

Enseñanzas de un año electoral intenso

Por Alberto B. Bianchi y Estela B. Sacristán

El año 2015 ha sido electoralmente intenso. En todo el país han tenido lugar catorce comicios -seis de ellos en la Ciudad de Buenos Aires- y se han renovado las autoridades nacionales, muchas de las provinciales, las de la Ciudad de Buenos Aires y las de los municipios. Todo ello abre un espacio para reflexionar sobre algunos aspectos prácticos del acto electoral y sus controles, especialmente a partir de comicios tan cuestionables como los que hubo en Tucumán.

Cualquiera que lea el Código Electoral Nacional (CEN)¹ en los aspectos operativos relacionados con: (a) la constitución de las mesas electorales; (b) la recepción de los padrones, de las urnas y de los útiles que se entregan a las autoridades de mesa; (c) la emisión del sufragio; (d) su control por parte de los fiscales de los partidos políticos; (e) la confección de las actas con el escrutinio practicado por las mesas electorales y (f) la posterior remisión de dichas actas y de las urnas al Correo, puede llegar a creer que estamos todavía en 1912.

Esto no es una exageración. Si comparamos las normas respectivas del CEN con las de la Ley Sáenz Peña,² veremos que el sistema ha variado muy poco en el último siglo. En la actualidad, del mismo modo que en 1912, todo lo relativo a la emisión del sufragio y su control reposa en los mismos mecanismos, que son: (a) la confección de los padrones; (b) la entrega de los padrones, las boletas, las urnas y los “útiles” (sellos, etc.) a las autoridades de cada mesa por parte del Correo; (c) la emisión física del sufragio (introducción de la boleta en un sobre en el cuarto oscuro y su depósito en la urna); (d) la administración de este proceso por las autoridades de mesa y el control por los fiscales de los partidos políticos; (e) el escrutinio inicial de votos (el llamado escrutinio de la mesa, regulado por los artículos 101 y ss., CEN) y la confección de las actas; y (f) la entrega de las urnas y las actas al Correo, que se encarga de su traslado y depósito y de su remisión posterior a las juntas electorales, que llevan a cabo el escrutinio definitivo.

Se advierte, en segundo lugar, que casi ninguno estos segmentos del proceso electoral está informatizado. Por el contrario, todo lo relativo a la emisión del sufragio y sus controles sigue siendo tan físico y mecánico como lo era hace un siglo. En un mundo donde la informatización y los medios electrónicos cumplen un rol cada vez mayor, es curioso que las elecciones se mantengan completamente ajenas a ellos.

En tercer lugar, los controles del proceso todo están básicamente en manos del Poder Ejecutivo, ya que éste provee los padrones y las urnas y controla al Correo, que es un organismo oficial, estatal. Hasta que intervienen las juntas electorales, el único control que podríamos llamar externo es el de los fiscales del partido, que no es obligatorio y, además, resulta completamente aleatorio. No es obligatorio porque la validez del sufragio no depende de la presencia de fiscales de cada uno de los partidos políticos en todas las mesas electorales; y es aleatorio porque la cantidad de fiscales que cada partido puede aportar depende, por supuesto, de su número de afiliados o voluntarios y, en algunos casos, incluso de sus recursos económicos. Esto significa, naturalmente, que los partidos grandes (y entre ellos el partido oficial que conduce desde el Poder Ejecutivo todo el proceso) son quienes están en mejores condiciones de custodiar sus boletas y sus votos.

¹Ley 19.945 (B.O. 19-12-1972), modificada por las leyes: 20.175 (B.O. 02-03-1973); 22.838 (B.O. 28-06-1983); 22.864 (B.O. 04-08-1983); 23.168 (B.O. 17-01-1985); 23.247 (B.O. 25-09-1985); 23.476 (B.O. 23-03-1987); 23.952 (B.O. 12-07-1991); 24.012 (B.O. 03-12-1991); 24.444 (B.O. 19-01-1995); 24.904 (B.O. 18-12-1997); 25.610 (B.O. 08-07-2002); 25.658 (B.O. 16-10-2002); 25.684 (B.O. 03-01-2003); 25.858 (B.O. 06-01-2004); 25.983 (B.O. 30-12-2004); 26.215 (B.O. 17-01-2007); 26.495 (B.O. 27-03-2009); 26.571 (B.O. 14-12-2009); 26.774 (B.O. 02-11-2012); y 27.120 (B.O. 08-01-2015).

²Ley 8.871 (B.O. 26-03-1912).

Como consecuencia de ello, buena parte del proceso electoral -en sus puntos más sensibles y constitutivos- puede quedar huérfano de controles ajenos al gobierno. Ello genera el riesgo de que se produzcan manipulaciones que influyan en su resultado, mucho antes de que las juntas electorales lleven a cabo el escrutinio definitivo de acuerdo con lo establecido en el artículo 107 y ss. del CEN.

