

Cambios en la forma de votar. La experiencia del voto electrónico en Salta

Julia Pomares • Marcelo Leiras • María Page • Carolina Tchintian • Anastasia Peralta Ramos

En la Argentina utilizamos el sistema de votación de boletas múltiples, una por partido político o alianza. Sin embargo, **algunas provincias comenzaron a introducir cambios en la forma de votar que están siendo implementados por primera vez durante el proceso electoral de 2011**. Si bien los sistemas adoptados en cada caso son muy diversos (como la boleta única o variantes de la automatización del voto), **estas reformas tienen una característica común: el Estado asume la responsabilidad de llevar las opciones electorales a las mesas de votación**, garantizando al elector que encontrará toda la oferta electoral y a cada partido que sus candidatos estarán disponibles para ser votados.

CIPPEC, a través del **Observatorio Electoral Argentino (OEAR)**, se propuso evaluar estas reformas provinciales para fomentar el intercambio de experiencias entre los distritos, difundir los aprendizajes que de ellas resulten, y producir evidencia que pueda informar una eventual reforma destinada a cambiar la manera en que votamos en las elecciones nacionales.

Aquí presentamos los **resultados de la evaluación de la implementación del voto electrónico en Salta**. Los hallazgos de una encuesta a 1502 votantes y a 112 presidentes de mesa se traducen en las siguientes lecciones: (a) el voto electrónico facilitó la tarea de las autoridades de mesa y aceleró el escrutinio; (b) el nuevo sistema es fácil de usar y tuvo amplia aceptación por parte del electorado salteño; (c) el cambio reforzó la confianza en el registro correcto del voto y debilitó la confianza en la protección del secreto; ambos efectos son leves, y (d) la reforma volvió obsoletas las capacidades de fiscalización que los partidos desarrollaron con el sistema anterior. Esto genera incertidumbre y preocupación sobre su capacidad de controlar la operatoria del nuevo sistema.

La experiencia de Salta evidencia las ventajas de la implementación gradual que permite concentrar esfuerzos, hacer evaluaciones parciales e introducir ajustes. El caso también muestra que **es importante incorporar este tipo de reformas de manera integral al régimen electoral y prever los principios de control**, los mecanismos de auditoría y los requisitos que el sistema utilizado debe cumplir para garantizar la integridad del proceso electoral. Por último, si bien la evaluación no incluyó un análisis sistemático de los resultados electorales, **el estudio de percepciones sugiere que el voto electrónico puede haber generado un mayor incentivo al voto cruzado** (el voto por distintos partidos para distintas categorías). Este potencial efecto en el comportamiento electoral, en el marco de un sistema político señalado por sus propios actores como de creciente personalización y fragmentación, debería ser estudiado y sometido a una discusión abierta entre los partidos políticos.

Presentación

La forma de votar que utilizamos en nuestro país –a través de boletas múltiples, una por cada partido político o alianza– se viene manteniendo intacta desde hace décadas. En este sistema de votación la responsabilidad por el diseño, la impresión, la distribución y la fiscalización de las boletas recae sobre los partidos políticos.

En este año electoral, varias provincias comenzaron a ensayar cambios en la forma de votar. Santa Fe implementó el sistema de boleta única para sus elecciones primarias y generales. Córdoba utilizará por primera vez este sistema el próximo 7 de agosto y Salta fue pionera en la implementación del voto electrónico al utilizarlo para un tercio del padrón en las elecciones generales de abril pasado.

Con el objetivo de promover un debate informado sobre eventuales reformas al sistema de votación que utilizamos en el nivel nacional y fomentar el intercambio de experiencias entre los distintos distritos electorales, el **Observatorio Electoral Argentino** (OEAR) de **CIPPEC** se propuso evaluar la implementación de las reformas provinciales de 2011.

Este documento presenta una evaluación de la experiencia de implementación del voto electrónico en Salta, y es el primero de una serie en la que se examinarán los cambios introducidos por las provincias en la forma de votar.

La introducción del voto electrónico en Salta

Luego de una prueba piloto realizada en las elecciones de Diputados y Senadores provinciales y Concejales municipales de 2009¹, el Gobierno provincial decidió la implementación progresiva del sistema de voto electrónico a partir de 2011.

En las elecciones provinciales generales de este año, en las que se renovaron los cargos de Gobernador y Vicegobernador, Diputados y Senadores provinciales, Intendentes y Concejales, el 33% del padrón electoral (245.000 votantes) utilizó el sistema de voto electrónico, que se extenderá al 66% en 2013 y al 100% en 2015. En esta ocasión, por decisión del Gobierno provincial en común acuerdo con el Tribunal Electoral de Salta, el voto electrónico fue utilizado por la mitad del electorado de la capital provincial (147.000 personas) y por el 100% de las mesas de los municipios de San Ramón de la Nueva Orán, San Lorenzo, La Caldera, Cafayate y San José de Metán.

