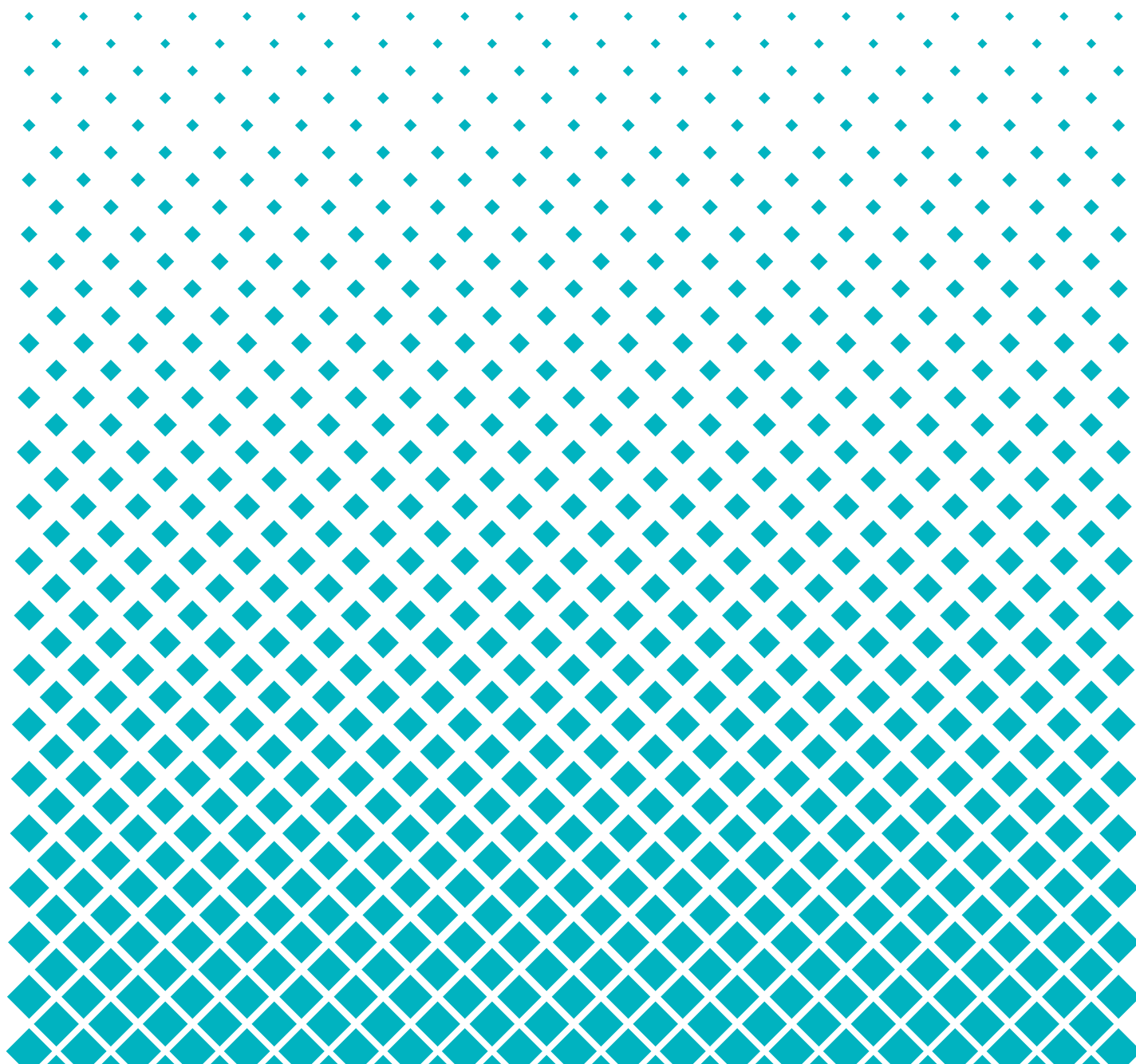


**SISTEMAS DE EMISIÓN DE SUFRAGIO**

PERCEPCIÓN DE LOS ELECTORES CABA 2015 Y 2017



@defensoriacaba



**Informe institucional producido por:**

**COORDINACIÓN OPERATIVA DE DERECHOS POLÍTICOS Y OBSERVATORIO ELECTORAL**

MAYO 2018

**UNIDAD DE POLÍTICA INSTITUCIONAL**

Dolores Gandulfo

**Elaboración del Informe:**

Daniel Ingrassia

Fabián Attanasio

Gabriel Beraud

Sofía Santamarina

Manuel Zapico



**Defensoría del Pueblo**

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

## ÍNDICE

MISIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CABA	4
RESUMEN EJECUTIVO	5
ANÁLISIS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES	6
SISTEMAS DE VOTACIÓN	8
OPINIÓN DE LOS VOTANTES (OBSERVACIONES ELECTORALES)	12
REFLEXIONES FINALES	23
BIBLIOGRAFÍA	25

## MISIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CABA

La Defensoría del Pueblo tiene como misión constitucional la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos y garantías e intereses individuales, colectivos y difusos (Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Art. 137°).

Como parte del ejercicio y pleno goce de estos derechos, se encuentra entre sus competencias la vigilancia y protección de los derechos políticos de los/as ciudadanos/as.

En cumplimiento de su misión constitucional, la Defensoría del Pueblo realiza una tarea permanente para:

- Defender, proteger y promover los derechos políticos y electorales, garantizando una participación ciudadana ágil, accesible, transparente y de calidad democrática.
- Asistir y colaborar con la Justicia local y nacional para mejorar el funcionamiento del sistema político institucional y su organización electoral.

Por estos motivos, presentamos a continuación el análisis de los distintos sistemas de emisión de sufragio, realizamos un análisis de los que han sido implementados en la CABA y presentamos y fundamentamos nuestra posición en este tema.

## RESUMEN EJECUTIVO

En el presente trabajo analizamos brevemente los cambios producidos en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que llevaron a la implementación de la boleta única electrónica (BUE) en las elecciones de 2015 y se repasan distintas formas de emisión del voto resumiendo sus fortalezas y debilidades. Por último, se recoge la opinión de los electores sobre la boleta partidaria y la BUE.

Desde el 2013 se introdujeron importantes modificaciones en materia electoral y estos cambios afectaron la gestión electoral: la aprobación de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias para los cargos locales; la implementación de la boleta única en papel y la posibilidad de incorporar tecnología en el proceso electoral en todas sus etapas.

Esta última cuestión fue una de las más controvertidas: la tecnología se incorporó en la reglamentación de la ley. Esta situación no sólo generó planteos judiciales, sino que las elecciones del 2015 se realizaron utilizando dos sistemas de emisión de sufragio distintos: las boletas partidarias en las primarias y la boleta única electrónica en las generales y en la balotaje para jefe de gobierno.

Para avanzar en reformas que modifiquen la manera de emitir el voto, deben considerarse algunas cuestiones centrales:

- Se debe partir de un diagnóstico claro respecto a la conveniencia de incorporar tecnología.
- El cambio es una decisión política y no el producto del desarrollo tecnológico.
- No resuelve problemas políticos o del sistema de partidos (oferta electoral).
- No compensa problemas de gestión electoral.

A partir de nuestra experiencia en las observaciones electorales nacionales e internacionales, la boleta única de papel soluciona muchos de los problemas que se le cuestionan a la boleta partidaria.

La incorporación de tecnología puede agilizar el proceso, siempre que se haga con un diagnóstico preciso de los problemas a resolver y se capacite adecuadamente a la ciudadanía, partidos políticos y autoridades de mesa, junto a un mayor control y fiscalización de las elecciones.

De ser posible, el diseño e implementación de la tecnología deberían realizarlos universidades públicas u organismos estatales especializados para evitar que la Autoridad de Aplicación ceda el control de partes del proceso del cual es responsable.

