary-5678/

⁵⁷ Instituto Nacional Electoral (2017). “*Acuerdo del consejo general del instituto nacional electoral respecto de la solicitud del instituto electoral de la ciudad de México para implementar la modalidad del voto electrónico de los ciudadanos residentes en el extranjero para la elección de la jefatura de gobierno de dicha entidad en el proceso electoral local 2017-2018*”. <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93515/CGex201708-28-ap-13.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Noruega

Noruega llevó adelante pruebas piloto de voto por internet en el año 2011, en elecciones locales, y en el año 2013, en elecciones parlamentarias, recibiendo más de 94% en la evaluación de confianza de los/as votantes. Sin embargo, en el 2014 se decidió cancelar el proyecto dadas las preocupaciones de seguridad que expresaron diversos actores políticos, sumada a la conclusión del gobierno respecto a que el sistema no logró incrementar la participación del electorado en general, ni promovió la participación de nuevos grupos, como el público joven.

Asimismo, auditorías independientes por parte del Centro de Cómputos Noruega y la Universidad Noruega de Ciencias, encontraron ciertos problemas vinculados a la seguridad del sistema y establecieron que no era seguro.

Por otro lado, el reporte final de la “OSCE/ODIHR Election Assessment Mission”, sostiene que expertos y expertas en voto electrónico expresaron satisfacción con los mecanismos que verifican los resultados de la elección y la protección del secreto del sufragio, aunque recomendaron recursos adicionales para auditar la integridad del sistema y poder realizar una verificación del voto “punta a punta”⁵⁸.

Reino Unido

A partir de la aprobación del acta “Representation of the People” se comenzaron a realizar pruebas piloto para las elecciones locales de varios municipios desde el año 2002. Estas incluyeron sistemas de máquinas de votación o escaneo óptico de boletas papel, voto telefónico y voto por internet desde terminales públicas. Las pruebas se realizaron hasta el año 2007 (exceptuando el 2005 debido a que las elecciones locales coincidían con las generales). En total se llevaron adelante más de 30 pruebas pilotos.

Luego de las pruebas del 2007 la Comisión Electoral declaró que había un riesgo demasiado alto y que las pruebas, seguridad y medidas de calidad adoptadas eran insuficientes. Por ello recomendó fuertemente no realizar más pruebas de voto electrónico hasta que se cumplieran las siguientes cuestiones⁵⁹:

⁵⁸ Parlamento Europeo. (2016). “Potential and Challenges of E-voting in the European Union”. Study for the AFCE Commite. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556948/IPOL_STU\(2016\)556948_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556948/IPOL_STU(2016)556948_EN.pdf)

⁵⁹ EAC. (2011). “Testing and Certification Technical Paper #2”. <https://www.eac.gov/assets/1/28/SIV-FINAL.pdf>

- Una modernización del marco electoral que cubriera de forma abarcativa el rol del voto electrónico, incluyendo una visión de planeamiento clara y estratégica que subraye como el proyecto aportaría transparencia y confianza.
- La centralización de un proceso de acreditación y certificación de soluciones electrónicas para que las autoridades locales pudieran acceder a tecnologías que hubieran sido correctamente testeadas y aprobadas.
- El tiempo suficiente para planear los pilotos.

Comentarios Finales

Este trabajo presenta el estado actual del voto electrónico en los diferentes países que lo han utilizado o que han realizado pruebas piloto.

El relevamiento de los casos muestra que la incorporación de tecnología en la etapa de emisión del sufragio es una realidad que han explorado y aplicado varios países del mundo, alcanzando más de 2 mil millones de personas. Asimismo, que aquellos que han suspendido su utilización fundamentaron su decisión en circunstancias tanto técnicas y de seguridad como políticas o presupuestarias, pero en general sin descartar su posible implementación en el futuro.

Casos como el de Alemania, Estados Unidos, India y el de los Países Bajos muestran que las principales recomendaciones al momento de aplicar el voto electrónico apuntan a reforzar las auditorías tanto de organismos e instituciones públicas como de la sociedad civil y que se incorporen registros en papel como elemento de control para el votante y demás actores involucrados.

Seguramente en los próximos años veamos que esta “foto” varíe, con países realizando nuevas implementaciones y otros abandonando la misma. Lo que es claro es que la incorporación de tecnología al instrumento de sufragio estará vinculada a que la misma permita sumar incentivos a la participación ciudadana, atravesada por una implementación colaborativa, que permita garantizar los mayores niveles de confianza entre los actores que intervienen en el juego democrático.



2.

Sección Provincias Argentinas

2. Instrumentos de votación a nivel provincial en Argentina

Leandro Di Primio y Javier Tejerizo

En esta sección abordaremos los diferentes instrumentos de votación que utilizan actualmente distritos subnacionales de Argentina, más específicamente aquellos que difieren de aquel utilizado para las elecciones nacionales que describiéramos en el apartado anterior. Estos son los casos de las provincias de Córdoba, Santa Fe y Salta. Realizaremos un breve repaso del contexto en el que se optó por cambiar el instrumento de votación, del sistema electoral de cada una de las provincias mencionadas, de la normativa que regula al instrumento y finalmente analizaremos su implementación.

Cuadro 1:

Características del Instrumento de votación y normativa por distrito				
Distrito	Instrumento de votación	Normativa	Forma de listas	Legislación sobre incorporación de tecnologías
Córdoba	Boleta Única de Sufragio	Ley N°9.571	Cerrada bloqueada	Posee
Santa Fe	Boleta Única por Categoría	Ley N°13.156, y decreto reglamentario 86/11. Ley N°13.461	Cerrada bloqueada	No posee
Salta	Sistema de Voto con boleta electrónica	Ley N°7.697 y Ley N°8.010	Cerrada bloqueada	Posee

Fuente: Elaboración propia en base a normativa.

2.1 Contexto

En Córdoba y Santa Fe, las reformas electorales que trajeron aparejados los cambios de sendos instrumentos de votación estuvieron estrechamente relacionadas con situaciones de tensión producidas en comicios muy competitivos.

En Santa Fe la discusión sobre el sistema de votación se concreta en el año 2009, durante el primer mandato del gobierno del Frente Progresista Cívico y Social, pero la misma venía siendo impulsada por el legislador Pablo Javkin con antelación. El objetivo era avanzar hacia un sistema de sufragio más claro para el elector, que imposibilitara la lógica de lemas que había imperado en la provincia desde hacía más de 20 años. Luego de un periodo de debate, la modificación fue aprobada durante el año 2010 por las Cámaras de Diputados y Senadores para ser aplicada por primera vez en las elecciones primarias y generales del año 2011.

En el caso de Córdoba, las elecciones de 2007 se resolvieron por un margen extremadamente acotado de sufragios entre los dos principales candidatos a gobernador. El escrutinio provisorio arrojó una diferencia de 1,17% de votos a favor de Juan Schiaretti con respecto a Luis Juez. Los menos de veinte mil votos que separaron a ambos candidatos pondrían al sistema en su conjunto ante una situación de estrés que abriría el camino hacia un proceso de reformas electorales integrales. Más concretamente, el Decreto N°2.192/07 avanzaría en la creación de una Comisión Consultiva de Expertos que tendría como objeto generar recomendaciones para una reforma política⁶⁰. En este sentido, uno de los principales encargos de la Comisión sería modificar el histórico instrumento de votación, reemplazando las boletas múltiples partidarias por la Boleta Única, hecho que finalmente tuvo lugar a finales del 2008 a través de la incorporación del capítulo IV “Boleta Única de Sufragio” al Código Electoral de la Provincia (Ley N°9.571).

En Salta, los motivos que llevaron al cambio del instrumento de votación no estuvieron vinculados a situaciones contextuales, sino a la voluntad del Poder Ejecutivo de mejorar el desarrollo de las elecciones. El gobierno de la provincia tomó la decisión de implementar de manera

⁶⁰ El trabajo de la comisión culminó con la creación del documento “Así no va más. Diagnóstico y propuestas de reforma político-electoral de la provincia de Córdoba.” Disponible en: <http://legistest1.legiscba.gob.ar/wp-content/uploads/2018/06/Dictamen-de-la-Comision-Consultiva-de-Expertos.pdf>

progresiva un sistema de votación con incorporación de tecnología, luego de una prueba piloto realizada en el año 2009. Se previó ir aumentando gradualmente el porcentaje de la población que utilizaría el sistema hasta llegar al 100% del electorado.

2.2 Normativa

El nuevo instrumento de votación utilizado en cada caso fue producto de una reforma de la legislación. En algunos casos, se han mantenido los requisitos establecidos desde su primera implementación y en otros se han ido modificando y adaptando en base a la experiencia de uso.

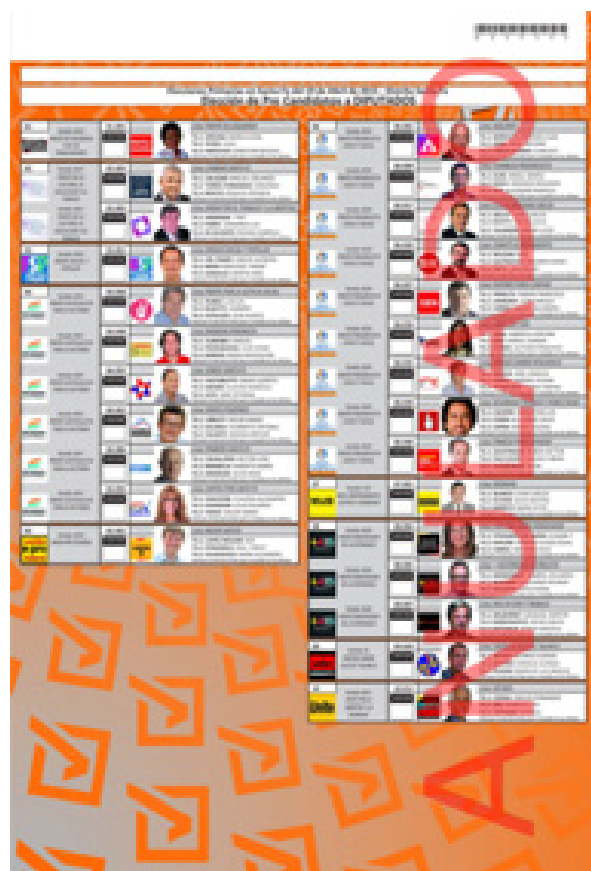
Santa Fe • Boleta Única por Categorías

La Ley N°13.156 regula las características de la Boleta Única en Santa Fe⁶¹. El artículo 2° de dicha Ley establece los parámetros para el diseño de la boleta:

- a) se debe confeccionar una Boleta Única para cada categoría de cargo electivo;
- b) contener nombre y foto de los y las candidatos y candidatas (para Diputados, Concejales y Comisiones Comunales, “la Autoridad Electoral debe establecer, con cada elección, qué número de candidatos titulares y suplentes deben figurar en la Boleta Única”);
- c) los espacios en cada Boleta Única deben distribuirse homogéneamente entre listas;
- d) contener el símbolo y la denominación de cada agrupación política;
- e) un casillero en blanco para efectuar la opción electoral al lado de cada opción;

⁶¹ La misma fue modificada por la Ley N° 13.461, la cual, entre otras, elimina la incorporación del casillero para voto en blanco de la boleta, estableciendo que serán considerados votos en blanco aquellas boletas que se entreguen sin ninguna marca.

- f) confeccionarse en papel no transparente, cada categoría de diferentes colores, no ser menor que las dimensiones de una hoja A5 y contener indicación para su pliegue;
- g) estar adheridas a un talón donde se indique serie y numeración correlativa;
- h) contener en forma impresa la firma legalizada del presidente del Tribunal Electoral;
- i) espacio para que el presidente de mesa pueda firmar al momento de entregar la Boleta.

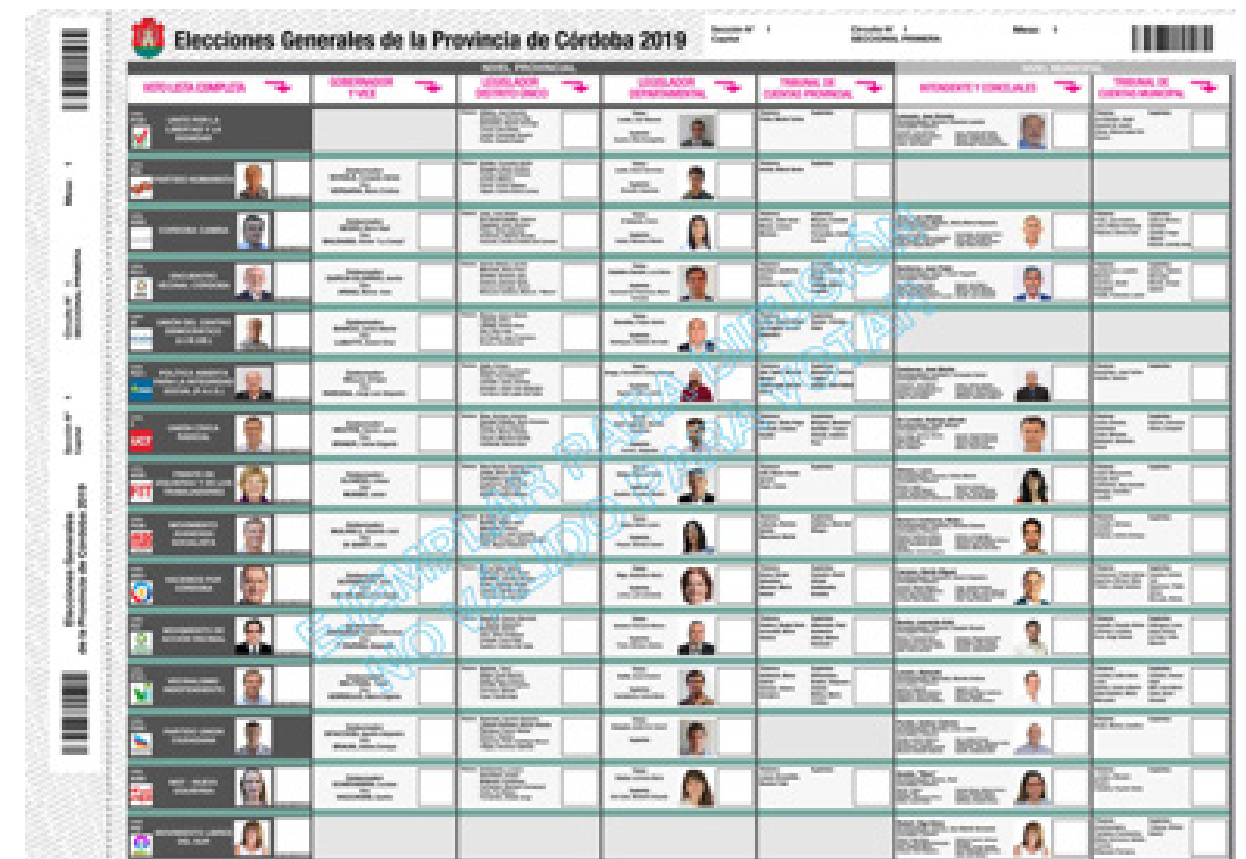


A su vez, en la reglamentación agrega algunas disposiciones complementarias vinculadas a las características de las boletas, siendo quizás la más destacada aquella referida a que el “orden correspondiente a los partidos, confederaciones y alianzas se asignarán por sorteo y serán los mismos que se utilicen en todas las categorías electorales en las que se presenten tanto en los comicios primarios como en los generales de un mismo proceso electoral”.