Veamos, entonces, cuáles son las algunas de las manipulaciones del proceso electoral que este sistema tan rudimentario y anticuado permite. Una de ellas, probablemente la más común, es la adulteración de las boletas, es decir la introducción, en el cuarto oscuro, de boletas falsas, que invalidan el voto al ser usadas.

También es usual el empleo del llamado “voto cadena”, que el ojo cuidadoso del fiscal de mesa debe detectar y frenar, especialmente ante autoridades de mesa complacientes. Esta ingeniosa maniobra, hija dilecta de la más pura viveza criolla, consiste en lo siguiente: (a) el “puntero” político le entrega un sobre a un elector con las firmas (verdaderas o falsas) de las autoridades de mesa; (b) el elector concurre a la mesa donde le entregan un sobre auténtico; (c) el elector coloca la boleta del partido que le han indicado en el sobre que le dio el puntero y emite su voto; (d) al salir, le entrega al puntero el sobre auténtico y recibe a cambio una dádiva; (e) el sobre auténtico entregado por el primer elector, es llenado con una boleta del partido, cerrado por el puntero y entregado por el éste a otro elector, quien recibirá la dádiva sólo si trae un nuevo sobre auténtico vacío. La repetición de todo ello, a lo largo de la jornada electoral, permite obtener los resultados asombrosos que se observan en algunas mesas.

Se trata, como puede verse, de una modalidad en la cual un solo voto puede ser eventualmente anulado o -en todo caso- emitido a favor de otro partido (el primero de la “cadena”); todos los subsiguientes -emitidos a favor del partido que genera la “cadena”- son formalmente legítimos, pues están emitidos en sobres válidos, con boletas válidas, por electores inscriptos en el padrón.

No menos importante, y tal vez decisiva, es el traslado de las urnas al Correo y su custodia allí, donde también pueden alterarse los resultados si no existen controles adecuados. Una elección perdida en las mesas electorales, puede ganarse en el Correo. Los comicios del 23 de agosto en Tucumán están ensombrecidos por esa sospecha.

Como consecuencia de todo ello, además de que la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires deberían ponerse de acuerdo en unificar todo el calendario electoral, pues ello impide la manipulación individual de las elecciones,³ es preciso reemplazar el viejo sistema manual del CEN, tan antiguo como la Ley Sáenz Peña, por algún sistema de urna electrónica, de boleta electrónica o, al menos, por alguna modalidad mecanizada que no esté tan expuesta a los riesgos y maniobras del clientelismo antes descriptos.

La experiencia internacional indica que hay tres grupos de países (a) los que tienen voto electrónico generalizado;⁴ (b) los que tienen voto electrónico parcial o en estudio,⁵ y (c) aquellos en los cuales el voto electrónico está legalmente prohibido o ha sido suspendido.⁶

³ Ampliar en VENTURA, Adrián, “El sistema se debe cambiar, pero el Congreso y el Poder Ejecutivo no escuchan”, en La Nación, 6 de septiembre de 2015, receptando especializadas opiniones de Santiago CORCUERA y Alberto DALLA VÍA, jueces de la Cámara Nacional Electoral. Ver, asimismo, DALLA VÍA, Alberto, “La reforma judicial en materia electoral”, El Derecho - Constitucional, vol. 2004: pp. 613-620, y BASTERRA, Marcela, “Simultaneidad de elecciones y principio de razonabilidad”, en La Ley, 2005-A: pp. 114-120.

⁴ Estados Unidos, Brasil, Bélgica, Estonia, India, Filipinas y Venezuela.

⁵ Argentina, Australia, Canadá, Colombia, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, España, Francia, Guatemala, Japón, México, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, Rusia y Suiza.

⁶ Alemania, Finlandia, Holanda, Irlanda y Reino Unido

Dentro del primer grupo el liderazgo en materia de voto mecanizado y electrónico corresponde a los Estados Unidos, donde desde finales del siglo XIX se han venido usando una gran cantidad de sistemas diferentes. En 1892 fue empleada la primera máquina de votación denominada “Myers Automatic Booth”, un sistema basado en el uso de palancas mecánicas, en el que a cada candidato se le asignaba una palanca. En 1930 estas máquinas fueron instaladas en las principales ciudades de Estados Unidos y en 1960, casi la mitad de la población votaba con estas máquinas. Asimismo, desde 1980 han existido cinco tipos de sistemas de votación: máquinas de palanca, tarjetas perforadas, papeletas de votación con o sin sistemas de escaneo óptico y máquinas de grabación electrónica directa o DRE (máquinas que graban los votos por medio de una papeleta de votación en forma de pantalla provista de botones o pantallas de digitalización que pueden ser activados por el votante). Más recientemente, se ha empleado también el voto por internet para los militares que están destinados en otros países.