Por último, el uso de la BUE en el 2015 tuvo un amplio apoyo del electorado ya que el 75% de los entrevistados lo consideró un sistema bueno o muy bueno. Cuando se les pidió que evaluaran ambos sistemas (boletas partidarias versus BUE) no se presentaron grandes diferencias y las dos formas de votar registraron altos niveles de aceptación.

## ANÁLISIS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

El sistema de emisión de sufragio la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha sufrido cambios relevantes en los últimos años. En el año 2013 (1), y en consonancia con las modificaciones establecidas a nivel nacional en materia electoral, se introdujeron tres cambios importantes para la gestión electoral de la Ciudad: la instauración de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias locales; la implementación de una Boleta Única en reemplazo a las boletas partidarias y la aprobación de la utilización de tecnologías electrónicas para votar.

Las buenas prácticas de reformas electorales señalan que antes de proponer modificaciones a la forma de emisión del voto, se debe realizar un diagnóstico detallado de la situación en cada etapa del proceso electoral. Parte de definir claramente que problema se intenta solucionar con la incorporación de tecnología, evaluar las herramientas disponibles, su costo, la conveniencia social o política del cambio y, finalmente, el diseño de un plan sistemático y gradual para su implementación (IDEA, 2012; Thompson Jiménez, 2009). Para ello, se necesitan establecer objetivos y evaluar el impacto que los cambios, teniendo en cuenta que la tecnología no resuelve problemas políticos (Passalaqua, 2005) ni compensa procedimientos pobres de la gestión electoral (Yard, 2010).

Las dificultades que presentan las prácticas electorales deben analizarse y discutirse responsablemente, de otro modo, puede afectar la legitimidad del sistema actual, sin la seguridad de presentar otros más confiables y efectivos. Por tal motivo, en el presente informe presentamos los sistemas de emisión de sufragio sobre los que se discute actualmente, señalando una serie de potenciales problemas que pueden existir. Éstos están definidos a partir de la experiencia de esta Coordinación en observaciones electorales locales, nacionales e internacionales, así como también son fruto de un análisis teórico y procedimental.

De acuerdo a lo establecido por la Ley 4894, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el instrumento de emisión de sufragio debe ser la Boleta Única (Anexo II, Art. 1). Como veremos en el próximo capítulo, este instrumento presenta la oferta electoral en una sola boleta o planilla. La implementación de una boleta única con todos los candidatos –ya sean de una sola categoría o de todas- puede tener algunos problemas en relación al sistema electoral. Principalmente a la hora de pensar en las primarias abiertas, con la cantidad de candidatos que suele haber, podría resultar muy complejo volcar toda la oferta electoral en una sola boleta.

Por otro lado, la ley antes mencionada determina la posibilidad de implementar nuevas tecnologías para utilizar en el proceso electoral (Anexo II, Art. 23) (2). En el año 2015, las elecciones de la CABA utilizaron el sistema de emisión de sufragio conocido como Boleta Única Electrónica (BUE), desarrollado por la empresa privada Magic Software Argentina (M.S.A.). En un primer momento, debió suspenderse su implementación para las PASO de 2015, a partir de un informe presentado por la Defensoría del Pueblo en el que se criticaba el poco tiempo que existía para capacitar

---

1 El 9 de diciembre de 2013 en la última sesión especial del año, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires trató sobre tablas y sancionó la Ley N° 4894 que dispuso la implementación del "Régimen Normativo de Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias" (Anexo I) y el "Régimen Normativo de Boleta Única y Tecnologías Electrónicas" (Anexo II). En particular, el Anexo II se aprobó con 43 votos positivos, 11 negativos y 3 abstenciones.

2 La ley 4894 se reglamentó mediante el Decreto 441 del 14/11/2014, el cual fue modificado por el Decreto 513 del 23/12/2014 en dos aspectos centrales para la inclusión de tecnología: respecto al uso de tecnología en el acta y certificado de escrutinio definitivo (modifica el Art. 19) y también en el escrutinio y totalización de los resultados electorales (modifica el Art. 23).

adecuadamente a la ciudadanía en la utilización de este nuevo instrumento. Las elecciones generales y la segunda vuelta sí fueron realizadas con el sistema BUE.

El sistema de voto electrónico (en cualquiera de sus variantes, según veremos en un momento) precisa una capacitación importante de parte de la ciudadanía, de las autoridades de mesa, de los partidos políticos, así como también un mayor control y fiscalización del proceso electoral. Por tales motivos, consideramos que, de utilizarse un sistema de este tipo, sería mejor que lo diseñara e implementara algún organismo estatal dedicado al desarrollo tecnológico.

Finalmente, consideramos que es fundamental analizar los posibles cambios que podría traer aparejado una modificación en los instrumentos de sufragio y en la organización electoral. Por ejemplo, y tal como veremos en el próximo capítulo, la Boleta Única puede fomentar la fragmentación partidaria ya que facilita la posibilidad de votar por distintas listas en cada categoría. Por otro lado, la Boleta Única Electrónica precisa una capacitación importante, infraestructura adecuada y reglas claras en el diseño de las pantallas que presenten la oferta electoral de forma equitativa. Estas no son cuestiones problemáticas en sí, pero podrían modificar las prácticas electorales y las conformaciones políticas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los cambios en la forma de votar corresponden a una decisión política, y no deben considerarse un camino natural e inexorable. Su implementación depende de los objetivos, las posibilidades de cobertura y financiamiento del gobierno, de aspectos culturales y de cuestiones relacionadas a la capacitación ciudadana de los procedimientos electorales. Fortalecer la confianza en los resultados es fundamental en todo sistema electoral, ya que determina los ganadores y perdedores en la contienda por acceder al gobierno. De este modo, el cambio en el sistema no forma parte de una “evolución natural e inevitable”, ya que todos los sistemas poseen problemas que deben ser atendidos para fortalecer la confianza en el voto y justamente, dicha confianza es fundamental para legitimar los procesos electorales.

A continuación, veremos cuatro sistemas de votación. Como podremos apreciar, todos poseen beneficios y todos pueden presentar problemas. En el último apartado, presentamos los datos que obtuvimos en las observaciones electorales de 2015 y 2017 sobre la opinión que tenían los electores sobre los distintos sistemas de emisión de sufragio implementados en la CABA.

## SISTEMAS DE VOTACIÓN

### Boletas Partidarias

Este sistema presenta la oferta electoral en boletas impresas. Cada partido o alianza posee su propia boleta. El diseño de la misma depende de lo que establezca la legislación vigente, pueden ser en blanco y negro o en colores, incluir fotos de los candidatos, etc. Este es el sistema que se utiliza tradicionalmente en nuestro país.

En muchos lugares ha dejado de implementarse, ya que presenta las siguientes problemáticas: los partidos que no poseen gran cobertura no pueden garantizar que las boletas de sus partidos puedan estar en todos los establecimientos de votación; los partidos sin fiscales no pueden asegurarse que sus boletas no vayan a ser sustraídas de las mesas; además, si sus boletas se acabaran en el cuarto oscuro, no serían repuestas. Por otro lado, algunas boletas podrían no estar oficializadas o, al cortar boleta, el elector podría romper alguna parte importante de la misma, cuestiones que llevaría a considerarlas nulas.

Además, el proceso de escrutinio suele ser prolongado y complicado. De todos modos, este sistema goza de amplia aceptación en nuestro país, algo fundamental ya que, como hemos mencionado, ningún sistema está libre de fallas.

#### Problemas

- Problemas de cobertura, especialmente en territorios amplios
- Necesidad de contar con fiscales para garantizar la presencia de las boletas de sus partidos en el cuarto oscuro
- Disponer de un cuarto oscuro para distribuir las boletas
- Presencia de boletas no oficializadas
- Problemas para calificar como “votos válidos” boletas que hayan sido parcialmente destruidas o hayan sufrido algún otro vejamen
- Impacto ambiental de contar con una gran cantidad de boletas
- Una cuestión que no es necesariamente un problema es el tiempo que llevar el proceso de escrutinio provisorio.