Córdoba • Boleta Única de Sufragio

Las características de la boleta se especificaron en el Código Electoral provincial, Ley N°9.571, sin embargo, antes de ser utilizada en la elección del año 2011, la Boleta Única de Sufragio (en adelante, BUS) sufrió su primer modificación a partir de la Ley N°9.838, sancionada el 22 de Septiembre del 2010, la cual modificó los artículos N°53 “Requisitos” y N°54 “Diseño”. Los artículos quedarían redactados de la siguiente manera:

“Artículo 53.- Requisitos. La Boleta Única de Sufragio estará dividida en filas horizontales de igual dimensión para cada partido, alianza o confederación política que cuente con listas de candidatos oficializadas. Las filas estarán separadas entre sí por una franja horizontal continua de color de aproximadamente tres milímetros (3 mm) de espesor, a fin de diferenciar nítidamente las fuerzas políticas que participan del acto electoral. A su vez, dentro de cada fila se separarán con líneas grises continuas verticales de aproximadamente medio milímetro (0,5 mm) de espesor, los diferentes tramos de cargos electivos (...).”



Se aprecia un mayor detalle en relación al diseño, asimismo, también enumera puntos similares a los establecidos para la boleta de Santa Fe:

- La boleta debe contar con un casillero en blanco junto con la leyenda “VOTO LISTA COMPLETA” para votar en conjunto por todas las categorías;
- Número y logotipo de cada agrupación política;
- Nombre completo y fotografía de los candidatos y candidatas a gobernador y legislador departamental;
- Nombre completo de los candidatos titulares y suplentes a legislador por distrito único y miembros del Tribunal de Cuentas de la Provincia.

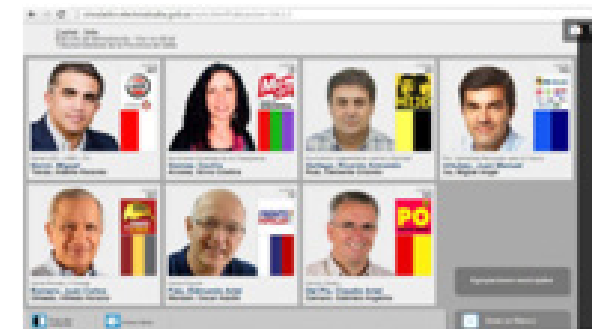
Asimismo, el artículo de requisitos contempla que en el supuesto de que municipios o comunas adhieran a la simultaneidad provincial, se agreguen columnas a la boleta con los cargos de dichas categorías. El otro artículo relevante es el referido al diseño:

“Artículo 54.- *Diseño. La Boleta Única de Sufragio debe ser confeccionada observando los siguientes requisitos en su contenido y diseño:*

- 1)** *Anverso: a) El año en que la elección se lleva a cabo; b) La individualización de la sección y circuito electoral, y c) La indicación del número de mesa.*
- 2)** *Reverso: a) Un espacio demarcado para que inserten las firmas las autoridades de mesa y los fiscales de mesa de los partidos, alianzas o confederaciones políticas; b) Las instrucciones para la emisión del voto, y c) La indicación gráfica de los pliegues para su doblez.*
- 3)** *La impresión será en idioma español, con letra de estilo “palo seco” o también denominada “san serif”, de tamaño seis (6) de mínima, en papel no transparente, pudiendo resaltarse en mayor tamaño el apellido y nombre del candidato a: gobernador, primer legislador por distrito único, legislador por departamento y primer candidato a miembro del tribunal de cuentas, primer candidato a convencional constituyente e intendente municipal o presidente comunal, en su caso;*
- 4)** *Tendrá una dimensión no inferior a los cuatrocientos veinte milímetros (420 mm) de ancho por doscientos noventa y siete milímetros (297 mm) de alto, quedando facultado el Juzgado Electoral a establecer el tamaño máximo de acuerdo con el número de partidos, alianzas o confederaciones políticas que intervengan en la elección;*
- 5)** *Al doblarse en cuatro partes por los pliegues demarcados, debe pasar fácilmente por la ranura de la urna, y*
- 6)** *Debe estar identificada con un código de barras de manera correlativa y adherida a un talón con igual identificación y contener las exigencias previstas en el inciso 1), subincisos a), b) y c) del presente artículo. Cuando el acto electoral deba realizarse como consecuencia del ejercicio de los institutos de democracia semidirecta, el Juzgado Electoral queda facultado para diseñar la boleta de sufragio con una dimensión menor a la prevista en el inciso 4) del presente artículo y con un tamaño de letra mayor al establecido en el inciso 3) del mismo.”*

Como se puede apreciar, la principal diferencia entre la Boleta Única de Córdoba y la de Santa Fe reside en el diseño que exhibe a las categorías electivas: en la primera de ellas, todas las categorías se encuentran contenidas en una sola boleta de sufragio, mientras que la perteneciente a la provincia de Santa Fe posee tantas boletas como categorías a elegir.

Salta • Boleta Electrónica



Las características de la Boleta Electrónica utilizada por Salta se encuentran determinadas en la Ley N°8.010, la cual, si bien especifica la necesidad del respaldo papel, hace mayor énfasis en las características que debe tener la pantalla para mostrar la oferta electoral. Al respecto, los artículos N° 17 y 18 son explicativos:

“Artículo 17.- *La pantalla deberá contener la oferta electoral en forma clara y legible para cualquier ciudadano, conteniendo mínimamente la foto y nombre del candidato o del primer candidato de la lista en caso de que se elija más de uno en esa categoría; el número de lista, la categoría a elegir y la fuerza política a la que pertenece. El orden de aparición de las opciones electorales en la pantalla deberá variar en forma constante y aleatoria. La foto del candidato no podrá exceder el ochenta por ciento (80%) del espacio asignado a la fuerza política respectiva. En las elecciones donde no se elijan cargos ejecutivos, la opción de lista completa deberá mostrar en la pantalla por lo menos el nombre y si fuere posible la foto del primer candidato de cada categoría.”*

“Artículo 18.- *Para el caso de que una fuerza política no postulara candidato en alguna categoría, la opción deberá aparecer en la pantalla igualmente cuando se elige por el método de lista completa.”*

2.3 Capacitación

La capacitación es una parte fundamental en todo proceso electoral, no basta con brindarla solamente a las autoridades de mesa, delegados y delegadas judiciales y fiscales, sino que también es necesario informar y capacitar a la ciudadanía en general. La utilización de medidas de capacitación efectivas y de gran alcance contribuyen a la calidad y transparencia del proceso electoral. Este punto cobra especial relevancia ante la incorporación de un nuevo

instrumento de votación, dado que además se suma la dificultad de la falta de conocimiento por parte de la ciudadanía sobre su funcionamiento. A continuación, detallamos como se abordaron las políticas de capacitación en los tres casos de análisis y las evaluaciones que pudieron recopilar algunos organismos independientes sobre la calidad y el alcance de las mismas.

Santa Fe

Para las elecciones del 2011 la capacitación estuvo orientada a distintos públicos específicos. Para las autoridades de mesa se dictaron cursos de capacitación presencial en distintos establecimientos a lo largo de la provincia y se dispuso una plataforma virtual. Esta plataforma contaba además con un examen para quienes quisieran capacitarse como autoridad de mesa y, en caso de aprobarlo, se imprimía un certificado con el que el ciudadano o la ciudadana podrían manifestar su intención de actuar como autoridad de mesa. La observación electoral encabezada por Bianchi y Lodi⁶² aporta datos interesantes sobre el abordaje de capacitación que llevó adelante la provincia. Por ejemplo, solo un 3% de las autoridades de mesa consultadas declaró no haber recibido capacitación para cumplir adecuadamente con su rol y un 97% evaluó que la misma había sido “Buena o Muy Buena”.

A su vez, se realizaron capacitaciones desde el Ministerio de Educación sobre el nuevo sistema de boleta única a los y las docentes de Formación Ética y Ciudadana en primer lugar, y luego al resto de docentes de todas las escuelas para que actuaran como replicadores de la información ante jóvenes y familiares.

Con el objetivo de alcanzar el 100% del territorio, se puso a disposición de municipios y comunas de la provincia la posibilidad de realizar tareas de capacitación a través de la entrega de elementos didácticos. De manera conjunta con la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas, y la Subsecretaría de Coordinación y Gestión Territorial, se realizaron jornadas de formación para el público en general, instituciones, fiscales partidarios y periodistas locales en municipios y comunas. Además, se llevaron a cabo charlas y talleres

⁶² Bianchi, Lodi, Et al. (2013). “Boleta única: estudio comparado de los casos de Córdoba y Santa.” 1a ed. UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario. Pp. 59

res de capacitación en distintas sedes vecinales. Al mismo tiempo, se hicieron capacitaciones específicas en universidades, colegios profesionales, organizaciones de la sociedad civil y en el sistema penitenciario y se difundió a través de medios de comunicación provinciales (106 radios, 54 canales de televisión, 85 diarios, revistas o periódicos y 70 páginas web). A su vez, se abrieron páginas de capacitación específicas como www.boletaunica.santafe.gov.ar , una línea telefónica gratuita para consultas y se habilitaron consultas a través de servicios de mensaje de texto.

Córdoba

La implementación de la BUS fue precedida por dos instancias de capacitación: la primera tuvo lugar en febrero 2011 y la segunda se inició en el sucesivo mes de marzo. En la etapa inicial, la Legislatura y el Instituto Provincial de Capacitación Municipal centralizaron sus capacitaciones a través de una página web en la que promovieron diversos conceptos relevantes. La segunda etapa se inició bajo la órbita del Poder Judicial Provincial mediante una serie de capacitaciones que llegaron a casi 20.000 docentes que cumplirían el rol de autoridades de mesa. En el marco de la Campaña de Comunicación Institucional del Poder Judicial, la información electoral se acercó a la ciudadanía a través de los medios masivos de comunicación televisivos y gráficos.

A fines de junio y comienzos de julio del mismo año se dispusieron dos puntos adicionales de capacitación que apuntaron a simular el acto comicial. Ambos dispositivos arrojaron, para la categoría de Gobernador/a, un porcentaje mayor al 80% de votos válidos.

The image is a screenshot of the official website for the 2015 General Elections of the Province of Córdoba. The header reads 'Elecciones Generales de la Provincia de Córdoba 2015'. Below the header, there is a grid of candidates for various positions. Each row represents a different electoral district or position, and each column lists the candidates' names and the political parties they represent. The grid is organized into several columns, with some columns containing logos of the parties. The overall layout is clean and professional, typical of an official government website.

Para 2019, el Tribunal Electoral aplicó la iniciativa de capacitación “Córdoba vota, la Justicia informa”. Se trató de una experiencia novedosa, enmarcada en el Programa “FIRST” (de Fortalecimiento Institucional y Responsabilidad Social en el Trabajo) de la Oficina de Gestión Estratégica y Calidad desarrollada junto al Tribunal Electoral Provincial. El

objetivo era que, desde la comunidad judicial junto con estudiantes universitarios, se brindara a la ciudadanía información básica y necesaria para participar de los comicios provinciales: qué se vota y quiénes están habilitados para votar; dónde consultar el padrón; cómo se utiliza la boleta única; documentación necesaria para votar, cómo votan las personas con discapacidad, entre otras. La iniciativa contó con difusión en vía pública, diarios, medios de comunicación audiovisual y redes, en este último caso, promocionando el Simulador de BUS desarrollado por la Justicia.

Salta

El trabajo de Page, Mignone y Lenarduzzi⁶³ realiza un repaso sobre diversos aspectos de la implementación del voto electrónico en Salta. Las autoras observaron que la capacitación sobre el nuevo instrumento de votación estuvo orientada tanto a la ciudadanía en general como a las autoridades de mesa. Para los primeros, durante el año 2011 se adoptó una estrategia de difusión que incluyó campañas de publicidad en TV y radio, el uso de folletos y banners, la implementación de charlas y capacitaciones en escuelas y espacios públicos, y el establecimiento de 150 puntos de capacitación con máquinas de votación. A su vez, hubo máquinas de capacitación el día de la elección dentro de los establecimientos de votación para que los electores pudieran practicar antes de emitir definitivamente su voto.

En el mismo trabajo, se realizó una encuesta a los electores sobre el desarrollo de los comicios y se encontró que 6 de cada 10 personas contaban con información sobre cómo usar el sistema, siendo los más jóvenes el segmento que aseguraba estar más informado. El 28% se capacitó en puntos de capacitación mientras que el 18% lo hizo a través de la difusión de TV y radio.

En las elecciones de 2013 y 2015 se volvieron a implementar los puntos de capacitación y se desarrollaron modalidades específicas de difusión para población general y específica, pero también se incorporaron novedades. En el 2013 se sumó un puesto de capacitación móvil y se promovió el uso de un simulador online del sistema de votación. Por otro lado, el mayor cambio del 2015 fue que se decidió utilizar máquinas de votación que presentaran en la pantalla una oferta electoral ficticia en lugar de la de los y las candidatos y candidatas reales.

⁶³ Page, Mignone y Lenarduzzi. (2016) “Cambios en la forma de votar. 10 aprendizajes de la implementación del voto electrónico en la provincia de Salta.” Documento de trabajo N°147. CIPPEC.

En relación a las autoridades de mesa, se trabajó para fomentar la participación de docentes a través del plan provincial “Capacitación docente para autoridades de mesa: Plan provincial 100% voto electrónico”, por el cual aquellos que se capacitaran y desempeñaran como autoridades de mesa el día de la elección recibirían puntos para la carrera docente. Como resultado de ello, participaron más de 8.000 docentes. Los materiales de capacitación fueron elaborados por la empresa proveedora y se centraron en cuestiones operativas de las máquinas y el procedimiento para votar. A partir de las elecciones del 2013, el material de capacitación fue elaborado por el Tribunal Electoral.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En el año 2015 la Ciudad aplicó un sistema de votación similar al descrito en Salta. Para garantizar el conocimiento necesario por parte de la ciudadanía, el Poder Ejecutivo implementó distintas instancias de capacitación en conjunto con otros organismos estatales.

