

La Boleta Única Electrónica

*Luis Francisco Lozano**

Resumen

El presente trabajo tiene como meta describir, con realismo, la exitosa experiencia protagonizada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al momento de adoptar, con autonomía y en pleno ejercicio de sus atribuciones constitucionales, las nuevas tecnologías para la emisión de sufragio y transmisión de datos para cargos locales en el proceso electoral celebrado en el año 2015.

Palabras clave: federalismo, boleta única electrónica, elecciones, operador jurídico.

Electronic ballot

Abstract

This paper aims to describe, in a realistic manner, the successful experience carried out by the city of Buenos Aires when implementing a new

* Abogado, profesor y publicista argentino, egresado de la Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 1970. Actualmente se desempeña como Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ha cumplido funciones como Conjuez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Decreto N°830/99; Conjuez para actuar ante las Cámaras de Apelaciones del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, Resolución N°187/99, Consejo de la Magistratura de la CABA, Secretario de Trabajo de la Nación mediante Decreto 1534/87 1987-1988) y Director General de Asuntos Jurídicos y Relaciones Institucionales - Resolución N°331/86 de la Secretaría de Justicia del Ministerio de Educación y Justicia. Su CV completo puede ser consultado en la siguiente página web institucional (<http://www.tsjbaires.gov.ar/images/cv/lozano2014.pdf>); llozano@tsjbaires.gov.ar.

technology to electronically cast ballots and transmit the outcome of local 2015 elections.

Keywords: federalism, electronic ballot, elections, legal practitioner.

La Boleta Única Electrónica

En menos de quince días, los porteños votaron dos veces con Boleta Única Electrónica (BUE). Los resultados están a la vista: cómputo más veloz, más preciso y más seguro.

A. Condiciones

1. La decisión de adoptar la BUE fue de los órganos políticos

Comencemos por recordar que la decisión de adoptar el sistema de Boleta Única Electrónica fue del Poder Ejecutivo ejerciendo para ello una autorización legislativa contenida en el art. 24 del Anexo II de la ley 4894, cuya constitucionalidad dio lugar a un debate zanjado en favor de la validez del acto de gobierno. La ley 5241, posterior a dicha implementación por el PE, convalidó implícitamente el sistema despejando cualquier duda respecto del alcance de la autorización contenida en aquella primera ley 4894.

Una dificultad cierta fue el escaso tiempo con que contaron tanto la autoridad electoral como las de las mesas, las agrupaciones políticas y aun los electores para compenetrarse con las novedades del sistema. ¿Cómo fue superada?

2. La experiencia de Salta

En primer término, aprovechando la experiencia de Salta, que empleó el mismo sistema. Lo hizo paulatinamente y, por cierto, en un distrito que reúne un tercio de los electores de la CABA, pero con un territorio mucho más vasto y más difícil de conectar.

La experiencia salteña fue conocida de fuente directa gracias a la generosa disposición de las autoridades de la Corte de Salta y la Secretaría Electoral.

3. La buena disposición de los contendientes y cómo favorecerla

Ya en el terreno local, ocupó un lugar destacadísimo la buena disposición de los contendientes. Más allá del frenesí connatural a cualquier actividad competitiva, muy particularmente la electoral, el ánimo de los apoderados y fiscales fue cooperativo. El TSJ buscó favorecer con una actuación que, más allá de su deber de arreglarla a derecho, buscó presentarse como un servicio facilitador de la tarea de los contendientes, unida a la cortesía y la superación de cuestiones formales, no esenciales al desarrollo del proceso. Creo que la convicción de todos fue que hubo buena voluntad de nuestra parte aun cuando ciertamente hubo errores.

4. La capacitación

Obviamente era menester que todos los protagonistas, a saber la Autoridad de Aplicación (TSJ), el Juzgado Federal Electoral, las agrupaciones políticas, las autoridades de mesa, la Dirección General Electoral, los fiscales y electores, tuviéramos una concepción compartida. Capacitarnos y capacitar fue indispensable. La capacitación tuvo distintos destinatarios. Por una parte, los propios agentes del TSJ, quienes fueron preparados como capacitadores en el Centro de Formación Judicial. En el TSJ desarrollamos herramientas audiovisuales para asegurar que la comunicación observara la mayor uniformidad, única garantía de que no surgieran inesperadas controversias interpretativas en los establecimientos donde se constituyen las mesas. Con empleo de esas herramientas, el Juzgado Federal Electoral del distrito, a cargo de la Dra. María R. Servini, asumió la capacitación de las autoridades de mesa, el grupo más numeroso si excluimos a los electores (que son muchos, pero no requieren estar al tanto de todos los contenidos que precisan conocer las autoridades de toda especie), en el marco del convenio de colaboración celebrado desde los primeros comicios de la CABA (año 2000) y sus modificatoria (año 2007). Por disposición del TSJ, obrando como Junta Electoral, el PE puso a disposición de cada agrupación política una máquina por comuna, para que los fiscales pudieran practicar con ella. Asimismo, se los invitó a utilizar los aplicativos desarrollados por el TSJ, por el PE y por la Defensoría del Pueblo, además de poner a su alcance conferencias y cursos breves dirigidos a conocer no solamente lo necesario para votar sino todos los pasos de carga, procesamiento y seguridad de las máquinas.