### Boleta única en papel

La Boleta Única está diseñada para solucionar algunos de los problemas que poseen las boletas partidarias. Básicamente, asegura que toda la oferta electoral esté a disposición del electorado, ya que los candidatos se encuentran en una sola lista impresa. El elector debe marcar los candidatos de su elección; puede votar lista completa o ir combinando listas según prefiera.



Uno de los problemas más importantes que puede comprender este sistema se relaciona a la oferta electoral: si ella fuera demasiado amplia (como en algunos casos de las PASO), la boleta única podría ser grande y compleja para que el elector pueda entenderla fácilmente. La complejidad podría ser contrarrestada con buenas capacitaciones, pero el problema del tamaño de la boleta es un motivo para considerar, ya que también puede complicar el escrutinio (3).

### Problemas

- El tamaño de la boleta (y su complejidad) depende de la cantidad de partidos y alianzas políticas que componen la oferta electoral
- El diseño de la boleta puede variar entre elecciones, lo que requeriría una capacitación constante
- El tiempo que lleve el escrutinio depende del diseño de la boleta
- Otra cuestión que no implica necesariamente un problema es la posibilidad de fragmentación política, al ser facilitado este proceso mediante el diseño de la boleta

### Voto electrónico

En los últimos años, en distintos países se han implementado distintos sistemas de voto electrónico. Esto no ha sido un desarrollo libre de problemas o contramarchas. De hecho, en países como Alemania y Holanda se ha declarado la nulidad de procesos electorales efectuados con una forma de voto electrónico.

Las facilidades que comprende este sistema son las siguientes: permite realizar un escrutinio y comunicación de resultados rápidos, elimina errores que pudieran conducir a “nulidad del voto” (por ejemplo, la destrucción parcial de boletas o la utilización de boletas no oficializadas), garantiza que toda la oferta esté a disposición del elector y puede condensar la cantidad de candidatos en poco espacio. De todos modos, al ser más complejo, este sistema también puede traer aparejado problemas considerables: los sistemas informáticos podrían ser manipulados, las máquinas podrían no funcionar correctamente.

Además, se precisa una capacitación óptima y elaborada y los controles para garantizar la transparencia y el desarrollo correcto del proceso deben ser más rigurosos y complejos. Ahora bien, existen –por lo menos- dos sistemas diferentes de voto electrónico que debemos especificar con el objetivo de esclarecer algunas cuestiones que se han discutido en los últimos tiempos: uno almacena todos los votos de los ciudadanos en una computadora, por lo que se lo conoce como urna electrónica; el otro, denominado boleta electrónica, imprime los resultados en una boleta y los graba en un chip o código, para poder acceder rápidamente a los resultados. A continuación, realizaremos un repaso de ambos:

---

3 Consideramos importante mencionar brevemente el caso de la provincia de Santa Fe, donde se utiliza un sistema de Boleta Única. Para evitar los inconvenientes derivados del tamaño de la boleta, dicha provincia confeccionó una división de boletas por categorías: de este modo, el elector se encontraría con una boleta con los candidatos a cargos ejecutivos, otra con candidatos a cargos legislativos, otra con candidatos municipales, etc. Cada boleta tiene un color característico y la urna tiene el mismo color que la boleta que debe depositarse (hay tantas urnas como categorías a elegir).

## 1. Urna Electrónica

Este sistema ha sido implementado en distintos países como Estados Unidos, Brasil, Alemania, Holanda, entre otros. La principal característica es que los votos quedan almacenados en la memoria de una computadora. Este procedimiento ha sido motivo de amplias críticas: ¿cómo es posible garantizar que el procedimiento se desarrolla correctamente y que los datos no son manipulados? Otro motivo importante de controversia, que llevó, por ejemplo, a la suspensión en Alemania, es la incapacidad de garantizar un control de los resultados por personas que no posean los conocimientos técnicos necesarios.

De este modo, alguna auditoría posterior no podría ser realizada por cualquier ciudadano, lo que dejaría en la consideración de expertos en informática la revisión, corroboración o rechazo de los resultados obtenidos en la elección. Si bien permite tener los resultados a los pocos segundos de concluir con la elección, también posee los problemas mencionados, motivo de importantes controversias.

### Problemas

- Se necesita una fiscalización específica que incluya conocimientos tecnológicos
- Vulnerabilidad del sistema informático
- Imposibilidad de realizar un escrutinio manual
- Posible mal funcionamiento de las máquinas de votación
- Cambios en el diseño de la presentación de la oferta electoral en pantalla implica una capacitación rigurosa
- Problemas relacionados a la brecha tecnológica de los votantes

## 2. Boleta Electrónica

La Boleta Única Electrónica fue concebida originalmente como una respuesta a las problemáticas que presenta la “urna electrónica”. Lo fundamental en este sistema es la boleta: ella se introduce en la máquina, ésta imprime la información definida por el elector y la graba en un chip que posee la boleta o en algún tipo de código. De esta forma, las máquinas son utilizadas sólo como impresoras y lectoras (4).

Además, al imprimirse la boleta el elector puede “controlar” que se refleje correctamente su opción electoral. La impresión de la boleta implica que cualquiera pueda controlar los resultados manualmente, ya sea en alguno de los escrutinios o en auditorías posteriores. De todos modos, el hecho de que la boleta posea un chip, no supera los problemas de modificación de la información que contengan.

Por otra parte, la utilización de máquinas puede presentar problemas de mal funcionamiento, destrucción intencional, etc. Por supuesto, una capacitación deficiente podría traer problemas en la utilización de los electores y de las autoridades de mesa. Finalmente, otras de las cuestiones a tener en cuenta es que el sistema depende de una

---

<sup>4</sup> Existen diversos sistemas en los cuales el respaldo en papel es un ticket que emite la máquina con un código QR para su lectura y no una boleta con chip. Nos centramos en este último sistema ya que fue el utilizado en las generales y el balotaje de las elecciones del 2015 en la CABA.

empresa privada. Esto es algo que podría cuestionarse: ¿la elección debe depender exclusivamente del Estado o puede vincularse con actores privados? ¿Qué tipo de recaudos debe tomar la Autoridad de Aplicación para no perder el control de ninguna etapa del proceso electoral?

### Problemas

- Se necesita una fiscalización específica que incluya conocimientos tecnológicos
- Tema pendiente de la vulnerabilidad del sistema
- Posible mal funcionamiento de las máquinas de votación
- Cambios en el diseño de la presentación de la oferta electoral en pantalla implica una capacitación rigurosa
- Cambios cuestionables en el diseño de la pantalla, los cuales podrían utilizarse para intentar influenciar el voto (el caso de “voto en blanco” de la segunda vuelta en la elección de CABA 2015).
- Problemas relacionados a la brecha tecnológica de los votantes
- Capacidad de la Autoridad de Aplicación para controlar efectivamente todas las etapas del proceso electoral

Presentamos, brevemente, algunas cuestiones claves para tener en cuenta al implementar cambios en las formas de votar: las modificaciones no tienen que ser comprendidas como necesarias o “naturales”, sino que son decisiones políticas con sus riesgos y oportunidades.

Una mayor complejización de los procedimientos electorales puede contribuir a un desarrollo más efectivo de los comicios, pero también significa que los controles y las capacitaciones de los actores involucrados deben estar a la altura de los cambios.

Consideramos que es fundamental que la ciudadanía esté correctamente informada sobre los cambios propuestos y debe ser correctamente capacitada, especialmente personas mayores y personas con discapacidad. Asimismo, si se decide implementar un sistema de emisión de voto electrónico, resulta importante considerar la brecha tecnológica que existe entre distintos grupos.

También se deben realizar estudios y análisis que permitan evaluar los cambios que estas modificaciones producen en la ciudadanía, los partidos políticos y en la gestión electoral que permitan reflexionar sobre los nuevos escenarios para lograr una gobernanza electoral eficiente y transparente.