La implementación parcial del nuevo sistema en Salta brindó una oportunidad única para realizar una comparación sistemática y rigurosa del sistema electrónico adoptado respecto del sistema de boletas partidarias de papel. Las principales variables analizadas fueron el grado de dificultad que presenta el voto electrónico (usabilidad), la rapidez del proceso y el nivel de confianza del electorado en el sistema de votación, comparados con el sistema de boletas partidarias. Además se analizaron los cambios que produce la eliminación de la boleta en las prácticas de los partidos políticos y las percepciones de sus dirigentes sobre el nuevo sistema de votación (ver anexo metodológico al final del documento). La evaluación realizada por **CIPPEC** no incluyó un análisis del proceso de contratación, ni del comportamiento electoral más allá de las percepciones de los votantes.

¹ Se utilizó el voto electrónico para un pequeño porcentaje de votantes (36 mesas de la capital y del municipio de San Lorenzo).

La operatoria del nuevo sistema

Pese a que es usual la denominación genérica de “voto electrónico”, los sistemas de votación que utilizan nuevas tecnologías de la información y la comunicación son muy diversos.

Según señala el pliego de licitación para la provisión de las máquinas de votación, el Gobierno de Salta buscó que el sistema conservara algunos aspectos del modo tradicional de emitir el voto, como la existencia de un registro en papel de la decisión de los votantes y el uso de urnas para el almacenamiento de los sufragios.

Reflejando esta intención, el sistema adoptado funciona del siguiente modo. Los votantes reciben de las autoridades de mesa una boleta, la que introducen en la máquina de votación. Esta consta de una pantalla que ofrece al votante, primero, la posibilidad de votar “por categoría”, “por lista completa” o “en blanco”. A quienes eligen la primera opción, la máquina les presenta todos los candidatos de cada categoría de cargos en la pantalla, comenzando por los candidatos a gobernador. Quienes votan “por lista completa” eligen primero el candidato a gobernador preferido y, en el caso de que éste sea apoyado por varias listas de legisladores provinciales, pueden optar por una de ellas en otra pantalla. La máquina registra e imprime sobre la boleta las opciones que los votantes realizan al tocar la pantalla en la zona correspondiente a los candidatos o listas elegidos. Esa información queda también almacenada en un chip incluido en la boleta. Colocando este chip sobre un lector, los votantes pueden, si lo desean, verificar en la pantalla que la información registrada coincida con las opciones elegidas. Completado este paso, los votantes doblan y depositan la boleta impresa en una urna. Una vez cerrado el comicio, las autoridades de mesa utilizan la máquina de votación para leer los chips de las boletas con los que se confecciona e imprime cada acta de escrutinio.

Las máquinas, suministradas por la firma Magic Software Argentina, sólo funcio-

nan como impresoras y lectoras y no guardan ningún registro electrónico de los votos.

Los principales hallazgos de la implementación del voto electrónico en Salta²

La facilidad de uso del sistema

De los resultados de las encuestas se desprende que para los salteños y salteñas votar es un procedimiento sencillo tanto con el sistema de voto electrónico utilizado como con el de boletas partidarias de papel: al 95% de los votantes de ambos sistemas les resultó “muy fácil” o “fácil” votar. No obstante, la brecha digital entre generaciones y niveles socioeconómicos diferentes incide, aunque levemente, en la percepción de facilidad/dificultad para la emisión del voto. Fue algo **más difícil votar con el sistema electrónico para los mayores de 55 años en comparación con los más jóvenes y también para los votantes con menor nivel de instrucción formal.**

Es interesante destacar que la percepción de facilidad de uso del sistema por parte de los votantes contrasta con la visión de los apoderados de los partidos políticos. Varios de ellos expresaron su preocupación ante la posibilidad de que el sistema de voto electrónico pueda desincentivar la participación de quienes no están familiarizados con las nuevas tecnologías (personas mayores, con menos instrucción o de zonas rurales).

Para los presidentes de mesa, la percepción de facilidad de administración del sistema electrónico fue aún más pronunciada que para los votantes. Así, **mientras que votar con el nuevo sistema es tan sencillo como hacerlo con las boletas de papel, administrar una mesa con las máquinas electrónicas es más sencillo que con el anterior sistema.** Las máquinas elegidas se de-

² El análisis que sigue se limita al sistema específico utilizado en Salta en las elecciones provinciales de 2011, más allá del uso genérico del concepto de “voto electrónico”.

sempañaron de modo confiable aunque un porcentaje apreciable de ellas (13%) debió ser reemplazado durante la jornada electoral. También es relevante que más de la mitad de los presidentes de mesa (52%) solicitó una o dos veces asistencia técnica durante el proceso.

Sin embargo, vale la pena remarcar que una de cada dos autoridades de las mesas de voto tradicional consultadas manifestó haber experimentado algún inconveniente durante la jornada electoral. Las dificultades más mencionadas fueron **la falta de boletas y los conflictos entre o con los fiscales**. En las mesas de voto electrónico, en cambio, la frecuencia de los inconvenientes fue mucho menor (sólo el 11% de las autoridades manifestó haber experimentado problemas). En este último caso, el inconveniente más frecuente fue **la dificultad de los electores para introducir la boleta en la máquina**.