Tal como viene ocurriendo desde 2007, por una iniciativa del Dr. José Osvaldo Casás, luego replicada por la Justicia Federal Electoral, el TSJ designa delegados en los establecimientos de votación. Estos delegados asisten en la constitución de las mesas electorales y a las autoridades de mesa en el desempeño de su cometido. Esta vez, por razón de la novedad del sistema, su número fue ampliado, hasta aproximarlos a uno cada tres mesas, y se los jerarquizó, de modo que uno de ellos operara como autoridad del establecimiento. Su capacitación quedó a cargo de funcionarios del TSJ y se llevó a cabo en el Centro de Formación Judicial.

B. Resultados

1. Procedimiento más veloz

El proceso electoral fue cumplido con mayor velocidad en todos sus pasos.

Primeramente, en la emisión del voto. Contrariamente, a lo que algunos temían, desde luego con alguna razón, los votantes mostraron familiarización rápidamente con el sistema y la composición de su boleta en tiempo breve, más breve que el de escoger la boleta papel dentro de un conjunto muy vasto de boletas. Ciertamente es que las PASO no son estrictamente comparables con las elecciones generales, porque el número de opciones es considerablemente mayor, pero, de algún modo, la comparación la hicieron los electores. El resultado se palpó en las escuelas. La encuesta hecha por la Defensoría del Pueblo mostró la enorme satisfacción de los electores con el cambio. En los establecimientos donde se votaba, todos coincidían en que volver ahora al sistema de boleta papel sería un castigo.

No menos agradecidas las autoridades de mesa. Los tediosos cálculos manuales de boletas impresas en papel terminaban horas después del cierre de los comicios. En el caso de la elección general, en menos de dos horas y media no solamente estaban confeccionadas las actas que recogían los resultados de las mesas sino transmitidas, en su casi totalidad, al centro que consolidaba los resultados provisionales.

2. Más preciso

Quienes tienen experiencia en comicios saben bien la diferencia que existe entre práctica y teoría. La ley electoral fija con buen criterio cómo hacer los escrutinios provisorios en cada mesa y el definitivo tomando como base el escrutinio de cada mesa con las correcciones que pudieran resultar de los supuestos de impugnación. La CABA emplea el Código Nacional Electoral, como norma local, vigente al momento de su autonomía y de acuerdo a su bloque de juridicidad (reenvío formal no receptivo). Pero, desde que ese código vio la luz, la política se hizo mucho más compleja, entre otros aspectos, en el número de postulantes. El cómputo en cada mesa, después de un día de esfuerzo y con escasas comodidades, se hace tedioso y da lugar a dificultades y errores. La autoridad de mesa no siempre tiene los suplentes que prevé la ley, está frente a varios fiscales, muchas veces dueños de mayor experiencia que ella, y sufre la ansiedad de esos fiscales, de los empleados de correo y del pueblo, con interés en despejar la incertidumbre presente. Resultando de ello, hay numerosos errores que se perciben por inconsistencia de los números consignados en cada acta o por comparación entre acta y telegrama o certificado expedido a algún fiscal. Más de una vez, la obligada apertura de una urna muestra que ninguno de esos textos es el correcto. Hasta en ocasiones el cómputo se torna imposible, porque la urna no trae los elementos que debería albergar según la previsión legal.

La BUE y el sistema en el que está inserta mostraron eliminar todas estas inexactitudes. Sé que hay quienes dirán: lo que hace falta es mayor apego a la función de autoridad de mesa, fiscal, correo, etc. Mi convicción es que el voluntarismo es mal consejero. Seamos realistas, especialmente si tenemos cómo resolver el mismo problema con mejores medios.