## **OPINIÓN DE LOS VOTANTES (OBSERVACIONES ELECTORALES)**

Con el objetivo de conocer algunas opiniones de los votantes respecto al sistema de emisión de sufragio, presentamos a continuación los resultados obtenidos en las observaciones electorales realizadas en las últimas cuatro elecciones:

- Generales locales 2015 (5 de julio)
- PASO nacionales 2015 (9 de agosto)
- PASO 2017 (13 de agosto)
- Generales 2017 (22 de octubre)

Los datos que presentamos corresponden a la opinión que manifestaron los electores entrevistados respecto al sistema de emisión de sufragio. Nos parece interesante conocer cuáles fueron sus evaluaciones al respecto en un sentido diacrónico, ya que las opiniones pueden variar de una elección a otra.

### **Elecciones generales locales, 5 de julio de 2015**

Sobre 8729 electores consultados, el 96% manifestó no haber tenido inconvenientes para votar con la BUE, mientras que el 71 % utilizó el verificador para confirmar que lo que estaba impreso en la boleta coincidiera con lo grabado en el chip. Respecto al conocimiento del nuevo sistema de votación, el 70% de los encuestados afirmó conocerlo. Los ciudadanos se informaron en mayor proporción a partir de los siguientes medios: televisión (36%), internet (23,6%) y organismos gubernamentales (13,3%).

Según le expresado por los electores, podemos definir que los métodos más efectivos de capacitación fueron los siguientes: centros de información ubicados en la calle (33,5%), la máquina y capacitadores de la Defensoría el día de las PASO (28%), y los simulacros de internet (27,7%). Respecto a la utilización de la máquina que se encontraba en la puerta del establecimiento, el 78% sostuvo que no la utilizó.

Tan sólo el 11,8% de los electores manifestó haber requerido ayuda para emitir su voto; el 88,2% pudo votar sin asistencia de ningún tipo. Sin embargo, el 93,3% admitió haber tenido problemas a la hora de votar. De todos modos, los problemas más reiterados estuvieron relacionados al funcionamiento de la máquina y no en la impericia de los electores: la máquina se trababa o se ponía en blanco. Los problemas relativos al conocimiento de la máquina fueron particularmente dos: no saber cómo introducir la boleta en la máquina y tardar en comprender el procedimiento de emisión de voto. Por otro lado, el 97,7% sostuvo que tardó menos de 5 minutos en votar.

### **Confiabilidad de los electores en este nuevo sistema**

El 81,8% de los electores encuestados creía que su voto iba a ser computado correctamente y el 85% pensaba que su voto había sido secreto. Al preguntarles respecto a la preferencia en el sistema de votación, el 65,5% confesó que

prefería el sistema BUE, mientras que el 15,7% sostuvo que prefería el sistema de boletas partidarias. El resto le pareció indistinta la forma de votar.

## **Elecciones PASO nacionales, 9 de agosto de 2015**

Se realizaron una serie de preguntas vinculadas con el uso de las boletas partidarias y se indagó la opinión de los electores respecto del uso de los dos sistemas de emisión de sufragio.

### Emisión de sufragio con boleta partidaria

Consultados sobre el uso de la boleta partidaria, casi la totalidad de los electores afirmaron que en el cuarto oscuro había boletas del candidato de su preferencia (98,7%). El 89,1% consideró que pudo identificar fácilmente las boletas de su preferencia y el 10,6% manifestó que no pudo hacerlo. Entre estos últimos, los principales problemas fueron: la forma de distribución de las boletas en el cuarto oscuro (49,5%); el diseño de las boletas (27,5%) y desconocimiento de las alianzas (11,3%).

En cuanto al tiempo que demoraban en emitir el sufragio, el 83,9% de los electores consultados afirmó que tardó menos de 5 minutos, el 12,2% entre 6 y 10 minutos y el 3,7% tardó más de 10 minutos.

### Comparación entre la boleta partidaria en papel y la boleta única electrónica

En términos generales, al consultar a los electores respecto al sistema de votación, el 75,2% prefiere la BUE frente al 14,3% que opta por la boleta partidaria en papel y un 9,3% que no encuentra diferencia entre ambas formas de votar.

Consultados respecto de la facilidad para emitir el voto, el 75,4% consideró que es más sencillo con la BUE, el 13,5% prefiere las boletas partidarias en papel y un 10% no encontró mayores diferencias entre los sistemas utilizados. Existen dos aspectos centrales que aportan en la legitimidad del resultado de las elecciones: la percepción que tienen los ciudadanos con respecto al secreto del voto, y por otra parte a su correcta asignación. En ambas cuestiones, la BUE goza de amplia aceptación. En cuanto al secreto del voto, más de la mitad consideró que era mejor la BUE (50,9%), la boleta partidaria fue escogida por el 23% y un poco más del 21% afirmó que no encuentra diferencia entre ambos sistemas respecto de la secrecía del voto.

En cuanto a la asignación de los votos, el 61,4% percibe que la BUE es el instrumento más confiable; porcentaje que cae al 18,7% respecto de las boletas partidarias y un 15,9% no encuentra diferencias sustanciales a la hora de imputar los sufragios.

Otro aspecto importante fue la consulta sobre las facilidades que otorga cada sistema en la opción de voto por categorías (cortar boleta). El 73,9% de los electores consultados manifestó que prefiere la BUE, apenas el 15,1% opta por la boleta partidaria y el 7,5% manifestó que no encuentra diferencias entre ambos.

## Elecciones PASO, 13 de agosto de 2017

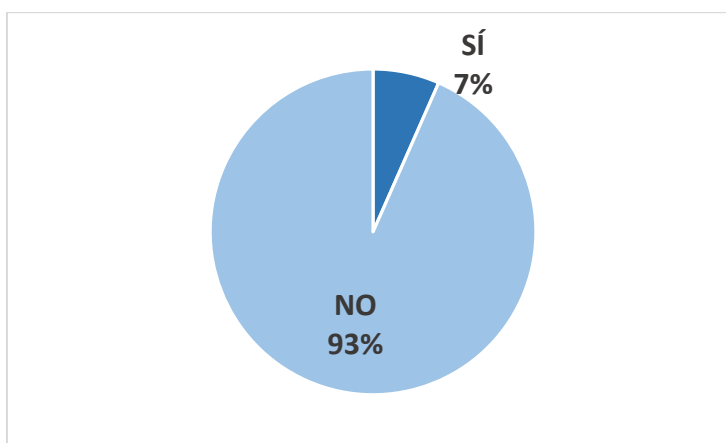
Para esta observación se diseñó una muestra de residentes de la Ciudad de Buenos Aires mayores de 18 años, cubriendo las 15 Comunas de la Ciudad con representatividad de las principales variables sociodemográficas. La variable “edad” se estratificó en cuatro segmentos etarios y se generaron cuotas a cubrir para cada uno de ellos según los parámetros de distribución de dicha variable en cada Comuna. De este modo, tanto la edad como el género de los electores de la muestra, guarda relación con los patrones que ambas variables presentan en los datos censales por comuna.

Se realizaron un total de 948 encuestas presenciales en las inmediaciones de los establecimientos de votación a los electores que ya habían sufragado. Se aplicó un formulario estructurado y la condición de inclusión en la muestra fue que hubieran votado en las elecciones generales de 2015 para que pudieran comparar los sistemas de emisión de sufragio.

### Análisis del Sistema de Boletas Partidarias

Consultados sobre si tuvieron algún problema o dificultad para votar, utilizando boletas partidarias, apenas el 6,6% respondió afirmativamente. Dentro de este grupo, la mayoría corresponde a electores mayores de 60 años y a los que manifestaron tener secundario incompleto. Respecto al tipo de dificultad, el 30% afirmó que tuvo problemas para encontrar los candidatos de su preferencia y el 27% que faltaban boletas en el cuarto oscuro.

¿Tuvo dificultades en el proceso de votación? – Boleta Partidaria



Elaboración propia a partir de datos relevados por observadores de la DPCABA

A continuación presentamos el gráfico de los que tuvieron problemas y los que no, desagregado según franja etaria y nivel educativo.

