



UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
**SAN MARTÍN**



*GEORGETOWN UNIVERSITY*

Coaliciones promotoras, políticas públicas y juegos de poder, entre la formalidad y la informalidad de la política. El Caso de la Ley de Primarias y Boleta Única Electrónica de la Ciudad de Buenos Aires.

Melisa Belver

Tesis presentada para obtener el grado de Magister en Políticas Públicas y  
Gestión del Desarrollo

Director Luciano Andrenacci

Octubre 2017

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
1. Problema de investigación	7
2. Objetivos, preguntas de investigación e hipótesis	9
3. Estrategia metodológica	14
4. Hoja de ruta de la tesis	16
5. Agradecimientos	18
ABREVIATURAS	19
REFERENCIAS ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD	20
CAPÍTULO I. Estado de la cuestión	23
1. El voto electrónico: definiciones y experiencias en el mundo	23
1.2. La experiencia latinoamericana en el uso del voto electrónico	32
1.3. El voto electrónico en Argentina: ensayo, prueba y error	34
1.4. Mitos y verdades sobre el voto electrónico. Los desafíos de una nueva herramienta de votación	39
2. El sistema de Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias: una variable en la selección de candidatos hecha en Argentina.	51
2.1. El desembarco de las PASO en la Ciudad de Buenos Aires	60
CAPÍTULO II. El inicio del cambio: los proyectos de Ley de Boleta Única y de Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias, ¿una verdadera reforma electoral?	63
1. Una política PRO modernidad	63

2. Un sistema electoral obsoleto	79
3. Las características del nuevo sistema propuesto	85
3.1. Cambios en la herramienta del votación	85
3.2. El modelo PASO para la Ciudad	89
4. ¿Una verdadera reforma electoral?	92
CAPÍTULO III. Etapa de tratamiento legislativo y de reglamentación de la norma	99
1. Un debate con mayoría especial. El tratamiento en la Legislatura	99
1.1 La estrategia en búsqueda de consensos	99
1.2 Una votación sobre tablas	104
1.3 La negociación en torno a la incorporación de tecnologías electrónicas	110
2. La etapa de reglamentación de la ley: conflicto de intereses y polémica	118
2.1 Supuestos de inconstitucionalidad. Impugnaciones y Audiencia Pública	118
2.2 El fallo del Tribunal Superior de Justicia	128
CAPÍTULO IV. Etapa de implementación de la norma	134
1. La licitación de la BUE: conflicto entre oferentes y mediación judicial	134
2. Las PASO pueden esperar: la postergación de la implementación del sistema BUE para las elecciones generales en primera vuelta	138
3. Operativo capacitación	143
4. Campaña de comunicación: Cuidar la democracia es cuidar el futuro	151
5. El estreno del sistema BUE en los comicios del 5 de julio	153
6. La polémica por el voto en blanco en el balotaje	157

7. Apreciaciones sobre la implementación del sistema BUE .....	159
CAPÍTULO V. Consideraciones Finales .....	165
1. Guía para el análisis de la reforma política en tanto política pública .....	170
1.2 Momento 1: Problema o contexto de las iniciativas .....	170
1.3 Momento 2: El diseño o generación de iniciativas .....	176
1.4 Momento 3: La ejecución o puesta en práctica de las iniciativas .....	186
1.5 Momento 4: Los efectos o consecuencias .....	194
CONCLUSIÓN .....	200
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA .....	209

## INTRODUCCIÓN

La incorporación de nuevas tecnologías en los sistemas electorales de diversos países alrededor del mundo se inscribe en un proceso más amplio que involucra la introducción y evolución de Tecnologías de la Información (TIC) en todos los campos del devenir cotidiano de dichos Estados, particularmente en la esfera social y económica, durante las últimas dos décadas. La inclusión de tecnologías en el ámbito electoral es un proceso en constante evolución, que ya lleva varios años, y que comprende desde el registro de los ciudadanos, el armado de mapas de los distritos electorales, la administración electoral, el acto de sufragar, hasta el escrutinio, la transmisión de los resultados y la certificación oficial (Rial, 2001; Tula, 2005).

En este marco, la adopción del voto electrónico, entendida en su acepción acotada al momento de emisión del sufragio mediante el uso del algún tipo de máquina o dispositivo, es un aspecto relativamente nuevo de la incorporación de nuevas tecnologías a los procesos electorales, que se viene desarrollando con fuerza en los últimos 20 años y se encuentra en constante crecimiento (Tula, 2012). Por caso, en la actualidad siete países utilizan alguna modalidad de voto electrónico, sea presencial o vía Internet: Bélgica, Venezuela, Brasil, Estonia, India, Filipinas y Estados Unidos; entre ellos, sólo India, Brasil y Venezuela tienen un sistema de votación completamente automatizado que implementan en todo su territorio para el 100% de su padrón electoral (Aguerre y Busaniche, 2017). Otras naciones han probado el sistema y se han inclinado por continuar utilizando la boleta partidaria papel (Alemania, Holanda y Australia, por sólo mencionar los casos más relevantes), mientras que algunos Estados han realizado pruebas a nivel municipal o distrital y estudian incorporarlo en todo su territorio (Argentina y España) (Euskadi, 2017).

En términos generales, la incorporación de nuevas tecnologías a los sistemas electorales, y particularmente del voto electrónico en sus distintas variantes, ha tenido por fin mejorar la eficiencia de la organización de las elecciones en términos de transparencia, economía y optimización del tiempo, a la vez que ha contribuido a

resolver dificultades en la administración y organización de las elecciones, en particular en países con gran extensión territorial y densamente poblados (como Brasil e India); a mantener la confianza en el sistema democrático por medio de incrementar la celeridad en el recuento de votos para bloquear cuestionamientos de parcialidad, especialmente en países con instituciones democráticas de baja credibilidad y fuertes acusaciones de corrupción electoral (como Brasil y Venezuela en la década de 1990); y a delinear estrategias que permitan lograr mayor participación política en países con voto facultativo permitiendo que se sufrague desde distintos lugares (Tula, 2012).

El uso de tecnologías en el marco de los sistemas electorales ha generado intensos debates en todos aquellos países donde se consideró su introducción, en torno a las ventajas y desventajas de dicha incorporación en estos procesos tan fundamentales para las democracias contemporáneas, como lo es la elección de los representantes del pueblo. Las discusiones entre quienes ven en ello un verdadero riesgo para la democracia y entre aquellos que lo ponderan como una solución a los problemas que enfrentan los sistemas políticos en diversos países desde largo tiempo, se han concentrado en la cuestión de la seguridad y, en relación a ello, la confiabilidad del sistema. "En un mundo poblado de hackers (internos y externos) y crackers, la primera cuestión que se plantea es: ¿cómo garantizar la seguridad y confiabilidad del sistema, cómo evitar el fraude informático?", se pregunta María Inés Tula al abordar la cuestión (2005:11).

Las experiencias de implementación del voto electrónico en el mundo demuestran que aún en aquellos países con larga tradición democrática, no hay una respuesta unívoca y fehaciente al interrogante de si el nuevo sistema resulta la mejor alternativa frente a los problemas de transparencia que afrontan los procesos electorales en gran parte del globo. La innovación tecnológica reformula algunos principios del derecho electoral, como el de publicidad y entendimiento, por lo que resulta esencial cuestionar desde las perspectivas que lo ven como la mejor solución y la más inmediata para el fortalecimiento de la democracia, hasta aquellos enfoques que lo consideran un riesgo grave para la misma.

La implementación del voto electrónico es un proceso complejo que parte de una decisión política y que tiene implicancias sociales, jurídicas y políticas. En tanto se inscribe dentro de un contexto social, cultural y político determinado, cuya historia particular define en gran parte las características que adquiere esa incorporación, no todas las experiencias arrojan los mismos resultados, incluso en un mismo país en distintos momentos. En este sentido, es difícil realizar generalizaciones y resulta aconsejable considerar y evaluar implementaciones concretas en el marco de una sociedad determinada. El análisis del caso de incorporación de la boleta única electrónica en la Ciudad de Buenos Aires se vuelve relevante en este marco, particularmente porque no se conocen investigaciones exhaustivas previas sobre el mismo, al menos no en los términos que aquí se plantean. Dicho estudio permitirá actualizar la información disponible en este campo para poder contrastar con otras experiencias a nivel nacional e internacional con el fin de "fortalecer las capacidades de quienes tienen a su cargo la tarea de llevar adelante procesos electorarios con voto electrónico" (Tula, 2012:10), fundamentalmente en un momento en el que el Poder Ejecutivo Nacional promueve una reforma electoral que incluye su utilización como herramienta de votación. Incluso resulta significativo considerar por qué las autoridades de la Ciudad de Buenos Aires, hoy al frente del Ejecutivo Nacional, decidieron avanzar con la implementación de un sistema altamente cuestionado y que despierta tantos interrogantes y desacuerdos alrededor del mundo.

## **1. Problema de Investigación**

Entre las primeras medidas que Mauricio Macri dispuso en su segundo mandato como jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el 9 de diciembre de 2011, se encuentran la creación de los ministerios de Modernización y de Gobierno.

En esta nueva etapa al frente del Ejecutivo, modernizar el Estado se convirtió en un objetivo de gestión primario, y con ese fin, el Ministerio de Gobierno, a través de la Dirección General de Reforma Política e Institucional, se encargó de pensar, diseñar e impulsar una reforma electoral. Se trata de un proceso que se inició con la

redacción de un proyecto de ley a principios de 2012 y culminó en diciembre de 2013 con la sanción de la Ley N° 4.894 de Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) y de Boleta Única, cuyo fin era “fortalecer la calidad institucional, la transparencia, la participación ciudadana, y la mejora de los sistemas y procesos electorales”, según consta en sus fundamentos (2013). Su implementación como Boleta Única Electrónica (BUE) se dio tras el decreto reglamentario N° 441/15, en las elecciones para Jefe de Gobierno del 5 de julio de 2015.

La Ley N° 4.894 debe entenderse como parte de un proceso de reforma política y electoral motivado por la necesidad de modernización del Estado. De allí que su principal objetivo sea el de "terminar con el peso de los aparatos políticos y facilitar la fiscalización de los comicios, concretando el valor de la transparencia en los procesos electorales" (2013). La idea de una sociedad moderna, a la vanguardia de las nuevas tecnologías, se encuentra en sus fundamentos. Según consta en el proyecto de ley, "Nuestra intención es que la Ciudad de Buenos Aires emprenda el camino de una reforma política y electoral que se adapte a los tiempos actuales y las tecnologías disponibles, y refuerce los derechos y deberes de todos los actores de la vida política de la Ciudad, tanto electores, como agrupaciones políticas y el Estado" (2013).

La discusión sobre la conveniencia o no de incorporar tecnologías electrónicas a los procesos electorales, trascendió el ámbito de la Legislatura porteña y se convirtió en un tema de la agenda pública tanto antes como después de su implementación. Las PASO, en vigencia a nivel nacional a partir de la Ley N° 26.571 de 2009, no ofrecieron mayor resistencia y el foco del debate se estableció en torno a la boleta única electrónica, desdibujando, de alguna manera, las verdaderas razones que llevaron al gobierno de entonces a promover tal medida.

Pese a que las cuestiones técnicas del sistema estuvieron en el centro de la polémica, existen otros interrogantes que deberían ser atendidos: ¿Por qué cambiar el sistema de votación porteño? ¿Representa un verdadero aporte para la democracia? Y, aún más, ¿por qué hacerlo con tanta urgencia?

## **2. Objetivos, preguntas de investigación e hipótesis**

Mucho se sabe sobre el debate que ofició de antesala a la reforma política que incorporó a las PASO y a la boleta única electrónica como nuevo sistema electoral de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, poco se conoce sobre las verdaderas razones que impulsaron el proyecto: cuál fue la coalición promotora de la reforma, cuáles sus verdaderos intereses y cómo la idea original fue mutando en función del juego de poder que se estableció con otros actores y espacios políticos. Más aún, por qué la reforma electoral que preveía originalmente la implementación de la boleta única derivó en la incorporación de tecnologías electrónicas al sistema de votación.

El propósito de este trabajo es analizar si la reforma electoral en tanto política pública impulsada por el Poder Ejecutivo de la Ciudad tuvo o no éxito en término de los fines por los que fue concebida y, paralelamente, dar cuenta de cómo las relaciones de poder al interior de la coalición gobernante fueron moldeando el proyecto según los intereses de los grupos que participaron del proceso de elaboración, sanción e implementación de la reforma, es otras palabras, se pretende dar cuenta de la "cocina de la política", del accionar de la "mesa chica" que tomó las decisiones en torno a la reforma. Para ello, el estudio dividió al proceso en tres etapas: elaboración de la norma, sanción y reglamentación de la ley e implementación de la misma, las que se suceden entre enero de 2012 y julio de 2015.

De esta manera, la investigación reconstruyó el proceso de adopción e institucionalización de la Ley de Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias y de Boleta Única Electrónica, con sus mecanismos formales e institucionales, así como también el juego de poder que se dio entre sus principales impulsores y cómo esas relaciones informales influyeron en el proceso decisorio formal de implementación de la reforma.

Nuestro trabajo se propuso responder una serie de preguntas:

-¿Tuvo o no éxito la reforma político electoral en los términos en los que fue concebida como política pública? Esto es, ¿cumplió con los objetivos que se propuso en tanto política pública?

-¿Cuál fue el verdadero interés/es que motivó la reforma?

-¿Influyó el contexto político de cara a las elecciones de Jefe de Gobierno de 2015 (esto es, las alianzas entre los espacios y las internas en los mismos) en la manera en que finalmente se implementó la ley? Y de ser así,

-¿Cómo los intereses y el juego de poder que se dio entre los miembros de las coaliciones promotoras influyeron en el proceso institucional (formal) de implementación de la reforma?

Se partió de la hipótesis de que la reforma político electoral que dio lugar a las PASO y al sistema de boleta única electrónica en la Ciudad fue impulsada por fines primariamente electorales más que cívicos, y que las modificaciones que esta política pública atravesó en el proceso que va desde su elaboración hasta su implementación responden a los intereses de las diferentes facciones que integraban la coalición gobernante y a las relaciones de poder que se establecieron entre los distintos actores de la interna PRO en su intento por reemplazar al líder del partido, Mauricio Macri, imposibilitado de ser reelecto en las elecciones de Jefe de Gobierno de julio de 2015.

Para ello se utilizó un enfoque de procesos que permitió ver cómo ocurrió el fenómeno en su contexto determinado, y no sólo cuáles fueron las motivaciones previas o explicitadas por los actores clave (Scott, 1995). En este sentido, la coyuntura, el tiempo en el que se desarrolló el fenómeno y el orden de los acontecimientos fueron fundamentales para explicar el caso elegido (Tilly, 1995) y

especificar el vínculo causal entre las decisiones que tomaron los actores claves y la forma que adoptó finalmente la reforma político electoral de la Ciudad.

Asimismo, el encuadre teórico incluyó herramientas de la *gestión de políticas públicas* para evaluar el *éxito o fracaso programático* de la reforma electoral de la Ciudad; y el aporte del *marco de las coaliciones promotoras* para explicar el rol que jugaron los actores clave en la creación institucional de la Ley de PASO y de Boleta Única Electrónica: qué motivó su accionar, por qué actuaron como lo hicieron y cómo defendieron sus posturas en los términos de política institucional formal, más allá de sus verdaderos propósitos.

La gestión de políticas públicas remite a "los procesos por los cuales, a partir de ideas-fuerza provenientes de las orientaciones ideológicas, las percepciones de problemas o las múltiples situaciones emergentes que enfrentan los cuadros políticos y técnicos de un gobierno, se toman decisiones, se generan iniciativas y se las pone en práctica" (Andrenacci, 2016:3). El éxito de una política pública reside en su capacidad para cumplir con condiciones programáticas -"consecución de la meta deseada, solución efectiva del problema o superación de la situación emergente"- y políticas -"aumento de la legitimidad y popularidad del gobierno, del Estado en particular y de las instituciones estatales en general" (Andrenacci, 2016)-. De ello se desprende que una política pública tiene una condición objetiva en los términos de una existencia empírica demostrable, y subjetiva que refiere a las percepciones y representaciones que los ciudadanos tengan de ella.

En este contexto juegan un rol fundamental las coaliciones promotoras, entendidas como un conjunto de personas con una variedad de posiciones (funcionarios estatales, técnicos, investigadores, líderes de opinión y/o políticos, entre otros) que comparten un sistema particular de creencias e intereses (incluida una misma percepción del problema) y que mantienen una actividad coordinada en el tiempo en pos de conseguir sus objetivos (Sabatier, 1988). Estas coaliciones interactúan y compiten con otras para imponerse dentro de un subsistema de política

pública, tal como se demostrará en el caso de presente análisis con el fin de dar cuenta de por qué los promotores de la reforma apostaron por el cambio institucional y cuáles fueron los mecanismos (formales e informales) que utilizaron para cumplir con sus objetivos.

La teoría de las coaliciones promotoras propuesta por Sabatier se funda sobre tres premisas útiles para nuestra investigación. En primer lugar, para entender el proceso de cambio en un ámbito de política pública se debe adoptar la perspectiva de una década o más. En segundo lugar, la mejor manera para pensar el cambio de política en ese período de tiempo es orientar la mirada en los subsistemas de política pública, entendidos éstos como el campo de interacción de actores de diferentes agencias e instituciones que se avocan al área de política en cuestión. En tercer lugar, las políticas públicas pueden ser consideradas como sistemas de creencias, en otras palabras, como sistemas de prioridades y supuestos acerca de cómo ponerlas en práctica (Sabatier, 1988).

Lo interesante de la propuesta es que considera que la generación y ejecución de políticas públicas en cualquier sistema político, o subsistema de políticas como entiende Sabatier, está atravesada y constreñida por una multiplicidad de factores sociales, jurídicos y políticos del ámbito sociopolítico en el que se desarrolla (Sabatier, 1988). En otras palabras, solo puede pensarse y analizarse la política pública dentro del contexto del que forma parte.

Los científicos políticos tradicionalmente han considerado el cambio de políticas públicas, en general, como el producto de la lucha de poder entre grupos claves provistos de diversos recursos, valores e intereses que operan dentro de un régimen dado y en un entorno socioeconómico cambiante. Sin embargo, con el paso del tiempo diversas investigaciones han probado que los programas de acción gubernamental se basan en teorías causales -frecuentemente implícitas- sobre cómo funciona el mundo. Además, que gran parte del debate político debe ser entendido en términos de peleas sobre la validez de esas teorías causales y la adecuación de la

información y datos disponibles que involucran variables de estado crítico (Sabatier, 1988:158).

El aporte del marco de las coaliciones promotoras radica en considerar el cambio de una política pública como "fluctuaciones en el sistema de creencias dominante -es decir, las incorporadas a la política pública- dentro de un subsistema de política dado a lo largo del tiempo. Si bien el análisis y la investigación sobre políticas públicas y el aprendizaje mediante su ejecución pueden afectar fuertemente los aspectos secundarios de los sistemas de creencias de las coaliciones promotoras de una política pública, los cambios en los aspectos centrales de la política de un subsistema suelen ser "el resultado de alteraciones en los parámetros sistémicos no cognitivos" (Sabatier, 1988:158)

Es preciso puntualizar que el marco de las coaliciones promotoras utiliza la idea de sistemas de creencias en lugar del concepto de intereses, para referirse a aquello que motiva a los promotores a actuar como lo hacen, ya que entiende que las creencias son más inclusivas y verificable, mientras que los interés utilizados como indicadores o unidades de medida deben aún establecer un conjunto de medios e indicadores de desempeño necesarios para el logro de metas (Sabatier, 1988). La estructura de los sistemas de creencias de las coaliciones promotoras está compuesta por un "núcleo profundo" de axiomas normativos y ontológicos fundamentales, un "núcleo de políticas" entendido como elecciones políticas básicas y supuestos causales, y un conjunto de "aspectos secundarios" (Sabatier, 1988).

### **3. Estrategia metodológica**

El plan de trabajo y la estrategia metodológica de la tesis respondieron a los objetivos generales de la misma: evaluar si la reforma política de la Ciudad en tanto política pública cumplió con los fines para los que fue concebida y reconstruir el proceso de adopción e institucionalización de la misma, con sus mecanismos formales e institucionales, así como también el juego de poder que se dio entre sus principales impulsores y cómo esas relaciones informales influyeron en el proceso decisorio formal de implementación de la reforma. Para ello se realizó una recopilación y análisis de fuentes de información primaria y secundaria.

Como punto de partida, y para cumplir con el objetivo de evaluación de la reforma política en tanto política pública, se utilizó el modelo secuencial clásico de análisis de políticas públicas (DeLeon, 2007; Estevez, 2002; Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008). Con él se analizó la iniciativa del Gobierno de la Ciudad en sus etapas de diagnóstico (problema), estrategia de intervención (formulación), implementación (acción) y evaluación para determinar si la reforma política cumplió con los objetivos que se propuso en tanto política pública, en los tiempos y las formas estipuladas y con un gasto mínimo de dinero. Mediante esta estrategia descriptiva, analítica e explicativa, se buscó determinar si la reforma política tuvo éxito programático y/o político.

Para reconstruir el proceso de adopción e institucionalización de la reforma política se examinaron, en primer lugar, el proyecto de ley ingresado en la Legislatura de la Ciudad en junio de 2012 y se lo contrastará con la versión que fue aprobada en diciembre de 2013 tras el debate parlamentario (Ley N° 4.893), así como con la reglamentación de la ley y la puesta en práctica de la misma en las elecciones de Jefe de Gobierno de 2015. De esta manera, se pudo observar los cambios que experimentó la norma en todo el proceso que va desde su elaboración hasta su efectiva implementación.

Por otra parte, se tuvieron en cuenta las notas sobre el tema publicadas en medios gráficos nacionales y trabajos elaborados por fundaciones y otros organismos que se especializan en la materia, desde la presentación del proyecto de ley hasta la implementación de la norma. De tal forma se accedió a las opiniones de especialistas en materia electoral y miembros de ONGs y de la sociedad civil que se pronunciaron a favor o en contra de la reforma en el marco de su debate.

Asimismo, se realizaron 20 entrevistas en profundidad a actores claves que participaron del proceso decisorio de instauración de la reforma electoral: funcionarios que trabajaron en la redacción del proyecto de ley, miembros de distintas facciones del partido gobernante que impulsaron el proyecto, legisladores que tomaron parte en el debate de la norma, burócratas que estuvieron a cargo de la reglamentación de la ley y funcionarios que se encargaron de la implementación de la reforma en las elecciones de junio de 2015. Estos informantes ocuparon cargos medios y altos en distintos organismos públicos de la Ciudad como Jefatura de Gabinete, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Modernización, Legislatura porteña y Defensoría del Pueblo. Sus identidades y cargos efectivos se mantendrán en absoluta reserva; sólo se hará referencia a los informantes claves a partir de pseudónimos con el fin de evitar conflictos en su desempeño político y laboral.

El fin de estas entrevistas fue acceder a información sobre los intereses y posiciones de los miembros de la coalición promotora, sus estrategias de negociación y posibles conflictos que se suscitaron entre las distintas facciones del partido gobernante y que no constan en los registros públicos. De esta forma, se intentó reconstruir el proceso decisorio de la "mesa chica" que impulsó la reforma.

Finalmente, y como mecanismo de triangulación de los datos obtenidos, se tuvieron en cuenta las versiones taquigráficas del debate parlamentario y de las audiencias públicas celebradas por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, con el fin de acceder a los argumentos públicos de los legisladores que participaron de la discusión. Asimismo, se observaron las declaraciones públicas de funcionarios en

distintos medios de comunicación nacionales y en sus perfiles oficiales en redes sociales.

#### **4. Hoja de ruta de la tesis**

El capítulo 1 da cuenta del estado de la cuestión en torno al voto electrónico, describiendo en una perspectiva comparada las experiencias a nivel internacional, regional y nacional, así como los debates que éste enfrenta alrededor del mundo. Puntualmente, define qué se entiende por voto electrónico y presenta los argumentos a favor y en contra de la adopción de las distintas versiones del mismo, así como los efectos que dicha incorporación ha generado a nivel social y político en algunos de los casos más relevantes del plano internacional. Asimismo, aborda el caso de las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias en tanto innovación de carácter nacional respecto de los procesos de selección de candidatos vigentes a nivel global, y la singularidad, en este marco, del sistema de primarias en la Ciudad de Buenos Aires.

Los capítulos 2, 3 y 4 se enfocan en el caso de análisis y describen el proceso de adopción de las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias y de la Boleta Única Electrónica en la Ciudad de Buenos Aires, desde el momento de redacción del proyecto de ley, pasando por el debate en la Legislatura porteña, hasta su efectiva sanción e implementación como política pública en las elecciones de julio de 2015. En este recorrido el énfasis está puesto en dar cuenta de las relaciones de poder entre las distintas facciones de Gobierno, particularmente con miras a la sucesión del Jefe de Gobierno, y cómo esta puja interna fue delineando las características de la reforma electoral en tanto política pública. Además, se busca dar cuenta de la inscripción de dicha reforma en el imaginario modernizador del partido de gobierno.

Por último y a modo de cierre, en el capítulo 5 se hacen las consideraciones finales en las que, al igual que en la conclusión, se evalúa el grado de cumplimiento de los fines programáticos y formales de la reforma electoral en tanto política pública

en función de los hallazgos de esta investigación, así como las implicancias del rol de la "mesa chica" en la promoción y ejecución de la reforma. Todo ello a la luz de un marco teórico que utiliza categorías de la gestión de políticas públicas y de la teoría de las coaliciones promotoras con el fin de explicar un fenómeno complejo de la manera más acabada posible.

## AGRADECIMIENTOS

Muchas fueron las personas que me ayudaron a transitar la investigación para llevar a cabo esta tesis de Maestría y a las que debo mi reconocimiento. En primer lugar, quiero destacar y agradecer especialmente la guía, el apoyo y la presencia constante de mi director, Luciano Andrenacci, quien me ayudó a entender sobre qué quería escribir y a definir mi objeto de estudio, así como también, con observaciones precisas, contribuyó a que mantuviera el foco del análisis.

En segundo lugar, destacar la tarea de las autoridades y el personal de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad de San Martín, quienes se mostraron solícitas ante mis inquietudes, en particular a Fernando Danza, cuyos comentarios y recomendaciones bibliográficas fueron un aporte para clarificar ideas en el proceso de redacción del trabajo.

El cariño de mi familia fue también fundamental para superar los momentos de "estancamiento de la investigación". Y junto con ellos, mi agradecimiento más profundo a Federico, Silvana, Charo, Daniela y aquellos tantos amigos que me acompañaron tardes enteras escribiendo la tesis en la Biblioteca Nacional, me alentaron a seguir con cada capítulo terminado y me escucharon meses hablar de políticas públicas y coaliciones promotoras con atención y el mayor afecto.

## **ABREVIATURAS**

BUE Boleta Única Electrónica

PASO Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias

PJ Partido Justicialista

UCR Unión Cívica Radical

CC Coalición Cívica

TSJ Tribunal Superior de Justicia

## REFERENCIAS ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD

Informante 1. Funcionario de la comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

Informante 2. Funcionario de mediano rango del Ministerio de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, participó de la redacción del proyecto de ley.

Informante 3. Funcionario de alto rango del Ministerio de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, participó de la redacción del proyecto de ley y de su negociación en la Legislatura porteña.

Informante 4. Asesor del Ministerio de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, participó de la investigación para la redacción del proyecto de ley y de la implementación de la política pública.

Informante 5. Asesor del Ministerio de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, participó de la investigación para la redacción del proyecto de ley y de la implementación de la política pública.

Informante 6. Asesor del Ministerio de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, participó de la redacción del proyecto de ley.

Informante 7. Legislador porteño opositor, partido 1.

Informante 8. Legislador porteño opositor, partido 2.

Informante 9. Legislador porteño opositor, partido 3.

Informante 10. Funcionario de alto rango de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, participó de la implementación de la norma.

Informante 11. Legislador porteño opositor, partido 4.

Informante 12. Capacitador.

Informante 13. Legislador porteño opositor, partido 5, y candidato en las elecciones generales de la Ciudad en 2015.

Informante 14. Legislador porteño oficialista.

Informante 15. Ejecutivo de alto rango de la empresa MSA.

Informante 16. Asesor de la Secretaría de Comunicación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Informante 17. Asesor de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, participó de la implementación de la norma.

Informante 18. Funcionario de alto rango en la Dirección General Electoral del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Informante 19. Asesor de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Informante 20. Legislador porteño opositor, partido 6.

Informante 21. Funcionario de alto rango en el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires.

## **CAPÍTULO I. Estado de la cuestión**

En el presente capítulo se plantea el estado del arte en torno al voto electrónico y el sistema de primarias como mecanismo de selección de candidatos. En torno al primer punto, se define qué se entiende por voto electrónico, se describen y comparan las experiencias internacionales, regionales y nacionales en la materia, y se da cuenta del debate y los desafíos que esta nueva herramienta de sufragio, en sus distintas versiones, experimenta alrededor del mundo. En segundo lugar, se aborda la singularidad de las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias de carácter nacional en comparación con los procesos de selección de candidatos vigentes a nivel global, y en este marco, se tratan las particularidades del sistema de primarias en la Ciudad de Buenos Aires.

### **1. El voto electrónico: definiciones y experiencias en el mundo**

La incorporación del voto electrónico a los distintos sistemas políticos del mundo es parte de un proceso más amplio causado por el desarrollo y la introducción de las Tecnologías de la Información (TIC) a la vida cotidiana de esos países, particularmente en el ámbito social y económico, en el transcurso de las últimas dos décadas. Ello ha generado a lo largo del globo debates en torno a las ventajas y desventajas de la incorporación de nuevas tecnologías en estos procesos tan importantes para las democracias contemporáneas. Las posiciones a favor y en contra de dicha incorporación se enfocan en cómo mejorar la eficiencia de la organización de las elecciones en términos de transparencia, economía y optimización del tiempo (Tula, 2005).

Alejandro Prince define al voto electrónico como "el acto de sufragio que aplica e incorpora las TIC de manera total o parcial, es decir, en el conjunto de las distintas facetas que componen el proceso electoral o en alguna/s de ellas" (2012:74). Sin embargo, no todo proceso que incorpore tecnologías al acto de votación puede

considerarse rigurosamente voto electrónico; de allí la aclaración que hace Prince al señalar que la incorporación de éstas puede ser total o parcial. Y agrega la distinción que hace el Observatorio de Voto Electrónico en Latinoamérica:

La utilización de componentes de hardware, software y procedimientos que permiten automatizar los procesos de construcción y actualización del registro electoral, la emisión del voto, el escrutinio; así como de una red de comunicaciones para la transmisión y consolidación de los resultados electorales marca la diferencia entre una votación electrónica y aquellas que se sirven de metodologías tradicionales (Prince, 2012:74).

En una acepción amplia el voto electrónico incluye todos las instancias y actos del proceso electoral factibles de llevarse a cabo mediante la incorporación de tecnología (el registro de los ciudadanos, el armado de mapas de los distritos electorales, la administración electoral, el acto de sufragar, el escrutinio, la transmisión de los resultados y la certificación oficial), mientras que una definición acotada refiere solo al acto de emitir el sufragio mediante mecanismos electrónicos como una máquina de votación, urna electrónica, entre otras (Rial, 2001). De acuerdo a María Inés Tula (2005), “en esta última acepción, el voto electrónico implica eliminar el paso que media entre la materialización de la voluntad del votante y el registro de esa voluntad mediante nuevos procedimientos tecnológicos” (Gelli, Leiras y Segovia, 2001; Tula, 2005:17; Ministerio del Interior, 2003).

En este marco es preciso señalar la diferencia que existe entre voto digital y voto electrónico. El primero incluye la posibilidad de votar por Internet mientras que el segundo se lleva a cabo mediante máquinas que no están conectadas a la Red de redes en el momento mismo del sufragio, pero que sí pueden utilizar Internet, al igual que la señal por cable o la vía telefónica, al momento de transmisión de los resultados electorales. Es por ello que en términos de proceso electoral existe una combinación de los dos tipos de voto, el digital y el electrónico (Rial, 2001).

Hay distintas modalidades de lo que se conoce comúnmente como voto electrónico, desde el voto electrónico remoto hasta las presenciales en sus versiones lectura óptica del voto y registración electrónica directa. Estas modalidades (los sistemas de recuento automático de votos por reconocimiento óptico de las marcas hechas en la boleta por los ciudadanos –boleta única electrónica-, sistemas de registro electrónico directo –DRE o urnas electrónicas- y de votación a distancia a través de Internet) son las más frecuentemente utilizadas y cada una de ellas presenta sistemas de voto diversos de acuerdo a las particularidades que incorpora cada empresa proveedora (Busaniche, Heinz y Rezinovzky, 2008).

La boleta única electrónica porteña que se analiza en este trabajo pertenece al grupo de sistemas de recuento automático de votos por reconocimiento óptico de las marcas hechas en la boleta por los ciudadanos. La máquina que se utiliza para la votación no guarda información sobre la voluntad del elector, sino que ésta se imprime y queda consolidada en el papel que se introduce en la urna. La máquina es sólo una impresora y no, como algunos críticos aducen, un sistema informático integrado.

La votación se realiza de la siguiente manera:

- 1) El elector recibe una boleta por parte del presidente de mesa, una vez que éste confirma su identidad tal como lo hace en el sistema tradicional de votación. Luego el votante coloca la boleta en una ranura ubicada en la parte superior derecha de la máquina, que se encuentra de espaldas a las autoridades de mesa.

- 2) Al aparecer las listas de candidatos en la pantalla, selecciona al que quiere votar. Puede hacer la selección por lista completa o bien votar por categorías, eligiendo distintos candidatos para las distintas categorías, lo que se conoce como corte de boleta en el sistema tradicional.

3) Una vez hecha la selección en todas las categorías, la máquina imprime la boleta con los candidatos elegidos. La boleta cuenta con un chip que, al acercarlo a la máquina, reproduce en la pantalla la selección del elector. Éste puede y debe, una vez emitido el sufragio, chequear que lo que aparece en el papel coincida con lo registró la máquina, para comprobar que ésta contabilizó su voto. La máquina no asocia ni guarda información sobre la voluntad del votante y su identidad, sólo registra votos para que en la etapa de escrutinio las autoridades de mesa puedan cotejar que hay la misma cantidad de votos en papel que los que se efectuaron con la máquina; la posibilidad de chequear esta información por dos vías, hace más confiable el proceso y evita la posibilidad de fraude. La terminal no guarda la información del voto y el elector no queda ligado a la máquina.

En caso de que, una vez emitido el sufragio y antes de que sea colocado en la urna, el elector manifieste que desea cambiar su voluntad, el presidente de mesa deberá romper esa boleta, sacarla del sistema y entregarle otra boleta en blanco al votante para que emita otra vez su voto.

4) Una vez emitido el voto, la boleta se dobla por una línea de puntos y se coloca en la urna. La boleta cuenta con un troquel con símbolos que el presidente de mesa parte a la mitad antes de entregársela al elector (una parte queda en la boleta, la otra la conserva la autoridad de mesa), y vuelve a chequear que coincida antes de que el elector deposite el voto en la urna.

En cuanto al escrutinio, una vez que se cierra la votación, el presidente de mesa abrirá la urna y contará que las boletas electrónicas coincidan con la cantidad de votantes que asistieron y de votos contabilizados por la máquina. Luego pasará los chips de las boletas a través del lector de la terminal de votación, que contabilizará los votos. Todos los integrantes de la mesa podrán fiscalizar que lo que lee la máquina coincide con lo que está impreso en la boleta. Hacia el final del proceso, la máquina imprimirá un comprobante con la suma de los votos y se transmitirá la información al centro de cómputos.

En los casos en los que lo que está grabado en el chip no coincida con los datos impresos en la boleta, el voto deberá ser recurrido y, en el escrutinio definitivo, se contabilizarán los datos impresos en el cartón (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2015).

En la actualidad siete países utilizan alguna modalidad de voto electrónico como sistema de votación: Bélgica, Venezuela, Brasil, Estonia<sup>1</sup>, India, Filipinas y algunos distritos de Estados Unidos; entre ellos, sólo India, Brasil y Venezuela lo implementan en todo su territorio (Aguerre y Busaniche, 2017). En Europa, las primeras experiencias de voto electrónico tuvieron lugar en Bélgica (1989), Francia<sup>2</sup> y Holanda. Fuera del continente, Estado Unidos y Brasil fueron pioneros en la materia (Euskadi, 2017). En términos generales, según destaca Tula (2011), las razones de la incorporación de tecnología a los procesos electorales tuvieron que ver con:

- superar y resolver algunos problemas importantes en la administración y organización electoral de los comicios, como en Brasil y la India, países con grandes extensiones geográficas y padrones electorales que superan los cien millones de electores en el primer caso y los seiscientos millones en el segundo;
- mantener la confianza en el sistema democrático aumentando la rapidez en el recuento de sufragios y evitando toda sospecha de parcialidad, en particular en los países con baja credibilidad en sus instituciones democráticas y con un aceitado mecanismo fraudulento, como Brasil y Venezuela en los '90;
- diseñar estrategias para incentivar una mayor participación política en países con voto facultativo facilitando la votación desde distintos lugares o puestos de votación.

---

<sup>1</sup> Estonia fue el primer país del mundo en utilizar la variante de votación vía Internet de forma vinculante en elecciones municipales en 2005. Desde entonces, esta variante de voto convive con la tradicional en papel (Euskadi, 2017).

<sup>2</sup> Si bien entre 2000 y 2012 se realizaron diversas pruebas de voto electrónico con sistemas DRE y vía Internet, el gobierno francés definió en 2017 abandonar el uso del voto online para electores residentes en el extranjero, debido a los riesgos de ataques cibernéticos. Asimismo, no tiene previsto la implementación del sistema de boleta única electrónica o urna electrónica en el país (Euskadi, 2017).

La implementación del sistema electrónico en los países mencionados no fue fácil y no estuvo ajena a la controversia, incluso en muchos de ellos se dio marcha atrás con la medida. A Brasil le tomó varios años implementar el voto electrónico en todo el territorio; la urna electrónica se incorporó en 1996 a partir pruebas piloto en la ciudad Capital y en las municipalidades más importantes del país, pero fue en las elecciones presidenciales de 2002 que el Estado brasilero expandió esta tecnología a todo su territorio (Tula, 2005); a la urna electrónica sumó en 2006 la identificación biométrica de los votantes, que en las elecciones de octubre de 2014 utilizaron más de 23 millones de ciudadanos -16% del electorado- (Euskadi, 2017). India comenzó a incorporar el voto electrónico de forma progresiva en 1989 hasta llegar a que los votos se emitan de esa forma en el 100% del territorio en 2003. El Estado tuvo que invertir muchísimo dinero en el desarrollo de un software que no fuera vulnerado por los hackers, particularmente luego de que un grupo de expertos informáticos internacionales manifestaran a la Comisión Electoral del país que las máquinas de votación no garantizaban la "seguridad, la verificabilidad y la transparencia adecuada de la confianza en los resultados de las elecciones" (Euskadi, 2017). En razón de ello, en las elecciones de 2014 se incorporó el método de verificación WPAT (Verificador Paper Audit Trail) en ocho de los 543 distritos. La Comisión Electoral está trabajando para incluir el sistema en el 100% de las máquinas de votación en las elecciones de 2019.

En Estados Unidos, donde cada Estado y cada condado establecen de manera autónoma la forma de votación y los recursos que dispondrán para cada elección, se han utilizado cinco sistemas de voto electrónico desde 1980: máquinas de palanca<sup>3</sup>, tarjetas perforadas, papeletas de votación con o sin sistemas de escaneo óptico y máquinas de grabación electrónica directa (DRE). En la actualidad el voto electrónico es el segundo sistema más usado, después del basado en lectura óptica de boletas (Busaniche, 2017). El país estuvo a la vanguardia de la implantación de este tipo de

---

<sup>3</sup> La primera máquina de votación electrónica en el país, el sistema de palancas denominado Myers Automatic Booth, se utilizó en 1982. El uso del mismo comenzó a hacerse extensivo en 1990 en las principales ciudades de Estados Unidos y treinta años después casi la mitad de los norteamericanos votaba con él (Euskadi, 2017).

sistemas debido a tres factores: las características de su sistema electoral que hacen compleja la cuenta manual, el gran desarrollo de su industria informática y la trayectoria de su sociedad en el uso de tecnología (Chaparro; Busaniche, 2017). En las elecciones presidenciales de 2000 -en las que el 1,6% de los electores usó el sistema tradicional de papel, el 9,1% el sistema DRE, el 18,6% máquinas de palanca, el 27,3% lectores ópticos y el 34,3% tarjetas perforadas- hubo denuncias de problemas en el recuento de votos con el sistema de tarjetas perforadas en el Estado de Florida. La situación llevó al Congreso a aprobar la Ley HAVA (Help America Vote Act) en 2002, a partir de la cual se asignaba fondos a los Estados para que reemplazaran el sistema de tarjetas perforadas por tecnología más avanzada<sup>4</sup>. En las elecciones presidenciales del 2012 sólo el 39% de los electores utilizaron máquinas de votación electrónica (DRE), mientras que el 56% utilizó boletas de papel con o sin sistema de escaneo óptico (Euskadi, 2017). En las elecciones presidenciales de 2016 volvieron a registrarse denuncias de problemas técnicos en condados de al menos ocho Estados: Tennessee, Carolina del Norte, Colorado, Arizona, Missouri, Utah, Michigan y Pennsylvania. Los problemas tuvieron que ver con fallas en los sistemas de registro de votantes, cortes en la conexión, problemas de calibración, por lo que se tuvo que utilizar el sistema tradicional de boleta partidaria para continuar con la votación (Télam, 2016).

Venezuela y Filipinas se enfrentaron a serias denuncias de fraude electrónico en varios comicios. Venezuela reemplazó el sistema de escaneo óptico que utilizó con el fin de frenar el fraude entre 1998 y 2003, por el sistema de registro directo del voto con impresión de comprobante papel –boleta única electrónica-, tras constatar que el primero no cumplía con los niveles de seguridad recomendados. Sin embargo, y tras automatizar de manera completa el proceso electoral en 2012 (esto es, identificación biométrica del elector, urna electrónica, y transmisión y publicación de los resultados vía Internet), las irregularidades que se denunciaron en las elecciones presidenciales

---

<sup>4</sup> Frente a las medidas que se tomaron, en las elecciones presidenciales de 2004 el uso de las máquinas de palanca disminuyó considerablemente, aunque no desapareció por completo. En dicha elección el 13,7% de los votantes utilizaron tarjetas perforadas, el 14% máquinas de palancas, el 34,9% equipos de lectura óptica y el 29,3% sistemas DRE (Euskadi, 2017). Ese mismo año, se descubrió que el software de las máquinas de votación de la empresa Diebold utilizadas en las primarias del partido Demócrata fue alterado en relación al homologado (Tula, 2012).

del 2013 llevaron a que la autoridad electoral dispusiera la auditoría del 100% de las máquinas de votación y a que se reabriera el debate sobre la conveniencia del sistema (Tula, 2005; Aguerre; Busaniche, 2017; Euskadi, 2017).

Filipinas utilizó por primera vez el voto electrónico en las elecciones legislativas de 2010, tras realizar una prueba piloto dos años antes para elegir la tecnología que se implementaría en la elección –por entonces se probaron los sistemas de máquinas de votación con pantalla táctil y con lector óptico-. La Comisión Electoral del país (COMELEC) reconoció denuncias de irregularidades en el sistema que fueron investigadas por otra comisión creada para tal fin. Sin embargo, el sistema volvió a utilizarse en las elecciones de 2013 y 2016, en este último caso con la incorporación del comprobante impreso para que el elector valide su voto (Euskadi, 2017). En las últimas elecciones generales de mayo de 2016, se presentaron serias denuncias de fraude respecto a que un técnico de Smartmatic alteró los resultados de al menos 150 máquinas, generando así un impacto negativo en la credibilidad de los comicios. En razón de ello, ejecutivos de la empresa fueron acusados de fraude electoral y el Estado está revisando si continúa utilizando el sistema de voto electrónico (Manila Times, 2016).

Reino Unido, Irlanda y Noruega frenaron la reforma por los altos costos económicos que implicaba llevarla a cabo y las escasas garantías del sistema en términos de transparencia y seguridad. Reino Unido llegó a esta decisión luego de desarrollar más de 30 pruebas piloto con diferentes sistemas de voto electrónico entre 2002 y 2007, mientras que Noruega hizo lo propio tras probar los distintos sistemas entre 1993 y 2014. El Estado irlandés descartó en 2009 la opción de voto electrónico que propuso en 1998 y que comenzó a probar en 2002 (Aguerre; Busaniche, 2017); en 2012 se deshizo de las 7500 máquinas que adquirió en 2002 para probar el sistema alegando falta de fiabilidad. Finlandia<sup>5</sup>, Holanda<sup>6</sup>, Alemania y Kazajistán optaron por

---

<sup>5</sup> El gobierno finlandés optó en 2010 por no continuar realizando pruebas de voto electrónico y observar el avance en la materia en el plano internacional, luego del ensayo piloto en tres municipios durante las elecciones municipales de 2008 que debieron anularse por problemas de usabilidad de las máquinas electrónicas. En 2016 creó una comisión para evaluar la viabilidad del voto vía Internet en elecciones generales y referendos consultivos que terminará su trabajo a fines de este año (Euskadi, 2017; Aguerre; Busaniche, 2017).

discontinuar este sistema de votación y volver a los sistemas electorales tradicionales basados en el papel. Bélgica sólo lo discontinuó en un 50% por fallas en el sistema, pero el voto electrónico sigue utilizándose; la medida se tomó luego de que en las elecciones al Parlamento Europeo, Regional y Federal de 2014, un fallo en el sistema informático hizo que se anularan 2.200 votos -0,06% del total- (Euskadi, 2017).

Alemania representa uno de los casos más significativos, frecuentemente utilizado como ejemplo por los críticos del sistema. La Corte Suprema de Alemania, tras un largo debate y diversas presentaciones judiciales durante 2009, declaró inconstitucional el uso de urnas electrónicas entendiéndolo que el sistema no permitía que las personas sin conocimientos técnicos, esto es, el común de los ciudadanos alemanes, fiscalizaran el proceso electoral. Según las autoridades, esto puede cercenar la confianza de los electores en el proceso, una de las piedras fundamentales de la democracia. El fallo del Tribunal Federal alemán establece que hay que proteger el derecho del elector a comprender todos los pasos esenciales de la elección y el escrutinio sin necesidad de que ello implique tener un conocimiento experto (principio de entendimiento), y el de la elección como acto público (principio de publicidad) (Tula, 2012). Desde el fallo de la Corte no se volvió a utilizar ningún tipo de sistema de voto electrónico a nivel federal, aún cuando la última enmienda a la ley federal electoral que se dictó en 2013 no eliminó la posibilidad de utilizar el voto electrónico y estableció que, de recurrir a este sistema, se debe contar con el respaldo del voto en papel (Aguerre; Busaniche, 2017).

Entre los países que han implantado parcialmente el voto electrónico o estudian hacerlo y han realizado pruebas en ese sentido se encuentran: España, Rusia,

---

<sup>6</sup> Si bien Holanda fue pionera a la hora de aprobar legislación (1997) que permitiera la incorporación del voto electrónico, el gobierno anunció en 2008 que volvió al sistema en papel luego de que el grupo de activistas “We don’t trust voting computers” demostró en un programa de televisión la vulnerabilidad de las máquinas y las fallas en la seguridad del sistema (Tula, 2012; Aguerre; Busaniche, 2017). Incluso este año abandonó el recuento electrónico de los votos debido a que expertos en la materia consideraron que el software podía ser vulnerado, por lo que el escrutinio fue manual y la transmisión de resultados vía telefónica (Euskadi, 2017).

Suiza, Namibia<sup>7</sup>, Canadá, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú, Emiratos Árabes, Mongolia, Japón, Australia y Argentina (Euskadi, 2017). Es de destacar el caso de Australia, que comenzó a analizar la factibilidad de la incorporación de tecnología al proceso electoral luego de que la desaparición masiva de papeletas en las elecciones de 2013 pusiera en cuestión la fiabilidad del sistema de boleta única papel. Una comisión del Congreso creada para tal fin desestimó la implementación del voto electrónico argumentando que las máquinas son vulnerables al hackeo en algún nivel, lo que compromete la integridad del sistema electoral; además consideró que era imposible implementar el sistema para las elecciones de 2015 “sin enormes costos e inaceptables riesgos para la seguridad” (Aguerre; Busaniche, 2017:47). Por estas razones el país sigue utilizando la boleta única papel.

Las experiencias de implementación del voto electrónico anteriormente citadas demuestran que aún en aquellos países con larga tradición democrática, no hay una respuesta clara a la pregunta de si el nuevo sistema resuelve o bien representa la mejor solución frente a los problemas de transparencia que enfrentan los procesos electorales en gran parte del globo. La innovación tecnológica reformula algunos principios del derecho electoral, como el de publicidad y entendimiento, por lo que se vuelve fundamental cuestionar desde las perspectivas que lo ven como una solución mágica e inmediata para el fortalecimiento y crecimiento de la democracia, hasta aquellos mitos que la señalan como un grave riesgo para la misma.

## **1.2 La experiencia latinoamericana en el uso del voto electrónico**

Con la vuelta de la democracia, a partir de principios de los años ochenta América Latina inició un proceso de estabilización y consolidación de sus regímenes políticos. Pese a ello, en algunos países de la región se mantuvieron o bien aparecieron prácticas fraudulentas, como la compra de votos o la alteración de resultados, que minaron la transparencia y la confianza en las elecciones (Tula, 2005).

---

<sup>7</sup> Namibia fue el primer país de África en implementar el voto electrónico en las elecciones presidenciales de 2014 (Euskadi, 2017).

Las reformas a la administración y el control de los comicios, así como a los sistemas mismos de elección de los representantes -incluida la incorporación del voto electrónico-, se llevaron a cabo en estos contextos sociales de descreimiento y desconfianza hacia los procesos electorales, con el fin de que los ciudadanos recuperasen la credibilidad en las elecciones. Este fue particularmente el caso de Brasil, México<sup>8</sup>, Paraguay<sup>9</sup> y Venezuela. Más aún, en el caso del voto electrónico la necesidad de demostrar “una fuerte señal de cambio” se impuso incluso a los altos costos que implicaba la incorporación del nuevo sistema y los riesgos que podía suponer. (Tula, 2005).