3. Seguridad

La seguridad del sistema fue puesta en duda en muchos aspectos y con variadas actitudes. Debo decir que hubo que responder con cuidado a la difusión de pronósticos apocalípticos que sembraban una injustificada incertidumbre en algo tan vital como los resultados de una elección. Pero, al mismo tiempo, era útil aprovechar cada uno de los reparos manifestados contra el sistema de manera de brindar una seguridad efectiva a los ciudadanos y no una mera creencia tranquilizadora.

Una primera característica a tener en cuenta es que el sistema permite un control pleno a cada uno de los protagonistas de los comicios. Comencemos por el elector que puede componer su boleta, revisando los candidatos con mayor comodidad que si examina boletas en un cuarto oscuro, sabiendo que la máquina lo informa de todas las opciones, por categoría o lista completa según lo desee. Puede luego examinar la boleta que compuso en la pantalla, con lo que verifica el contenido del soporte digital de la boleta, es decir, sabe lo que puede ser transmitido por medio de él, todo antes de imprimirla, y, finalmente, puede leerla, una vez impresa o grabada, sin medio auxiliar distinto a sus lentes si los necesitare. Los electores no videntes cuentan con un sistema alternativo que encuentran satisfactorio.

La boleta se dobla de un modo predeterminado que asegura que el soporte digital quede resguardado por una jaula de Faraday incorporada a la misma boleta. Quien no recuerde física del secundario, no se espante: se trata de una malla metálica que impide penetrar la boleta y leerla por medios electrónicos. Otro resguardo, esta vez no de la fidelidad de la boleta sino de su secreto.

A la hora de abrir las urnas, autoridades de mesa y fiscales pueden comprobar el contenido digital de la boleta, leyéndolo en pantalla, y el impreso en el papel, por medio de la lectura visual. Sólo si verifican que no hay diferencias, proceden a cargarlo en el soporte digital que posibilitará la confección digital de las actas de escrutinio, de transmisión y de los certificados que retiran los fiscales. Pero, ante cualquier duda pueden proceder a hacer el cómputo manualmente, tanto antes como después de hecho por medios digitales. Es decir, pueden soslayar el cómputo digital o pueden controlarlo.

El escrutinio definitivo fue hecho, por disposición del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) y a fin de dar mayor transparencia, mediante la doble carga manual –a cargo de personal del JF electoral del distrito y del Consejo de la Magistratura de la Nación– en computadoras a través de la lectura directa de las actas de escrutinio impresas, sin uso de lectores digitales. En otras palabras, esta última etapa no empleó el medio digital, aunque aprovechó la mayor certeza lograda en las etapas anteriores. El Tribunal brindó a los fiscales de las agrupaciones políticas acceso *on line* a esa carga, poniendo a su disposición múltiples pantallas en las que podían verificar los cálculos por mesa. Una Comisión de Auditores, profesores de la Facultad de Ciencias Exactas de la UBA, llevó adelante permanentes auditorías cuyas conclusiones fueron expuestas públicamente en la página del TSJ.

En síntesis, el sistema digital no eliminó el que podríamos llamar manual sino que lo complementó y le dio un sostén del que carecía.

Estas medidas de seguridad son las que estuvieron al alcance de cada uno de los protagonistas de los comicios, pero no las únicas que tomó el TSJ. El cuerpo de auditores informáticos compuesto por profesores de la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires procedió a hacer sucesivas auditorías del sistema en sus diversos aspectos y los resultados fueron difundidos, en la página del Tribunal, a quien quiso conocerlos.

Siempre guiados por los conocimientos de estos expertos, con quienes trabajamos codo a codo los servidores del TSJ, y a quienes los porteños mucho tenemos que agradecer, procedimos a grabar, en audiencia pública, los discos digitales que cargan las máquinas. Vale aquí señalar que las máquinas no guardan contenidos en su memoria –en algún sentido, no la tienen– sino que los contenidos les son provistos mediante CDs que leen. El propósito de esta separación entre contenidos y máquina es de seguridad, seguridad en cuanto al secreto del voto y en cuanto a la posible manipulación de la carga. En la audiencia pública respectiva se exhibía el CD matriz, que pudo ser examinado exhaustivamente en el caso del de votación, y una vez aprobado se procedió en la misma audiencia, a la vista de todos los concurrentes y en torres de grabación también auditadas y exhibidas, a grabar todos los discos necesarios para que cada mesa contara con el suyo. En el caso de los discos de transmisión, por razones de seguridad relacionadas con la posibilidad de interferir, con medios electrónicos, en la transmisión, alterando la consolidación de resultados provisorios, la auditoría fue parcial, pero se guardaron en caja fuerte discos para servir como muestra testigo, de manera que, ante cualquier duda, la auditoría pudiera ser completada cuando ya no cupiera temer la interferencia. Conviene tener presente que el único efecto de esos discos es en la consolidación de escrutinios de mesa. Los resultados de esa consolidación satisfacen el deseo de informar a la opinión pública, pero no tienen efectos legales en los comicios. Como ya dije, el escrutinio definitivo no dependía de estos discos de transmisión. En síntesis, todos los que podían tener algún impacto en el resultado legal fueron auditados plenamente en audiencia pública y aquellos otros cuya auditoría quedó posibilitada mas no completada, no participaron en la confección de resultados definitivos.