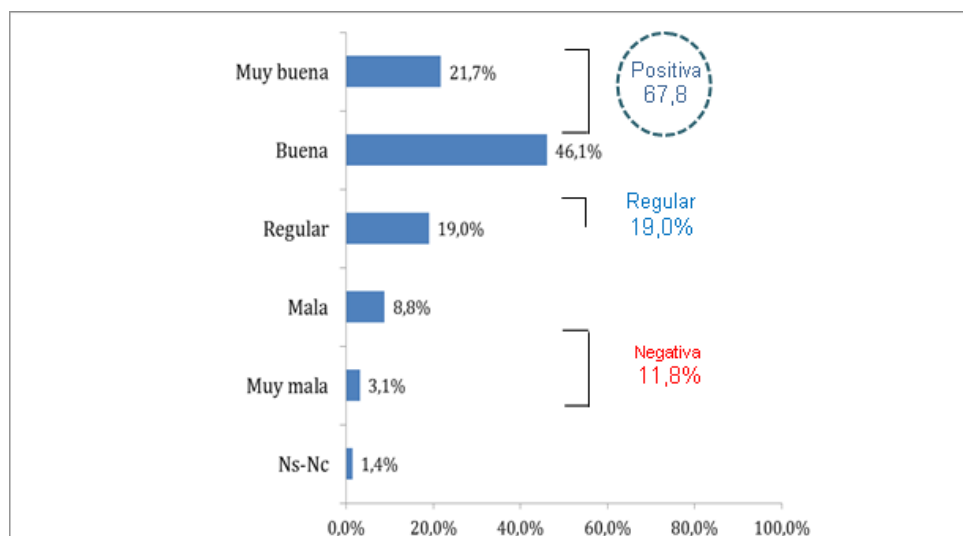
### Dificultades según edad y máximo nivel educativo alcanzado – Boleta partidaria

	Edad				Educación		
	18-29 años	30-44 años	45-59 años	60 años o más	Hasta Secundario incompleto	Hasta Terciario Incompleto	Universitario/ Terciario completo
Total							
Si	5,5%	5,4%	6,0%	9,7%	10,1%	5,9%	5,9%
No	94,5%	94,6%	94,0%	90,3%	89,9%	94,1%	94,1%

Elaboración propia a partir de datos relevados por observadores de la DPCABA

En cuanto a la evaluación del sistema de emisión de sufragio con boletas partidarias, el 67% lo evaluó en forma positiva (el 21,7% como muy bueno y el 46,1% como bueno); el 19% como regular y el 11,8% tuvo una evaluación negativa.

### Evaluación del Sistema de Votación – Boleta Partidaria



Elaboración propia a partir de datos relevados por observadores de la DPCABA

Al analizar la evaluación del sistema de emisión de sufragio considerando los tramos de edad y el máximo nivel educativo alcanzado, vemos que la aceptación se concentra en los tramos de entre 30-44 años (Muy Buena y Buena suman casi el 70%) y de 60 o más años (más del 70%). Considerando el máximo nivel de instrucción alcanzado, los electores con secundario incompleto superan el 76% de aprobación del sistema (Muy Buena y Buena).

Aceptación según edad y máximo nivel educativo alcanzado – Boleta partidaria

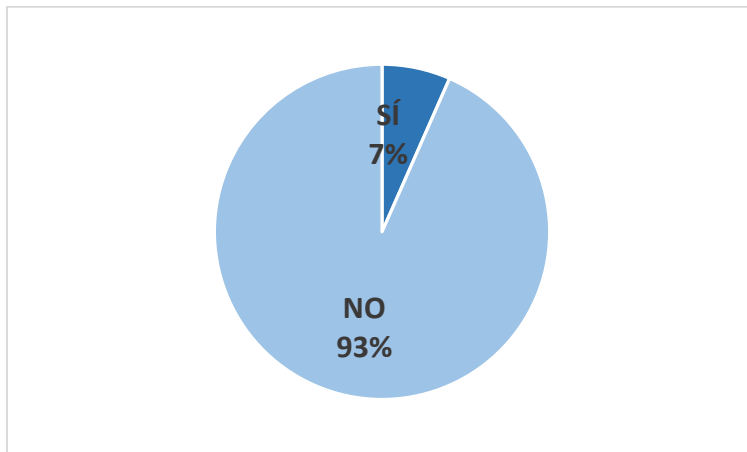
	Edad					Educación		
	Total	18-29 años	30-44 años	45-59 años	60 años o más	Hasta Secundario incompleto	Hasta Terciario Incompleto	Universitario/ Terciario completo
Muy buena	21,7%	18,9%	19,4%	22,4%	26,1%	25,0%	19,2%	23,4%
Buena	46,1%	47,2%	50,4%	40,9%	45,6%	51,2%	48,3%	40,6%
Regular	19,0%	21,5%	17,3%	23,3%	13,9%	16,1%	19,2%	20,2%
Mala	8,8%	7,2%	9,1%	9,0%	9,7%	4,8%	8,6%	11,0%
Muy Mala	3,1%	2,9%	3,3%	3,0%	2,9%	-	2,9%	4,7%
NS/ NC	1,4%	2,1%	0,4%	1,3%	1,7%	3,0%	1,8%	0,0%

Elaboración propia a partir de datos relevados por observadores de la DPCABA

**Análisis del Sistema de Boleta Única Electrónica**

En cuanto al sistema de Boleta Única Electrónica (BUE) utilizado en las elecciones generales y el balotaje para Jefe de Gobierno en el 2015, el 87% manifestó que no tuvo ningún inconveniente para emitir su voto.

¿Tuvo dificultades en el proceso de votación? – BUE PASO 2015



Elaboración propia a partir de datos relevados por observadores de la DPCABA

Del 13% que manifestó haber tenido algún inconveniente, la mayoría son mayores de 60 años y, en cuanto al nivel educativo, casi el 25% de los que tuvieron problemas tenía el secundario incompleto. En el otro extremo, más del 90% de los que no tuvieron problemas tenían Universitario / Terciario completo.



### Dificultades según edad y máximo nivel educativo alcanzado – BUE

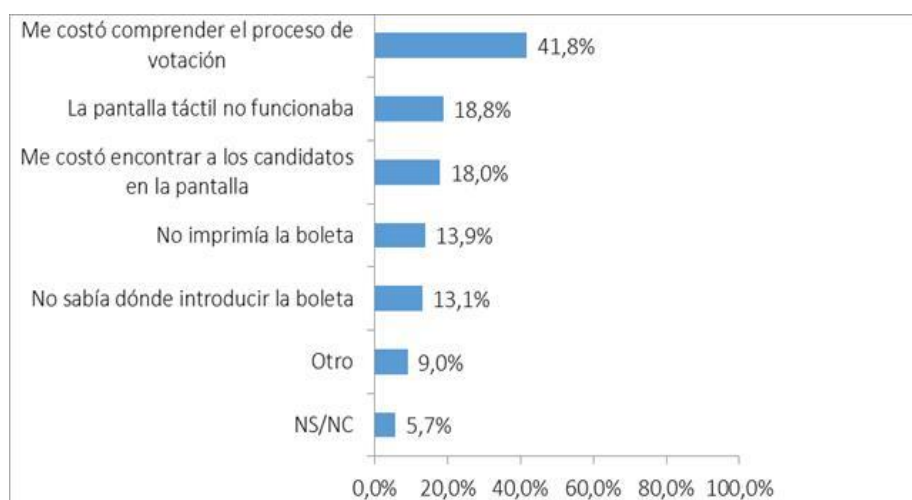
	Edad					Educación		
	Total	18-29 años	30-44 años	45-59 años	60 años o más	Hasta Secundario incompleto	Hasta Terciario Incompleto	Universitario/ Terciario completo
Si	12,9	11,0%	7,4%	10,8%	22,4%	24,4%	11,7%	8,6%
No	87,1	89,0%	92,6%	89,2%	77,6%	75,6%	88,3%	91,4%

Elaboración propia a partir de datos relevados por observadores de la DPCABA

Entre los principales problemas se mencionaron: me costó comprender el proceso de votación (41,8%); la pantalla táctil no funcionaba (18,8%); me costó encontrar los candidatos en la pantalla (18%); no imprimía la boleta (13,9%); no sabía dónde introducir la boleta (13,1%).