La Dirección General Reforma Política y Electoral tuvo a su cargo la implementación de los “Centros de Consulta”, cuya función era capacitar de manera presencial a los electores de la Ciudad. Estos puntos fijos fueron distribuidos en todo el territorio durante 2 meses, alcanzando a capacitar de manera presencial a más de 340.000 personas. Asimismo, para el público joven se aprovechó la estructura del programa “**Mi voto, mi elección**”⁶⁴, lográndose cubrir un total de 342 establecimientos educativos, entre públicos y privados, y capacitándose a más de 37.500 estudiantes y 8.500 miembros de la comunidad educativa.

Cabe destacar que, según datos que la Defensoría del Pueblo⁶⁵ relevó el día de los comicios, sobre 8.729 electores y electoras consultados, el 70% afirmó estar en conocimiento del nuevo sistema de votación, siendo el método más efectivo de capacitación los centros de información ubicados en la calle (33,5%). Asimismo, el 92,1% de las autoridades de mesa consultadas se capacitaron.

⁶⁴ Mi Voto, Mi Elección es un programa de capacitación cívica y electoral destinado a colegios secundarios, que viene implementando la Dirección General Reforma Política y Electoral desde el año 2013.

⁶⁵ Informe elaborado por la Dirección de Derechos Políticos y Observatorio Electoral de la Defensoría del Pueblo. <http://defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2016/03/INFORME-FINAL-BUE.pdf>

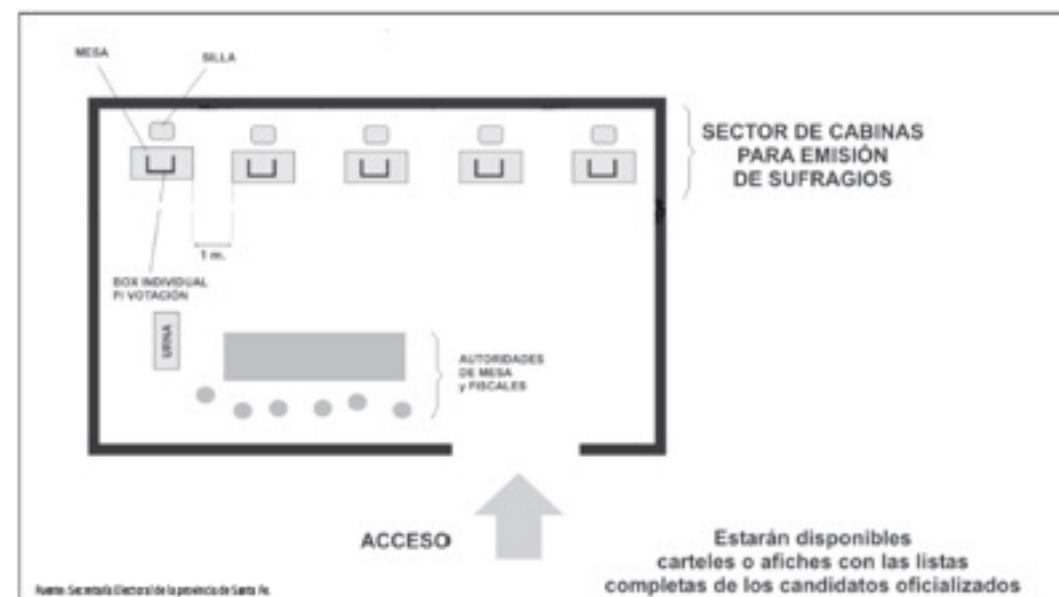
2.4 Procedimiento de sufragio

La modificación del instrumento de votación trae aparejado cambios en el conjunto del proceso electoral, particularmente en los requerimientos logísticos y la dinámica del procedimiento de emisión del voto y de la realización del escrutinio. A continuación realizaremos un breve repaso de la organización y del desarrollo de los comicios con estos sistemas de votación, a partir de información pública y los informes propios realizados en el marco del programa de visitas institucionales de la Dirección General Reforma Política y Electoral.

Santa Fe

El instrumento permitió abandonar el clásico “cuarto oscuro”, por lo cual las autoridades de mesa deben presentarse como máximo antes de las 07:30hs, ya que las mismas son las encargadas de armar e instalar las cabinas de votación y mesas de recepción.

En algunos establecimientos se prepararan las cabinas de votación de manera previa a la jornada electoral. Sin embargo, donde las autoridades deben armarlas se suelen registrar pequeñas demoras en la apertura de las mesas. Para las elecciones del 2011, el armado de la sala de votación no superó los 30 minutos en el 74% de los casos, y entre 35 y 60 minutos en el 26% de los mismos⁶⁶.



Fuente: Manual de Autoridades de mesa 2011. Secretaría electoral de la provincia de Santa Fe.

En lo que refiere al procedimiento de emisión de sufragio, la autoridad de mesa hace pasar a los votantes en orden de llegada. El o la presidente de mesa verifica la identidad del elector y su inscripción en el padrón, tras lo cual deberá desprender de cada talonario una Boleta Única por cada categoría, firmarlas, mostrarle al elector como doblarlas y entregárselas junto con un bolígrafo de tinta indeleble para que realice su selección. El o la elector o electora pasará a la cabina de votación, realizará su selección en cada boleta por separado, las doblará, se acercará a la mesa y la depositará en la ranura correspondiente de la urna para cada categoría. Posteriormente, la autoridad de mesa entregará la constancia de voto al elector. Dependiendo de la cantidad de cabinas habilitadas en la mesa, más de un elector puede votar por vez, agilizando el procedimiento.

En una misma elección se pueden seleccionar hasta cinco categorías diferentes de cargos (tres provinciales y dos locales), lo que implicaba cinco talonarios, uno por cada una de las categorías, con 350 boletas. Para agilizar varios de los procesos, por ejemplo el corte de cada boleta del talonario, y mejorar la seguridad del material, Santa Fe ha optado por incorporar tres autoridades por cada mesa. Asimismo, la urna se ha subdividido internamente y se le incorpora una ranura por cada categoría, con el objeto de que facilite el conteo posterior al cierre de la votación. De esta manera, las urnas tendrán tantas aberturas como cargos se elijan y cada una de ellas desembocará en un compartimento interno dividido del resto e identificado externamente por color y denominación correspondiente a la categoría.

El votante fue el principal beneficiado del nuevo sistema al encontrar garantizada la presencia de toda la oferta electoral, ya que el suministro de la boleta pasa a ser una responsabilidad del Estado. Si se deben remarcar complejidades, el principal problema de los votantes con las boletas constituyó la forma en la que éstas debían ser dobladas antes de acercarse a la urna e introducirlas correctamente en la ranura correspondiente. Asimismo, en las categorías donde la oferta era demasiado amplia, el tamaño reducido de la tipografía dificultó la lectura. El agregado de la letra identificadora en cada boleta y la modificación del diseño de las urnas con ranuras más grandes y en la parte superior mejoró la posibilidad de evitar errores al momento de depositarlas en las urnas. De todas formas, los últimos votantes de la jornada tuvieron dificultades para introducir sus boletas y las autoridades de mesa utilizaron elementos como reglas para generar espacio interno.

En relación a las autoridades, las mismas tuvieron dificultades para separar las boletas del talonario, lo que resultó en algunas demoras. Esta

⁶⁶ Bianchi, Lodi, Et al, Óp. Cit. Pp 75.

situación llevó a que las autoridades cortaran parcialmente las boletas del talonario o que, anticipadamente, cortaran varias de forma completa para tenerlas listas más rápidamente, en contra de las medidas de seguridad establecidas.



En relación al escrutinio de mesa, las características del instrumento, una boleta por categoría, convierte a este procedimiento en uno más largo y complejo que los otros analizados. Las autoridades de mesa debían diferenciar la cantidad de boletas para cada categoría y sellar aquellas que fueran escrutadas, en mesas de hasta 350 electores donde se votaban hasta cinco categorías distintas. Esto motivó la prueba piloto de incorporación de tecnología para el escrutinio de mesa.

Córdoba

La logística de distribución de materiales y adecuación de los centros de votación fue muy similar a la descrita en el caso de Santa Fe, pero simplificada al tener una única boleta para todas las categorías, por lo cual el elector luego de completar su selección en la cabina de votación, deposita su voto en una urna tradicional con una única boca. En este sentido, la experiencia de votación también fue positiva, repitiendo como inconveniente más notorio para la autoridad de mesa el momento de desprender la BUS del respectivo talonario para ser entregada al elector y dificultades en el doblado de las boletas para ser introducidas en la urna⁶⁷.

El procedimiento de emisión de sufragio tiene un primer paso común a otras modalidades, donde el/la presidente de mesa verifica la identidad del elector y su inscripción en el padrón. Tras esta verificación, la autoridad de mesa desprende de un talonario una Boleta Única de Sufragio, la cual no debe contener marcas, y en su reverso procederá a firmarla junto a los fiscales, para luego mostrarle a el/la elector/a como doblar-

la antes de ingresarla en la urna y entregársela junto con un bolígrafo de tinta indeleble para que realice su selección. Si se deben remarcar complejidades, el principal problema de los/as votantes con las boletas constituyó el diseño del reverso donde se incluía los espacios para la firma de las autoridades de mesa y fiscales; en numerosas ocasiones se constató a votantes consultando si debían firmar la boleta.

En relación a las autoridades, para la fase de votación no se observaron complejidades, el proceso de desprender una sola boleta del talonario no resultaba en demoras, algunas permitieron que los fiscales firmaran anticipadamente pero sin desprenderlas para agilizar la entrega. Para el escrutinio de mesa, las características del instrumento, una boleta para todas las categorías, convierte a este procedimiento en complejo, pero no extenso temporalmente. Las autoridades de mesa debían contar la cantidad de boletas en la urna y luego clasificarlas, en general este segundo paso diferenciando aquellas con votos por lista completa de aquellas con votos cruzados en cada categoría. En las elecciones observadas por esta Dirección General en mayo de 2019, cabe destacar que el Tribunal Electoral dispuso que del total de mesas sólo 102 certificados de escrutinio fueran separados para ser tratados directamente en el escrutinio definitivo por inconsistencias en su redacción. Considerando que se votaban hasta seis categorías distintas esto resultó en un promedio de tres horas de escrutinio (a las 00hs ya se encontraba la carga del total las mesas de la provincia).

Salta

El arribo de las autoridades de mesa a los centros de votación se debe dar a las 7:30hs del día de los comicios. A partir de la sanción de la Ley N°8.010 - “Normas de control para el voto con Boleta Electrónica”, éstas deben avanzar en la preparación de la mesa con posterioridad a la verificación del correcto funcionamiento de la máquina de votación. Una vez en funcionamiento el sistema electrónico y finalizado el armado del espacio de votación se da comienzo a los comicios a las 8:00hs, siendo las autoridades de mesa las primeras en votar.

Posteriormente, las autoridades hacen pasar a los votantes en orden de llegada y, luego de verificar su identidad e inscripción en el padrón, entregan a los mismos una boleta electrónica, reteniendo un troquel verificadorio, e invitan a pasar a uno de los espacios de votación. Dependiendo de la cantidad de máquinas habilitadas en la mesa, más de un elector puede votar por vez, agilizando el procedimiento. El elector inser-

⁶⁷ Bianchi, Lodi, Et al. Ibidem.

ta la boleta en la máquina, realiza la selección a través de una pantalla táctil, confirma su selección y ésta se imprime sobre la superficie de la boleta que le fuese provista, a su vez la opción elegida se registra en un chip incorporado a la boleta. Posteriormente el elector asegura que la impresión y lo grabado en el chip se corresponda con su selección, esto último se realiza a través del lector incorporado en la máquina. Una vez realizado este doble control, dobla la boleta por su pliegue y se dirige a las autoridades de mesa quienes, cotejan el troquel para asegurarse de que la boleta no fuera cambiada; de corresponderse, se retiran los troqueles y acto seguido, el elector deposita su voto en la urna. Cabe destacar que el estudio citado de CIPPEC relevó que en su primera implementación parcial, el sistema de voto electrónico no aceleró y hasta en algunos casos demoró levemente la emisión de sufragios, a pesar de una “percepción” de celeridad por parte de quienes lo utilizaron⁶⁸.

Al igual que en los otros sistemas, a las 18:00hs se cierra la puerta de los establecimientos de votación y una vez que terminan de votar los electores restantes, las autoridades de mesa proceden con el escrutinio. En primer lugar, abren la urna y extraen y cuentan las Boletas Únicas Electrónicas (BUE) e inclusive los votos impugnados, para controlar que el número de votantes del padrón coincida con la cantidad de votos insertados en la urna. Posteriormente, se procede a realizar el conteo de los votos que obtuvo cada partido, para lo cual las autoridades de mesa configuran la máquina que fuera utilizada para la votación a fin de realizar el “cierre de mesa y escrutinio”. Como fuera descripto en el procedimiento de votación, la boleta cuenta con un chip donde se registra el contenido impreso y la máquina cuenta con un lector del contenido del mismo. En este sentido, las autoridades de mesa tienen la obligación de leer en voz alta y mostrar el contenido impreso de cada boleta, para luego poder utilizar el lector de la máquina para contabilizar el voto que esté registrado en el chip de cada boleta. Tanto las autoridades de mesa como los y las fiscales pueden corroborar que la sumatoria realizada por la máquina se corresponda con lo impreso en la boleta y llevar registros manuales en caso de desearlo. Finalizado el conteo, la misma máquina imprime el acta de escrutinio, así como certificados para los fiscales y para la transmisión del escrutinio provisorio. Estos últimos serán utilizados para realizar la transmisión al centro de totalización.

El mencionado estudio de CIPPEC detectó una gran mejora en la celeridad del proceso de escrutinio de mesa, la confección de las

actas y la totalización de los votos en las mesas que utilizaron el sistema con respecto a las mesas que utilizaron el sistema tradicional de boleta partidaria; siendo en el primero el promedio para confeccionar el acta de 35 minutos, mientras que en el tradicional fue de 125 minutos. Esta diferencia influyó enormemente en la totalización de resultados dado que en las primeras dos horas los resultados que se recibieron provenían casi en su totalidad de las mesas que implementaron Boleta Electrónica.

2.5 Voto en blanco y nulo

La probabilidad de emitir votos en blanco para una categoría en particular se espera que sea reducida bajo el sistema de boletas partidarias, dado que requiere separarla específicamente de la boleta a través de un “corte”⁶⁹. En contrapartida sistemas como los utilizados por Córdoba, Santa Fe, Salta y Ciudad de Buenos Aires, tienen una lógica inversa, con una boleta en blanco que debe ser completada por el elector, pudiendo este omitir (por voluntad o error) votar positivamente por una agrupación en cada categorías.