A modo de ejemplo, en Brasil la manipulación electoral era posible gracias a la combinación de una serie de factores: su gran extensión geográfica, un electorado cuantioso y partidos políticos “con débil arraigo societal y laxa estructuración” (Rial, 2001; Tula, 2005:25). Todo ello, sumado a la falta de fiscales partidarios, el uso de centrales de conteo en lugar del escrutinio de mesa y las largas demoras en el traslado de los resultados definitivos, llevaron a las autoridades brasileras a optar por la introducción progresiva de la urna electrónica a partir de 1996 para terminar con la corrupción de los comicios.

Como contraste, en aquellos países de la región que no afrontaron un cuestionamiento significativo a sus procesos electorales, como Uruguay y Chile, no se hicieron cambios en los sistemas electorales, incluso no existieron propuestas de adopción del voto electrónico o bien no lograron el consenso necesario (Tula, 2005).

---

<sup>8</sup> En México la primera prueba piloto de voto electrónico importante aunque no vinculante fue en el ámbito universitario de la Ciudad de México en 2003 (Tula, 2005). El Instituto Nacional Electoral mexicano está evaluando la seguridad del sistema para definir si lo incorpora como herramienta de votación para ciudadanos residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2018 (El Universal, 2016; Instituto Nacional Electoral, 2017).

<sup>9</sup> Paraguay comenzó a probar las urnas electrónicas brasileñas gradualmente desde 2001 en elecciones municipales y, más tarde, en las elecciones presidenciales y legislativas de 2003 (Tula, 2005). El Tribunal Superior de Justicia Electoral dispuso en 2006, cuando el país casi había alcanzado todo su padrón electoral, la vuelta al sistema de votación tradicional en papel en las elecciones generales de 2008 (Busaniche, 2017).

En el caso de Argentina, Tula señala que, a diferencia de otros países latinoamericanos, “las experiencias de aplicación de voto electrónico y los debates en torno de su adopción generalizada no se produjeron en un contexto de comicios viciados o cuestionados que reclamaba una imperiosa necesidad de cambio” (2005:27).

Desde la vuelta de la democracia en 1983, las elecciones nacionales no enfrentaron cuestionamientos significativos de fraude ni se puso en duda su legitimidad. Las pocas denuncias u objeciones sobre la validez de los procedimientos de emisión y escrutinio de los votos fueron aisladas y se redujeron a casos puntuales en alguna provincia, con repercusiones más mediáticas que judiciales. Explica Tula al respecto:

Tal como sostienen Leiras, Gelli y Segovia (2000), ninguna de las elecciones nacionales en la Argentina realizadas entre diciembre de 1983 y el 2000 registraron denuncias de impedimentos sistemáticos para que los ciudadanos pudieran sufragar, ni violaciones del secreto del voto. (...) Sólo 1,8% de los fallos emitidos por la Cámara Nacional Electoral entre 1983 y 1998 correspondieron a impugnaciones de actos electorales en una sección electoral o en un distrito en su conjunto (González Roura, 1998). (...) En los pasados comicios nacionales de 1999, 2001 y 2003 tampoco se presentaron denuncias, a pesar de la repercusión mediática de algunas acusaciones (que luego no prosiguieron -o no prosperaron- en sede judicial) (2005:26).

### **1.3 El voto electrónico en Argentina: ensayo, prueba y error**

A partir de la década de los `80 se fueron incorporando en distintos puntos de la Argentina tecnologías de la información y la comunicación a las diferentes etapas que componen el proceso electoral, desde la informatización de las bases de datos que

se utilizan para armar los padrones de electores hasta la transmisión de los resultados de los comicios y el procesamiento de los mismos para el escrutinio provisional y definitivo (Tullio; Tula, 2005). Sin embargo, las experiencias de voto electrónico en nuestro país son escasas y sólo dos distritos han llevado a cabo la informatización completa del proceso y lo utilizan en la actualidad: la provincia de Salta y la Ciudad de Buenos Aires. En Argentina el sistema de votación predominante continúa siendo el de boletas papel múltiples o partidarias, si bien desde 2011 varias provincias comenzaron a incorporar nuevas formas de sufragar, como la boleta única papel o la boleta única electrónica (Pages, Mignone y Lenarduzzi, 2016).

La primera prueba piloto de voto electrónico se realizó en la provincia de Buenos Aires, en las elecciones del 14 de septiembre de 2003 en las que se eligió gobernador, vicegobernador, senadores y diputados provinciales, concejales y consejeros escolares. La prueba se realizó en la VII Sección Electoral sólo con votantes extranjeros. Anteriormente, en los comicios del 24 de octubre de 1999, se intentó probar urnas electrónicas en los municipios de Berisso, Escobar, Moreno, Pinamar y General Pueyrredón, pero la propuesta no prosperó, al igual que la oferta de la Organización de Estados Americanos (OEA) para testar urnas electrónicas brasileras en los distritos más poblados del país en las elecciones del 27 de abril de 2003 (Tula, 2005).

Ushuaia llevó a cabo la segunda experiencia de aplicación de voto electrónico en la Argentina, pero la primera con participación de todo el padrón general de electores, para elegir intendente y concejales, un mes más tarde que la provincia de Buenos Aires, el 26 de octubre de 2003. Passalacqua comenta que:

Desde entonces las provincias de Tierra del Fuego, Santiago del Estero, Mendoza y Chaco realizaron en el último año y medio distintas experiencias con esta tecnología, muy diversas: salvo el caso fueguino, se trató de "una prueba piloto aquí, un plebiscito no vinculante allá". Y en otras como en Santa Fe, Tucumán, Río Negro,

Entre Ríos, Misiones, Neuquén y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya se comenzaron a discutir -con grados muy diferentes de avance- cambios en su legislación electoral para poder aplicarla. (Tula, 2005:64).

Como señala el autor, a excepción de los casos de Buenos Aires, Ushuaia, Ciudad de Buenos Aires y Salta, que sí realizaron experiencias de voto electrónico vinculantes, hubo otras pruebas piloto en Mendoza, Santiago del Estero y Chaco, pero se llevaron a cabo para otro tipo de consultas (como premios, concursos, elecciones estudiantiles, referéndum), o bien como simulacros de elección con candidatos ficticios (Passalacqua; Tula, 2005).

En la Ciudad de Buenos Aires, durante la gestión de Aníbal Ibarra se realizó un prueba piloto de voto electrónico en las elecciones del 23 de octubre de 2005, para elegir diputados nacionales y legisladores porteños. La experiencia estuvo a cargo de la Dirección General de Gestión Electoral, se financió con un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y también tuvo lugar en Mar del Plata y Berisso. El mal funcionamiento de las máquinas le valió cuestionamientos al sistema, por lo que la prueba no se tradujo en una política pública (La Nación, 2005). La implementación del voto electrónico, en su versión de boleta única electrónica, tuvo lugar por primera y única vez en las elecciones para Jefe de gobierno de julio de 2015, ya que en las últimas elecciones para cargos legislativos a nivel nacional y local, el Ejecutivo porteño decidió suspender el uso del sistema y realizar los comicios con el sistema tradicional de boleta partidaria, alegando que al unificarse las elecciones para cargos legislativos nacionales con las elecciones para cargos legislativos locales la convivencia de los dos sistemas generaría confusión entre los ciudadanos.

Distinta fue la decisión del gobierno salteño, quien para éstas elecciones dispuso que se utilizara el sistema de boleta partidaria para los cargos nacionales y el de boleta única electrónica para los cargos provinciales (El Tribuno, 2017). Salta fue la primera provincia de nuestro país en incorporar el voto electrónico para el 100%

del padrón provincial. La adopción del sistema de boleta única electrónica se hizo de manera progresiva y gradual: comenzó con una prueba piloto en el departamento de San Lorenzo y en una escuela de la ciudad de Salta para las elecciones legislativas provinciales y municipales de 2009, en una segunda etapa se implementó el sistema en seis municipios<sup>10</sup> alcanzando al 33% del padrón electoral en las elecciones de 2011, hasta que se incorporó a todo el electorado en las elecciones legislativas primarias y generales de 2013<sup>11</sup>. En 2015 los salteños eligieron por primera vez a su gobernador con este sistema. En este último caso, el Tribunal Electoral de la provincia decidió llevar a cabo el conteo manual de los votos en la totalidad de las urnas de las elecciones generales, en lugar de hacerlo en el 5% como estipula la legislación, debido a que en las PASO el candidato a gobernador Juan Carlos Romero denunció fallas en el sistema y la posibilidad de hacer fraude con él (Pages, Mignone y Lenarduzzi, 2016).

Al igual que en la Ciudad de Buenos Aires, la empresa MSA fue la encargada de llevar a cabo el proceso. Fue dicha empresa la que, tras la prueba piloto de 2009, presentó un proyecto de iniciativa privada para implementar el sistema en las elecciones provinciales de 2011, el cual fue declarado de interés provincial por el gobierno salteño. El Tribunal Electoral estuvo a cargo del proceso de licitación en el que resultó ganadora la propuesta de MSA de incorporar el sistema gradualmente en tres etapas: el 33% del electorado en 2011, el 66% en 2013 y el 100% en 2015. La gradualidad no sólo tenía que ver con contar con el tiempo necesario para capacitar al electorado y continuar probando el sistema, sino fundamentalmente con la capacidad operativa del Tribunal Electoral para implementar el sistema en todo el territorio y capacitar al 100% del electorado, y con que la empresa no tenía las máquinas para cubrir todos los centros de votación (Pages, Mignone y Lenarduzzi, 2016).

---

<sup>10</sup> Los municipios en los que se implementó la boleta única electrónica en 2011 fueron San Ramón de la Nueva Orán, San José de Metán, Salta Capital, Cafayate, San Lorenzo y La Caldera.

<sup>11</sup> Para las elecciones de 2013 el gobierno salteño tenía previsto extender el sistema al 66% del padrón electoral, pero frente a la buena percepción de los ciudadanos en la experiencia previa, decidió incorporar a la totalidad del electorado en el uso del sistema -Ley N° 7.697/13- (Pages, Mignone y Lenarduzzi, 2016).

En cuanto al marco normativo que reguló la introducción de la boleta única electrónica al régimen electoral de Salta, no existió una ley específica sobre el uso del sistema hasta después de convocadas las elecciones de 2011. La prueba piloto de voto electrónico en 2009 se habilitó con el decreto de convocatoria de las elecciones primarias (Decreto N° 1.340/09). Además, la reforma de la Ley N° 7.335/04 de internas abiertas y simultáneas mediante la Ley N° 7.540/08, dejó establecida la posibilidad de incorporar tecnologías electrónicas al proceso electoral en pos de garantizar la seguridad y la celeridad del mismo, al tiempo que estableció que el Tribunal Electoral era el encargado de aprobar y controlar la puesta en marcha de estos sistemas. Luego de la implementación del voto electrónico en 2011, se sancionó la Ley N° 7.697 de PASO, que derogó las mencionadas leyes N° 7.335 y N° 7.540, e introdujo la opción de instaurar nuevas tecnologías en la etapa de emisión del voto y la posibilidad de aplicarlo en las elecciones generales de ese año; esta nueva ley que introduce el voto electrónico al régimen electoral salteño es complementaria de la Ley N° 6.444 que rige las elecciones en la provincia. Un año más tarde, en julio de 2012, se aprobó la Ley N° 7.730 que introduce normas de control para el sufragio con boleta única electrónica, a pedido de los partidos políticos y frente a la ausencia de estos mecanismos; entre ellos se encuentran auditorías periódicas antes y después de la elección, permitir que las autoridades de mesa y los fiscales realicen controles sobre el funcionamiento de las máquinas por medio del técnico asignado por el Tribunal Electoral el día del comicio, y que las autoridades de mesa sean seleccionadas entre el personal de las escuelas públicas. En este contexto normativo, un informe de CIPPEC sobre el tema recomienda:

(...) aún queda pendiente una reforma del régimen electoral que institucionalice el sistema para su utilización en las elecciones generales. Para ello es preciso convocar a los actores legislativos a una reforma de la Ley N° 6.444, que aún prevé el sistema de boletas múltiples en soporte de papel. El marco normativo actual sólo autoriza al uso del sistema de voto electrónico para las PASO, indicando que el sistema podría utilizarse para las elecciones generales, pero es necesario clarificar y ordenar el régimen electoral para consolidar el cambio (Pages, Mignone y Lenarduzzi, 2016:11).

En cuanto al acompañamiento de las fuerzas políticas a la reforma electoral, tan necesario para fortalecer la confianza y la legitimidad de los ciudadanos en el nuevo sistema, en un principio éstas mostraron resistencia, tanto a nivel mediático como judicial; por caso, en mayo de 2010 distintos partidos de la oposición hicieron una presentación judicial ante el Tribunal Electoral en la que se oponían a la convocatoria a licitación pública del sistema de voto electrónico "por la violación del derecho de ser parte activa del proceso electoral y la debida publicidad de la elección; la insuficiente capacidad técnica del Tribunal y la violación del principio de oficialidad de la elección; la violación de la Ley N° 6.444, que no había sido reformada; la no participación de los partidos políticos en el proceso de contratación; la falta de precisiones sobre las características del sistema, la seguridad del escrutinio y la debida capacitación de los electores" (Pages, Mignone y Lenarduzzi, 2016:18). Después de la prueba piloto en las elecciones de 2011, un estudio de CIPPEC revela una buena aceptación de la boleta única electrónica por parte de los partidos políticos, razón que explica que la incorporación del sistema de voto electrónico mediante la reforma de la Ley de PASO contara con mayoría parlamentaria. En las etapas de implementación completa del sistema, entre 2012 y 2015, los partidos políticos tuvieron mayor presencia en el debate sobre las características que debía adquirir el sistema y la manera de implementarlo, sin embargo, en las elecciones de 2013 y 2015 agrupaciones políticas opositoras al gobierno criticaron el sistema y pusieron en duda los resultados de los comicios, razón por la que el Tribunal Electoral dispuso el conteo manual de todos los votos, como se mencionó anteriormente; tanto en el escrutinio provisorio como en el definitivo los resultados que dio el sistema coincidieron con los del recuento manual (El Tribuno, 2015).

#### **1.4 Mitos y verdades sobre el voto electrónico. Los desafíos de una nueva herramienta de votación**

El voto electrónico ha enfrentado diversas críticas y cuestionamientos en todos aquellos puntos del globo donde se evaluó su implementación, así como también férreas defensas de sus aparentes virtudes que lo convierten en una suerte de solución mágica a problemas de larga data que afrontan los sistemas electorales. Como indica

Passalaqua (2005), el voto electrónico no debe considerarse una panacea ni una amenaza, hay que entender que su implementación no sólo implica la incorporación de máquinas y tecnología informática al proceso electoral, sino fundamentalmente un cambio profundo que tiene implicancias en el plano social, jurídico y político. Un mismo sistema puede producir efectos diversos según la manera en que se incorpore en distintos países o en un mismo país en momentos o de maneras diferentes. De allí que es fundamental evaluar de forma precisa el contexto sobre el que se quiere producir el cambio y cuáles son las verdaderas razones para hacerlo, ya que un diagnóstico equivocado o la simple decisión de hacerlo bajo argumentos del tipo “en esa dirección va el mundo” –lo que se conoce como determinismo tecnológico– pueden desdibujar las virtudes y aportes del sistema, potenciando las sospechas de negocios espurios con las empresas proveedoras y los temores de manipulación de los resultados electorales (Tula, 2012).

La incorporación de tecnología al proceso electoral supone una decisión de carácter político a problemas que no tienen que ver con el sistema electoral mismo en tanto herramienta institucional sino con inconvenientes políticos y sociales de ese sistema. Por ello, el voto electrónico en sí mismo no puede terminar con problemas arraigados en la cultura política de un país, sino posiblemente mitigar esas prácticas de corrupción electoral, al tiempo que podría dar lugar a nuevos problemas (Tula, 2012), particularmente amenazas a la integridad del sufragio que la legislación debe tener en cuenta. En este contexto, la seguridad y la confianza son ideas centrales en el debate entre quienes están a favor y en contra de la implementación del voto electrónico. Para Ingo Boltz y Diego Centeno Lappas (2005) la confianza tiene que ver con la percepción que tienen los ciudadanos sobre las garantías que otorga el sistema de votación, la cual se logra mediante una buena comunicación de los cambios efectuados en cuanto al sistema de votación y una adecuada capacitación de los electores en su uso. La seguridad refiere a la posibilidad de que la tecnología electrónica en uso cumpla con las distintas etapas del proceso electoral de acuerdo con “los atributos y características” que las leyes determinan. Puntualizan los autores:

(...) la confianza de los ciudadanos en el proceso electoral no necesariamente responde a la seguridad de los sistemas electrónicos aplicados. No basta con hacer las cosas bien, sino que es necesario que los electores estén convencidos de que el sistema seleccionado opera con la mayor seguridad posible. No obstante ello, si la seguridad resulta precaria o insuficiente, existen pocas posibilidades -por no decir ninguna- de lograr esa confianza (Boltz y Centeno Lappas; Tula, 2005:288-289).

El imperativo de preservar el carácter secreto y universal del sufragio es uno de los puntos neurálgicos de la mayor parte de la discusión en torno a la confianza de los ciudadanos en el sistema. La universalidad del voto refiere a la inclusión de todos los ciudadanos dentro del cuerpo electoral sin distinción de clase social, raza o religión. Algunos ciudadanos podrían ser privados de ejercer este derecho en razón de su edad, nacionalidad o por otros motivos como no estar en posesión de sus facultades mentales, etc. (Boltz y Centeno Lappas; Tula, 2005). Los opositores al voto electrónico agregan a esta lista la complejidad del sistema y, en este sentido, suelen destacar la brecha tecnológica que existe no sólo producto del acceso a la educación sino también en términos etarios y nivel de ingresos, puntualizando que el sistema excluye a ciudadanos mayores y en condiciones de vulnerabilidad social. Aquellos electores que no comprenden cómo utilizar la terminal de votación por no estar familiarizados con la tecnología, puede que no ejerzan su derecho a sufragar por temor a exponer su falta de conocimiento o bien por comprometer el carácter secreto de su elección al ser asistidos por los capacitadores o autoridades de mesa. Situaciones como ésta comprometen la universalidad del voto, pero es posible mitigarlas garantizando la simplicidad del sistema al momento de sufragar, ya sea mediante el diseño de la máquina y el software, como por una correcta capacitación de la ciudadanía.

El carácter secreto del sufragio refiere a la libre decisión del elector y está relacionado con la privacidad del acto electoral, esto es, con la posibilidad de que no se conozcan las preferencias electorales de los ciudadanos (Boltz y Centeno Lappas; Tula, 2005). El uso de terminales de votación suele llevarse a cabo en espacios

abiertos donde hay más de una máquina y votantes sufragando de manera simultánea, lo que implica cierta pérdida de privacidad de los electores que tienen que votar frente a otros ciudadanos y a las autoridades de mesa.

Vinculada con la confianza de los votantes en el sistema electoral, los cuestionamientos al voto electrónico están también dirigidos a la dificultad de fiscalizar el proceso de votación si no se tienen conocimientos técnicos sobre el sistema, lo que en general alcanza a la mayoría de los electores; por esta razón se vetó el voto electrónico en Alemania. Enrique Chaparro, ex titular de la Fundación Vía Libre -una de las voces más críticas frente a las experiencias de voto electrónico en nuestro país-, juzga que la legitimidad del proceso electoral descansa en la confianza que tiene el elector de que su voluntad va a ser “computada fielmente”, y esta confianza se vuelve opaca cuando la votación se sirve de herramientas electrónicas cuyo funcionamiento integral el elector desconoce; en razón de ello, no puede ser fiscal de su propio voto, como sí sucede en el sistema tradicional. Explica Chaparro que:

(...) es un requisito fundamental del sistema electoral garantizar el reflejo fidedigno de la intención en el vehículo que la documenta. Los sistemas manuales de emisión y conteo primario que se utilizan en la mayoría de los países del mundo, bajo la forma de boleta única o boleta partidaria, están en general bien probados, ajustados por la experiencia de muchos años, y todos sus pasos son sencillamente verificables por percepción directa de los sentidos; la emisión implica un acto claro y directo de manifestación de la voluntad del elector haciendo una marca o escogiendo una papeleta, y el conteo primario es de sencillez tal que cualquier persona con conocimientos rudimentarios de aritmética puede realizarlo o verificar que se efectúa correctamente (2015:4).

La confianza de los votantes en el sistema electoral y en el proceso electoral en general es importante en tanto es mediante las elecciones que los ciudadanos eligen

a las autoridades que deberán representarlos. Si se pone en tela de juicio la transparencia o fiabilidad del sistema con el que se escoge a los servidores públicos, eso implica que los electores duden de que los resultados de la elección representen la voluntad expresada por la mayoría en las urnas. Ergo, se socava la legitimidad de los candidatos elegidos, y ello puede conducir a “minar las fortalezas del proceso democrático y de las instituciones” (Chaparro, 2015:13).

Por tanto, el control sobre el proceso electoral es fundamental como garante de legitimidad democrática. A diferencia del sistema de elección convencional, el voto electrónico en cualquiera de sus modalidades no resulta fácilmente verificable por los votantes, fiscales y autoridades electorales, entendiéndose la capacidad de controlar no sólo como el acto físico de observar sino también de entender de qué se trata; esto es, no basta la mera observación para chequear que no se incurra en errores involuntarios o fraude, porque al estar el proceso mediado por la tecnología, se necesita de conocimientos informáticos específicos para comprender todos los pasos que implica la votación. En este contexto adquieren relevancia los técnicos, y con ellos surge el interrogante de si son efectivamente parciales a la hora de verificar el correcto funcionamiento de las máquinas de votación o si pueden tomar partido por alguno de los candidatos que compiten en la elección sin que los votantes y autoridades lo perciban. Para evitar estos vicios, en Salta se seleccionó cuidadosamente a los técnicos que participaron como asistentes de la elección, y las autoridades de mesa fue personal educativo específicamente capacitados para su tarea. Sin embargo, aún con estos recaudos es difícil evitar que, como señala Chaparro, se convierta a un "proceso de control popular, democrático de auditoría del voto, en un proceso de control de elite", ya que el procesamiento de la información electoral queda bajo el control casi exclusivo de “un grupo reducido de agentes (sean empleados públicos o de una empresa privada) cuya responsabilidad política es difícil de determinar y cuya autonomía es difícil de delimitar” (Gelli y otros, 2001; Tula, 2005:298-299).

Sobre la cuestión del control y el correcto desempeño de la elección con voto electrónico, Chaparro agrega que:

La certeza sobre la intención del votante se vuelve más difusa por la existencia de un mecanismo de expresión controlado por un programa informático que en muchos casos, como el que aquí analizamos, el votante desconoce (y es a veces desconocido también para las autoridades electorales), y que es imposible analizar sin un conjunto de conocimientos altamente especializados. Las tareas de control de las personas encargadas de verificar pasos esenciales del proceso electoral quedan reducidas a la mera visualización, o a actuar como dispositivos periféricos de alimentación de datos a un sistema informático que en esencia se desconoce (2015:4).

Jordi Barrat i Esteve también aborda las problemáticas e interrogantes que presenta el voto electrónico para la observación electoral. Barrat entiende que el voto electrónico impugna la esencia de la observación electoral: la transparencia. Ello en la medida en que se requieren conocimientos informáticos específicos para entender el proceso en su totalidad. Al no poseerlos todos los actores involucrados en el proceso electoral, principalmente los votantes, “la tarea de observación electoral queda reducida a la de mera visualización, pero no puede incorporar el componente de control y supervisión que le es inherente” (2009:2), puntualiza Barrat.

El sistema voto electrónico tiene otra serie de debilidades que fueron identificadas por la ONG Poder Ciudadano para el caso de Salta:

- desconfianza sobre la auditoría del código fuente.

- pérdida de privacidad de electores con dificultades para votar; aquellos que solicitaron ayuda fueron asistidos sin una distancia prudente que preservara el secreto del sufragio. También hubo votantes que se sintieron incómodos por la falta de intimidad que implica sufragar frente a las autoridades de mesa.

-la fiscalización partidaria al momento del escrutinio de mesa fue débil y escasa. En general, los fiscales no demandaron el monitoreo de lo impreso en cada boleta.

-la introducción del sistema de voto electrónico representa un cambio cultural que exige tiempo y adaptación, por lo que podría excluir a parte del padrón. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires este punto fue aún más controvertido, ya que se comenzó a capacitar a los votantes sólo tres meses antes a la implementación del sistema.

El fraude informático es otro de los desafíos que enfrenta el voto electrónico. Cualquier sistema informático, por más seguro y confiable que se pretenda, puede ser vulnerado. Aún más, cualquier programa informático puede tener fallas no intencionales que no se detecten hasta el momento de su ejecución, los denominados *bugs*. Chaparro indica para el caso de la boleta única electrónica que de ser hackeado el software, el problema se extiende a todos los centros de votación, generando un problema a gran escala. Basta sólo un programador para manipular y afectar así la veracidad del resultado de una elección y, de esta manera, poner en jaque la confianza y credibilidad de los electores en el proceso electoral. Incluso es imposible refutar completamente las acusaciones de manipulación de los resultados, aún cuando haya pruebas físicas como las boletas que se depositan en la urna. “Lo que se alegue sobre los resultados electorales basados en el sistema de voto electrónico puede corroer rápidamente la confianza en las elecciones”, destaca Chaparro (2015:12). Desde este punto de vista resulta cuestionable la tercerización del proceso electoral a proveedores del sector privado, como sucede con la empresa MSA encargada del sistema *Vot.ar* en el caso de Salta y la Ciudad de Buenos Aires.

En tanto que el pueblo soberano es quien delega su poder en los representantes que elige para que administren la cosa pública, es fundamental que los electores confíen en el sistema con el cual se hace esa elección, y la confianza, como indica Barrat, no es más que la creencia de que se va a respetar la voluntad popular

manifestada en el sufragio. Dudar del sistema electoral, implica cuestionar la legitimidad de las autoridades que resultan electas con ese sistema, la representación popular misma. Es esencial no sólo que el sistema sea confiable y transparente, sino también que lo parezca. En palabras de Margaret McGaley y Paul Gibson, “aparte del obvio requerimiento de que los votos sean computados correctamente, es vital que los votos se vean como computados correctamente. Un sistema de votación es solamente tan bueno como el público cree que lo sea” (Chaparro, 2015:13).

Para Cranor (1996) es importante preservar la integridad del voto, lo que sólo se logra si el sistema de votación es exacto. Un sistema de votación, sea manual o electrónico, es exacto cuando: no permite la alteración de los votos emitidos de manera válida, no da lugar a que se eliminen los sufragios ya emitidos, y no permite que se contabilicen los votos inválidos. Entre los problemas que afectan a la exactitud de los sistemas de votación electrónica se destacan las fallas técnicas no intencionales en el software (*bugs*), manipulaciones deliberadas por el personal encargado de la elaboración del software (ataques *insiders*), intentos de modificar el sistema ingresando ilegítimamente desde el exterior a partir de fallas en la seguridad del mismo (*hacking*) o un mal uso del sistema por parte de los operadores (Boltz y Centeno Lappas; Tula, 2015).

Aunque no se puede evitar totalmente la vulnerabilidad de un software, como bien señala Chaparro, existen mecanismos de seguridad informática y física (la boleta en papel), auditorías, pruebas y análisis del código, y una buena fiscalización para evitar problemas accidentales e intencionales en el sistema y reforzar así la confianza de los votantes. En el caso de la boleta impresa que consolida la voluntad del votante al ser depositada en la urna, ésta debe cumplir una serie de requisitos para guardar legitimidad, como no comprometer el carácter secreto del voto, ser legible, y dar la posibilidad a los votantes de confirmar su contenido. Sobre este punto Chaparro observa una paradoja del voto electrónico que resulta válida:

Estos sistemas plantean la singular demanda de satisfacer simultáneamente tres condiciones que se contraponen: por un lado, que el elector pueda asegurarse de que su intención de voto ha sido correctamente computada; por otro, que no tenga forma de probar ante terceros cuál fue el contenido de su voto (porque ello da lugar a compra de votos o intimidación); y, finalmente, que se conserve perfecto anonimato para garantizar el secreto del sufragio (2015:17).

Barrat aporta una mirada interesante sobre los cuestionamientos que se hacen al voto electrónico en torno al principio de entendimiento, al proponer que la confianza en el sistema electoral no sólo se genera por tener el votante una comprensión exhaustiva del mismo (esto es, porque le resulta inteligible todos sus pasos y puede ejercer el control mediante la contemplación directa de la operación), sino porque el sistema le ofrece razones y cautelas suficientes para creer en él (comprensión de carácter contextual). Explica Barrat:

Se trataría, pues, de una confianza basada en una comprensión contextual que va más allá de la verificación fáctica (...) el elector se fiará de un contexto en el que ha encontrado los elementos suficientes (institucionales, normativos, técnicos, sociológicos, etc.) que le ofrecen la confianza y no tendrá que exigir una identificación inmediata y directa de todas las etapas electorales (2009:7).

La propuesta de Barrat resulta válida a la luz de la alta aceptación ciudadana que tuvo la boleta única electrónica en las elecciones generales de la Ciudad de Buenos Aires en 2015.

Otro de los elementos del voto electrónico directamente relacionados con la confianza de los electores en el sistema tiene que ver con el diseño del software y el hardware, particularmente con el acceso al código fuente de su programación. El

diseño y puesta en marcha del sistema puede estar a cargo de un privado especializado en el tema, ser desarrollado por el propio Estado (como en Brasil) o bien ser parte de un convenio mixto entre una empresa y el Estado, que es la opción más utilizada -y la que se implementó en la Ciudad de Buenos Aires-. Para optar por alguna de las opciones en general se tiene en cuenta los costos de la implementación del sistema y la opción de software libre (código abierto) o propietario (Tula, 2012). En este marco es preciso señalar que la participación de empresas como proveedoras de las soluciones de voto electrónico ha puesto en cuestión la permanencia del carácter público de la elección, llevando a los detractores del sistema a hablar de privatización del proceso electoral, en tanto la empresa no sólo provee la herramienta de votación sino que también está encargada del recuento de votos, la transmisión de los resultados y la consolidación de los mismos.

El software propietario o código fuente patentado tiene un bloque de seguridad, esto es, una porción que no puede ser divulgada ni abierta a la inspección pública por razones comerciales y de seguridad; ello hace que se tenga un conocimiento limitado –en tiempo y alcance- del funcionamiento del sistema que se está utilizando. En contraposición, el código abierto está disponible para ser auditado por cualquier ciudadano, aunque al igual que en el caso anterior se necesita de conocimientos técnicos para hacerlo. Los defensores del software libre argumentan que al permitir a cualquier ciudadano estudiar el funcionamiento del sistema y distribuirlo libremente (lo que no necesariamente implica gratuidad), permite detectar y arreglar fallas operativas de manera más rápida -principalmente vinculadas con la seguridad-, adaptar el sistema a las necesidades del Estado y verificar su funcionamiento en cada etapa del proceso electoral de manera continua y sin necesidad de depender de un único proveedor. Para quienes se oponen a este tipo de código, la divulgación de dicha información expone al público las debilidades de programas que reconocen no son infalibles y compromete su seguridad ante potenciales atacantes, situación que los defensores del software libre califican como “seguridad mediante la oscuridad” (IDEA, 2011).

Lo cierto es que si la autoridad electoral pudiera acceder al código fuente en su totalidad, eso garantizaría poder auditar el sistema de manera completa y permanente, de lo contrario, se deja lugar a dudas, lo que mina la confianza de los electores en el sistema. Si bien los expertos coinciden en que es imposible que los auditores garanticen la seguridad del software verificado en un 100%, existen mecanismos como el comprobante papel del voto emitido por el elector (también conocida como auditoría ex post) que ayudan a reforzar la confianza de los ciudadanos en el sistema, como se mencionó anteriormente (Tula, 2012).

Alejandro Prince, al igual que otros defensores del sistema, sostiene que el voto electrónico representa un posibilidad para mejorar nuestra democracia, hacerla más participativa, eficiente y transparente, en la medida en que ayuda a la eliminación de las listas sábana, los punteros y el fraude electoral; además, reduce el tiempo de escrutinio y facilita el voto a los analfabetos (2012). El argumento de que el voto electrónico permite terminar con el fraude electoral mediante el “voto en cadena” es uno de los más extendidos entre los promotores del sistema en nuestro país. Sin embargo, la compra-venta de votos depende de factores estructurales como “la sensación de inseguridad, el aislamiento geográfico y la pérdida o sustitución de las funciones del Estado a manos privadas” (Rouquié, 1982; Tula, 2005:28), por lo que su reducción o eliminación no se garantiza con el mero cambio de la herramienta de votación. Asimismo, como señala Tula, “la experiencia comparada indica que, en estos casos, el tipo de control que ejercen los "punteros" se adapta a las nuevas reglas de juego, incluso se moderniza a la par de las nuevas técnicas empleadas” (Brunazo, s.d.; Tula, 2005:28). Por su parte Chaparro opina que estas prácticas se evitan con el sistema de boleta única en papel y que no hay evidencia suficiente para afirmar que la incorporación de tecnología las previene.

Passalacqua (2005) destaca tres ventajas del voto electrónico: en el plano técnico organiza y almacena la información de padrones, candidatos, etc.; en el plano de acceso a los votantes, elimina las largas filas y alivia inconvenientes por ejemplo a los discapacitados; "en el plano público, termina con las noches de incertidumbre (...) Aún los más cautos reconocen universalmente que la ventaja de los escrutinios

rápidos es incontrovertible" (Tula, 2005:73). De manera coincidente, la ONG Poder Ciudadano indica que las ventajas del sistema utilizado en Salta son:

-agiliza los tiempos de elección y reduce las filas de espera.

-acelera el escrutinio. El conteo de los votos es más rápido y sencillo. Se evitan los errores en la confección de las actas y permite mantener un escrutinio provisorio.

-no deja lugar a interpretaciones disímiles sobre la validez o nulidad de un voto. Los votos nulos son prácticamente imposibles (por ejemplo, la anulación del voto por un error en el corte de boleta), al igual que los votos en blanco no intencionales.

-reduce los costos de administración electoral, ya que toda la oferta electoral se encuentra concentrada en la máquina de votación. Beneficia así a los partidos políticos más chicos, con menos capacidad financiera para imprimir y distribuir boletas. Para Chaparro la reducción del costo se debe a la implantación de la boleta única y no a la automatización del sistema.

Por último, para que la votación electrónica resulte confiable y transparente para los electores, debe cumplir con una serie de requisitos que enumera Prince (2012) y que están presentes en los artículos 24 y 25 de la Ley N° 4.894 de la Ciudad de Buenos Aires. Los más importantes son:

-seguridad y confianza del elector en el sistema, de modo que los votantes puedan reflejar su voluntad sin dificultades ni confusiones.

-que sea fácil de utilizar tanto para el elector como para las autoridades de mesa y los fiscales.

-preservar el carácter secreto y universal del voto.

-asegurar que los votos fueron registrados como fueron emitidos y escrutados como fueron registrados.

-debe poder ser auditado con exactitud en cualquiera de las etapas de votación, principalmente en el escrutinio.

-garantizar que sólo voten quienes estén habilitados y registrados para hacerlo, y que lo hagan sólo una vez.

A esta lista puede agregarse la necesidad de generar consenso entre las fuerzas políticas frente al cambio de sistema, de modo de darle mayor legitimidad y reforzar la confianza en éste; llevar a cabo un proceso de licitación pública transparente en caso de que el Estado no desarrolle un software y/o hardware propio; desarrollar un marco normativo que tenga en cuenta los delitos informáticos y la legislación electoral existente; y una fuerte presencia del Estado como garante y regulador del proceso de modernización (Tula, Diéguez y Eyherabide, 2005).

## **2. El sistema de Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias: una variable en la selección de candidatos hecha en Argentina.**

La selección de candidatos puede entenderse como el "proceso por medio del cual un partido político decide cuál de las personas legalmente elegibles para ocupar un cargo de elección popular será designada en la lista y en los comunicados como su

candidato y lista de candidatos recomendados y apoyados" (Ranney, 1981:75; Rahat y Hazan, 2001:37). Gideon Rahat y Reuven Hazan puntualizan que no debe confundirse la selección de candidatos con el reclutamiento legislativo, siendo que éste último es "más comprensivo" e incluye al primero, mientras que el segundo puede ser considerado como el paso más importante del proceso de reclutamiento. La selección de candidatos se da casi exclusivamente al interior de los partidos, ya que aunque existen países (como Alemania, Finlandia, Estados Unidos, Noruega, Uruguay y Argentina) donde el sistema electoral establece un marco normativo que especifica los criterios de selección de candidatos, en la mayor parte del mundo son los partidos mismos los que determinan las reglas para llevar a cabo este proceso. Es por ello que "la selección de candidatos debería ser vista como un aspecto importante y particular del reclutamiento legislativo que tiene lugar al interior de la arena partidista y es predominantemente "extralegal" (Rahat, Gideon, y Reuven Hazan, 2001:38). Rahat y Hazan recurren a la figura del selectorado, entendido como el cuerpo que elige a los candidatos, para hablar de las distintas formas de selección de candidatos que existen, las cuales van desde un selectorado compuesto por una persona o muchas personas hasta la totalidad del electorado de un país determinado.

Entre los mecanismos de nominación de candidaturas que utilizan los partidos se destacan la conformación de listas por dirigentes importantes o por "élites partidarias", la selección por parte de una asamblea o un órgano colegiado del partido y la competencia interna a través de elecciones primarias de las que pueden participar afiliados, independientes o el padrón general (De Luca, Jones y Tula, 2002).

Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara Sáez (2009) sostienen que el proceso de selección de candidatos es uno de los momentos centrales de cualquier fuerza política, en tanto influye directamente sobre "las características de quienes van a dar vida a las instituciones". Para los autores "el modo en el que se decide quién será candidato y la manera en que esa decisión se pone en práctica puede tener consecuencias importantes sobre el funcionamiento del partido así como también en la relación del partido con sus electores y con otras instituciones del sistema político" (2009:13).

Como ejemplo de ello, a partir de la década de 1980 muchos partidos políticos de América Latina modificaron sus mecanismos de selección de candidatos con el fin de dotar de mayor transparencia al interior de la vida partidaria, entre ellos Uruguay, Chile, Panamá y Ecuador. Las reformas no fueron generales sino que se enfocaron específicamente en la forma de seleccionar a los candidatos, en la mayoría de los casos sin que existiera un marco legal que los obligara a hacerlo y bajo el argumento de generar una mayor apertura a la sociedad (Freidenberg y Alcántara Sáez, 2009).

En el caso de Argentina, con el retorno de la democracia volvieron a utilizarse las normas electorales que estableció la Constitución Nacional en 1853. Ello implicó que el Presidente de la Nación sea electo de manera indirecta por medio de un colegio electoral, al igual que los senadores nacionales, electos de forma indirecta a través de las legislaturas provinciales. Los diputados nacionales eran electos utilizando el sistema proporcional D'Hont, con un piso mínimo de cinco diputados por provincia, fijado por la última dictadura militar, independientemente de la proporcionalidad que les correspondiera en función de la población de cada distrito (Ley N° 22.847). A este orden normativo se sumaba la reforma del Código Electoral Nacional (Decreto N° 2.135/83, emitido aún bajo la dictadura) y la Ley Orgánica de Partidos Políticos (N° 23.298), pero no existía legislación específica sobre las campañas electorales y el funcionamiento de los partidos políticos, razón por la cual cada fuerza definía en forma independiente de qué manera nominaba a sus candidatos para competir en las elecciones para cargos públicos (Alessandro; Malamud y De Luca, 2011), generalmente estipulado en las cartas orgánicas de las agrupaciones políticas. Al respecto, María Inés Tula y Miguel De Luca explican:

Las organizaciones partidarias resolvieron la cuestión mediante el "dedazo", la "rosca" o la "interna": respectivamente la imposición (o autoselección) por un jefe o un caudillo nacional o provincial, el acuerdo entre líderes de distrito o las votaciones primarias<sup>12</sup>. Y se registraron

---

<sup>12</sup> En este caso, se refiere a elecciones internas cerradas, esto es de las que sólo votaban los afiliados al partido político en cuestión. Las votaciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias de las que

importantes disparidades tanto entre partidos como en una misma organización a lo largo del tiempo.

La práctica de las primarias diferenció notoriamente a peronistas y radicales de las "terceras fuerzas nacionales", que en su gran mayoría recurrieron a los pactos entre los líderes para confeccionar sus listas. También en contraste con el PJ y la UCR, los partidos provinciales se distinguieron por decidir sus candidaturas por "dedazo" o "rosca" (Malamud y De Luca, 2011:76).

Con la reforma constitucional de 1994, la elección del Presidente de la Nación y de senadores nacionales pasó a realizarse de forma directa, fijándose para el primer caso una segunda vuelta si ningún candidato superaba el 45% de los votos positivos o el 40% con una diferencia de 10 puntos sobre el segundo candidato en la elección, mientras que para los senadores el número de legisladores electos pasó a ser tres por provincia, dos por el partido más votado y uno para el segundo. La forma de elegir a los diputados nacionales no fue modificada. Asimismo, se fijaron pautas sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales, principalmente la contribución económica del Estado para las actividades partidarias y la formación de dirigentes, y la obligación de los partidos de publicitar el origen y destino de esos fondos.

Desde la reforma constitucional del '94 hasta la denominada reforma política de 2009 se hicieron modificaciones al régimen electoral, como la Ley de Cupo Femenino en las listas electorales (N° 24.012/91), y la Ley de Financiamiento de los Partidos y las Campañas Electorales (N° 25.600/02, modificada por la Ley N° 26.215/06), pero ninguna implicó un tratamiento integral de los aspectos núcleo del régimen electoral como sí lo hizo la última reforma (Alessandro, en Malamud y De Luca, 2011). Hasta entonces, las fuerzas políticas continuaron seleccionando a sus candidatos con completa autonomía, manteniendo las prácticas del "dedazo" y la

---

participan todos los ciudadanos, con independencia de que estén o no afiliados, en la interna partidaria que prefieran, se establecieron en 2009 mediante la Ley N° 26.571.

"rosca", y con una disminución del uso de las primarias que se acrecentó con la crisis político-institucional de 2001 y la "devaluación de las etiquetas partidarias" (Tula y De Luca; Malamud y De Luca, 2011).

Las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias fueron incorporadas a nivel nacional en el año 2009 como parte de la reforma política que se llevó a cabo a través de la Ley N° 26.571, por iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional a cargo de Cristina Fernández de Kirchner, e implementadas en las elecciones presidenciales del 14 de agosto de 2011; la decisión se tomó luego de la derrota oficialista en los comicios de medio término del mismo año. El sistema se encuentra vigente en las provincias de Buenos Aires, Chaco, Catamarca, Chubut, Entre Ríos, Mendoza, Salta, Santa Fe, San Luis y San Juan -en algunas de ellas con matices respecto de la norma nacional<sup>13</sup>- para dirimir la conformación de listas a cargos electivos en dichos distritos (Page, 2016).

Como antecedente, la Ley N° 25.611 estableció el régimen de primarias abiertas simultáneas en las elecciones nacionales de 2002<sup>14</sup>, aunque la norma fue suspendida en los comicios de 2003, aplicada en las legislativas de 2005 sólo para aquellos partidos que tuvieran más de una lista, y finalmente derogada en 2006 (Cherny, 2011).

Para la redacción de la ley que finalmente dio lugar a las primarias abiertas y obligatorias en 2009, el Ministerio del Interior convocó a todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria a una mesa de debate denominada "Diálogo Político para la Reforma Política", de donde se logró consenso sobre las ideas núcleo que

---

<sup>13</sup> Por caso, en San Luis las elecciones primarias son abiertas y simultáneas pero no obligatorias tanto para ciudadanos como para las agrupaciones -de ahí su denominación PAS- (Ley N° XI-0965/17, modificatoria de la Ley N° XI-0838/13, Tribunal Electoral de San Luis, 2017). En Entre Ríos las primarias eran optativas para los ciudadanos pero obligatorias para los partidos hasta la sanción de la Ley N° 10.357/15, modificatoria de la Ley N° 9658/05, que estableció la obligatoriedad para ambos (Tribunal Electoral de Entre Ríos, 2017).

<sup>14</sup> La Ley N° 25.611 no planteaba la obligatoriedad a los votantes de participar en las internas abiertas y simultáneas que debían, en rigor de dicha ley, celebrar los partidos.

luego fueron enviadas al Congreso en forma de proyecto de ley. En esos encuentros, de los que participaron todas las agrupaciones con presencia en el Congreso a excepción de la Coalición Cívica y Proyecto Sur, se abordó la incorporación del voto electrónico que fue muy discutida y resistida por la mayoría de los miembros de la mesa de diálogo, incluidos los representantes del Ejecutivo. A pesar de que los bloques opositores acompañaron la medida en dichos encuentros y rechazaron el proyecto en la votación legislativa en su política de no votar junto al oficialismo, se impuso la mayoría oficialista en ambas Cámaras y la medida fue sancionada (Alessandro; Malamud y De Luca, 2011).

En la región son varios los países que, desde la década del '80, han incorporado alguna variante de elecciones primarias a sus sistemas electorales, entre ellos Chile, Uruguay, Ecuador, Panamá y Estados Unidos. Sin embargo, las PASO son un invento argentino, ya que en ningún otro país los partidos políticos y los electores tienen la obligación de participar en la selección de candidatos (Page, 2016).

En nuestro país, las primarias surgieron como una medida orientada a ordenar un contexto político marcado por la fragmentación partidaria, la proliferación de candidatos y la pérdida de valor de los partidos políticos, acrecentada tras la crisis político-institucional de 2001-2002. Fueron pensadas, principalmente, como una forma de evitar y contener la multiplicación de candidaturas para una única elección por parte de dirigentes que se presentaban por fuera de su partido frente al hecho de no poder obtener dentro de él la candidatura deseada. El fin de la primaria, en este sentido, fue fortalecer una debilitada institucionalización partidaria (Alessandro; Malamud y De Luca, 2011).

La riqueza del sistema radica en que dota a las agrupaciones políticas de un mecanismo democrático y transparente que les permite dirimir internamente las candidaturas, respetando su autonomía pero con garantías provistas por el Estado. Las PASO ordenan la oferta electoral al dotar de estabilidad a las alianzas partidarias con anterioridad a los comicios y al reducir el número de partidos que participan de la

contienda mediante el piso electoral de 1,5% de votos válidos, reduciendo así también la fragmentación del sistema partidario.

Las elecciones primarias representan una respuesta a la dificultad de consensuar listas de candidatos o forjar alianzas y la falta de herramientas eficaces al interior de las agrupaciones políticas para dirimir las candidaturas, situación que facilitó que se extendieran otros mecanismos que desvirtúan las reglas del sistema electoral y la voluntad popular, como las listas colectoras o de adhesión, las candidaturas testimoniales o la competencia de candidatos de una fuerza política con otros sellos electorales. Dichas prácticas debilitan la calidad institucional de nuestro sistema democrático y provocan una pérdida de representatividad política.

En este contexto, las elecciones primarias fomentan la competencia en un marco de garantías y reglas explícitas, y disminuyen los incentivos para competir por fuera del partido, en la medida en que prohíben las listas colectoras. Además, permiten que la ciudadanía participe en la vida interna de los partidos, fortaleciendo la calidad de la representación (Dirección Nacional Electoral, 2011). En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, y según consta en los fundamentos del proyecto de ley de primarias "para 2013 menos del 15% de los electores de la Ciudad estaban afiliados a algún partido político. A diferencia de otros mecanismos de selección de la oferta electoral partidaria –como las internas cerradas o la mera decisión de los órganos partidarios– las elecciones primarias potencian el rol de ese 85% de electores independientes, al hacerlos protagonistas de la selección de candidatos. Este factor estrecha el vínculo entre agrupaciones políticas y electores y dota de una mayor legitimidad a los candidatos escogidos para competir por los cargos electivos de la Ciudad".

Las críticas al sistema de primarias se enfocan en el carácter proscriptivo que representan el umbral del 1,5%, en el hecho de que extienden el calendario electoral y en que vulneran la autonomía de los partidos potenciando así su crisis. Sobre este último punto, María Page explica que "es especialmente criticado el hecho de que un

mismo elector pueda votar en la interna de diferentes partidos o alianzas para cada categoría de cargos en juego" (2016). En cuanto al requisito de alcanzar el piso del 1,5% de los votos, ello supone dejar fuera de la competencia a los partidos minoritarios y sin representación a los votantes de esos partidos. Asimismo, Page indica que "la multiplicación de elecciones y la consiguiente prolongación de los tiempos de campaña desgastan a los partidos (especialmente a los más pequeños) y genera hastío entre los votantes" (2016). Por último, uno de los cuestionamientos más actuales: frente a la ausencia de primarias competitivas o ante el hecho de que los candidatos de un mismo partido opten por competir por fuera de él utilizando otro sello partidario -cumpliendo así con obligación de participar de la PASO aún teniendo el partido candidato único-, se ha llamado la atención sobre el peligro de que las PASO se conviertan en una gran encuesta nacional (Page, 2016).

Frente a las críticas se destacan matices a tener en cuenta. Ante el cuestionamiento de obligar a los partidos a abrir las decisiones internas sobre la selección de candidatos a todos los votantes y de hacer lo propio con estos últimos para que participen de esa elección, Page sugiere observar la experiencia uruguaya, en la que la participación de los ciudadanos en las primarias -que no son obligatorias- se fue reduciendo considerablemente en los últimos 15 años -no así el caso en las elecciones generales-, para concluir que cuando no es una obligación para los votantes participar en las primarias se producen dos fenómenos:

i. el abstencionismo aumenta y los candidatos son definidos por un grupo de votantes que es más reducido que los electores habilitados y mucho más grande que los afiliados de cada partido, y ii. ese grupo que termina definiendo las candidaturas es muy distinto al votante promedio. La principal enseñanza de la experiencia uruguaya es bastante clara: o las PASO son obligatorias para partidos y votantes, o no son (Page, 2016).