### Tipo de dificultades en el Proceso de Votación – BUE PASO 2015

Base: 122 Tuvieron dificultades



Elaboración propia a partir de datos relevados por observadores de la DPCABA

Al relacionar los problemas con las franjas etarias, vemos que casi un cuarto de los que les costó comprender el proceso de votación tenían 60 o más años. Este grupo prácticamente duplica a los demás tramos de edad que tuvieron problemas para encontrar los candidatos y a los que no sabían dónde introducir las boletas. Los problemas considerados técnicos, como el funcionamiento de la pantalla táctil o la impresión de la boleta, tiene un distribución más homogénea entre todos los tramos de edad.

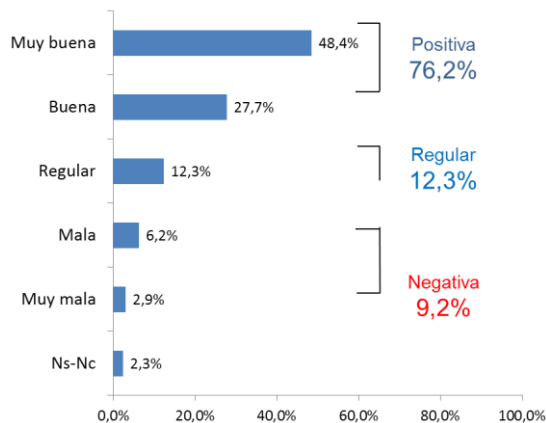
### Aceptación según edad y máximo nivel educativo alcanzado – BUE

	Edad					Educación		
	Total	18-29 años	30-44 años	45-59 años	60 años o más	Hasta Secundario incompleto	Hasta Terciario Incompleto	Universitario/ Terciario completo
Me costó comprender el proceso de votación	41,8	6,6%	3,3%	7,4%	24,6%	20,5%	13,9%	7,4%
La pantalla táctil no funcionaba	18,8%	2,5%	3,3%	5,7%	7,4%	5,7%	9,0%	4,1%
Me costó encontrar a los candidatos	18,0%	1,6%	4,1%	3,3%	9,0%	5,7%	7,4%	4,9%
No imprimía la boleta	13,9%	4,9%	3,3%	3,3%	2,4%	3,3%	6,6%	4,1%
No sabía dónde introducir la boleta	13,1%	0,8%	0,8%	4,1%	7,4%	3,3%	8,2%	1,6%
Otro	9,0%	2,5%	0,8%	1,6%	4,1%	2,5%	3,3%	3,3%
Ns-Nc	5,7%	2,5%	1,6%	0,8%	0,8%	0,8%	2,5%	2,5%

Elaboración propia a partir de datos relevados por observadores de la DPCABA

En cuanto a la evaluación del sistema de emisión de sufragio con boletas únicas electrónicas, el 76,2% lo evaluó en forma positiva (el 48,4% como muy bueno y el 27,7% como bueno); el 12,3% como regular y el 9,2% tuvo una evaluación negativa.

### Evaluación del Sistema de Votación – BUE PASO 2015



Elaboración propia a partir de datos relevados por observadores de la DPCABA

Al considerar la evaluación viendo los tramos de edad y el máximo nivel educativo alcanzado, vemos que la aceptación se concentra en los tramos de entre 30-44 años (51,7%) y entre 45-59 años (53%). En cuanto al nivel de instrucción, la mayor aceptación se registra entre los electores con Universitario/Terciario completo.

### Aceptación según edad y máximo nivel educativo alcanzado – BUE

	Edad					Educación		
	Total	18-29 años	30-44 años	45-59 años	60 años o más	Hasta Secundario incompleto	Hasta Terciario Incompleto	Universitario/ Terciario completo
Muy buena	48,4%	45,1%	51,7%	53,0%	43,9%	39,3%	47,9%	53,7%
Buena	27,7%	30,0%	31,0%	25,9%	24,1%	28,6%	27,5%	27,6%
Regular	12,3%	10,1%	11,6%	12,1%	15,6%	16,7%	12,6%	9,8%
Mala	6,2%	8,9%	2,1%	4,3%	9,7%	8,3%	6,5%	4,7%
Muy Mala	2,9%	2,5%	1,7%	3,4%	4,2%	4,2%	2,7%	2,7%
Ns-Nc	2,3%	3,4%	2,1%	1,3%	2,5%	3,0%	2,7%	1,5%

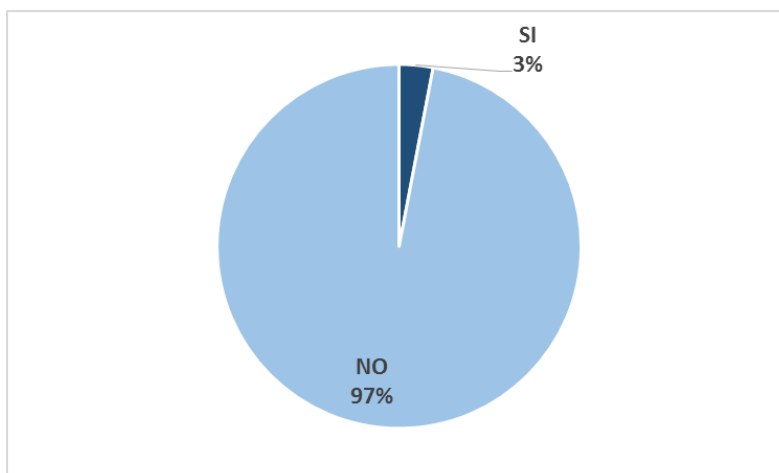
Elaboración propia a partir de datos relevados por observadores de la DPCABA

### Elecciones Generales, 22 de octubre de 2017

Finalmente, en la elección general del 22 de octubre, apenas el 3% de los consultados afirmó que tuvo algún problema o dificultad para votar, lo que muestra una reducción de 3 puntos porcentuales respecto del 6,6% de las PASO. Las principales dificultades fueron: la falta de boletas (34%) y problemas para encontrar la lista de preferencia (22%), en este caso los resultados son similares a los obtenidos en las primarias con el 27% y el 30% respectivamente para ambos problemas.

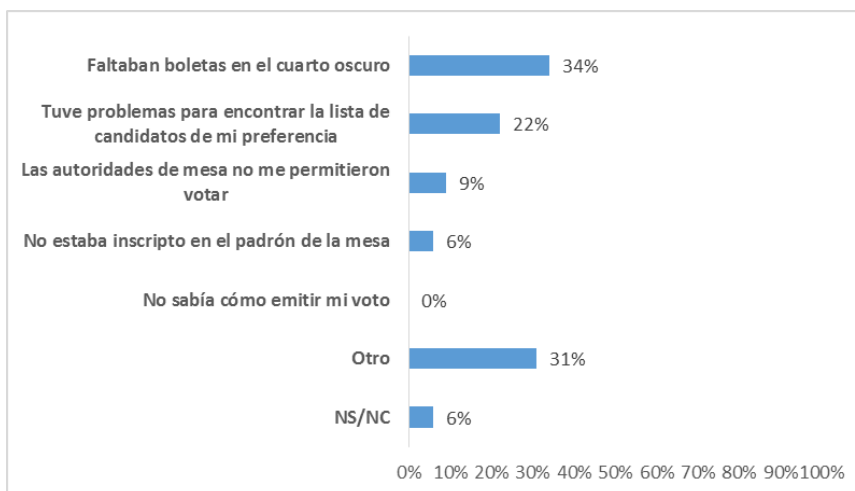
### Análisis del Sistema de Boletas Partidarias