Santa Fe

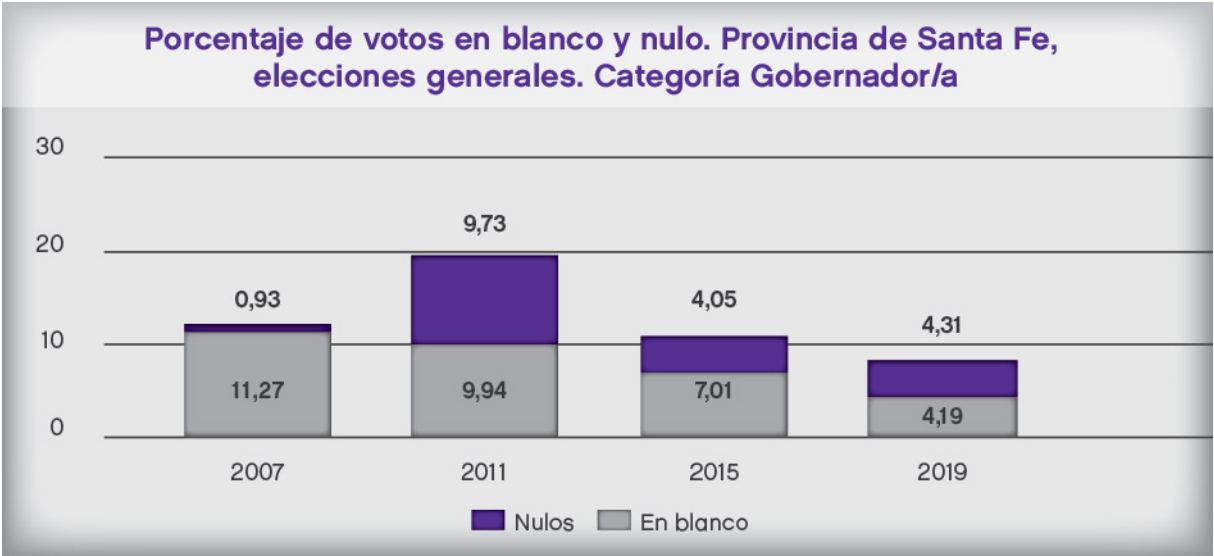
A continuación podremos visualizar los datos relacionados con los votos blancos y nulos en las elecciones del año 2007, última con boleta múltiple partidaria a nivel provincial, en relación a la aplicación de boleta única por categoría en los años 2011, 2015 y 2019.

En las elecciones de 2007 el porcentaje de votos nulos para Ejecutivo fue de 0,9%, mientras que en 2011 ascendió a 4,2%. El incluir un casillero específico para el voto en blanco pudo haber generado el aumento de votos nulos debido a la diferencia del procedimiento para realizar un voto en blanco con el sistema anterior. Cabe destacar que dicho casillero se eliminaría para las elecciones del 2015 y 2019.

⁶⁸ Pomares, Leiras, Page y Lenarduzzi. Óp. Cit. 2011. Pp 4

⁶⁹ Leiras y Calvo. “La forma de votar Importa. El impacto de los nuevos instrumentos de votación sobre la conducta electoral en las provincias argentinas”. Nota Técnica. CIPPEC. 2011.

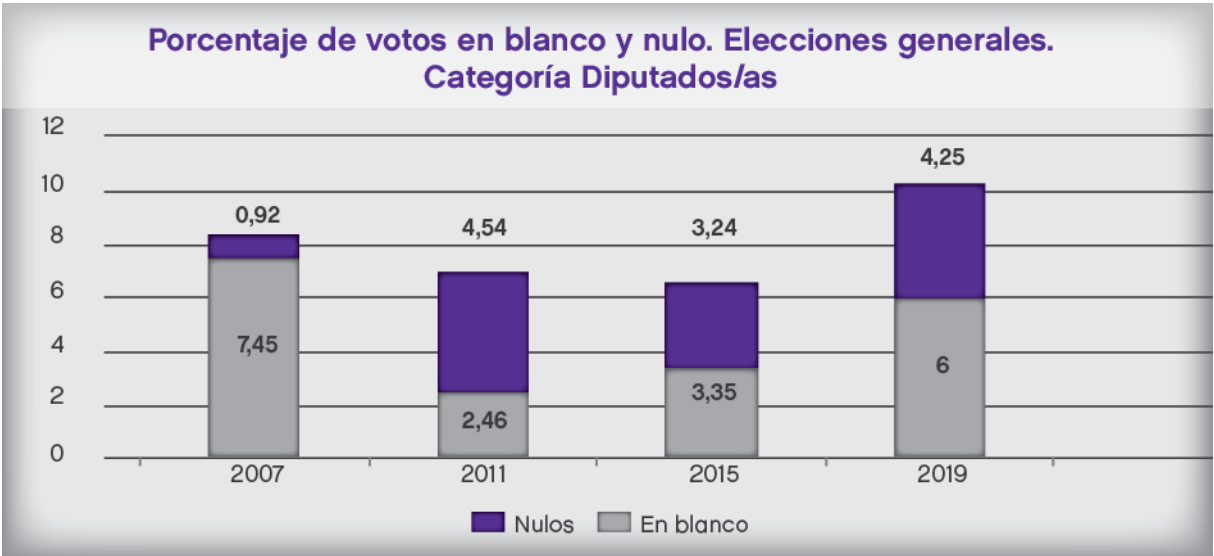
Gráfico 1:



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados oficiales de las elecciones.

Hasta 2007 bastaba con dejar el sobre vacío o no introducir boleta en una categoría en particular, pero con el nuevo instrumento en el año 2011 se debía realizar una marca en un casillero específico de “voto en blanco” en la boleta única -si la boleta se dejaba en blanco ésta era contabilizada como voto nulo-. Un estudio realizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia sobre 26.000 sufragios determinaría que el 63% de los votos nulos registrados en las primarias y el 64% en las generales del año 2011 fueron por boletas sin marcar⁷⁰, por tal motivo se avanzaría en la modificación del diseño para las elecciones de 2015. En este sentido, la eliminación del casillero de “voto en blanco” no parece haber afectado la proporción de los mismos, pero sí redujo aquellos anulados.

Gráfico 2:

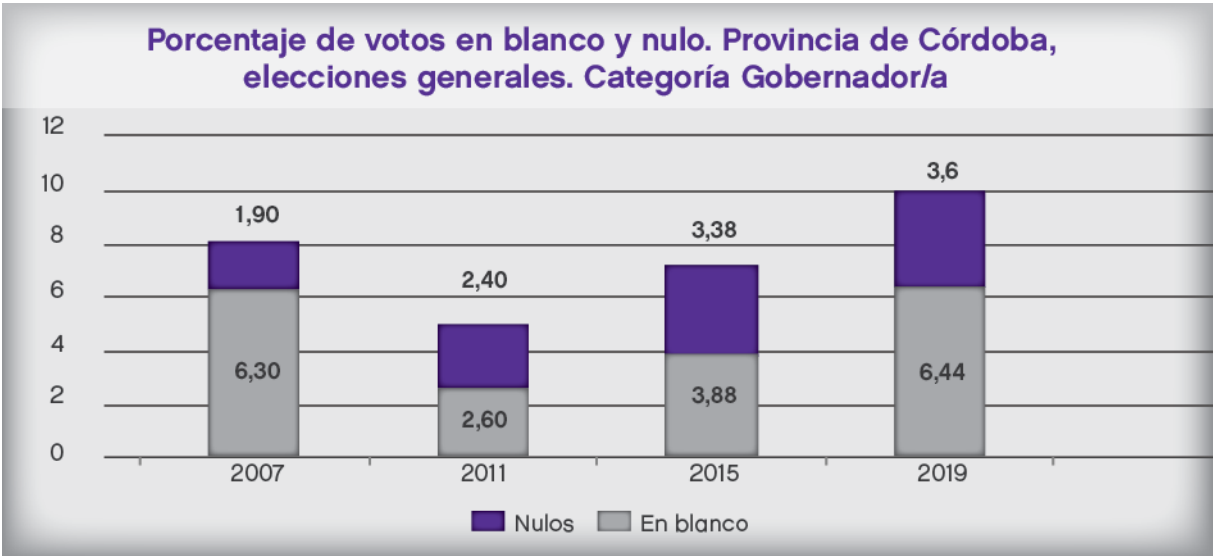


Fuente: Elaboración propia en base a los resultados oficiales de las elecciones.

Córdoba

Para el caso de Córdoba, el trabajo de Leiras y Calvo⁷¹ concluyó que la Boleta Única de Sufragio generó los mismos niveles de voto en blanco y nulo para la categoría de gobernador o gobernadora, pero que la cantidad de votos positivos para el Poder Ejecutivo fue mayor respecto a la de los legisladores y legisladoras. Cabe destacar que al igual que Santa Fe hasta el año 2007 la provincia utilizó un sistema de boleta múltiple partidaria, lo que permite hacer un paralelismo de la evolución entre los distintos sistemas. Asimismo, al igual que Santa Fe la boleta única de Córdoba tuvo un diseño diferente en su primera implementación; específicamente en su casillero de voto por “lista completa”.

Gráfico 3:



Fuente: La forma de votar importa. El impacto de los nuevos instrumentos de votación sobre la conducta electoral en las provincias argentinas. CIPPEC. 2011. Y del “Fuero Electoral de Córdoba”.

La utilización de la BUS en las elecciones del 2011 generó elevados niveles de votos en blanco para las categorías de legisladores y legisladoras departamentales y por distrito único. De acuerdo con estudios realizados en las publicaciones de referencia, se presentaba como hipótesis que la mayoría del electorado pudo haber incurrido en un error al suponer que estaba procediendo al voto por lista completa al seleccionar la categoría “Gobernador”. La tilde o marca sobre el casillero presente en la categoría

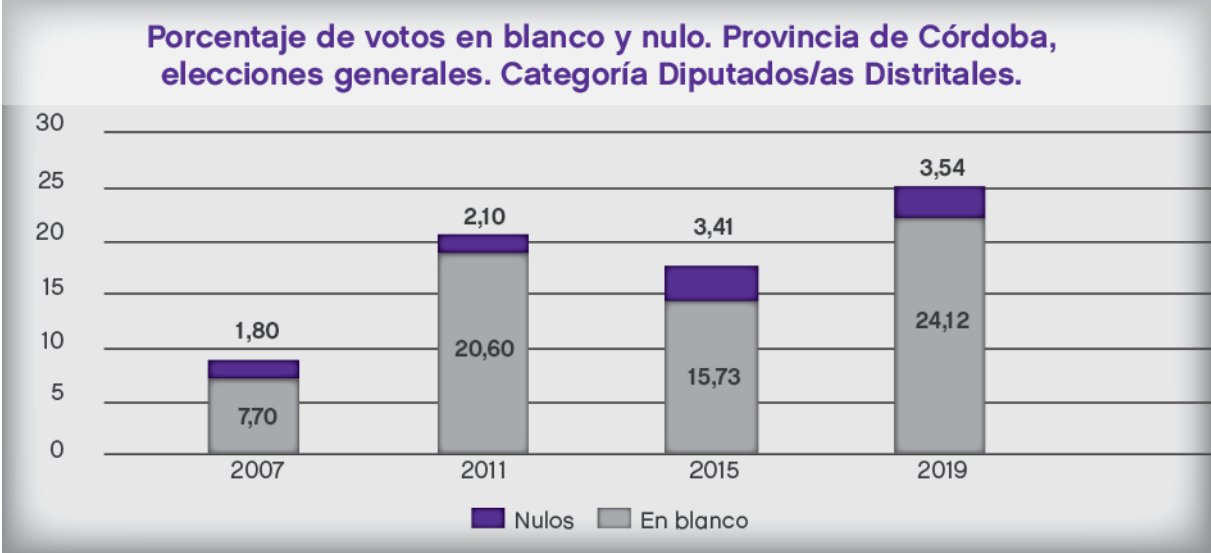
⁷⁰ Pomares, Leiras, Page, Lenarduzzi. “Cambios en la forma de votar. La experiencia de la Boleta Única en Santa Fe.” CIPPEC. 2011. Pp. 8.

⁷¹ Leiras y Calvo. “La forma de votar Importa. El impacto de los nuevos instrumentos de votación sobre la conducta electoral en las provincias argentinas”. Nota Técnica. CIPPEC. 2011.

“Gobernador” es sólo válida para ella, por lo que el resto de los cargos, al no ser tildados, derivó en que los votos fueran contabilizados como en blanco.

Por este motivo, para las elecciones del año 2015 se modificó la legislación, incorporando la figura de la candidata o candidato a gobernador de forma contigua al casillero de voto por lista completa.

Gráfico 4:



Fuente: Leiras y Calvo. La forma de votar importa. El impacto de los nuevos instrumentos de votación sobre la conducta electoral en las provincias Argentinas. CIPPEC. 2011. Y del “Fuero Electoral de Córdoba”.

Otra de la hipótesis en torno a la mayor proporción de voto en blanco sufrida por los legisladores y las legisladoras de distrito único pudo darse debido a un desconocimiento generalizado de la población y la ausencia de fotografía de candidatas y candidatos en esta categoría. El legislador o la legisladora departamental respectivo a cada jurisdicción, acompañado por su fotografía, pudo haber logrado un conocimiento mayor que sus pares, por ello se registran menores niveles de voto en blanco (aunque aún significativos). Una última consideración, sumada al diseño y al posible desconocimiento, es la relevancia. Se puede considerar que los votantes conocen y priorizan votar los cargos Ejecutivos por sobre los Legislativos.

Salta

La evolución de la provincia es diferente a los casos presentados, ya que fue progresiva, combinándose en un mismo acto electoral votantes utilizando el sistema tradicional y el de Boleta Única Electrónica. Esta división del electorado permitió realizar otro tipo de comparación respecto del efecto del instrumento de votación sobre los votos en blanco y nulos⁷². En el estudio citado de Leiras y Calvo los autores detectan que la proporción de voto en blanco aumentó en las mesas de voto electrónico; siendo más pronunciado en la categoría de diputados y diputadas provinciales que en la de gobernador. Los autores intuyen que este aumento de los votos en blanco puede deberse a que los instrumentos reducen el costo para el elector de expresar su indiferencia. Mientras que con los sistemas de boleta partidaria votar en blanco en una categoría implica cortar físicamente una boleta, con el sistema BUE basta con seleccionar una opción para que el sistema lo registre.

