pensar JUSBAIRES

| Revista de distribución gratuita | año XI Nº 37 | junio - julio 2024 | Editorial Jusbaires |

ENTREVISTA

Un precedente importante para futuras elecciones

ROBERTO CARLOS REQUEJO

ANÁLISIS
EL IMPACTO DEL INSTRUMENTO DE SUFRAGIO SOBRE EL "VOTO CRUZADO" EN LAS ELECCIONES 2023 DE LA CABA
DANILO EZEQUIEL DEGIUSTTI

ANÁLISIS
EL CAMINO DE LA AUTONOMÍA ELECTORAL DE LA CABA
JAVIER IGNACIO TEJERIZO

ANÁLISIS
CÓDIGO ELECTORAL DE LA CABA: UN ANÁLISIS DEL OBSERVATORIO ELECTORAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO
OBSERVATORIO ELECTORAL DE LA DPCABA

ANÁLISIS
LAS PRIMERAS ELECCIONES DEL INSTITUTO DE GESTIÓN ELECTORAL
FEDERICO FAHEY DUARTE

Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura

JUS BAI RES EDITORIAL

Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura

AUTORIDADES

Dr. Horacio Corti
Vicepresidente 1º

Dra. Karina Leguizamón
Presidenta

Dr. Manuel Izura
Vicepresidente 2º

Consejeros/as

Dra. Gabriera Zangaro

Dr. Javier Concepción

Dr. Luis Duacastella Arbizu

Dr. Martín Converset

Dr. Jorge Rizzo

Dra. Lorena Clienti

Administración y Presupuesto

Dra. Genoveva María Ferrero

Contenido

pensar JUSBAIRES
AÑO XI Nº 37 | JUN-JUL 2024

EDITORIAL 37 3

ENTREVISTA
UN PRECEDENTE IMPORTANTE PARA FUTURAS ELECCIONES
ROBERTO CARLOS REQUEJO 6

ANÁLISIS
EL IMPACTO DEL INSTRUMENTO DE SUFRAGIO SOBRE EL "VOTO CRUZADO" EN LAS ELECCIONES 2023 DE LA CABA
DANILO EZEQUIEL DEGIUSTTI 20

ANÁLISIS
EL CAMINO DE LA AUTONOMÍA ELECTORAL DE LA CABA
JAVIER IGNACIO TEJERIZO 32

ANÁLISIS
CÓDIGO ELECTORAL DE LA CABA: UN ANÁLISIS DEL OBSERVATORIO ELECTORAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO
OBSERVATORIO ELECTORAL DE LA DPCABA 42

ANÁLISIS
LAS PRIMERAS ELECCIONES DEL INSTITUTO DE GESTIÓN ELECTORAL
FEDERICO FAHEY DUARTE 52

REVISTA
pensarJUSBAIRES
AÑO XI. Nº 37 | JUN-JUL 2024

Dirección:
Alejandra García

Coordinación:
Jorge Lannot

Corrección:
Julieta María Richiello, Leticia Muñoa, Manuel Vélez Montiel, Pablo Leboeuf.

Diseño y producción
Editorial Jusbaires
Diag. Julio A. Roca 530
www.editorial.jusbaires.gob.ar

Pensar Jusbaires
www.pensar.jusbaires.gob.ar

Desarrollado por la Dirección de Informática y Tecnología del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires.

RL-2024-62949796-APN-DNDA.

Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura

Según el politólogo italiano Norberto Bobbio, el régimen democrático es ante todo "un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados".[1] En nuestra Ciudad de Buenos Aires estas reglas están plasmadas desde 2018 en su **Código Electoral** y son aplicadas por el Tribunal Electoral de la Ciudad de Buenos Aires, que se constituyó en octubre de 2022 y funciona desde ese entonces. Estas reglas e instituciones tuvieron plena vigencia por primera vez en el proceso electoral de 2023. Dedicamos nuestro segundo número de 2024 a analizar y debatir sobre esa reciente experiencia electoral.

Este número de la revista comienza con un extenso reportaje al **Dr. Roberto Carlos Requejo**, presidente del Tribunal Electoral de la Ciudad de Buenos Aires, quien sin esquivar ningún tema describió un detallado panorama sobre cómo funciona el tribunal que encabeza desde hace poco menos de dos años y que debutó como órgano de aplicación en el turno electoral de 2023.

A continuación, el **Mg. Danilo Degiustti** realiza un detallado análisis en el que explora la influencia de los instrumentos de votación sobre el resultado electoral, con foco en la boleta única electrónica y la práctica de corte de boleta de los electores.

1. Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 9.

En otro aporte relevante, que se detiene en el largo camino recorrido en materia electoral, el **Lic. Javier Tejerizo** destaca los avances en impulsar desde la legislación un modelo de democracia participativa. A su vez, señala que reflexionar sobre un posible Régimen de Partidos Políticos es uno de los grandes desafíos pendientes en el sistema electoral de la CABA y un debate que debe ser atendido por los legisladores.

El equipo del **Observatorio Electoral de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires**, por su parte, enumera las innovaciones que se incorporaron en el nuevo Código Electoral y repasa cómo se implementó. A partir de aprovechar su experiencia como observador en la materia en los últimos años, también realiza una serie de recomendaciones hacia el futuro para optimizar el funcionamiento de cara a los próximos procesos electorales.

Por último, el **Dr. Federico Fahey Duarte**, quien estuviera a cargo del Instituto de Gestión Electoral, pormenoriza las tareas que se llevaron adelante en el vertiginoso proceso desde que funciona el ente hasta las elecciones de agosto de 2023. Si bien en su análisis detalla todos los logros de su gestión en ese momento, también considera las encrucijadas que no pudieron ser solucionadas como se esperaba más allá del contexto de trabajo integrado por un equipo que puso lo mejor de sí para lograr llevar a buen puerto un complicado turno electoral.

Si, como escribió Nicolás Maquiavelo, "no se dice sin razón que la voz del pueblo es la voz de Dios",[2] es una tarea de enorme relevancia legislar y aplicar con eficiencia y prudencia las normas electorales que posibilitan escuchar esa voz. En este sentido, desde **pensar**JUSBAIRES esperamos estar haciendo nuestro modesto aporte.

© pensarJUSBAIRES

2. Proverbio latino que utiliza Machiavelo, Nicolás en *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Madrid, Alianza, 2015.

LIBRERÍA

Facultad de Derecho
Universidad de Buenos Aires

Av. F. Alcorta 2263 - Local 6 - PB
Lunes a viernes
8 a 20 hs.

Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura

JUS BAI RES EDITORIAL

PUBLICACIÓN DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES • JUNIO - JULIO 2024

Un precedente importante para futuras elecciones

ROBERTO CARLOS REQUEJO*

Para este número entrevistamos al Dr. Roberto Carlos Requejo, presidente del Tribunal Electoral de la Ciudad de Buenos Aires, quien nos contó la historia de cómo se conformó el Tribunal, sus incumbencias y responsabilidades, y los recursos con los que cuenta. A la hora de hacer un balance de la situación, el autor destacó el importante paso que significa este Tribunal para consolidar la autonomía porteña y abordar los desafíos pendientes de cara a los próximos procesos electorales.

¿Desde cuándo está funcionando el Tribunal Electoral?

El 21 de octubre de 2022 prestamos juramento los jueces y la jueza que integramos el Tribunal Electoral, de acuerdo con el artículo 27 de la Ley Nº 6031. Así, desde ese día, quedó constituido y en funcionamiento por primera vez el Tribunal Electoral de la Ciudad de Buenos Aires. En efecto, ese mismo día asumí como juez electoral y presidente del Tribunal Electoral luego de que la Legislatura de la Ciudad, mediante la Resolución Nº 256/2022, me designara en el cargo. Asimismo, también asumieron como vocales del Tribunal la Dra. Romina Tesone, jueza a cargo del Juzgado Nº 1 en lo Contencioso Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo y Rodolfo Ariza Clerici, juez a cargo del Juzgado Nº 1 en lo Penal, Contravencional y de Faltas.