La celeridad del proceso electoral

La celeridad del nuevo sistema en comparación con el anterior se analizó en relación con dos momentos del proceso electoral: la emisión del sufragio y el proceso de escrutinio. Para ello, se analizaron las mediciones de tiempo realizadas durante la observación en los centros de votación y datos recogidos en la sede del Tribunal Electoral de la provincia, los que fueron comparados con preguntas a votantes y autoridades de mesa sobre sus percepciones.

Las observaciones registraron el tiempo transcurrido desde la llegada de los votantes a la mesa de votación (o fila en caso que hubiese gente esperando) hasta la entrega del documento de identidad sellado.

La medición de los tiempos de votación muestra que, en esta primera implementación, el sistema de voto electrónico no aceleró y hasta en algunos casos demoró levemente la emisión de sufragios. El proceso demandó un promedio de 8 minutos en las mesas de votación tradicional (148 votantes) mientras que en las mesas de voto elec-

trónico, la duración promedio fue de 18 minutos (210 votantes).

Esto puede deberse a la novedad del sistema ya que en general los tiempos de uso disminuyen con la práctica.

Las respuestas de nuestros encuestados difieren parcialmente de los resultados de nuestra observación. Una amplia mayoría, tanto de quienes votaron con boletas como de quienes lo hicieron con máquinas, encuentran que el proceso de votación fue rápido. No obstante, la percepción de celeridad es más pronunciada entre quienes utilizaron el sistema electrónico (83% en este grupo y 78% en aquel).

También evaluamos la duración del escrutinio. Uno de los objetivos de la adopción del nuevo sistema fue acelerar el recuento y la publicación de los resultados electorales.

De acuerdo con lo esperado, el sistema de votación electrónica marcó **una notable mejora en la celeridad del proceso de escrutinio de mesa, la confección de las actas y la totalización de los votos, debido a que automatiza la tarea de las autoridades electorales**. De las observaciones se puede concluir que en las mesas de voto electrónico llevó un promedio de 35 minutos confeccionar el acta mientras que en las mesas de voto tradicional esta misma tarea se realizó en un promedio de 125 minutos. Esta diferencia en la duración del escrutinio de mesa, según tipo de sistema, se reflejó en la totalización de resultados. Durante las primeras dos horas y media luego del cierre oficial de los comicios prácticamente sólo se recibieron los resultados de las mesas que utilizaron el sistema de voto electrónico.

La confianza en el nuevo sistema

Más allá de la celeridad y la facilidad, un aspecto fundamental de cualquier sistema de votación es **la confianza que ofrece sobre el proceso electoral**.

Se evaluaron las percepciones de los votantes respecto a dos dimensiones de la confianza: la confianza de que el voto emitido es efectivamente registrado y contabilizado, y la confianza en su carácter secreto. El efecto de la nueva tecnología es diferente en cada una de estas dimensiones.

En Salta, tanto el sistema de **voto tradicional como el de voto electrónico son percibidos como “seguros”, aunque esta percepción es mayor para quienes usaron el nuevo sistema.** Mientras que entre los votantes que usaron el sistema electrónico, el 84% dijo estar “seguro” o “muy seguro” de que el voto fue registrado de forma correcta, entre los usuarios del sistema tradicional este número fue del 74%.

Más aún, el análisis estadístico realizado en base a técnicas de *matching* permite afirmar que el impacto de la tecnología es nítidamente positivo en términos de aumentar la confianza en el registro del voto (**Cuadro 1, Anexo**). Los datos muestran que **el sistema de votación electrónica refuerza la seguridad respecto del registro de los sufragios.**

En cuanto a la confianza en el carácter secreto del voto, también aquí se encontró que es alta en ambos sistemas, aunque –a diferencia de la confianza en el registro– **la confianza en la secrecía del voto es mayor entre los votantes del sistema tradicional.** Mientras entre los usuarios del sistema electrónico, el 74% dijo estar “confiado” o “muy confiado” de que su voto fue secreto, entre los votantes del sistema tradicional este número fue del 83%.

El análisis estadístico confirma esta influencia negativa de la nueva tecnología sobre la confianza en la secrecía del voto. Si bien no es posible extraer conclusiones acerca de las razones detrás de este impacto negativo, puede deberse a la particularidad que tiene el voto manual en la Argentina, emitido en un ámbito cerrado (el cuarto oscuro) al que el elector ingresa en soledad, y donde selecciona su preferencia sin ser obser-

vado ni tener contacto visual con otros. Por el contrario, el sistema de votación electrónico es operado a una distancia corta de la mesa y el votante puede observar y ser observado detrás de un cartón. Esta desconfianza también puede deberse a un déficit de información respecto de la forma en que funcionan las máquinas (que no graban ningún registro de los votos impresos y leídos en cada terminal) y sobre las previsiones que se adoptaron para que el nuevo sistema preserve las garantías del sufragio.