En nuestro país la participación del electorado en las elecciones primarias es similar a la de las generales, con un promedio desde 2011 a la fecha de 75,5% para las

primeras y del 78,2% para las generales para cargos nacionales. Incluso alcanzando su pico más bajo de 71,7% en 2015, la participación más baja en elecciones generales nacionales desde 1983, el porcentaje sigue siendo alto en comparación con la experiencia internacional. Además el sistema de primarias es aceptado por los votantes en niveles considerables: el 75% está de acuerdo o muy de acuerdo con ellas según encuestas llevadas a cabo en el conurbano bonaerense en 2013 y 2015 (Page, 2016).

En segundo lugar, el umbral del 1,5% permitió reducir la oferta electoral de manera progresiva al alentar la formación de coaliciones -el caso más emblemático es el del Frente de Izquierda (FIT)-. Por caso, en la elección de 2015 se alcanzó el menor número de presentación de listas para las categorías de presidente y vicepresidente (seis) y diputados nacionales (106 considerados todos los distritos) (Page, 2016). Asimismo, el sistema colaboró para ordenar la oferta electoral mediante la eliminación de las listas espejo y las candidaturas múltiples, y aportó previsibilidad en tanto las alianzas para la elección de octubre deben definirse a mediados de junio, aunque la misma es relativa en tanto las adhesiones permiten celebrar una suerte de nuevas alianzas luego de las PASO.

En cuanto a la competencia interna, ésta ha sido irregular desde la implementación del sistema. En 2011 fue muy reducida, sólo fue utilizada por las fuerzas opositoras al gobierno Nacional y ninguna fue realmente competitiva en la medida en que los candidatos que se impusieron en las urnas lo hicieron con amplios márgenes. Para el cargo de presidente todas las fuerzas presentaron listas únicas, mientras que en diputados "hubo competencia en el 11% de las agrupaciones y apenas el 3% se definieron por una diferencia pequeña". En 2013 se registró una leve mejora de la situación, ya que una de cada cuatro agrupaciones presentó más de una lista para cargos legislativos en juego en todos los distritos, y el 7% se definieron por una diferencia más ajustada. De todas formas, la competencia interna siguió siendo una característica propia de las fuerzas opositoras. En 2015 las PASO fueron utilizadas de manera más estratégica en la medida que permitieron la articulación de una coalición opositora para la categoría presidente. Cambiemos, UNA y el FIT presentaron

opciones competitivas para este cargo. En el caso de diputados, una de cada cinco fuerzas políticas presentó competencia interna y el 3% de las primarias fue competitiva (Page, 2016).

La competencia interna está ligada a la democratización al interior de los partidos políticos, que Page entiende puede mejorarse a partir de una modificación en el diseño de las PASO nacionales que estimule ambas. Al respecto propone:

Por ejemplo, el rol que juegan las juntas partidarias da ventaja a la conducción de los partidos y, en ese sentido, desalienta la competencia interna. Además las adhesiones no ayudan a disuadir la competencia por fuera del partido de origen en la primaria para adherir luego en la general. También, el hecho de que la fórmula electoral para repartir los lugares en las listas sea definida por cada agrupación permite las reglas mayoritarias. Por último, como la fórmula ejecutiva se juegue completa, no hay espacio para ofrecer la candidatura a vicepresidente a los perdedores de la primaria, algo que transforma a las PASO en juego de suma cero. Todos estos factores desalientan el surgimiento de competidores internos que desafíen a las conducciones. Un ajuste de esta letra chica para emparejar las condiciones de la competencia interna y permitir la representación de las minorías fortalecería los incentivos a la competencia (2016).

## **2.1 El desembarco de las PASO en la Ciudad de Buenos Aires**

El objetivo principal de incluir el sistema de Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias en el régimen electoral de la Ciudad fue el de fortalecer a los partidos políticos, garantizando la competencia electoral y la representación de las minorías partidarias, a partir de establecer un instrumento que sienta reglas claras y universales para dirimir la vida interna de las agrupaciones de manera democrática, según consta en los fundamentos de la ley (2013).

Los partidos políticos son actores fundamentales de la vida cívica nacional. La reforma constitucional de 1994 los incorpora como figuras centrales del proceso democrático y, en igual sentido, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires los reconoce como "canales de expresión de la voluntad popular e instrumentos de participación, formulación de la política e integración de gobierno", garantizándoles su libre creación, su organización democrática, la representación interna de las minorías y la competencia para postular candidatos, entre otras (artículo 61).

Las PASO de la Ciudad, al igual que las nacionales, son abiertas porque en ellas participa el conjunto del electorado y no sólo quienes están afiliados a partidos políticos; son simultáneas porque todos los partidos deben realizarlas el día en el que son convocadas por el Poder Ejecutivo; y son obligatorias tanto para el electorado como para las agrupaciones políticas, aun para aquellas que presenten una lista única de precandidatos.

Sin embargo, las elecciones primarias de la Ciudad, que fueron pensadas siguiendo los modelos de primarias Uruguay<sup>15</sup> y Estados Unidos<sup>16</sup>, presentan rasgos innovadores y superadores respecto de la Ley Nacional N° 26.571 y de las leyes provinciales citadas con anterioridad. En primer lugar, la nominación del Vicejefe de

---

<sup>15</sup> En Uruguay la celebración de las primarias es obligatoria para los partidos políticos pero los ciudadanos tienen la opción de participar o no en ellas (Art. 8, Ley N° 17.063). Asimismo, en el caso de la elección presidencial, los votantes que participan de la primaria no sólo eligen un precandidato al Ejecutivo sino también a los miembros convencionales de su partido, los cuales formarán el Órgano Deliberativo encargado de nominar al candidato a Presidente en caso de que el precandidato más votado en la primaria no obtenga mayoría absoluta o, no habiendo superado el 40% de los votos, logre una diferencia del 10% sobre el segundo. Éste órgano es también el encargado de nominar al vicepresidente (González, 1999).

<sup>16</sup> La Constitución de Estados Unidos no especifica los mecanismos mediante los cuales los partidos deben nominar a sus candidatos a la Presidencia de la Nación, sin embargo, la mayoría de los Estados lo hacen mediante primarias. Sólo en el caso de las primarias para precandidatos presidenciales, los ciudadanos eligen delegados para que voten por un candidato en la convención nacional del partido, mientras que para otros cargos, los electores votan directamente por un candidato. Existen primarias cerradas -en las que sólo pueden votar los afiliados a un partido dentro de la interna de ese partido- y abiertas -de las que participa cualquier ciudadano registrado, con independencia de si está o no afiliado a un partido-. Al igual que en Uruguay, el candidato a Vicepresidente es elegido luego de que se celebren las primarias, pero en este caso suele ser designado por el candidato a Presidente ungido en la Convención (Embajada de Estados Unidos, 2017).

Gobierno se hace con posterioridad a las elecciones primarias, tal como sucede en Estados Unidos y Uruguay, y queda a cargo del precandidato a Jefe de Gobierno que resulte ganador (artículo 39). De esta manera, se alienta la unidad partidaria y la competencia de las minorías, en tanto se permite al precandidato ganador unificar al partido detrás de sí y evitar la posibilidad de una ruptura como consecuencia de la confrontación interna durante las PASO, si así lo quisiera.

En segundo lugar, aplica la fórmula proporcional D'Hont para la integración de las listas de candidatos a Diputados y Miembros de las Juntas Comunales (artículos 34 y 35). La Ley Nacional N° 6.571 deja a criterio de cada partido político la definición de la fórmula electoral, lo que puede derivar en mecanismos mayoritarios que desalienten la representación de las minorías, desvirtuando así la competencia interna. En contraposición, la Ley PASO de la Ciudad utiliza la fórmula D'Hont para la integración de las listas de los cuerpos colegiados. Gracias a este sistema las facciones internas de cada agrupación se aseguran una representación estrictamente proporcional en la lista final de candidatos a organismos colegiados. Al mismo tiempo, se alienta a estos sectores postergados por el peso de las estructuras partidarias a participar en los comicios con el fin de obtener posiciones competitivas en vistas a la elección general.

En tercer lugar, se prohíben las adhesiones o listas colectoras en las elecciones generales (artículo 13). Al permitir las, la Ley Nacional N° 26.571 contradice el espíritu de las primarias (el fortalecimiento de los partidos) en tanto desalienta la competencia interna pues ofrece la posibilidad de que partidos que se enfrentaron en las PASO puedan cerrar una alianza con posterioridad a la instancia primaria y presentarse juntos en las elecciones generales.

Por último, establece que las adhesiones a las listas de precandidatos deben acompañarse con fotocopia del Documento Nacional de Identidad del adherente a fin de asegurar la autenticidad de las mismas. De esta manera, se busca evitar cualquier tipo de práctica que vulnere las verdaderas intenciones del adherente.

## **CAPÍTULO II. El inicio del cambio: los proyectos de Ley de Boleta Única y de Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias, ¿una verdadera reforma electoral?**

Las razones por las cuales el Ejecutivo porteño decidió impulsar un cambio en el sistema electoral de la Ciudad de Buenos Aires se abordan en estas páginas en las que, a su vez, se intenta dar cuenta de cómo esta política pública se inscribe en el imaginario de un partido político como PRO que busca estar a la vanguardia de la modernización en dicha materia, y cómo la misma formó parte del proyecto presidencial del entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad, Mauricio Macri.

### **1. Una política PRO modernidad**

El Ministerio de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tiene entre sus responsabilidades primarias, según lo dispuesto al momento de su creación por la Ley de Ministerios (Ley N° 4.013/11), la de “coordinar y proponer las relaciones del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el Estado Nacional, los Estados Provinciales y los Municipios” (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2017).

Más allá de la formalidad institucional que establece el marco normativo, la verdadera misión de la nueva dependencia de Estado era, en aquel momento y según comenta uno de los miembros de aquella cartera -informante 3-, la de cimentar el camino que llevara a Mauricio Macri a la presidencia de la Nación. El organismo estuvo al mando de Emilio Monzó, reconocido armador político, quien desarrolló distintos programas de gobierno para tender lazos con municipios del país y, a partir de acercar la gestión macrista al “territorio”, sumar dirigentes para integrar una coalición de cara a las elecciones presidenciales de 2015. Por caso, la apertura de Casas de la Ciudad en Rosario y Córdoba, dos de los centros urbanos con mayor peso en el padrón electoral nacional, fue la principal herramienta para que los ciudadanos

de dichas ciudades conocieran la gestión del gobierno porteño y a los referentes PRO provinciales. Como señalan Gabriel Vommaro, Sergio Morresi y Alejandro Belloti en *Mundo PRO*, la Ciudad se convirtió en una suerte de “trampolín para la carrera presidencial de Macri”, y los recursos públicos fueron utilizados para posicionarse electoralmente, tal como denunció la legisladora Rocío Sánchez Andía (Coalición Cívica), mencionada en dicho libro (2015).

El mismo Mauricio Macri da cuenta de esta idea en *Buenos Aires para todos los argentinos*, libro que escribió junto al ministro de Modernización Aníbal Ibarra a modo de despedida de su cargo de Jefe de Gobierno de la Ciudad:

Lo logrado en la Ciudad ha sido una fuente inspiradora extraordinaria para que estemos preparados y dispuestos a asumir más responsabilidades para volcar esta experiencia en beneficio de todos los argentinos (...) Desde la transformación lograda, que ha convertido a Buenos Aires en una ciudad moderna, inteligente, innovadora y creativa es que queremos proyectar este ideario y esta “pasión por hacer”, para que cientos de ciudades a lo largo del país puedan darle a sus vecinos los beneficios de los desarrollos de las ciudades inteligentes (2015).

En este marco de gobierno se crea la Dirección General de Reforma Política e Institucional (DGRPOL), dependiente del Ministerio de Gobierno, con el fin de diseñar e impulsar proyectos de reforma a la normativa político-electoral de la Ciudad "tendientes a fortalecer la calidad institucional, la transparencia, la participación ciudadana, la mejora de los sistemas y procesos electorales" (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2013). Bajo la órbita de la Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos, a cargo de Nicolás Ducoté, la Dirección de Reforma Política se encargó de elaborar los proyectos de ley de Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) y de Boleta Única (BU). El proceso de redacción estuvo a cargo de Nicolás Massot, Director General de Reforma Política e Institucional, y de las asesoras Silvia Lospennato y Cristina Girotti; el mismo se inició en enero de 2012 y

culminó con la presentación de los proyectos en la Legislatura porteña el 21 de junio de ese año.

Al momento de la presentación, en la Legislatura había cinco proyectos de reforma de la normativa electoral vigente en los términos propuestos por el Ejecutivo, entre ellos, los de los legisladores oficialistas Oscar Moscariello y Juan Pablo Arenaza, y de quien posteriormente fuera candidato a vicejefe de gobierno de la Ciudad por ECO, el legislador de la Coalición Cívica Fernando Sánchez (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2015)<sup>17</sup>. En su mayoría estos proyectos proponían modificaciones concretas al sistema electoral de la Ciudad, pero no suplían la falta de un código normativo propio en materia electoral. En aquel momento, y al igual que en la actualidad, la CABA se regía por el Código Electoral Nacional.

Según explica el informante 1, quien participó de la negociación política de las leyes de primarias y de boleta única,

Una de las grandes deudas que tenía la Legislatura era la sanción del código electoral (...), sacaban algunas leyes de financiamiento, la 268, la 334 de voto extranjero, había leyes que eran más tipo parches, pero faltaba el código electoral. La primera vez que hubo como una sinergia para sacar algo fue cuando vino el proyecto del Ejecutivo de boleta única y de primarias". Y agrega: "En ese momento no había consenso con el Poder Ejecutivo por el código electoral completo, no estaba seguro el Ejecutivo de meterse con el código electoral, pero sí por lo menos pudo existir ese acuerdo con el Ejecutivo de avanzar en primarias y en boleta única.

Todos los entrevistados, sin excepción, coinciden en que con la llamada reforma político-electoral el Gobierno de la Ciudad pretendía mostrar modernidad,

---

<sup>17</sup> Además de los legisladores mencionados, Julio Raffo (Proyecto Sur) y Martín Ocampo (PRO) habían presentado proyectos de este tipo, en el caso de Ocampo para la creación de un código electoral porteño.

uno de los ejes de la gestión macrista, y que esta pretensión estaba atada a la candidatura presidencial de Mauricio Macri en 2015. Incluso algunos de ellos, como el informante 2, señalan que "la Ciudad tenía que sufrir una transformación muy grande" y que durante el primer mandato de Macri "había otras prioridades de transformación" antes que la modificación del sistema electoral. Sin embargo, el informante 3 explica que la verdadera razón que motivó las leyes de primarias y de boleta única fue más pragmática:

Teníamos que darle contenido al Ministerio de Gobierno, que estaba encargado de armar las alianzas electorales que llevaran a Mauricio Macri a la presidencia en 2015. Por entonces vimos que todos los ministerios de gobierno de todas las provincias del país estaban llevando adelante reformas políticas de algún tipo, principalmente trabajando en alguna variable de boleta única.

De acuerdo a los informantes que trabajaron en la redacción de los proyectos de ley, la idea de modificar el sistema electoral porteño no sorprendió al por entonces Jefe de Gobierno, quien veía con buenos ojos la boleta única, en especial en su versión electrónica como era el caso de Salta. Pero el cambio que estaba dispuesto a hacer Macri tenía que ver con la herramienta de votación, no así con las elecciones primarias, una propuesta de los funcionarios del Ministerio de Gobierno que encontró resistencias en el Ejecutivo. Al respecto, el informante 3 señala:

Mauricio ya tenía la idea de la boleta única en la cabeza cuando se la fuimos a presentar, pero no había pensado en la boleta única electrónica, que se pensó porque "garpaba" la idea de modernización, y la posibilidad de implementar las PASO. La boleta única electrónica lo convenció de inmediato, pero no así las PASO -herramienta a la que aún hoy se opone y que si fuera por él quitaría-, porque estaba y aún está en contra de que la gente vaya muchas veces a las votar.

En la misma línea, el informante 2 indica:

Ducoté asume en el cargo, apenas se crea el ministerio de Gobierno, con la vocación de Mauricio Macri de cambiar el sistema de votación en la Ciudad. Ya cuando me convocan para trabajar en la reforma, antes de que se creara el ministerio, la idea existía.

El informante 2 sostiene, a diferencia del informante 3, que desde un primer momento se apostó por el modelo de boleta única electrónica, porque así lo quería el Jefe de Gobierno, y que el hecho de proponer la boleta única papel con la posibilidad de incorporación de tecnologías electrónicas, según consta en el artículo 22 del proyecto de ley, responde a una estrategia parlamentaria, pues los encargados de la redacción del proyecto intuían que el oficialismo no contaba con el apoyo parlamentario de otros bloques para aprobar la norma en su versión electrónica. Explica el informante 2:

Nosotros sabíamos que era muy difícil pasar el voto electrónico directamente por la Legislatura, por eso es que se hace un proyecto de boleta única que preveía la incorporación de tecnologías electrónicas en cualquiera de las instancias de un sistema electoral, que podía ser desde la instancia de identificación de los electores hasta la instancia de recuento de votos, pasando por la instancia que finalmente se adoptó que es la forma de emisión del voto (...) El sistema que quería el Jefe de Gobierno era el electrónico, pero nosotros sabíamos que la ley con el sistema electrónico era más difícil de pasar, entonces dijimos "que pase la boleta única y habilitemos al Ejecutivo incorporando tecnología".

Públicamente el Jefe de Gobierno se manifestó en contra del régimen de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias que instauró el kirchnerismo en 2009. Por caso, consultado sobre el tema en las elecciones legislativas de agosto de 2013,

con el proyecto de PASO en tratamiento en la Legislatura porteña, Macri sostuvo: "Habrá que evaluar las Primarias, se destina una enorme cantidad de recursos para ella" (Clarín, 2013). Asimismo, cuando el proyecto de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias fue tratado en el recinto de la Cámara de Diputados de la Nación, el bloque PRO –entonces integrado por Esteban Bullrich, Paula Bertol, Luis Galvalisi, Christian Gribaudo, Julián Obiglio y Lidia Satragno- votó en contra de la medida (versión taquigráfica, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 18 de noviembre de 2009).

La incorporación de las PASO a la normativa electoral de la Ciudad responde a una estrategia legislativa y también política. Como maniobra parlamentaria tenía por fin asegurar los votos de aquellos bloques que en el Congreso Nacional habían acompañado la sanción del régimen de primarias a nivel nacional en 2009, particularmente el bloque del Frente para la Victoria. Asimismo, los asesores del Ministerio de Gobierno sabían que Macri no podía sostener la idea de una reforma en términos electorales, ni mostrarse a la vanguardia del cambio en esa materia, sino se acoplaba a la normativa nacional en ese aspecto. La suerte de la boleta única, iniciativa que verdaderamente le importaba al Ejecutivo porteño, estaba en gran parte atada a la implementación de las primarias, como se explicará en el capítulo 2.

Como estrategia política, la incorporación de las PASO al sistema electoral de la Ciudad de Buenos Aires le permitía a Macri resolver una posible interna partidaria que se perfilaba entre Gabriela Michetti y Horacio Rodríguez Larreta por la sucesión a la jefatura de gobierno, sin tener que pronunciarse por ninguno de los dos candidatos, manteniendo así un perfil de líder democrático en contraposición a la centralidad y el personalismo que caracterizan al peronismo en la definición de quiénes son sus candidatos –esto es, quien tiene el poder, es quien maneja la lapicera-. Si bien, como señalan los funcionarios PRO entrevistados, las elecciones ejecutivas locales se ubicaban lejos en el horizonte político en el momento en que se pensó el proyecto de primarias, y aún cuando muchos señalan que era incierto qué lugar ocuparían Michetti y Larreta en el contexto de la elección presidencial, todos reconocen que existía una disputa entre ambos por convertirse en los sucesores de

Macri. La mayoría coincide en que no creen que la ley de primarias fuera pensada en función de resolver esa interna, pero el informante 3 lo confirma:

Las PASO fueron incorporadas de esa forma al proyecto de ley pensando en dirimir la interna entre Michetti y Rodríguez Larreta una vez que se planteara en los hechos. Para Macri esta característica de la ley representaba una salida a ese problema, ya que no lo exponía a tener que elegir a dedo a su candidato. Las PASO representaron para él una herramienta fundamental para dirimir la interna del partido.

Según consigna uno de los asesores del Ministerio de Gobierno, desde esa cartera delinearon una estrategia para instalar la idea de que el propio Jefe de Gobierno promovía las PASO, lo que incluyó una presentación para que el ministro Monzó defendiera esa postura ante eventuales preguntas de la oposición sobre el tema en la Legislatura. Tal es así que, consultado por la cuestión, el informante 2 afirma: "(las PASO) Fue una decisión también del Ejecutivo". Sin embargo, el informante 4 aclara los entretelones de la medida:

Hay declaraciones públicas de Macri en contra de las PASO, (diciendo) de que son un gasto innecesario, es seguir haciendo negocio. Por eso también lo que hicimos fue tuneirlas, con la propuesta del vicejefe, la proporcionalidad...

La redacción de los proyectos de ley estuvo íntegramente a cargo del Ministerio de Gobierno, sin consultores externos, salvo pequeñas reuniones informales con miembros de ONGs -principalmente CIPPEC-, la Dirección Electoral del Gobierno de la Ciudad y la Secretaría Electoral del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad. Estas consultas, según consignan los entrevistados que participaron de la redacción del proyecto, no constituían verdaderas mesas de trabajo como las que eran parte de la planificación de la tarea de redacción del proyecto, sino que se trataba

de reuniones informales de algunos de los miembros del equipo de redacción, sobre todo en función de vínculos personales preexistentes, que les permitían cotejar ideas y tener segundas opiniones sobre temas que se trabajaron en la norma.

No participaron de este proceso funcionarios de otros ministerios ("ni de la Secretaría Legal y Técnica", como puntualiza el informante 2) y el Ejecutivo sólo era informado periódicamente sobre el avance del proceso en las llamadas "reuniones de tablero", donde todos los organismos de gobierno informaban a Mauricio Macri, al jefe de Gabinete Horacio Rodríguez Larreta y al Secretario General de Gobierno Marcos Peña, sobre el estado de ejecución de las políticas públicas que se llevaban a cabo. "Había mucha confianza en el equipo que tenía el ministro Monzó y en cómo se estaba llevando el tema", comenta el informante 5.

Nicolás Massot, junto a Silvia Lospennato y Cristina Girotti, redactó los proyectos de ley de primarias y de boleta única bajo la supervisión de Nicolás Ducoté, y el equipo sólo consultó especialistas en la materia, como las instituciones mencionadas anteriormente, "para ir chequeando algunas ideas, la consulta que uno siempre hace cuando está redactando algo", apunta el informante 2. El borrador final de los proyectos de ley fue revisado por Helio Rebot, presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura porteña, y Juan Martín Vezulla, director de la comisión, quienes hicieron recomendaciones en función de la estrategia parlamentaria que creían conveniente para su aprobación, como se desarrollará en el capítulo 2. La versión final del proyecto fue enviada a Javier Herrera Bravo, de la Secretaría Legal y Técnica de Jefatura de Gabinete, al Diputado Nacional Pablo Tonelli (PRO), y a Marcelo Bastera de Jefatura de Gabinete. Según comenta el informante 6, todos ellos hicieron observaciones menores, "no hubo resistencias al proyecto, lo aprobaron". En la misma línea, el informante 5 indica:

Las observaciones que hicieron la Dirección General Electoral de la Ciudad y el TSJ al borrador final que enviamos no tenían que ver con la lógica de la boleta única sino con cómo trasladamos los parámetros de la

implementación y las posibles objeciones a la reglamentación, o sea, que hubiera el mínimo margen para dificultar la posterior implementación.

Finalmente, y para completar el camino institucional de revisión de los proyectos de ley, obtuvo el visto bueno de la Dirección General Técnica, Administrativa y Legal del Ministerio de Gobierno, y de la Secretaría Legal y Técnica del gobierno de la Ciudad.

De todas formas, el proyecto de reforma electoral no estuvo exento de resistencias, que se manifestaron de manera más clara al momento de la reglamentación e implementación de la ley, como se desarrollará en capítulos posteriores. Según indican los informantes 2 y 3, "el Ministerio de Gobierno tuvo absoluta libertad en el diseño del proyecto de ley. Horacio Rodríguez Larreta miraba con recelo el proyecto, pero no interfirió hasta la reglamentación de la ley (...) Durante el proceso, intentó en alguna oportunidad sumar a alguien a nuestro equipo, pero no prosperó" (informante 3). Y agrega que el eje del conflicto, era la ley de primarias:

Si bien la boleta única electrónica le quitaba a Horacio Rodríguez Larreta la ventaja de tener presencia en el territorio, como sí lo permite la boleta en papel, y ponía a Gabriela Michetti en igualdad de condiciones por ese motivo y porque le facilitaba la fiscalización, lo que más le preocupaba a Rodríguez Larreta eran las PASO, porque le garantizaba a quienes querían disputarle la Jefatura de Gobierno la posibilidad legal de participar en una interna, los ponía en pie de igualdad en el cuarto oscuro.

Pese a las resistencias que generó la reforma electoral en la facción que respondía a Horacio Rodríguez Larreta en el gobierno porteño, se impuso el imperativo macrista de mostrar modernidad en la gestión. Tanto oficialistas como opositores coinciden en que los proyectos de ley de primarias y de boleta única se

inscriben dentro de una lógica de gobierno que pretende mostrarse a la vanguardia en materia de políticas públicas urbanas y, en ese sentido, tenían por fin convertirse en bandera de la campaña presidencial del Jefe de Gobierno. El metrobus, la bicisenda o las estaciones saludables en distintos puntos de la Ciudad son ejemplos en este sentido. Como señalan Vommaro, Morresi y Belloti, "desde el momento en que asumió, Macri quiso ser, a la vez, un modernizador en Buenos Aires y el próximo presidente de la Argentina. Utilizó el gobierno local como trampolín: necesitaba logros rápidos" (2015).

Marcos Peña explica claramente la idiosincrasia modernizadora del partido de gobierno en el libro *Buenos Aires para todos los argentinos*:

En el Pro estamos convencidos de que modernizar es más que incorporar tecnología innovadora y desarrollar infraestructura nueva. Ante todo, concebimos la modernización como una actitud política. Porque modernizar es una práctica al servicio de nuestra más arraigada creencia: que podemos vivir mejor. Es una manera de construir una nueva cultura democrática. Y de ofrecer soluciones rápidas y simples a los problemas más comunes de la gente (2015).

La Ley de Primarias y, especialmente, la Ley de Boleta Única electrónica son un claro ejemplo de este proyecto modernizador de rápida ejecución y alto impacto mediático al servicio de la candidatura presidencial de Macri. Al respecto el informante 2 explica:

Creo que Mauricio tenía muy claro dos cosas: por un lado, quería modernizar la Ciudad en todos los aspectos en los que se pudiera. La incorporación de tecnología y de modernización es un eje general del gobierno de Macri en la Ciudad, que va desde la digitalización de los archivos de la administración pública hasta el voto electrónico, pero

pasando por todas las instancias de modernización, de agilización de trámites (...) Tenía una idea muy clara el jefe de gobierno de modernizar la Ciudad y entre eso entraba el voto electrónico. Y por el otro lado, siempre se pensó que la Ciudad tenía que ser la vanguardia de la Nación en algunas cuestiones básicas; cambiar el sistema de votación, teníamos la convicción de que si no lo hacíamos en la Ciudad era muy difícil que ese cambio ocurriera a nivel nacional, y por eso quisimos mostrar esto (...) Siempre Macri pensó que la Ciudad era un laboratorio del futuro de la Nación, en un montón de cosas de hacia dónde había que ir. En esa idea de la Ciudad como un laboratorio de modernización de las instituciones y de la gestión pública, la boleta electrónica era un capítulo más.

La Ciudad de Buenos Aires como "laboratorio del futuro de la Nación" y la propuesta de innovación sistemática y permanente en pos de mejorarle la vida cotidiana a los ciudadanos, principalmente mediante "el uso de la tecnología como factor clave de transformación" (Macri e Ibarra, 2015), es un precepto de gobierno del que el propio Mauricio Macri da cuenta en *Buenos Aires para todos los argentinos*:

(...) uno de los objetivos que nos planteamos desde el inicio: hacer de Buenos Aires una ciudad cuyos valores sean la cercanía, la solidaridad, la inclusión y la modernidad. En definitiva, lo que hoy se conoce como una ciudad inteligente (...) Queremos que toda esta valiosa experiencia de gestión pueda ser aprovechada para transformar la vida de nuestros compatriotas, utilizando estos instrumentos para que puedan ser aplicados por los distintos gobiernos municipales y provinciales, y por el propio Estado nacional, en todo el país.

En un sentido similar al planteado por el informante 2 anteriormente, un opositor que participó del tratamiento de los proyectos de ley en la Legislatura - informante 7-, opina:

El cambio habla de la disputa nacional. Ellos hicieron esta discusión en la ciudad como para hacer campaña electoral de transparencia por un objetivo propagandístico, pero también para pechar para este cambio a nivel nacional, como para ir preparando para una disputa futura en el plano nacional. Esencialmente creo que por esas dos cosas, por un objetivo propagandístico porque queda bien decir "yo soy transparente", y segundo para disputar mejor a nivel nacional.

El Ejecutivo porteño impulsó la reforma electoral porque pretendía mostrarse como una alternativa moderna y transparente de cara a las elecciones presidenciales de 2015 y, de esa manera, instaló el debate sobre la necesidad de actualizar un sistema electoral que permite prácticas asociadas con el fraude, aún cuando no se registran en niveles considerables en la Ciudad, un debate al que el gobierno nacional de Cristina Fernández de Kirchner y otros gobiernos provinciales no se habían mostrado dispuestos a habilitar en lo que concierne a la herramienta de votación –esto es, el cambio de la boleta partidaria por la boleta única papel-. "Había una mirada nacional pensando en la campaña presidencial de Macri", sintetiza el informante 8, postulado con el que coinciden la mayoría de los entrevistados. Resume esta idea el informante 4, al sostener que:

Había una vocación nacional en ese momento, había una planificación estratégica nacional clara. Creo que el Jefe de Gobierno se sentía obligado a mostrar modernidad, a mostrar una vocación de cambio del sistema, "si estoy criticando a otro partido porque favorece estas prácticas (fraudulentas), tengo que por lo menos garantizar que eso en mi distrito no ocurre.

Políticos y académicos de la Ciencia Política consultados para este trabajo señalan que cuando se ocupan cargos ejecutivos de poder, nunca se cambian las reglas de juego con las cuales se logró llegar a ese lugar, por lo que la apuesta de PRO para modificar el sistema electoral porteño resulta arriesgada y contradictoria a la luz de lo

que uno de los entrevistados definió como "manuales de la política tradicional". Sin embargo, esta actitud puntual puede explicarse por la *forma de hacer política* que tiene PRO y por su identidad como una fuerza política nueva. PRO erigió su imagen de partido moderno en contraposición a los partidos de masas, como el PJ y la UCR, y su manera "tradicional" de hacer política. Mauricio Devoto, referente macrista y Secretario de Planificación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, da cuenta de esta visión constitutiva del partido en *La Vía PRO, una aproximación a lo que somos*:

El PRO nació (post crisis 2001) como una idea de cambio y acción. Una idea de revolución en las formas de hacer política. Una voluntad de sumar a personas que, compartiendo ideales de bondad, decencia y sensibilidad, estuvieran dispuestas a construir una realidad distinta a la que estábamos viviendo. Una Argentina solidaria, alegre, dinámica, moderna, justa, segura y feliz (...) No nos importó en aquellos primeros encuentros la identidad política de quien acercaba sus ideas y sus ganas de participar. Sólo que fueran democráticos. Desde lo más profundo entendíamos que la identidad política ya no era importante (...) Nuestros valores, principios y forma de ver las cosas se manifestaban en las acciones que diseñábamos, sin interesarnos que encajaran en alguna de aquellas clásicas divisiones. Al contrario, pensábamos que eso era parte del problema. Que todo estaba muy bien con la militancia, la ideología y la mística, pero que el fanatismo generaba odio y enfrentamiento, corrompía el sentido común y la razonabilidad de las personas, e infectaba las acciones concretas y sus resultados (...) Entendimos que nuestro aporte para cambiar y mejorar aquella realidad venía por el lado de la acción y no por hacer de nuestras convicciones una nueva filosofía, doctrina o relato cerrado y excluyente que compitiera con los demás (...) Había que entrar en la política para cambiarla, poniéndola al servicio de las personas y sus realidades (2014).

Vommaro, Morresi y Belloti explican que el partido de Mauricio Macri construye su identidad política en torno a la idea de "fuerza de gestión" o, como

señalan los dirigentes de PRO entrevistados por los autores, como un "partido del hacer". Y agregan que:

Desde que decidió plebiscitar su imagen electoral en 2003, Macri ha encauzado sus recursos en la composición de una imagen de paladín de la gestión. A la vez que se despega de la política tradicional, presenta su hipotético gobierno como el reino de la administración y la eficacia (2015).

Por ser una de las fuerzas políticas más nuevas del país, al haberse constituido como partido luego de la crisis de 2001, "enaltece lo nuevo como atributo positivo: se anuncia como el partido joven y de jóvenes" (Vommaro, Morresi y Belloti, 2015). Lo joven se construye en oposición a la "vieja política", una estrategia de ubicación del partido ante las opciones políticas que buscaban suceder al kirchnerismo en el poder. En este sentido, "tiene a su favor el pragmatismo ideológico, lejos del conservadurismo tradicional argentino, y se presenta como el partido de una época nueva, *más allá de la izquierda y de la derecha*. (...) El kirchnerismo lo prefiere como adversario: lo define como una *derecha* frente a la cual se ubica como nacional y popular" (Vommaro, Morresi y Belloti, 2015).

Por estas razones, el partido joven de la gestión tiene una forma de hacer política y una lógica de gestionar los proyectos de política pública de la Ciudad que se diferencian de otras fuerzas, al menos en términos de marketing político -concepto que, como entienden los autores, guía cada acción de PRO-. Ello explica, en parte, por qué se propuso modificar el sistema electoral de la Ciudad aún con amplias chances de mantenerse en el poder en las elecciones para Jefe de Gobierno de 2015. Comenta el informante 3:

Todos los manuales dicen que el oficialismo nunca tiene que impulsar este tipo de reformas, que siempre le conviene más el papel a la hora de una elección, pero la modernización "garpaba" más. Además, en el caso de la

Ciudad la comunicación pesa más que el territorio en una campaña electoral.

En la misma línea, un opositor que participó del tratamiento de los proyectos de ley en la Legislatura -informante 9- sostiene:

Creo que los funcionarios de PRO no vienen con el razonamiento clásico de la política que expresa lo que vos decís [que uno no cambia las reglas del juego que lo llevaron a ser gobierno], vienen con otro tipo de razonamiento: el progreso, el avance, la gestión, el encanto del gobierno de Macri fue la gestión. Y la gestión les da el rédito político, ellos traen modernidad (...) Y con el buen olfato de que perjudicar no los iba a perjudicar, porque si ellos se sentían comprendidos por los ciudadanos de Buenos Aires, cosa que las elecciones le han dado la razón, eso les iba a ayudar, pero ayudar como consecuencia de un acto correcto, porque empujar cosas bien después te deja un rédito.

Lo cierto es que el partido de gobierno sí obtenía rédito con la modificación del sistema electoral, a pesar de que los “manuales de política tradicional” lo desaconsejaban. En primer lugar, ponía en la escena del debate lo que entendía como la obsolescencia del sistema de votación tradicional y sus falencias, que asociaba con el fraude electoral y que atribuía a los grandes aparatos partidarios, principalmente a los punteros del peronismo. En segundo lugar, apuntaba contra el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner por no habilitar este debate en el plano nacional y, frente a la contienda presidencial de 2015, el Jefe de Gobierno se mostraba como la opción que apostaba por la transparencia de los comicios ante un oponente, el kirchnerismo, que era cómplice y negaba el fraude; incluso, permitía instalar y fortalecer la idea de fraude con la posibilidad de ser usada ante un resultado ajustado en la elección presidencial. En tercer lugar, la propuesta del “cambio” de sistema se inscribía en y contribuía a consolidar la noción de un partido y un líder moderno, a la vanguardia de las últimas tecnologías en materia de innovación en políticas públicas, que apuesta

por la transparencia de la gestión y por la salvaguarda y el fortalecimiento de los derechos de los ciudadanos. En cuarto lugar, la implementación del sistema de boleta única electrónica en la Ciudad se constituía en una experiencia de laboratorio para extrapolar a la Nación ante la posibilidad de convertirse en presidente. Al respecto, el informante 4 sostiene:

No hay ninguna política pública electoral en la que el oficialismo no vea su propio rédito electoral, aún cuando las reformas de la boleta única papel y electrónica son miradas como jugadas ilógicas para el reformista electoral, porque nadie cambia las reglas de juego que te llevaron al poder para perder y menos para favorecer a la oposición (...) Hubo una mirada estratégica muy clara "si yo quiero llegar a ser presidente y si voy a serlo algún día, voy a tener que empezar a mostrar que estoy de acuerdo con otro sistema de sufragio, porque el que está vigente realmente favorece a los oficialismos", y es verdad, favorece a los oficialismos. Es decir, si tiene una visión nacional, debería mostrarse en el tren de modernidad electoral que otros distritos subnacionales ya se habían embarcado, porque para 2011 ya tenés tres distritos embarcados, Salta, Santa Fe y Córdoba.

Para PRO modernizar implica no sólo la innovación permanente en materia de políticas públicas con el uso especial de tecnologías, sino principalmente "un proceso de cambio cultural y de mentalidad en la vida cívica" (Macri e Ibarra, 2015). Modernizar forma parte del ADN de un partido que "buscando modernizar la política" contruyó las bases de una "nueva forma de hacer política" para gestionar y transformar la Ciudad de Buenos Aires, con el fin de convertirla en una urbe "inteligente, cercana y orientada al ciudadano" (Macri e Ibarra, 2015). Modernizar el sistema electoral porteño mediante los proyectos de primarias y de boleta única se inscribe, para sus mentores, dentro este "cambio en la forma en que se ha hecho política durante décadas, un cambio que puede encararse en todo el país" (Macri e Ibarra, 2015).

Resume este imperativo de la gestión macrista el ministro de Modernización Andrés Ibarra:

Los proyectos que presentamos han sido concebidos en el marco de un plan de modernización cuyo objetivo ha sido hacer de Buenos Aires una verdadera ciudad inteligente. Entiendo como tal que la misma sea habitable, inclusiva, cercana, de futuro, y que aproveche al máximo las capacidades de sus recursos humanos y la incorporación de las nuevas tecnologías para mejorar la calidad de vida de su gente (2015).

## **2. Un sistema electoral obsoleto**

David Butler define al sistema electoral como "el medio de transformar la voluntad popular en una asamblea elegida" y sostiene que todo régimen político está "teñido" por el sistema electoral en tanto éste "condiciona el número de partidos y la continuidad de los gobiernos. Da forma a las estructuras de carrera de los individuos e influye en la cohesión y la disciplina internas de los partidos y la estabilidad general de la estructura partidista" (1984). De allí que no se pueda entender un sistema electoral por fuera del sistema político del que forma parte (Butler, 1984).

Los sistemas electorales suponen las reglas por las cuales los ciudadanos registran sus preferencias democráticas, reglas que establecen desde los plazos de las candidaturas y las formas en las que se emiten y cuentan los sufragios hasta los mecanismos matemáticos que traducen los votos en bancas.

Para Dieter Nohlen los sistemas electorales establecen normas para cuatro áreas (distribución de las circunscripciones electorales, candidaturas, votación y conversión de votos en escaños) que, combinadas entre sí de distintas formas, "producen efectos muy diversos sobre el resultado electoral", efectos a los que entiende como "consecuencias políticas de un sistema electoral" (1994).

En el marco de la autonomía que otorga a los estados provinciales el régimen de gobierno federal argentino, son las distintas jurisdicciones (esto es, las provincias y

la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) las que definen sus propios sistemas electorales y los métodos de asignación de cargos (Casas, 2015).

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, los lineamientos generales de su sistema electoral se encuentran en su propia Constitución, la cual consagra un régimen de democracia participativa y establece las formas en las que sus ciudadanos deben ejercer sus derechos electorales. Dichos artículos se consignan a continuación:

-Artículo 1: La Ciudad de Buenos Aires, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa.

-Artículo 61: La ciudadanía tiene derecho a asociarse en partidos políticos, que son canales de expresión de voluntad popular e instrumentos de participación, formulación de la política e integración de gobierno. Se garantiza su libre creación y su organización democrática, la representación interna de las minorías, su competencia para postular candidatos, el acceso a la información y la difusión de sus ideas.

La Ciudad contribuye a su sostenimiento mediante un fondo partidario permanente. Los partidos políticos destinan parte de los fondos públicos que reciben a actividades de capacitación e investigación. Deben dar a publicidad el origen y destino de sus fondos y su patrimonio.

La ley establece los límites de gasto y duración de las campañas electorales. Durante el desarrollo de éstas el gobierno se abstiene de realizar propaganda institucional que tienda a inducir el voto.

-Artículo 63: La Ciudad garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía, conforme a los principios republicano, democrático y representativo, según las leyes que reglamenten su ejercicio.

El sufragio es libre, igual, secreto, universal, obligatorio y no acumulativo. Los extranjeros residentes gozan de este derecho, con las obligaciones correlativas, en igualdad de condiciones que los ciudadanos argentinos empadronados en este distrito, en los términos que establece la ley.

-Artículo 69: Los diputados se eligen por el voto directo no acumulativo conforme al sistema proporcional.

Una ley sancionada con mayoría de los dos tercios de los miembros de la Legislatura debe establecer el régimen electoral.

Los diputados duran cuatro años en sus funciones. Se renuevan en forma parcial cada dos años. Si fueren reelectos no pueden ser elegidos para un nuevo período sino con el intervalo de cuatro años.

-Artículo 82: La Legislatura de la Ciudad con la mayoría de los dos tercios del total de sus miembros (...) 2. Sanciona el Código Electoral y la Ley de los partidos políticos.

-Artículo 96: El Jefe de Gobierno y un Vicejefe o Vicejefa son elegidos en forma directa y conjunta, por fórmula completa y mayoría absoluta. A tal efecto se toma a la Ciudad como distrito único. Si en la primera elección ninguna fórmula obtuviera mayoría absoluta de los votos emitidos, con exclusión de los votos en blanco y nulos, se convoca al comicio definitivo, del que participarán las dos fórmulas más votadas, que se realiza dentro de los treinta días de efectuada la primera votación.

-Artículo 98: El Jefe de Gobierno y el Vicejefe duran en sus funciones cuatro años y pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si fueren reelectos o se sucedieren recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período (...) Pueden ser removidos por juicio político o revocatoria popular.

-Artículo 133: Es competencia del Tribunal Superior de Justicia conocer:  
6. Originariamente en materia electoral y de partidos políticos. Una ley podrá crear un tribunal electoral en cuyo caso el Tribunal Superior actuará por vía de apelación.

Tras la reforma constitucional de 1994, se estableció en el artículo 129 de la Ley Suprema que "la ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación".

En función de ello, y a pesar de que en la Convención Constituyente de 1996 se debatió el nuevo régimen para la Ciudad y se estableció una autonomía plena en los aspectos políticos, legislativos, judiciales y administrativos, la Ciudad de Buenos Aires carece de un código electoral propio y aún se rige por el Código Nacional Electoral; comparte esta característica sólo con Corrientes, ya que el resto de las provincias que componen el territorio nacional tienen códigos electorales propios.

En esta línea cabe mencionar que previo a la sanción de la ley de primarias y boleta única, la Ciudad sólo había logrado sancionar leyes locales de corte electoral en materia de Financiamiento de Partidos Políticos (Ley N° 268/1999), Registro de Electores Extranjeros (Ley N° 334/ 2000), Fecha de Convocatoria a Elecciones de Jefe y Vicejefe de Gobierno (Ley N° 875/2002), Orgánica de Comunas (Ley N° 1.777/2005) y Voto Joven (Ley N° 4.515/2013).

La necesidad de modificar el sistema electoral de la Ciudad se fundamentó en la obsolescencia y las falencias del sistema tradicional de votación que tiene como herramienta de sufragio a la boleta papel. Ya en los fundamentos del proyecto de boleta única se indica que el objetivo principal del mismo "es terminar con el peso de los aparatos políticos y facilitar la fiscalización de los comicios", al tiempo que se busca dotar de una "mayor transparencia al proceso de votación" mediante la

incorporación de una nueva herramienta de sufragio, la boleta única -"una herramienta modernizadora del sistema electoral"-, que elimina "la posibilidad de llevar adelante algunos de los lamentables artilugios destinados a confundir a los ciudadanos que conlleva el sistema de boletas partidarias" (2012), entre los que se enumera el robo y ocultamiento de boletas el día de la elección, el voto en cadena y la existencia de boletas apócrifas o falsificadas -esto es, no oficializadas-.

Según un estudio de observación electoral realizado por la Defensoría del Pueblo durante las elecciones de Jefe de Gobierno de julio de 2011, los problemas antes mencionados no son significativos en la Ciudad. Se observaron 197 de los 621 establecimientos habilitados (el 32%) y 1.337 mesas de las 5.574 habilitadas (el 24%) en las 15 comunas, y el trabajo de campo arrojó los siguientes resultados:

-casi el 80% de los presidentes de mesa expresó que no hubo faltantes de boletas y sólo el 13% indicó que faltaron en una ocasión;

-el 41% de los presidentes de mesa manifestó que ingresaba al cuarto oscuro una vez por hora a controlar que toda la oferta electoral estuviera presente, mientras que el 29% lo hacía dos veces por hora;

-el porcentaje de delitos electorales registrados, vinculado con la sustracción, destrucción o sustitución de boletas en el cuarto oscuro, fue mínimo (9,8%);

De acuerdo a lo expuesto, los delitos electorales vinculados con el fraude no son problemas significativos en el área metropolitana como sí sucede en otros distritos, tal el caso de la Provincia de Buenos Aires. Por lo tanto, forman parte más del ideario y la mitología popular electoral que de la estadística real. Así también lo reconocen oficialistas y opositores consultados para este trabajo, como el informante 10:

Cuando se instala el tema en la opinión pública, se mezclan las cuestiones, y se ponen problemas que pasan en otras regiones como propios de la

boleta, y la lista sábana que es un problema de la provincia de Buenos Aires, Santa Fe o Córdoba, se asumió como propio de la Ciudad, pero forman parte del folklore porque no existen.

Por su parte, un asesor del gobierno porteño que trabajó en la redacción del proyecto de ley plantea -informante 4-:

En la Ciudad el problema estaba muy visibilizado, la gente tenía noción de que el sistema electoral era malo, pero como muchos fenómenos de la Ciudad, era un problema que el porteño había asimilado no porque les pasara a ellos, sino porque el porteño consume noticias de todo el país. Es un problema nacional, o de otros distritos, que el porteño hizo propio.

Y explica las razones por las cuales se tomaron como propios de la Ciudad fenómenos problemáticos de otros distritos:

Venía bastante bien empezar a decir "nosotros le estamos pidiendo al gobierno Nacional, que vemos que roba directamente elecciones en muchos distritos cuasi feudales, el cambio del sistema de sufragio". (Y decir) "Si voy a ponerme en un proyecto presidencial, que Macri estuvo muy cerca de lanzarse en 2011, tengo que empezar a promover cambios en el sistema de votación de la Ciudad, porque algún día no me va a alcanzar con los votos de la Ciudad para llegar, y me va a costar muchísimo lograr acumular votos con un sistema de votación cada vez más obsoleto.

Por otra parte, y como se menciona en los fundamentos del proyecto de ley, "la administración electrónica o e-Government" es uno de los ejes que estructuran la gestión del gobierno macrista en tanto se considera como "un instrumento esencial para mejorar los servicios públicos, reforzar los procesos democráticos y servir de apoyo a las políticas públicas" (2012). El objetivo de implementar una administración

electrónica en todos los órdenes de la esfera pública forma parte del proyecto integral de modernización del Estado que Mauricio Macri emprende con la Ley de Modernización de la Administración Pública N° 3.304, que adquiere rango ministerial con el dictado de la Ley N° 4.013. De esta manera, "se creó un nuevo agente de transformación de la administración pública y de la Ciudad: el Ministerio de Modernización, encargado de ser el brazo ejecutivo de la modernización, entendida en sentido amplio" (Macri e Ibarra, 2015). Marcos Peña explica que:

Desde entonces, con el liderazgo de Mauricio y la visión de Andrés y su equipo, renovamos nuestro compromiso con la gestión pública moderna y le enviamos un mensaje inequívoco al corazón del sistema de valores y creencias políticas de la Argentina, colocando al máximo nivel de prioridad la modernización del Estado (Macri e Ibarra, 2015).

En este marco, los funcionarios del gobierno macrista, principalmente los del Ministerio de Gobierno que impulsaron la reforma electoral, entendieron que el proceso electoral no podía quedar afuera de este plan de modernización. Y consideraron que, como se señala en los fundamentos del proyecto de ley, el electorado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es muy proclive a la incorporación de tecnologías electrónicas en los procesos electorales, "ya que presenta uno de los índices de penetración informática más altos del país y la región" (2012), al tiempo que la Ciudad tiene la infraestructura adecuada para implementar dichas tecnologías.

### **3. Las características del nuevo sistema propuesto**

#### **3.1 Cambios en la herramienta de votación**

Fuentes del Ministerio de Gobierno que participaron de la redacción de los proyectos indican que fue un trabajo de mucha planificación, coordinado por Nicolás Massot. El proceso se inició en enero de 2012 con un análisis de legislación

comparada y se tuvieron en cuenta las experiencias de voto electrónico y boleta única en distintos países del mundo, principalmente Uruguay y Estados Unidos. Además, se llevaron a cabo observaciones electorales en Río Cuarto (Córdoba) y Las Parejas (Santa Fe) en 2012, y en Salta capital en 2013, distritos que cuentan con sistemas de boleta única completa, boleta única por categorías y boleta única electrónica respectivamente, con el objetivo de analizar la implementación de estos sistemas en sus distintas variantes (Ministerio de Gobierno de la Ciudad, 2013). También se consideraron las iniciativas parlamentarias que tenían por fin modificar el sistema electoral de la Ciudad, incluso aquellas que en aquel momento habían perdido estado parlamentario en la Legislatura porteña.