* Juez Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, (Resolución N° 256/LCABA/22). Magíster en Administración de Justicia (Universita Degli Studi Di Roma, Unitelma Sapienza). Presidente del Tribunal Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Presidente en ejercicio de la Asociación de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la CABA. Presidente en ejercicio de la Conferencia Americana de Organismos Electorales Subnacionales para la Transparencia Electoral (CAOESTE). Profesor en diversas casas de estudio (UBA, UB, UNSAM y otras) y autor de numerosas publicaciones jurídicas sobre temas relacionados con su especialidad.

Inicio su carrera judicial en el Ministerio Publico Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires en 2006. Fue Titular de la Oficina Central Receptora de Denuncias y de la Secretaría Judicial de Vinculación Ciudadana, ambas dependientes de la Secretaría General de Acceso a la Justicia. Fue nombrado secretario judicial en la Fiscalía General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el mismo sentido, mediante Acordada Nº 48 de 2022, el Tribunal Superior de Justicia dispuso que "encontrándose constituido el Tribunal Electoral" correspondía que, a partir del 24 de octubre de 2022, cesara su competencia originaria en materia electoral y que, en lo sucesivo en esta materia y en la de partidos políticos, actuara por vía de apelación.

¿Por qué no se creó con anterioridad el Tribunal Electoral?

Para responder esa pregunta primero hay que recordar que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, sancionada en 1996, ya preveía la posibilidad de crear mediante ley con mayoría especial un Tribunal Electoral. En efecto, si bien en el artículo 113 se establecen las competencias del Tribunal Superior de Justicia originariamente en materia electoral y de partidos políticos, lo cierto es que también se encontraba previsto que una ley podía crear un Tribunal Electoral.

Ahora bien, como juez electoral en ejercicio de la presidencia, creo que la pregunta de por qué no se creó con anterioridad el Tribunal Electoral se adentra más en el terreno de las decisiones políticas que en el ámbito jurídico. Entiendo que la sanción de una ley que ordene la creación de un Tribunal Electoral es una decisión que generalmente depende de diversos factores políticos y sociales. Estos factores son determinados ya sea por la evolución del sistema democrático de una sociedad como los intereses de los actores políticos en el poder en distintos momentos históricos.

En efecto, resulta posible sostener que en años anteriores –desde la sanción de la Constitución de la Ciudad hasta la efectiva sanción de la Ley Nº 6031– no se haya percibido la urgencia o necesidad de establecer un órgano independiente dedicado exclusivamente a la supervisión y regulación de los procesos electorales, más aún cuando existían otros mecanismos que se consideraban adecuados en su momento.

En resumen, entiendo que la "tardía" creación del Tribunal Electoral responde a una confluencia de circunstancias políticas y a la evolución de la conciencia democrática y de las instituciones en el país, más que a una cuestión de orden jurídico en sí.

¿Podría explicar brevemente cuál es su papel en el proceso electoral como presidente del Tribunal?

En primer lugar, tengo la responsabilidad de ejercer la representación del Tribunal Electoral de la Ciudad de Buenos Aires. Esto implica ser la cara visible y la voz oficial del Tribunal, tanto en el ámbito local como el nacional e internacional. Además, debo asegurarme de que las decisiones y acciones que lleva adelante el Tribunal sean comunicadas de manera efectiva y transparente. En el mismo sentido, represento también al Tribunal en reuniones, conferencias y otros eventos relevantes, en los que actúo como enlace entre el Tribunal y otras entidades gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y la población en general.

Además, tengo a mi cargo la dirección del personal del Tribunal Electoral. Esto incluye supervisar y gestionar a todos los empleados y funcionarios, garantizar que se cumplan las políticas y procedimientos internos, y promover un ambiente de trabajo eficiente y profesional. En ese sentido, parte de mis funciones también implica la capacitación y desarrollo del personal del Tribunal. Sobre el particular, puedo mencionar que actualmente nos encontramos realizando una serie de capacitaciones internas enfocadas en diversas áreas del derecho electoral local y nacional. Estas sesiones periódicas están destinadas a actualizar y fortalecer los conocimientos de nuestro equipo, y así garantizar que todos estén bien preparados para manejar los desafíos electorales que enfrentamos.

Por otro lado, también tengo la tarea de dirigir las audiencias y decretar las providencias de mero trámite necesarias para el avance del proceso electoral. Además, soy responsable de confeccionar, administrar y actualizar el Registro de Electores Extranjeros y Electoras Extranjeras Residentes, el Registro de Delegados Judiciales y el Registro de Infractores al deber de votar. Esta labor es fundamental para garantizar la transparencia y la exactitud de los contenidos de los registros electorales, así como asegurar que todos los procedimientos electorales se lleven a cabo de acuerdo con la ley.

¿Cuáles son las principales responsabilidades del Tribunal Electoral durante las elecciones?

Detallar todas las responsabilidades del Tribunal Electoral resultaría demasiado

... entiendo que la “tardía” creación del Tribunal Electoral responde a una confluencia de circunstancias políticas y a la evolución de la conciencia democrática y de las instituciones en el país, más que a una cuestión de orden jurídico en sí.

extenso, pero es posible destacar algunas de las más importantes.

En efecto, la principal función del Tribunal Electoral es, lógicamente, impartir justicia y resolver los conflictos que surjan en el ámbito electoral, relacionados con la elección de autoridades locales y constituyentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como también en procesos de consultas populares y referéndum. Además, el Tribunal tiene la obligación impuesta de confeccionar el padrón provisorio y definitivo.

Otra de las funciones más importantes que nos impone la ley es oficializar las alianzas y listas de precandidatos y candidatos a cargos públicos electivos. El término “oficializar” implica, claro está, verificar que tanto las diferentes agrupaciones políticas que desean participar en la contienda electoral como los precandidatos y candidatos propuestos cumplan con los requisitos establecidos por la ley y la constitución para estos fines. Este proceso de control asegura que todas las precandidaturas y candidaturas se ajusten a las normativas legales vigentes.

El Tribunal Electoral también tiene la responsabilidad de fiscalizar el desarrollo de los comicios y, en particular, juzgar la validez de los comicios convocados para renovar autoridades, implementar institutos de consulta y participación ciudadana, y elegir convencionales constituyentes en la Ciudad de Buenos Aires.

Por otro lado, desde el Tribunal tenemos la obligación de garantizar que se cumpla con la normativa relacionada con la duración y el financiamiento de la campaña electoral, y asegurar el adecuado desarrollo de los comicios. Además, tenemos la autoridad para ordenar cesar cualquier conducta que infrinja las disposiciones establecidas en el Código Electoral y demás legislación pertinente.

Asimismo, tenemos la obligación legalmente impuesta de realizar el escrutinio definitivo de los comicios y proclamar a los candidatos electos, aprobar la designación de las autoridades de las mesas receptoras de votos, aprobar los lugares de votación y las mesas receptoras de votos en cada uno de los establecimientos a partir de la

propuesta efectuada por el Instituto de Gestión Electoral.

Por último, en materia penal, tenemos competencia para juzgar delitos y contravenciones electorales.

¿Cuántas personas trabajan en el Tribunal Electoral? ¿Cómo se toman las decisiones?

El Tribunal Electoral está conformado por un equipo integrado por tres magistrados y un grupo de empleados y funcionarios. En ese sentido, cabe señalar que dentro de nuestro equipo de trabajo no solo contamos con abogados, sino que también reunimos talentos diversos que abarcan disciplinas como la ciencia política, la arquitectura, la economía y la informática. Esta diversidad de formaciones resulta fundamental para abordar los diversos aspectos del proceso electoral de manera integral. Desde el análisis legal hasta la planificación para ubicar centros de votación y la gestión financiera de los recursos electorales, cada disciplina aporta una perspectiva única que enriquece nuestro enfoque a efectos de organizar los comicios de la mejor manera posible.

En cuanto a la segunda pregunta, corresponde recordar que, de acuerdo con la ley vigente, el Tribunal está integrado por tres magistrados: un/a juez/a electoral, quien ejerce su presidencia; el/la juez/a titular del Juzgado de Primera Instancia N° 1 del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el/la juez/a titular del Juzgado de Primera Instancia N° 1 del Fuero Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por lo demás, el Tribunal Electoral de la Ciudad de Buenos Aires es un órgano permanente; es decir, constituido de manera continua y no temporal. Esto implica que su existencia, funcionamiento y estructura funciona de manera constante, independientemente de los periodos electorales específicos; no se constituye ni se disuelve según las elecciones, sino que opera de forma continua en todo momento.