A pesar de que los votantes salteños confían en que sus votos se registran fielmente y se garantiza el secreto, **las opiniones positivas sobre la limpieza de los procesos electorales en la provincia no son mayoritarias.** El 49% de los votantes del sistema electrónico señaló que las elecciones en la provincia son “bastante limpias” o “muy limpias” y este porcentaje es notablemente menor entre los votantes del sistema tradicional (sólo el 37%). Las opiniones sobre la integridad del proceso parecen reflejar actitudes generales respecto de la política provincial, que exceden a la tecnología de votación y a la administración de las elecciones. Sin embargo, **la adopción del procedimiento electrónico de votación parece neutralizar alguna de las disposiciones negativas e incrementar la confianza en la integridad de las elecciones.** El análisis estadístico mostró que el uso del nuevo sistema tuvo un impacto positivo en esta percepción.

El sistema de votación debe ser confiable tanto para los votantes como para los partidos políticos. **Las entrevistas a los apoderados de los partidos políticos muestran que un elemento importante de la confianza en el nuevo sistema reside en que se conservan las boletas en papel y la urna.**

Sin embargo, se mencionan varias objeciones y motivos de inquietud. Algunos entrevistados desconfían de la capacidad del nuevo sistema para proteger el secreto del voto. En otros casos se objetó la posibilidad de leer el mismo chip en distintas máquinas y la falta de publicidad del código fuente de

las máquinas de votación, que dificultaría su revisión por parte de los distintos partidos en competencia.

Asimismo, el nuevo sistema parece desafiar la capacidad de los partidos para adaptar las rutinas de control de las elecciones que habían desarrollado bajo el método anterior. La novedad del sistema genera incertidumbre y, en algunos casos, evaluaciones encontradas.

Por ejemplo, cuando no hay que custodiar ni reponer boletas, la tarea de los partidos que cuentan con menos fiscales se hace más sencilla. Pero, para esos mismos partidos, la celeridad del escrutinio puede generar algunos resquemores ya que un procedimiento más rápido no siempre les permite supervisar personalmente el recuento de los votos de cada mesa.

Las percepciones generales sobre el cambio de sistema de votación

La amplia mayoría de los votantes y de las autoridades de mesa consultadas que utilizaron el sistema electrónico manifestaron preferir el nuevo sistema, antes que volver al sistema anterior. Aunque más pequeña, también, **la mayoría de quienes usaron el método tradicional hubiera preferido la alternativa electrónica.**

El reemplazo del procedimiento de votación tiene amplio apoyo entre los votantes que probaron el voto electrónico como entre los que votaron con el sistema tradicional. Los datos también muestran que esta predisposición al cambio es más fuerte entre aquellos votantes y autoridades de mesa que ya emplearon el sistema: 8 de 10 votantes del sistema electrónico señalaron estar “de acuerdo” o “muy de acuerdo” en reemplazar el procedimiento de votación mientras que 6 de cada 10 votantes del sistema tradicional se manifestaron en el mismo sentido. El análisis estadístico confirmó que **la experiencia da haber utilizado el sistema de voto electrónico reforzó las opiniones positivas acerca del reemplazo de un sistema por otro.**

Como la reforma modifica las reglas que rigen la competencia política, su sustentabilidad en el tiempo requiere el acuerdo de la mayor cantidad posible de partidos. Por ello, también se consultó a los apoderados sobre su grado de aceptación del nuevo sistema. En general, **entre los partidos hay una buena aceptación del sistema de votación electrónico introducido en la provincia.** Esta aceptación se puede observar en las entrevistas en profundidad a los apoderados y en las versiones taquigráficas del debate en la Legislatura salteña donde se discutió la introducción de las novedades tecnológicas en la Ley 7.540 de “Elecciones Internas Abiertas y Simultáneas”. Uno de los pocos partidos políticos contrarios a la reforma fue el Partido Obrero, que votó en contra de esta reforma.

Las percepciones sobre los efectos político-electorales del cambio en el sistema de votación

Según la literatura especializada, los cambios en los sistemas de votación pueden tener impacto en el comportamiento electoral. Esto puede ser una consecuencia directa del cambio en la presentación de la oferta electoral así como derivar de manera indirecta del cambio en las estrategias y tácticas utilizadas en las campañas electorales por los partidos políticos y candidatos para captar votos.

Un análisis exhaustivo del impacto directo del cambio del sistema de votación en el comportamiento electoral requiere examinar los resultados electorales, tarea que se realizará en un próximo documento de esta serie. De forma preliminar, se presentan aquí algunas reflexiones que surgen de la encuesta realizada a los votantes y a partir de las percepciones de los actores políticos sobre el potencial efecto del nuevo sistema en el comportamiento electoral.