Electores que tuvieron dificultades en el proceso de votación – Boleta partidaria



Elaboración propia a partir de datos relevados por observadores de la DPCABA

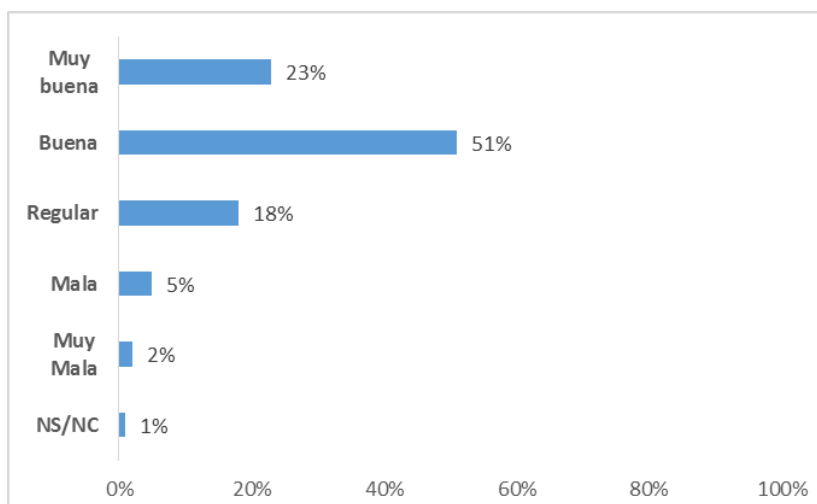
### Tipo de dificultades en el proceso de votación – Boleta partidaria



Elaboración propia a partir de datos relevados por observadores de la DPCABA

En cuanto a la evaluación del sistema de emisión de sufragio con boletas partidarias, el 74% lo evaluó en forma positiva (el 23% como muy bueno y el 51% como bueno); el 18% como regular y el 7% tuvo una evaluación negativa. Comparando con las PASO, la evaluación positiva mejora en casi siete puntos porcentuales (de 67,8% a 74%), se mantiene la regular (de 19% a 18%) y la negativa cae de 11,8% a 7%.

### Evaluación del sistema de votación con Boletas Partidarias

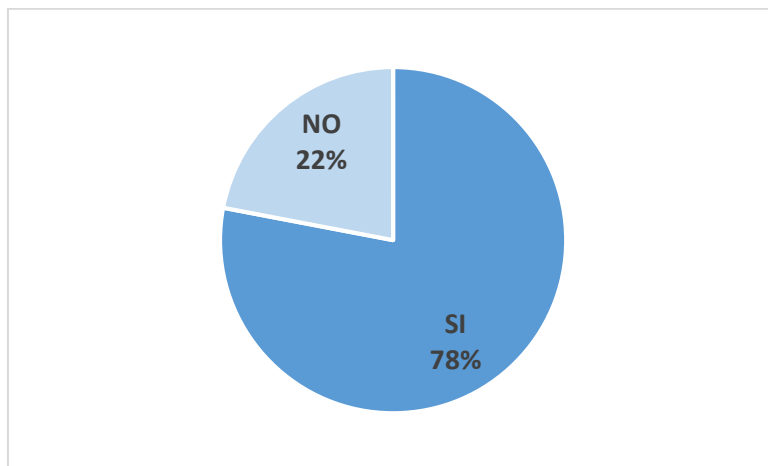


Elaboración propia a partir de datos relevados por observadores de la DPCABA

## Análisis del Sistema de Boleta Única Electrónica

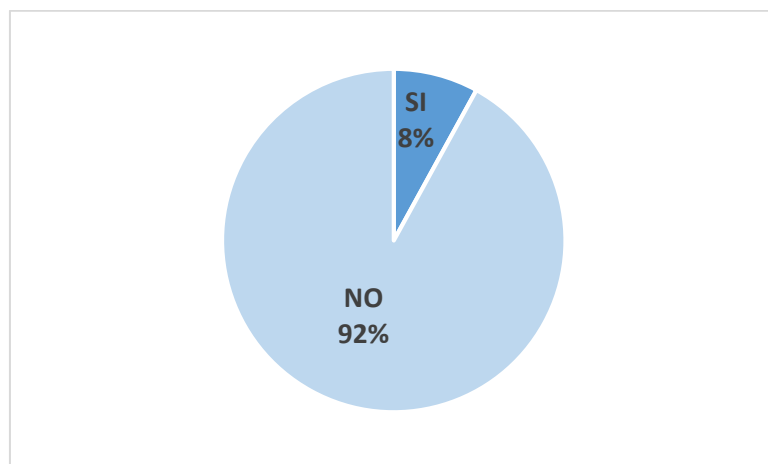
El 78% de los electores consultados manifestó que votó en las elecciones locales del 2015 donde se utilizó la Boleta Única Electrónica (BUE). Del total que utilizó la BUE, el 92% no tuvo ningún inconveniente para emitir su voto, lo que muestra una mejora de cinco puntos porcentuales respecto de las PASO (de 87,1 a 92%).

En el año 2015, ¿votó con Boleta Única Electrónica?



Elaboración propia a partir de datos relevados por observadores de la DPCABA

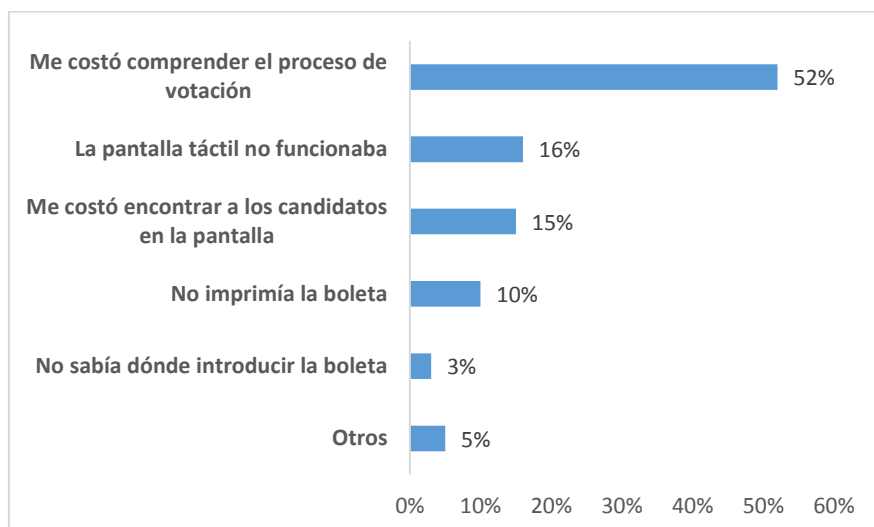
¿Tuvo algún tipo de problema o dificultad para votar en 2015?



Elaboración propia a partir de datos relevados por observadores de la DPCABA

Los principales problemas mencionados coinciden con los registrados en las PASO: “me costó comprender el proceso de votación” (52%); “la pantalla táctil no funcionaba” (16%); “me costó encontrar los candidatos en la pantalla” (15%); “no imprimía la boleta” (10%); “no sabía dónde introducir la boleta” (3%). Si se analizan los resultados por grupos etarios, resulta que el 50% de quienes tuvieron problemas con la BUE son personas de más de 60 años.