Con relación a las decisiones; el Tribunal Electoral es un tribunal colegiado, por lo tanto, estas se toman por simple mayoría con el voto de la totalidad de los miembros.

Sin embargo, si bien las decisiones en el Tribunal Electoral se toman por simple mayoría, como presidente y miembro del Tribunal reconozco la importancia de buscar siempre el consenso entre los tres magistrados para emitir sentencias por unanimidad. Creo firmemente que este enfoque fortalece la legitimidad de nuestras decisiones y promueve la confianza de la ciudadanía en el proceso electoral. Cuando trabajamos juntos para alcanzar un acuerdo unánime, demostramos nuestro compromiso compartido con la imparcialidad y la justicia, y así aseguramos que nuestras resoluciones reflejen los valores democráticos fundamentales que defendemos.

Entiendo que nuestra voluntad de buscar el consenso refleja el compromiso que tenemos con el servicio público y el respeto por las opiniones y perspectivas de cada miembro del Tribunal Electoral. En ese

… desde el Tribunal tenemos la obligación de garantizar que se cumpla con la normativa relacionada con la duración y el financiamiento de la campaña electoral, y asegurar el adecuado desarrollo de los comicios.

sentido, si bien reconozco que alcanzar un acuerdo unánime no siempre es fácil, estoy convencido de que este esfuerzo adicional vale la pena por el bien de la integridad y la credibilidad de nuestro trabajo, para así brindarle a la ciudadanía en general la confianza necesaria en el proceso electoral y en la institución del Tribunal Electoral de la Ciudad de Buenos Aires.

¿Cómo funciona el Tribunal si tenemos en cuenta que se integra con un juez electoral, una jueza en lo Contencioso Administrativo y Tributario y un juez del fuero Penal, Contravencional y de Faltas?

Al estar integrado por un juez electoral, una jueza con competencia en Contencioso Administrativo y Tributario y un juez con competencia Penal, Contravencional y de Faltas, el Tribunal Electoral se beneficia significativamente de esta diversidad de perspectivas. En efecto, la sumatoria de estas tres perspectivas diferentes aportan una amplitud de conocimientos y experiencias que permiten abordar los casos desde distintos ángulos. Esta variedad en la formación de los vocales asegura que las decisiones del Tribunal se analicen de manera integral, lo que enriquece y fortalece las soluciones adoptadas. Me parece que esta colaboración interdisciplinaria permite que el Tribunal tenga una visión holística y profunda de los casos que debe resolver.

Por lo demás, también quisiera resaltar la excepcional calidad humana de mis colegas; atributo que no solo enriquece el ambiente de trabajo, sino que también coadyuva significativamente en la labor diaria.

En definitiva, que el Tribunal este integrado por jueces de distintas especializaciones es una ventaja y constituye un punto fuerte que garantiza decisiones mejor fundamentadas. La riqueza de perspectivas asegura que los casos sean analizados de manera multidimensional, lo que contribuye a una mayor justicia en la toma de decisiones.

¿Cuáles son los canales oficiales de comunicación del Tribunal para que el ciudadano pueda buscar información?

El canal de comunicación oficial del Tribunal es su página *web* (https://electoralcaba.gob.ar). Allí publicamos todas las sentencias que dicta el Tribunal y las resoluciones de presidencia que suscribo para llevar adelante el proceso electoral. Además, se encuentran publicados los resultados de las

elecciones de 2023 (tanto de las PASO como de las generales), las acordadas firmadas con mis colegas, los convenios celebrados con diversos organismos y los manuales de capacitación tanto para agrupaciones políticas como para las autoridades de mesa y delegados. En efecto, intentamos mantener una página *web* actualizada y que sea sencilla de navegar para la ciudadanía en general.

También merece la pena señalar que contamos con un *formulario de consultas y reclamos* (https://electoralcaba.gob.ar/formulario) a través del cual todos los que tengan algún interés específico en la materia electoral puedan comunicarse con nosotros y recibir la información que precisen. En este sentido, durante 2023, recibimos a través del formulario pedidos de acceso a la información pública en el marco de la Ley Nº 104, y me enorgullece afirmar que cada solicitud fue atendida con diligencia y respondida dentro de los términos legales establecidos. Esta dedicación refleja nuestro compromiso con la transparencia y el cumplimiento de las leyes electorales.

¿Considera que la CABA tiene alguna deuda en materia electoral?

En primer lugar, quiero dejar asentado que la sanción del Código Electoral de la Ciudad de Buenos Aires y la creación del Tribunal Electoral de la Ciudad –y del Instituto de Gestión Electoral–, a través de la Ley Nº 6031, configuran pasos firmes para consolidar y fortalecer la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo representan un avance real hacia la autonomía política, administrativa y judicial, que le otorga a la Ciudad una mayor capacidad de autogobierno y de toma decisiones en materia electoral.

Ahora bien, considero que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene algunas deudas en materia electoral, particularmente en lo que respecta a la consolidación de su autonomía; por ejemplo, omitir –por el momento– la sanción de una ley de partidos políticos de distrito y comunales evidencia una carencia significativa en el marco legal que rige la política local. Creo firmemente que esta ley resulta de vital importancia para fortalecer la identidad de la Ciudad, ya que permitiría la formación y funcionamiento de partidos que representen de manera más directa y eficaz los intereses y necesidades de los porteños.

En el mismo sentido, la ausencia de una ley integral de financiamiento de partidos y la actualización de la ley de regulación de campañas electorales también constituyen una deuda importante en materia electoral para la CABA. Esta ley resultaría crucial para asegurar la transparencia en los procesos electorales en la Ciudad; aspecto fundamental para el funcionamiento saludable de cualquier democracia.

• Teniendo en cuenta la última experiencia en las elecciones PASO 2023 en relación con la Boleta Única Electrónica, ¿cree que se puede volver a implementar en un futuro? En caso afirmativo, ¿qué cuestiones hay que mejorar para evitar los inconvenientes mencionados?

... dentro de nuestro equipo de trabajo no solo contamos con abogados, sino que también reunimos talentos diversos que abarcan disciplinas como la ciencia política, la arquitectura, la economía y la informática.

Bueno, en primer término, debo señalar que nuestro Código Electoral local prevé utilizar la Boleta Única como instrumento de sufragio. Ahora bien, el Instituto de Gestión Electoral –creado por la Ley Nº 6031– tiene la facultad legal de incorporar tecnologías en el procedimiento de emisión del voto. Es decir, de acuerdo con la ley, este organismo es responsable de evaluar y decidir sobre la viabilidad y los beneficios de incorporar tecnológicas en las etapas de la emisión del voto.

Sin embargo, llegado el caso de que esta decisión administrativa del Instituto de Gestión Electoral se judicialice, en última instancia le compete al Tribunal Electoral decidir al respecto. En efecto, durante las elecciones de 2023, la Fundación Vía Libre recurrió a la vía judicial para controvertir la decisión del Instituto de utilizar tecnología en el proceso electoral. Ante esta situación, el Tribunal Electoral tuvo que intervenir y resolver sobre el particular, a través de evaluar tanto los argumentos presentados por la fundación como por el Instituto.

En resumen, se podría llegar a volver a utilizar la Boleta Única Electrónica en una elección en la Ciudad de Buenos Aires siempre que el Instituto de Gestión Electoral así lo decida y, en caso de controversia, que el Tribunal Electoral siga los mismos lineamientos.

En cuanto a cuestiones a mejorar, la experiencia recogida en las elecciones pasadas parecería indicar que es de vital importancia contar con una mayor cantidad de técnicos capacitados que puedan solucionar los inconvenientes que se generan particularmente a primera hora del día con las máquinas de votación. En otras palabras, la presencia de más personal técnico capacitado garantizaría una respuesta rápida y eficiente ante cualquier fallo técnico, que minimizaría las interrupciones y aseguraría que el proceso electoral transcurra de manera fluida y sin contratiempos.

¿Qué opinión tiene acerca de la utilización de tecnología en los procesos de votación?

Creo sinceramente que la aplicación de tecnología para ser incorporadas a los procedimientos de emisión de sufragio, escrutinio, trasmisión y totalización de resultados representa un significativo avance hacia la modernización y eficiencia de las elecciones.