El impacto en las campañas electorales

Algunos de los apoderados entrevistados entienden que el sistema electrónico de votación favorece a los candidatos y agrupaciones con mayores recursos financieros para

las campañas electorales. De acuerdo con este argumento, el hecho de que la pantalla de las máquinas exhiba las fotos de los candidatos induce a que durante las campañas se difundan carteles, avisos y folletos con imágenes idénticas. Si bien la preocupación por la equidad en las campañas es importante y atendible, cabe destacar que pueden usarse métodos electrónicos de votación sin fotografías y fotografías en boletas de papel. La preponderancia de los partidos y candidatos con más dinero va más allá del modo de presentación gráfico de la oferta electoral.

El impacto sobre el comportamiento electoral

Algunos apoderados argumentaron que el sistema de voto electrónico facilita la identificación de la opción electoral en el contexto de una oferta muy compleja, producto de la multiplicidad de listas colectoras o de adhesión.

Por otro lado, también mencionaron su **temor a que los electores no comprendan qué implican las opciones “votar por categoría” y “votar por lista completa”**. Por ejemplo, quien desconociera el significado de elegir “lista completa,” luego de seleccionar un candidato a Gobernador, podía creer que estaba eligiendo entre todas las listas de legisladores cuando, en realidad, sólo se le presentaban las listas de adhesión del candidato por el que optó.

El sistema de voto electrónico hace más sencillo votar por distintas agrupaciones para cada categoría de cargos. El llamado voto “cruzado” preocupa a algunos de los apoderados entrevistados, quienes entienden que facilitar esta práctica puede debilitar a los partidos políticos. Otros, en cambio, creen que la facilidad para realizar distintas opciones para cada cargo aumenta el margen de acción de los votantes y puede dar lugar a un voto más reflexivo.

En un futuro informe analizaremos el impacto del sistema de votación sobre los resultados electorales para estimar la validez

de estas interpretaciones contrapuestas. Por el momento, con base en los resultados de nuestras encuestas, podemos afirmar que **los votantes salteños parecen concentrarse más en los candidatos que en los partidos: independientemente del sistema de votación utilizado, 2 de cada 3 votantes dijeron votar preferentemente por candidatos.**

En coincidencia con las percepciones de algunos apoderados, entre los votantes del sistema electrónico hubo mayor propensión a votar por partidos diferentes según la categoría (50%) que por una lista completa. Entre quienes utilizaron el sistema tradicional, el voto por lista completa alcanzó el 75%.

Insuficiencias del marco regulatorio

La regulación del voto electrónico no forma parte del Régimen Electoral de la provincia (Ley 6.444), que establece con detalle el procedimiento de votación con boleta y sobre, sino que fue incorporada en 2008 por medio de la modificación a la ley de internas abiertas (Ley 7.540). Esta reforma incorporó la opción de implementar nuevas tecnologías en la emisión del sufragio en las elecciones internas, con posibilidad de ser también aplicada a las elecciones generales.

El hecho de que la legislación del voto electrónico sólo sea parte de una ley complementaria (la ley de internas abiertas) es relevante por diferentes cuestiones.

En primer lugar, esta estrategia **subestima la integralidad de la regulación electoral. El sistema de votación tiene consecuencias respecto de los derechos, las obligaciones y las prohibiciones del Código Electoral. Establecer el procedimiento de votación en un texto separado debilita esa conexión.**

En segundo lugar, dado que la ley es de internas abiertas –aunque establezca que el sistema podrá utilizarse también en las elecciones generales–, una eventual decisión de eliminar el sistema de selección de candidaturas por internas abiertas impediría la utilización del voto electrónico.

En tercer lugar, y más allá de esta cuestión técnica, la inclusión de sólo algunos artículos generales sobre la materia dejó varios aspectos sin legislar. Entre ellos está la puesta en funcionamiento de los sistemas de auditoría y control de las nuevas tecnologías, que quedaron sin especificar y a criterio del Tribunal Electoral.

La mayoría de los apoderados entrevistados coincidió en señalar que el cambio de sistema de votación debería estar acompañado por una reforma de la legislación electoral que incluya los requisitos y condiciones que el sistema a implementar debe cumplir para garantizar la transparencia electoral. Varios mencionaron que, dado que el tipo de sistema de votación electrónica está especificado sólo en el decreto de convocatoria a elecciones que el Gobernador emite para cada acto electoral, existe un margen de discrecionalidad para que el Poder Ejecutivo cambie el tipo de sistema de votación electrónica en el futuro.

Lecciones de la experiencia salteña

1. La automatización de la emisión del sufragio llevada adelante por la provincia facilita la administración de la jornada electoral por parte de las autoridades de mesa. El voto electrónico aliviana la tarea de las autoridades comiciales y resuelve algunos de los problemas que se encontraron en el sistema tradicional (como la falta de boletas y los conflictos entre fiscales).

2. La nueva forma de votar es ampliamente aceptada por el electorado salteño, el que se muestra mayoritariamente de acuerdo con este cambio. El sistema electrónico de votación adoptado en Salta no fue más difícil de utilizar que el tradicional aunque en esta primera implementación implicó más tiempo en la operatoria de votación.