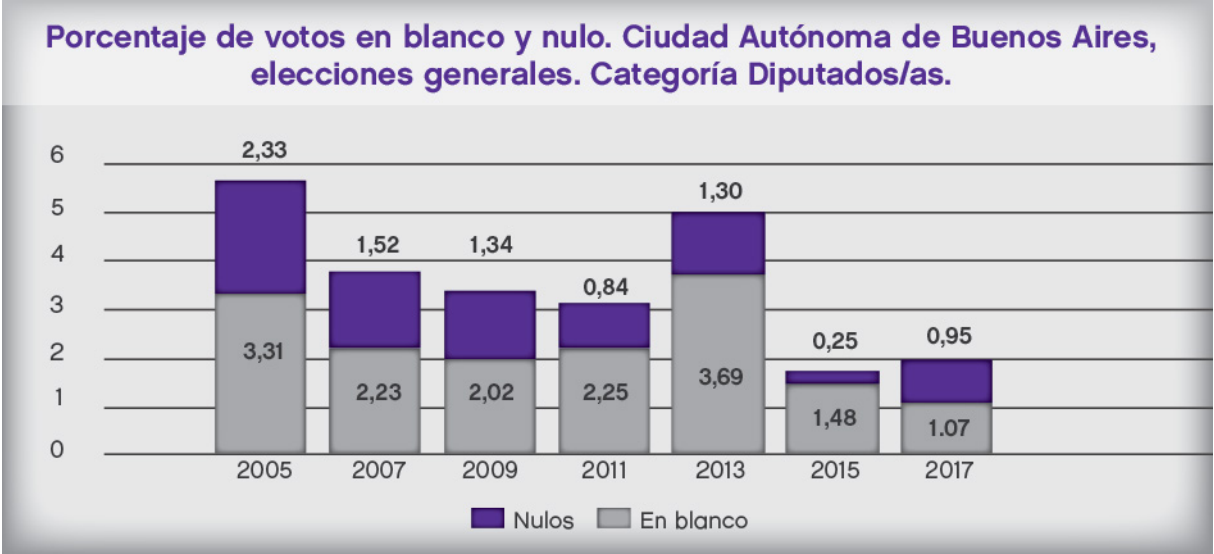
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Como se puede apreciar en los siguientes gráficos, los votos en blanco y nulos presentan una gran caída en 2015, año que se utilizó la Boleta Electrónica, en relación a elecciones anteriores para la categoría Legisladores.

En la categoría Ejecutiva esta diferencia es sólo pronunciada en los votos nulos. Cabe destacar que el voto nulo, a pesar de estar asociada a una expresión de “rechazo” por el elector; en la administración electoral se vincula con un error involuntario (votar más de una vez para una categoría, utilizar boletas apócrifas, entre otras). El sistema utilizado en 2015 por la CABA evitaba estos errores involuntarios, lo cual puede explicar la abrupta caída de este tipo de votos.

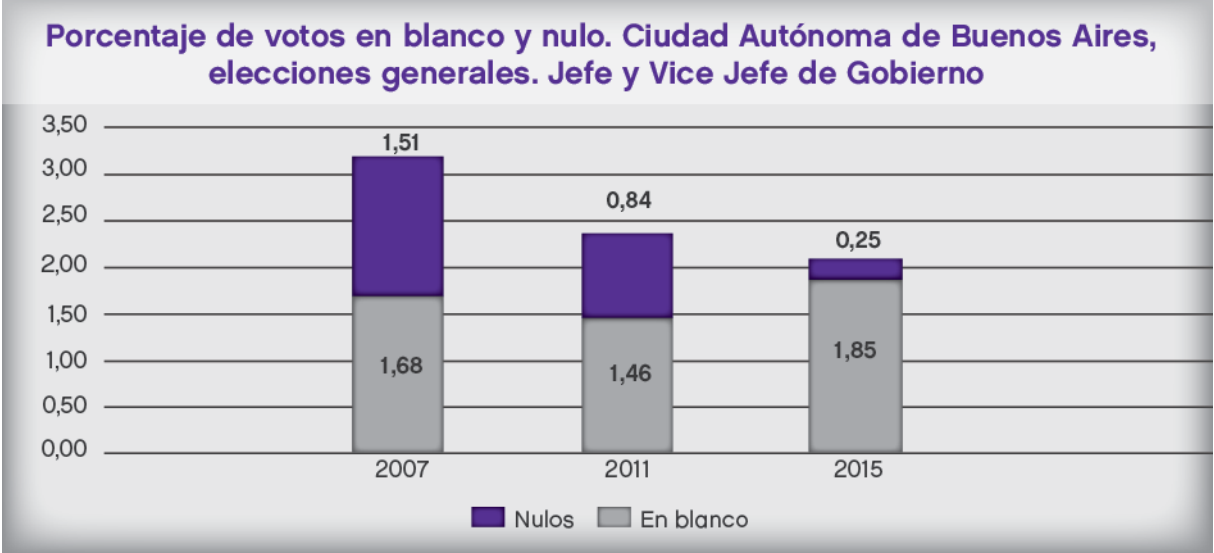
⁷² Leiras y Calvo. *Óp. Cit.* Pp-12.

Gráfico 5:



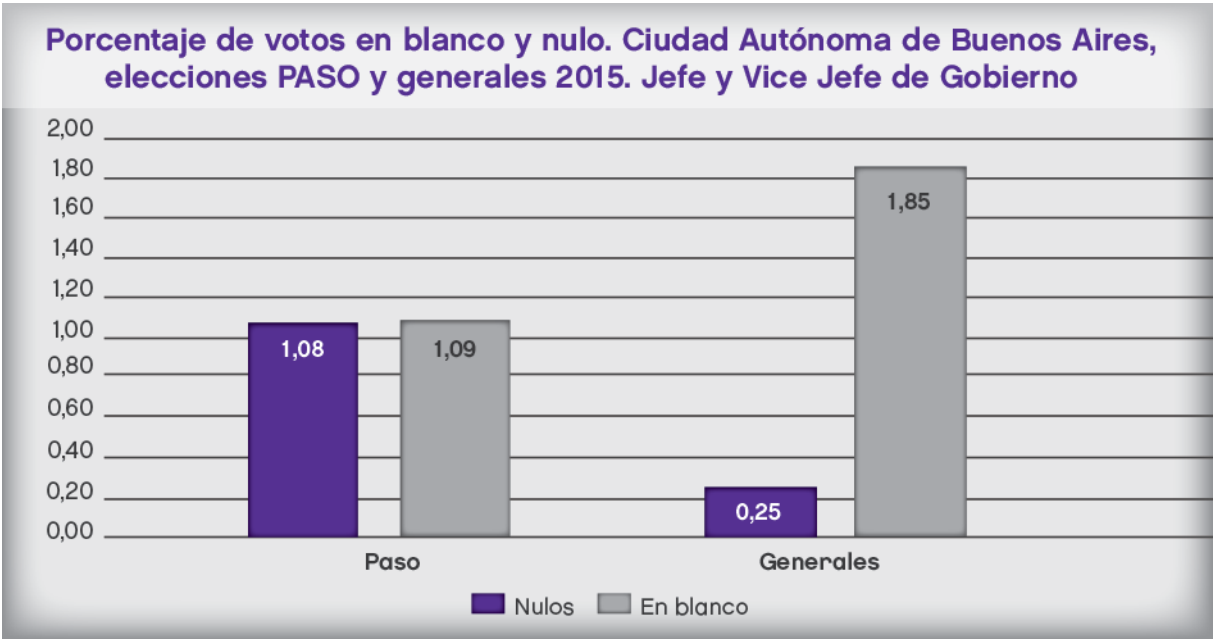
Fuente: Elaboración propia en base a los resultados oficiales de las elecciones publicados por el Tribunal Superior de Justicia.

Gráfico 6:



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados oficiales de las elecciones publicados por el Tribunal Superior de Justicia.

Gráfico 7:



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados oficiales de las elecciones publicados por el Tribunal Superior de Justicia.

2.6 Voto cruzado

Además de la posible influencia del instrumento de votación en la proporción de votos en blanco y nulos, resulta plausible suponer que también tiene incidencia sobre la proporción de votos cruzados de la elección; es decir, la elección de un determinado partido para una categoría y la elección de uno diferente para otra categoría. La importancia de analizar el efecto del instrumento de votación sobre el voto cruzado radica en el debate que existe actualmente sobre sus implicancias para la gobernabilidad. Aquellos a favor de instrumentos que favorecen el arrastre sostienen que es beneficioso para la gobernabilidad dado que disminuyen la posibilidad de que el Poder Ejecutivo y Legislativo queden bajo distintos “colores” partidarios y por lo tanto, se dificulte coordinar políticas de Gobierno. En cambio, aquellos en contra, argumentan que este tipo de instrumentos limita la verdadera voluntad del elector.

Si bien es difícil de analizar el verdadero impacto del instrumento debido a las pocas ocasiones de uso que se presentan a la fecha, y la enorme cantidad de variables que pueden afectar los niveles de voto cruzado, encontramos algunos estudios que han buscado generar las primeras aproximaciones al respecto.

Santa Fe y Córdoba

En la provincia de Santa Fe CIPPEC⁷³ detectó que solo un 64% de votantes eligió al mismo partido para las categorías de gobernador o gobernadora, diputados y diputadas provinciales en 2011, mientras que en el 2007 esta cantidad había sido del 90%. Al respecto, en 2011 esta diferencia fue más sensible para el caso de los y las intendentes, donde solo el 54% eligió la misma lista para ocupar la gobernación.

Cuadro 2:

Santa Fe: Diferencia entre votos a Gobernadores/as y Diputados/as en las agrupaciones más votadas. Elecciones 2007 a 2019			
Santa Fe 2019	Gobernador	Diputados	Diferencia
Juntos	738.936	320.422	418.514
Frente Progresista Cívico y Social	662.596	705.338	-42.742
Cambemos	345.654	221.117	124.537
Santa Fe 2015	Gobernador	Diputados	Diferencia
Frente Progresista Cívico y Social	584.017	765.078	-181.061
Unión Pro Federal	582.521	355.375	227.146
Frente Justicialista para la victoria	558.571	340.772	217.799
Santa Fe 2011	Gobernador	Diputados	Diferencia
Frente Progresista Cívico y Social	676.805	550.882	125.923
Unión Pro Federal	615.368	246.445	368.923
Frente Santa Fe Para Todos	388.231	581.363	-193.132
Santa Fe 2007	Gobernador	Diputados	Diferencia
Frente Progresista Cívico y Social	864.524	790.927	73.597
Frente Para la Victoria	688.197	660.217	27.980

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados oficiales publicados por Tribunal Electoral de Santa Fe.

⁷³ Pomares, Leiras, Page, Lenarduzzi. Óp. Cit. CIPPEC. 2011. Pp. 9.

Como se puede observar en el cuadro, la tendencia de diferencias sustantivas de votos entre la categoría Gobernador con Diputados (ambas se eligen con la provincia como distrito único) se mantiene en el tiempo desde la primera utilización de la boleta única por categoría en 2011. Estas variaciones se asocian a numerosas razones, por nombrar algunas, como el nivel de conocimiento de los candidatos y candidatas -en 2015 el entonces Gobernador Bonfatti encabezó la lista de Diputados del FPCyS- y el aumento del voto en blanco en las categorías legislativas.

En el caso de Córdoba si bien también se aprecia una reducción significativa de la proporción de electores que eligieron a la misma agrupación en ambas categorías, del 94,4% al 76,43%, se destaca que es menor que en Santa Fe, probablemente por la posibilidad de votar en conjunto que brinda el casillero de lista completa.

Cuadro 3:

Córdoba: Diferencia entre votos a Gobernadores/as y Diputados/as en las agrupaciones más votadas. Elecciones 2007 a 2019			
Córdoba 2019	Gobernador	Diputados	Diferencia
Hacemos por Córdoba	1.101.960	878.123	223.837
Córdoba Cambia	362.101	294.360	67.741
Unión Cívica Radical	222.826	205.156	17.670
Córdoba 2015	Gobernador	Diputados	Diferencia
Alianza Unión por Córdoba	745.240	598.882	146.358
Alianza Juntos por Córdoba	628.806	532.322	96.484
Alianza Córdoba Podemos	319.942	253.198	66.744
Córdoba 2011	Gobernador	Diputados	Diferencia
Alianza Unión por Córdoba	766.445	585.652	180.793
Alianza Frente Cívico	532.281	390.477	141.804
Unión Cívica Radical	412.140	366.085	46.055

Córdoba 2007	Gobernador	Diputados	Diferencia
Partido Justicialista	313.766	294.862	18.904
Unión Cívica Radical	217.503	218.740	-1.237
Alianza Frente Cívico	201.037	186.965	14.072

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados oficiales publicados por el Juzgado Electoral de Córdoba.

A pesar de ser menor que en Santa Fe encontramos una tendencia mayor a votos cruzados entre las categorías que las relevadas hasta 2007 con la boleta partidaria. Esta variación, en línea con el aumento de los votos en blanco descrito en el apartado anterior, también se apoya en el caso de Córdoba en la hipótesis de que parte del electorado pudo haber incurrido en un error al intentar realizar un voto por lista completa marcando el casillero sobre la categoría de gobernador o gobernadora, cuando en realidad, solo estaba votando por esa categoría.

Salta

Uno de los análisis más detallados sobre las implicancias de la “Boleta Única Electrónica” en relación al voto cruzado, puede encontrarse en el trabajo de Barnes, Tchintian y Alles⁷⁴; el cual se vale de la aplicación gradual del sistema en la provincia, lo cual lo vuelve un caso cuasi experimental. En 2011, cuando se implementó el sistema de forma parcial, los autores relevaron que en los circuitos analizados donde se votaba con boleta partidaria el voto cruzado fue del 5,23% mientras que en aquellos con Boleta Electrónica era del 10,6%, representando más del doble.

A su vez, en la investigación los autores detectan que la cantidad de corte de boleta con el nuevo instrumento de votación afecta más a determinados partidos. Particularmente, a nivel partido, el efecto del aumento de voto cruzado es mayor en aquellos partidos que no tienen un candidato o candidata al Poder Ejecutivo que los votantes perciban como “electoralmente viable”.

⁷⁴ Barnes, Tchintian y Alles. “Assessing Ballot Structure and Split Ticket Voting: Evidence from a Quasi-Experiment”. Article in the Journal of Politics. Enero 2017.

Por otro lado, Ruiz Nicolini⁷⁵ también realiza un análisis más amplio de la implementación de la Boleta Electrónica en la provincia de Salta, pero al analizar el voto cruzado con el nuevo instrumento encuentra evidencia que indica que el efecto es mayor en las observaciones correspondientes a distritos del interior de la provincia que las pertenecientes a la capital salteña. El efecto promedio en los circuitos electorales del interior provincial fue de 2,5 puntos porcentuales superior al encontrado en las observaciones de “Capital” (0.04 vs 0.065). El autor considera que dicha diferencia puede deberse a “factores informacionales” y no necesariamente estratégicos:

“creemos acá que las causas del voto cruzado deben buscarse en la interacción entre la información desplegada por la oferta electoral y la capacidad de procesamiento de información por parte de los electores”⁷⁶.

Si bien en la Ciudad de Buenos Aires no se realizó una implementación gradual como el caso de Salta, que permita tener un grupo de control; en el año 2015 las Primarias se realizaron con boleta partidaria y las elecciones generales con Boleta Electrónica.