En síntesis, me parece que la integración de soluciones tecnológicas puede agilizar el proceso electoral y minimizar los errores humanos que puedan suscitarse durante la jornada electoral.

Además de la eficiencia, la tecnología aplicada en debida forma puede mejorar la transparencia y la integridad del proceso electoral siempre que los mismos incluyan mecanismos de seguridad avanzados. La implementación de estos sistemas puede incrementar la confianza pública en los resultados electorales, ya que ofrecen una trazabilidad clara y un registro auditable que refuerza la legitimidad del proceso.

Por otro lado, la correcta aplicación de tecnología al proceso electoral no solo mejora la eficiencia y la seguridad del voto, sino que también resulta más amigable con el medioambiente. En efecto, incorporar tecnología reduce significativamente la necesidad de imprimir millones de boletas partidarias y diversos materiales electorales. Esto no solo disminuye el consumo de papel, sino también los recursos asociados a su producción –como la energía y el agua–, lo que contribuye a una reducción del impacto ambiental.

¿Qué función tiene el Instituto de Gestión Electoral? Siendo que se encuentra en la órbita del Poder Ejecutivo local, ¿qué control realiza el Tribunal Electoral para evitar la parcialidad en las decisiones que toma?

Entre sus principales funciones, el Instituto distribuye los fondos públicos para financiar las campañas electorales y asigna el espacio publicitario en vía pública conforme a la ley; le sugiere al Tribunal Electoral los lugares de votación y las mesas receptoras de votos en cada establecimiento; aprueba –en su caso– las tecnologías a ser incorporadas a los procedimientos de emisión de sufragio con el sistema electrónico de emisión de boleta, escrutinio, trasmisión y totalización de resultados, y organiza el escrutinio provisorio.

Cabe destacar que la mayoría de las funciones del Instituto dependen de la fiscalización ulterior del Tribunal Electoral. En efecto, esta validación posterior del Tribunal no solo refuerza la confianza de la ciudadanía en las decisiones del Instituto, sino que también asegura que cada medida esté en plena consonancia con la normativa y los principios del derecho electoral que rigen en la Ciudad de Buenos Aires.

Con relación a la segunda pregunta, cabe destacar que, de acuerdo con la ley electoral de la Ciudad, el Instituto de Gestión Electoral es un ente autárquico con personería jurídica pública estatal, autarquía financiera e independencia funcional y ejerce sus funciones de modo imparcial y en coordinación con las demás autoridades públicas, sin sujeción a directivas, instrucciones ni condiciones que se impartan o establezcan por sujetos ajenos a su estructura. Esta estructura organizativa y funcional está diseñada para asegurar la imparcialidad y objetividad en la gestión electoral.

Sin embargo, es dable señalar que cualquier tipo de decisión electoral que tome el Instituto es revisable judicialmente por

... con un formulario de consultas y reclamos (https://electoralcaba.gob.ar/formulario) a través del cual todos los que tengan algún interés específico en la materia electoral puedan comunicarse con nosotros y recibir la información que precisen.

el Tribunal Electoral. Esta revisión judicial es una garantía adicional de transparencia y legalidad en el proceso electoral, mediante la cual cualquier acto o decisión del Instituto de Gestión Electoral debe ser sometido a un control judicial posterior para asegurar su conformidad con la normativa vigente y la protección de los derechos electorales de los ciudadanos. Por lo tanto, aunque el diseño normativo del Instituto busca minimizar cualquier potencial sesgo, la supervisión judicial proporciona una capa adicional de control y equilibrio.

¿Cuál fue el costo de la elección 2023 para los electores de la CABA?

Si bien desde el Tribunal Electoral no disponemos de esa información porque no entra dentro de nuestra competencia, creo firmemente que el costo de la elección 2023 para los electores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no debe ser visto simplemente como una erogación económica del Estado, sino como una inversión para el futuro democrático de la sociedad y, en particular, de la Ciudad. Los recursos dinerarios destinados a organizar y llevar a cabo un proceso electoral garantizan que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto de manera libre y transparente, y así fortalecer las instituciones democráticas locales. En este sentido, los montos económicos involucrados son una apuesta hacia la consolidación de un sistema político estable y representativo, donde cada voto cuenta y cada ciudadano tiene voz.

Me parece que considerar el gasto en elecciones como un mero costo económico subestima su importancia para la salud democrática del país. Las elecciones libres son el pilar de la democracia, y el dinero invertido en ellas asegura no solo la realización efectiva de los comicios, sino también la confianza de los electores en el sistema electoral. Este tipo de inversión es fundamental para el desarrollo social y político, ya que promueve la participación ciudadana, la transparencia y la legitimidad del Gobierno local. Los recursos destinados a las elecciones deben ser vistos como una inversión en la democracia, la justicia y el bienestar de las futuras generaciones.

¿Cuál es la participación del electorado extranjero en las elecciones? ¿Cómo tienen que hacer si quieren votar?

En primer término, es fundamental recordar que, a partir de la sanción de la Ley Nº 6031, el Registro de electoras extranjeras y electores extranjeros residentes se conforma automáticamente con los extranjeros residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que cumplan con los requisitos legales para estar inscriptos. Esta disposición legal simplificó y automatizó el proceso de inscripción, para así asegurar que la gran mayoría de los residentes extranjeros que reúnen las condiciones establecidas por la normativa se encuentren incluidos en el registro electoral sin necesidad de trámites adicionales por su parte.

Cabe destacar que esta automatización tuvo un impacto significativo y amplió de forma exponencial la composición del Registro. Antes de que se implementara la Ley Nº 6031, el Registro de electores extranjeros requería de un proceso manual y proactivo por parte de los interesados, lo que limitaba su alcance y efectividad. Con la nueva normativa, la inscripción se realiza de manera sistemática y eficiente, lo cual incrementa considerablemente el número de extranjeros registrados y, por ende, su participación potencial en los procesos electorales.

En suma, y en respuesta a la primera pregunta, el Registro de electoras extranjeras y electores extranjeros residentes para las elecciones PASO de 2023 incluyó un total de 485.990 electores, con una participación del 21,03 %; mientras que, para las elecciones generales, el número de inscriptos ascendió a 486.543 y la participación registrada fue del 20,02 %.

En cuanto a la segunda pregunta, cualquier extranjero residente de la Ciudad que desee ejercer el sufragio activo debe primero corroborar si se encuentra inscripto en el Registro en el período que señale el cronograma electoral vigente. En caso de que la respuesta sea negativa y efectivamente esa persona cumpla con los requisitos que se establecen en el artículo 10 del Código Electoral, puede solicitar ser incluido. Cabe tener en cuenta que estos requisitos son: tener más de dieciséis años de edad; tener la categoría de “residente permanente” en el país según la legislación de migraciones; poseer DNI extranjero; tener registrado en el DNI el domicilio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y no estar inhabilitado por el Código Electoral.

Ahora bien, si el extranjero residente cumple con todos estos requisitos pero no está inscripto en el padrón de electores, puede elevar una petición al Tribunal Electoral dentro del período indicado en el cronograma electoral para garantizar que sea procesada a tiempo. Es fundamental que los solicitantes proporcionen toda la documentación necesaria que demuestre el cumplimiento de los requisitos legales mencionados, lo que facilitará y agilizará el proceso de revisión y decisión por parte del Tribunal.

Me comprometo personalmente a resolver estas peticiones a la brevedad para asegurar que todos los residentes extranjeros que cumplan con los requisitos tengan la

... nos enfrentamos a retos logísticos y organizativos significativos, mediante una comunicación constante, una planificación meticulosa y un compromiso inquebrantable con la integridad del proceso electoral, logramos garantizar que las elecciones se desarrollaran sin contratiempos.

oportunidad de participar en los procesos electorales de la Ciudad. Este procedimiento garantiza la inclusión y representatividad de la comunidad extranjera residente en la Ciudad de Buenos Aires, lo que permite que un mayor número de habitantes ejerzan su derecho al voto.

Ahora bien, cabe recordar que la no emisión del voto por parte de los extranjeros residentes empadronados no acarrea ninguna sanción legal. En efecto, en la Ciudad de Buenos Aires, si bien se fomenta la participación de los residentes extranjeros en los comicios, lo cierto es que no se imponen penalidades para quienes no ejercen su derecho al voto. De este modo, los extranjeros empadronados pueden optar por no votar sin temor a repercusiones legales o administrativas.