Si bien las campañas de difusión y capacitación muestran haber sido muy efectivas, las próximas campañas podrán privilegiar a aquellos públicos que encontraron mayores dificultades para incorporar una nueva forma de votar (los de mayor edad, los de

menor nivel de instrucción y los menos familiarizados con las nuevas tecnologías).

3. El sistema de voto electrónico refuerza la confianza en el registro correcto de los votos pero debilita la confianza en la protección del secreto del voto. Ambos efectos son leves.

El efecto sobre la percepción de secreto puede deberse a la eliminación del cuarto oscuro y al cambio que implica en la configuración del espacio físico y simbólico. También puede atribuirse a escasez de información sobre las garantías que brindan las máquinas que se utilizaron.

Por este motivo, es fundamental que la campaña de difusión y capacitación enfatice más la protección de los derechos y garantías de los votantes y menos los aspectos meramente operativos del sistema.

En el caso de Salta, es posible que el hecho de que el desarrollo de los materiales y actividades de capacitación haya quedado a cargo de la empresa proveedora de las máquinas de votación haya influido en el énfasis en la mecánica de la operatoria por sobre las garantías.

4. El cambio en la forma de votar adoptado vuelve obsoletas las capacidades de fiscalización que los partidos desarrollaron con el sistema anterior. Esta situación genera incertidumbre y preocupación sobre su capacidad de observar y controlar la operatoria del nuevo sistema.

Distintas medidas podrían contribuir a morigerar esta desconfianza. Una de ellas es generar mayores niveles de conocimiento de la operatoria del sistema electrónico por parte de los actores partidarios, ya que muchos de los temores e inquietudes manifestados durante las entrevistas residen en la falta de información. Otra alternativa es la puesta en marcha de procesos de auditoría y de medidas de seguridad en un marco legal más exhaustivo. También garantizar a los fiscales generales la posibilidad de estar presentes mientras se realiza la transmisión de los datos. Por último, dadas las inquietudes

de los apoderados partidarios acerca del potencial uso de las capacitaciones brindadas a los electores con las máquinas cargadas con la oferta electoral real (incluso el día de la elección y en los lugares de votación) para inducir el voto, puede ser recomendable utilizar para los materiales y actividades de capacitación opciones electorales notoriamente ficticias.

5. La implementación gradual tiene sus ventajas. Modificar el sistema de votación requiere un esfuerzo de adaptación importante por parte de las autoridades electorales, los votantes y los partidos.

Con respecto a los votantes, la buena recepción del uso del sistema permite corroborar los beneficios de la gradualidad. Incorporar progresivamente porciones mayores del padrón al nuevo sistema permite concentrar los esfuerzos de capacitación, difusión, logística y supervisión en aquellos distritos en los que el sistema se implementa por primera vez. Además, la gradualidad también posibilita realizar evaluaciones parciales para anticipar el impacto de la reforma e introducir ajustes.

6. El marco legal importa. Actualmente, en Salta el voto electrónico sólo se menciona en la ley de primarias abiertas y simultáneas, por lo que su suerte en términos legales está atada a la del actual sistema de selección de candidaturas. Si la ley de primarias se derogara, el voto electrónico desaparecería del régimen electoral de la provincia. Por otro lado, tampoco se incorporaron expresamente a la ley electoral de la provincia los principios de control y las medidas de auditoría previstas para asegurar la integridad del sistema.

La experiencia de Salta sugiere que incorporar el voto electrónico a la ley electoral de

la provincia, así como algunas precisiones sobre las medidas de seguridad correspondientes, podría contribuir a la estabilidad de la reforma y apuntalar la confianza de las fuerzas políticas provinciales en el nuevo sistema de votación.

7. Al modificar la forma de votar es importante evaluar el impacto de la reforma sobre la conducta de los votantes. Cualquier cambio en la forma de votar no se introduce en el vacío, sino en el marco de un régimen electoral y de un sistema de partidos determinado y, en consecuencia, tendrá necesariamente impacto sobre la conducta de los votantes y las prácticas de los partidos. La implementación responsable de este tipo de reformas requiere sopesar y discutir esos efectos sobre la base de evidencia empírica. En Salta se decidió incluir en la pantalla inicial de navegación del sistema (en la máquina) las opciones de “voto por categoría” y “voto por lista completa” que derivan en dos formas distintas de presentar la oferta electoral. Las encuestas mostraron que entre los votantes del sistema electrónico fueron mayoría quienes manifestaron haber optado por el voto por categoría en lugar de por lista completa. También fueron mayoría quienes dijeron elegir a los candidatos por sobre los partidos políticos.

Estos hallazgos podrían implicar que el nuevo sistema de votación influye en el voto cruzado (el voto por distintos partidos para distintas categorías). Dado que la literatura especializada señala que la presentación de la oferta electoral no es inocua, este potencial efecto en el comportamiento electoral, en el marco de un sistema político señalado por sus propios actores como de creciente personalización y fragmentación, debería ser sometido a una discusión abierta entre los partidos políticos.