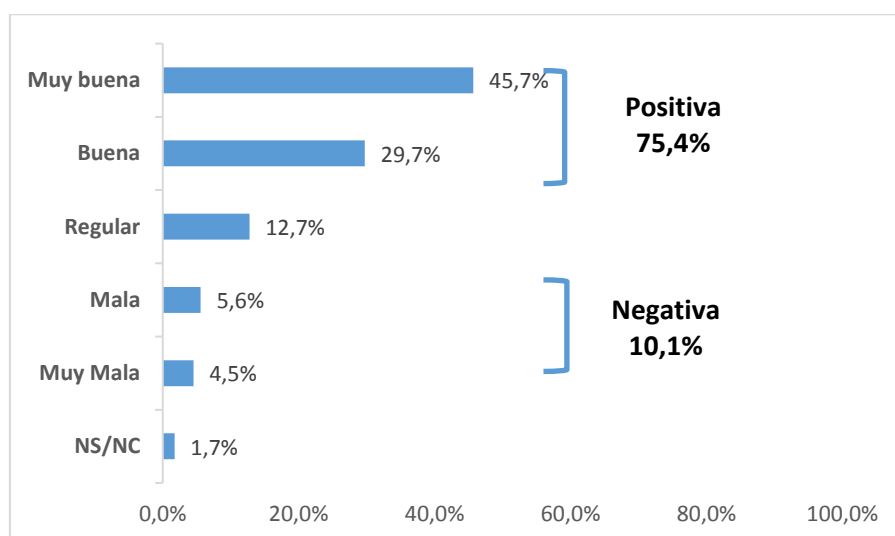
### Tipo de dificultades en el Proceso de Votación – BUE 2015



Elaboración propia a partir de datos relevados por observadores de la DPCABA

En cuanto a la evaluación del sistema de emisión de sufragio con boletas únicas electrónicas, el 75,4% lo evaluó en forma positiva (el 45,7% como muy bueno y el 29,7% como bueno); el 12,7% como regular y el 10,1% tuvo una evaluación negativa.

### Evaluación del sistema de Boleta Única Electrónica - 2015



Elaboración propia a partir de datos relevados por observadores de la DPCABA

## REFLEXIONES FINALES

Como vimos la implementación de la Boleta Única Electrónica (BUE) fue un proceso sinuoso. La Ley 4894 / 2013 estableció como instrumento de emisión del sufragio la Boleta Única (BU) de papel (Anexo II, Art. 1) y dejaba abierta la posibilidad de incorporar tecnología al proceso electoral lo que se hizo mediante los decretos reglamentarios. Se suspendió la implementación de la BUE para las PASO de 2015 y finalmente se utilizó para las generales y la segunda vuelta para Jefe de Gobierno.

En este sentido, consideramos que no existió una definición clara del o los problemas que se intentaban solucionar con la incorporación de tecnología. Como vimos, para avanzar en reformas que modifiquen la manera de emitir el voto deben considerarse algunas cuestiones centrales:

- Se debe partir de un diagnóstico claro respecto a la conveniencia de incorporar tecnología (problema/s a solucionar, herramientas disponibles, costos, contexto social y político, plan de implementación).
- El cambio es una decisión política y no el producto del desarrollo tecnológico.
- No resuelve problemas políticos o del sistema de partidos (oferta electoral).
- No compensa problemas de gestión electoral.

Sin embargo, a partir de la percepción de los electores podemos afirmar que fue una experiencia exitosa: en las observaciones realizadas en las elecciones del 2017 el 75,4% de los entrevistados consideró la BUE como un sistema bueno o muy bueno.

Respecto a la comparación entre los dos sistemas de emisión de sufragio implementados en la CABA, las evaluaciones que los electores entrevistados realizaron de ellos en las elecciones de 2017 no presentan grandes diferencias: la boleta partidaria de papel es considerada “positiva” (muy buena y buena) por 67% de los electores en las PASO y llega el 74% en las generales; mientras que la BUE es considerada “positiva” por el 76 y 75% respectivamente. En cambio, en 2015, al preguntarles cuál sistema preferían, la gran mayoría (75,2%) se volcó por la BUE.

Entre los problemas más relevantes manifestados por los electores en el uso de la BUE, se destacó la dificultad para comprender el procedimiento de votación. Esto es importante para considerar que es necesario un sistema de emisión de sufragio que no sufra importantes modificaciones con cada elección, ya que esto debería venir acompañado de una importante capacitación ciudadana.

Como hemos dicho, ningún sistema de emisión de sufragio está libre de problemas o inconvenientes. Es importante tener en cuenta que la tecnología no resuelve problemas políticos ni compensa procedimientos pobres de la gestión electoral.

A partir de nuestra experiencia en las observaciones electorales nacionales e internacionales, la boleta única de papel soluciona muchos de los problemas que se le cuestionan a la boleta partidaria.

La incorporación de tecnología puede agilizar el proceso, siempre que se haga con un diagnóstico preciso de los problemas a resolver y se capacite adecuadamente a la ciudadanía, partidos políticos y autoridades de mesa, junto a un mayor control y fiscalización de las elecciones. De ser posible, el diseño e implementación de la tecnología deberían realizarlos universidades públicas u organismos estatales especializados para evitar que la Autoridad de Aplicación ceda el control de partes del proceso del cual es responsable.



## BIBLIOGRAFÍA

Pomares, J. (2014) "7 claves sobre el voto electrónico". Disponible en: <http://www.cippec.org/-/7-claves-sobre-el-voto-el-voto-electronico>

Decreto CABA N°: 441 / 2014. Régimen normativo de boleta única y tecnologías electrónicas. Publicado en el B.O. CABA N° 4523 el 14-11-2014. Consultado de [http://www.ciudadyderechos.org.ar/derechosbasicos\\_1.php?id=691&id2=695&id3=9943](http://www.ciudadyderechos.org.ar/derechosbasicos_1.php?id=691&id2=695&id3=9943)

Decreto CABA N° 513 / 2014. Modifica Decreto N° 441 / 2014. Publicado en el B.O. CABA N° 4549 el 23-12-2014. Consultado de [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php)

Decreto CABA N° 530 / 2014. Convocatoria elecciones 2015. Publicado en el B.O. CABA N° 4549 el 23-12-2014. Consultado de [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php)

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2015). "BOLETA ÚNICA ELECTRÓNICA. Primera elección en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Informe. Disponible en [www.defensoria.org.ar](http://www.defensoria.org.ar)

Dunleavy, P., H. Margetts, et al. (2006). "New Public Management Is Dead-Long Live digital-era Governance." *Journal of Public Administration Research and Theory* 16:467-494

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), (2012). "Una introducción al voto electrónico: Consideraciones esenciales".

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2013). "Acta de la 8° Sesión Especial – 9 de diciembre de 2013. Versión Taquigráfica". Ley N° 4894. Disponible en <http://www.legislatura.gov.ar/vt.php>

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2013). "Acta de la 1° Sesión Especial – 4 de marzo de 2015. Ley N° 5241. Versión Taquigráfica". Disponible en <http://www.legislatura.gov.ar/vt.php>

Ley N° 875 / 2002. Convocatoria a elecciones en fechas distintas a las fijadas por el Poder Ejecutivo Nacional. Publicado en el B.O. CABA N° 1530 el 20-09-2002. Consultado de [http://www.ciudadyderechos.org.ar/derechosbasicos\\_1.php?id=17&id2=146&id3=274](http://www.ciudadyderechos.org.ar/derechosbasicos_1.php?id=17&id2=146&id3=274)

Passalacqua, Eduardo. 2005. "El voto electrónico. Ni panacea ni amenaza. Panorámica del estado de la cuestión y apostillas a un debate con sesgos y lagunas." En *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, editado por M. I. Tula. Buenos Aires: Ariel – CIPPEC.

Pomares, Julia. "The Adoption of Electronic Voting from Comparative Perspective: Are Political Actors Following General or Particular Interests?" Ponencia presentada en la 68th Midwest Political Science Association Annual Meeting. Chicago, Illinois, 2010.

Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2015). Expte. N° 11756/2014 "Unión Cívica Radical" c/GCBA s/Electoral- Otros". Consultado de <https://www.eleccionesciudad.gob.ar/home2015/resoluciones2015/res3.pdf>

Yard, M. E., (2010). *Direct Democracy: Progress and Pitfalls of Election Technology*. An IFES Guide for Electoral Practitioners Washington, D.C., International Foundation for Electoral Systems IFES.



**Defensoría del Pueblo**  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

0800 999 3722 | ATENCIÓN AL VECINO AV. BELGRANO 673 | DEFENSORIA.ORG.AR