¿Cómo fue la relación entre Tribunal Electoral de la CABA y el Juzgado Federal con competencia electoral en el distrito Capital Federal?

Desde mi punto de vista la relación entre el Tribunal Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Juzgado Federal fue excelente, estrecha y cooperativa entre ambos Tribunales. Ambos organismos trabajamos mancomunadamente en la organización y supervisión del proceso electoral 2023, para asegurarnos de que cada etapa se desarrollara con transparencia y eficiencia.

Más allá de ello, fue un honor trabajar codo a codo con el Juzgado Federal y, en particular, claro está, con la Dra. María Romilda Servini, a quien oportunamente le expresé mi más sincero agradecimiento por su inestimable ayuda y la generosa orientación que me brindó a lo largo del año electoral y que me sigue brindando al día de la fecha. Su liderazgo y experiencia fue fuente de inspiración y aprendizaje. Cada interacción con ella ha sido una lección valiosa, y estoy verdaderamente agradecido por la oportunidad de aprender de una persona tan experimentada en el ámbito electoral.

En suma, ha sido un orgullo trabajar junto a ella tanto en las elecciones primarias, celebradas en forma concurrente con las elecciones nacionales, así como en las

elecciones generales, celebradas en forma simultánea. La contribución, dedicación, compromiso y profesionalismo brindados por la Dra. Servini a lo largo del 2023 han sido fundamentales para lograr el exitoso desarrollo del proceso electoral local.

Además, quiero aprovechar esta pregunta para expresar mi agradecimiento por la colaboración y las tareas excepcionales que ha prestado el Dr. Martín Rosendo Seguí, secretario del Juzgado Federal, quien siempre se mostró a disposición ante cualquier eventualidad y facilitó la comunicación entre las oficinas del Tribunal a mi cargo y su Secretaría, contribuyendo significativamente a la agilidad y eficacia de nuestro trabajo conjunto.

Para finalizar, ¿hay algún logro específico que le enorgullezca haber alcanzado como juez electoral?

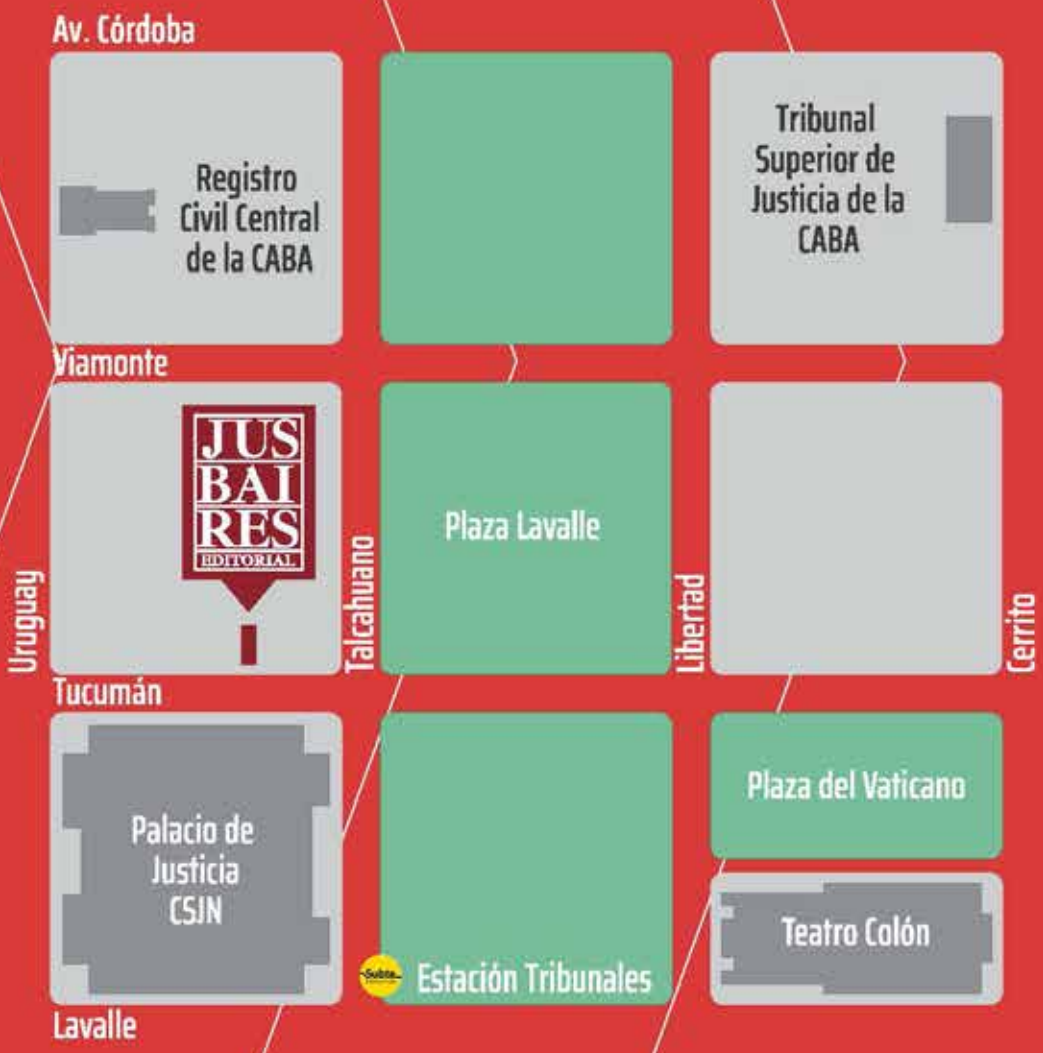
Un logro específico que me enorgullece haber alcanzado como juez electoral es haber presidido con éxito la primera elección en la que participó el Tribunal Electoral de la Ciudad de Buenos Aires. Me parece que todo este proceso que transcurrió durante 2023 fue un considerable desafío, dado que era la primera vez que nuestro equipo se enfrentaba a la compleja tarea de supervisar un proceso electoral de tal magnitud y con todas las singulares vicisitudes que acontecieron. La responsabilidad de asegurar la transparencia y legalidad del proceso electoral recayó sobre nosotros, y me siento orgulloso de haber liderado a un grupo comprometido y profesional que, a pesar de ser inicialmente desconocido, demostró una capacidad y dedicación excepcionales.

Fue elemental la colaboración y el esfuerzo conjunto de nuestros empleados y funcionarios, sumado al valioso trabajo en equipo que realizamos con mis colegas y vocales del Tribunal. La Dra. Romina Tesone, jueza a cargo del Juzgado Nº 1 en lo Contencioso Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo y el Dr. Rodolfo Ariza Clerici, juez a cargo del Juzgado Nº 1 en lo Penal, Contravencional y de Faltas, sin dejar de mencionar la extraordinaria colaboración del Juzgado Federal con competencia electoral, fueron fundamentales para superar las dificultades iniciales. Si bien es verdad que nos enfrentamos a retos logísticos y organizativos significativos, mediante una comunicación constante, una planificación meticulosa y un compromiso inquebrantable con la integridad del proceso electoral, logramos garantizar que las elecciones se desarrollaran sin contratiempos. Este éxito es un testimonio del trabajo arduo y la determinación de cada miembro del Tribunal Electoral, y me enorgullece haber formado parte como presidente de un equipo tan dedicado.

En ese sentido, me parece que el resultado positivo de esta primera elección bajo nuestra supervisión es un reflejo del potencial del Tribunal Electoral de la Ciudad de Buenos Aires. Este logro no solo subraya nuestra capacidad de cumplir con nuestras responsabilidades, sino que también sienta un precedente importante para futuras elecciones, y para consolidar la credibilidad y la autonomía del Tribunal Electoral en la Ciudad de Buenos Aires.

LIBRERÍA
Tribunales

- Tucumán 1331
- Lunes a viernes
- 9 a 16 hs.