Para el proyecto de ley de boleta única y tecnologías electorales, ingresado en la Legislatura bajo el expediente 1866-J-12, se analizaron los modelos de boleta única completa de Córdoba, boleta única por categorías de Santa Fe y boleta única electrónica de Salta. Sin embargo, en el texto del proyecto de ley sólo se mencionan y contrastan los modelos de boleta única por categorías y de boleta única completa, es decir, las dos versiones papel de los sistemas de boleta única.

El modelo de boleta única por categorías separa en diferentes papeletas cada uno de los cargos a elegir, ordenando así la oferta electoral en tantas boletas como categorías a elegir existan. Entre las desventajas que se le reconocen a este sistema se destaca que tiende a personalizar las elecciones en la figura de los precandidatos, incentiva el “corte” de boleta y, por ello, debilita la solidaridad entre precandidatos del mismo partido. El modelo se implementa en Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Panamá y República Dominicana, entre otros países de la región.

El modelo de boleta única completa incorpora en una misma papeleta todas las categorías a elegir. Por ello, y a diferencia del sistema de boleta única por categorías, el modelo fortalece más a los partidos que a los precandidatos. El sistema se utiliza en Perú y Bolivia.

En función del análisis de los sistemas y la observación electoral que realizó la Dirección de Reforma Política en los distritos mencionados anteriormente, en el proyecto de ley se propone adoptar el modelo que incorpora todas las categorías a elegir en una misma boleta. Es por ello que el diseño de la boleta única "contendrá todas las opciones de las respectivas categorías de cargos a cubrir en la elección, permitiendo al elector marcar en ella la agrupación política (o la lista completa en los comicios generales) de su preferencia" (2012).

Según consta en los fundamentos del proyecto, la promoción de la boleta única tiene por fin garantizar la presencia de toda la oferta electoral en igualdad de condiciones, ordenarla en una única boleta -evitando así que esté desparramada en largas mesas en el cuarto oscuro- y reducir la influencia de los aparatos partidarios durante la campaña y la fiscalización de los comicios, a fin de brindar una mayor ecuanimidad y equilibrio a los diferentes partidos políticos y de desterrar ciertas prácticas que afectan la credibilidad de los comicios, vinculadas éstas con el fraude electoral. De esta manera, se busca mejorar la calidad y transparencia de las elecciones en el ámbito de la Ciudad (2012).

La ley deja abierta la posibilidad, a través de los artículos 22, 23 y 24, de incorporar tecnologías electrónicas en todas o algunas de las etapas del proceso electoral, desde la oficialización de candidaturas, el registro de electores, la identificación del elector y la emisión del voto, hasta el escrutinio y la consolidación de datos y resultados. La adopción de tecnologías electrónicas, según aclara la norma, deberá llevarse a cabo respetando las garantías reconocidas en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y sujeto a la aprobación y control de la Autoridad de Aplicación.

La propuesta de cambiar la herramienta de votación se sustenta en la obsolescencia del sistema de votación tradicional, principalmente en las prácticas

fraudulentas que habilita, y en las ventajas de la boleta única en contraposición a este. Las ventajas del nuevo sistema de votación, según consta en el proyecto de ley, son:

-garantiza la presencia de toda la oferta electoral en igualdad de condiciones en una única boleta, ya que es el Estado quien se encarga de imprimir y proveer las mismas y no los partidos como en el sistema tradicional de boleta papel;

-se evita el ocultamiento y "robo" de boletas en el día de los comicios, ya que estas son entregadas a cada elector en mano por el presidente de mesa y no se encuentran más dispuestas individualmente en el cuarto oscuro como en el sistema tradicional de boleta papel;

-se impide que los partidos distribuyan boletas durante la campaña electoral y el día de los comicios, ya que es el Estado quien las imprime y provee. Esto evita prácticas como el voto en cadena o la existencia de boletas apócrifas o falsificadas que confunden al elector y anulan su voto por no estar oficializadas;

-facilita la fiscalización y brinda mayor ecuanimidad, en especial para los partidos con menos estructura partidaria y recursos, que cuentan menores posibilidades de tener fiscales en todas las mesas de votación;

-agiliza el proceso de votación en las mesas por tres razones: la boleta, al ser entregada en mano por la autoridad de mesa, no tiene que ser buscada en el cuarto oscuro; los boxes de votación que reemplazan al cuarto oscuro y se ubican en espacios abiertos permiten un mayor número de electores votando simultáneamente en la misma mesa; y acelera el mecanismo de corte al no ser ya manual sino una marca en la boleta única;

Asimismo, en los fundamentos del proyecto se destaca que, como se mencionó con anterioridad, "la administración electrónica o e-Government es una de las prioridades definidas por el modelo de gestión actual" (2012). La promoción del "voto electrónico" -tal cual se lo menciona- en la Ciudad tiene por fin "facilitar un proceso eleccionario más eficiente y brindarle al escrutinio mayor rapidez"; se trata de poner "la tecnología al servicio de la democracia" (2012).

### **3.2 El modelo PASO para la Ciudad**

El objetivo principal de incluir el sistema de Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias en el régimen electoral de la Ciudad fue el de fortalecer a los partidos políticos, garantizando la competencia electoral y la representación de las minorías partidarias, a partir de establecer un instrumento que sienta reglas claras y universales para dirimir la vida interna de las agrupaciones de manera democrática, según consta en los fundamentos de la ley (2012).

Los partidos políticos son actores fundamentales de la vida cívica nacional. La reforma constitucional de 1994 los incorpora como figuras centrales del proceso democrático y, en igual sentido, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires los reconoce como "canales de expresión de la voluntad popular e instrumentos de participación, formulación de la política e integración de gobierno", garantizándoles su libre creación, su organización democrática, la representación interna de las minorías y la competencia para postular candidatos, entre otras (artículo 61).

Las elecciones primarias fueron incorporadas a nivel nacional en el año 2009 a través de la Ley N° 26.571, por iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional a cargo de Cristina Fernández de Kirchner, e implementadas en las elecciones presidenciales del 14 de agosto de 2011. El sistema se encuentra vigente en las provincias de Buenos Aires, Chaco, Catamarca, Chubut, Entre Ríos, Mendoza, Salta, Santa Fe, San Luis y San Juan.

Las PASO de la Ciudad, al igual que las nacionales, son abiertas porque en ellas participa el conjunto del electorado y no sólo quienes están afiliados a partidos políticos; son simultáneas porque todos los partidos deben realizarlas el día en el que son convocadas por el Poder Ejecutivo; y son obligatorias tanto para el electorado como para las agrupaciones políticas, aun para aquellas que presenten una lista única de precandidatos.

El proyecto de Ley de Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias de la Ciudad, ingresado en la Legislatura bajo el expediente 1867-J-12, toma como base la ley nacional de primarias, pero incorpora cinco grandes diferencias.

En primer lugar, la elección del candidato a Vicejefe de Gobierno se realiza con posterioridad a la celebración de las PASO y queda a cargo del precandidato a Jefe de Gobierno que resulte ganador de la interna de cada agrupación política (artículo 39). El candidato puede ser cualquiera que cumpla con las condiciones de candidatura al cargo, excepto quienes hubieran participado en esos mismos comicios primarios en listas de otras fuerzas políticas.

Este cambio respecto de la ley nacional de primarias pretende alentar la competencia de las minorías así como también conservar la unidad partidaria, ya que, de esta manera, el precandidato ganador tendrá la posibilidad, si es que así lo desea, de unificar el partido detrás de su figura, reduciendo las posibilidades de ruptura de la fuerza producto de la confrontación interna durante las elecciones primarias.

En segundo lugar, el proyecto propone la utilización de la fórmula D'Hont para la integración de las listas de candidatos a Diputados y Miembros de las Juntas Comunes (artículos 34 y 35), tal como sucede en las provincias de Santa Fe (Ley N° 12.367), San Luis (Ley XI-0756-2011) y Buenos Aires (Ley N° 14.086) para la conformación de las listas de los cuerpos colegiados. Por el contrario, la ley nacional de primarias deja en manos de cada agrupación política la definición de la fórmula electoral, lo que en la mayoría de los casos desalienta la representación de las minorías y desvirtúa así la competencia interna. El sistema D'Hont garantiza una representación estrictamente proporcional de las facciones internas de cada agrupación política en la lista final de candidatos a organismos colegiados; ello permite que sectores que resultan postergados por el peso de las estructuras intrapartidarias se vean motivados a participar de los comicios a fin de obtener posiciones competitivas de cara a la elección general.

En tercer lugar, el proyecto prohíbe las "listas colectoras" en las elecciones generales, aunque las permite en las PASO (artículo 13). Al permitir las, se incurriría en una de las contradicciones en las que cae la ley de primarias nacional: la posibilidad de celebrar alianzas posteriores a las PASO, lo que desalienta la competencia en las elecciones de primer término y permite la fuga de candidatos hacia otras agrupaciones en vistas de la elección general. Ello no hace más que contradecir el espíritu de la ley de primarias que es el de fortalecer a las agrupaciones políticas.

En cuarto lugar, establece un piso electoral del 3% para las PASO, a diferencia del 1,5% que prevé la ley de primarias nacional, por lo que sólo podrán participar de las elecciones generales aquellos precandidatos que, aún en caso de listas únicas, hayan obtenido "como mínimo un total de votos igual o superior" al 3% para cada categoría en juego.

Por último, establece que las adhesiones a las listas de precandidatos deben acompañarse con fotocopia del Documento Nacional de Identidad del adherente a fin de asegurar la autenticidad de las mismas. De esta manera, se busca evitar cualquier tipo de práctica que vulnere las verdaderas intenciones del adherente.

La riqueza del sistema de primarias radica en que dota a las agrupaciones políticas de un mecanismo democrático y transparente que les permite dirimir internamente las candidaturas, respetando su autonomía pero con garantías provistas por el Estado (2012). La falta de estas herramientas y la dificultad de consensuar listas de candidatos o forjar alianzas, frente a las que las primarias representan una solución, facilitó que se extendieran otros mecanismos que desvirtúan las reglas del sistema electoral y la voluntad popular, como las listas colectoras o de adhesión, las candidaturas testimoniales o la competencia de candidatos de una fuerza política con otros sellos electorales. Dichas prácticas debilitan la calidad institucional de nuestro sistema democrático y provocan una pérdida de representatividad política (2012).

Asimismo, las PASO ordenan la oferta electoral al dotar de estabilidad a las alianzas partidarias con anterioridad a los comicios y al reducir el número de partidos que participan de la contienda mediante el piso electoral de 1,5% de votos válidos -tal como quedó sancionado en la norma-.

En este contexto, las elecciones primarias fomentan la competencia en un marco de garantías y reglas explícitas, y disminuyen los incentivos para competir por fuera del partido, en la medida en que prohíben las listas colectoras o de adhesión. Además, permiten que la ciudadanía participe en la vida interna de los partidos, fortaleciendo la calidad de la representación (Dirección Nacional Electoral, 2011).

#### **4. ¿Una verdadera reforma electoral?**

Con el llamado Pacto de Olivos de 1993, Carlos Menem, en busca de consenso para habilitar una posible reelección, acordó con la UCR una reforma constitucional que incluyó el debate por la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. En la reforma constitucional de 1994 se incluyó en el texto de la Carta Magna el artículo 129 que otorga a la Ciudad un particular status de autonomía que le permitió redactar su propia constitución, elegir sus propias autoridades por voto directo -hasta entonces el Presidente de la Nación designaba a la autoridad ejecutiva de la Ciudad- y tener un régimen de gobierno autónomo.

Puntualmente el mencionado artículo expresa: "La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación".

Con la sanción de la Ley N° 24.620 por parte del Congreso Nacional, el 21 de diciembre de 1995, se habilitó la elección del Jefe y Vicejefe de Gobierno y de 60 representantes que dictarían el Estatuto Organizativo de sus instituciones previsto por el artículo 129 de la Constitución Nacional. Asimismo, la ley estableció la convocatoria para elegir 60 miembros del Poder Legislativo de la Ciudad de Buenos Aires, conforme a las disposiciones del Código Electoral Nacional.

La Ciudad se constituyó así en un distrito único con autonomía para establecer su cronograma y su sistema electoral, pero, de acuerdo a la Ley N° 24.620, la elección de las autoridades -"en forma directa por el pueblo, por la lista completa y a simple pluralidad de sufragios"- se regirán por las disposiciones del Código Electoral Nacional.

Cumpliendo con lo establecido en la reforma constitucional de 1994, el Congreso Nacional convocó a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires para que eligieran a sus representantes a fin de dictar el estatuto organizativo de sus instituciones. Dichos representantes formaron la Asamblea Estatuyente, auto designada como Convención Constituyente, que inició su tarea el 19 de julio de 1996 y la culminó el 1 de octubre del mismo año con la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Ese mismo año Fernando de la Rúa se convirtió en el primer Jefe de Gobierno elegido de manera directa por el pueblo porteño.

El régimen de gobierno autónomo de la Ciudad, delineado por la Ley N° 24.588 (que garantiza los intereses del Estado Nacional en la CABA mientras sea Capital de la República) y la Constitución porteña, adopta la forma democrática, participativa, republicana y representativa, con la división clásica de poderes: Poder Ejecutivo (a cargo del Jefe de Gobierno de la Ciudad, elegido por mayoría absoluta, con una duración en el cargo de cuatro años y con posibilidad de ser reelecto de manera consecutiva por un sólo período), Poder Legislativo (representado por la Legislatura de la Ciudad) y Poder Judicial (integrado por el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público y demás Tribunales de la

Ciudad -juzgados y cámaras-). Por último, las Comunas, unidades de descentralización administrativa que desde 2005 reemplazan a los Centros de Gestión y Participación Comunal.

A pesar del régimen de gobierno autónomo que consagra el artículo 129 y concordantes de la Carta Magna, ¿se puede considerar la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires como una autonomía plena? Antonio Hernández Para sostiene que se trata de una *autonomía especial*, "distinta de la municipal y de la provincial -pero mucho más cercana a ésta-" (2007), un status que surge directamente de la Constitución Nacional y que, por lo tanto, todo tipo de restricción a esta *autonomía plena* debe ser considerado inconstitucional.

El autor entiende la autonomía como "posibilidad de propia legislación", concepto que incluye facultades tanto gubernativas como de legislación y jurisdicción, y señala que dentro de la actual estructura institucional argentina se distinguen cuatro órdenes gubernamentales: el federal, los provinciales, los municipales y el de la Ciudad de Buenos Aires, considerándose este último como autonomía intermedia entre los municipios autónomos y las provincias, y con una naturaleza jurídica que califica como de "ciudad-Estado" (1997).

Este "Estado", según Hernández Para, no llega a ser una provincia -"pues no lo indicó la Constitución, que tampoco extendió la aplicación de los artículos correspondientes al título segundo, "Gobiernos de provincia", al régimen de la ciudad" (1997)-, pero tiene una jerarquía institucional superior que los municipios autónomos.

Hernández Para indica que, a pesar de las facultades que el artículo 129 y concordantes reconoce a la CABA, mediante las leyes N° 24.588 (de garantías del Estado Nacional) y N° 24.620 (de convocatoria a elecciones), "el Congreso de la Nación restringió profundamente dicha autonomía plena". Explica el autor:

Deteniéndonos en la primera de las leyes mencionadas, sancionada en 1995, indicamos que se estableció en el artículo 2 que las facultades "conservadas" o "residuales" correspondían al gobierno federal y no a la ciudad autónoma; en el artículo 7, que "la Policía Federal Argentina continuará ejerciendo funciones de policía de seguridad y auxiliar de la Justicia en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, dependiendo orgánica y funcionalmente del Poder Ejecutivo nacional"; en el artículo 8: "La justicia nacional ordinaria de la ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación. La ciudad de Buenos Aires tendrá facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales", y en el artículo 10: "El Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia continuarán en jurisdicción del Estado nacional" (2007).

Y agrega:

Por su parte, la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, que sancionó la Constitución de la ciudad autónoma, expresó, en 1996, que los únicos límites de la Asamblea eran los del artículo 129 de la Ley Suprema, que se rechazaban por inconstitucionales las limitaciones efectuadas por las leyes 24.588 y 24.620, que se reivindicaban como propias las facultades para convocar a elecciones legislativas en la ciudad y que se solicitaba al Congreso la urgente modificación de la primera de las leyes citadas para garantizar la plena autonomía. No obstante la flagrante contradicción de esta legislación con la Ley Suprema, la misma mantuvo su vigencia hasta ahora" (2007).

Hernández Para indica que el alcance y contenido de la autonomía debe vincularse con sus órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero, como lo indica el artículo 23 de la Constitución Nacional. El aspecto

político refiere a la base popular, electiva y democrática de la organización y gobierno comunal, en otras palabras, tiene que ver con "las formas de gobierno local, sistemas de opción para que cada municipio resuelva al respecto, distintos sistemas electorales, mayor o menor participación ciudadana, etc" (1997).

En materia electoral se puede sostener que la autonomía de la CABA se encuentra restringida en tanto, a veintidós años de la sanción de la Constitución que proclamó su autonomía, no posee un régimen electoral propio ya que no se pudo avanzar en la sanción de un marco electoral general -esto es, un código electoral de la Ciudad- y continúa rigiéndose por las disposiciones del Código Electoral Nacional para la elección de sus autoridades, tal cual lo estableció la Ley N° 24.620. Por lo tanto, la Constitución de la Ciudad sólo representa, en este sentido, un punto de partida -no por ello menos importante- para la concreción de una autonomía que se pretende plena, en tanto establece los principios básicos de selección de los representantes del pueblo porteño. Ello se observa también en cuanto a la autoridad electoral, ya que si bien la Constitución de la Ciudad incorpora la posibilidad de crear un Tribunal Electoral, frente a la falta de conformación del mismo es el Tribunal Superior de Justicia el organismo que atiende los aspectos contenciosos en materia electoral. Asimismo, si bien se le reconoce al Tribunal Superior de Justicia la competencia originaria en materia electoral, el Juzgado Federal sigue teniendo a su cargo la organización de los comicios, tal como sucedía previo a que la Ciudad adquiriera su autonomía.

En este contexto, la sanción de la Ley de Boleta Única y de Primarias de la CABA no puede considerarse en términos estrictos de reforma electoral, tal como propuso el gobierno porteño al impulsar la norma. Se trata sólo de una ley<sup>18</sup> que modifica el sistema electoral en aspectos concretos -la selección de candidatos y la herramienta de votación-, pero que no cambian completamente el mismo, ya que no otorga un marco normativo general que ordene y estructure todas las disposiciones electorales del distrito y regule los procesos electorales del mismo, como sí lo haría

---

<sup>18</sup> Si bien se presentaron dos proyectos, uno de boleta única y otro de primarias, se terminó votando una sola ley con dos anexos respectivamente. El cambio es parte de la estrategia legislativa que se desarrollará en el capítulo 2.

un código electoral propio. La Ciudad aún carece de un marco normativo institucional que organice, administre y controle los procesos electorales en su territorio, consolidando así su autonomía. Solo ha logrado avanzar de manera parcial en términos de legislación electoral, con normas específicas como la de Voto Joven o el Registro de Electores Extranjeros, por lo que, en general, se rige por normas electorales nacionales. Como indica Gorelik, "el fracaso de la autonomía es el de una política reformista que no ha encontrado todavía sus actores sociales y políticos" (2005).

La Ciudad se debe un debate profundo en este sentido en el camino para alcanzar una autonomía plena, antes que seguir sancionando leyes que sólo representan parches en materia electoral ante la ausencia de disposiciones generales y lineamientos estructurales que ordenen el sistema con el que elige a sus representantes y establezcan reglas claras que no cambien con cada elección. En ese sentido parece apuntar la iniciativa Dialogando BA, un grupo de trabajo creado por la Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos del Ministerio de Gobierno en 2015 para debatir "los aspectos centrales de la institucionalidad electoral" y redactar un proyecto de ley de código electoral mediante mesas de diálogo en las que participaron organizaciones de la sociedad civil, universidades, centros de investigación y representantes de todos los poderes de la Ciudad.

Haber presentado los proyectos de boleta única y de primarias bajo el concepto de reforma electoral parece ser una estrategia de marketing político que apunta a generar consenso en la opinión pública siguiendo el paradigma de gestión permanente y eficiente que caracteriza al gobierno de Mauricio Macri en la Ciudad.

Vommaro, Morresi y Belloti explican que PRO contribuyó al retorno del juego de la comunicación política al centro de la escena política nacional. Si bien el uso de técnicas de comunicación al servicio de la política no representa en sí una novedad, lo distintivo de PRO, según los autores, es haberlas aplicado a la gestión cotidiana desde el Estado, "ninguna obra de gobierno, desde 2007, quedaría por fuera

de la lógica publicitaria" (2015). Esta estrategia de comunicación y publicidad de cada política pública y acto de gobierno está ligada a la estrategia electoral del partido. Los autores puntualizan:

Macri, en su incorporación del marketing político a cada acción de gobierno, maximiza como ningún otro mandatario de la Ciudad cada acto y cada obra, para hacerles rendir frutos en términos de imagen pública y performance electoral. Prepara los pasos a dar como si se tratara de una actividad de campaña. Una idea ya conocida tanto en la Argentina como en el mundo: la "campaña permanente (2015).

En este marco, publicitar la ley de boleta única y primarias como reforma electoral está orientada, como señalaron varios entrevistados, a apuntalar la imagen de Macri como líder reformista que trabaja en pos de transparentar los mecanismos de selección de candidatos con herramientas modernas como método para fortalecer la democracia. Se trata de atributos que contribuyen a formar su imagen de candidato con firmes valores republicanos dispuesto a dar pelea en el plano nacional frente a otros referentes -generalmente identificados con la *vieja política*- que permiten la vigencia de un sistema electoral obsoleto y que habilita el fraude.

### **CAPÍTULO III. Etapa de tratamiento legislativo y de reglamentación de la norma**

El debate en torno al proyecto de ley de reforma electoral que se dio en la Legislatura de la Ciudad así como las impugnaciones que sufrió la Ley N° 4.894 tras su reglamentación, se reponen en este capítulo, en el cual también se da cuenta de los motivos que suscitaron la polémica en torno al voto electrónico y el sistema de primarias en el marco de las elecciones para Jefe de Gobierno de 2015.

#### **1. Un debate con mayoría especial. El tratamiento en la Legislatura**

##### **1.1 La estrategia en búsqueda de consensos**

El proyecto de Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias y de Boleta Única se convirtió en ley el 9 de diciembre de 2013 en la última sesión del año - octava especial- en la Legislatura porteña. En la votación general, 47 legisladores sobre 58 presentes<sup>19</sup> se manifestaron a favor de la Ley N° 4.894, según consta en la versión taquigráfica; hubo un voto en contra de Alejandro Bodart (Sur) y 10 abstenciones del bloque del Frente para la Victoria (FPV) y aliados peronistas (Gabriela Alegre, Alejandro Amor, Juan Cabandié, Dante Gullo, María José Lubertino, Claudio Neira –Buenos Aires Para Todos-, Francisco Nenna, Claudio Palmeyro –Sindical Peronista-, María Rachid y Mateo Romeo).

---

<sup>19</sup> Votaron a favor de la norma José Luis Acevedo, Christian Bauab, Alejandra Caballero, Fernando De Andreis, Jorge Garayalde, Alejandro García, Raquel Herrero, Daniel Lipovetzy, Diana Martínez Barrios, Victoria Morales Gorleri, Oscar Moscariello, Martín Ocampo, Enzo Pagani, Carmen Polledo, Daniel Presti, Roberto Quattromano, Francisco Quintana, Helio Rebot, Lía Rueda, Bruno Scenci, Gabriela Seijo, María Spalla, Lidia Saya, Marta Varela y Oscar Zago (PRO); Pablo Bergel, Adrián Camps, Rafael Gentili, Virginia González Gass, Julio Raffo y Jorge Selsler (Sur); Juan Pablo Arenaza, Maximiliano Ferraro, Adriana Montes, Rocío Sánchez Andía y Fernando Sánchez (CC); Delia Bisutti, Gabriela Cerruti y Edgardo Form (NE); Aníbal Ibarra, María Naddeo y Susana Rinaldi (FPyP); Antonio Campos y Claudio Presman (UCR); María A. González (BApT) y Daniel Amoroso (UF). Estuvieron ausentes con aviso Fabio Basteiro y Laura García Tuñón (BApT). Presidió la sesión Cristian Ritondo (versión taquigráfica, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2013).

En la votación en particular sólo Alejandro Bodart votó en contra del Anexo I, mientras que el "bloque kirchnerista puro"<sup>20</sup> se abstuvo. Estos mismos legisladores votaron por la negativa el Anexo II; se abstuviéron Aníbal Ibarra, María Naddeo y Susana Rinaldi del Frente Progresista y Popular, aliado del FPV. La ley fue promulgada de hecho y publicada en el Boletín Oficial de la Ciudad el 12 de febrero del 2014.

Desde el ingreso de ambos proyectos a la Legislatura<sup>21</sup>, el 6 de julio de 2012, hasta su efectiva sanción como una única ley con dos anexos, el debate en la comisión de Asuntos Constitucionales<sup>22</sup> se extendió al menos un año, si bien es difícil estimar el tiempo con precisión ya que no hay registro oficial de ello. La comisión que encabezó el tratamiento estaba compuesta por Helio Rebot (PRO), presidente de la misma y encargado de la estrategia parlamentaria para lograr la aprobación de los proyectos de ley, Dante Gullo, María José Lubertino (FPV), Julio Raffo (Proyecto Sur), Gabriela Cerruti (Nuevo Encuentro), Fernando Sánchez (CC-ARI), Aníbal Ibarra (Frente Progresista y Popular), Claudia Neira (Buenos Aires para todos), Alejandro García, Daniel Lipovetzky, Oscar Moscariello, Martín Ocampo, Agustín Presti, Francisco Quintana y Bruno Screnci (PRO).

Por tratarse de una ley electoral, según lo establece la Constitución de la Ciudad en su artículo 69<sup>23</sup>, debía ser aprobada por mayoría especial<sup>24</sup>, esto es 40 votos

---

<sup>20</sup> Por "bloque kirchnerista puro" se conocía en aquel entonces al grupo formado por Gabriela Alegre, Alejandro Amor, Juan Cabandié, Dante Gullo, María José Lubertino, Claudio Neira, Francisco Nenna, Claudio Palmeyro, María Rachid y Mateo Romeo. Junto con Nuevo Encuentro y el Frente Progresista y Popular, aliados del FPV, integraban el interbloque peronista.

<sup>21</sup> El proyecto de Ley de Boleta Única y Tecnologías Electorales ingresó bajo el expediente 1866-J-12, y el de Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias de la Ciudad lo hizo bajo el expediente 1867-J-12.

<sup>22</sup> El reglamento de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires establece en su artículo 112: "Compete a la Comisión de Asuntos Constitucionales dictaminar sobre todo proyecto o asunto que pueda afectar principios constitucionales, el resguardo de la autonomía de la Ciudad y aquellos que versen sobre organización y funcionamiento de los poderes, los órganos de control, la legislación electoral, la ley orgánica de los partidos políticos. Asimismo compete a esta Comisión dictaminar sobre los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo" (Título X, De las comisiones y de las Juntas).

<sup>23</sup> "Una ley sancionada con mayoría de dos tercios de los miembros de la Legislatura debe establecer el régimen electoral" (artículo 69, Título Tercero –Poder Legislativo-, Capítulo Primero –Organización y Funcionamiento).

positivos sobre un total de 60 legisladores. Para lograr ese número, tal como consigna uno de los miembros de la comisión que participó del debate, la estrategia se planteó sobre dos ejes: tratar el proyecto como una sola ley con dos anexos -uno de PASO y otro de boleta única- y negociar concesiones con otras fuerzas políticas proclives a acompañar la norma.

Al poner en consideración el proyecto como una ley con dos anexos, el oficialismo ataba la suerte de la boleta única a la de las PASO, y así se aseguraba que aquellos bloques que en el Congreso de la Nación habían acompañado la sanción del régimen de primarias en 2009, particularmente el bloque del Frente para la Victoria, votaran a favor de la boleta única a pesar de no estar de acuerdo con ella. Pese a los reparos que manifestó el equipo encargado de redactar los proyectos de ley, se impuso la estrategia del grupo parlamentario del oficialismo. Indica el informante 1:

La negociación política no fue fácil porque la oposición tampoco tenía un gran incentivo con estas dos leyes. Desde lo aparente y desde lo discursivo no era tan difícil, pero sí ponerlo en agenda. Es decir, desde lo discursivo, los mismos que votaron las primarias en Nación eran bloques que debían votarlas en la Ciudad, no había grandes diferencias. Y los bloques que apoyaban la boleta única en Santa Fe, ¿por qué se iban a oponer a esa boleta única en la Capital? (...) Se hablaba más que nada de la boleta única papel, porque (para aprobar la ley) vos necesitas 40 votos de 60 y la Coalición Cívica no quería saber nada con las terminales. Entonces, nuestra forma de llegar a los 40 votos era con los que en Córdoba o Santa Fe tenían buena onda con la boleta única, porque pensá que los de Salta, que eran los del kirchnerismo, no tenían interés en discutir ese tema. Ya sabíamos que esos 17 votos del interbloque kirchnerista no los teníamos. Tampoco los dos de la izquierda. El PRO en esa época andaba por los 28/29. La Coalición Cívica en ese momento estaba unida con el

---

<sup>24</sup> El reglamento de la Legislatura de la Ciudad establece: “Las decisiones del Cuerpo se adoptan por simple mayoría de los votos emitidos, salvo los casos en que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires o el presente Reglamento exijan una mayoría determinada” (artículo 275, Título XXII, De las votaciones).

Socialismo, Camps, Proyecto Sur y tenían más o menos unos ocho, esa era la zona donde más se podía laburar, que te podía acompañar. Necesitábamos unos 12 votos para sacar la ley, y la negociación era voto a voto.

En la misma línea, uno de los entrevistados que participó de la redacción del proyecto de ley (informante 2) explica:

Nosotros creíamos que había más posibilidades de pasar el proyecto de PASO sumando a los votos del PRO los votos del FPV porque ellos habían impulsado ese proyecto en la Ciudad, y sabíamos que era más sencillo pasar el proyecto de boleta única con todas las fuerzas opositoras nuestras, pero no el FPV, porque eran las fuerzas que pedían este tipo de instrumento de votación que el FPV a nivel nacional no acompañaba y que sabíamos que no acompañaba en la Ciudad. Con uno o con otros, teníamos la mayoría para aprobarlos, así que la estrategia era tener un menú de reforma que se pudiera votar con distintos aliados (...) La estrategia original era que una ley la podíamos pasar con algunos aliados y la otra ley con otros aliados, que presentar este menú por separado hacía que tuviera más chances. Creíamos que si presentábamos todo junto, algunos con la excusa de no votar la boleta electrónica o la boleta única, no nos iban a votar la PASO, y los otros con la excusa de no votar la PASO, no nos iban a votar la boleta electrónica. Entonces para que pudiéramos tener más chances de pasar los proyectos, decidimos dividirlos y mandarlos como dos leyes que independientemente pudieran juntar la cantidad de votos necesarios (...) Fue ya una decisión de la Legislatura (presentar una sola ley con dos anexos), que consiguió el consenso para el tratamiento, decidieron en la misma ley tratar las dos cosas y sacó una cantidad enorme de votos justamente porque terminaron sumando esas dos cosas (PASO y boleta única).

En segundo lugar, se logró el acompañamiento de bloques minoritarios –como la Coalición Cívica- y de legisladores en particular, aceptando cambios menores en la ley y mediante el tratamiento de otros proyectos que resultaban de interés para esas fuerzas. Respecto a este último punto, uno de los miembros de la comisión de Asuntos Constitucionales que participó de la negociación indica que Gabriela Cerruti<sup>25</sup> y Fernando Sánchez aceptaron votar a favor del proyecto del Ejecutivo con la condición de que se avanzara en una ley de ética pública, la cual fue sancionada en la misma sesión que la boleta única y las PASO, tras la aprobación de éstas. Explica al respecto el informante 1:

Trabajamos mucho desde la comisión el proyecto de boleta única en paralelo con la Ley de Ética Pública que tenía tres coautores: proyectos de Cerruti, Fernando Sánchez y de Helio. Por eso vas a ver que las dos leyes tienen números consecutivos y se trabajaron y se aprobaron el mismo día. Hicimos un paquete de transparencia, donde la ley de ética le importaba mucho a Sánchez y a Cerruti. Terminó siendo como un paquete de tres leyes (primarias, boleta única y ética pública) y la ley de ética pública fue una condición de la negociación.

En cuanto a los cambios menores<sup>26</sup> que se hicieron al proyecto a pedido de bloques minoritarios, se cuentan la concesión a Adrián Camps (Partido Socialista Auténtico) de bajar el número de adhesiones para la precandidatura a miembros de las juntas comunales de 350 a 200 electores, y el cambio del piso electoral del 3% al 1,5% en consonancia con la ley nacional de Primarias, tal el reclamo de los legisladores de izquierda. Sobre este último punto, los entrevistados que participaron de la redacción de la norma y aquellos que negociaron la aprobación de la misma aseguran que el porcentaje inicial era más elevado que el de la ley nacional como

---

<sup>25</sup> Gabriela Cerruti (Nuevo Encuentro) era aliada del Frente para la Victoria, pero en aquella ocasión votó a favor de la Ley N° 4.894, a diferencia del bloque kirchnerista. “No es exactamente todo lo que queremos conseguir, pero son pasos que van en ese sentido, el de volver a pensar a la política como un servicio público, y por eso nos sumamos alegremente a esta iniciativa”, manifestó en la sesión según consta en la versión taquigráfica.

<sup>26</sup> Se califica a los cambios mencionados como menores porque se hicieron sobre artículos y aspectos de la ley que no son centrales al objeto de la misma.

parte de la estrategia para hacer concesiones a la oposición y, de esta manera, lograr su conformidad para aprobar una ley consensuada.

## **1.2 Una votación sobre tablas**

Existía acuerdo general entre los legisladores respecto de la necesidad de modificar la manera en que los porteños eligen a sus representantes, y si bien la mayor parte de las fuerzas políticas entendía que ese cambio pasaba por sancionar un código electoral, consideraban igualmente que los cambios en la forma de selección de candidatos y en la herramienta de votación representaban valorables avances.

El proyecto de ley de primarias obtuvo rápido apoyo de todos los bloques. La estrategia del oficialismo falló en cuanto al pronóstico de acompañamiento del Frente para la Victoria, bloque que se abstuvo en la votación general de la ley y en particular del Anexo I, ya que no estaba a favor de los cambios introducidos en el sistema de primarias respecto de la ley nacional, principalmente la propuesta de elegir el vicejefe de Gobierno siguiendo el modelo uruguayo y americano; para ellos, las PASO de la Ciudad debían ser idénticas a las nacionales.

Sí acertó el oficialismo en tanto el bloque kirchnerista votó en contra del Anexo II, argumentando que creían que era necesario avanzar en la sanción de un código electoral propio de la Ciudad y no en leyes específicas en materia electoral. Además indicaron que era necesario un debate más extenso sobre la cuestión de qué herramienta de votación utilizar. “Estas dos leyes que consideramos hoy pueden significar un avance para algunos de los legisladores, pero siguen siendo un parche”, sostuvo Gabriela Alegre durante la votación (versión taquigráfica, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2013); por las mismas razones se abstuvo el bloque que lideraba Aníbal Ibarra.

Según comenta un asesor oficialista miembro de la comisión de Asuntos Constitucionales (informante 1), el Frente para la Victoria se mostró reacio al tratamiento de la boleta única desde un primer momento ya que el kirchnerismo no estaba dispuesto a abrir el debate en el plano nacional y, por lo tanto, acompañar la iniciativa en la Ciudad sentaba un precedente desfavorable en esa línea.

Por su parte Alejandro Bodart, único legislador que votó en contra de la ley, se opuso a las PASO porque entendía que el Estado no debe entrometerse en la vida interna de los partidos y que el piso electoral que propone la ley es proscriptivo. Asimismo se manifestó en contra del sistema de boleta única porque consideraba que no existía urgencia para tratar el tema y que se necesitaba más tiempo para debatirlo mejor (versión taquigráfica, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2013).

El modelo de boleta única encontró apoyo general entre aquellos partidos que habían respaldado su implementación en provincias como Santa Fe, tal es el caso de la Coalición Cívica. La discusión principal sobre la boleta giraba en torno a qué modelo elegir, si el de lista completa como el que se utiliza en Córdoba y que impulsaba el Ejecutivo en el proyecto, o el de categorías que se implementa en Santa Fe y que era apoyado por la Coalición Cívica y Libres del Sur. Por aquel momento, la boleta única electrónica no era tema de debate entre los legisladores, pese a que miembros del equipo que participó de la redacción de la norma (informantes 4 y 5) indican haber organizado una jornada sobre tecnologías electorales en la que los legisladores porteños pudieron probar las máquinas e informarse sobre las características del sistema. Al respecto, el informante 1 manifiesta:

Cuando vino el proyecto del Ejecutivo se hablaba de la boleta única en papel, pero cuando empezó a avanzar la negociación empezó a pasar que las terminales de votación electrónica no eran tan resistidas como parecía. Incluso tenías casos como el de Neira del FPV que me decía "vamos para adelante con la boleta única electrónica, pero la boleta única papel me

parece un desastre". Y ahí me enteré que el Ejecutivo no estaba pensando lo de la boleta única electrónica tan a largo plazo.

Legisladores de la oposición entrevistados para este trabajo señalan que si bien entendían que el Ejecutivo tenía la voluntad de avanzar con la boleta única electrónica, en ningún momento pensaron que la intención era aplicarla en las elecciones de 2015. Sobre ello, los informantes 9 y 11 explican:

La veía venir, pero no pensé que iba a ser tan pronto, me sorprendió (la aplicación de la boleta única electrónica en las elecciones de 2015). Pensábamos que la intención era aplicar la boleta única, yo trabajaba por la boleta única (informante 9).

Nuestro hincapié estaba en que las PASO sean iguales que las nacionales, por eso rechazábamos la eliminación de la fórmula en la primaria. Y fue una equivocación discutir acerca del vicejefe y no el tema de la boleta única. Se nos hacía difícil interpretar que lo que había de fondo por parte del Ejecutivo era algo perverso, inconstitucional. Todos creíamos que estábamos hablando de boleta única Santa Fe o Córdoba. Dentro del interbloque del FPV, (la facción del) el FPV estrictamente dicho, íbamos por la idea de Córdoba porque lo otro nos parecía que era desprestigiar la política, no cuidar la gobernabilidad. Y (el bloque de) Nuevo Encuentro, que era un aliado nuestro y estaba presidido por Gabriela Cerruti, decía (que había que ir por la) boleta única Santa Fe porque a ellos les convenía porque no estaban completamente integrados al FPV. Lo que no pudimos ver en ese momento, porque insisto que era muy difícil de ver por ser producto de un manejo discrecional e inconstitucional, era que (el Ejecutivo) se apuntaba a introducir la boleta única electrónica, que debe pasar obligatoriamente por la Legislatura, aunque nunca fue así (informante 11).

Entrevistados que participaron de la redacción del proyecto y del debate en comisión sostienen, por el contrario, que fue evidente desde un principio la intención de aplicar el sistema de boleta única electrónica en las elecciones de 2015. Al respecto los informantes 7, 5 y 13 apuntan:

En el debate ellos no lo pusieron, pero había trascendido (que la intención del Ejecutivo era implementar la boleta única electrónica en las próximas elecciones). Por abajo lo decían, pero no se animaron porque sino tal vez no salía aprobado. En la Legislatura el macrismo no tenía mayoría, por lo tanto necesitaba negociar con otros bloques. En este caso hizo una semi maniobra. Nadie engaña a nadie, pero facilita que los sectores de oposición con los que negocia le voten cosas, esa ambigüedad, que de otra forma los obligaría a decir que no (informante opositor 7).

(...) hubo hasta la posibilidad de hacer simulacros en las reuniones de comisión, hay fotos y registros de que los legisladores de entonces probaron la máquina, manifestaron que les encantaba el sistema, hay un registro de que conocían la tecnología, de que se sintieron a gusto y familiarizados. Fuimos cinco veces a la comisión de Asuntos Constitucionales y las consultas tenían que ver no con el procedimiento de la boleta única electrónica sino con cómo iban a estar las máquinas, dónde se iban a disponer, cómo se iba a capacitar a la población, cuánto iba a costar, o sea, como si ya hubiesen presupuesto que ya venía la boleta electrónica. Los legisladores sabían perfectamente que al momento de la reglamentación se iba a trabajar en un sistema de boleta única electrónica (...) Estaba el acuerdo de que podía ser una boleta única electrónica (...) por ahí se quería comprometer la implementación de la reforma en determinada fecha, pero por ahí no se llegaba con la licitación de las máquinas, entonces había que dejar un margen de que hubiera un instrumento electoral por si no se llegaba con esos requerimientos, pero no porque hubiera una suspicacia de que empezamos con el papel... (informante oficialista 5).

Sabíamos que el PRO quería venir con la boleta electrónica, no sabíamos con cuál de los modelos (...) Cuando venía el Ejecutivo (a la Legislatura) a hacer la promoción del debate, florecaban mucho el modelo Salta que era de boleta única electrónica (...) vino gente del gobierno y del tribunal de Salta, vino una de las empresas proveedoras del sistema a mostrarnos cómo funcionaba y cuáles eran las virtudes (informante opositor 13).

El proyecto de ley no obtuvo dictamen<sup>27</sup> tras el debate en comisión, sino que el oficialismo optó estratégicamente por esperar al momento de tener asegurado el acompañamiento de 40 legisladores, votos que necesitaba para aprobar la ley, a fin de pedir y habilitar su tratamiento sobre tablas<sup>28</sup>. Fue justamente por ello, y debido a la compleja negociación del tema según explica uno de los miembros PRO de la comisión, que el proyecto de ley se trató en la última sesión del año y no antes. Allí se votó el proyecto consensuado en bancas, esto es, con cambios de último momento de los cuales se dejaba constancia durante el debate en el recinto y que debían incorporarse a la ley una vez sancionada. Así lo expuso Helio Rebot, miembro informante, en aquella sesión:

Después de un gran esfuerzo con los autores de proyectos que casi todos los bloques políticos tienen, hemos llegado a un texto de consenso que obra en las bancas y que ha sido remitido a todos los diputados y diputadas ni bien estuvo disponible. Básicamente, recoge los principios centrales del régimen vigente en el orden nacional y los adapta a las categorías locales (versión taquigráfica, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2013).

---

<sup>27</sup> El reglamento de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires establece sobre los proyectos sin despacho: “Ningún asunto puede ser tratado sin despacho de Comisión, salvo que así lo resuelva el Cuerpo por las dos terceras partes de los votos emitidos. El pedido puede formularse mediante moción de sobre tablas o de preferencia” (artículo 219, Título XVIII, De la discusión en sesión, disposiciones generales).

<sup>28</sup> De acuerdo al reglamento de la Legislatura porteña se considera mociones de tratamiento sobre tablas a “toda proposición que tenga por objeto considerar inmediatamente un asunto, con o sin despacho de Comisión” (artículo 201), las cuales “requieren para su aprobación las dos terceras partes de los votos emitidos” (artículos 202, Título XIV, De las mociones).

Un asesor oficialista que participó de la negociación del proyecto explica la estrategia de solicitar el tratamiento sobre tablas en la última sesión y el alcance de la negociación:

Cuando vos tenés una mayoría simple, el dictamen es ventajoso porque no tenés que ir por tabla, en cambio si vos necesitás 40 votos para aprobarlo, era mucho más inteligente "cuando tenemos los 40 lo metemos, lo habilitamos y lo votamos", porque si vos lo metes en la cancha, ya perdés manejo de la agenda, entonces nosotros lo habilitamos en la tabla cuando estábamos contentos con la redacción que había quedado aprobada en el debate en comisión. Y cuando llegaste a habilitar la tabla porque tuviste 40 votos, no es que la ley te sale por 40, a veces te puede llegar a salir por 58, porque en realidad todo el mundo dice "voy con el cambio, voy con la transparencia, con el modernismo", una vez que pasas el umbral, nadie quiere quedar como que votó en contra. Pero hasta último momento esos votos son difíciles.

Y agrega:

La última sesión es como la sesión de gracia en la que sacas todo lo que no pudiste sacar antes. También hubo una denuncia de que se sacó la boleta única y la de ética pública por un par de leyes que sí salieron ese día, (leyes) de rezonificación. Me parece una estupidez, a mí me consta que estuvimos todo el tiempo negociando hasta que tuvimos los 40 votos, y los conseguimos a último momento. Estas tres leyes le dieron un tinte institucional, histórico a esa sesión en la que normalmente se votan 30, 40 cosas (informante 1).

Un funcionario de alto rango que integró el equipo de redacción de la norma, sostiene que las razones por las cuales la votación del proyecto se postergó para la

última sesión del año responden a una jugada política a cargo del entonces vicepresidente primero de la Legislatura, Cristian Ritondo, y del ministro de Ambiente, Diego Santilli. Ambos, con la intención de pelear por la candidatura a jefe de Gobierno, impulsaron el proyecto de primarias y trabajaron por su aprobación. Explica el informante 3:

La ley fue votada en una sesión especial, una jugada impulsada por Ritondo y Santilli a espaldas de Rodríguez Larreta y atribuida a Michetti. Ritondo y Santilli querían ser candidatos a jefe de Gobierno, y las PASO representaban una garantía legal de poder competir en la elección. Con las PASO como ley, cualquiera puede presentarse como candidato, mientras que en un sistema en el que no existen las PASO la candidatura no deja de ser una promesa entre partes que puede ser dada de baja a último momento por quien maneja la lapicera. Ritondo impulsa la reforma política y se asegura su aprobación en la Legislatura -él mismo consiguió los votos con ayuda de Helio Rebot- para asegurarse de poder jugar en la interna del PRO en las elecciones para jefe de Gobierno, pero “le factura” la movida a Michetti. Finalmente Ritondo y Santilli se bajan de la contienda por la jefatura de gabinete por presiones de Macri. A cambio, Santilli cierra ser vice de Rodríguez Larreta y Ritondo apalabra ser ministro de Seguridad de la Nación. La movida de Ritondo de impulsar la reforma le aseguraba jugar en la elección o bien negociar un cargo ministerial a otro nivel a cambio de bajar su candidatura, como finalmente hizo.

### **1.3 La negociación en torno a la incorporación de tecnologías electrónicas**

Si bien se incorporaron cambios, el texto de la norma 4.893 coincide ampliamente con el proyecto de ley que envió el Ejecutivo. “Yo quiero ser muy respetuoso de que el texto mayormente vino dado por el trabajo del Ejecutivo. Cuando vino a la comisión hubo que hacer un trabajo de redacción y político con algunos cambios, respetando en un 80/90% el texto del Ejecutivo y hacerle ajustes de

la negociación”, comenta el informante 1, miembro de la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Buena parte de ese trabajo político sobre la redacción de la norma se concentró en los artículos que habilitan la incorporación de tecnologías electrónicas en el anexo sobre boleta única (artículos 22, 23 y 24). Otros ajustes tuvieron que ver con el cambio del porcentaje del piso electoral en las PASO para poder participar de la elección general y con el número de avales para la precandidatura de comuneros, como se mencionó anteriormente.

Respecto de los artículos 22, 23 y 24 del proyecto, había reparos de la oposición sobre la posibilidad de que el Ejecutivo introduzca tecnologías electrónicas sin la necesidad de someterlas previamente a debate en la Legislatura. En el artículo 22 se habilita al Poder Ejecutivo de la Ciudad a incorporar tecnologías electrónicas en cualquiera de las etapas del procedimiento electoral, cumpliendo con una serie de requisitos que se enumeran en el artículo 23, mientras que el artículo 24 establece que la autoridad de aplicación, esto es, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, será el encargado de aprobar y controlar la implementación de dicha tecnología. A continuación los artículos referidos:

**Artículo 22°.- Incorporación de Tecnologías Electrónicas.** El Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podrá incorporar tecnologías electrónicas en el procedimiento electoral, bajo las garantías reconocidas en la presente Ley y en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se entiende por procedimiento electoral todas las actividades comprendidas en las diversas etapas de gestión y administración de una elección. Las etapas del procedimiento electoral son las siguientes:

- a. Producción y actualización del registro de electores;
- b. Oficialización de candidaturas;
- c. Identificación del elector;

- d. Emisión del voto;
- e. Escrutinio de sufragios;
- f. Transmisión y totalización de resultados electorales.

La incorporación de tecnologías electrónicas puede realizarse para una, varias o todas las etapas del procedimiento electoral.

**Artículo 23°. Principios aplicables a la incorporación de Tecnologías Electrónicas.** Toda alternativa o solución tecnológica a incorporar en cualquiera de las etapas del procedimiento electoral debe contemplar y respetar los siguientes principios:

- a. Auditable: tanto la solución tecnológica, como sus componentes de hardware y software debe ser abierta e íntegramente auditable;
- b. Robusto: debe comportarse razonablemente aún en circunstancias que no fueron anticipadas en los requerimientos;
- c. Confiable: debe minimizar la probabilidad de ocurrencia de fallas;
- d. Simple: de modo tal que la instrucción a la ciudadanía sea mínima;
- e. Íntegro: la información debe mantenerse sin ninguna alteración;
- f. Eficiente: debe utilizar los recursos de manera económica;
- g. Estándar: debe estar formada por componentes de hardware y software basados en estándares tecnológicos;
- h. Documentado: debe incluir documentación técnica y de operación completa, consistente y sin ambigüedades;
- i. Correcto: debe satisfacer las especificaciones y objetivos previstos;
- j. Interoperable: debe permitir acoplarse mediante soluciones estándares con los sistemas utilizados en otras etapas del procedimiento electoral;
- k. Recuperable ante fallas: ante una falla total o parcial, debe estar nuevamente disponible en un tiempo razonablemente corto y sin pérdida de datos;

- l. Evolucionable: debe permitir su modificación para satisfacer requerimientos futuros;
- m. Comprobable físicamente: la solución debe brindar mecanismos que permitan realizar el procedimiento en forma manual;
- n. Escalable: de manera tal de prever el incremento en la cantidad de electores.