En el otro extremo, la gran mayoría de los países europeos, con excepción de Bélgica y Estonia, no han instalado el voto electrónico o, habiéndolo hecho, han vuelto al sistema de papel por las inseguridades que aquel presenta.

En el Reino Unido, desde la sanción de la *Representation of the People Act* (2000), se han llevado a cabo más de treinta pruebas piloto con diferentes sistemas de votación electrónica y todas resultaron insatisfactorias. La Comisión Electoral, un organismo independiente creado por el Parlamento, que tiene a su cargo el monitoreo de las elecciones, ha analizado estos experimentos y, si bien reconoce que existe una gran demanda popular para la implantación del voto electrónico y por internet, admite que todavía no se ha diseñado un sistema completamente seguro que reemplace al del papel.

Más drástica aún ha sido la decisión en Alemania, bien que la cuestión allí se ha planteado más en el terreno de los principios que en el de la técnica. El voto electrónico fue implantado allí, por primera vez, en 2005, bajo el artículo 35 de la ley electoral alemana (*Bundeswahlgesetz – BWG*). Si bien no se detectaron irregularidades en los comicios, dos ciudadanos, Joachim Wiesner y su hijo, Ulrich Wiesner, plantearon que el sistema era inconstitucional pues no permitía a los electores un control del voto posterior a su emisión. El Tribunal Constitucional, en una sentencia del 3 de marzo de 2009 (2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07) hizo lugar al planteo y declaró inconstitucional el voto electrónico, dejando a salvo las elecciones de 2005 en las cuales no se detectaron irregularidades. El fallo sostuvo, en síntesis, que el voto electrónico atentaba contra la naturaleza pública de las elecciones y era contrario a los artículos 38, 20.1 y 20.2 de la Ley Fundamental de Bonn (*Grundgesetz – GG*), según los cuales todos los pasos esenciales de una elección deben estar sujetos a un escrutinio público, a menos que otros intereses públicos justifiquen una excepción.

De los países asiáticos, la India es el único en el cual se ha implantado el voto electrónico en forma general. También se ha empleado en Filipinas. El sistema en la India comenzó a utilizarse parcialmente en 1989 y, hacia 2003, se había extendido ya a todo el territorio nacional. En 2004, en las elecciones al Parlamento se utilizaron un millón de máquinas electrónicas y más de 670 millones de electores votaron durante tres semanas y en 2011, Gujarat fue el primer estado de la India en experimentar con voto por internet. Los resultados sin embargo, no son satisfactorios. En 2010, un grupo de técnicos internacionales manifestaron a la Comisión Electoral de la India que las máquinas de votación no proporcionaban la "seguridad, la verificabilidad y la transparencia

adecuada de la confianza en los resultados de las elecciones” e instaron a la Comisión Electoral a explorar otras formas de votación.⁷

En la Argentina, finalmente, el voto electrónico es aún incipiente. Una de las pioneras fue la provincia de Salta en las elecciones de abril de 2011, donde un 33% del padrón votó por medio del sistema de “boleta electrónica”. Más recientemente, en las elecciones de julio de 2015, fue empleada la Boleta Única Electrónica para la elección del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Los resultados fueron satisfactorios y no se denunciaron irregularidades.

Resumiendo -y asumiendo que toda simplificación está expuesta al error- podríamos decir que existen cuatro sistemas básicos de votación que aglutinan, a su vez, una gran diversidad de subsistemas: (a) el voto manual; (b) el voto mecanizado; (c) la boleta electrónica y (d) la urna electrónica, comprendiendo aquí el voto por internet.

Frente a las quejas y riesgos de manipulación que ofrecen los sistemas manuales y de urna electrónica, parecería que la “boleta electrónica” ofrece una alternativa viable y constituye un paso similar o equivalente al que se dio en el siglo XIX, cuando del voto a viva voz se pasó a la boleta de papel.⁸

⁷ Ver. WOLCHOK, Scott; WUSTROW, Eric; HALDERMAN, J. Alex; PRASAD, Hari K., KANKIPATI, Arun, SAKHAMURI, Sai Krishna; YAGATI, Vasavya, GONGGRIJP, Rop: *Security Analysis of India's Electronic Voting Machines*, en <https://jhalderm.com/pub/papers/evm-ccs10.pdf>

⁸ Ver: ASQUITH, Herbert H.: *The Ballot in England*, en: *Political Science Quarterly*, vol. 3, No. 4, December 1888, pp. 654-681.