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura

JUS BAI RES EDITORIAL

PUBLICACIÓN DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES • JUNIO - JULIO 2024

El impacto del instrumento de sufragio sobre el “voto cruzado” en las elecciones 2023 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

DANILO EZEQUIEL DEGIUSTTI*

El proceso electoral 2023 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), que combinó diversas modalidades de sufragio, es una oportunidad para explorar los efectos de los distintos instrumentos de votación sobre los resultados. Este artículo se centra en específico en el voto cruzado, entendido por la idiosincrasia argentina como “corte de boleta”. Tras un análisis de metodología cuantitativa, el autor concluye que el uso de la boleta única electrónica proporciona mayor autonomía al elector para votar por distintas agrupaciones según la categoría electiva, en comparación con las boletas partidarias.

* Gerente operativo de Institucionalidad político-electoral en la Dirección General de Asuntos Políticos y Electorales del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Licenciado y profesor en Ciencia Política (UBA), magíster y doctorando en Ciencia Política (UTDT). Es docente en las Facultades de Derecho y de Ciencias Sociales (UBA). Contacto: ddegiustti@buenosaires.gob.ar

Introducción: sobre los instrumentos de votación

"La boleta de votación exterioriza la voluntad del elector y resulta en consecuencia indispensable para ejercer el derecho al sufragio".[1] Como bien indica esta cita de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), el instrumento de sufragio es un elemento esencial en una democracia representativa porque constituye el medio a través del cual los ciudadanos ejercen su derecho al voto, eligen a sus representantes y participan activamente en la toma de decisiones políticas. Así, las máximas autoridades del Estado cuentan con legitimidad popular para tomar decisiones, que se desprenden de la soberanía popular mediante la representación.

La relevancia de estos instrumentos radica en su capacidad para garantizar un proceso electoral transparente, equitativo y accesible para todos los electores. En este contexto, la integridad y la confiabilidad

1. CSJN, Fallos 338:628, "Alianza UNEN – CF c/ Estado Nacional Ministerio del Interior y Transporte s/ promueven acción de amparo", 14/07/2015.

del sistema de votación son fundamentales para mantener la legitimidad de los resultados electorales y la confianza pública en las instituciones democráticas, tanto por parte de las agrupaciones políticas participantes como de la ciudadanía en general.

Esta es ya una discusión superada por casi todos los países del mundo: los instrumentos de sufragio mediante los cuales el Estado garantiza al elector y a las propias agrupaciones la totalidad de la oferta electoral proporcionan un mayor grado de transparencia y equidad frente a las boletas partidarias; escenario donde cada partido político debe procurar la presencia de sus boletas en cada mesa de votación durante toda la jornada.

La historia muestra que la transición hacia una boleta que reúne toda la oferta electoral implicó una mejora en las prácticas electorales de cada país que la implementó. Australia, Estados Unidos y Canadá comenzaron en la segunda mitad del siglo XIX; pero también cada uno de los países latinoamericanos –con la excepción de la Argentina y Uruguay–, a medida que fueron consolidando sus democracias optaron por la boleta única para superar los problemas mencionados de las boletas partidarias. Por eso no es casual que ningún país que adoptó la boleta única haya vuelto a las boletas partidarias.

Ahora bien, la modalidad de votación no solo debe evaluarse desde el punto de vista de la integridad, sino que también en sus diversos resultados políticos. El uso de boletas partidarias, de boletas únicas o de boletas únicas por categorías tienden a un mayor o menor porcentaje de votos blancos o nulos, y a un mayor arrastre entre categorías o, por el contrario, al "corte de boleta". Retomaremos este aspecto más adelante.

A nivel subnacional, provincias de reconocida calidad institucional y democrática también han avanzado hacia instrumentos que garantizan la oferta completa al electoral, como la boleta única de papel y su variante electrónica. Repasemos estas alternativas, antes de avanzar con el estudio específico sobre la CABA.

El instrumento de sufragio a nivel subnacional

En el retorno democrático todas las provincias mantuvieron el mismo instrumento de sufragio previsto a nivel nacional: las boletas partidarias. Si bien en la primera experiencia de 1983 las boletas nacionales fueron en papeletas separadas de las subnacionales y diferenciadas por color, en las elecciones subsiguientes las boletas de distintos niveles empezaron a estar unidas, solamente separadas por categorías con una línea punteada.

No obstante, con el transcurso del tiempo y a partir de diagnósticos certeros, algunos distritos comenzaron a adoptar instrumentos alternativos, mediante los cuales el Estado garantizara la oferta electoral. Haremos un repaso aquí de estos casos en los que se cambió definitivamente el modo de votación y dejaremos de lado las provincias donde solo se hicieron pruebas parciales.

Esta es ya una discusión superada por casi todos los países del mundo: los instrumentos de sufragio mediante los cuales el Estado garantiza al elector y a las propias agrupaciones la totalidad de la oferta electoral proporcionan un mayor grado de transparencia y equidad frente a las boletas partidarias; escenario donde cada partido político debe procurar la presencia de sus boletas en cada mesa de votación durante toda la jornada.

Boleta única de papel

Desde 2011, la provincia de Santa Fe utiliza un modelo similar al de la mayoría de los países latinoamericanos; es decir, una boleta por cada categoría de cargos a elegir que incluye a todas las candidaturas. De este modo, al ser cinco las categorías de cargos a elegir a nivel subnacional –gobernador y vicegobernador, diputados, senadores, intendentes y concejales–, son también cinco las boletas que se le entregan a cada elector. El elector debe marcar su preferencia en cada una de las boletas, por lo que se requiere de mayor esfuerzo sobre todo cuando la oferta electoral es sobredimensionada. De todos modos, con el objetivo de facilitar la búsqueda de los candidatos de un mismo partido en las diferentes boletas, se estableció que el orden sea el mismo en todas.

Si se organiza la oferta electoral en boletas separadas por cada categoría de cargo a elegir, el modelo está basado en la selección de preferencias de cada uno de los cargos en forma autónoma. Es esperable entonces que haya diferencias sustantivas entre los votos que recibe una misma agrupación entre las diferentes categorías en juego. Se trata del otro extremo del "arrastre" entre categorías que producen las boletas partidarias en elecciones simultáneas, en las que por default la oferta electoral de una misma agrupación para diferentes categorías está unida y requiere un mayor esfuerzo del elector para realizar un "corte de boleta" o voto cruzado.

La provincia de Córdoba, por su parte, adoptó un modelo de "columnas o franjas partidarias", muy similar al que se utiliza en Perú –aunque en este caso carecen de un casillero para votar "lista completa"–. En el modelo cordobés se presentan todas las categorías de cargos a elegir en una misma boleta diferenciados por columnas,

mientras que los partidos están ordenados en franjas horizontales. La boleta tendrá tantas franjas horizontales como partidos se presenten –en esto no difiere del modelo de Santa Fe–, pero tendrá tantas columnas como cargos se elijan. En aquellos casos en los que solo se realicen elecciones para autoridades provinciales habrá cuatro columnas –gobernador y vicegobernador, legislador por distrito único, legislador por departamento, y miembros del tribunal de cuentas de la provincia–; pero, si además se eligen autoridades municipales, se agregarán otras dos columnas que corresponden a intendentes y concejales municipales, y a miembros del tribunal de cuentas municipal. Asimismo, de acuerdo con el modelo de columna partidaria, se incluye también un casillero de "lista completa" que da la opción de hacer un voto a la misma agrupación política para todos los cargos. De este modo, el diseño prevé un atajo para facilitar el "arrastre entre categorías". Incluso, para reforzar esta opción, se decidió una reforma en el diseño para que en la opción de voto por "lista completa" figure la fotografía del candidato a gobernador. Sin embargo, esto queda librado a cada elector y no hay una opción por default como sucede con las boletas partidarias, que es un voto por lista completa salvo que el elector decida cortar las papeletas.

También la provincia de Mendoza ha utilizado una boleta única similar a la cordobesa a partir de 2023, aunque con la particularidad de que dispuso las categorías en filas y a las agrupaciones en columnas, y así cumplía con el diseño de "columnas partidarias". Asimismo, incorporó la opción de voto por agrupación para todas las categorías; esto facilita el arrastre, aunque obviamente también el elector puede optar por un voto cruzado por categorías.

Boleta electrónica

En las últimas décadas, fruto del avance tecnológico, los sistemas electorales han ido incorporando –no sin conflictos– medidas de digitalización de diversas instancias del proceso electoral: desde la confección de los padrones hasta la transmisión y totalización de los resultados, como así también la etapa de emisión del sufragio. Así países del mundo han incorporado el voto electrónico; de nuestra región se destaca Brasil, el país más populoso de América Latina.