Si observamos las últimas tres elecciones, se nota una disminución del voto cruzado a partir del año 2015, esto seguramente asociado a la eliminación de las listas colectoras y espejo que permitía que una candidatura a Jefe de Gobierno tuviera más de una lista de legisladores adjunta. En lo que refiere a 2015 se aprecia, al igual que Salta, un aumento entre la diferencia de votos que obtienen las listas de Jefe de Gobierno de la de Legisladores con el sistema de Boleta Electrónica utilizado en las elecciones generales respecto a la boleta partidaria utilizada en las PASO. Sólo en el caso de UNIÓN-PRO hay una reducción de la diferencia, pero ésta se asocia fundamentalmente a la menor proporción de votos obtenidos entre la instancia de selección de candidatos y la elección general.

⁷⁵ Ruiz Nicolini, Juan Pablo (2017). “El impacto de enchufar los votos. Evaluación del voto cruzado entre categorías en las elecciones de la provincia de Salta. (2007-2011)”. UTDT.

⁷⁶ Óp. Cit. PP 45.

Cuadro 4:

CABA: Diferencia de votos entre Jefe de Gobierno y Diputados en las agrupaciones más votadas. Elecciones Generales 2007 a 2015			
CABA 2007	Jefe de gobierno	Diputados	Diferencia
PROPUESTA REPUBLICANA	798.292	768.748	29.544
DIALOGO POR BS. AS.	218.189	250.471	32.282
FRENTE PARA LA VICTORIA	196.016	186.559	9.457
CABA 2011	Jefe de gobierno	Diputados	Diferencia
PRO – PROPUESTA REPUBLICANA	836.608	792.519	44.089
FRENTE PARA LA VICTORIA	495.339	247.140	248.199
PROYECTO SUR	227.863	227.430	433
CABA 2015	Jefe de gobierno	Diputados	Diferencia
UNIÓN PRO	832.619	816.129	16.490
ENERGÍA CIUDADANA ORGANIZADA	465.583	431.324	34.259
FRENTE PARA LA VICTORIA	400.522	380.806	19.716

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados publicados por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad.

Cuadro 5:

CABA: Diferencia de votos entre Jefe de Gobierno y Diputados en las agrupaciones más votadas. Elecciones PASO 2015			
CABA 2015	Jefe de gobierno	Diputados	Diferencia
UNIÓN PRO	882.421	861.372	21.049
ENERGÍA CIUDADANA ORGANIZADA	413.465	400.464	13.001
FRENTE PARA LA VICTORIA	348.282	346.678	1.604

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados publicados por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad.

2.7 Percepción del sistema por la ciudadanía

En el caso de Santa Fe, el estudio comparativo realizado por CIPPEC⁷⁷ entre las elecciones 2007 (sistema tradicional de votación) y las del 2011 (Boleta única) constató que el 94,8% de los votantes encuestados respondió que el sistema es “muy bueno” o “bueno” y el 96,2% opinó que votar les resultó “muy fácil” o “fácil”. A su vez, el 93% de los consultados manifestó que el proceso de votación fue “muy rápido” o “rápido”, registrando un tiempo promedio de 6 minutos por votante. En relación al sistema anterior, el 92,7% manifestó estar de acuerdo con el cambio y el 74,1% estuvo de acuerdo en que el nuevo sistema es más fácil que el anterior. Con respecto a la confianza del sistema, el 84,4% del electorado encuestado cree que el sistema de boleta única es un instrumento eficaz para la expresión de la preferencia electoral y la correcta contabilización de los votos. Además, el 88% confía en que su voto es secreto.

El análisis realizado por la Universidad Nacional de Rosario (UNR) en la provincia de Córdoba relevó que más del 85% del electorado consultado se mostró conforme mientras un poco más del 10% manifestó preferir el sistema de boleta múltiple. Casi un 90% de los sufragantes se manifestó seguro respecto de la inviolabilidad del voto en tanto poco menos de un 80% ponderó a la BUS sobre la boleta partidaria en términos de facilidad en la emisión del voto. Sin embargo, cuando el uso del instrumento se vinculó con el fraude y el clientelismo, los números no fueron alentadores:

“el 50% de los encuestados sostiene que la posibilidad de fraude será igual o peor que antes (contra un 38% que sostiene que lo dificulta), mientras que el 54% opinó que el clientelismo será igual o peor que antes”⁷⁸.

En el caso de Salta, el informe de CIPPEC⁷⁹ sobre la implementación de la Boleta Única Electrónica también arrojó datos sobre la percepción

⁷⁷ Pomares, Leiras, Page, Lenarduzzi. Óp. Cit. CIPPEC. 2011.

⁷⁸ Bianchi, Lodi, Et al. 2013. “Boleta única: estudio comparado de los casos de Córdoba y Santa.” 1a ed. UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario. 2013. Pp. 87-89

⁷⁹ Pomares, Leiras, Page, et al. “Cambios en la forma de votar. La experiencia del voto electrónico en Salta”. CIPPEC. 2011.

del sistema por parte de la ciudadanía. En este sentido, realizaron una encuesta durante los comicios tomando una muestra de 1.502 votantes y 112 autoridades de mesa, tanto en las escuelas que utilizaron el sistema de boleta única electrónica como en las que no lo utilizaron. Los resultados del estudio establecieron que la amplia mayoría de los votantes y de las autoridades de mesa consultadas prefirieron el sistema de boleta única electrónica antes que el sistema anterior. A su vez, la mayoría de quienes utilizaron el sistema de boleta múltiple partidaria manifestaron que hubieran preferido utilizar la BUE.

En la Provincia de Salta el 82,7% de quienes utilizaron la Boleta Electrónica en 2011 estuvieron de acuerdo en que este sistema debería reemplazar el sistema tradicional de boleta partidaria; los investigadores de CIPPEC también realizaron 13 entrevistas en profundidad a apoderados y apoderadas de los partidos políticos de las cuales se desprende que hubo una buena recepción del sistema por parte de las agrupaciones⁸⁰.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Como fuera mencionado la Defensoría del Pueblo⁸¹ realizó un relevamiento de aplicación del sistema de Boleta Electrónica en 2015. El 96% del electorado consultado manifestó no haber tenido inconvenientes para votar y 81,8% manifestó confianza. Respecto a la preferencia en el instrumento de votación, el 65,5% prefería el nuevo sistema, mientras que el 15,7% las boletas partidarias -al resto le pareció indistinto-.

De las autoridades de mesa encuestadas, el 90% consideró que el sistema aportaba ventajas, siendo las más destacada la facilidad para que el elector pudiera votar (32,6%).

⁸⁰ Pomares, Leiras, Page, et al. Óp. Cit.

⁸¹ Informe elaborado por la Dirección de Derechos Políticos y Observatorio Electoral de la Defensoría del Pueblo. <http://defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2016/03/INFORME-FINAL-BUE.pdf>

2.8 Entrevista a autoridades y expertos

Doctora Marta Vidal.

Jueza Electoral de la provincia de Córdoba

1. ¿Cómo se abordó el desafío de ser el primer distrito del país en implementar la Boleta Única de Sufragio?

En base a una comisión de estudios electorales de diversos ámbitos académicos, políticos y judiciales, se aprobó en la Legislatura Unicameral, la Ley Electoral Provincial N° 9.571 (Código Electoral), el 29 de diciembre de 2008 y reformas posteriores, abordando en el Capítulo IV, la Boleta Única de Sufragio (Arts. 52/61). Ello facilita votar por distintas candidaturas de distintos partidos en una misma boleta, garantizando boletas en todas las mesas porque son suministradas por el Tribunal Electoral y con ello la igualdad para todas las agrupaciones políticas.

2. ¿Cómo se abordó la capacitación de la ciudadanía, autoridades de mesa y otros actores del proceso para la transición al nuevo instrumento de votación?

La capacitación de las autoridades de mesa, la mencionada ley posibilita elegir las mismas entre docentes de toda la provincia, y de los fiscales públicos electorales que son empleados y funcionarios judiciales, verdaderos auxiliares del Tribunal Electoral, se realiza en el año anterior a la elección por mandato legal. Dicha capacitación consiste en jornadas presenciales efectuadas por agentes del Juzgado Electoral y del Poder Judicial en el interior y también de manera virtual. En tanto que a los ciudadanos (se los capacita) durante el proceso preelectoral, mediante spots publicitarios, medios de comunicación audiovisual y también presencial de los propios integrantes del Juzgado Electoral, incluso del mismo Tribunal. La capacitación a todos estos actores, incluidos los fiscales partidarios, facilita el escrutinio de mesa, las operaciones aritméticas y hasta el llenado de la documentación correspondiente.

3. ¿Cuáles fueron los aprendizajes de la implementación en 2011 y 2015? ¿Cómo fue la respuesta de la ciudadanía ante el nuevo instrumento? ¿Se observó un aprendizaje entre la implementación de 2011 y 2015?

La recepción de los ciudadanos fue muy satisfactoria, la boleta les resultó sencilla para entenderla, aún cuando en 2011, que se aplicó por primera vez, se marcó el casillero lista completa donde era el tramo para Gobernador, lo cual hizo que en muchos casos no se votara por las demás categorías del mismo partido, es decir: Legisladores, Tribunales de Cuentas y para Intendentes y Tribunales de Cuentas municipales, en el caso de aquellos municipios que adhirieron en forma simultánea y que iban en la misma boleta. Para las elecciones de 2015, el casillero lista completa se trasladó de forma que pudiera ser menos confuso para el elector.

4. ¿Cómo afectó a la logística de las elecciones el cambio de instrumento de votación?

Respecto a la logística, y siempre con escasos plazos en el cronograma electoral, hubo que buscar una imprenta con la capacidad que supone 3.000.000 millones de boletas más un 10% de reposición, con 200 modelos distintos de boletas debido a las combinaciones entre candidaturas provinciales, municipales y comunales, para lo cual se sortea públicamente el posicionamiento de cada lista. Luego se exhiben los modelos en una audiencia pública, donde figuran los emblemas partidarios, los nombres de los primeros candidatos (por cuestiones de espacios) y fotografías en algunas candidaturas, disponiéndose en el 2015 que las mismas deben ser del mismo tamaño y con fondo blanco. Así confeccionadas y aprobadas, el día de la elección, la Autoridad de mesa entrega a cada elector la Boleta Única junto a un bolígrafo para que marque con un tilde o similar en el casillero de su preferencia, lo hace detrás de un biombo o cabina de votación (evita el cuarto oscuro).

5. ¿Cómo considera que la implementación de la boleta única de sufragio impactó en la tarea de las autoridades de mesa?

Respecto al entendimiento de la boleta única por parte de la autoridad de mesa, el punto más sensible se produjo al momento del escrutinio de mesa, cuando por ejemplo no se computaron los tramos en blanco, o no lograron acortar los tiempos del escrutinio en la mesa, lo cual demora el escrutinio provisorio. Sin embargo, ello nunca puede ser un inconveniente cuando se busca la certeza y confiabilidad en el sistema.

6. Dado que la normativa contempla la posibilidad de incorporar tecnología al instrumento de votación, ¿Hay planes para avanzar en ese sentido? ¿Qué medidas se planean para continuar mejorando la implementación de la BUS?

Un sistema tecnológico para la lectura de la Boleta Única no ha sido estudiado, en ese aspecto la inminencia de un comicio debe asegurar la sostenibilidad de esta herramienta y la transmisión de los datos. Hoy resulta conveniente ajustar la capacitación de las autoridades de mesa para su mejor comprensión y luego mayor rapidez en el escrutinio. Nuestra idiosincrasia exige resultados rápidos, esa celeridad se contradice con conductas maduras a la hora de conocer los resultados como ocurre en otros países. Las sospechas y ansiedades generan desconfianza, en este aspecto deben conjugarse los procedimientos con los procedimientos.

Juan Pablo Ruiz Nicolini
Investigador y Docente UDT

1. En los últimos años han aumentado los trabajos de investigación que hacen foco en el instrumento de sufragio y la presentación de la oferta electoral. ¿A qué se debe el creciente interés en esta temática? ¿Cuáles son los ejes centrales de las discusiones y debates al respecto?

En primer lugar, pensándolo exclusivamente para el caso de Argentina, me parece que el mayor interés responde a tres factores fundamentales: el creciente número de experiencias en las que desde las provincias se avanzó con pruebas piloto e implementaciones de cambios en la tecnología de emisión del voto; el mayor acceso a datos que estas experiencias generan; y, por último, un creciente desarrollo de investigaciones académicas sobre casos de otros países que naturalmente influyen. Sobre todo cuando pensamos en aspectos menos estudiados sobre cambios en el instrumento de votación.

Siguiendo con lo anterior, creo que los ejes han empezado a diversificarse tímidamente. Hasta hace poco tiempo, sobre todo cuando se discute sobre voto electrónico, casi la totalidad de la discusión se centraba en aspectos que tienen que ver con la seguridad informática o la integridad de los procesos electorales. Sin duda, de central importancia, pero no la única variable que un cambio de la tecnología electoral puede afectar.

De los casos que conozco de Argentina, el primer trabajo relevante que busca explorar otros ejes es el estudio experimental que se hizo en la Ciudad de Buenos Aires en paralelo a la elección nacional de 2005. Algunos resultados que se desprenden de ese experimento fueron publicados originalmente por Julia Pomares, Marcelo Escolar y Ernesto Calvo. En uno de sus artículos muestran cómo diferentes diseños de pantalla de dispositivos electrónicos pueden afectar la decisión de los votantes. Esto es, si el diseño de la pantalla incluye atajos informativos específicos como una foto del candidato, el logo o número del partido, entre otros, puede terminar beneficiando a determinados candidatos o partidos sobre otros.

Un segundo momento que creo relevante se da con el proceso electoral de 2011. Aunque ya existían experiencias previas en algunos distritos, ese año tres provincias pusieron en marcha programas de sustitución del instrumento de sufragio para los comicios de su distrito. Córdoba y Santa Fe (con variantes de boleta única en papel) y Salta (con un sistema electrónico de votación particular, popularmente conocido como Boleta Única Electrónica - BUE). Marcelo Leiras y Ernesto Calvo hicieron un primer análisis evaluando estas tres experiencias en un Documento de Trabajo de CIPPEC. Sobre esta agenda es que se montó parte de mi trabajo de investigación y el de otros colegas.

2. Como mencionas, la Argentina por su condición federal ha habilitado un laboratorio de investigación en relación al instrumento de sufragio. ¿Qué avances destacarías como relevantes respecto a las experiencias de boleta partidaria, boleta única de sufragio, boleta única por categoría?

Siempre me parece un buen punto de partida rescatar que existen otras alternativas a los sistemas electrónicos de emisión de voto. Buena parte de la dirigencia política cuando discute reformas electorales sostiene cosas del estilo: “¡el voto electrónico es la salvación!”, pero no siempre se explica en detalle la salvación respecto de qué o los fundamentos del por qué es la opción indicada. Una frase que hace un tiempo repetimos como un mantra es que “se proponen soluciones en búsqueda de problemas”.