**Artículo 24°.- Aprobación y control.** La Autoridad de Aplicación deberá aprobar y controlar la aplicación de las tecnologías electrónicas garantizando la transparencia, el acceso a la información técnica y la fiscalización directa por parte de las agrupaciones políticas y de los electores, así como todos los principios enumerados en el artículo 23 de la presente ley.

A pedido de la oposición se incorporaron a la versión final de la norma una serie de requisitos, al tiempo que se robustecieron otros. De esta manera, el artículo 23 sobre los principios aplicables a la incorporación de tecnologías electrónicas pasa a ser el 24 y sufre las siguientes modificaciones:

- a. Accesibilidad para el/la votante: Que el sistema de operación sea de acceso inmediato, que no genere confusión y no contenga elementos que puedan inducir el voto o presentarse como barreras de acceso al sistema;
- b. Auditable: tanto la solución tecnológica, como sus componentes de hardware y software debe ser abierta e íntegramente auditable **antes, durante y posteriormente a su uso;** (se incorpora lo que está en negrita y subrayado)
- e. Confiable: debe minimizar la probabilidad de ocurrencia de fallas, **reuniendo condiciones que impidan alterar el resultado eleccionario, ya sea modificando el voto emitido o contabilizándose votos no válidos o no registrando votos válidos;** (se incorpora lo que está en negrita y subrayado)

h. Eficiente: debe utilizar los recursos de manera económica **y en relación adecuada entre el costo de implementación del Sistema y la prestación que se obtiene;** (se incorpora lo que está en negrita y subrayado)

p. Privacidad, que respete el carácter secreto del sufragio y que sea imposible identificar bajo ningún concepto al emisor del voto;

q. Seguridad informática, Proveer la máxima seguridad posible a fin de evitar eventuales intrusiones, o ataques por fuera del Sistema, debiendo preverse una protección y seguridad contra todo tipo de eventos, caídas o fallos del software, el hardware o de la red de energía eléctrica. Dicho sistema, no pueda ser manipulado por el administrador, salvo expresa autorización de la Autoridad de Aplicación; y

r. Capacitación in situ: Debe ser posible de proveer una unidad de tecnología electrónica de emisión de sufragio por cada establecimiento de votación, a fin de facilitar el entrenamiento de los electores con igual tecnología a la utilizada en las mesas de emisión de sufragio.

Las modificaciones que se propongan deben garantizar el carácter secreto del voto y asegurar la accesibilidad, seguridad y transparencia del proceso electoral.

La mayor negociación se hizo sobre el artículo 24 del proyecto (25 de la ley), en el cual se explicitó, a pedido de Fernando Sánchez (CC), que en caso de que el Ejecutivo optara por implementar el sistema de voto electrónico, antes debía recibir la aprobación de la Legislatura por mayoría especial. La redacción final establece:

Para el único caso que se decidiera la implementación del voto electrónico la Autoridad de Aplicación debe comunicar fehacientemente el sistema adoptado a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para su consideración y aprobación con las mayorías establecidas para materia electoral (artículo 25).

Fue la redacción de este artículo lo que generó impugnaciones de la oposición en la Justicia una vez que el Ejecutivo reglamentó la ley estableciendo el sistema de boleta única electrónica. Al respecto, un funcionario oficialista encargado de la redacción final de la norma señala que “no había voluntad de hacer picardía” por parte de PRO en la redacción de este artículo y que, desde que el proyecto de ley ingresó en la Legislatura, la voluntad del oficialismo fue aprobar la boleta única papel. Sin embargo, manifiesta que frente a la apertura de la oposición respecto a las virtudes del voto electrónico, se quiso dejar abierta la posibilidad de implementación en el mediano plazo, lo cual explica la redacción final del artículo 25. Explica el informante 1:

Quando vino el proyecto del Ejecutivo toda la discusión estaba enmarcada en la boleta única papel, no se pensaba en la terminal de votación electrónica. Pero cuando empezó a avanzar la negociación (...) se empezó a pensar "por qué no dejamos escrito lo de boleta única electrónica o voto electrónico en la ley, por las dudas de que en el futuro se implemente".

Y agrega:

Básicamente esa cláusula, que la pidió Fernando Sánchez, como él la redactó en consenso con nosotros, terminó a favor nuestro limitada al voto electrónico si era que la máquina era todo (una terminal autosuficiente). La redacción la terminé haciendo yo, entonces terminó siendo más restrictiva, pero no hubo intención de estar pensando en eso. Siempre uno como oficialismo cuando le piden algo lo redacta muy restrictivo, es normal. Si lo hubieran redactado ellos, hubieran puesto "cualquier sistema de votación a la Legislatura con dos tercios", la oposición siempre lo escribe laxo y el oficialismo lo escribe muy restringido. Yo cuando lo escribí, básicamente quería evitar que cualquier cosa tuviera que ir (volver) a la Legislatura porque otra vez 40 votos, para que le voy a dar 40 votos si después tengo que volver a tener 40 votos (...) Cuando uno es gobierno, cuanto más deja

a la reglamentación mejor, y cuando sos oposición cuanto más reglamentarista es mejor, porque uno dice "después el Ejecutivo no me va a sacar cualquier cosa".

Un legislador opositor que participó del debate sobre el artículo 25 explica cómo se acordó la redacción del mismo y por qué su bloque acompañó la sanción de la norma, aún existiendo la posibilidad de que el Ejecutivo porteño implementara la boleta única electrónica en el corto plazo. Sostiene el informante 13:

Nosotros dijimos “lo vamos a sacar” y la alternativa fue decir que nosotros íbamos a adoptar un nuevo sistema sin decir cuál era el nuevo sistema, pero estableciéndole parámetros. Por eso se puso (como) una alternativa la boleta única papel y/o nuevas tecnologías que puedan ser aplicables. Si vos me preguntas, y si uno tiene mucha desconfianza a quien vaya a aplicar, yo no lo hubiese escrito así, pero como tenía relativa confianza con el PRO, accedimos a escribirlo así (...) Siempre supimos que la intención del PRO era la boleta única electrónica.

Helio Rebot, miembro informante de la Comisión de Asuntos Constitucionales en la sesión en que se aprobó el sistema de boleta única, manifestó que la Ley N° 4.894 establecía principios generales sobre el mecanismo de votación que deberían ser respetados por cualquier sistema que se adopte, pero que el reglamento electoral que establezca en cada elección que tipo de tecnología usar, deberá ser ratificado por la Legislatura previo a su implementación. Esta intervención, junto con el artículo 23 del Anexo II de la ley, fue utilizada por la oposición como argumento para impugnar la implementación de la boleta única electrónica frente al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad. Sostuvo puntualmente Rebot:

En el plexo que hoy analizamos se prevé una serie de principios de carácter general que debe respetar cualquier sistema que se adopte. No sería

prudente que la norma tuviera la cristalización de un sistema determinado. Lo prudente es que estén los principios que son inmutables, que no pueden ser modificados, cuando se produce una modificación del sistema a utilizar. El Reglamento Electoral definirá, elección tras elección, qué tipo de tecnología utilizar —en el caso que se decida por ella—, pero en todos los casos previa intervención de la Legislatura para la ratificación de ese Reglamento. Es decir, se deja a salvo el derecho de la Legislatura de convalidar o no los reglamentos que se propongan y, con ello, la tecnología que se utilice. Pero claramente se me ocurre como posibilidad muy cercana utilizar sistemas que permitan el escrutinio digital de la boleta única que utilizemos, que es algo que está vigente en muchos países de América... (versión taquigráfica, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2013).

La posibilidad de implementar tecnologías electrónicas al proceso de votación, fundamentalmente en la etapa de emisión del voto, no sólo generó polémica tras la reglamentación de la ley y la impugnación de la oposición ante la Justicia, sino que también dio lugar a diferencias al interior mismo del bloque PRO durante el tratamiento del proyecto en la Legislatura. Comenta un miembro de ese bloque (informante 14):

La duda era si había que quedarse solamente con el sistema de boleta única papel y no avanzar hacia el sistema electrónico, teniendo en cuenta la posibilidad de manipulación de datos, etc., que se hablaba en ese momento, incluso dentro del propio bloque (de PRO) había algunas objeciones a ese punto (...) En su momento hubo varias empresas proveedoras que vinieron al bloque a explicarnos qué eran y eso nos ayudó mucho. Nos quedamos tranquilos cuando nos dijeron que la idea era avanzar hacia un sistema de boleta única papel con soporte electrónico o boleta única electrónica con soporte papel, que fue lo que finalmente se terminó implementando.

A pesar del acompañamiento orgánico del bloque oficialista al proyecto de ley, dos miembros del oficialismo que participaron de la redacción y sanción del mismo (informantes 1 y 2) manifiestan que surgieron presiones por parte de la facción que dentro del gobierno respondía a Horacio Rodríguez Larreta al momento de la sanción de la ley, ya sea para bloquear la posibilidad de una interna o bien para garantizar que la redacción de la norma no los perjudicara de ser inevitable una primaria. Sobre ello, los informantes 2 y 1 comentan:

(...) es cierto que hubieron algunas cosas internas que preferían que la ley no saliera, una cosa menor de los que no querían competencia en la Ciudad para el Jefe de Gobierno (...) El larretismo cuando estaba la ley por votarse ellos quisieron sacar eso (la Ley PASO), y parte de la estrategia de los que manejaban en ese momento la comisión de Constitucionales, que eran de Gabriela, fue meter las dos cosas en la misma ley, de manera que si votaban la boleta electrónica, le votaban la PASO (informante 2).

Hubo presiones políticas dentro del PRO cuando tratábamos el tema en la Legislatura. Mandaba el deseo de Mauricio, pero sí había mucho ruido sobre cómo estaba redactada la ley. Me pasó que me hacían consultas técnicas del tipo "¿te parece que esto puede complicar tal intención de tal cosa?", había nerviosismo y mucho interés, (la primaria) tocaba intereses claros. O sea que al momento de tratamiento de la Legislatura sí se estaba pensando cómo podía influir la redacción final de la ley en una posible pelea electoral entre Gabriela y Horacio (informante 1).

## **2. La etapa de reglamentación de la ley: conflicto de intereses y polémica**

### **2.1 Supuestos de inconstitucionalidad. Impugnaciones y Audiencia Pública**

En los fundamentos del proyecto de ley se menciona que "el proceso electoral no puede quedar fuera de esta tendencia modernizadora (del Gobierno porteño en

todos sus ámbitos), por lo que consideramos de vital importancia habilitar los procesos graduales y paulatinos para informatizar y telematizar los actuales instrumentos democráticos". Desde la instancia de redacción del proyecto, los funcionarios del Gobierno de la Ciudad dejaron claro que la intención del macrismo era la modernización de los mecanismos de selección de representantes mediante la implementación de tecnología, tal como dan cuenta la mayoría de los entrevistados. Sin embargo, y como se lee en los fundamentos, la propuesta era que esa implementación se iba a hacer de manera "gradual y paulatina".

A once meses de su aprobación en la Legislatura, el Decreto N° 441/14 reglamenta el Anexo II de la Ley N° 4.894<sup>29</sup> y establece el Régimen Normativo de Boleta Única y Tecnologías Electrónicas. De esta manera se incorpora la boleta única electrónica al sistema electoral de la Ciudad, bajo el argumento de que el artículo 23 de la norma habilita al Poder Ejecutivo a incorporar tecnologías electrónicas en el procedimiento electoral "entendiendo por tal a todas las actividades comprendidas en las diversas etapas de gestión y administración de la elección". Asimismo se indica que la implementación de dichas tecnologías, que forma parte de un plan integral de modernización de la administración pública (Ley N° 3.304), aportará "precisión, velocidad, simplicidad, equidad y mayor transparencia" al proceso electoral, al tiempo que facilitará la tarea de los fiscales y de la Autoridad de Aplicación (Decreto N° 441/14). La ley establece un plazo de 120 días para su reglamentación, pero el requisito no se cumplió<sup>30</sup>.

La redacción del decreto reglamentario fue un trabajo conjunto entre Ministerio de Gobierno y la Secretaría Legal y Técnica del Gobierno de la Ciudad. De acuerdo a dos funcionarios que participaron de la tarea (informantes 2 y 6), se trabajó sobre varios borradores que luego terminaron unificándose, por lo que no existió una tarea centralizada por un único equipo como sí sucedió en la redacción de los proyectos de ley. El informante 6 da cuenta de algunas diferencias que surgieron en el proceso entre quienes participaban de la redacción del decreto reglamentario, diferencias que serían clave para la suerte del mismo:

---

<sup>29</sup> El Anexo I de la Ley N° 4.894 de Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias fue reglamentado mediante el Decreto N° 376/14, del 17 de septiembre.

<sup>30</sup> El Decreto N° 441 se publicó en el boletín oficial el 14 de noviembre de 2014, mientras que la ley fue aprobada el 9 de diciembre de 2013.

Mientras que desde el Ministerio de Gobierno se pensaba la redacción del decreto reglamentario tratando de que no fuera impugnabile, de que no cayera en la inconstitucionalidad, desde la Secretaría Legal y Técnica sostenían que no era necesario hacer eso, que la reglamentación "salía igual".

Respecto a la dilación en la presentación del decreto reglamentario, las razones del caso que establecen los entrevistados distan entre sí, incluso entre aquellos que formaron parte del mismo equipo de redacción de la norma en Ministerio de Gobierno. Por caso, mientras que el informante 5 expone que tiene que ver con el contexto político del momento, el informante 6, con mayor rango que su par, sostiene que responde a la interna partidaria entre Michetti y Rodríguez Larreta por la jefatura de Gobierno de la Ciudad.

La dilación en la reglamentación creo que tenía que ver no con una lógica política sino con una lógica del malestar del resto de los partidos y llegar en tiempo y forma a la posibilidad de la implementación (...) pero sí creo que tenía que ver con la decisión del gobierno de si las elecciones eran concurrentes o desdobladas (informante 5).

La demora en la reglamentación estuvo relacionada con la incidencia del diseño de la boleta única electrónica en el resultado final de la elección. Horacio Rodríguez Larreta creía, orientado por encuestas que tenía, que le ganaba a Gabriela Michetti entre el electorado PRO, pero que perdía frente a ella en el electorado radical y no PRO. Por eso, propuso que en la primera pantalla de la boleta única electrónica aparecieran los partidos, de manera de inducir a los votantes a participar en la interna partidaria, esto es, los hacía preelegir en que interna tenía que votar. De esa manera se aseguraba tener los votos de los votantes PRO en la interna. La propuesta de Rodríguez Larreta no prosperó (informante 6).

La declaración del informante 6 está en línea con versiones que en aquel momento circularon en la prensa respecto de que la reglamentación de la Ley N° 4.894 no se hizo en los 120 días previstos por la norma debido a la interna entre Rodríguez Larreta y Michetti. Sobre ello, un legislador opositor que participó del debate en la Legislatura e impugnó la reglamentación, indicó:

Todas las reformas electorales son a imagen y conveniencia del que detenta el poder en ese momento, por eso es que todas las maniobras que se hacen no tiene que ver ninguna con circunstancias extraordinarios o por fuera de la voluntad, sino que son todas adrede. Estuvo ese debate y esa discusión, porque Larreta quería garantizarse sí o sí ganarle a una candidata que tenía más intención de voto y que sobre todo era más carismática (informante 7).

La incorporación de la boleta única electrónica mediante la reglamentación de la ley conllevó la impugnación de la oposición ante la Justicia. La Unión Cívica Radical (UCR), a través de su presidente Emiliano Yacobitti y de su apoderado Mariano Genovesi, calificó de inconstitucional la medida y pidió al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad que se dé marcha atrás con la implementación de la norma. Puntualmente reclamó que se declare “la inconstitucionalidad de los artículos 23, 24 y 25 del Anexo II de la Ley N° 4.894 y de los artículos 3, 4, 6, 14, 23 y 24 del decreto n° 441-GCBA-2014; y subsidiariamente de los incisos h y j del artículo 3 del citado decreto (fs. 6/24) <sup>31</sup>” (Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, expediente 11.756/2014).

La demanda de la UCR contra el Gobierno de la Ciudad encerraba tres planteos. En primer lugar, el radicalismo entendía que bajo el argumento de que artículo 23 del Anexo II de la Ley N° 4.894 faculta al Poder Ejecutivo a incorporar tecnologías electrónicas en el procedimiento electoral, se incurría en “una delegación constitucionalmente prohibida de la Legislatura al Poder Ejecutivo de las

---

<sup>31</sup> La UCR hizo la presentación el 18 de diciembre de 2014.

competencias en materia electoral y derechos políticos establecidas por la Constitución de la Ciudad”; esto es, que los legisladores no adoptaron “la decisión política de incorporar tecnologías electrónicas en el proceso electoral sino que delegaron en el Poder Ejecutivo dicha decisión” (fs. 16 vuelta) y que, en consecuencia, “el dictado de los citados artículos del decreto reglamentario n° 441/GCBA/2014 por el Jefe de Gobierno, constituye el ejercicio de atribuciones que le fueron delegadas ilegítimamente” (Tribunal Superior de Justicia, 2015).

En segundo lugar, que el Decreto N° 441/14 era inconstitucional en tanto incorporaba la boleta única electrónica sin que Ley N° 4.894 fuera reenviada a la Legislatura para ser considerada y aprobada tal cual lo establece dicha norma en su artículo 25.

Por último, que los incisos h) e i)<sup>32</sup> del artículo 3 del Decreto N° 441/14<sup>33</sup> establecen el supuesto de que la pantalla de la boleta única electrónica opera sobre la base de agrupaciones políticas y no de candidatos, esto es, en lugar de disponer que todos los precandidatos y agrupaciones aparezcan en una única pantalla como si fuera una boleta única papel, se establece un “sistema de elección de dos pasos y en dos pantallas: Primero – el elector visualiza las opciones electorales por agrupación política pudiendo votar por lista completa. – Segundo, y solo para el caso que no haya optado por la lista completa, el elector puede optar por cada categoría de cargos a elegir en una segunda pantalla” (Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, 2015). De esta manera, según los demandantes, las fuerzas políticas con dirigentes cuya imagen es más conocida que su sello partidario, como ECO de Martín Lousteau, estaban en desventaja respecto de sellos partidarios fuertes como PRO o el FPV.

---

<sup>32</sup> Si bien en la demanda se mencionan los incisos h) y j), durante la audiencia pública se hace referencia a los incisos h) e i) y la respuesta del Tribunal remite a esos mismos incisos.

<sup>33</sup> “El sistema debe proveer al elector la visualización en la pantalla de la máquina de votación, en primer lugar, de las opciones electorales por agrupación política, permitiendo luego al elector que no haya optado por la lista completa de precandidatos o candidatos, la votación por cada categoría de cargos a elegir” (inciso h, artículo 3, Decreto N° 441/14).

Para resolver la demanda, el Tribunal Superior de Justicia convocó a una audiencia pública, el 14 de enero de 2015, de la que participaron las partes intervinientes (el radicalismo, el Gobierno de la Ciudad y el Ministerio Pública Fiscal), 32 fuerzas políticas con personería jurídico-política definitiva en la Ciudad, la Defensoría del Pueblo porteña y representantes de ONGs que trabajan sobre cuestiones electorales, como Poder Ciudadano y Transparencia Electoral. Previo a ello, el 8 de enero de 2015, la UCR amplió la demanda como consecuencia del dictado del Decreto N° 513/14 modificatorio del Decreto N° 441/14 en sus artículos 19 y 23. La nueva presentación cuestionaba la constitucionalidad de los artículos 1 y 2 del Decreto N° 513/14 que sustituyen a los artículos 19 y 23 del Decreto N° 441/14 al entender que extienden la incorporación de tecnologías electrónicas no sólo a la etapa de emisión del voto sino también al escrutinio de sufragios y transmisión y totalización de resultados electorales “sobre la base de atribuciones inconstitucionalmente delegadas”.

La defensa del Gobierno porteño estuvo a cargo de su Procurador General, Julio Conté Grand, y del Fiscal General de la Ciudad, Martín Ocampo, quienes rechazaron la presentación de inconstitucionalidad del radicalismo bajo el argumento de que “no son mecanismos de delegación sino más bien mecanismos de reglamentación” los que se expresan en el Decreto N° 441/14. “La Ley N° 4.894 y los artículos mencionados en la denuncia no importan una delegación por parte de la Legislatura en cabeza del Poder Ejecutivo”, expuso Conté Grand.

Asimismo, el Procurador sostuvo que por tratarse de “boleta única con tecnologías electrónicas” y no estrictamente de voto electrónico, no era necesario que la Ley N° 4.894 volviera a la Legislatura para su consideración y aprobación. Valiéndose de esta diferencia semántica, desestimó la impugnación que hizo la UCR en base al artículo 25 de la norma que establece que la misma deberá obtener el acompañamiento de una mayoría especial “para el único caso que se decidiera la implementación del voto electrónico”. “No se trata de voto electrónico sino de incorporación de tecnología, tal cual lo prevé la ley y en las instancias del proceso electoral en que lo prevé la ley”, indicó el Procurador y puntualizó que “la

autorización política del uso de la tecnología electrónica va acompañada de los límites de discrecionalidad que la propia Legislatura le fija al Ejecutivo”.

Respecto del tercer punto de la demanda contra el Gobierno porteño, Conté Grand sostuvo que los incisos h) e i) del artículo 3 del Decreto N° 441/14 “no eliminan ni desnaturalizan las disposiciones de la ley que reglamentan pues contemplan iguales condiciones que las que resultan de los artículos reglamentados, ajustándolos a las características propias de un programa informático”. Además, explicó que la decisión de exhibir en las pantallas a las agrupaciones políticas antes que a los candidatos estaba en línea con la propuesta del Ejecutivo de fortalecer el sistema de partidos de la Ciudad, tal como quedó expresado en la Ley de Primarias. Según el Procurador,

El mecanismo de exhibición de la oferta electoral a los ciudadanos es un mecanismo que está incorporado dentro de las facultades propias del poder administrador. Pedir que en la pantalla aparezcan primero los candidatos en lugar de los partidos se trata de una conveniencia de carácter personal pero no vinculada al interés público y que creemos que desnaturaliza el sistema político y electoral argentino que está basado en un régimen de partidos y de alianzas, y no de personas.

Por su parte, el Fiscal General de la Ciudad, Martín Ocampo, desestimó la impugnación de la UCR manifestando que “hay ausencia de caso o controversia que hagan que el Tribunal se tenga que expedir” ya que en la presentación del radicalismo “no se demuestra la afectación concreta de derechos o el interés directo conculcado por las normas atacadas”, esto es, no constituye una causa en los términos del artículo 106 de la Constitución de la Ciudad y, como consecuencia de ello, no puede ser materia de tratamiento por el Tribunal.

Las agrupaciones políticas que participaron de la audiencia concentraron sus presentaciones en torno de los puntos dos y tres de la demanda. El planteo de que existió delegación inconstitucional por parte de la Legislatura a favor del Poder Ejecutivo para la incorporación de tecnologías electrónicas sólo fue acompañado por el Partido Socialista y por Autodeterminación y Libertad. Cabe aclarar que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en su artículo 84 prohíbe la delegación de atribuciones de la Legislatura en favor de los otros poderes del Estado.

Sobre el incumplimiento del trámite de comunicación y ratificación de la adopción del voto electrónico, la propuesta de que la norma vuelva a ser tratada en la Legislatura fue acompañada por Autodeterminación y Libertad, el Frente Renovador, la Coalición Cívica, el Partido Socialista Auténtico, y el Frente Progresista y Popular, bajo el argumento de que los legisladores votaron la boleta única papel y no su versión electrónica. “Si el voto electrónico fuera a la Legislatura no tendría los 40 votos necesarios para ser implementado” puntualizó el apoderado del Frente Renovador, Diego Kravetz. En un sentido similar, Adrián Camps, legislador del Partido Socialista Auténtico que participó del tratamiento de la ley en la Legislatura, calificó la reglamentación como “un retroceso” y explicó las razones por las cuales la norma debería volver a ser considerada en la Legislatura:

Lo que se discutió fue exclusivamente la boleta única, el tema del soporte electrónico fue una cuestión accesorio. Eso generó dudas que fueron saldadas en la exposición de Helio Rebot, quien consiguió los acuerdos necesarios para lograr esa mayoría especial con la que se aprobó la ley. Para saldar esas dudas que existían, él plantea que la implementación de este sistema electrónico pasaba necesariamente por la Legislatura, es decir, el Ejecutivo tenía que mandar su propuesta y la Legislatura la tenía que aprobar. La versión taquigráfica es un documento público, se levanta en la sesión pero después se vota, y los legisladores votan esa versión en señal de conformidad, es decir, aprueban lo que dice el texto, y posteriormente, como era la última sesión del año, esa versión fue aprobada por el propio

Rebot. Está perfectamente claro lo que se resolvió en la Legislatura y no es lo que se quiere implementar ahora.

Los partidos que integraban una coalición con el kirchnerismo (principalmente el Partido para la Victoria y el Partido Justicialista, con excepción del Frente Progresista y Popular) se mostraron a favor de la reglamentación de la ley como boleta única electrónica, a pesar de haber votado en contra de la norma en la Legislatura, alegando que no estaban a favor de la judicialización de la política a la que apuntaba la impugnación del radicalismo. Gabriela Alegre, vicepresidenta del Partido para la Victoria de la Ciudad, señaló:

Nuestro bloque votó en contra de la Ley N° 4.894 porque considerábamos que debíamos adherir al código electoral nacional, porque aprobar sólo una ley de primarias y de boleta única era un parche a la falta de un código electoral propio de la Ciudad, pero a pesar de eso la ley es ley, y consideramos que cuando una ley es ley no debe hacerse un planteo jurídico desde el lugar en el cual se perdió obtener una mayoría en la Legislatura, nos oponemos a ese tipo de planteos. Consideramos que los artículos 23, 24 y 25 son absolutamente claros en cuanto a la incorporación de las nuevas tecnologías y cuál debe ser el procedimiento del Ejecutivo en estos casos. La ley está vigente y debe ser cumplida.

El Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT) tampoco avaló la demanda del radicalismo, manifestando que "se estaba debatiendo en la Justicia un tema que ya había sido resuelto en la Legislatura mediante una ley".

En cuanto a la cuestión de cómo se presentaba la oferta electoral en las pantallas, la coalición kirchnerista y el FIT (exceptuando al Partido de los Trabajadores por el Socialismo) avalaron la reglamentación alegando que era necesario reforzar y privilegiar el sistema de partidos sobre los sistemas personalistas e individuales, tal como defendieron la medida los representantes del Poder Ejecutivo. Por el contrario, Autodeterminación y Libertad, el Frente Progresista y Popular, y el

Movimiento Popular de los Trabajadores avalaron la presentación del radicalismo coincidiendo en que se había aprobado un instrumento de votación que concentraba toda la oferta electoral en un mismo espacio y bajo las mismas condiciones, por lo que la reglamentación no podía modificar lo que establecía la ley en pos de incorporar tecnología. Alejandro Bodart, apoderado del MST, resumió este punto:

No se votó en la Legislatura lo que se está queriendo implementar. Lo que se votó es una boleta única en la que en una misma papeleta o pantalla iban a estar todos los partidos y todos los candidatos. El gran debate en la Legislatura fue si la boleta única era modelo Santa Fe o Córdoba, en ningún momento se trató esto que están aplicando ahora. Yo estoy a favor del voto electrónico, pero que haya una pantalla que sea lo que se votó en la Legislatura, sino hay que hacer otra ley porque están violando la ley que se votó en la Legislatura. Si se hace electrónico, que en la primera pantalla se vea todo lo que se votó en la ley, y sino que se vuelva a la boleta de papel.

Bodart presentó una “acción declarativa de certeza” en relación a los incisos h) e i) del artículo 3 del Decreto N° 441/14 que incluía el pedido de incorporar la opción de voto por categoría con fotografía de los candidatos en la primera pantalla del voto electrónico. La misma fue rechazada por el Tribunal de Justicia de la Ciudad por no estar debidamente fundamentada y por tratarse de “cuestionamientos teóricos o abstractos”.

Cabe destacar que un día antes de la audiencia pública, y aunque el cuestionamiento de la medida estaba siendo tratado por el Tribunal Superior de Justicia, el Gobierno porteño avanzó en la implementación del voto electrónico. Mediante la Resolución 21/MJYSGC/15, el Ministerio de Justicia y Seguridad a cargo de Guillermo Montenegro aprobó los "Pliegos de Bases y Condiciones Particulares" para contratar un "servicio de incorporación de dispositivos electrónicos de emisión

de voto y escrutinio de los actos electorales para el año 2015 por un monto estimado de pesos doscientos cuarenta y cinco millones (\$ 245 millones.-)".

## **2.2 El fallo del Tribunal Superior de Justicia**

El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, compuesto por los jueces José Osvaldo Casas (presidente), Luis Francisco Lozano, Ana María Conde, Inés Weinberg y Alicia Ruíz, rechazó la demanda de la UCR contra el Gobierno porteño en su totalidad<sup>34</sup>. De esta manera, los jueces del Tribunal, a excepción del presidente de la institución, avalaron la incorporación de la boleta única electrónica para las elecciones de 2015.

Sobre el primer punto de la presentación del radicalismo, los magistrados consideraron que no se violó ninguna norma ni principio constitucional en tanto no existió delegación legislativa alguna. A su entender, la Legislatura le otorgó al Poder Ejecutivo la atribución de incorporar tecnologías electrónicas en alguna o todas las etapas del proceso electoral, con la condición de cumplir con una serie de principios que se enumeran en el artículo 24 de la ley, y el Ejecutivo decidió aplicarlas. En este sentido, el decreto reglamentario N° 441/14 está acotado a la “instrumentación práctica” de esas tecnologías electrónicas. “La posibilidad de incorporar las tecnologías electrónicas para las etapas descriptas en el artículo 23 del Anexo II de la ley 4.894 bajo los principios exhaustivamente regulados en el artículo 24 de dicho cuerpo normativo se presentan con un claro carácter instrumental”, sostiene Weinberg.

Por su parte, Conde destacó que ni el demandante ni las fuerzas políticas que participaron de la audiencia pública pudieron dar cuenta fehacientemente de por qué

---

<sup>34</sup> Sobre la composición del Tribunal, uno de los legisladores entrevistados, miembro de la agrupación ECO que lidera Martín Lousteau, opina: “El problema es que el TSJ respondía íntegramente al PRO (...) Mariano Genovesi, nuestro apoderado del partido, fue la voz cantante de los cambios, y siempre nos traía a la mesa de campaña "es un tribunal que tiene mayoría del PRO", entonces defiende los intereses del PRO” (informante 8).

interpretaban que el Poder Legislativo delegó sus competencias electorales “más allá de un límite razonable y tolerable para la implementación de la ley que han dictado; ni que las disposiciones de la ley, o de su reglamentación desborden las pautas fijadas por el legislador, o que sean inapropiadas para la consecución del fin legislativo”. Y agrega: “Tampoco han podido explicar por qué motivo este cuestionamiento no fue llevado al debate legislativo por los diputados del bloque UCR, siendo que éste parece ser el ámbito apropiado para dirimir estas diferencias o dejar sentada su oposición a la pretendida delegación”.

En cuanto al segundo planteo de la demanda, el Tribunal sostuvo en primer término que las tecnologías electrónicas que el Gobierno porteño pretendía implementar no podían considerarse estrictamente como voto electrónico, “lo cual determina que la impugnación no prospere pues no se trata del caso para el cual se encuentra establecido el mecanismo previsto en el art. 25, 2º párrafo, del Anexo II, que se denuncia incumplido” (Conde, Fallo del Tribunal Superior de Justicia, 2015). De allí que sostienen que no existe motivo para que la Ley N° 4.894 vuelva a ser considerada por la Legislatura. En segundo término, plantean que, como en el caso en discusión, toda ley establece principios generales y que es mediante la reglamentación que se establecen las particularidades de implementación y ejecución para cada caso. Explica Conde al respecto:

(...) cuando de establecer una política pública se trata, es habitual verificar que la ley creadora se limita a enunciar principios básicos en los que poder enmarcar sistemáticamente sus líneas directrices, dejando que un reglamento posterior precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación particular o la compleja actuación del órgano de aplicación sobre ella. (...) La ejecución de la ley por vía reglamentaria es un mecanismo para enfrentar la imperiosa necesidad práctica de colaborar con la ley que, por su naturaleza abstracta y de formación lenta, prescinde del casuismo, detalles y tecnicismos particulares de cada caso.

Por último, consideran prematura la impugnación de los incisos h) e i) del artículo 3 del Decreto N° 441/14 ya que el diseño de la boleta única y la manera en que la oferta electoral se exhibirá en la pantalla no estaba definida en aquel momento, siendo ésta una tarea a cargo del Tribunal tras escuchar las sugerencias de las agrupaciones políticas en una nueva audiencia, según lo establece el artículo 10 del Anexo II de la ley. Debido a lo expuesto consideraron que no existe “exceso de reglamentación”, tal cual lo entiende la UCR, “dado que la regulación prevista no aparece como irrazonable o incompatible con los efectos pretendidos por la norma ni se verifica un supuesto de delegación legislativa prohibida por la CCBA”, (Weinberg, Fallo del Tribunal Superior de Justicia, 2015).

A pesar de no existir un diseño de boleta única confirmado en aquel momento, Lozano enumeró una serie de principios que entendía debían ser comunes a cualquier sistema que se implementara, “con el fin de anticipar certeza acerca de las reglas a las que se someterán los comicios”:

a) no resulta contrario a la ley un sistema donde las opciones se le presenten al elector en una secuencia de pantallas;

b) en las PASO,

b1) el sistema puede válidamente presentarle al elector las opciones electorales por agrupación política, porque el objetivo de la elección es elegir, dentro de cada categoría, entre pre-candidatos de una misma agrupación política (cf. el art. 1 del Anexo I de la ley 4894); y

b2) si ese fuere el caso, el sistema debe permitir al elector decidir si va a votar lista completa o por categoría antes de someterle la decisión acerca del partido en cuya interna decide participar. Ello a fin de evitar que la circunstancia de comenzar con la pantalla de partidos dificulte al elector la comprensión de que puede participar en una interna distinta por cada categoría de candidatos.

c) Pero, en las elecciones generales, como lo que se eligen son candidatos (personas) —el CE y los arts. 61 y cc de la CCBA—, las opciones, deben ser, primeramente, por

categoría, y, dentro de ellas, por candidatos con las identificaciones partidarias apropiadas;”

En su voto en disidencia, Casas consideró que la Ley N° 4.894 era constitucional en el sentido de que no existía delegación del Poder Legislativo en favor del Ejecutivo. Sin embargo, ratificó el planteo de inconstitucionalidad que hizo la UCR sobre los decretos 441/14 y 513/14, alegando que el Ejecutivo no podía incorporar el “voto electrónico” ni las “tecnologías electrónicas” (entendiendo que en el supuesto de voto electrónico se encuentran comprendidas las tecnologías electrónicas) sin un expreso pronunciamiento de la Legislatura a través de una mayoría de dos tercios de los votos, por operar en la materia el principio de estricta reserva de ley reforzada. Para Casas:

(...) los dos decretos de marras, en las regulaciones que contienen la adopción de “*tecnologías electrónicas*”, y en la medida que no han sido convalidados con las mayorías especiales necesarias por parte de la Legislatura, lo que difícilmente hubiera sido posible, en tanto no hay constancia en las actuaciones de que el Poder Ejecutivo haya comunicado al Departamento Legislativo el *Reglamento Electoral* como proyectos, los Decretos pierden todo sustento legal y virtualidad jurídica, lo que los torna inconstitucionales, lo que así debe declararse.

El presidente del Tribunal sostuvo que no puede considerarse a los decretos anteriormente mencionados como medios para completar aspectos secundarios o menores de la Ley N° 4.894 bajo el argumento de que se trata del ejercicio de facultades reglamentarias que tiene el Ejecutivo, conocidas como reglamentos de ejecución, ya que este tipo de reglamentos “no pueden ser un instrumento para sortear la prohibición de delegación y/o delegación impropia en materias en que rige el principio de estricta reserva de ley reforzada (...) Los reglamentos ejecutivos tienen por objeto hacer efectiva la aplicación de la ley, y por tanto están subordinados a ésta”.

Por último, Casas enumeró una serie de razones con las que buscó reforzar su punto. En primer lugar, citó las declaraciones del miembro informante para la sanción de la Ley N° 4.894, Helio Rébot, que constan en la versión taquigráfica de la sesión: “El Reglamento Electoral definirá, elección tras elección, qué tipo de tecnología utilizar —en el caso que se decida por ella—, pero en todos los casos previa intervención de la Legislatura para la ratificación de ese Reglamento. Es decir, se deja a salvo el derecho de la Legislatura de convalidar o no los reglamentos que se propongan y, con ello, la tecnología que se utilice<sup>35</sup>”. En segundo lugar, que las intervenciones de los legisladores en dicha sesión se refieren casi exclusivamente a la boleta única, con escasa o nula referencia al voto electrónico o a tecnologías electrónicas. En tercer lugar, que en el Anexo II de la Ley N° 4.894 se dedicaron veintidós artículos a la boleta única papel y sólo tres a la incorporación de tecnologías electrónicas. En cuarto lugar, que la implementación de dichas tecnologías representó un verdadero “giro copernicano” respecto de “los usos y prácticas” electorales en el país. Y por último, que el Gobierno de la Ciudad reconoció al contestar la demanda que los incisos h) e i) del Decreto N° 441/14 que permiten la implementación de tecnologías electrónicas, “alteran la filosofía del Régimen de Boleta Única” en tanto las limitaciones del sistema no permitirían contener toda la oferta electoral en una misma pantalla como sí cabría en una papeleta.

El mismo día en que se publicó el fallo, Casas renunció a la presidencia del Tribunal explicando que no podía ser el titular del organismo que tiene a su cargo el control de la implementación del sistema de votación por el cual se manifestó en contra. “(...) puede generarse una errónea percepción de observadores desprevenidos, en el sentido de que los inconvenientes, demoras y errores que, eventualmente, pudieran suscitarse en las elecciones (...) deban ser atribuidos a que debiendo asumir las mayores responsabilidades en el proceso electoral, tal estado de situación obedecería a un obrar desinteresado de mi parte, vista la postura que por la

---

<sup>35</sup> En este punto vale aclarar que según la jurisprudencia que ha establecido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, si bien es cierto que las palabras de los legisladores pronunciadas en el Congreso en el ámbito de discusión de una ley son manifestaciones de carácter individual, en el caso del miembro informante “constituyen una fuente propia de interpretación” (Casas, 2015, Fallo TSJ).

inconstitucionalidad sobre los mecanismos electrónicos que sustenté”, explicó Casas en una carta a sus compañeros (LetraP, 2015). Fue reemplazado en su cargo por Luis Francisco Lozano.

## CAPÍTULO IV. Etapa de implementación de la norma

A los fines del análisis puede considerarse que la fase de implementación de la reforma electoral porteña se inicia con la licitación de las máquinas de votación electrónica con soporte papel. Posteriormente se analizan las etapas de postergación del uso del sistema en las elecciones primarias, la capacitación del electorado, la campaña de comunicación del nuevo sistema de votación, la puesta a prueba del mismo en las PASO mediante un simulacro y la implementación propiamente dicha en los comicios generales del 5 de julio y en la segunda vuelta, el 19 de julio de 2015. De esta manera, se intentará dar cuenta de forma más acabada de lo que implicó la puesta en marcha del sistema BUE, incluidos los conflictos de intereses entre los distintos actores del Gobierno porteño que participaron del proceso, así como de éstos con otras fuerzas políticas e instituciones de la sociedad civil que tuvieron injerencia directa o indirectamente en el tema.

### **1. La licitación de la BUE: conflicto entre oferentes y mediación judicial**

El Ministerio de Justicia y Seguridad a cargo de Guillermo Montenegro hizo un llamado para la contratación de “un servicio de incorporación de dispositivos electrónicos de emisión de voto y escrutinio de los actos electorales de la Ciudad” mediante la Resolución 21/MJYSGC/15, el 13 de enero de 2015<sup>36</sup>. De esta manera se desestima la contratación directa argumentando que “las características propias del servicio, así como también su trascendencia, importancia y el interés público comprometido han determinado la razonabilidad de que dichos pliegos sean adquiridos por los proveedores interesados previo pago de una suma de dinero”; esto es, la adquisición de los pliegos no es de carácter gratuito sino que está valuada en \$150 mil con el objetivo de proteger los intereses económicos del Gobierno porteño y para compensar los costos de elaboración e impresión de los mismos, según consta en

---

<sup>36</sup> Según consta en el pliego de la licitación, “el GCBA realizará la licitación pública a través de la DGCYC. La ejecución del contrato estará a cargo del TSJ”. El Tribunal Superior de Justicia es la autoridad electoral, entendida ésta como el órgano que tiene a su cargo la ejecución de la contratación (pliego licitación, 2015:41-45).

el documento. Asimismo, en las bases y condiciones de la licitación se establece un monto estimado de \$245 millones para la adquisición de los servicios de incorporación de tecnología electrónica a los actos electorales de la Ciudad.

El servicio licitado supone la provisión, instalación, puesta en marcha y mantenimiento de 9.500<sup>37</sup> dispositivos electrónicos de emisión del voto y escrutinio, y un dispositivo por establecimiento de votación para la transmisión de datos del acto electoral, así como el personal técnico que se encargue de las acciones mencionadas – uno por cada lugar de votación con menos de 12 mesas, y dos en cada lugar de votación que supere ese número-. Según lo establece el pliego, el mismo deberá prestarse en las elecciones primarias y generales en primera vuelta de forma obligatoria, y generales en segunda vuelta solo si las hubiera.

Las empresas Magic Software Argentina (MSA) y Smartmatic presentaron ofertas iniciales para hacerse con la provisión del servicio, la primera por \$218.049.750 y la segunda por \$ 203.785.823 (Boletín Oficial CABA, 5 de febrero de 2015). MSA resultó ganadora, por lo que Smartmatic presentó un amparo ante la Justicia para que se declare la nulidad del proceso de licitación y de preadjudicación “por inconstitucionalidad, ilegalidad y arbitrariedad” entendiéndose que la licitación estaba dirigida a un “oferente en particular”. Asimismo, Smartmatic sostuvo que la oferta preseleccionada contraviene los términos establecidos por el Régimen Normativo de Boleta Única y Tecnologías Electrónicas y su reglamentación. El recurso fue desestimado por el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario porteño N° 11, a cargo de la jueza Ana Paola Cabezas, alegando que “la Administración pareciera haber obrado dentro de las posibilidades que el marco normativo le permitía, sin que se vislumbren la ilegalidad o arbitrariedad manifiesta alegadas” (Expte. N° 12.077, 2015:3)

---

<sup>37</sup> En el pliego de la licitación se indica que las 9.500 máquinas responden a: 7.500 dispositivos para el total de las mesas electorales de la Ciudad, 1.000 dispositivos de respaldo y 1.000 dispositivos para las capacitaciones a cargo del TSJ -150 máquinas para instruir a los capacitadores de las autoridades de mesa- y del Gobierno de la Ciudad -850 máquinas para capacitar a la ciudadanía-. Se estimó un total de 2.513.000 electores (pliego licitación, 2015:89).

Para la evaluación de las ofertas, y según consta en las condiciones de la licitación, se valoró la experiencia de la empresa en “proyectos de envergadura similar” –esto es, “la provisión de servicios con sistemas similares en elecciones en la República Argentina y/u otros países (...) en elecciones de más de 200 mil votantes para cargos públicos”- y el stock de máquinas en función de la cantidad requerida, así como la solvencia empresarial de los oferentes. Es sobre estas pautas que Smartmatic entendió que “el Pliego de Bases y Condiciones que rige la contratación fue interpretado por la Administración en forma tal de beneficiar a un oferente en particular” (Expte. N° 12.077, 2015:2), ya que MSA había sido la encargada de implementar el sistema de boleta única electrónica en Salta de manera gradual desde 2009 -el cual había sido considerado por el Gobierno porteño para la redacción del proyecto de ley de boleta única y tecnologías electrónicas- y contaba con una cantidad considerable de máquinas en el territorio para ser usadas de forma inmediata.

Al respecto, un alto funcionario de la Defensoría del Pueblo que participó del proceso de implementación de la política pública y siguió de cerca la licitación del sistema BUE (informante 10) opina:

Termina siendo a medida, no porque a lo mejor se haya direccionado específicamente, pero si vos lees la licitación hay cosas que sólo MSA podía cumplir. Pero por otro lado te pueden decir "es el recaudo que yo tengo para que no fracase la elección", que es la discusión que siempre se presenta con los funcionarios en este tipo de cosas. Los funcionarios quieren tener el recaudo de que las cosas salgan bien.

Poder Ciudadano realizó un informe crítico sobre el proceso de licitación del nuevo sistema de votación a partir del análisis de los pliegos del mismo y observó una serie de cuestiones, a saber: los tiempos para el armado y la presentación de las ofertas eran muy limitados como para llevar a cabo una licitación pública ordenada, competitiva y transparente; al presentarse las ofertas técnicas y económicas de manera conjunta la segunda podría tener más peso que la primera a la hora de definir el

ganador, lo que es desaconsejable; era "excesivamente limitado" el tiempo que se preveía para la contratación del proveedor del servicio, la capacitación de electores y autoridades, y la implementación del sistema en las PASO; la falta de certeza sobre el sistema de votación por parte de los partidos políticos a sólo tres meses de la elección; y la falta de definición de parámetros mínimos mediante los cuales se pueda tener la seguridad de que el personal técnico afectado a los comicios no tendrá "ningún tipo de intereses cruzados o injerencia partidaria" (Observaciones y apreciaciones acerca del proceso de implementación del voto electrónico en la Ciudad de Buenos Aires, 2015).

La Comisión de Evaluación de las ofertas estuvo integrada por Roberto Gigante (Ministerio de Hacienda), Bruno Screnci (Ministerio de Gobierno), Felipe Miguel (Jefatura de Gabinete de Ministros), Eduardo Macchiavelli (Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana) y Gustavo Lonegro (Ministerio de Justicia y Seguridad). En la preadjudicación que se publicó en el Boletín Oficial el 5 de febrero de 2015 se sostuvo que Smartmatic no presentó todos los documentos requeridos en las bases y condiciones de la licitación –por ejemplo, carecía de CUIT-, ni documentación que respaldara la presentación que hizo la empresa en la oferta -por caso, ser la propietaria exclusiva del software incluido en el dispositivo-.

Tras solicitar una mejora de la oferta original, el Gobierno porteño finalmente contrató a MSA por \$216.049.750 (Decreto N° 60/15, Boletín Oficial 20 de febrero de 2015). Posteriormente se hizo una readecuación de la oferta licitatoria (Resolución N° 218/MJYSGC/15, Boletín Oficial 10 de abril de 2015) debido a la suspensión de la implementación del sistema de boleta única electrónica en las elecciones primarias, por lo que MSA recibió \$163.179.677, monto que contempla la prestación del servicio en las elecciones generales de primera y segunda vuelta, y la puesta a disposición de máquinas para capacitar al electorado el día de las PASO, así como también la realización del escrutinio provisorio de las elecciones primarias.

## **2. Las PASO pueden esperar: la postergación de la implementación del sistema BUE para las elecciones generales en primera vuelta**

Desde que la reglamentación de la Ley N° 4.894 dispuso la incorporación de tecnologías electrónicas al proceso de selección de representantes del pueblo, surgió un debate en la opinión pública de si dicha incorporación debía hacerse de manera gradual, como proponían las fuerzas políticas opositoras al macrismo y tal como se llevó a cabo en Salta, o de manera total en las elecciones para Jefe de Gobierno de 2015, como pretendía el Ejecutivo porteño. Fuentes del Gobierno de la Ciudad consultadas para este trabajo sostienen que Mauricio Macri optó por implementar el sistema de manera completa en una próxima elección desde el momento mismo en que pensó la opción de votación electrónica para la Ciudad, y que mantuvo su postura a pesar de las recomendaciones de asesores en sentido contrario. Explica esta posición un alto funcionario de Ministerio de Gobierno que participó de la redacción e implementación de la norma (informante 2):

Mauricio dijo "lo quiero implementado al 100%" (...) hubo unanimidad en decirle que era una locura ir a toda la Ciudad al mismo tiempo sin hacer un período de prueba, no hubo una sola voz que estuviera acompañando a la del Jefe de Gobierno y se impuso la del Jefe de Gobierno. (...) él creía que se podía hacer, no le veía diferencia a lo que era hacerlo en partes que hacerlo todo junto. Él decía "el sistema funciona o no funciona, pero va a funcionar" porque él lo había visto funcionar en Salta, y tenía esta idea de que la Ciudad tenía que siempre ser la vanguardia en estos temas del resto de la Nación, y si bien este sistema ya se había implementado en Salta, si se implementaba en la Ciudad iba a ser como la señal, porque a todo esto Mauricio ya como candidato a presidente no dejaba de pedir que el Gobierno Nacional adoptara un sistema de votación diferente a nivel nacional.

En la misma línea, un asesor de Ministerio de Gobierno que participó de la implementación del nuevo sistema (informante 4) agrega:

Hasta último momento, en varias reuniones de tablero recomendamos implementación parcial de la boleta única electrónica: en una comuna del sur y en otra del norte en las PASO, y capaz ampliar a cinco comunas en las Generales. Siempre nosotros recomendamos implementación paulatina y Mauricio confiadísimo decía de ir a las 15 comunas.