Anexo metodológico

Para conocer el nivel de aceptación y satisfacción general con el nuevo sistema entre los votantes, autoridades de mesa y partidos políticos salteños el equipo de investigación de CIPPEC utilizó técnicas cuantitativas (una encuesta de percepciones y opiniones de los votantes y autoridades de mesa) y cualitativas (observación no participante de la jornada electoral y entrevistas a autoridades electorales y apoderados de partidos políticos).

Se encuestó, durante la jornada electoral, a un total de 1.502 de votantes y 112 presidentes de mesa sobre sus percepciones y opiniones de ambos tipos de sistemas de votación, tanto en escuelas con voto electrónico como en escuelas con voto con boletas partidarias. El trabajo de campo se realizó en los municipios de Salta capital (30 escuelas, 15 de voto tradicional y 15 de voto electrónico), San Lorenzo (2 escuelas), San José de Metán (2 escuelas) y San Ramón de la Nueva Orán (2 escuelas). Se realizaron alrededor de 42 encuestas por escuela, respetando cuotas de sexo y edad. Se realizó también una observación no participante en escuelas de Salta capital y San Lorenzo.

Se realizaron 13 entrevistas en profundidad a apoderados partidarios, incluyendo a los apoderados de todas las listas que compitieron en la elección de Gobernador con la excepción de la lista 503 (Frente Olmedo Gobernador), con quienes no se logró concretar la entrevista pese a reiterados intentos. Se entrevistó también a autoridades de la Secretaría Electoral, del Ministerio de Gobierno y de la empresa proveedora del servicio (Magic Software Argetina).

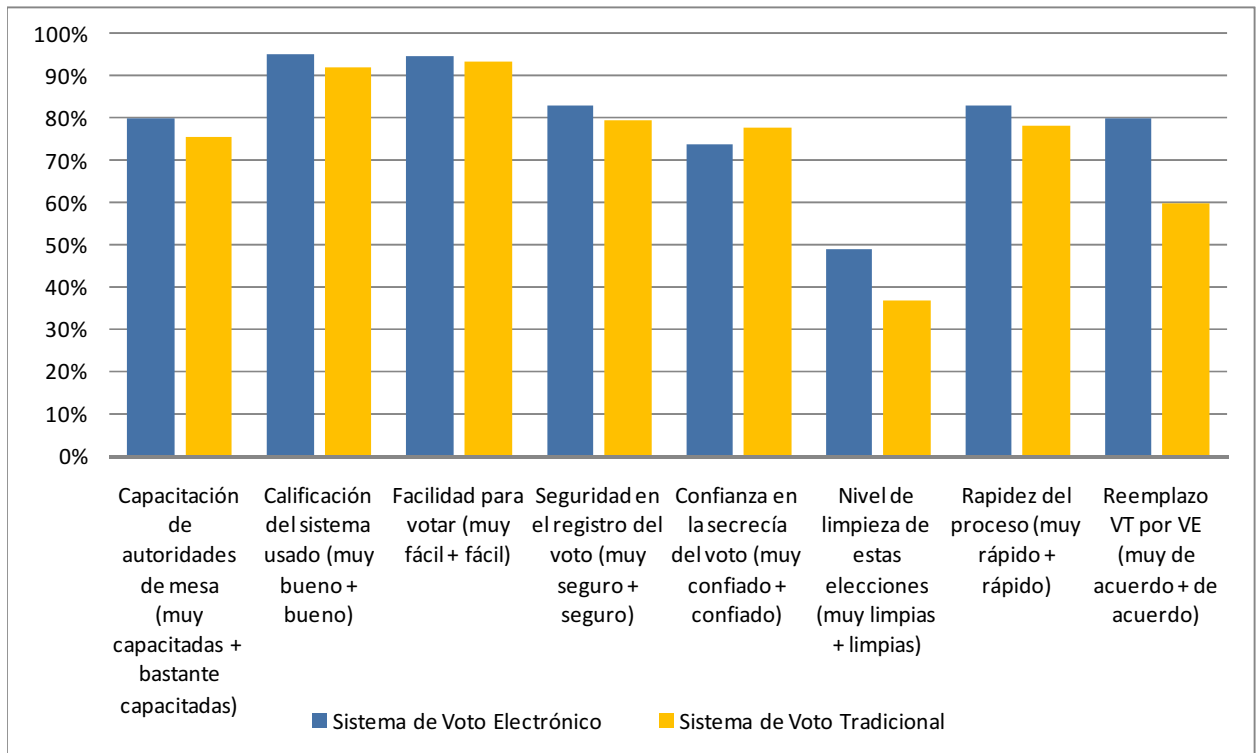
También se analizó el marco legal de la reforma y los materiales electorales relacionados con su implementación (máquinas de votación, instructivos para autoridades de mesa, folletos para votantes y documentos comiciales como actas y certificados).