Pero, volviendo a la pregunta sobre mi opinión respecto de los distintos instrumentos, diría en primer lugar que creo que el sistema de boletas partidarias vigente para elecciones nacionales en Argentina no es el principal tema a discutir en una eventual reforma política.

Cuando en 2015 se atribuyó a las boletas partidarias ser la causa de los conflictos en la elección provincial de Tucumán se dejaban de lado factores como una elección (nacional) 14 días antes en el mismo territorio, sin mayores inconvenientes; o la normativa constitucional de la provincia

que habilita para elecciones locales listas colectoras. Tiendo a pensar que quienes levantaron con mayores fuerzas las voces de denuncias de fraude en la provincia eran conscientes de ello. Cuestionar los procesos electorales funciona muchas veces como una herramienta más de la política, independientemente del proceso electoral en sí mismo. Por último, también me gusta resaltar que en ese mismo año electoral hubo al menos dos procesos electorales subnacionales cuestionados por algunos de los actores participantes: la elección provincial de Salta (en la que se votó con el sistema electrónico de BUE) y en Santa Fe (dónde se votó con el sistema de boletas únicas por categoría).

3. Respecto a tus trabajos, en los mismos se analizan los efectos de la introducción de nuevas tecnologías para emitir el voto sobre el comportamiento de los votantes y los resultados electorales. ¿Cuáles fueron tus principales hallazgos? ¿de qué forma afectan el comportamiento de los votantes?

En mis trabajos (uno en coautoría con Juan Dodyk) una pregunta central refiere a eso mismo. Algo similar investigan Barnes, Tchintian y Alles, para la experiencia salteña en 2011 y Antenucci y Abdala para la de Chaco en 2015. Con diseños de investigación cuasi experimentales, aprovechando oportunidades que brindan el modo en que implementaron cambios de sistema en algunos distritos, en todos los trabajos nos proponemos estimar el efecto de votar con un instrumento distinto (en estos casos la BUE) comparado con el sistema tradicional de boletas partidarias. En todos estos casos se encuentran resultados significativos: mayor voto cruzado entre categorías, reducción de votos nulos o aumento de blancos y volatilidad entre turnos electores, por ejemplo.

4. En este sentido, ¿cuáles crees que son los motivos por el cual se detecta un aumento en el corte de boleta en las elecciones de Salta (2011-2015) con la implementación de la BUE y no así en las elecciones de 2015 en CABA?

Creo que, a diferencia de las experiencias que mencionamos de las otras provincias, el modo en el que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires decidió que se implementara el cambio en el instrumento de emisión de votos en 2015 no nos permitió hacer un análisis en profundidad. No sabemos con certeza como puede haber afectado el cambio de sistema en medio del proceso electoral, puesto que todos los votantes usaron la misma tecnología. Allí reside la dificultad de contar con un “grupo de tratamiento” y un “grupo de control” que es lo que se busca construir en los trabajos que mencionábamos antes.

Sin embargo, por aquel entonces publiqué en El Estadista mis primeras impresiones al respecto. Siguiendo el planteo inicial con el que Leiras y

Calvo evaluaron cambios en tres provincias, traté de ilustrar con algunos datos cómo el cambio en el instrumento entre turnos electorales parecía acompañar las hipótesis sobre la reducción de votos nulos, aumento de voto en blanco y una mayor probabilidad de voto cruzado con el nuevo sistema.

5. Finalmente y a partir de tu trabajo, ¿cuáles son tus principales recomendaciones a la hora de avanzar en una reforma del instrumento de votación?

Pensando en el caso puntual de la CABA creo que es fundamental no volver a repetir la experiencia de 2015 que, más allá de la posible satisfacción de los votantes o falta de cuestionamientos al escrutinio definitivo, tuvo inconvenientes e irregularidades.

En primer lugar, y antes que cualquier cosa, a mi entender la introducción de un sistema electrónico de votación requería de una autorización legislativa que no tuvo. En segundo lugar, una de las primeras recomendaciones antes de implementar un nuevo instrumento de votación es generar pruebas pilotos, hacer implementaciones graduales y escalonadas; estrategia que propicia instancias de evaluación y ajustes a posibles problemas que tampoco sucedió. Estas falencias originales pueden funcionar como indicador de otros problemas que sucedieron en los días de las elecciones, como la filtración de credenciales del sistema de transmisión (para peor se terminó procesando a quien advirtió y alertó de esta falencia) o fallas en el conteo provisorio, sobre todo en la carga de datos. Por último, es importante tener pautas claras y prefijadas sobre el diseño de la visualización de la oferta electoral, parte de lo improvisado de la implementación fue la judicialización de cómo debía ajustarse la pantalla para el balotaje que definió la elección para la categoría Jefe de Gobierno. Un candidato (Rodríguez Larreta) quería que la opción “Voto en Blanco” creciera a dimensiones similares a las de las opciones por candidatos. El otro (Lousteau) pretendía que se mantuviera del mismo tamaño que en las pantallas de la elección general. Los dos entendían que en la opción “en blanco” podía estar la clave de la victoria. Esa disputa entre los entonces candidatos evidencia que el diseño de la oferta electoral es relevante, porque puede afectar el modo en que los votantes interactúan con ella y, por ende, en los resultados.

Carolina Tchintian

Directora de Instituciones Políticas. CIPPEC

1. En los últimos años han aumentado los trabajos de investigación que hacen foco en el instrumento de sufragio y la presentación de la oferta electoral. ¿A qué se debe el creciente interés en esta temática? ¿Cuáles son los ejes centrales de las discusiones y debates al respecto?

Para la academia hoy la discusión central pasa por entender si diferentes modos de presentar la oferta electoral le generan alguna ventaja a algunos candidatos o partidos en detrimento de otros. Pero el camino hasta llegar a este punto fue largo.

Las reglas electorales y su impacto sobre la forma que adoptan los sistemas de partidos, el comportamiento de votantes y elites políticas es quizás una de las áreas más estudiadas por la ciencia política. Hasta hace poco, la forma en la que se presenta la oferta electoral –que incluye el instrumento de votación, la tecnología, el diseño, orden de candidatos, entre otras cosas–, no eran consideradas variables relevantes para explicar el comportamiento o los resultados.

La literatura sobre política norteamericana, que es la más avanzada en todo lo referido a la administración electoral, viene trabajando este tema hace mucho tiempo. El hecho más reciente que aceleró el desarrollo de esta literatura fue la famosa boleta que se usó en Florida en las elecciones del año 2000, en la que George W. Bush le ganó a Al Gore. Esta elección generó mucho interés de parte de la academia, expertos y decisores.

Para los expertos en políticas públicas, la discusión continúa girando alrededor de aspectos relativos al uso y la seguridad del instrumento de votación.

Para la comunidad académica, en cambio, el foco ha evolucionado, desde las percepciones de usabilidad, facilidad y confianza en el instrumento de votación hacia análisis más sistemáticos y complejos, donde se pone bastante acento en el impacto que diferentes diseños de boletas y mecanismos de votación tienen sobre el comportamiento del votante. Estos estudios señalan, entre otras cosas, que el modo en el que se presenta la oferta electoral el día de la elección puede influir sobre el corte de boleta, la cantidad de votos en blanco, los errores a la hora de emitir el voto, e incluso la conexión electoral y la capacidad de respuesta legislativa.

2. La Argentina por su condición federal cuenta con variadas experiencias en relación al instrumento de sufragio. Desde CIPPEC han seguido de cerca con documentos propios estos cambios en la forma de votar. ¿Qué cuestiones destacarías como relevantes respecto a estas experiencias subnacionales?

En la Argentina, algunas provincias implementaron diferentes versiones de la boleta única. Córdoba y Santa Fe implementaron la boleta única papel, mientras que Salta implementó una versión electrónica del instrumento de votación. Tanto la boleta única papel como el voto electrónico quitan a los partidos la obligación de garantizar las boletas el día de la elección, lo cual empareja la competencia, ya que los votantes disponen de todas las opciones electorales en todo momento el día de la elección y no solo de las que los fiscales puedan garantizar.

Los trabajos de CIPPEC muestran que, en materia de usabilidad, el sistema de voto electrónico en Salta no generó mayores inconvenientes, aunque los votantes con menor nivel de educación, menos recursos y mayores en edad fueron quienes presentaron más dificultades a la hora de emitir su voto. De cualquier modo, con el tiempo se fueron ajustando las capacitaciones y se mejoraron los equipos, lo que ayudó a mejorar la experiencia.

La gran contribución del sistema electrónico es la disminución de errores en el proceso de emisión del voto y la agilización del escrutinio. Por contraparte, la confianza en la integridad de las nuevas tecnologías es el principal desafío a la hora de implementar este tipo de sistemas de votación. Los problemas de funcionamiento de los equipos impactan en la confianza. Cuando las máquinas fallan (por ejemplo, al momento de imprimir las boletas o leer el chip), o cuando los electores no consiguen operar la máquina en forma autónoma y requieren asistencia, se afecta la confianza en el proceso electoral.

3. Participaste en distintos trabajos en los cuales se analizan los efectos de la introducción de nuevas tecnologías para emitir el voto sobre el comportamiento de los votantes. ¿Cuáles fueron los principales hallazgos de los mismos?

Tres son las conclusiones más relevantes que puedo extraer de mi trabajo en relación a los instrumentos de votación en general, y a la introducción de tecnologías para la emisión del voto, en particular.

La primera es que el modo en el que se presenta la oferta electoral importa y tiene un efecto en el comportamiento del votante, que puede luego reflejarse en los resultados electorales. La introducción de un cambio en el instrumento de votación, que puede ser encarada con la intención de mejorar la experiencia del votante, puede alterar su decisión. Diferentes instrumentos de votación pueden cambiar la pro-

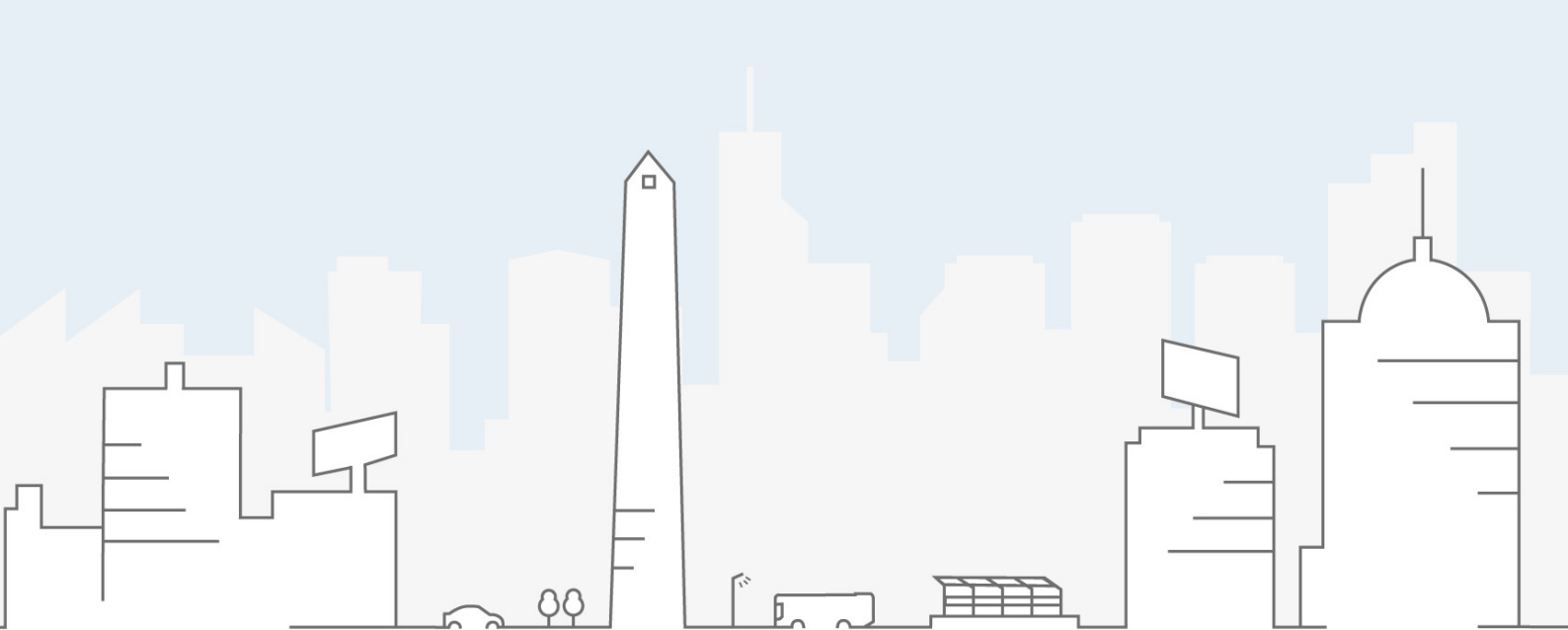
babilidad de votar en blanco, de votar a diferentes partidos para cada categoría en juego, o hasta de cometer errores.

Segundo, los instrumentos pueden facilitar o dificultar acciones. Así algunos mecanismos de votación pueden exacerbar sesgos presentes en la población. Cuando existe un sesgo implícito en contra de alguna minoría, un instrumento de votación que incentiva el corte de boleta puede facilitar la discriminación de esta minoría. Cuando existe una predisposición a la apatía o la falta de compromiso político, ya sea por falta de interés o conocimiento sobre la elección, una boleta que facilita el voto blanco puede exacerbar su incidencia.

La última, y en línea con el punto anterior: las consecuencias de un cambio en el instrumento de votación no pueden evaluarse de manera aislada del contexto. Los resultados esperados, incluso en materia de usabilidad o confianza, se explican haciendo referencia a condiciones generales sobre la elección.

4. Finalmente, y a partir de tu trabajo, ¿cuáles son tus principales recomendaciones a la hora de avanzar en una reforma del instrumento de votación?

Una reforma del instrumento de votación, como cualquier reforma política, implica un *trade-off* entre principios. Los términos de ese *trade-off* muchas veces son la mejora de algún aspecto de la elección (mejorar la participación, acelerar el recuento de votos, etc.) que genera dudas sobre algunos otros aspectos que antes no se cuestionaban. Un buen ejemplo para entender esto es el caso de Brasil, que reformó su instrumento de votación en los '90. En esos años abandonan la boleta papel, en donde los electores debían escribir manualmente el nombre o número del candidato o partido, y adoptan un sistema de votación electrónica cuya interfaz es un teclado parecido al de un teléfono, algo de fácil uso para cualquier votante, incluso para uno que no sabe leer o escribir. Uno de los objetivos del cambio era alentar la participación de la población analfabeta, que se abstenía de votar por la complejidad del proceso. Las cuestiones relativas a la seguridad del sistema fueron cuestionadas. Sin embargo, aquí incrementar la participación de un sector grande de la población era una meta cuyo logro valía la pena enfrentar la resistencia de los sectores que desconfiaban del sistema. No cualquier contexto habilita a dar estas batallas. Por otro lado, cuestiones como la gradualidad en la implementación, la capacitación de votantes y autoridades de mesa, y sobre todo el consenso entre las fuerzas políticas acerca de la implementación de nuevas tecnologías de votación es fundamental. De lo contrario, el sistema de votación corre el riesgo de convertirse en tema de campaña y que su utilización por parte de la oposición, para diferenciarse del oficialismo, socave la legitimidad del proceso electoral.