En nuestro país, la provincia pionera en este sentido es la provincia de Salta que, desde 2013, utiliza en todo el distrito la boleta única electrónica (BUE) para la elección de cargos locales. Este sistema permite a los electores seleccionar sus opciones en una pantalla táctil que genera una boleta impresa con el resumen del voto para luego introducir en una urna. A partir de esta experiencia otras provincias y municipios comenzaron a probar el sistema y a preverlo en su legislación; aunque pocos llegaron a la implementación total, como sí lo hizo la provincia de Neuquén a partir de 2019.

Con relación al arrastre, generalmente la primera pantalla que presenta el dispositivo de votación es para que el elector opte por hacer un "voto por categorías", con un funcionamiento más similar a la boleta

En las últimas décadas, fruto del avance tecnológico, los sistemas electorales han ido incorporando –no sin conflictos– medidas de digitalización de diversas instancias del proceso electoral: desde la confección de los padrones hasta la transmisión y totalización de los resultados, como así también la etapa de emisión del sufragio.

única de Santa Fe, o un "voto por lista completa" más similar al modelo de Córdoba o Mendoza, en el cual el elector solo opta por la agrupación para la categoría principal y eso implica un voto para esa misma agrupación en las restantes categorías.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ciudad carecía de una norma propia en materia electoral y utilizaba entonces el Código Electoral Nacional, hasta 2013 cuando la Legislatura sancionó la Ley Nº 4894, reglamentada mediante el Decreto Nº 441/2014, que estableció la boleta única como instrumento de votación y que incorporó, además, la posibilidad de utilizar tecnologías. Así, en las elecciones primarias y generales del distrito en 2015 se utilizó la boleta electrónica.

Pero más allá del instrumento de sufragio y el régimen de primarias que establecía esta ley, la Ciudad carecía de una norma completa en materia electoral y utilizaba entonces el Código Electoral Nacional. Esta situación finalizó en 2018 cuando se aprobó el Código Electoral (Ley Nº 6031) que prevé la boleta única de papel como instrumento de sufragio, con una modalidad como la de Córdoba, pero con la posibilidad de que el Instituto de Gestión Electoral decida el uso de boleta electrónica. Sin embargo, como las elecciones de 2019 se realizaron de manera simultánea con las elecciones nacionales se utilizaron boletas partidarias, y la BUE recién se volvió a implementar para las elecciones primarias de 2023 bajo la figura de "elecciones concurrentes".

En este punto, vale advertir que, como a nivel nacional continúan con las boletas partidarias, si los distritos pretenden hacer elecciones el mismo día que las nacionales, estos deben dejar de lado su instrumento y adherirse a la simultaneidad (Ley Nº 15262) o realizar "elecciones concurrentes", como se denomina en la jurisprudencia a la convivencia de distintas modalidades de votación en un mismo proceso electoral, que comparten establecimientos, mesas de

votación y padrones. Para eso es necesario elaborar convenios que delimiten precisamente las competencias entre los organismos electorales nacionales y subnacionales.

Impacto del instrumento de votación sobre los resultados

Más allá de las consideraciones genéricas sobre la integridad electoral, el instrumento de votación tiene un impacto significativo sobre los resultados electorales.[2] La forma en que se presenta la oferta al elector influye en la manera en que se ejerce su derecho al sufragio y en cómo se trasladan sus opiniones o preferencias a su voto. Incluso un mal diseño de la boleta puede generar un voto no deseado por el elector, con consecuencias sobre los resultados globales. Así es el caso de la "boleta mariposa" en EE. UU.[3]

El impacto del tipo de instrumento de votación es particularmente notable en los casos de voto en blanco, voto nulo y voto cruzado,[4] pero en este artículo nos centraremos en particular en el voto cruzado (*split-ticket voting*). En la sección anterior, al hablar de cada modo de votación, referimos cuál era el impacto sobre el arrastre o voto cruzado entre categorías, cuya información se puede resumir en el este gráfico:

Nota: boleta única (BU) y boleta única electrónica (BUE).

Fuente: Elaboración propia.

Este esquema muestra cómo el diseño del instrumento de votación induce, facilita o dificulta el voto hacia una misma agrupación para las diferentes categorías en juego, dentro de un continuo que va desde el arrastre de las boletas partidarias utilizadas a nivel nacional –donde la oferta de una misma agrupación para una categoría aparece pegada a las demás y el elector debe "cortar la boleta" para hacer un voto diferenciado por categorías–, hasta la boleta única por categorías –donde el elector tiene diversas instancias donde debe marcar sus preferencias materialmente separadas una de las otras–.

Esta intuición desde el punto de vista del diseño es verificada empíricamente. Un estudio cuasiexperimental aprovechó la implementación gradual de la BUE en Salta durante las elecciones de 2011 para comparar el voto cruzado entre los circuitos que votaron con las tradicionales boletas partidarias y aquellos que lo hicieron con la

2. Reynolds, Andrew y Marco Steenbergen, "How the world votes: the political consequences of ballot design, innovation and manipulation", en *Electoral Studies*, vol. 25, Nº 3, 2006, pp. 570-598.
3. Niemi, Richard G. y Paul S. Herrnson, "Beyond the Butterfly: The Complexity of U.S. Ballots", en *Perspectives on Politics* vol. 1, Nº 2, 2003, pp. 317-326.
4. Para un análisis de las primeras implementaciones de boleta única en Córdoba y Santa Fe: Leiras, Marcelo y Calvo, Ernesto, "La forma de votar importa. El impacto de los nuevos instrumentos de votación sobre la conducta electoral en las provincias argentinas", CIPPEC, 2011.

Este esquema muestra cómo el diseño del instrumento de votación induce, facilita o dificulta el voto hacia una misma agrupación para las diferentes categorías en juego, dentro de un continuo que va desde el arrastre de las boletas partidarias utilizadas a nivel nacional...

BUE. Los resultados del experimento arrojaron que la proporción de corte de boleta era aproximadamente el doble en los distritos con dispositivos electrónicos, mientras que, en 2015 –una vez que los dispositivos electrónicos se implementaron en todos los circuitos–, las diferencias desaparecieron por completo.[5]

También se ha utilizado el método cuasiexperimental de *matching* para comparar en Córdoba la boleta única con la variante electrónica. En lo que aquí nos interesa, se halló que en las mesas donde utilizaron el sistema de BUE se registraron entre un 1.8 % y 3.1 % menos votos cruzados que en las mesas con boleta única de papel.[6] Por ende, incluso el modelo de boleta única papel utilizado por Córdoba, con opción de voto lista completa, tiende más al "corte de boleta" por parte del elector que la BUE.

Impacto del instrumento de votación sobre el voto cruzado en las elecciones primarias 2023 de la CABA

Las elecciones de 2023 en la CABA tuvieron particularidades con respecto al instrumento de votación, que permiten analizar de forma cuasiexperimental el impacto sobre los resultados electorales y, en particular, respecto al voto cruzado: el voto a una agrupación para una categoría y a una agrupación distinta en otra categoría.

Con motivo de la convocatoria a elecciones primarias en la misma fecha que las elecciones nacionales, el 13 de agosto de 2023, el Decreto N° 109/23 decidió que se utilizaran diferentes instrumentos de votación de manera concurrente: las boletas partidarias a nivel nacional y la boleta única, en su variante electrónica, para los cargos locales. Esto se instrumentó en cada una de las mesas de votación para todos los electores. Así, se generó un escenario de cuasiexperimento; una interesante oportunidad para seguir investigando el impacto de los

5. Barnes, Tiffany D., Tchintian, Carolina y Alles, Santiago, "Assessing ballot structure and split ticket voting: Evidence from a quasi-experiment", en *The Journal of Politics*, vol. 79, Nº 2, 2017, pp. 439-456.

6. Di Primio, Leandro Emanuel. "El impacto de los instrumentos de votación sobre los resultados electorales. Análisis sobre las elecciones provinciales de Córdoba de 2019", Tesis de Maestría, Universidad Torcuato Di Tella, 2020.

instrumentos de votación sobre las decisiones del elector.