Finalmente, a instancias de una agrupación política se agregó un dispositivo interesante. Una comitiva compuesta por un secretario del TSJ, fiscales informáticos de las agrupaciones políticas, los auditores informáticos de

la Facultad de Ciencias Exactas y funcionarios de la Defensoría del Pueblo, concurren a inspeccionar mesas, escogidas mediante sorteo efectuado, en forma pública, mientras los comicios ya se estaban desarrollando, y, previa aclaración de que la visita era una rutina, a fin de no alarmar ni a autoridades ni a votantes, procedían a retirar el disco de la máquina, auditarlo en otra, y devolverlo a la máquina. En ambos comicios, se concluyó el procedimiento cuando las agrupaciones políticas concurrentes estimaron innecesario continuar con él.

C. El futuro: menos establecimientos, intercambiabilidad de las mesas, rediseño de los cómputos

Quedó comprobado que con el sistema empleado en la elección general se pueden instalar más mesas en menos espacio y que pueden votar más personas en menos tiempo. Más aún, si una mesa tiene una concurrencia alta respecto de otra, la máquina asignada a la mesa con menor concurrencia puede ser empleada por los electores inscriptos en la saturada para emitir su voto, reduciendo así las esperas. Ya no se requiere cuarto oscuro, la máquina puede estar a la vista de todos sin que ello posibilite detectar por quién vota el elector. Todo esto posibilita reducir el número de establecimientos empleados o, lo que es mejor, elegirlos con la lógica de arrimar las mesas a los domicilios de los electores en lugar de escoger los edificios, en general escuelas, disponibles.

Todo esto es confort. Pero, la cosa no termina aquí. Con el tiempo y un mayor empleo de la informática es previsible que el padrón total pueda ser empleado al mismo tiempo en cualquier punto de votación, observando adecuada seguridad informática, de manera que cualquier mesa pueda recibir cualquier voto de un mismo distrito, pero una vez recibido en una quede cancelada la posibilidad de emitirlo en otra. Ello permitiría poner mesas en lugares tales como supermercados o centros comerciales de gran concurrencia, aeropuertos, estaciones de micros, hospitales, etc.

Estamos a las puertas de un cambio. De nosotros depende traspasar el umbral.

D. Conclusión

La ventaja del federalismo

Estas experiencias, primeramente en Salta, luego en CABA y en Chaco, pueden constituir un campo de evaluación para otras provincias y para la Nación. Esta posibilidad de implementación por distrito es una ventaja reconocida del sistema federal. Una jurisdicción más convencida que otra lo prueba y el resultado sirve a todos. En este campo, como en muchos otros, el sistema penal acusatorio o la informatización de los expedientes administrativos y judiciales, por ejemplo, las provincias llegan antes que el Gobierno Federal. Sus menores dimensiones suelen facilitar la introducción de la modernidad. Aprovechémoslo a nivel federal.

En los EE.UU., las elecciones de autoridades federales son llevadas a cabo con sistemas electorales elegidos por cada estado local, con división en distritos también decidida localmente, aunque bajo un posible control final del Congreso y, por decisión de éste, de los jueces federales.¹ Pero, el Congreso no intentó centralizar el sistema electoral. Por el contrario, mantenerlo descentralizado, aunque bajo control básicamente judicial, como dije, constituye una garantía del sistema. En esas condiciones, el desempeño de un estado local aparece como una base del desempeño de los demás, una forma del *benchmarking*, si se me permite aprovechar la expresión.

La concentración en una sola autoridad redundaría en una transparencia mucho menor, en buena medida por falta de comparabilidad, pero no solamente por ello, y tornaría muy difícil el control judicial que, en cambio, aparece como natural en el sistema estadounidense.

1. Compárese *Colegrove v. Green*, 328 USSC 549 (1946), *Wesberry v. Sanders*, 376 USSC 1 (1964) y *ABRAMS et al. v. JOHNSON et al.* (1997).