3.

Sección Código Electoral de la Ciudad

3.1 El Instrumento de sufragio en el Código Electoral de la Ciudad

Javier Tejerizo

En línea con el contexto internacional, regional y subnacional descrito anteriormente, el Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires decidió en 2016 tomar la iniciativa de desarrollar el primer Código Electoral del distrito, incorporando las mejores prácticas en relación al instrumento de sufragio. A manera de cierre, realizaremos en este apartado, un breve recorrido por el proceso de creación del Código hasta su aprobación y detallaremos los nuevos lineamientos que incorpora en relación al instrumento de sufragio.

3.1 Desarrollo del Código

El proceso de reforma política y electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no se inició como consecuencia de una crisis manifiesta de las instituciones electorales, sino que se constituyó como una iniciativa del Poder Ejecutivo para dotar de un marco normativo propio en materia electoral a la Ciudad.

Desde la Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos, perteneciente al Ministerio de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se determinó una agenda de trabajo donde se planificó una serie de pasos que culminarían con la presentación de una propuesta de Código Electoral para el distrito.

En una primera instancia, se creó el “Dialogando BA”, como una iniciativa abierta y horizontal para la construcción de políticas públicas de manera colaborativa cuyo objetivo primario fue fomentar la transparencia de los procesos de debate y la participación ciudadana en los asuntos políticos y electorales. La iniciativa permitiría, a través del diálogo plural, con sus respectivos consensos y disensos, obtener insumos para elaborar una propuesta de Código Electoral⁸². Fueron 4 reuniones en las cuales se abordaron los lineamientos que debería incorporar la normativa, incluyendo aquellos relativos al instrumento de votación.

En una segunda instancia, dentro del marco de la exposición “Smart City”, se llevó adelante una mesa de trabajo relativa a la “Incorporación de tecnologías al proceso electoral”. De la misma participaron más de 70 representantes de organismos electorales, expertos en seguridad informática, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, diputados y diputadas, entre otros referentes, tanto de la Ciudad, del resto del país, como también de la región.

El evento contó con exposiciones de invitados internacionales para dar un marco a la agenda de debate de las mesas de trabajo. En primer lugar, Giuseppe Janino, Secretario de Tecnología de la Información (TI) del Tribunal Superior Electoral de Brasil, compartió los más de 20 años de experiencia de ese país en la aplicación de tecnología al proceso electoral, destacando que Brasil es el único país del mundo en realizar un test público de seguridad de sus dispositivos electrónicos de votación. En segundo lugar, Frank Guzmán, Gerente de Informática y Tecnología Electoral de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) del Perú, detalló las características y ventajas de la máquina de boleta electrónica que el organismo desarrolla, así como de otras innovaciones como el aplicativo Firmas Falsas Nunca Más (FFNM) para combatir las adhesiones fraguadas para la presentación de candidaturas.

El acercamiento a actores internacionales y nacionales permitió avanzar en un trabajo más profundo y detallado de las potencialidades de la aplicación de tecnología a las distintas etapas del proceso electoral.

⁸² Di Primio, Leandro; et. al. Innovación en los procesos de formación participativa de políticas públicas. El caso de “Dialogando BA”. En “Construyendo Democracia”. Editorial Académica Española. 2018.

Teniendo como base los consensos de las mesas de diálogo y el trabajo de investigación realizado por la Dirección General Reforma Política y Electoral, plasmado en la publicación “Apuntes para un Código Electoral”⁸³, el Poder Ejecutivo redactó una primera versión de proyecto de Código Electoral, la cual sería presentada a la Legislatura porteña a fines de 2016 bajo el número 3985-J-2016. Esta iniciativa tuvo tratamiento durante el año 2017 sin que terminara en un despacho por parte de la Comisión de Asuntos Constitucionales. En este sentido, ante la falta de consenso para conseguir el mencionado dictamen, desde el Gobierno de la Ciudad se comprendió la necesidad de rever algunos puntos del proyecto, para lo cual se realizaron reuniones con Legisladores y se incorporaron recomendaciones desde el ámbito parlamentario de los bloques opositores. Como resultado de ello, se presentó una nueva versión del proyecto (879-J-2018) en el mes de abril de 2018.

El tratamiento de esta segunda iniciativa comenzaría el 25 de abril y se extendió hasta el 17 de octubre, periodo en el cual el proyecto fue incorporando numerosas modificaciones y adecuaciones conforme se iban consiguiendo consensos entre los bloques. Finalmente, el 25 de octubre, en el marco de la sesión ordinaria N°30, se aprobó la Ley N° 6.031 por una amplia mayoría de 49 votos de 58 Legisladores presentes, transformándose en el primer Código Electoral de la historia de la Ciudad.

3.2 El Código Electoral en relación al instrumento de sufragio

La versión del Código Electoral⁸⁴ de la Ciudad aprobada terminó incorporando numerosas modificaciones a la legislación electoral, en especial lo concerniente a los procedimientos y la metodología para incorporar tecnologías en el instrumento de sufragio.

⁸³ Ver: <https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/publicaciones>

⁸⁴ Ver: <https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/normativa-electoral>

El Título Séptimo se divide en tres grandes partes, el Capítulo I aborda lo referido a la oficialización de listas de candidatos y candidatas -se destaca la incorporación de una declaración jurada patrimonial y la resolución de las vacancias respetando el género-, mientras que el Capítulo II aborda específicamente lo relativo al Instrumento de Sufragio. En este sentido el artículo 111 establece la utilización de Boleta Única para los procesos electorales de precandidatos y precandidatas y candidatos y candidatas para todos los cargos públicos electivos locales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las características de la Boleta Única se determinan de manera detallada, desde cuestiones básicas como contener el nombre de cada agrupación política, su escudo o distintivo, el color que la identifique, las categorías de cargos a cubrir, fecha y tipo de elección; hasta cuestiones más específicas como la cantidad de precandidatos y precandidatas que deben figurar; características de las fotos que se deben incluir; la posibilidad de votar por lista completa; medidas de seguridad.

En este sentido, se puede afirmar que el capítulo ratifica lo establecido en la Ley N° 4.894 y mantiene como instrumento de sufragio a la Boleta Única papel, pudiéndose encontrar el detalle de lo referido en los siguientes artículos:

- **Definición del instrumento de sufragio:** Art. 111.- Boleta Única.
- **Características del instrumento de sufragio:** Art. 112.- Características de la Boleta Única.
- **Contenido y diseño del instrumento de sufragio:** Art. 113.- Contenido y diseño de la Boleta Única. Requisitos.

Cabe destacar que, para garantizar imparcialidad en cuanto a su confección, el orden de la oferta electoral se establece mediante un sorteo público. También se determina que el Instituto de Gestión Electoral -organismo independiente que administrará la elecciones de la Ciudad desde el año 2021- debe convocar una Audiencia de Observación donde los y las apoderados y apoderadas pueden realizar observaciones o solicitar los cambios pertinentes antes de su aprobación.

No es menor remarcar que por las características del instrumento de sufragio, la oferta electoral para cargos colegiados no puede disponerse de forma completa en la boleta, por ello el Instituto de Gestión Electoral diseña afiches de exhibición de las listas completas.

Para garantizar el mejor conocimiento de la Boleta por parte de los electores, se establece la difusión en distintos medios, así como diarios de circulación masiva en el ámbito de la Ciudad, de los facsímiles de la Boleta aprobada. Asimismo, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberá realizar instancias de capacitación para que todos los electores puedan conocer las características del instrumento de sufragio.

Incorporación de tecnología

El Capítulo III aborda la incorporación de tecnologías al proceso electoral, por ello inicialmente establece principios que debe cumplir toda alternativa o solución tecnológica en cualquiera de las etapas del proceso electoral: Auditable, Confiable, Documentado, Eficiente, Equitativo, Escalable, Estándar, Evolucionable, Interoperable, Recuperable y Seguro. A estos principios se suman otras especificaciones generales distribuidas en los siguientes artículos:

- **Posibilidad de incorporar tecnologías electrónicas:** Art. 124.- Incorporación de Tecnologías Electrónicas. Transmisión y totalización de resultados electorales.
- **Principios aplicables a la incorporación de Tecnologías Electrónicas:** Art. 125.- Principios aplicables a la incorporación de Tecnologías Electrónicas.
- **Organismo a cargo de la aprobación de los sistemas electrónicos:** Art. 126.- Implementación de tecnologías.
- **Organismo a cargo de la obtención de los dispositivos electrónicos:** Art. 127.- Desarrollo y obtención.
- **Controles y auditorías de las tecnologías electrónicas aplicadas a la emisión del voto, escrutinio de mesa y transmisión y totalización de resultados para el escrutinio provisorio:** Art. 128.- Pruebas, Auditorías y Aprobación de tecnologías.
- **Creación de un registro de proveedores de tecnologías para el proceso electoral:** Art. 129.- Registro de Proveedores de Tecnologías.

Muchos de estos principios ya se encontraban en la Ley N° 4.894, por lo cual el énfasis se puso en las auditorías y plazos, por ejemplo, los sistemas electrónicos a ser incorporados en los procedimientos de emisión de voto, escrutinio de mesa y transmisión de resultados provisorios deben ser aprobados con al menos 50 días de anticipación a la realización de los comicios, junto con la documentación que denote los resultados de las auditorías efectuadas sobre dichos sistemas.

Un elemento fundamental para el cumplimiento de los plazos acotados es la creación del Registro de Proveedores de Tecnologías, el cual permitirá trabajar con mayor anticipación con las empresas, universidades u organismos públicos que busquen ofrecer bienes y servicios tecnológicos para ser incorporados al procedimiento electoral. Por otra parte, las auditorías deben garantizar la fiscalización directa por parte del Tribunal Electoral, las agrupaciones políticas, las y los fiscales partidarios, el Consejo Consultivo de Partidos Políticos, el Consejo Consultivo de Participación Cívico-Electoral y de los electores, según corresponda. En este sentido, antes de aprobar una tecnología específica, la misma debe ser sometida a un proceso de controles, pruebas y auditorías durante un periodo de al menos 30 días corridos. Este proceso está conformado por auditorías y controles internos obligatorios por parte del Instituto de Gestión Electoral (IGE), así como la observación y control de terceros. Para reforzar el peso de este control externo, el IGE *“debe considerar acabadamente los comentarios, objeciones y observaciones que de estos controles surjan y fundar adecuadamente la causa y motivos del temperamento que adopte en relación a ellos en el Informe General de Conclusiones al que refiere el artículo 131”*.

En lo que refiere a la incorporación de tecnología al instrumento de sufragio y escrutinio, miembros del Tribunal Electoral y del Instituto de Gestión Electoral, fiscales informáticos de las agrupaciones políticas y observadoras y observadores electorales acreditados podrán realizar controles previos a la elección, así como durante y después. Además de los previos mencionados, en el desarrollo de la elección se realizará un control de una muestra aleatoria de la tecnología electrónica aplicada que comprenda hasta el 1% de los dispositivos que se estén utilizando el día de la elección. Posteriormente a los comicios se seleccionará el 5% de las mesas receptoras de votos de cada sección para ser utilizadas como mesas testigo, en las mismas se realizará un escrutinio manual de los votos en soporte papel y se cotejarán con el acta de escrutinio confeccionada a través de dispositivos electrónicos.

En relación a la tecnología vinculada al instrumento de sufragio, se agregaron disposiciones a los fines de preservar la seguridad de uno de los procedimientos más sensibles del acto comicial. En primer lugar, se especificó de manera precisa el tipo de tecnología que es posible incorporar al instrumento de sufragio. En segundo lugar, se fijaron estándares mínimos y una serie de garantías que debe cumplir. Lo anterior se encuentra contenido en los siguientes puntos:

- **Tipo de sistema electrónico de emisión del sufragio:** Art. 136.- Sistema electrónico de emisión de Boleta.

- **Estándares mínimos necesarios para las soluciones tecnológicas:** Art. 138.- Estándares mínimos.
- **Garantías que debe cumplir la incorporación de tecnología al proceso de emisión del voto:** Art. 139.- Garantías.

Como se mencionó, la incorporación de tecnología a la emisión del voto se ve limitada a sistemas electrónicos de emisión de Boleta, sistema *“mediante el cual el/la elector/a realiza la selección mediante un dispositivo electrónico que permite la impresión y el registro digital de dicha selección en una boleta papel, la cual deberá ser introducida en la urna a los fines de la verificación y el conteo de los votos”*. Para ello, además de las auditorías debe cumplir con los siguientes estándares mínimos:

- 1) Accesibilidad, no presentar barreras para su comprensión y utilización.
- 2) Capacitación in situ, a fin de facilitar la práctica de los electores.
- 3) Comprobable físicamente, debe permitir comprobante en papel.
- 4) Confiabilidad, que impida alterar el resultado eleccionario.
- 5) Secreto, debe garantizar el carácter secreto del sufragio.
- 6) No debe incluir Identificación, por ejemplo, no considerar la lectura de la huella.
- 7) Simplicidad, de modo tal que la instrucción a la ciudadanía sea mínima.
- 8) Que solo se pueda realizar un voto por elector, por categoría.
- 9) Que al momento de la selección, el elector visualice toda la oferta electoral.
- 10) Memoria, no puede almacenar información respecto a la selección realizada.

También, al igual que para la boleta única papel, se establece el detalle de la información que se deberá disponer en la pantalla, así como la boleta papel que genera la máquina. Al respecto dispondrá, desde cuestiones fundamentales como el tipo y fecha de la elección, nombre y emblema de la agrupación política, la categoría de cargos a cubrir; hasta cuestiones más específicas como fotografías, opción de votar por la lista completa, opción de votar en blanco por cada categoría; entre otras.

Por último, al igual que para la emisión del sufragio, cualquier incorporación de tecnología en el procedimiento del escrutinio de mesa debe permitir, en el momento de realizar la calificación y conteo de sufragios, el control visual efectivo y el conteo manual. Inclusive se podrá disponer la confección de un Certificado de Escrutinio que deba ser completado en forma manual por el Presidente o Presidenta de Mesa.



buenosaires.gob.ar/gobierno



[/MinisterioDeGobiernoBA](https://www.facebook.com/MinisterioDeGobiernoBA)



dgrpolye@buenosaires.gob.ar



(5411) 5091-7200 Int: 7510