La presión de la oposición y de ONGs como Poder Ciudadano para postergar la implementación del sistema en las próximas elecciones se hizo más fuerte frente a los plazos tan cortos para llevar a cabo el proceso, particularmente la capacitación de los electores, autoridades de mesa, delegados judiciales y fiscales partidarios en el uso de la nueva herramienta de votación. Las críticas apuntaron a la dilación de la reglamentación de la Ley N° 4.894 debido a un supuesto interés de Horacio Rodríguez Larreta de postergar la inauguración del sistema BUE para las elecciones generales, guiado por encuestas de que el sistema tradicional de votación lo favorecía en la interna con Michetti, según indica un informante oficialista (informante 3). De acuerdo a entrevistados que en aquel momento formaban parte de la facción larretista del gobierno, el ex Jefe de Gabinete contaba con mayor presencia territorial que Michetti, esto es, tenía militantes partidarios que harían campaña a su favor y repartirían sus boletas antes del día de la elección, lo que supuestamente le permitiría ganar la interna. Al respecto, un legislador oficialista (informante 14) explica:

La interna Michetti-Larreta influyó (en la reforma electoral) cuando decidimos no implementar la boleta única electrónica en la PASO. Creo que la boleta única electrónica le convenía más a Michetti que tenía menos militantes. Sin dudas la no implementación de la boleta única electrónica en las PASO favoreció a Horacio. En definitiva, Gabriela no tenía el control del gobierno, por lo que los tiempos de la implementación se fueron manejando en la dirección de favorecer a Horacio. También fue determinante la posición de Mauricio de apoyar a Horacio como su candidato (informante 14).

En sentido contrario, dos asesores del Ministerio de Gobierno que participaron de la implementación de la política pública afirman:

La verdad es que entre que se resolvieron los conflictos judiciales y se hizo la licitación, era muy difícil, los tiempos no daban para implementarlo en la Ciudad. Si hubo una segunda intención la desconozco (informante 2).

Si vos tenés que capacitar 2.500.000 personas en período estival para poder llegar al 26 de abril (fecha de las PASO), la verdad no llegabas. Desconozco los matices políticos, pero los tiempos de implementación de la política pública fueron totalmente locos, tendrían que haber sido más holgados (informante 4).

Autoridades de la empresa MSA entrevistadas para este trabajo sostienen que el tan mentado gradualismo sólo es posible en lo relativo a los cambios que tiene que afrontar la institución cuando se trata del cambio de sistema, esto es, el gobierno puede llevar a cabo esos cambios por etapas en lugar de hacerlo de una sola vez, pero en el caso del elector dicho cambio siempre es total. Explica el informante 15:

El gradualismo está en la institución que lo aplica, que tiene que capacitar al 100% de las autoridades de mesa y al 100% de la ciudadanía. El gradualismo de Salta no tuvo nada que ver con el elector, y al elector que vos le enseñás a votar con un sistema, le cambiaste 100% el sistema, no hay gradualismo en el elector, hay gradualismo en la institución, o sea, el que tiene el problema de llegar a toda la ciudadanía es la institución y su logística, no el elector (...) Cualquiera que haya aplicado el sistema, te dice que el elector tiene cero problemas con el sistema, es tremendamente intuitivo.

Asimismo opina que el Gobierno de la Ciudad, a pesar de la falta de experiencia en el tema, estaba preparado en términos institucionales para llevar a cabo una

implementación total del sistema de una vez y que, por sus características<sup>38</sup>, el elector porteño estaba capacitado para afrontar ese cambio. Es por ello que sostiene que la no implementación del sistema responde a razones políticas.

La razón fue política, no técnica, por la interna Michetti-Larreta. Para mí claramente necesitaban el aparato para ganarle a Michetti. (...) Institucionalmente tal vez no estabas listo para hacer todo o tenías miedo, sí tenías miedo, deberías haber hecho una experiencia para sacártelo en la primera la elección, porque después la segunda elección la haces con mucho más conocimiento. Fijate que en la segunda vuelta los tipos estaban mucho más tranquilos, se sacaron todos los nervios en la primera (informante 15).

La Defensoría del Pueblo, a cargo de Alejandro Amor, presentó un informe ante la Legislatura (25 de febrero de 2015) en el que advierte de la "escasez en los plazos necesarios y razonables para llevar adelante la capacitación en el uso de la nueva tecnología electoral" (Informe Especial, 2015:7) de las autoridades de mesa, fiscales partidarios y electores, y sugiere la no implementación del sistema de boleta única electrónica en las elecciones primarias así como su puesta en marcha progresiva y gradual tal como se hizo en Salta - "un cambio planificado, debidamente experimentado y/o gradual"-, alegando que "para llevar a cabo el nuevo sistema la ciudadanía aún carece de los elementos básicos y fundamentales de conocimiento para votar como cada uno quiera votar" (Informe Especial, 2015:2), lo que, a entender de la Defensoría, "hace que la misma sea una herramienta electoral débil que genere incertidumbre y desconfianza (...) Las dificultades que potencialmente surjan de la implementación en este contexto, puede afectar el pleno ejercicio de los derechos políticos y la legitimidad social del sistema electoral, expresado en una caída en el nivel de participación y en un aumento de votos en blanco o nulos" (Informe Especial, 2015:2-8), se puntualiza. En ese sentido se agrega:

Si a la fecha no se cuenta ni siquiera con los elementos –máquinas, chips, etc.- necesarios para implementar el sistema, la capacitación del colectivo

---

<sup>38</sup> Las características del electorado porteño a las que refiere el entrevistado son el nivel de instrucción y la familiaridad con la tecnología.

social resulta de cumplimiento imposible, al menos en el corto plazo (...) Frente a un cambio cultural y social en la manera de votar de los vecinos de la CABA, es recomendable actuar con responsabilidad para que la ciudadanía conozca en plenitud la nueva modalidad electoral y reafirmar de este modo las instituciones republicanas (Informe Especial, 2015:7).

En este contexto y con el visto bueno del Poder Ejecutivo, los legisladores oficialistas Cristian Ritondo, Carmen Polledo, Francisco Quintana y Helio Rebot presentaron un proyecto que atendía el reclamo de postergación de la implementación de la boleta única electrónica luego de las elecciones primarias, manteniéndolo en las elecciones generales en primera vuelta y ante un eventual balotaje. La Ley N° 5.241 que suspende la aplicación del Anexo II de la Ley N° 4.894 para las elecciones primarias fue aprobada en sesión especial (4 de marzo de 2015) con 55 votos positivos, 2 negativos y una abstención<sup>39</sup>, y fue reglamentada a través del Decreto N° 118/15. La misma también contemplaba la realización de simulacros de votación con el sistema en los comicios del 26 de abril a fin de capacitar al electorado en el uso de la nueva herramienta de votación, tal cual lo recomendó la Defensoría en su informe, previendo además un mecanismo de evaluación sobre la utilización del sistema.

---

<sup>39</sup> Votaron a favor de la norma José Luis Acevedo, Juan Pablo Arenaza, Christian Bauab, Alejandra Caballero, Cecilia De la Torre, Agustín Forchieri, Jorge Garayalde, Alejandro García, Raquel Herrero, Héctor Huici, Daniel Lipovetzy, Diana Martínez Barrios, Victoria Morales Gorleri, Oscar Moscariello, Enzo Pagani, Iván Petrella, Carmen Polledo, Daniel Presti, Roberto Quattromano, Francisco Quintana, Helio Rebot, Cristian Ritondo, Lía Rueda, Federico Salvai, Gabriela Seijo, María Spalla y Paula Villalva (PRO); Gabriela Alegre, Jorge Esteban Aragón, Gabriel Fuks, Dante Gullo, María Rosa Muiños, Claudia Neira, Paula Penacca, Lorena Pokoik, María Rachid, Victoria Roldán Méndez y Jorge Taiana (FPV); Inés Gorbea, Juan Nosiglia y Hernán Rossi (Suma+); Maximiliano Ferraro y Paula Oliveto (CC); José Campagnoli y Gabriela Cerruti (NE); Anibal Ibarra y Fernando Muñoz (FPyP); Cristina García de Aurteneche y Graciela Ocaña (Confianza Pública); Claudio Palmeyro (Sindical Peronista); Ariel Arce (PS); Pablo Ferreyra (Seamos Libres); Javier Gentilini (Sur); y Gustavo Vera (Bien Común). Votaron en contra Alejandro Bodart (MST) y Marcelo Ramal (FIT). Se abstuvo Pablo Bergel (Verde al Sur). Estuvieron ausentes con María Julia Estenssoro (Suma+) y Virginia González Gass (PSA). Presidió la sesión Cristian Ritondo (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, versión taquigráfica, 26 de abril de 2015).

### 3. Operativo capacitación

La capacitación de todas las partes intervinientes en la votación (ciudadanos, autoridades de mesa, delegados judiciales, fiscales partidarios, autoridades de aplicación) supuso la conformación de un equipo de trabajo que se mantendría durante el proceso de implementación propiamente dicho del nuevo sistema de sufragio. Según coinciden distintas fuentes consultadas para este trabajo, el grupo estaba compuesto por: el jefe de asesores de la Jefatura de Gabinete Felipe Miguel y sus colaboradores Juan José Gómez Centurión y Julián Astarloa (Jefatura de Gabinete); el Director General Electoral Ezio Emiliosi (Ministerio de Justicia y Seguridad); el Director General de Reforma Política Marcelo Bermolen y sus gerentes operativos Maribel Dalio y Facundo Galván (Ministerio de Gobierno); el Director Ejecutivo de la Agencia de Sistemas de Información Raúl Martínez (Ministerio de Modernización); Pablo Pérez Paladino, encargado de la campaña de comunicación del nuevo instrumento de sufragio (Secretaría General); el Subsecretario de Tercera Edad y apoderado de PRO Claudio Romero (Desarrollo Humano y Hábitat); los asesores del Defensor del Pueblo Alejandro Amor, Dolores Gandulfo y Daniel Ingrasia (Defensoría del Pueblo); el jefe comunal Facundo Carillo, enlace con las comunas; y Julieta Miragalla por la Unidad de Organización Electoral del Gobierno de la Ciudad (Ministerio de Justicia y Seguridad), designada por la jueza Servini de Cubría como su persona de confianza.

Asimismo existía lo que se conoce como una "mesa chica", que tomaba las decisiones y daba órdenes para su ejecución al equipo de trabajo anteriormente mencionado. La mesa estaba integrada por Felipe Miguel, coordinador general del equipo de trabajo, Roberto Gigante (Desarrollo Económico), Bruno Scenci (Ministerio de Gobierno), Eduardo Machiavelli (Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana), Javier Buján (Ministerio Justicia) y Claudio Romero (Secretaría de Tercera Edad y apoderado de PRO)<sup>40</sup>. De acuerdo a los entrevistados, la composición de la mesa fue definida por Horacio Rodríguez Larreta en conjunto

---

<sup>40</sup> Gigante, Miguel, Scenci y Macchiavelli también integraron la comisión de evaluación de ofertas que eligió a MSA como adjudicataria de la prestación del servicio de boleta única electrónica.

con el ministro de Gobierno Emilio Monzó y el ministro de Justicia y Seguridad Guillermo Montenegro. Un asesor que trabajó bajo las órdenes de este grupo (informante 4) explica:

Esta mesa definía la implementación, tomaba las definiciones estratégicas de lo que iba a ser la boleta de votación para 2015. Era la mesa chica en la que se definía todo. Después nosotros en la mesa de implementación articulábamos solamente con Felipe, que fue el que guió la mesa de ejecución.

La capacitación de los ciudadanos estuvo a cargo de Ministerio de Gobierno a través de su Dirección de Reforma Política, en conjunto con la Defensoría del Pueblo. Ésta última se encargó, junto con la Secretaría de Hábitat e Inclusión y la Subsecretaría de Tercera Edad del Gobierno de la Ciudad, de instruir grupos vulnerables, esto es, ciudadanos de la tercera edad -que en general no están familiarizados con la tecnología-, discapacitados, electores en situación de encierro (instituto de menores y cárceles) y aquellos que viven en situación de vulnerabilidad social, "la gente que vive en asentamientos o villas, zonas de la Ciudad con menor conectividad, que por ahí tienen conectividad por el celular pero no reciben la información adecuada de lo que está sucediendo", explica el informante 10. La Defensoría también capacitó a los apoderados de las fuerzas políticas. Según el informante 10, el organismo contó con 200 máquinas para capacitar en territorio y movilizó unos 2.800 voluntarios en el campo, que fueron capacitados por miembros del Tribunal Electoral de Salta tras la celebración de un convenio.

La Dirección de Reforma Política llevó a cabo la capacitación a través de tres ejes: un programa de instrucción en las escuelas, en el que los alumnos mayores de 16 años probaban un simulador de boleta única electrónica, lo que apuntaba a su vez a que se convirtieran en replicadores en el hogar; un programa de estaciones cívicas, con máquinas de votación en distintos puntos de alta afluencia en la Ciudad, incluidos universidades, shoppings e hipermercados; y vía Internet, a través de un simulador de

votación disponible en la web del Gobierno de la Ciudad. Los capacitadores eran mayormente estudiantes y graduados universitarios que fueron seleccionados e instruidos por miembros de la Dirección de Reforma Política; de los más de 1.000 participantes, 45 fueron designados coordinadores comunales (Informe de Gestión DGRPOL, 2015).

La campaña de capacitación del electorado comenzó una vez que el Tribunal Superior de Justicia aprobó el formato en el que la oferta electoral aparecería en la pantalla, tal cual lo dispone el Decreto N° 441/14. El Tribunal definió la "secuencia de las pantallas" luego de celebrar una audiencia informativa, el 21 de mayo, en la que se escucharon las opiniones de las agrupaciones políticas inscriptas en las elecciones generales (Acordada Electoral 17/15, 27 de mayo). La capacitación de los ciudadanos se extendió desde mayo hasta el 5 de julio, día de las elecciones generales en primera vuelta, en las que se dispuso en cada centro de votación simuladores de las máquinas BUE para que se instruyeran aquellos que manifestaban desconocer el sistema cuando llegaban a la mesa asignada para sufragar.

Según un informe de la Dirección de Reforma Política del Gobierno de la Ciudad se capacitó a 2.277.475 personas, que fueron alcanzados según muestra el siguiente cuadro (cuadro 1):

Segmento	Capacitados	Observaciones
Simulador <i>on-line</i>	635.460	Dato actualizado al 17/7. Incluye 25.624 capacitados luego de las elecciones generales del 5 de Julio.
Centros de Consulta BUE	343.658	Dato definitivo. 4.898 capacitados luego de las elecciones generales del 5 de Julio.
Simulacro PASO <sup>41</sup>	300.000	Dato definitivo.
Operativo 5 de julio	318.903	Dato definitivo. Considerando los 709 Centros de capacitación desde los que se recibieron datos, la cantidad es de 275.816. Proyectado a 877 Centros.
Defensoría del pueblo	170.000	Dato actualizado al 5/7. Acciones de Defensoría luego de las PASO (y hasta las Elecciones Generales) en gremios, centros de jubilados, charlas.
Tercera edad	103.000	Dato definitivo. Incluye 1.000 capacitados luego de las elecciones generales del 5 de Julio.
Feria del libro	100.000	Dato definitivo.
Operativo 19 de julio	55.919	Dato definitivo. Considerando los 830 Centros de capacitación desde los que se recibieron datos, la cantidad es de 52.923. Proyectado a 877 Centros.
Mi voto, mi elección	46.000	Dato definitivo.
Operativo 4 de julio	32.729	Dato definitivo.
Poblaciones vulnerables	28.807	Composición: Defensoría: 19.807 (incluye SECHI e IVC)/ Desarrollo social: 9.000 (*ver hoja 2)
Fiscales	23.000	Actualizado hasta las elecciones generales del 5 de Julio.
Autoridades de mesa	14.000	Actualizado hasta las elecciones generales del 5 de Julio.
Capacitadores	3.878	Composición: 1.400 Reforma Política, 3.000 Defensoría, 43 SECHI, 160 IVC, 35 Cambio Cultural, 40 Tercera Edad.
Delegados judiciales	1.855	Actualizado hasta las elecciones generales del 5 de Julio.
Especial empleados públicos	1.266	Dato definitivo.
<b>TOTAL</b>	<b>2.277.475</b>	

Fuente: Dirección de Reforma Política del Gobierno de la Ciudad. Informe de Gestión, 2015.

<sup>41</sup> Durante los comicios del 26 de abril se realizó un simulacro de votación con el sistema BUE, tal como lo establece el artículo 8 de la Ley N° 5.241, en el 95% de los establecimientos habilitados para sufragar, con el despliegue de más de mil máquinas operadas por capacitadores que explicaron a más de 300 mil vecinos las características del nuevo sistema (Informe Defensoría del Pueblo, 2015).

Las autoridades y miembros del Tribunal Superior de Justicia afectados a la celebración de los comicios fueron capacitados por personal de la empresa MSA, al igual que los funcionarios de la Dirección Electoral del Gobierno de la Ciudad y del Juzgado Federal N° 1. Los delegados electorales fueron capacitados por autoridades del Tribunal. A las autoridades de mesa las capacitó el Juzgado Federal N° 1 a cargo de la Dra. Servini de Cubría y la Dirección Electoral de la Ciudad se encargó de los fiscales partidarios.

La empresa MSA también instruyó a los técnicos que, bajo supervisión de los delegados electorales, eran los encargados de intervenir antes las fallas que se presentaran en las máquinas el día de la elección. Unos 1.500 técnicos, según fuentes de la empresa, fueron contratados por MSA a través de Deloitte, situación que un miembro de MSA califica como "inusual" para la compañía ya que "en la mayoría de los lugares en los que trabajamos generalmente le pedimos al tribunal que nos dé los nombres de los técnicos, pero en este caso el Tribunal no estaba para eso, no tenía capacidad" (informante 15). A los técnicos se los instruyó en el uso del sistema en tres días. Sobre la capacitación de éstos, un asesor de la Defensoría del Pueblo que observó el desarrollo de los comicios (informante 17) opina:

La empresa capacitó de manera muy rápida a los técnicos, que son pibes que conocen de informática, y el día de la elección se presentaban problemas que los técnicos no sabían resolver, como algún problema con los auriculares que usaban las personas discapacitadas. O sea que los técnicos tampoco manejaban perfectamente el sistema.

Una de las principales críticas al sistema de boleta única electrónica estuvo enfocada en la figura del técnico, quien posee conocimientos informáticos específicos que no sólo le permiten comprender todos los pasos que implica la votación sino que también lo ubican en una situación de disparidad respecto de las autoridades de mesa, fiscales y electores, quienes carecen de ese saber. Los cuestionamientos de políticos opositores, miembros de la sociedad civil y los denominados hackers apuntaban al

carácter de mediador del técnico entre la máquina y el elector, y planteaban el interrogante de si éstos eran efectivamente parciales a la hora de verificar el correcto funcionamiento de las máquinas de votación o si podían tomar partido por alguno de los candidatos que competían en la elección sin que los votantes y autoridades lo percibieran.

Dichos cuestionamientos se enlazaban con la discusión sobre la permanencia o no del carácter público de la elección. Para los críticos del sistema, la existencia de una empresa que no sólo provee la herramienta de votación sino que también está encargada del recuento de votos, la transmisión de los resultados y la consolidación de los mismos implican la "privatización de la elección". Para los defensores del sistema, el Estado tiene el "control" de la elección y la empresa actúa como cualquier otro proveedor, equiparado con el Correo o las fuerzas de seguridad. Al respecto, un miembro de la empresa MSA (informante 15) y otro del Gobierno de la Ciudad (informante 18) que participaron de la organización de los comicios explican:

[La privatización de la elección] Es un cliché divino y que pega bárbaro, pero es el error más grande que puedes cometer, primero por un tema de costos, yo hago 10 elecciones por año y el Estado sólo tres, con PASO y balotaje, por ende el costo del Estado es gigantesco y la amortización de las máquinas, y el mío (la empresa) no, (...) Después, creer que yo tengo poder para hacer algo es una locura, porque yo soy un proveedor de una herramienta. Ahora, cuando Indra hacía los escrutinios nacionales nadie dijo que se privatizó la elección, cuando el Correo contrataba a terceros para hacer la logística de las urnas nadie se quejó de que se privatizaba la elección, cuando los partidos políticos tienen que ir a imprimir las boletas a las imprentas privadas y cae un partido más grande, pone más guita y tiran abajo todo lo que estaban haciendo para el partido más chico y empiezan a imprimir para los otros ¿eso no es privatizar la elección? (informante 15)

No hubo privatización, privatización es otra cosa (...) Si vos tenés la capacidad de decisión y de conducción, ¿en dónde está privatizado? (...) La seguridad y la logística están garantizadas, nosotros (la Dirección) somos los que conducimos a la empresa, con la Procuración y el TSJ al lado, (ellos) me asisten jurídicamente, ante cualquier cosa lo consulto a Procuración y ahí dictamino. Entonces, el proceso no está privatizado. Si me decís que le di la seguridad a Prosegur, que está MSA, y que la definición de algún contencioso planteado por los participantes del comicio la hace el tribunal de penas de la AFA, entonces sí te privaticé el comicio. Nosotros tenemos un orgullo, este distrito no ha tenido desde el '83, y me animaría a decir que desde antes, un solo comicio observado, ¿a vos te parece que vamos a poner en juego eso? ¿Para qué? (informante 18).

A partir de la polémica sobre la privatización o no de la elección, el Tribunal Superior de Justicia dispuso, por recomendación de la Defensoría del Pueblo y el equipo de auditoría de la Universidad de Buenos Aires, que el técnico sólo podía intervenir sobre las máquinas con autorización del delegado judicial del centro de votación.

Otro de los puntos conflictivos de la capacitación tuvo que ver con que las fuerzas políticas opositoras no contaban con máquinas para capacitar a los ciudadanos y a sus fiscales partidarios. El Tribunal Superior de Justicia ordenó al Gobierno de la Ciudad que ponga a disposición de las agrupaciones políticas que competirían en las elecciones generales una máquina de votación por agrupación y por comuna durante el término mínimo de seis días, entre el 15 y el 28 de junio (Resolución de Presidencia 127/15). Una acción judicial de ECO denunciando haber encontrado máquinas en un local partidario de PRO en Villa Crespo con las cuales se capacitaba a fiscales partidarios previo a las fechas indicadas, hizo que el Tribunal prorrogara por tres días la puesta a disposición de las máquinas a fin de garantizar "la participación igualitaria de las agrupaciones políticas" (Expte. N° 12319/2015).

También existieron conflictos al interior del equipo de trabajo encargado de llevar a cabo la implementación del nuevo sistema de votación. Según coinciden los

entrevistados que participaron de ese proceso, el mayor conflicto se dio entre distintas dependencias del Gobierno de la Ciudad entre las cuales se superponían responsabilidades, esto es, la Dirección Electoral del Ministerio de Justicia y Seguridad y la Dirección de Reforma Política del Ministerio de Gobierno en términos de la capacitación del electorado y la disposición de máquinas para ese fin. Felipe Miguel, según indican, fue una figura clave para desactivar esos conflictos. Miembros del equipo de trabajo que participaron de la implementación del sistema BUE explican:

Había conflicto de competencias entre Bermolén (Dirección de Reforma Política), la Dirección Electoral, la Jefatura de Gabinete por la capacitación de los electores, todos querían hacer los mismo, todos decían que eran competentes en lo que hacían (...) En cualquier otro lugar la Dirección Electoral maneja fuertemente ese tema, en este caso eran la Dirección Electoral y Jefatura de Gabinete, trabajaban en yunta. Emiliossi jugaba con Felipe, porque Felipe conseguía rápidamente lo que necesitaba Emiliossi. El nivel de burocracia que tiene la Dirección Electoral no coincide con la función que tiene (...) También tuvimos dificultades nosotros en el hecho de que se pasaban ellos [los actores de la mesa coordinadora] máquinas, pero no nos avisaban. En un principio venía cada uno y te pedía "necesito 40 máquinas", y te ponen en una situación de "va a fracasar la elección si no me la das". Era un poco descontrolado y, tal es así, que terminaron volviendo menos máquinas de las que entregamos (informante 15).

Cuando llega Felipe Miguel como coordinador, se ordena el proceso, no porque los otros interlocutores del gobierno no aportaran, sino porque faltaba una coordinación centralizada, que es el trabajo que empezó a ejercer Felipe Miguel (informante 10).

Felipe tuvo que llamar gente, habilitar shoppings, comunas... Si no empujaba Jefatura, Larreta mismo, para abrir lugares a la capacitación no hubiéramos llegado a cumplir la meta, porque nosotros llamábamos desde la

Dirección para tener presencia en los lugares y nos cortaban el teléfono (informante 4).

Son muchos actores y cada uno tiene intereses que no quiere perder, porque cuando se cambia este sistema hay actores que pasan a tener menos protagonismo y menos roles, por ejemplo el correo, que al principio generaba algún tipo de resistencia (informante 19).

#### 4. Campaña de comunicación: Cuidar la democracia es cuidar el futuro

Bajo el lema "Cuidar la democracia es defender el futuro" el Gobierno de la Ciudad llevó a cabo una campaña de comunicación del nuevo sistema de votación electrónica con soporte papel que se dividió en cinco áreas: masiva, directa, online, vía web del GCBA y capacitación ciudadana. El universo de personas alcanzado en cada área con las acciones llevadas a cabo se observa en el siguiente resumen de impacto (cuadro 2):

Resumen de Impacto	
Tipo de Campaña	Alcance
Masiva: difusión a través de spots en radio, tv y gráfica en medios de mayor audiencia .	AMBA: 9.779.040 personas. Se llegó a un 90% de cobertura potencial que representaría a un total de 8.801.136 personas.  TOTAL PAIS: 29.844.000 personas.
Directa	-Flyers impresos: 1.420.000 - distribución en 150 centros de consulta, eventos del GCBA y escuelas públicas- . Cantidad de contacto por elector: 2.  -E.flyer a: 1.200.000. Entregados: 879.741. Aperturas: 95.419 (11%) Clics: 15.059 (16%) . Visitas en YouTube: 1.585.933.

	-E.flyer enviados a empleados del GCBA: 160.000.
Online	-2.850.500 de personas fueron alcanzadas en redes sociales. -177.180.000 veces se mostraron banners o anuncios -medios tradicionales <sup>42</sup> 77%, Google 11%, Facebook 9%, Youtube 3%-. -2.000.000 de clics en publicidad online -Youtube 61%, medios tradicionales 18%, Facebook 16%, Google 14%-.
Página web www.buenosaires.gob.ar/boletaelectronica	Cantidad de visitas totales: 676.863 personas.
Capacitación Ciudadana	2.026.947 de personas capacitadas

Fuente: Secretaría General, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Funcionarios del Ejecutivo porteño que participaron de la coordinación de la campaña de comunicación mencionada indican que ésta comenzó dos meses y medio antes del día de los comicios, apenas poco tiempo previo a la celebración de las PASO, y señalaron que:

La gente no sabe que hay una elección si vos arrancas muy temprano. Necesitás que (la persona) esté concientizado como consecuencia de la campaña para que puedas capacitarlo, recién el último mes (previo a la elección) podés hacer hincapié fuerte en la calle con la gente, sino no vale la pena, estás haciendo un esfuerzo enorme por muy poca gente y se va a volver a capacitar un mes antes porque no se va a acordar de lo que hizo hace dos meses (informante 16).

<sup>42</sup> Banners en 26 medios tradicionales y sitios de interés (Clarín, La Nación, Infobae, Los 40 principales, Yahoo, Mercado libre, Spotify, entre otros).

## 5. El estreno del sistema BUE en los comicios del 5 de julio

Los electores de la Ciudad votaron por primera vez con el sistema de boleta única electrónica en las elecciones generales en primera vuelta, el 5 de julio de 2015<sup>43</sup>. El Tribunal Superior de Justicia, en tanto autoridad de aplicación, coordinó la organización del comicio con la Dirección Electoral del Ministerio de Justicia y Seguridad porteño. Asimismo, estuvieron involucrados en la tarea el Ministerio de Educación de la Ciudad, que puso a disposición los establecimientos educativos para que se montaran las mesas de votación; el Correo Argentino; la empresa MSA; el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 1; la Dirección de Tecnología del Consejo de la Magistratura de la Nación, encargada del procesamiento de datos del escrutinio definitivo; y por parte de las fuerzas de Seguridad, Gendarmería Nacional -encargada de la custodia en el interior de los establecimientos de votación-, la ex Policía Metropolitana y la Policía Federal -encargadas de la custodia exterior de los establecimientos de votación-.

De acuerdo a datos de la Dirección Electoral de la Ciudad, se utilizaron 7.377 dispositivos de votación para cubrir el total de las mesas electorales, 1.000 de respaldo en caso de contingencias<sup>44</sup> y en cada establecimiento de votación se dispusieron una o dos máquinas para capacitación de acuerdo la cantidad de mesas habilitadas. El padrón definitivo fue de 2.555.967 electores (Boletín Oficial, 23 de julio de 2015).

Fuentes de la empresa indican que las máquinas fueron entregadas a la Dirección Electoral entre 15 y 20 días antes de la elección y fueron depositadas en el centro de logística ubicado en el barrio de Caballito para ser auditadas por la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires. El Tribunal Superior de Justicia celebró un convenio de asistencia técnica con dicha facultad para que ésta audite el sistema electrónico a ser implementado en las elecciones del 26 de

---

<sup>43</sup> En el caso de la Comuna 9 se realizó además una consulta popular para que la misma pase a llamarse Lisandro De la Torre.

<sup>44</sup> De acuerdo a un alto funcionario de MSA, “la mayoría de las máquinas (de backup) estaban en las escuelas y después tenías camionetas por zonas de la ciudad que tenían máquinas por si se daba la casualidad que tenían muchos problemas en una escuela y tenías que ir a reponer alguna” (informante 15.)

abril, 5 de julio y eventual balotaje del 19 de julio por el monto de \$1.558.750 (Resolución Administrativa 6/15); el mismo consta de cinco informes presentados el 16 de abril, 1, 9 y 23 de junio, y 17 de julio.

Según se establece en el convenio, la auditoría alcanzó el software, firmware y hardware que se usaría en las elecciones generales y en la segunda vuelta, y la configuración y carga de las listas de candidatos para dichas elecciones, así como también el sistema de procesamiento informático para cargar y controlar los datos de las actas de escrutinio de mesa de las elecciones primarias, y consolidar y publicar los resultados provisorios. El acuerdo no incluye la auditoría del sistema de operaciones que MSA utilizó para el seguimiento y control del operativo el día de los comicios, así como tampoco la capacitación de electores y autoridades de mesa. Además se auditaron máquinas elegidas al azar en los comicios generales.

En el informe final de la auditoría se señala que la implementación de la boleta única electrónica fue “exitosa y sin mayores sobresaltos”, argumentando que “el sistema en general, tanto el hardware, como el software y, particularmente, los procedimientos funcionaron en forma correcta y esta auditoría entiende que la ciudadanía pudo expresar su voluntad” (OAT 3/15. Informe final, 2015:14). Sin embargo, se advierte y recomienda:

Más allá de que las jornadas electorales transcurrieron sin inconvenientes y el sistema funcionó correctamente, todo el proceso de adopción, adquisición y auditoría fue hecho con demasiado apuro y con algún grado de improvisación, impidiendo que los procesos en general y la auditoría y la capacitación en particular, sean más efectivos (OAT 3/15. Informe final, 2015:14).

Por su parte, la Defensoría del Pueblo solicitó una auditoría sobre el sistema BUE al Instituto Tecnológico de Buenos Aires<sup>45</sup> (ITBA), y el Ministerio de Modernización realizó una auditoría de las máquinas de carácter interno a través de la Agencia de Sistemas de Información (ASI). Según fuentes del Ejecutivo consultadas, “queríamos estar seguros y despejar todo tipo de rumores sobre la violabilidad del sistema y otras inquietudes que había” (informante 19).

En cuanto a los problemas que presentó el sistema BUE, personal jerárquico de la empresa MSA entrevistado para este trabajo sostuvo que sólo fueron reemplazadas 36 máquinas en total por fallas técnicas el día de las elecciones generales en primera y segunda vuelta. Por otro parte, dos días antes de las PASO, el programador Joaquín Sorianello penetró el software de MSA para detectar problemas de vulnerabilidad y, al comprobar que existían fallas, dio aviso a la empresa y describió la situación en redes sociales. Por ello, Sorianello fue acusado de querer generar fallas en el sistema y en la transparencia de los comicios, y fue sobreseído por la división de Delitos Informáticos de la ex Policía Metropolitana. Sobre ello, un directivo de la empresa (informante 15) manifestó:

En todas las publicaciones tenés intentos de hackeo y más en ésta porque es una exposición enorme, hackear algo así te da presencia dentro del mundo del hacker. Hasta ahora nunca lograron hackearnos a nosotros, si hackearon a la ASI en ese momento en denegación de servicio, le clavaron 100 mil millones de consultas en la página y se clavó la página<sup>46</sup>.

Por otra parte, el diario Página 12 publicó que hubo denuncias de “sobrevotos” en las Comunas 11 y 14 que nunca llegaron a la Justicia. Al respecto el informante 15 aclara:

---

<sup>45</sup> La auditoría del ITBA para la Defensoría fue realizada sobre una de las máquinas de capacitación “que operan únicamente en modo de emisión de votos”, según consta en el informe, y sobre un conjunto de “boletas únicas electrónicas para pruebas” (Defensoría del Pueblo, 2015).

<sup>46</sup> Funcionarios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no dieron respuesta sobre el tema. Desde la Dirección Electoral porteña sólo corroboraron que “hubo intentos de hackeo pero la ASI los frenó” (informante 18).

Cambiaron mal los datos de electores de una comuna y otra, o sea, la cantidad de electores por mesa y cantidad de electores totales sumaba mal, entonces, en un lugar sobraban votos y en el otro tenían un porcentaje mucho más bajo. Estaba mal en el sistema pero en cuanto se corrigió eso volvió a estar todo bien, por eso no se hicieron denuncias.

Además se registraron fallas en la transmisión de 532 mesas, cuyas actas de transmisión tuvieron que ser trasladadas a la Legislatura por disposición del Tribunal Superior de Justicia para que se realice allí el escrutinio manual; del escrutinio provisorio participaron también los apoderados de los partidos. Un miembro de la empresa que fue parte del operativo de contingencia (informante 15) explicó que los problemas de transmisión registrados –“problemas de IP que no habían surgido en las pruebas de transmisión o tenías un problema con el técnico que no sabía hacerlo”- estaban siendo solucionados por los técnicos en las escuelas en el momento en que la Secretaria Judicial en Asuntos Originarios del Tribunal Superior de Justicia, Alejandra Tadei, dispuso relevar a los delegados judiciales de su tarea, por lo que los técnicos no pudieron continuar el trabajo sin su supervisión. Y agrega:

La Secretaria del Tribunal decidió a las 9 de la noche levantar los delegados de las escuelas y mandarlos a sus casas, para mía intencionalmente. Fue demasiado temprano porque en una elección normal esa gente se hubiese ido a su casa a las 11 de la noche. Una cagada porque habíamos cargado más del 90% de las mesas antes de las 7:30 de la tarde y terminamos cargando todo a las 3 de la mañana (informante 15).

Por último, varios entrevistados que participaron de la organización de la elección o como fiscales partidarios el día del comicio coinciden en que el principal problema que registraron fue la dificultad de los delegados judiciales y fiscales partidarios para participar de la auditoria espontánea a cargo de los técnicos de la UBA, debido a la falta de conocimientos específicos en la materia. Una de las

recomendaciones que surgió de las auditorías realizadas por la UBA con anterioridad a la celebración de las elecciones fue que el técnico sólo podía intervenir sobre la máquina (“cambiar su estado”, según se indica en el informe OAT 3/15. Informe final, página 4) con la participación de la autoridad de mesa, pero los consultados señalan que en estos casos también se carecía de conocimientos específicos para controlar la tarea que el técnico estaba llevando a cabo. Indican sobre ello:

Este sistema lo que requiere 100% es que tengas fiscales informáticos y lo que nos planteaban nuestros informáticos es que no había del lado de los partidos políticos gente especializada para poder chequear los procesos. Los partidos políticos si bien es cierto que se quejaron en los medios de comunicación, no presentaron demasiadas denuncias (informante 17).

El día de la elección se interrumpía un momento la votación y se auditaba una máquina al azar, ven cómo muestra la oferta, lo que imprime y lee el chip, una serie de controles, cosas usuales de cómo tiene que funcionar la máquina. Se proponía hacer un número importante de máquinas, pero los partidos desistían (informante 10).

## **6. La polémica por el voto en blanco en el balotaje**

Previo a la segunda vuelta que enfrentó a Horacio Rodríguez Larreta (PRO) y a Martín Lousteau (ECO) por la Jefatura de Gobierno de la Ciudad se generó una nueva disputa respecto de cómo debía presentarse la oferta electoral en las pantallas. El tema fue definido por el Tribunal Superior de Justicia tras convocar a una audiencia pública en la que, al igual que con motivo de las elecciones generales en primera vuelta, los apoderados de los partidos hicieron sugerencias al respecto.

En la audiencia pública ECO opinó que se aumentase el espacio dedicado a los candidatos hasta casi ocupar todo el espacio útil en la pantalla y que se mantuviera la

opción de voto en blanco en su tamaño original, esto es, tal como se presentó en las elecciones generales en primera vuelta. Para PRO los candidatos y el voto en blanco debían mantener la misma proporción en la pantalla, ubicándose éste último en el medio de los primeros. Una tercera opción, que fue la elegida por el Tribunal, ubicaba la opción de voto en blanco debajo de las opciones de voto positivo, en una franja horizontal y ocupando el 20% del total de la pantalla<sup>47</sup>. Votaron a favor de esta opción el presidente del Tribunal Francisco Lozano, Inés Weinberg y Ana María Conde, y en disidencia Alicia Ruiz y José Osvaldo Casas (Resolución 148/15). La mayoría del Tribunal entendió que “en el diseño de pantalla adoptado, al igual que en sus anteriores, se ha buscado un equilibrio entre la sencillez y la información, dándose primacía a los candidatos y a los votos positivos” (Weinberg, Resolución 148, 2015:5).

El diseño de pantalla adoptado difería de aquel que se utilizó en las elecciones del 5 de julio, por lo que ECO, a través de su apoderado Mariano Genovesi, calificó la decisión de los jueces como una alteración de las reglas electorales en el transcurso del proceso y acusó a PRO de querer inducir el voto en blanco para favorecerse. Para el Presidente del Tribunal “ni el posible impacto en los comicios debe guiar nuestra decisión ni podemos descuidar el deber de facilitar al elector la búsqueda del “botón” que exprese su voluntad política (Lozano, Resolución 148, 2015:4).

La fórmula Rodríguez Larreta-Santilli se impuso en el balotaje del 19 de julio con 51,64% de los votos frente a Lousteau-Sánchez, que obtuvieron 48,36%; el porcentaje de voto en blanco fue del 5,07 (Tribunal Superior de Justicia, 2015). Ante la poca diferencia que se registró entre los candidatos y los cuestionamientos que recibió el sistema BUE debido a las fallas registradas en la primera vuelta, surgieron dudas sobre el sistema y el resultado de la elección. Sin embargo, no se presentaron impugnaciones ante la Justicia por parte de ECO ni de ninguna otra fuerza u organismo. Al respecto, un miembro de PRO (informante 2) y otro de ECO (informante 13) que participaron de los comicios aseveran:

---

<sup>47</sup> La tercera alternativa “puso a los votos positivos a repartir por mitades las casi tres cuartas partes superiores de la pantalla mientras un rectángulo, de fondo claro, que recorre todo el ancho con una altura apenas mayor de un cuarto del total, alberga la inscripción “voto en blanco” en el mismo tamaño y color de letra que menciona a los candidatos a Jefe de Gobierno” (Resolución 148/15).

Es un mito, es parte del folklore. Pensar que una persona va a perder la posibilidad, en caso de que pensara que hubo fraude, de ser Jefe de Gobierno por un supuesto perjuicio a una elección nacional de la cual no formaba parte, porque su partido no formaba parte de la alianza nacional, no suena razonable. No impugnaron la elección porque sabían que el sistema había funcionado bien (...) La auditoría que estaba prevista por la ley, la cantidad, el porcentaje de urnas que se tenían que abrir y que se abrieron y se verificaron, dieron exactamente igual, no hubo un voto de diferencia. Y aún en la elección más pareja que fue el balotaje, no hubo una impugnación a la elección, los que perdieron por muy pocos votos no impugnaron la elección, con lo cual tengo que creer que el sistema fue lo suficientemente confiable, sino lo primero que haces es impugnar la elección, como hizo en el caso de Salta Romero (informante 2).

(...) Lo que no saben es que los datos se demoraron porque en el balotaje no se sabía quién ganaba, los primeros resultados nos daban a nosotros arriba. Muchos dicen “al final se quejaron pero el sistema funcionó bárbaro”, ni saben cómo funcionó el sistema, pero como nadie hizo escándalo, piensan que funcionó bárbaro (...) Fue por la alianza, nadie buscó nada porque ya estábamos en otro episodio (...) Uno podría haber cuestionado algo o podría haber cuestionado no el resultado sino los baches que tenía el sistema, que los tenía (informante 13).

## **7. Apreciaciones sobre la implementación del sistema BUE**

La Defensoría del Pueblo realizó observaciones electorales el 5 y el 19 de julio con un equipo de 200 voluntarios que recorrieron más de 150 establecimientos de votación para verificar el desarrollo de los comicios y evaluar las apreciaciones de los electores sobre el nuevo sistema de votación. Asimismo, se llevaron a cabo entrevistas a autoridades de mesa, delegados judiciales y votantes para relevar los niveles de aceptación y confianza que generaba el nuevo sistema, y registrar

problemas técnicos y dificultades que se le presentaban a las autoridades de mesa, delegados y fiscales. También se contó con una mesa testigo en la que se relevó información sobre el desarrollo del comicio en institutos de encierro (de menores y cárceles).

En las elecciones generales en primera vuelta se observaron 149 mesas en 15 comunas en los momentos de apertura, desarrollo y cierre. En el estudio se destaca que "no existieron grandes demoras a la hora de votar y que los electores pudieron hacerlo en un tiempo razonable" (Informe Final BUE, 2015:4). De los 8.729 electores consultados el 96% no tuvo inconvenientes para votar, 97,7% demoró menos de 5 minutos desde que hizo la fila en su mesa hasta que depositó el voto en la urna, 81,8% consideró que su voto iba a ser computado correctamente y el 85% que había sido secreto. El 88,2% pudo sufragar sin asistencia alguna<sup>48</sup>, sin embargo, el 93,3% manifestó tener algún tipo de dificultad al momento de votar; las mismas estaban relacionados principalmente con el funcionamiento de la máquinas, por caso "se trababa o se ponía en blanco". En la misma línea, de las 721 autoridades de mesa consultadas un 86,4% señaló que tuvieron que asistir al menos a un votante para que pueda emitir su voto<sup>49</sup> y un 36,1% coincidió en que la máquina tuvo algún problema técnico (para el 62,2% el sistema funcionó sin problemas). Por último, el 65,5% de los electores indicó preferir el sistema BUE al de boletas partidarias, 15,7% se manifestó en sentido contrario y 18,8% lo consideró indistinto.

En cuanto a las autoridades de mesa y delegados judiciales, se puntualiza que la capacitación que recibieron les permitió cumplir su función sin inconvenientes. El 91,1% de las autoridades de mesa sostuvo estar conforme con la capacitación recibida y el 83,2% dijo no haber tenido problemas desarrollando su tarea durante el comicio, tanto en el uso de la máquina (incluida la apertura y escrutinio) como en asistir a los

---

<sup>48</sup> El 70% de los consultados admitió conocer el sistema previo al día de votación. La información se obtuvo por televisión (36%), internet (23,6%) y organismos gubernamentales (13,3%).

<sup>49</sup> "Al preguntarle por la cantidad aproximada de votantes que tuvo que asistir, el 88,8% de los presidentes contestó que tuvo que ayudar entre 1 a 25 electores; el 7,5% entre 26 y 50 electores; el 1,6% entre 51 y 75 electores; el 1,6% entre 76 y 100 electores; y el 0,5% a más de 100 votantes" (Informe Final BUE, 2015:X).

electores para que puedan votar<sup>50</sup>. De los 152 delegados judiciales entrevistados, un 74,3% coincidió en que las autoridades de su establecimiento no requirieron asistencia en ningún momento y el 85,5% que la instrucción que recibieron por parte del Juzgado Federal N° 1 fue buena<sup>51</sup>. Para el 90% de las autoridades de mesa el sistema BUE aportaba ventajas al proceso electoral relacionadas principalmente con la facilidad para el elector al votar (32,6%) y la seguridad (27,3%).

De acuerdo al informe la cantidad de fiscales partidarios en los establecimientos "fue irregular" y la mayoría de las mesas no contó con fiscales de todos los partidos que participaban de la contienda electoral: el 14,8% de las mesas tuvo tres o más, el 40,3% contó con dos, el 30,2% con sólo uno y el 12,8% de las mesas no tuvo ninguno. En el momento del escrutinio sólo el 10,1% de las mesas tuvo fiscales que hicieron algún reclamo.

La observación durante el balotaje se realizó entre 8.729 votantes de todo el distrito en 124 mesas; al igual que en la primera vuelta, el sistema BUE tuvo una amplia aceptación. Nuevamente el 96% de los votantes encuestados no tuvo inconvenientes para votar, mientras que el 98,5% demoró hasta 5 minutos en hacerlo, 89,3% consideró que su voto iba a ser computado correctamente y el 89,2% que había sido secreto, lo que representa una leve mejora respecto de la elección en primera vuelta. El 80,8% dijo no haber realizado el simulacro con la máquina que se encontraba en la puerta del establecimiento y, en el mismo sentido, el 88% de las 599 autoridades de mesa entrevistadas sostuvo que los electores no tuvieron inconvenientes en el uso de la máquina. Sin embargo, sí indican haber asistido a los votantes al momento de emitir su voto: el 63,6% expresó que tuvo que ayudar al menos a un elector, mientras que el 35,4% no tuvo que asistir a nadie<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> El 13,6% de las autoridades de mesa entrevistadas indicó haber tenido alguna duda sobre la utilización de la máquina.

<sup>51</sup> Sobre la capacitación de las autoridades de mesa, los delegados opinaron que 31,6% fue "muy buena" (31,6%), "buena" (55,3%) y "regular" (4,6%).

<sup>52</sup> De las autoridades de mesa que ayudaron a electores, el 73,1% asistió entre 1 y 25 electores; el resto, tuvo que ayudar a más de 25 votantes.

En el 96% de las mesas observadas, las máquinas funcionaron sin inconvenientes. Sin embargo, de acuerdo a los delegados judiciales consultados sólo en el 28% de los centros de votación el total de las máquinas funcionaron sin inconvenientes, mientras que en el 34% sólo una máquina presentó problemas, en el 21% lo hicieron dos máquinas y en el 16% restante tres o más de tres máquinas. Las fallas técnicas relevadas tuvieron que ver con que la máquina no tomó la boleta, el lector no leyó el chip para comprobar el voto o bien la pantalla se puso en blanco. Para las autoridades electorales, solo el 34,2% de las máquinas presentaron desperfectos técnicos.

El Instituto de la Democracia y Elecciones (IDEMOE) realizó un informe en base a la observación electoral que llevaron a cabo el 5 de julio en los comicios generales. Unos 30 observadores visitaron 53 centros de votación de distintas comunas y concluyeron que, pese a los escasos tiempos para la efectiva implementación del nuevo sistema de votación en toda la Ciudad, "se lograron resultados positivos y el electorado se mostró conforme con el nuevo sistema, por lo que IDEMOE concluye como exitosa su implementación" (Informe IDEMOE, 2015:2). En esa línea destacaron que "electores se mostraban seguros al enfrentar el nuevo sistema de votación", emitieron su voto sin inconvenientes "resaltables" y realizaron en un alto porcentaje -no especificado- la auditoría de su voto.

Pese a ello, realizaron algunas advertencias y recomendaciones sobre el uso del sistema BUE y la organización de la elección. En primer lugar, destacan situaciones que podrían comprometer el secreto del voto, como una excesiva asistencia al elector por parte de las autoridades de mesa incluso en casos en que no fue requerida, la cercanía de las autoridades a la máquina de votación por lo que podían evidenciar los casos de anulación de voto, y la posibilidad de distinguir los votos positivos de los en blanco en tanto algunos electores no doblaban la boleta antes de introducirla en la urna.

En segundo lugar, si bien califican de "muy bueno" el funcionamiento de las máquinas, verificaron problemas eventuales -no especificados- que eran resueltos por las autoridades de mesa o por los técnicos.

En tercer lugar, señalan que tanto el escrutinio como la transmisión de datos se hicieron de forma correcta, respetando los mecanismos de doble control previstos -es decir, "expresión del contenido de voto a viva voz, y la verificación del mismo cuando aparecía en pantalla apoyando el chip de la BUE en el lector de la maquina"-.

Sin embargo, se constata que se demoró la transmisión de los resultados en algunos establecimientos "ante la ausencia de internet, fallas en servidor, en claves y en máquinas, entre otros motivos aducidos", y en otros no pudo realizarse en el mismo centro de votación.

Por último, indican una "dispersión en el mando, en las decisiones y en las responsabilidades", en tanto había "múltiples autoridades administrativas" a cargo del proceso, hecho mencionado por algunos de los entrevistados para este trabajo.

En la mayoría de las entrevistas realizadas, tanto oficialista como opositores, coinciden en que la implementación del sistema de boleta única electrónica fue exitosa, debido al normal desarrollo de los comicios, la buena recepción del electorado, autoridades afectadas a la tarea y fuerzas políticas, y la ausencia de impugnaciones y denuncias el día de la elección. Un funcionario del Gobierno de la Ciudad que participó de todo el proceso (informante 2), desde la redacción del proyecto de ley hasta la efectiva implementación del nuevo sistema, resume:

Creo que fue extraordinariamente exitosa, tuvo más éxito del que nosotros habíamos esperado. En particular, yo era partidaria de la gradualidad y no dejo de pensar que tuvimos suerte en que no haya habido fallas normales que pueden suceder en cualquier proceso. No tengo dudas que el camino crítico que se trazó entre las leyes que mandó el Ejecutivo, las leyes que

salieron (que se aprobaron) que son casi idénticas a las que mandó el Ejecutivo, la posibilidad que tuvo el Ejecutivo de defender judicialmente cuando fue atacada la inconstitucionalidad del decreto reglamentario y fue favorable al Ejecutivo, y después el éxito que tuvo la implementación, te podría decir que es una política pública a la que yo le pondría "muy bien 10 felicitado". Además ganaste la elección, pero haber ganado la elección es anecdótico en este escenario.