Cuadro 1. Resultados del análisis estadístico (técnica de *matching*)

	N	Voto Electrónico (%)	Voto Tradicional (%)	Diferencia	Valor p (Test de diferencia en proporciones)
Capacitación de las autoridades de mesa	1.116	85,0	76,4	8,6	0,0001
Evaluación de la experiencia de votación	1.142	44,8	21,2	23,5	0,0001
Relativa facilidad de votar	1.151	30,8	11,5	19,3	0,0001
Seguridad en el registro del voto	1.111	85,8	77,4	8,4	0,0001
Confianza en el secreto del voto	1.125	77,7	84,7	-7,1	0,003
Las elecciones en Salta son limpias	1.011	57,6	42,1	15,5	0,0001
Celeridad de la votación	1.128	82,9	81,3	1,7	0,513
Acuerdo con reemplazar VT por VE	1.109	82,7	62,6	20,1	0,0001
Prefiere seleccionar candidatos en una pantalla a cortar boletas	1.094	82,6	53,5	29,1	0,0001

Fuente: Elaboración de Michael Álvarez e Inés Levin.

Gráfico 1. Opiniones positivas de los votantes por sistema de emisión del sufragio



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos obtenidos a través de una encuesta de opinión y percepciones a votantes de ambos sistemas de votación durante la jornada electoral del 10 de abril de 2011. N= 1502 casos.

Páginas web consultadas

Tribunal Electoral de la Provincia de Salta. <http://www.electoralsalta.gov.ar/>.

Versión taquigráfica de Debate en el Senado 27/11/08 y en Cámara de Diputados 10/12/08.

Materiales electorales

Tríptico “Voto Electrónico. Qué debemos Conocer” MSA S.A., Salta 2011.

Acta de Apertura de Mesa.

Boleta de Voto Electrónico.

Certificado de Escrutinio de Mesa.

Acta de Cierre de Mesa y Escrutinio.

Transmisión de Resultados.

Guía de Instrucciones para Autoridades de Mesa con Sistema de Boletas de Voto Electrónico.

MSA S.A., Salta 2011.

Guía Rápida de Instrucciones para Autoridades de Mesa con Sistema de Boletas de Voto Electrónico.

Acerca de los autores

Julia Pomares: directora del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Política Comparada y en Métodos de Investigación, London School of Economics and Political Science (LSE), Candidata a Doctora en Ciencia Política, LSE.

Marcelo Leiras: investigador principal del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Licenciado en Sociología, Universidad de Buenos Aires (UBA), Doctor en Ciencia Política, Universidad de Notre Dame (Estados Unidos). Es profesor adjunto del Departamento de Ciencias Sociales y Director de las carreras de ciencia política y relaciones internacionales de la Universidad de San Andrés.

María Page: coordinadora del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (UBA).

Carolina Tchintian: coordinadora del proyecto “La implementación del voto electrónico en Salta” del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Políticas Públicas con orientación en Administración de los Sectores Público y Privado, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT).

Anastasia Peralta Ramos: analista del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política y Gobierno, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT).

Michael Alvarez e **Inés Levin** (California Institute of Technology) colaboraron en la elaboración de este documento.

Si desea citar este documento: Pomares, Julia; Leiras, Marcelo; Page, María; Tchintian, Carolina y Peralta Ramos, Anastasia: “Cambios en la forma de votar. La experiencia del voto electrónico en Salta”, Documento de Políticas Públicas/ Recomendación N°94, CIPPEC, Buenos Aires, agosto de 2011.

El equipo del proyecto “La implementación del voto electrónico en Salta” agradece a los funcionarios del Estado provincial que colaboraron con esta investigación, especialmente al Ministro de Gobierno, Seguridad y Derechos Humanos, el Dr. Pablo Kosiner, a Guillermo López Mirau del Ministerio de Gobierno de la Provincia y a las Secretarías Electorales Teresa Ovejero y María José Ruíz de los Llanos. También agradecemos a Federico Posadas por su colaboración. La investigación no hubiera sido posible sin la buena disposición de las autoridades de mesa, los apoderados de las fuerzas políticas y los electores salteños que accedieron a brindarnos su tiempo y contestar nuestras preguntas, ni sin el trabajo de campo realizado por Politeia Consultores. Agradecemos a su directora, Florencia García Berro, por su excelente predisposición.

También agradecemos a Magdalena Del Rosal, Juan Ignacio Sapia y Melina Cosso por el arduo trabajo de codificación que aportó un insumo principal para el presente informe.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org. No está permitida su comercialización.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Este documento se realizó en el marco de un proyecto de asistencia técnica al Gobierno de la provincia de Salta.

Documentos de Políticas Públicas | Recomendación

Con los **Documentos de Recomendación de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a los funcionarios, legisladores, periodistas, organizaciones no gubernamentales y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta una recomendación propia al respecto.

Estos documentos buscan enriquecer la discusión pública y mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública y lograr que problemas hasta el momento olvidados sean considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer las discusiones de política pública de la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