Por su parte, un miembro de la oposición que formaba parte del equipo de campaña de Martín Lousteau en aquel momento (informante 20) opina:

No hubo mayores demoras respecto de otras elecciones, que nosotros pensamos que iba a pasar, ni mayor cantidad de votos nulos, ni gente que no supo votar, ni dificultades, ni quejas. Estas eran cosas que nosotros pensábamos que iban a fallar y no fallaron (...) Con el diario de hoy, la implementación fue un éxito.

## CAPÍTULO V. Consideraciones Finales

En los países latinoamericanos las políticas públicas<sup>53</sup> y la gestión de las mismas, en general no respetan de manera progresiva el esquema problema-diseño-implementación-efectos ya que, por un lado, los intereses de los actores que se ven involucrados en su implementación entran en tensión por el control del aparato estatal o por el control territorial, provocando que las políticas públicas se desarrollen y evolucionen de forma incierta. Por otro lado, en tanto la institucionalidad de los regímenes políticos es endeble, la disponibilidad de los recursos queda sujeta a los conflictos entre los actores, al tiempo que la solidez y la continuidad de las políticas públicas queda subordinada a los cambios de gobierno y a la coyuntura política. En este marco, la gestión de políticas públicas se caracteriza por carecer de un Estado neutral que cumpla con el principio de bien común; por una tergiversación permanente entre fines y medios debido a que las tensiones y conflictos entre los actores clave generan equilibrios temporales; por la existencia de información disponible de tipo fragmentaria, en tanto la misma es una herramienta de poder; y por la subordinación de todo saber y acción técnico a lo político como consecuencia de la partidización o sobrepolitización del aparato estatal (Medellín Torres, 2004).

En este escenario, los problemas de gestión estatal se vuelven una constante y se los suele atribuir a la falta de idoneidad técnica y administrativa de los recursos humanos, a la falta de aptitud de los protocolos de gestión, a la “calidad” de los funcionarios políticos en los términos de su capacidad para tomar decisiones estratégicas, o bien se los entiende como consecuencias de las características que toman las relaciones políticas en escenarios institucionales determinados. Esto es, “lo

---

<sup>53</sup> Por políticas públicas se entiende “la secuencia de posiciones tomadas por las instituciones gubernamentales y burocráticas (la legislatura, la presidencia, las agencias del gobierno central, las empresas públicas) que actúan en nombre del Estado, con relación a las cuestiones incluidas en la agenda pública” (Oszlak, 2011:11). Se tiene en cuenta la definición de Oszlak en tanto pone en consideración la dimensión del conflicto, aquel que existe entre los actores clave que participan de la gestión de una política pública al considerar que “Las opciones específicas adoptadas para resolver estas cuestiones terminan generando una dinámica social caracterizada por conflictos y confrontaciones entre actores con perspectivas diferentes y a menudo contradictorias” (2011:11).

que a menudo se entiende como un déficit o una perversión, podría ser en realidad la manifestación superficial -en el sentido de epifenómeno- de un modo de hacer política y de gestionar políticas públicas, que resuelve algunos problemas, aunque genera otros” (Andrenacci, 2016:2). La implementación del sistema de primarias y de voto electrónico en la Ciudad de Buenos Aires no escapa a los patrones anteriormente mencionados, por lo que su análisis en tanto política pública deberá tenerlos en consideración.

Es preciso considerar que los sistemas de votación son el resultado de decisiones políticas generadas a partir de consenso político y social, que se expresan en marcos legales acordes a ese contexto con el fin de dirimir contiendas políticas. Como señala Juan Rial, “un sistema de votación es más que una tecnología” (Tula, 2005:12). Por tanto, la incorporación de tecnologías electrónicas a los procesos electorales comporta una decisión política que debe generar consenso en la comunidad política y en la sociedad en general, particularmente en el caso de nuestro país, en el que la implementación del voto electrónico apunta a reemplazar un sistema de votación que, si bien es cuestionado en algún punto por las fuerzas políticas y la sociedad, su “rendimiento objetivo es altamente aceptable” (Tullio; Tula, 2005:50) y no enfrenta los problemas que en otros países de la región, como Venezuela o Brasil, lo convirtieron una alternativa necesaria.

En este marco es esencial, por un lado, realizar un diagnóstico adecuado del contexto que amerita la incorporación de este nuevo sistema de votación. Esa evaluación sobre las necesidades reales de dicha incorporación y sobre sus consecuencias debe ser clara, ya que de lo contrario se oscurecen las potenciales ventajas y beneficios que aporta la nueva herramienta y crecen los temores sobre negocios espurios con las empresas proveedoras del servicio así como las sospechas de manipulación electoral (Tula, 2012). Asimismo, la implementación del nuevo sistema debe tener en cuenta las características y particularidades históricas, culturales y políticas de los sistemas electorales en lo que prevé llevarse a cabo, y debe adaptarse a ello, teniendo en cuenta que la mera importación o copia de modelos que resultaron exitosos en otras latitudes no implica que se replique la misma experiencia.

Una misma tecnología puede producir resultados diferentes en sociedades diferentes o en una misma sociedad en distintos períodos de tiempo, por lo que es preciso analizar el impacto que produce la incorporación de tecnologías electrónicas en la cultura política de una determinada sociedad y, al mismo tiempo, considerar si el cambio de sistema se corresponde con una verdadera necesidad social (Rial; Tula, 2005).

Por otra parte, se debe ser prudente en cuanto a las expectativas de transformación que la introducción de tecnologías electrónicas a un sistema electoral puede generar en el contexto político de una determinada sociedad. Ello en tanto la mera incorporación no resuelve problemas de nuestra cultura política –problemas que son políticos y culturales, como la compra-venta de votos-, sino que más bien podrá atenuarlos al tiempo que existe la posibilidad de que genere o habilite otra serie de nuevos problemas o prácticas fraudulentas. Es fundamental no caer en posiciones de fetichismo tecnológico, para el cual cualquier opción de modernización electrónica del sistema electoral es garantía de mejora del mismo, o bien optar por la adopción de tecnología electrónica como solución cosmética que sólo esconde la persistencia de aquellas prácticas que buscaba eliminar al tiempo que suma nuevos problemas, corriendo el riesgo de incrementar así el rechazo ciudadano (Tula, 2012).

Se parte de estas consideraciones para evaluar la incorporación de tecnologías electrónicas al sistema electoral de la Ciudad de Buenos Aires, así como la modificación del proceso de selección de candidatos, en tanto política pública del Gobierno de Mauricio Macri, a partir de la sanción de la Ley N° 4.894. El fin de dicho análisis es considerar si la denominada reforma electoral cumplió con los objetivos que se propuso como política pública. Para ello se recurre a herramientas teóricas de la gestión de políticas públicas, particularmente el modelo secuencial clásico, que permitirán a su vez evaluar el éxito o fracaso programático de la reforma.

Por gestión de políticas públicas se entiende a "los procesos por los cuales, a partir de ideas-fuerza provenientes de las orientaciones ideológicas, las percepciones de problemas o las múltiples situaciones emergentes que enfrentan los cuadros

políticos y técnicos de un gobierno, se toman decisiones, se generan iniciativas y se las pone en práctica" (Andrenacci, 2016:3). El éxito de una política pública puede medirse por su capacidad para cumplir con condiciones programáticas -"consecución de la meta deseada, solución efectiva del problema o superación de la situación emergente"- y políticas -"aumento de la legitimidad y popularidad del gobierno, del Estado en particular y de las instituciones estatales en general" (Andrenacci, 2016:3)-; contrariamente, el fracaso de una política pública radica en la no consecución de éstas pautas. Por tanto, una política pública tiene una condición objetiva en los términos de una existencia empírica demostrable, y también subjetiva que remite a las percepciones y representaciones que los ciudadanos tengan de ella.

Evaluar el desempeño de una gestión de política pública supone contar con herramientas capaces de precisar el éxito o fracaso de la misma, sus características, trayectorias de desempeño y variables de causalidad, entre otras. Sin embargo, no existen instrumentos en este sentido que sean generales y comúnmente aceptados por la comunidad científica. En el ámbito técnico, asesores, burócratas y consultores coinciden en seguir recomendaciones que se desprenden de experiencias percibidas, de manera consensuada, como buenas prácticas y exitosas (Andrenacci, 2016). De esta forma, se recurre a las ideas de buena y mala gestión para describir el proceso que supuso la adopción del sistema de primarias y de la boleta única electrónica en la Ciudad de Buenos Aires.

La buena gestión está asociada al alcance de resultados políticos y programáticos planteados en el momento de concepción de la política pública, siguiendo procesos de "legalidad y legitimidad razonable" del régimen político en el que se desarrolla dicha política. Además "la buena gestión es el resultado de un complejo de relaciones y prácticas de los actores clave en una arena de políticas públicas determinada, que promueve un equilibrio virtuoso razonable entre resultados deseados y procesos aceptables. Cuando este complejo adquiere estabilidad en el tiempo, podríamos hablar de patrones de buena gestión. Cuando el complejo de relaciones y prácticas no favorece la obtención de resultados o la calidad razonable de los procesos, hablaré de patrones de mala gestión" (Andrenacci, 2016:14).

Tomando en consideración lo expuesto, el modelo secuencial clásico permite observar el proceso de incorporación de las PASO y la boleta única electrónica que llevó a cabo el Gobierno de la Ciudad en cuatro momentos clave: sus etapas de diagnóstico (problema), estrategia de intervención (formulación-diseño), implementación (acción-ejecución) y evaluación (efectos). Así se busca determinar si la reforma política cumplió con los objetivos que se propuso en tanto política pública, en los tiempos y las formas estipuladas y con un gasto mínimo de dinero; en otras palabras, si dicha reforma tuvo o no éxito programático y/o político.

<b>Tabla 1: Guía de observación simplificada de políticas públicas</b>	
<i>Momento 1: Problema</i>	<i>Momento 2: Diseño</i>
Nudo 1: Naturaleza del problema	Nudo 1: Agendas de las agencias estatales
Nudo 2: Arena política del problema	Nudo 2: Filtros de negociación
Nudo 3: Institucionalidad estatal	Nudo 3: Planificación
Nudo 4: Coaliciones promotoras	Nudo 4: Seguimiento y evaluación
<i>Momento 3: Ejecución</i>	<i>Momento 4: Efectos</i>
Nudo 1: Recursos	Nudo 1: Resultados programáticos
Nudo 2: Gerencia	Nudo 2: Impactos sobre el problema
Nudo 3: Coherencia operativa	Nudo 3: Impactos políticos
Nudo 4: Institucionalidad procedimental	Nudo 4: Impactos organizacionales

Fuente: Andrenacci 2016:14

La implementación ideal de una política pública supone que su desarrollo se da en un contexto considerablemente propicio, en el que se promueven las propuestas o soluciones adecuadas, que se ejecutan de manera correcta y, por tanto, generan los efectos favorables buscados. Por el contrario, el fracaso de una política pública está asociado a contextos adversos de desarrollo, formas inadecuadas de ejecución con los consecuentes resultados desfavorables (Andrenacci, 2016). En la práctica de la

gestión de políticas públicas los procesos son complejos por lo que no existe tal conjunción de factores en estado “puro” –esto es, tal como se presentan en términos teóricos-. A continuación se aborda punto por punto el caso de la adopción de las PASO y el voto electrónico en la Ciudad de Buenos Aires.

## 1. Guía para el análisis de la reforma política en tanto política pública

### 1.2 Momento 1: Problema o contexto de las iniciativas

Indicadores	Contexto favorable	Contexto desfavorable
Nudo 1: Naturaleza del problema	Los factores clave del problema son visibles, están consensuados, y/o son de fácil control.	Los factores clave del problema tienen causalidades opacas, no hay consenso a su alrededor, y/o son de difícil control.
Nudo 2: Arena política del problema	Los actores clave son coherentes, transparentes y proclives a la negociación.	Los actores clave son ubicuos, opacos y proclives a la polarización.
Nudo 3: Institucionalidad estatal	Las agencias estatales del sector son razonablemente estables y legítimas.	Las agencias estatales del sector son muy inestables o están abiertamente deslegitimadas.
Nudo 4: Coaliciones promotoras	Hay coaliciones promotoras públicas, amplias y legítimas.	No hay coaliciones promotoras visibles; son de carácter restringido o sus agendas no son fácilmente legitimables

Fuente: Andrenacci 2016:15

La decisión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de emprender una reforma electoral que implicó la modificación del modo de selección de candidatos y

el cambio de la herramienta de sufragio estuvo fundada en la necesidad de sustituir un sistema de votación considerado obsoleto y en cierta medida cuestionado por habilitar prácticas de corrupción electoral, como el robo de boletas y la compra-venta de votos. La idea de modernizar el sistema de boleta partidaria -vigente con algunas modificaciones desde 1912- era compartida por todas las fuerzas políticas no sólo de la Ciudad sino también a nivel nacional, y por los ciudadanos. Así el Gobierno porteño bajo la conducción de Mauricio Macri hizo propio de la Ciudad un problema de carácter nacional.

La naturaleza del problema –la obsolescencia y las falencias del sistema de votación así como la necesidad de modernizarlo- era visible y existía consenso sobre la idea de pensar una política pública que lo resolviera. Una muestra de ello son los proyectos de ley sobre el tema –desde los de código electoral hasta los de boleta única papel- presentados por distintas agrupaciones políticas en la Legislatura de la Ciudad. Sin embargo, al momento de defender el cambio en el sistema electoral impulsado por el Ejecutivo se resaltaron las falencias del sistema de boleta partidaria –la posibilidad de habilitar el fraude electoral-, más propios de otros distritos del país –como la provincia de Buenos Aires- que de la Ciudad, opacando así otras motivaciones que llevaron al Gobierno de Macri a embarcarse en la reforma electoral. Parte de esas motivaciones fueron señaladas en las entrevistas en profundidad realizadas para este trabajo.

En primer lugar, la Ley N° 4.894, especialmente el anexo de boleta única electrónica, era parte de un proyecto modernizador del Estado de rápida ejecución y alto impacto mediático al servicio de la candidatura presidencial de Macri. Ésta era, al igual que otras políticas públicas como el metrobus, una manera de mostrar al Jefe de Gobierno porteño como una alternativa moderna y transparente de cara a las elecciones presidenciales de 2015. Al mismo tiempo, permitía abrir el debate sobre la necesidad de actualizar un sistema electoral que habilita prácticas asociadas con el fraude, las cuales se atribuyen a los grandes aparatos partidarios -principalmente a los punteros del peronismo-, y aún cuando no se registran en niveles considerables en la Ciudad. Se trata de una discusión que el Gobierno Nacional bajo la conducción de

Cristina Fernández de Kirchner y otros gobiernos provinciales no se habían mostrado dispuestos a habilitar en lo que concierne a la herramienta de votación –esto es, el cambio de la boleta partidaria por la boleta única papel-. Así, frente a la contienda presidencial de 2015, Mauricio Macri se alzaba como la opción que apostaba por la transparencia de los comicios ante un oponente, el kirchnerismo, que era cómplice y negaba el fraude; incluso, permitía instalar y fortalecer la idea de fraude con la posibilidad de ser usada ante un resultado ajustado en la elección presidencial.

En segundo lugar, la ciudad de Buenos Aires se presentaba como "laboratorio del futuro de la Nación", con propuestas de innovación sistemática y permanente en pos de mejorarle la vida cotidiana a los ciudadanos, principalmente mediante el uso de la tecnología como factor clave de transformación, experiencias de laboratorio capaces de ser extrapoladas a la Nación ante la posibilidad de que Mauricio Macri se convirtiera en presidente. Era una manera de comunicar "esto haremos cuando seamos gobierno, porque ya lo hicimos en la Ciudad", ello dentro de una lógica de gobierno que pretende mostrarse a la vanguardia en materia de políticas públicas urbanas. A su vez la propuesta de "cambio" de sistema contribuía a consolidar la noción de un partido político moderno que apuesta por la transparencia de la gestión y por la salvaguarda y el fortalecimiento de los derechos de los ciudadanos.

Por último, la incorporación de las PASO al sistema electoral de la Ciudad de Buenos Aires le permitía a Macri resolver una posible interna partidaria entre Gabriela Michetti y Horacio Rodríguez Larreta por la sucesión de la Jefatura de Gobierno sin tener que pronunciarse por ninguno de los dos candidatos, manteniendo así un perfil de líder democrático en contraposición a la centralidad y el personalismo que caracterizan al peronismo en la definición de quiénes son sus candidatos. Ello aún cuando las elecciones ejecutivas locales se ubicaban lejos en el horizonte político en el momento en que se pensó el proyecto de primarias, pero con una disputa latente entre Rodríguez Larreta y Michetti por convertirse en los sucesores de Macri, pese a que resultara incierto qué lugar ocuparían en el contexto de la elección presidencial. La incorporación de las PASO a la reforma electoral respondía también a una estrategia parlamentaria que tenía por fin asegurar los votos de aquellos bloques que

en el Congreso de la Nación habían acompañado la sanción del régimen de primarias a nivel nacional en 2009, particularmente el bloque del Frente para la Victoria. La suerte de la boleta única, iniciativa que verdaderamente le importaba al Ejecutivo porteño, estaba en gran parte atada a la implementación de las primarias, las cuales no podían obviarse en el intento de mostrar al partido y a su líder a la cabeza de las reformas electorales con una Ley de PASO vigente a nivel nacional.

Los factores clave del problema no eran visibles en su totalidad y sólo estaban consensuados con otras fuerzas políticas algunos de los que eran de público conocimiento -básicamente la idea de modernizar un sistema electoral obsoleto-. El control de estos factores implicó diseñar una estrategia político-parlamentaria en la que la desinformación o comunicación parcial de sus verdaderos intereses fue un factor clave que le permitió al Ejecutivo obtener el apoyo necesario para la aprobación de su proyecto en la Legislatura, el cual luego fue modificado para adecuarse a la idea original de voto electrónico pensada por la gestión macrista.

En los contextos de las políticas públicas en Argentina, los problemas que se abordan resultan de difícil solución en tanto su naturaleza o factores clave son de larga data y se presentan como resistentes. La resistencia al cambio tiene que ver con su magnitud y gravedad, con las luchas de poder en términos políticos que suponen y/o con el fracaso reiterado de políticas públicas previas. La naturaleza del problema depende de gran número de variables, las cuales están conectadas de manera tal que competen a varios sectores y niveles de política pública, lo que supone considerables esfuerzos de “integralidad y coherencia” (Andrenacci, 2016).

En cuanto a la arena política en la que se desarrolló la reforma electoral, puede decirse que los actores clave del oficialismo que impulsaron la misma se encontraron con pares de otras fuerzas políticas proclives a la negociación para aprobar la ley de primarias y boleta única, aún cuando, como se mencionó anteriormente, los actores clave del oficialismo no fueron completamente transparentes en cuanto a los verdaderos intereses del Ejecutivo para llevar a cabo la transformación del sistema

electoral. Esto es, al momento de impulsar el proyecto de ley de reforma electoral y abrir su tratamiento en la Legislatura existía un escenario propicio para el debate y su posterior aprobación en tanto había consenso entre las agrupaciones políticas de que era necesario cambiar el sistema de votación basado en el papel por uno que resolviera los problemas que éste habilitaba. De allí que los legisladores oficialistas pudieran negociar el acompañamiento de otros bloques a su proyecto, mediante la incorporación de ciertas modificaciones solicitadas o bien acordando el tratamiento sobre tablas de otras normas, como la de ética pública.

Cabe aclarar que en el Estado argentino las arenas políticas donde se desarrolla el problema están en general atravesadas por importantes conflictos y resultan complejas de abordar en términos estatales por una serie de factores: las posiciones de los actores clave en la estructura gubernamental son inestables y sus liderazgos son cuestionados de manera regular; resulta difícil precisar la brecha entre sus mandatos en el ámbito público y sus intereses particulares, o bien ésta es explícitamente alta; en algunas circunstancias tienen el dominio considerable de factores de poder que inciden sobre las variables clave de los problemas de su ámbito de trabajo; y en algunas ocasiones logran incidir y controlar de manera significativa sobre funcionarios clave de otras agencias estatales que tienen algún grado de contacto con su sector (Andrenacci, 2016).

Al interior del Gobierno de la Ciudad existió sinergia entre los funcionarios del Ministerio de Gobierno encargados de la redacción del proyecto de ley y de éstos con los legisladores del bloque PRO encargados de la negociación político-parlamentaria para lograr la sanción de la ley, según observaron las fuentes entrevistadas. Ello se dio en el marco de agencias estatales estables -a pesar de su reciente incorporación al organigrama ministerial del Gobierno porteño- y legítimas -era competencia del Ministerio de Gobierno encargarse de diseñar e impulsar proyectos de reforma a la normativa político-electoral de la Ciudad-, en las que jugaron un rol fundamental coaliciones promotoras cuyo desempeño se observa de manera más precisa en las etapas de diseño y ejecución de la política pública. Cabe mencionar que en nuestro país las agencias estatales que forman parte de la solución

de los problemas de gestión presentan una estabilidad y legitimidad baja debido a tres causas principales: existe un sinnúmero de agencias que, con nombres y funciones que cambian constantemente en el tiempo, realizan las mismas tareas y se enfrentan por ello de manera permanente; “la baja receptividad, o la inexistencia de canales públicos no hostiles de acceso de demandas a la agencia”; y lo dificultoso que resulta identificar la lógica organizacional, las tareas y obligaciones de la agencia (Andrenacci, 2016:18)

Por coaliciones promotoras se entiende al conjunto de personas con una variedad de posiciones (funcionarios estatales, técnicos, investigadores, líderes de opinión y/o políticos, entre otros) que comparten un sistema particular de creencias e intereses (incluida una misma percepción del problema) y que mantienen una actividad coordinada en el tiempo en pos de conseguir sus objetivos (Sabatier 1988). Estas coaliciones interactúan y compiten con otras para imponerse dentro de un subsistema de política pública, tal como se demostrará en el caso de presente análisis. La idea de coalición promotora descansa en el supuesto de que son las creencias compartidas lo que genera cohesión entre los actores que la integran. Asimismo, que estas creencias "básicas" de los actores son considerablemente resistentes al cambio. De allí una de las primeras hipótesis del marco de coaliciones promotoras: "En las principales controversias dentro de un subsistema de política (es decir, cuando las creencias básicas están en disputa), la alineación de aliados y opositores tenderá a ser bastante estable durante períodos de una década o así" (Sabatier, 1988:141).

De esta manera la propuesta teórica rechaza explícitamente aquellas posiciones que asumen que lo que mueve a los promotores a actuar de determinada manera son sus propios intereses a corto plazo y que por ello establecen alianzas y coaliciones de “conveniencia” que, con una composición muy variada, dominarán la formulación de políticas públicas en el tiempo (Sabatier, 1988). Las coaliciones promotoras buscan traducir sus sistemas de creencias en políticas públicas o programas (Sabatier, 1988), justamente lo que intentaron llevar a cabo quienes pensaron, diseñaron, planificaron y ejecutaron la Ley N° 4.894. En otros términos, se buscó materializar la idea de modernización del Estado mediante la introducción de

tecnología en el sistema de votación para hacer que este proceso sea más rápido, ágil y “transparente”.

### 1.3 Momento 2: El diseño o generación de iniciativas

Indicadores	Diseño estratégico	Diseño errático
Nudo 1: Agendas de las agencias estatales	Las agencias estatales tienen información suficiente para diagnóstico y selección de opciones. Las brechas político-programáticas (diferencias entre las agendas personales de los decisores y la agenda programática de las agencias) son bajas.	Las agencias estatales carecen de información, diagnóstico o preferencias visibles. Las brechas político-programáticas (diferencias entre las agendas personales de los decisores y la agenda programática de las agencias) son altas.
Nudo 2: Filtros de negociación	Las agencias estatales tienen mesas formales e informales de negociación con los actores clave, que "filtran" las iniciativas con legitimidad razonable, haciéndolas consensuales.	Las agencias estatales se mueven polarmente, entre la autonomía total, política y/o tecnocrática; o la cooptación / captura por coaliciones de actores clave.
Nudo 3: Planificación	Las agencias estatales tienen mecanismos de planificación formal efectiva y autoritativa que reflejan efectivamente	Las agencias estatales no tienen mecanismos de planificación o éstos son exclusivamente rituales o publicitarios, no

	problemas, opciones y riesgos de políticas.	funcionando como instrumentos efectivos para la toma de decisiones.
Nudo 4: Seguimiento y evaluación	Las agencias estatales tienen mecanismos de seguimiento y evaluación sistemáticos, con indicadores sustantivos y fuentes de información confiable, que los decisores utilizan regularmente.	Las agencias estatales tienen mecanismos de seguimiento y evaluación episódicos y/o rituales, con indicadores opacos y/o insuficientes, y fuentes de información incompleta o discutible, que los decisores no usan regularmente.

Fuente: Andrenacci 2016:15

A los fines del análisis se puede hablar de dos momentos en la etapa de diseño de la política pública: uno que corresponde a la generación misma de la iniciativa y que coincide con la redacción del proyecto de ley, y otro que refiere a la planificación del plan de ejecución de la política pública.

Respecto del primer punto, en la etapa de redacción de la norma la principal agencia estatal involucrada fue la Dirección General de Reforma Política del Ministerio de Gobierno, si bien existió un seguimiento y evaluación sistemática de su trabajo, el usual para cualquier agencia de gobierno, a través de las reuniones de tablero de control en las que participaban el Jefe de Gabinete Horacio Rodríguez Larreta, el Secretario General Marcos Peña y, en algunas ocasiones, el Jefe de Gobierno Mauricio Macri. Los asesores de la Dirección recabaron la información necesaria para realizar un diagnóstico acabado de las opciones vigentes para modificar el sistema de votación de la Ciudad; por caso, hicieron una análisis comparado entre las experiencias de boleta única de Córdoba y Santa Fe y de boleta

única electrónica de Salta, llevaron a cabo reuniones y jornadas de trabajo con funcionarios de gobierno de esos distritos que coordinaron dichas experiencias, así como también con sus pares de Uruguay y Estados Unidos con conocimiento del sistema de primarias vigente en esos países, entre otras acciones que constan en los informes de gestión de la Dirección.

Sobre la información necesaria para evaluar la conveniencia del diseño de la política pública es preciso señalar que, al igual que sucede en muchas agencias del Estado Argentino, no existía “información sustantiva, sistemática, acumulativa y actualizada sobre los problemas clave de su sector” por lo que fue necesario producirla. La falta de información para la planificación de políticas públicas es una constante en las agencias estatales que tiene tres consecuencias importantes:

(a) cuando las iniciativas necesitan información sustantiva, deben generar diagnósticos nuevos rápidos en base a información fragmentaria; (b) la mayor parte de las iniciativas se basa en decisiones tomadas con conocimiento insuficiente de variables clave, o con independencia de diagnósticos sustantivos; (c) aspectos cuya contingencia debería ser menor, en la fase de selección de opciones de políticas, como los estilos y preferencias personales o los conflictos interpersonales o faccionales, se transforman frecuentemente en los determinantes de la agenda pública estatal. Como resultado de estos aspectos, la brecha político-programática tiene una tendencia fuerte y estable a ser alta. (Andrenacci, 2015:19)

No existió brecha político-programática al interior del equipo de trabajo encargado de la redacción de la norma, según consignan los entrevistados, aunque sí se manifestaron diferencias entre las agendas de los decisores que lideraban la agencia con las agendas personales de miembros de otras agencias. Tanto en la etapa de redacción del proyecto de ley, tratamiento en la Legislatura y reglamentación de la norma como en la fase de planificación de la ejecución de la política pública, la interna entre Horacio Rodríguez Larreta y Gabriela Michetti por la sucesión de

Mauricio Macri como Jefe de Gobierno generó cierto desfase entre las agendas personales de éstos y sus equipos de trabajo con las agendas de otras agencias estatales, aún cuando todos trabajaban por un objetivo común –la exitosa implementación de las elecciones primarias y de la boleta única electrónica- que respondía a las razones anteriormente enumeradas.

Puntualmente en el momento de redacción de la norma así como en el de su tratamiento en la Legislatura, funcionarios del oficialismo que participaron de dichas etapas indican que surgieron presiones por parte de la facción que dentro del gobierno respondía a Rodríguez Larreta, ya sea para bloquear la posibilidad de una interna o bien para garantizar que la redacción de la norma no los perjudicara de ser inevitable una primaria. A su vez advierten que la dilación en la reglamentación de la Ley N° 4.894 se debió a un supuesto interés del entonces Jefe de Gabinete de postergar la adopción del voto electrónico para las elecciones generales, guiado por encuestas de que el sistema tradicional de votación lo favorecía en la interna con Michetti. Según esta hipótesis, Rodríguez Larreta contaba con mayor presencia territorial que Michetti, esto es, tenía militantes partidarios que harían campaña a su favor y repartirían sus boletas antes del día de la elección, lo que supuestamente le daría ventaja en la interna.

Pese a que se observa esta brecha político-programática entre las agendas de las agencias estatales y las de algunos actores clave, el diseño de la norma fue más bien estratégico antes que errático. El mismo se hizo sobre la base de un análisis acabado de las alternativas de reforma electoral, de las cuales se optó por las más factible y redituable para el Jefe de Gobierno de la Ciudad, tanto en términos políticos como técnicos. Si bien es cierto que una reforma electoral completa hubiese significado impulsar un código electoral propio de la Ciudad, los funcionarios entendieron que no estaban dadas las condiciones ni existían consenso en la Legislatura para garantizar su aprobación, y que, frente al propósito principal de que Mauricio Macri se convirtiera en presidente de la Nación, la adopción del voto electrónico era una política pública que generaba un mayor impacto en la ciudadanía y resultaba más conveniente para atraer votantes.

Por otro lado, aunque existieron intentos por parte de la facción larretista de gobierno de modificar la Ley N° 4.894 eliminando las PASO o bien garantizando que su redacción no los afectara en una interna partidaria, y aún cuando el propio Mauricio Macri no estaba a favor de las PASO, finalmente se impuso la recomendación política de los funcionarios y técnicos del Ministerio de Gobierno de considerarlas tanto como herramienta para dirimir una posible interna en el partido sin exponer a su líder a tener que bendecir a uno de los dos candidatos como el propio, así como para garantizar los votos positivos de aquellas fuerzas que habían acompañado la norma a nivel nacional y sumarlos para la aprobación de la boleta única, atando así la suerte de los dos proyectos. Si bien finalmente no se implementó el voto electrónico en las PASO, tal como señalan que pretendía Rodríguez Larreta, lo cierto es que la medida fue propuesta por la Defensoría del Pueblo y consensuada con todo el arco político de la Ciudad, en tanto los tiempos para su efectiva incorporación en las primarias eran verdaderamente exigüos para capacitar a todos los ciudadanos en el uso de la nueva herramienta.

Para el marco de las coaliciones promotoras el cambio de programa dentro de un subsistema de políticas públicas es producto de dos situaciones. Por un lado, las acciones de las coaliciones promotoras dentro del subsistema en cuestión para transformar en un programa de gobierno el núcleo del sistema de creencias de la política pública y sus aspectos secundarios. En este contexto, en general, existirá una coalición dominante y una o más minoritarias, todas ellas trabajando por una agenda y objetivo común y compartiendo un sistema de creencias central, aunque con diferencias respecto de los aspectos secundarios de los programas. Por otro lado, existen situaciones externas al campo de acción de las coaliciones promotoras que inciden sobre el desarrollo de su programa; esto es, los efectos de eventos sistémicos - "como cambios en las condiciones socioeconómicas, los resultados de otros subsistemas y cambios en la composición de la coalición gobernante en un subsistema"- sobre los recursos con los que cuentan los actores dentro de un subsistema para cumplir con sus objetivos.

A pesar de que estas dos situaciones inciden efectivamente en el cambio de una política pública, Sabatier argumenta que el núcleo de creencias de una coalición promotora es considerablemente resistente a los cambios que se dan con el paso del tiempo y propone la siguiente hipótesis: “Es improbable que el núcleo (atributos básicos) de un programa gubernamental sea revisado significativamente mientras la coalición de abogacía del subsistema que instituyó el programa permanezca en el poder” (Sabatier, 1988:148).

De esta hipótesis se desprende que una coalición promotora busca obtener poder con el fin de convertir esas creencias centrales en políticas públicas y que, al mismo tiempo, no cederá esas creencias por el simple hecho de mantenerse en el poder. Si puede, por el contrario, abandonar aspectos secundarios e incluso negociar la incorporación de algunos de los núcleos de sus oponentes como aspectos secundarios del programa. En el caso que aquí se estudia, ello puede observarse en el momento de tratamiento de la Ley N° 4.894 en la Legislatura, cuando el oficialismo modificó el piso de las PASO -del 3% al 1,5% en coincidencia con la Ley de Primarias Nacional- y el número de adhesiones para presentarse en la elección, y aceptó el tratamiento conjunto de la Ley de PASO y Boleta Única con la Ley de Ética Pública. De esta manera, no trastocó el núcleo de la norma pero cedió características o aspectos secundarios de la misma con el fin de asegurar el acompañamiento de otras fuerzas políticas a su proyecto.

Asimismo, Sabatier plantea que en raras ocasiones la fuerza relativa de las diferentes coaliciones promotoras dentro de un subsistema puede ser alterada de forma considerable por eventos internos del subsistema -esto es, "los esfuerzos para aumentar los recursos o para "olvidar" a los opositores"- con el objeto de derrocar una coalición dominante. De ello se desprende otra hipótesis del marco de las coaliciones promotoras:

Es poco probable que el núcleo (atributos básicos) de un programa de acción gubernamental cambie en ausencia de perturbaciones significativas externas

al subsistema, es decir, cambios en las condiciones socioeconómicas, las coaliciones que gobiernan el sistema o los resultados de políticas de otros subsistemas (Sabatier, 1988:148).

En este sentido, no existieron cambios significativos en el contexto que obligaran al Ejecutivo porteño a modificar el núcleo de su política pública. Incluso el propósito de implementar el voto electrónico se mantuvo firme aún cuando las fuerzas opositoras presentaron amparos ante la Justicia para vetarlo. Solo se postergó la incorporación del voto electrónico para las elecciones generales, una decisión que los entrevistados apuntan estuvo fuertemente influida por la pelea entre Rodríguez Larreta y Michetti por la Jefatura de Gobierno, pese a que existía consenso de todo el arco político y fuerzas del tercer sector para que se tomara esa decisión que terminó, según las fuentes consultadas, beneficiando a Rodríguez Larreta, quien se veía favorecido en el uso del sistema tradicional de votación con boleta partidaria por el hecho de contar con mayor presencia territorial (fiscales, militantes partidarios).

En otro orden, hubo una planificación efectiva por parte del equipo técnico y de los actores clave del Ministerio de Gobierno y de los legisladores oficialistas encargados de lograr la aprobación de la ley, la cual tuvo en cuenta los posibles problemas y riesgos de la política pública en cuestión, así como las alternativas más convenientes para garantizar el cumplimiento de sus objetivos. Existieron mesas formales –las designadas en la agencia para el cumplimiento efectivo de la tarea- e informales –la que se estableció entre ciertos funcionarios de Ministerio de Gobierno y los legisladores oficialistas para negociar con otras fuerzas políticas y sancionar la norma- que lograron los consensos necesarios para lograr la adopción del sistema PASO y el voto electrónico.

Respecto a la planificación del plan de ejecución de la política pública, si bien existió una hoja de ruta respecto de los objetivos que debían alcanzarse, en los tiempos en que debía hacerse y por medio de qué acciones, el diseño se fue moldeando y ajustando a medida que se fue ejecutando el programa. Ello en gran

parte por los plazos tan cortos de cara a las elecciones generales y en base a las vicisitudes con las que se enfrentaban los técnicos a la hora de llevar a la práctica la letra de la Ley N° 4.894. En este contexto la coalición promotora de la reforma electoral de la Ciudad cumplió un rol determinante para la implementación de la política pública de análisis en tanto logró reemplazar con sus propios mecanismos y dinámicas las negociaciones e intercambios entre las distintas agencias estatales y actores que participaron de la puesta en marcha de la reforma.

Dicha coalición promotora coincide ampliamente con la mesa chica que tomó las decisiones y dio las órdenes necesarias para la ejecución de la política pública. Sin embargo, la idea de modificar el sistema electoral de la Ciudad fue impulsada por el propio Jefe de Gobierno Mauricio Macri, el Ministro de Gobierno y armador territorial de su campaña presidencial Emilio Monzó, el Secretario General de Gobierno Marcos Peña, y el Jefe de Gabinete Horacio Rodríguez Larreta, por lo que este grupo podría considerarse en términos de coalición promotora primigenia o primaria, si se permite la acepción. Fue este grupo el que consideró la necesidad de llevar a cabo una reforma que principalmente incorporara el voto electrónico en la Ciudad como estrategia para la campaña presidencial de Mauricio Macri por los motivos expuestos con anterioridad. La libertad que el equipo de Ministerio de Gobierno tuvo para dar forma a esa idea explica las características particulares que adoptó la reforma, como la inclusión del sistema de primarias, resistida en cierto punto por otros miembros de la coalición, como Horacio Rodríguez Larreta. Cabe aclarar que en la mayoría de los subsistemas, suele ser pequeño el número de coaliciones políticamente significativas, llegando al extremo de los subsistemas “inactivos” en los que sólo hay una coalición. Generalmente se podrán identificar de dos a cuatro coaliciones importantes en el ámbito de cada política pública (Sabatier, 1988).

La mesa chica estaba integrada por Felipe Miguel, coordinador general del equipo de trabajo, Roberto Gigante (Desarrollo Económico), Bruno Scenci (Ministerio de Gobierno), Eduardo Machiavelli (Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana), Javier Buján (Ministerio Justicia) y Claudio Romero

(Secretaría de Tercera Edad y apoderado de PRO). De acuerdo a los entrevistados, la composición de la mesa fue definida por Horacio Rodríguez Larreta, Emilio Monzó y el entonces ministro de Justicia y Seguridad Guillermo Montenegro. Este equipo, que puede entenderse en los términos de mesa informal de negociación compuesta por representantes de distintas agencias estatales, fue el que comandó la tarea de diseño, planificación y coordinación de la puesta en marcha de las elecciones primarias y la boleta única electrónica; fue también el encargado de consensuar las iniciativas de las distintas agencias. El brazo ejecutor de dichas tareas, al que puede considerarse como mesa formal de negociación con los actores clave, estuvo compuesto por funcionarios, técnicos y asesores de un número importante de agencias estatales: la Secretaría de Planificación, Evaluación y Coordinación de Gestión (Jefatura de Gabinete), la Dirección General de Reforma Política (Ministerio de Gobierno); la Dirección General Electoral (Ministerio de Justicia y Seguridad); la Subsecretaría de Gestión Estratégica y Calidad Institucional (Secretaría General); la Secretaría Legal y Técnica; la Agencia de Sistemas de Información (Ministerio de Modernización); y la Subsecretaría de Tercera Edad (Desarrollo Humano y Hábitat). También integró el equipo la Defensoría del Pueblo, que se encuentra fuera de la estructura del Gobierno de la Ciudad.

Cabe destacar que, de acuerdo al marco de las coaliciones promotoras, no todos aquellos actores que participan activamente en un subsistema de políticas públicas forman parte de la o las coaliciones promotoras que la impulsan o comparten su sistema de creencias. Algunos técnicos, asesores y burócratas pueden participar de la implementación de la política simplemente porque tienen ciertos conocimientos o capacidades técnicas para aportar, pero son indiferentes a la disputa política que se suele generar entre promotores y actores clave. Asimismo, existe una categoría particular de actores, que Sabatier denomina “*policy brokers*” (agentes de política), cuya tarea principal estará orientada a mantener el nivel de conflicto político que se genera entre los actores y promotores de las distintas agencias estatales involucradas dentro de límites aceptables, para alcanzar así una solución razonable al problema. Esta es una función específica de quienes desempeñan cargos ejecutivos y gerenciales, pero que también puede ser desempeñada por miembros de la Justicia u otros organismos del tercer sector. En el caso puntual que aquí se estudia, el ejemplo

más claro de *policy broker* lo desempeñó el coordinador de la mesa chica, Felipe Miguel, según manifiestan las fuentes consultadas para este trabajo. Por último, la distinción entre promotores y agentes de política (*policy brokers*) no es tajante, en tanto a lo largo de la implementación de la política pública estos actores pueden desempeñar uno u otro rol de manera indistinta (Sabatier, 1988).

Si bien las agencias estatales compartían una agenda común -la incorporación de las primarias y la boleta única electrónica al sistema electoral para las elecciones de Jefe de Gobierno de 2015-, existieron tensiones entre los actores clave que formaban parte de algunas de ellas por la superposición de competencias. Al mismo tiempo, otras agencias lograron llevar a cabo una tarea coordinada para beneficiarse mutuamente en pos del objetivo común -la adopción del nuevo sistema de votación-. Como ejemplo del primer punto, existieron enfrentamientos entre los actores clave de la Dirección General de Reforma Política del Ministerio de Gobierno, la Dirección General Electoral y Jefatura de Gabinete por la capacitación de los electores, en tanto todas estas agencias participaban de esta tarea que los funcionarios a cargo de la Dirección de Reforma Política entendían como su competencia exclusiva, según se desprende de las entrevistas. Por el contrario, y como ejemplo del segundo punto, Jefatura de Gabinete trabajaba coordinadamente con la Dirección General Electoral para agilizar aquellos trámites y ejecutar de manera rápida aquellas tareas que la Dirección General Electoral necesitaba llevar a cabo con urgencia pero que se veía impedida debido a cuestiones de burocracia estatal.

Los entrevistados para este trabajo señalan que, bajo un breve período de acefalía, Felipe Miguel se puso al frente de la coordinación de la ejecución de la política pública, lo que significó aunar las estrategias y los programas de cada agencia en un único esquema de planificación formal y efectiva, con información común para la selección de opciones y resolución de problemas eventuales, así como herramientas de seguimiento y evaluación sistemáticos. Mediante reuniones semanales, el equipo de trabajo ponía en común avances y problemáticas a resolver en pos de una agenda común: lograr que la implementación de las PASO y la boleta única electrónica sea exitosa en términos programáticos y políticos.

Es importante destacar que en nuestro país, al no existir mecanismos estatales “que obliguen sistemáticamente a la planificación de iniciativas y que tengan consecuencias autoritativas efectivas sobre las fases de ejecución”, la planificación es en general “ritualizada y superficial” con el único propósito de cumplir con reglas y protocolos administrativos o bien para ser comunicada de forma institucional o publicitaria. En este marco, la planificación que se lleva a cabo en mesas chicas de funcionarios y técnicos es no sistemática y está fuertemente influenciada por las percepciones y los intereses de los decisores. Por ello, “los diseños de políticas presentan alta vulnerabilidad a los cambios de contexto y de factores, produciendo altos riesgos relativos de fracaso o ineficiencia” (Andrenacci, 2015:20).

Asimismo las evaluaciones sistemáticas de las políticas públicas no son obligatorias casi en ninguna agencia estatal, aún cuando algunas de ellas las llevan a cabo de manera circunstancial. Cuando su fin es, al igual que la planificación, el de ser una herramienta de comunicación o publicidad, “o cuando implican retroalimentaciones con función de reaseguramiento psicológico de los decisores o de sus facciones políticas”, su valor es limitado. En términos de resultados, “las agencias públicas están obligadas a registrar sus movimientos en un sistema de monitoreo del gasto devengado basado en el Ministerio de Economía y regularmente publicado online. La consecuencia más evidente de estos déficits es la no apropiación política de la evaluación de políticas, es decir que tanto los resultados como los impactos de iniciativas anteriores están poco presentes, de manera efectiva, en las consideraciones inherentes a la toma de decisiones estatales” (Andrenacci, 2015:20).

#### **1.4 Momento 3: La ejecución o puesta en práctica de las iniciativas**

<b>Indicadores</b>	<b>Ejecución efectiva</b>	<b>Ejecución inconsistente</b>
Nudo 1: Recursos	Las agencias cuentan con un flujo de recursos financieros acorde con sus	Las agencias cuentan con flujos inestables y/o insuficientes de recursos

	responsabilidades; y con recursos humanos profesionales, en dosis de estabilidad y flexibilidad apropiadas a las tareas que cumplen.	financieros; y con recursos humanos en número y calificaciones inadecuadas, con formas contractuales inapropiadas a las tareas que cumplen.
Nudo 2: Gerencia	Los gerentes tienen márgenes razonables de acción, controlan efectivamente los programas, protocolos y recursos humanos de sus agencias, pudiendo combinar los recursos en flujos adecuados.	Los gerentes son correas de transmisión mecánica de otra autoridad y ejercen roles esencialmente simbólicos. Tienen control superficial y temporario de sus agencias, pudiendo gestionar recursos y flujos sólo de modo marginal frente a mecanismos y prácticas inerciales.
Nudo 3: Coherencia operativa	Las agencias tienen relaciones de articulación, cooperación y/o tolerancia con otras agencias involucradas y/o con los niveles de gobierno concernidos.	Las agencias tienen relaciones de desarticulación, competencia y/o conflicto con otras agencias involucradas y/o con los niveles de gobierno concernidos.
Nudo 4: Reglas	Usan regularmente protocolos que permiten eficacia, eficiencia, legalidad y transparencia; sus decisores y agentes se responsabilizan efectivamente de ellos; y	Las agencias no tienen y/o no respetan sus propios protocolos, lo que dificulta el desempeño y hace discrecionales a las prácticas. Los decisores y agentes sesgan la

	hacen públicos sus resultados.	aplicación de las leyes y opacan sus resultados.
--	--------------------------------	--

Fuente: Andrenacci 2016:16

En Argentina existen indicios de considerables problemas de gestión que se solucionan de manera adversa, un hecho común que se repite en el tiempo y atraviesa distintos niveles estatales, gobiernos de diversa orientación ideológica y contextos disímiles. Entre los indicios que dan cuenta de esta constante, y que en parte explican las razones por las que se dan estos problemas que se resuelven de modo insatisfactorio, se destacan tres tipos de déficits: organizacionales, de información y decisionales. Los déficits organizacionales tienen que ver con “la inadecuación de estructuras, recursos, reglas y protocolos de que dispone la burocracia estatal respecto de las responsabilidades que formalmente asume”. Los déficits de información responden a “la insuficiencia o ausencia de datos sistemáticos acerca de los problemas y situaciones sobre las que se desea actuar”. Y los déficits decisionales remiten a “un proceso de toma de decisiones que produce “fracasos”, o resultados programáticos y/o políticos desfavorables” (Andrenacci, 2016:4).

Estos déficits se pueden observar en el Gobierno de la Ciudad en el proceso de implementación de las elecciones primarias y de la boleta única electrónica. En primer lugar, quedó de manifiesto que las estructuras de las agencias estatales que participaron del desarrollo de la política pública eran inadecuadas para la tarea que les tocó desempeñar. Sus reglas y protocolos no les permitían cumplir con las actividades asignadas en los tiempos estipulados, ralentizando así la consecución de los objetivos establecidos, y los recursos financieros con los que contaban no eran suficientes para cubrir las tareas extras que supuso para cada agencia la adopción del nuevo sistema de votación. Incluso los recursos humanos de cada agencia asignados a esa tarea resultaron escasos, por lo que hubo que sumar asesores de otras dependencias. Existieron actores clave dentro de la mesa chica que coordinó la puesta en marcha de la reforma electoral que desempeñaron un rol fundamental para poder suplir esos déficits organizacionales, reasignando partidas presupuestarias y apelando a mecanismos informales basados en buenas relaciones interpersonales -como “pedir

favores” a conocidos”- para superar las trabas que imponían los protocolos ministeriales en orden de cumplir las metas previstas.

Andrenacci sostiene que en el Estado argentino no existen “mecanismos de coordinación y articulación regulares y efectivos que no dependan de las relaciones o transacciones políticas entre los decisores clave”. Esto se debe en gran parte a las características de las relaciones intergubernamentales, el papel subsidiario que desempeñan la Jefatura de Gabinete de Ministros o los gabinetes sectoriales, y las tensiones inherentes en las relaciones políticas que se caracterizan por la competencia. Como consecuencia de ello, “las agencias estatales no contemplan la coordinación y articulación como un asunto relevante en la etapa del diseño, lo que redundará en comportamientos organizacionales de competencia y conflicto, particularmente entre niveles del Estado, generando incoherencia relativa y altos costos de transacción, tanto en tiempo como en recursos financieros” (Andrenacci, 2015:21).

Si bien no se respetaron completamente los protocolos burocráticos de las agencias y los decisores utilizaron prácticas discrecionales para la aplicación de la Ley N° 4.894, ello supuso cumplir eficaz y eficientemente con los objetivos de la política pública en el corto tiempo en que contaban para hacerlo, aunque se puso en juego la transparencia de los procesos -particularmente en el caso de habilitación de compras-. Sobre este punto cabe mencionar que en el Estado argentino los protocolos resultan accesorios como método organizacional, debido en su mayor parte a “la obsolescencia del derecho administrativo vigente, la desconexión entre los protocolos existentes y los flujos reales de trabajo, y la flexibilidad dominante en los criterios de aplicación y control de normas administrativas” (Andrenacci, 2015:21). Como consecuencia de ello se observa “discrecionalidad y la ilegalidad operativa como prácticas gerenciales regulares, con sistemas de control relajados o ritualistas y un margen importante de vulnerabilidad al patronazgo, el tráfico de influencias y la corrupción. Un número de iniciativas y prácticas alternativas han venido surgiendo, pero no consiguen reflejarse en movimientos generalizados importantes en los puntos de equilibrio institucionales” (Andrenacci, 2015:21).

Los actores clave también supieron mediar entre las agencias y manejar las tensiones y la competencia que se originó entre ellas por la superposición de responsabilidades, logrando que pudieran trabajar en equipo de forma coordinada. De ello dan cuenta los entrevistados:

(...) había conflicto de competencias entre Bermolén, la Dirección Electoral, la Jefatura de Gabinete, todos querían hacer lo mismo, todos decían que eran competentes en lo que hacían. [El conflicto era] Por la capacitación de electores. La organización de la elección debería estar en manos del Tribunal Superior. En cualquier otro lugar, la Dirección Electoral maneja fuertemente ese tema, en este caso la Dirección Electoral y Jefatura de Gabinete, pero trabajaban en yunta. Emiliossi jugaba con Felipe, porque Felipe conseguía rápidamente lo que necesitaba Emiliossi. El nivel de burocracia que tiene la Dirección Electoral no coincide con la función que tiene. Hacer una elección necesita de decisiones tremendamente rápidas. Si yo decido llevar viandas a las autoridades de mesa y hago un expediente y el expediente termina saliendo un mes antes de la elección, no consigo 100.000 alfajores un mes antes de la elección. Entonces, no coincide con la burocracia normal, necesitas algo más expeditivo. Para eso sirvió mucho Felipe Miguel porque en las conversaciones que yo veía con el Tribunal, decían "necesitamos tal cosa" y él las resolvía inmediatamente (informante 15).

Todos (los actores que intervinieron) querían el rédito político, pero eran pocos los que saben cómo hacer una elección. Los que solucionaba los problemas eran dos o tres personas (informante 21).

Así se observa como estos actores por medio de dinámicas propias lograron armonizar el intercambio entre las distintas agencias y al interior de cada una de ellas, y resolver los problemas que se presentaban a medida que se avanzaba en la ejecución de la política pública. Se trata de un tipo específico de problemas, aquellos que se dan

en el “espacio de la gestión” entendido éste como un “área intermedia entre las posibilidades y limitaciones estructurales que impone la burocracia estatal (tanto en los aspectos institucionales o políticos como en los aspectos operacionales o administrativos) y los aspectos contingentes que derivan de los atributos individuales o colectivos de los sujetos clave que desempeñan roles claves en los procesos de políticas públicas (líderes, funcionarios, partidos, coaliciones y actores civiles involucrados)” (Andrenacci, 2016:13).

En este contexto los gerentes de las agencias tuvieron el control estable de sus dependencias, sus equipos y de las tareas que éstos desempeñaban en el marco general de la reforma, pero no así un manejo efectivo del programa de implementación global debido a la fuerte presencia de la coalición promotora y de la mesa chica de la política pública, encargadas de tomar cada una de las decisiones. Los gerentes fueron meras “correas de transmisión mecánicas de otra autoridad” -la mesa de decisores-, aunque no puede considerarse que ejercieron un rol esencialmente simbólico ya que, según señalan los entrevistados, sus opiniones eran sopesadas y sus propuestas consideradas en el transcurso de la incorporación del nuevo sistema de votación. Al respecto los entrevistados observan:

Al momento de la implementación el Ministerio de Gobierno era un actor más dentro de una mesa que coordinaba Jefatura de Gabinete, con Felipe Miguel (...) Nosotros, salvo cuando nos consultaban, no teníamos ninguna capacidad de acción (informante 2).

(...) finalmente centralizó todo el proceso de organización Felipe Miguel, jefe de asesores de Larreta, que ahí es cuando se empieza a ordenar. Cuando llega Felipe Miguel como coordinador, se ordena el proceso, no porque los otros interlocutores del gobierno no aportaran, sino porque faltaba una coordinación centralizada, que es el trabajo que empezó a ejercer Felipe Miguel (informante 10).

(la mesa chica) definía la implementación, tomaba las definiciones estratégicas de lo que iba a ser la boleta de votación para 2015. Era la mesa chica en la que se definía todo. Después nosotros en la mesa de implementación, articulábamos solamente con Felipe, que fue el que guió la mesa de ejecución (informante 4).

Resulta frecuente en las dependencias públicas argentinas que la gerencia tenga una impronta centralizada, personalista y autoritaria debido, principalmente y salvo casos excepcionales, a dos factores. En primer lugar, las relaciones interpersonales están atravesadas considerablemente por el poder organizacional debido a que el poder burocrático es vertical y centralizado y presenta un grado alto de politización de sus cuadros, tal como puede evidenciarse en el funcionamiento de las agencias. En segundo lugar, existe discrecionalidad a nivel de la “microgestión” en términos de flexibilizar protocolos, reglas internas y leyes, una práctica ampliamente naturalizada. “El verticalismo y la flexibilidad, sin embargo, no contribuyen a acelerar los procesos de gestión, por las limitaciones organizacionales y la inadecuación de los diseños” (Andrenacci, 2016:20).

Para el marco de las coaliciones promotoras los sistemas de creencias son el factor que determina la dirección en que las coaliciones promotoras tratarán de hacer avanzar los programas gubernamentales. De todas formas, su capacidad para cumplir con este objetivo dependerá principalmente de los recursos con los que cuente, tanto económicos como humanos, tal como se demostró anteriormente. Este marco reconoce una de las características centrales de los modelos institucionales -a saber, que las reglas crean autoridad (poder)-, pero las considera producto de la competencia entre las coaliciones promotoras y ve a los miembros institucionales proveyendo recursos a diferentes coaliciones. De ello se desprenden dos hipótesis de este marco:

Los actores dentro de una coalición promotora mostrarán un consenso sustancial sobre temas relacionados con el núcleo de políticas, aunque menos sobre aspectos secundarios (Sabatier, 1988:146). Y así se evidencia

en el caso de estudio respecto de la agenda común de adoptar el nuevo sistema de PASO y boleta única electrónica para las elecciones generales (núcleo de la política pública), aunque existió flexibilidad respecto de las formas en que cada agencia estatal involucrada en la implementación cumplió con esos objetivos (aspectos secundarios).

Un actor (o coalición) renunciará a aspectos secundarios de su (el) sistema de creencias antes de reconocer las debilidades en el núcleo de la política (Sabatier, 1988:146).

Respecto de la última hipótesis, una vez que algo ha sido aceptado como una creencia central de la coalición o grupo promotor, “las poderosas fuerzas de defensa del ego, los grupos de coalición y las fuerzas organizacionales” generan una importante resistencia al cambio, incluso frente a evidencias empíricas contradictorias o inconsistencias internas (Sabatier, 1988:147). Para el caso de análisis se observa que, aunque la facción larretista de gobierno resistió la incorporación de las PASO, terminó imponiéndose la idea central de otros actores clave de peso que integraban la coalición promotora (funcionarios de Ministerio de Gobierno y legisladores PRO) de que el sistema de primarias era necesario para lograr el acompañamiento de otras fuerzas a la Ley N° 4.894 y darle a la reforma una imagen completa de modernización en cuestiones electorales en línea con los avances que se habían logrado en el plano nacional y que contaban con el apoyo de todo el arco político. Asimismo, los miembros del Poder Ejecutivo defendieron la necesidad de incorporar el voto electrónico aún frente a las críticas de otros partidos políticos y la evidencia adversa de ciertas experiencias internacionales en la materia. Incluso la facción larretista que entendía, según señalan los entrevistados, que no era beneficiada por la boleta única electrónica en el marco de la elección primaria, apoyó el proyecto públicamente.

Volviendo a la cuestión de los déficits estatales, es clara la existencia de un déficit organizacional pero no así de déficits de información y decisionales. Sobre el primer aspecto, las reuniones semanales de la mesa ejecutora de la política pública

permitieron reunir sistemáticamente datos sobre el desarrollo del plan de ejecución de la política pública, tanto de las situaciones que se ajustaban al programa como de los progresos favorables y los problemas que se iban presentando, de manera que se pudo ajustar y perfeccionar el plan de implementación en base a esa información. En cuanto al proceso de toma de decisiones, sus resultados programáticos y políticos fueron favorables, como se verá más adelante.

### 1.5 Momento 4: Los efectos o consecuencias

Indicadores	Efectos positivos	Efectos negativos
Nudo 1: Resultados programáticos	Los procesos cumplen empíricamente sus ciclos de gestión y obtienen eficacia y eficiencia razonables en sus resultados.	Los ciclos de gestión quedan truncos, o las brechas de implementación son demasiado amplias.
Nudo 2: Impactos sobre el problema	Los procesos tienen efectos positivos sobre alguno o todos los problemas iniciales.	Los procesos no tienen efectos, o tienen efectos no deseados, sobre alguno o todos los problemas iniciales.
Nudo 3: Impactos políticos	Los decisores clave de las agencias involucradas adquieren reputación a partir de los logros o fracasos de la gestión.	La reputación de los decisores clave de las agencias involucradas no está conectada con los logros o fracasos de la gestión.
Nudo 4: Impactos institucionales	Las agencias estatales aumentan su autoridad y legitimidad como unidades	Las agencias estatales pierden autoridad y legitimidad como unidades

	capaces de resolver problemas.	capaces de resolver problemas.
--	--------------------------------	--------------------------------

Fuente: Andrenacci 2016:17

El momento de los efectos o consecuencias de una política pública es el que pone en evidencia de manera más clara en qué medida ésta logró cumplir con sus objetivos programáticos y políticos, si bien para evaluar el éxito o fracaso de la misma se tienen en cuenta las cuatro etapas del modelo secuencial clásico (problema, diseño, ejecución y efectos) como un todo.

Para el caso que aquí se analiza, la etapa de los efectos o evaluación de la reforma electoral es la más importante ya que el resultado de la implementación de la Ley N° 4.894 fue significativo teniendo en cuenta la magnitud del cambio que implicaba suplantarse el sistema de votación vigente por una nueva herramienta que suponía la intervención de mecanismos a los que los ciudadanos no estaban acostumbrados y, además, por la importancia que la tarea significaba en términos de capacidad institucional para el Gobierno de la Ciudad, en un contexto de plazos realmente exigüos para llevar a cabo dicha transformación. Por caso, en las recomendaciones sobre la incorporación del voto electrónico que plantea el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA) se destaca que debe mediar al menos un año desde la adjudicación de la licitación hasta la implementación técnica del sistema y que debe concederse un tiempo aún mayor para que el sistema tenga aceptación social (2011), aspectos que no se tuvieron en cuenta en el caso de la Ciudad.

El verdadero desafío del Gobierno porteño radicaba en capacitar a los electores en el uso de la boleta única electrónica, ya que por la vigencia del régimen de elecciones primarias a nivel nacional éstas no representaban una novedad, y hacerlo en el plazo de tres meses –el período vigente desde la reglamentación de la ley hasta las elecciones generales- representaba un riesgo. Al mismo tiempo, esto significaba un reto para los funcionarios en los términos de la capacidad de las

agencias estatales para cumplir con esa meta respetando sus protocolos y los mecanismos de gestión transparente, y haciendo uso de los recursos humanos y financieros de los que disponían.

El contexto de planteamiento y desarrollo de la política pública era favorable en términos de una percepción común del gobierno, arco político opositor y ciudadanos sobre la necesidad de modificar el sistema de votación, pero resultaba desfavorable en los términos de los tiempos que tenía el Ejecutivo porteño para ejecutar la política pública de manera exitosa; básicamente capacitar a los electores, autoridades electorales, fiscales partidarios y delegados electorales, así como disponer de la infraestructura institucional para reemplazar un sistema de votación por otro. Una buena gestión puede ayudar a que los contextos sean más favorables o menos desfavorables y puede lograr efectos positivos o menos negativos, mediante un diseño estratégico de las iniciativas, esto es, que sea generado con información del contexto y que tenga en cuenta la planificación en función de los objetivos que se pretenden alcanzar (Andrenacci, 2016).

El diseño del plan de ejecución de la reforma electoral fue en gran parte estratégico, si bien los decisores tuvieron que lidiar con los problemas que se presentaban a medida que se ponía en práctica y que resultaban más importantes por los cortos plazos de implementación y el hecho de que era la primera vez que el Ejecutivo encaraba una política pública del estilo. Este diseño estratégico y planificado de la forma en que se incorporó el sistema de primarias y de boleta única electrónica en la Ciudad explica en gran parte los efectos positivos que obtuvo en términos de resultados programáticos, impactos sobre el problema, e impactos políticos e institucionales.

Los informes de la Defensoría del Pueblo y del Instituto de la Democracia y Elecciones (IDEMOE) que evaluaron la adopción del nuevo sistema electoral a partir de observación electoral el día de los comicios generales dan cuenta de que, en términos programáticos, la política pública cumplió la meta deseada, dando una

solución efectiva y positiva al problema que dio lugar a su planteamiento, y lo hizo mediante procesos y mecanismos aceptables que fueron razonablemente eficaces y eficientes en sus resultados. Ello puede evidenciarse en el normal desarrollo de los comicios –no se registraron fallas considerables y numerosas en el sistema-, la buena recepción del electorado, autoridades afectadas a la tarea y fuerzas políticas, y la ausencia de impugnaciones y denuncias el día de la elección y con posterioridad.

El logro en la gestión de esta política pública en particular, impulsada por una coalición promotora legítima y organizada, redundó en un aumento de la legitimidad y popularidad de Mauricio Macri -en tanto figura identificada por el electorado como principal gestor del cambio-, de su equipo de trabajo y de su gestión al frente del Gobierno de la Ciudad, obteniendo de esta forma éxito político en la adopción de la reforma electoral. De ello dan cuenta los titulares y notas de los principales diarios del país tras las elecciones generales en las que debutó el nuevo sistema; en ellas también se recogen testimonios satisfactorios de electores:

**Alta aceptación de la Boleta Única Electrónica en su debut en la Ciudad.** Según un sondeo de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, más del 93% no tuvo inconvenientes para votar; el 68% consideró que el sistema es más ágil que la boleta de papel (La Nación.com, 5 de julio de 2015).

**La nueva boleta electrónica debutó con éxito y aceleró el escrutinio.** La votación fue en general ágil; hubo demoras en algunas mesas por las dificultades de las personas mayores o trabas en las máquinas (La Nación edición impresa, 6 de julio de 2015).

**Un escrutinio realizado a gran velocidad: a las 21 estaba el resultado.** Solo un minuto para emitir el voto (Clarín, edición impresa, 6 de julio de 2015).

**Hubo 4.000 técnicos para que funcione la boleta electrónica.** Estuvieron atentos a cualquier inconveniente. Hubo 9.836 equipos y problemas en apenas 38. Operó velozmente. El 92% votó sin problemas, aseguró la Defensoría del Pueblo (Clarín, edición impresa, 6 de julio de 2015).

**La boleta única electrónica tuvo un debut exitoso y fue elogiada por los votantes.** Tiempo recorrió diversas escuelas y recogió la impresión de los porteños hacia el nuevo sistema. La capacitación previa de los mayores contrastó con las dudas de los más jóvenes (Tiempo Argentino, edición impresa, 6 de julio de 2015).

**La primera vez de la boleta electrónica.** Hubo máquinas trabadas y algunas demoras, pero no se registraron quejas importantes. Los adultos mayores estuvieron entre los más predispuestos y llegaron más informados a los lugares de votación. En las filas hubo comentarios críticos y otros entusiastas (Página 12, edición impresa, 6 de julio de 2015).

**La Boleta Electrónica pasó la prueba en la Ciudad: aceleró la votación y el escrutinio.** Pese a los temores y cuestionamientos previos, el proceso electoral se desarrolló con normalidad, igual que el conteo. El sistema impide el faltante de boletas y la constante necesidad de fiscales de ingresar a verificar su disponibilidad. Buena parte de los electores se había informado y el que tenía dudas pudo pedir ayuda y probar las máquinas al ingresar en su centro de votación (El Cronista, edición impresa, 6 de julio de 2015).

**Debutó la boleta electrónica mejor que lo esperado.** El debut de la boleta electrónica en la Ciudad de Buenos Aires fue la novedad en las elecciones de ayer. Pese a los temores previos, no se denunciaron demasiados inconvenientes (Ámbito Financiero, edición impresa, 6 de julio de 2015).

**Se votó con "normalidad" en las 811 escuelas de la Ciudad.** Así lo informó el Tribunal Superior de Justicia porteña. Las urnas fueron abiertas a las 8:00 de la mañana y solamente se reportaron inconvenientes con una de las computadoras de la Boleta Única Electrónica (BUE) en una escuela de Villa Crespo. A las 18 hs cerraron los comicios (Diario Popular, edición impresa, 6 de julio de 2015).

**Para los abuelos, votar fue un juego de niños.** El ciudadano común no tuvo inconvenientes con la boleta electrónica e incluso las personas de mayor edad cumplieron con su deber cívico sin problemas. En Recoleta votó una mujer de 101 años (Diario Popular, edición impresa, 6 de julio de 2015).

**Agilidad y rapidez en el voto electrónico.** Los votantes destacaron la velocidad del nuevo sistema. Sólo algunos mayores debieron ser asistidos para sufragar (Diario La Razón, edición impresa, 6 de julio de 2015).

De esta manera se cumplió con uno de los objetivos fundantes de la reforma electoral: utilizarla como herramienta de campaña de cara a las elecciones presidenciales de 2015 para mostrar a Mauricio Macri como un líder político a la vanguardia de la modernización en materia de gestión y políticas públicas que faciliten la vida de los ciudadanos, así como también una alternativa que trabaja por el fortalecimiento de la democracia a partir de garantizar transparencia en los mecanismos de elección de los representantes del pueblo. Por caso, durante una recorrida de campaña en el Conurbano, Mauricio Macri aseguró que si llegaba al poder incorporaría el sistema de voto electrónico en las elecciones nacionales. "En 2017 vamos a votar con boleta electrónica para terminar con las trampitas. Es el sistema que utilizamos en las elecciones porteñas, es transparente, directo y a la ocho de la noche ya se sabe quién ganó, no como este sistema arcaico, de boletas gigantes, que se presta a las trampas", afirmó (Clarín, agosto 2015).

## CONCLUSIÓN

Recapitulando, y a los fines de cumplir con uno de los propósitos de este trabajo, la reforma electoral en tanto política pública impulsada por el Poder Ejecutivo de la Ciudad cumplió con los fines por los que fue concebida, al tiempo que tuvo éxito programático y político. De todas formas, resulta motivo de debate la manera en las que se alcanzó este éxito y se cumplió con los fines propuestos.

En primer lugar, según consta en los fundamentos del proyecto de ley, el cambio en la herramienta de votación tuvo por fin contribuir a mejorar “ostensiblemente” la calidad y transparencia de las elecciones en la Ciudad de Buenos Aires, a partir de incorporar a su sistema electoral un instrumento que otorgue “mayor ecuanimidad y equilibrio” a las fuerzas políticas que participan de la contienda electoral y que, al mismo tiempo, permita desterrar “ciertas prácticas que afectan la credibilidad de los comicios” y que están destinadas a “confundir a los ciudadanos”, entre las que se menciona el robo y ocultamiento de boletas el día de la elección, el voto en cadena y la existencia de boletas apócrifas o falsificadas. Asimismo se buscó “terminar con el peso de los aparatos políticos, facilitar la fiscalización de los comicios y lograr que el valor de la transparencia en los procesos políticos se convierta en una obligación de los dirigentes por sobre el simple anhelo de la sociedad”. En la misma línea, la adopción del sistema de Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias tuvo como objeto fortalecer a los partidos políticos, garantizando la competencia electoral y la representación de las minorías partidarias, “a partir de establecer un instrumento que sienta reglas claras y universales para dirimir la vida interna de las agrupaciones de manera democrática” (proyecto de Ley N° 4.894/12).

De esta manera se observa cómo la modificación del sistema electoral de la Ciudad se fundamentó en la obsolescencia y las falencias del sistema tradicional de votación de boleta papel, y en la intención manifiesta de lograr que el proceso eleccionario sea más “eficiente” y de que el escrutinio se lleve a cabo con mayor

rapidez mediante la incorporación de “soluciones tecnológicas” que permitan “poner la tecnología al servicio de la democracia” (proyecto de Ley N° 4.894/12). La propuesta de incorporar tecnología a los procesos electorales forma parte de un proceso de modernización integral del Estado que Mauricio Macri encaró en su primer mandato como Jefe de Gobierno de la Ciudad y que estructuró su gestión.

Hasta aquí las razones explícitas y manifiestas para impulsar la reforma electoral. También existieron motivaciones que no se hicieron públicas en ninguna de las etapas de adopción de la política pública -esto es, elaboración de la norma, sanción y reglamentación de la ley e implementación de la misma- y que fueron mencionadas por los funcionarios del Gobierno de la Ciudad entrevistados para este trabajo, los cuales participaron de alguna de esas etapas. A saber, la Ley N° 4.894, particularmente el anexo de boleta única electrónica, fue pensada en términos de política pública de rápida implementación, alto impacto mediático y considerable rédito político para reforzar la imagen del candidato presidencial de Mauricio Macri como una opción moderna y transparente, a la vanguardia de la gestión en políticas públicas, y dispuesto a generar cambios ahí donde otros candidatos y fuerzas políticas no estaban abiertos al debate, como es el caso de las prácticas de corrupción electoral asociadas a la boleta partidaria. Al mismo tiempo, se presentaba a la Ciudad de Buenos Aires como modelo de gestión, al frente de la innovación sistemática y permanente en materia de programas gubernamentales con el fin de mejorarle la vida cotidiana a los ciudadanos, un ejemplo de lo que el partido de gobierno haría de convertirse su líder en Presidente de la Nación. Por último, si bien la opinión pública puso el foco sobre las controversias que generó el voto electrónico, la adopción de las PASO implicó incorporar al sistema electoral de la Ciudad una herramienta fundamental para dirimir la interna partidaria entre Horacio Rodríguez Larreta y Gabriela Michetti por la sucesión de Mauricio Macri sin que este último tenga que elegir a uno de los dos como su candidato, manteniendo así su perfil de “líder democrático”. Además, se mostraba a su Gobierno en línea con los avances en materia electoral que se habían dado a nivel nacional con la Ley N° 26.571/09.

La puja entre Rodríguez Larreta y Michetti por convertirse en Jefes de Gobierno, siempre latente al interior de PRO y públicamente manifiesta en enero de 2015, es una muestra de cómo las relaciones de poder al interior de la coalición gobernante tuvieron impacto en el proyecto de reforma electoral e intentaron moldearlo según los intereses de los actores clave miembros de una u otra facción de gobierno que participaron del proceso de elaboración, sanción e implementación de la reforma. En otras palabras, las relaciones que se establecieron al interior de la "mesa chica" que tomó las decisiones en torno a la reforma y las pujas de poder que entablaron actores clave de las agencias involucradas, estuvieron atravesadas por la interna entre estas dos figuras de PRO y por sus mecanismos y relaciones informales de negociación y lucha de poder, e influyeron en el proceso institucional (formal) de implementación de la reforma. En primer lugar, funcionarios de alto rango en el Gobierno de la Ciudad consultados para este estudio señalan que existió un intento de la facción que respondía a Horacio Rodríguez Larreta por evitar que se incluya la propuesta de elecciones primarias como parte de la reforma electoral, ya que, según esgrimen, confiaba en que Macri iba a bendecirlo como su único sucesor. Miembros de su equipo, según comentan las fuentes, consultaron informalmente a asesores encargados de la redacción del proyecto de ley para informarse sobre cómo las características del mismo podían influir en la contienda electoral. En el mismo sentido, fuentes del bloque PRO en la Legislatura indicaron que en el momento de tratamiento de la reforma aumentaron las consultas informales sobre cómo las características de las PASO propuestas podían influir en la interna y hubo una presión más clara de parte de la facción larretista por descartar el anexo de la ley referido a éstas. Finalmente ambos intentos fueron frustrados y se impuso la opción de aprobar el régimen de elecciones primarias junto con el de boleta única.

En la etapa de tratamiento del proyecto de ley en la Legislatura también existieron otros actores clave que pujaron por la sanción de la norma y resistieron los embates de la facción larretista en sentido contrario. Según indica un funcionario de alto rango que integró el equipo de redacción de la norma y participó de la negociación parlamentaria, el proyecto se votó en la última sesión del año debido a una jugada política del entonces vicepresidente primero de la Legislatura, Cristian Ritondo, y del ministro de Ambiente, Diego Santilli. Ambos, con la intención de

pelear por la candidatura a Jefe de Gobierno, impulsaron el proyecto de primarias y trabajaron por su aprobación en tanto las PASO implicaban una garantía legal para competir en la elección sin necesidad de depender de la aprobación del líder del partido u otros miembros del mismo con más poder. La misma fuente asegura que bajaron su postulación a Jefe de Gobierno luego de acordar un cargo ministerial, en el caso de Ritondo, y la vicejefatura porteña, en el caso de Santilli.

En segundo lugar, y quizás el ejemplo más claro, existió una dilación considerable en la reglamentación de la ley al que los entrevistados del oficialismo señalan como una estrategia de Rodríguez Larreta, entonces Jefe de Gabinete de Macri, para sacar ventaja sobre Michetti. La ley establece un plazo de 120 días para su reglamentación, pero el requisito no se cumplió en tanto terminó haciéndose efectivo tras once meses de aprobada en la Legislatura. Quienes formaron parte de la mesa chica de decisores señalan que Rodríguez Larreta consideraba que, por contar con mayor presencia territorial y mayor apoyo partidario que Michetti, lo beneficiaba el sistema de boleta papel, el cual permite repartir a los votantes las papeletas oficializadas antes del día de la elección –a diferencia de la boleta única electrónica- y en el que la fiscalización –y Rodríguez Larreta contaba con un amplio número de voluntarios- es más clave que en otros sistemas, como los electrónicos. De alguna manera, como señalaron fuentes consultadas para este trabajo, la boleta única electrónica “inclinaba la cancha” a favor de las fuerzas o candidatos que tenían una estructura partidaria menor o menos presencia territorial. Esto es, ponía en igualdad de condiciones a todos los candidatos en tanto garantizaba la presencia de toda la oferta electoral en una única boleta, y reducía así la influencia de los aparatos partidarios durante la campaña y la fiscalización de los comicios.

Lo cierto es que la dilación en la reglamentación de la ley hizo que se acortaran los tiempos para capacitar al electorado en el uso de la nueva herramienta de votación, principal desafío del Ejecutivo porteño en el marco de la implementación de la política pública. En este escenario, todo el arco político se unió en el pedido de postergación de adopción del nuevo sistema para las elecciones generales. El Gobierno de la Ciudad tenía plazos muy cortos para enfrentar el desafío de cambiar el

sistema de votación, aún cuando los entrevistados señalan que contaban con la capacidad estatal –en términos de capacidad institucional- para hacerlo. No llegar a capacitar a todo el electorado en el uso del voto electrónico hubiera implicado demoras en la votación, posibles problemas con las máquinas y dudas sobre el efectivo funcionamiento del sistema y el cómputo de los votos. Un panorama así hubiera afectado el propósito de sacar rédito político de la reforma electoral para capitalizarlo en el marco de la campaña presidencial de Macri.

Existe unanimidad entre las fuentes entrevistadas, especialmente entre los funcionarios de alto rango, en señalar que existió cierta intención por parte de Rodríguez Larreta y el equipo de trabajo que le respondía en la implementación de la política pública de favorecerlo en la contienda electoral frente a otros candidatos a partir de incidir sobre determinados aspectos de la reforma. Por caso, como ya se mencionó, Larreta se opuso<sup>54</sup> a la incorporación de las PASO como parte de la reforma y dilató la reglamentación de la norma entendiendo que el sistema de boleta partidaria le daba cierta ventaja sobre su oponente en la interna partidaria. Asimismo, miembros de otras fuerzas políticas que compitieron en la elección general de julio de 2015 indican que el oficialismo intentó manipular la forma en que la oferta electoral se presentaba en las pantallas de las terminales de votación electrónica de manera que los favoreciera. Al respecto existieron dos impugnaciones<sup>55</sup> en la Justicia. La primera de ellas se dio previo a las elecciones generales, tras la reglamentación de la ley como boleta única electrónica, y era parte de un reclamo más general según el cual la oposición consideraba inconstitucional la incorporación de tecnologías electrónicas a los procesos electorales sin contar con una aprobación previa de la Legislatura. En el decreto reglamentario de la norma se establece el supuesto de que la pantalla de la boleta única electrónica opera sobre la base de agrupaciones políticas y no de candidatos, esto es, en lugar de disponer que todos los precandidatos y agrupaciones

---

<sup>54</sup> Rodríguez Larreta expresó su reticencia a la ley de primarias en el marco de las reuniones de la mesa chica encargada de pensar y planificar la reforma electoral, según señalan los entrevistados que formaron parte de la misma. No hizo públicas esas diferencias en aquel momento.

<sup>55</sup> La resolución de las impugnaciones señaladas puede consultarse en los capítulos 2 y 3 de este trabajo.

aparezcan en una única pantalla como si fuera una boleta única papel, se establece un sistema de elección de dos pasos y en dos pantallas, de manera tal que las fuerzas políticas con dirigentes cuya imagen es más conocida que su sello partidario, como ECO de Martín Lousteau, estaban en desventaja respecto de sellos partidarios fuertes como PRO o el FPV, según plantearon los demandantes.

La segunda impugnación se dio con motivo del balotaje en torno a cómo la opción de voto en blanco aparecía en la pantalla de las máquinas de votación. Para PRO los candidatos y el voto en blanco debían mantener la misma proporción en la pantalla, ubicándose éste último en el medio de los primeros; mientras que para ECO debía aumentarse el espacio dedicado a los candidatos hasta casi ocupar todo el espacio útil en la pantalla y la opción de voto en blanco tenía que conservar el tamaño original de las elecciones generales en primera vuelta. Los apoderados de ECO consideraban que, a través de su propuesta, PRO buscaba inducir el voto en blanco para favorecerse.

Pese a todo lo expuesto, no puede afirmarse que es completamente verificable la hipótesis propuesta, según la cual la reforma político electoral que dio lugar a las PASO y al sistema de boleta única electrónica en la Ciudad fue impulsada por fines primariamente electorales más que cívicos, y que las modificaciones que esta política pública atravesó en el proceso que va desde su elaboración hasta su implementación responden a los intereses de las diferentes facciones que integraban la coalición gobernante y a las relaciones de poder que se establecieron entre los distintos actores de la interna PRO en su intento por reemplazar al líder del partido, Mauricio Macri, imposibilitado de ser reelecto en las elecciones de Jefe de Gobierno de julio de 2015. Ello en tanto, principalmente, si bien existieron pujas de poder al interior de la coalición promotora que tuvieron que ver en su mayoría con el enfrentamiento entre Rodríguez Larreta y Michetti por convertirse en Jefe de Gobierno, ello no implicó que la reforma electoral se moldeara íntegramente en función de los propósitos de los actores clave que mostraron mayor poder en el marco de esa pelea. Por el contrario, primó en la mayoría de las oportunidades la lógica de la planificación de las políticas públicas.

Un ejemplo de ello es que, a pesar de las presiones de la facción larretista para que no se incluya el sistema de primarias en el proyecto de reforma electoral, se impuso la recomendación de hacerlo con el fin de, por un lado, mostrar sintonía con los cambios en materia electoral a nivel nacional y, por otro, para garantizar el acompañamiento a todo el proyecto de reforma de aquellas fuerzas políticas que habían votado a favor de la ley de primarias nacional. Por otra parte, si bien fuentes jerárquicas consultadas indican que la no implementación del sistema de boleta única electrónica en las PASO estuvo orientada a favorecer a Rodríguez Larreta en la interna de PRO, era muy ajustados los tiempos con los que contaba el Ejecutivo porteño para implementar el nuevo sistema de votación en la instancia primaria de manera que resulte exitosa su incorporación y se corría el riesgo de fracasar en términos políticos y programáticos.

Siguiendo los parámetros de análisis del marco secuencial clásico se desprende que, aunque existe una combinación de decisiones estratégicas y erráticas, de medidas de ejecución efectivas y, al mismo tiempo, inconsistentes, la política pública logró obtener éxito político y programático. Esto es, se logró reemplazar una herramienta de votación –boleta partidaria- que los promotores consideraban obsoleta y asociaban con prácticas de corrupción electoral por el sistema de boleta única electrónica y PASO en los tiempos y las formas en las que el Ejecutivo porteño tenía previstas (“solución efectiva del problema y consecución de la meta deseada” –éxito programático-), logrando un buen impacto en la opinión pública y en la ciudadanía, lo que, si bien no existen estudios que así lo indiquen, podría entenderse en términos de un aumento de la legitimidad y popularidad del gobierno (éxito político) y particularmente de Mauricio Macri. El alcance de los resultados políticos y programáticos que se trazaron al momento de concebir la política pública se hizo cumpliendo procesos de “legalidad y legitimidad razonable”, por lo que la implementación de la reforma electoral puede considerarse un ejemplo de buena gestión. En este punto no se hace una valoración sobre los sistemas adoptados en sí mismos, sino que el estudio está enfocado en los procesos de concepción y ejecución

de la política pública -en sus etapas de problema, diseño, ejecución y efectos- de acuerdo a las herramientas de análisis que provee la gestión de políticas públicas.

Por otra parte, puede que la reforma electoral se haya promovido fundamentalmente en busca de rédito político en el marco de la campaña presidencial de Mauricio Macri –fines implícitos de la reforma- antes que por fines cívicos, pero ello no quita que su implementación no forme parte de una apuesta por lograr transparentar los comicios y que esté orientada al fortalecimiento de la democracia y de los derechos de los ciudadanos, como se indica en los fundamentos del proyecto de ley. Aún cuando en la Ciudad de Buenos Aires no se registran problemas de corrupción electoral considerables, el cambio de la herramienta de votación con la cual se asocian la mayor parte de las prácticas fraudulentas por otra que sea provista por el Estado implica una transformación significativa que sirve como ejemplo para avanzar en la materia a nivel nacional. Más allá de la polémica y los cuestionamientos en torno a los dispositivos tecnológicos, el reemplazo de la boleta partidaria por boletas únicas a nivel distrital –como sucedió en Córdoba, Santa Fe, Salta y la Ciudad de Buenos Aires-, con experiencias que resultaron exitosas en términos generales, permite impulsar el debate a nivel nacional sobre todo para producir cambios en aquellas jurisdicciones que verdaderamente sufren los embates de la corrupción electoral en pos de transparentar los procesos electorales y fortalecer la democracia. Además, cabe rescatar que existía un contexto propicio para impulsar cambios en el sistema electoral en tanto había consenso en el arco político de la Ciudad sobre la necesidad de contar con una normativa en materia electoral de orden local (un Código Electoral propio) o en ir avanzando con leyes específicas que fueran en esa dirección, como finalmente sucedió.

Lo cuestionable del caso es que, así como el oficialismo logró generar los consensos necesarios para lograr la aprobación del proyecto en la Legislatura, no hubo participación de fuerzas políticas de otro signo en la etapa de ejecución de la política pública, la cual estuvo centralizada en el Gobierno porteño, si bien participaron la Defensoría del Pueblo y el Tribunal Superior de Justicia. De allí que se generaran presentaciones judiciales por parte de partidos políticos de la oposición

cuestionando algunas de las medidas tomadas en torno a la puesta en marcha de la política pública, o que referentes políticos de diversas agrupaciones cuestionaran públicamente la decisión de incorporar el voto electrónico y que plantearan dudas sobre la transparencia del proceso y las garantías de seguridad del sistema. Lograr el acuerdo y acompañamiento de todos o la mayoría de los actores involucrados resulta importante en cuanto la forma en que se debate, aprueba y aplica una política pública -esto es, el proceso mismo de su formulación- incide de manera significativa sobre la calidad de ésta (Stein y Tomasi, 2006). De allí que el generar un comité de seguimiento de la implementación de la política pública podría haber evitado la judicialización del proceso de adopción de la boleta única electrónica y despejaría las dudas sobre la posible manipulación del mismo en pos de favorecer determinados intereses. Las objeciones que se planteen ponen de manifiesto las debilidades y generan desconfianza en el sistema, la cual puede hacerse extensiva a todo el proceso electoral. Resulta de interés señalar este punto en el marco del debate por la reforma electoral nacional que impulsa Mauricio Macri en esta oportunidad como Presidente de la Nación.

En ese mismo sentido, cabe insistir sobre otra recomendación que se desprende del caso de la Ciudad de Buenos Aires: entender que no se pueden replicar experiencias como si fueran recetas prefabricadas, por más que hayan resultado exitosas en otros distritos y menos aún cuando no se cuenta con el tiempo necesario para llevarlo a cabo sin correr riesgos considerables. Cada política pública debe pensarse en la complejidad del contexto institucional en el que va a ser implementada y de los procesos sociopolíticos que las enmarcan, teniendo en cuenta cada una de sus particularidades, en tanto éstos inciden de manera importante en el éxito o fracaso de los programas gubernamentales. Y evaluar si, dentro de este marco, el voto electrónico es la solución más adecuada. En definitiva lo que está en juego es nada menos que los mecanismos de elección de los representantes del pueblo.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Alcántara, Manuel (2002). "Experimentos de democracia interna: Las primarias de partidos en América Latina", Documento de Trabajo 293, Kellogg Institute.

Alessandro, Martín (2011). "La reforma de la política en los años kirchneristas", en Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (coordinadores), La política en tiempos de los Kirchner, EUDEBA, Buenos Aires, pp. 193-204.

Ámbito Financiero (2015). "Debutó la boleta electrónica mejor que lo esperado", Diario Ámbito Financiero, edición impresa, 6 de julio de 2015).

Andrenacci, Luciano (2015). "Una aproximación a los problemas de "mala gestión" en políticas públicas. Los déficits en la gestión de la información; el intuicionismo y la sobrepolitización en el Estado argentino", en VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Lima, Perú, del 22 al 24 de julio de 2015.

Andrenacci, Luciano (2016). "Problemas de gestión en el Estado argentino: algunas hipótesis de investigación y una propuesta analítica", en III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno, Estado y Políticas Públicas en Argentina: Nuevos desafíos a la luz de la investigación, Buenos Aires, UNSAM.

Barrat i Esteve, Jordi (2009). "Observación electoral y voto electrónico", en Revista catalana de dret públic, Catalunya.

Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, 5 de febrero de 2015, en <http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/#>

Busaniche, Beatríz; Heinz, Federico; Rezinovzky, Alfredo (2008). "Voto electrónico: Los riesgos de una ilusión", Córdoba, Fundación Vía Libre.

Busaniche, Beatríz; et. al (2017). "Voto electrónico: Una solución en busca de problemas", Buenos Aires, Tren en Moviento.

Butler, David (1984). "Sistemas Electorales", en Revista Estudios Públicos N° 13, Santiago de Chile, pp. 61-81.

Boltz, Ingo; y Centeno Lappas, Federico (2005). "Riesgos y debilidades del voto electrónico: en busca de transparencia, seguridad y confianza en el proceso electoral", en María Inés Tula (Ed.), Voto Electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales, Buenos Aires, Ariel, pp. 287-314.

Casas, José Osvaldo (2015). "Luces y sombras sobre el régimen electoral de la Ciudad de Buenos Aires", en Revista Pensar en Derecho N° 7, Buenos Aires, Eudeba.

Chaparro, Enrique (2015). "El sistema de voto electrónico en la Ciudad de Buenos Aires: una "solución" en búsqueda de problemas", Buenos Aires, Fundación Vía Libre.

Cherny, Nicolás (2011). "Una mirada a las elecciones presidenciales de 2011", Iberoamericana 44, pp. 135-139.

Clarín (2013). "Macri cuestionó los recursos que se destinan a las PASO", Diario Clarín, edición impresa, 11 de agosto de 2013.

Clarín (2015). "Un escrutinio realizado a gran velocidad: a las 21 estaba el resultado", Diario Clarín, edición impresa, 6 de julio de 2015.

Clarín (2015). "Hubo 4.000 técnicos para que funcione la boleta electrónica", Diario Clarín, edición impresa, 6 de julio de 2015.

Clarín (2015). "Macri promete boleta electrónica para todos". Diario Clarín, edición impresa, 3 de agosto de 2015.

Constitución Nacional Argentina, reformada en 1994.

Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

Decreto N° 441/14, en Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM).

Decreto N° 376/14, en Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM).

Decreto N° 513/14, en Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM).

Decreto N° 60/15, en Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM).

Decreto N° 118/15, en Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM).

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2011). "Informe de la observación electoral. Elecciones a Jefe de Gobierno y Legisladores locales, 10 de julio de 2011", Buenos Aires.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2015). "Modernizar el voto con tecnología y seguridad", Informe especial, febrero 2015, Buenos Aires.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2015). "Dos empresas se presentaron a la licitación pública para la Boleta Única Electrónica en la CABA", Buenos Aires.

De Leon, Peter (2007). "The stages approach to the policy process: what has it done? Where is it going?"; en Sabatier, Paul (editor). *Theories of the Public Policy Process*, Westview Press, Boulder.

De Luca, Miguel; Jones, Mark; Tula, María Ines (2002). "Back rooms or ballot boxes? Candidates nomination in Argentina", en *Comparative Political Studies* Vol. 35, N° 4.

Diario Popular (2015). "Se votó con "normalidad" en las 811 escuelas de la Ciudad", Diario Popular, edición impresa, 6 de julio de 2015.

Diario Popular (2015). "Para los abuelos, votar fue un juego de niños", Diario Popular, edición impresa, 6 de julio de 2015.

Dirección Nacional Electoral (2011). "Elecciones Primarias 2011", en [http://www.elecciones.gov.ar/elecciones\\_primarias/primarias.htm](http://www.elecciones.gov.ar/elecciones_primarias/primarias.htm)

Devoto, Mauricio (2014). "La Vía PRO, una aproximación a lo que somos", Buenos Aires.

El Cronista (2015). "La Boleta Electrónica pasó la prueba en la Ciudad: aceleró la votación y el escrutinio", Diario El Cronista, edición impresa, 6 de julio de 2015.

El Tribuno (2015). "El escrutinio definitivo del 100% de los votos será manual", en <http://www.eltribuno.info/salta/>, 15 de mayo de 2015.

El Tribuno (2015). "Concluyó esta noche el escrutinio definitivo en el Tribunal Electoral", en <http://www.eltribuno.info/salta/>, 22 de mayo de 2015.

El Tribuno (2017). "El voto electrónico solo se aplicará en Salta este año", en <http://www.eltribuno.info/salta/>, 10 de junio de 2017.

Embajada de Estados Unidos (2017). "Las elecciones en Estados Unidos: elecciones primarias", en <https://static.america.gov/uploads/>.

Estevez, Alejandro M. (2002). "El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde", Universidad de Quebec, Canadá.

Euskadi, Gobierno Vasco (2017). "Voto electrónico en el mundo", en <http://www.euskadi.eus/botoelek/>.

Freidenberg, Flavia y Alcántara Sáez, Manuel (2009). "Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático: una introducción", en Freidenberg, Flavia; y Manuel Alcántara Sáez, Manuel, Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático, Tribunal Electoral del Distrito Federal, México DF.

Fuero Contencioso, Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, 19 de febrero de 2015, <http://www.ijudicial.gob.ar>.

Fundación Vía Libre (2009). "Alemania: urnas electrónicas anticonstitucionales", en [vialibre.org.ar](http://vialibre.org.ar).

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, <http://www.buenosaires.gob.ar>

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Gobierno, Informe de Gestión de la Dirección de Reforma Política del Gobierno de la Ciudad (DGRPOL), 2015.

González, Luis Eduardo (1999). "Creció la intención de votar en Abril" en Anuario de Diario El País.

Gorelik, Adrián (2005). "El fracaso de la autonomía: entrevista de Adrián Gorelik a Eduardo Passalacqua", en Revista Punto de Vista N° 81, Buenos Aires, pp. 35-41.

Hernández Para, Antonio M. (1997). "Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994", Buenos Aires, Depalma.

Hernández Para, Antonio M. (2007). "La Ciudad de Buenos Aires y su plena autonomía", La Nación, edición impresa, 25 de mayo de 2007.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación, sesión 18 de noviembre de 2009, versión taquigráfica.

IDEA Internacional (2011). "Una introducción al voto electrónico: consideraciones esenciales", Policy Paper, diciembre 2011, Suecia.

IDEMOE (2015). Informe Preliminar, Observación Electoral Nacional, Jornada Electoral - Elecciones Generales del 5 de Julio 2015.

Infobae (2005). "Llegó el voto electrónico", <http://www.infobae.com/2005/10/23/217962-llego-el-voto-electronico/>.

Informe de Gestión, Dirección General de Reforma Política e Institucional, Ministerio de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2013).

Jastreblansky, Maia (2015). "Marcelo Bermolén: Hay miedo al cambio pero no debemos dejar de progresar", Diario La Nación, edición impresa.

La Nación (2005). "El voto electrónico debutó con problemas" Diario La Nación, edición impresa, 23 de octubre de 2005.

La Nación (2015). "Alta aceptación de la Boleta Única Electrónica en su debut en la Ciudad", en <http://www.lanacion.com.ar>, 5 de julio de 2015.

La Nación (2015). "La nueva boleta electrónica debutó con éxito y aceleró el escrutinio", Diario La Nación, edición impresa, 5 de julio de 2015.

La Razón (2015). "Agilidad y rapidez en el voto electrónico", Diario La Razón, edición impresa, 6 de julio de 2015.

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, reglamento.

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, sesión 5 de diciembre de 2013, versión taquigráfica.

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, sesión 26 de abril de 2015, versión taquigráfica.

LetraP (2015). "Renunció el titular del TSJ porteño y deja la presidencia a un hombre cercano a Macri", en <http://www.letrap.com.ar/>, 23 de enero de 2015.

Ley N° 24.588/95, en Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM).

Ley N° 24.620/95, en Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM).

Ley N° 26.571/09, en Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM).

Ley N° 4.013/11, en Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM).

Ley N° 4.894/13, en Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM).

Ley N° 5.241/15, en Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM).

Macri, Mauricio; Ibarra, Andrés (2015). "Buenos Aires para todos los argentinos: ciudad inteligente que construye futuro", Buenos Aires, Macromarca.

Malamud, Andres; y De Luca, Miguel (2011). "La política en los tiempos de Kirchner", Buenos Aires, Eudeba.

McGaley, Margaret, y Gibson, Paul (2003). "Electronic Voting: A Safety Critical System", National University of Ireland.

Medellín Torres, Pedro (2004). "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad", Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Ministerio de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2013). Informe de Gestión, Dirección General de Reforma Política e Institucional.

Nohlen, Dieter (1994). "Sistemas electorales y partidos políticos", México, FCE.

Oslak, Oscar (2011)[2005]. "Burocracia estatal: política y políticas públicas", en POSTData N° 11.

Page, María (2016). "Breve historia de las PASO", en [cippec.org.ar](http://cippec.org.ar), CIPPEC, Buenos Aires.

Page, María; Mignone, Josefina; Lenarduzzi, Julieta (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, Buenos Aires, CIPPEC.

Página 12 (2015). "La primera vez de la boleta electrónica", Diario Página 12, edición impresa, 6 de julio de 2015.

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 Tula, María Inés (compiladora). "Voto Electrónico: Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales", Ariel, Buenos Aires, pp. 63-102.

Pertot, Werner (2015). "Un sistema que todavía genera dudas", Diario Página 12, edición impresa, 30 de junio de 2015.

Poder Ciudadano (2015). "Informe y recomendaciones sobre Boleta Única Electrónica en Salta", Buenos Aires.

Pomares, Julia; Page, María; Scherlis, Gerardo (2011). "La primera vez de las primarias: logros y desafíos", Documento de Políticas Públicas, Recomendación N° 197, Programa de Política y Gestión de Gobierno, Área de Gestión Pública, Buenos Aires, CIPPEC.

Prince, Alejandro (2005). "Consideraciones, aportes y experiencias para el voto electrónico en Argentina", Buenos Aires, Instituto Tecnología y Desarrollo, y Prince & Cook.

Prince, Alejandro; Jolías, Lucas; Lacabanne, Fernando (2012). "Voto electrónico en Argentina", en 6° Simposio Argentino de Informática en el Estado, Buenos Aires.

Rahat, Gideon; Hazan, Reuven (2001). "Candidate selection methods an analytical framework", en Party Politics, Mayo, Vol. 7 N° 3, pp. 297-322.

Rial, Juan (2005). " Consideraciones políticas sobre la aplicación del voto electrónico en América Latina", en Tula, María Inés (compiladora) Voto Electrónico: Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales, Ariel, Buenos Aires, pp. 103-114.

Sabatier, Paul (1988). "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning therein", Policy Sciences 21:129-168.

Scott, Richard (1995). "Institutions and Organizations: Ideas and Interests", Sage Publications, Los Angeles CA.

Stein, Ernesto; y Tomassi, Mariano (2006). "La política de las políticas públicas", en Política y Gobierno, Vol. XIII, N° 2, II Semestre de 2006, pp. 393-416.

Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; y Varonne, Frederic (2008). "Análisis y gestión de políticas públicas", Barcelona, Ariel.

Télam (2016). "Las máquinas de voto electrónico fallaron en al menos ocho estados", Agencia Télam, 9 de noviembre de 2016.

The Manila Times (2016). "150 voting machines 'tampered with'", en ManilaTimes.net, 28 de octubre de 2016. <http://www.manilatimes.net/150-voting-machines-tampered/293521/>

Tiempo Argentino (2015). "La boleta única electrónica tuvo un debut exitoso y fue elogiada por los votantes", Diario Tiempo Argentino, edición impresa, 6 de julio de 2015.

Tilly, Charles (1995). "To Explain Political Processes", en *The American Journal of Sociology* 100(6): 1594-1610.

Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, Resolución 148/15.

Tula, María Inés (2005). "Las nuevas tecnologías en los procesos electorales. Perspectivas y comentarios sobre la adopción del voto electrónico en la Argentina", en Tula, María Inés (compiladora), *Voto Electrónico: Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, Ariel, Buenos Aires, pp. 15-40.

Tula, María Inés (2012). "Democracia, elecciones y nuevas tecnologías. El voto electrónico", en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* 1(2): 7-22.

Tula, María Inés; y Miguel De Luca (2011), "Reglas electorales y dinámicas políticas en la selección de candidatos. Cambios y continuidades de Alfonsín a los Kirchner",

en Malamud, Andrés; y De Luca, Miguel (coordinadores), La política en tiempos de los Kirchner, Eudeba, Buenos Aires, pp. 73-84.

Tullio, Alejandro (2005). "Organización, administración y actores electorales frente a las nuevas tecnologías", en Tula, María Inés (compiladora), Voto Electrónico: Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales", Ariel, Buenos Aires, pp. 41-62.

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires, OAT 3/15, Informe final, 2015.

Vommaro, Gabriel; Morresi, Sergio; Belloti, Alejandro (2015). "Mundo PRO: anatomía de un partido fabricado para ganar", Buenos Aires, Planeta.