Sin embargo, a diferencia de otros estudios –donde, por ejemplo, se aplicaba la votación electrónica en algunos circuitos–, aquí se aplicaron ambos instrumentos en la totalidad del distrito. Observamos que, mediante esta modalidad, prácticamente no existen sesgos en la población, ya que todos los electores nacionales constituyen el grupo de tratamiento –boleta múltiple partidaria para las elecciones nacionales– y el grupo de control –BUE para elecciones locales–.

Para aproximarnos al efecto de la BUE sobre el voto cruzado, vamos a comparar el "corte de boleta" entre la categoría de presidente y diputados nacionales, con el voto cruzado entre la categoría de jefe de Gobierno y diputados de la Ciudad (legisladores). Más allá de que el elector pueda tener preferencias diferenciadas según el cargo electivo para un nivel en particular, la intuición es que, en promedio, al tratarse de los mismos electores y un mismo momento de votación, el porcentaje de voto cruzado debería ser similar en ambos niveles; las diferencias que puedan hallarse se deben sobre todo al distinto instrumento de sufragio. Este supuesto puede ajustarse aún más si tomamos los resultados de las anteriores elecciones de 2019 que fueron simultáneas; es decir, se eligieron cargos de nivel nacional y local con un mismo instrumento de votación, e incluso con las categorías adheridas en una misma boleta partidaria.

Metodología y resultados

En primer lugar, a partir de calcular la variable de interés –el voto cruzado–, se puede determinar cuántos electores seleccionaron candidatos de diferentes partidos para diferentes cargos en la misma elección. Si bien no existe manera de conocer cómo fue el voto cruzado con exactitud –ya que el voto es secreto–, sí se puede obtener de manera agregada un número aproximado a partir de esta fórmula:[7]

$$VC_c = \frac{\sum p \mid E_{cp} - L_{cp} \mid / 2}{V_c}$$

La variable dependiente es el voto cruzado en la circunscripción (VC_c), que es la unidad de análisis. Para calcular la proporción del voto cruzado, se toma el valor absoluto de la diferencia entre los votos del candidato al cargo ejecutivo según corresponda (E_{cp}) –presidente o jefe de Gobierno– y los votos de la lista legislativa (L_{cp}) –diputados nacionales o legisladores– para cada partido ($_p$) que compite en cada circunscripción ($_c$). Luego se deben sumar los valores para todos los partidos en la circunscripción, dividir por dos y ponderar el resultado como una proporción de los votos positivos totales para el cargo ejecutivo (V_c).

Este análisis generalmente se realiza a nivel circuito; pero, a fines de simplificarlo, lo

7. La fórmula es tomada de Barnes, Tiffany D., Tchintian, Carolina y Alles, Santiago Alles, *op. cit.*

Para aproximarnos al efecto de la BUE sobre el voto cruzado, vamos a comparar el "corte de boleta" entre la categoría de presidente y diputados nacionales, con el voto cruzado entre la categoría de jefe de Gobierno y diputados de la Ciudad

veremos a nivel distrito[8] –por más que esto pueda subestimar los votos cruzados– y sin apelar a un cálculo más riguroso, como modelos de regresión con sus respectivos errores. Así, obtendremos, por un lado, el voto cruzado a nivel nacional entre las categorías de presidente y diputados, para las cuales se utilizaron boletas partidarias –que será tomado como grupo de control– y, por otro lado, el voto cruzado a nivel local entre las categorías de jefe de Gobierno y legisladores elegidos mediante boleta electrónica –que será el grupo de tratamiento–.

Presentamos aquí los resultados del voto cruzado a nivel distrito, aplicados para las listas en competencia en las PASO 2023 (electores nacionales):

	Tratamiento (cargos locales, boleta electrónica)	Control (cargos nacionales, boletas partidarias)	Diferencia
Voto cruzado (%)	3.07	1.32	1.75

Este simple análisis nos indica que el uso de la BUE, frente a la opción de boletas múltiples partidarias, aumenta en 1.75 % la probabilidad de voto cruzado, lo que en términos porcentuales implica un 57 % más de "corte de boleta". Esta medición confirma nuestras expectativas sobre los instrumentos de votación: las boletas partidarias tienden al arrastre entre categorías y eligen la opción por default; mientras que la votación con dispositivos electrónicos facilita al elector a hacer un voto diferenciado, especialmente al optar ingresar en la opción de "voto por categorías", lo cual le da mayor autonomía al elector y menor peso a los partidos políticos en la definición de oferta y alianzas entre categorías.

Ahora bien, podría pensarse que la diferencia no se debe al instrumento de votación sino a naturalezas distintas de la elección nacional y la local. Por eso, un análisis más completo, que retome también

8. Esta decisión de hacer los cálculos a nivel agregado subestima el voto cruzado, ya que al tomar las diferencias totales se puede estar compensando el corte a favor de una categoría en un determinado circuito con el corte a favor de la otra categoría en un circuito distinto. Cuando lo tomamos a nivel agregado puede ser que prácticamente no encontremos voto cruzado, pero si bajamos a nivel circuito podemos verlo; solo que, al quedar votos a favor para distintas categorías, las diferencias se compensan.

los resultados de 2019, sería el denominado "diferencias en las diferencias" (D_iD). Este método compara los cambios en los resultados a lo largo del tiempo entre un grupo de tratamiento –sometido al estímulo, en este caso, la boleta electrónica– y el grupo de control –no sometido–. Este método permite realizar dos tipos de comparaciones: la diferencia de ambos grupos ante la aparición de un estímulo y la comparación de cada grupo consigo mismo en el tiempo.

La fórmula básica sería la siguiente:

$$D_iD = (Y_{T1} - Y_{To}) - (Y_{C1} - Y_{Co})$$

Donde:

• Y_{T1} es el resultado para el grupo de tratamiento después de la intervención.

• Y_{To} es el resultado para el grupo de tratamiento antes de la intervención.

• Y_{C1} es el resultado para el grupo de control después de la intervención.

• Y_{Co} es el resultado para el grupo de control antes de la intervención.

En nuestro caso de estudio esto implicaría medir el corte de boleta en 2023 para los cargos nacionales que se votaron de forma tradicional –con la boleta múltiple partidaria (grupo de control)– en contraste con el corte de boleta para los cargos locales –con boleta única electrónica (grupo de tratamiento)–. Esta medición del corte de boleta se repitió con los datos de las elecciones de 2019 en las que tanto los cargos locales como nacionales se votaron con la boleta múltiple partidaria.

La diferencia en los resultados antes-después para el grupo de tratamiento (elecciones locales) queda controlada por factores que son constantes a lo largo del tiempo en ese grupo, puesto que se está comparando el propio grupo consigo mismo; ocurre de igual manera con el grupo de control (cargos nacionales).

Entonces, para implementar esta fórmula de diferencias en diferencias, se hará el cálculo de voto cruzado para las elecciones primarias de 2019 nacionales y locales que se realizaron bajo el régimen de simultaneidad, por lo cual se utilizó el mismo instrumento de sufragio: las boletas múltiples partidarias. Vale destacar que, de todos modos, por la presentación de la oferta electoral de ese año, hubo varias listas que solo presentaron candidaturas para un solo tipo de cargos ya sea ejecutivos o legislativos. Esto pudo causar, de forma quizás no intencionada, que un elector optara por esa boleta y se generara un voto cruzado "natural". Por eso, las PASO de 2019 tuvieron un promedio alto de "corte de boleta", en muchos casos diseñado ya por la oferta electoral de las agrupaciones y no por los electores.

Al cruzar las diferencias de voto cruzado de las PASO 2023 con las PASO de 2019 en CABA obtenemos estos resultados:

	Tratamiento (cargos (locales, tratamiento = BUE en 2023)	Control (cargos nacionales, boletas partidarias)	Diferencia entre grupos
PASO 2023	3.07	1.32	1.75
PASO 2019	3.12	4.80	-1.68
Diferencia dentro de grupos	-0.05	-3.48	**Diferencias en diferencias: 3.43**

Esto sugiere que, a nivel distrito, el uso de boleta electrónica tiene un efecto positivo de 3.43 % sobre el voto cruzado, en comparación con las boletas partidarias.

Conclusiones

El análisis del impacto de los diferentes instrumentos de votación utilizados en las elecciones primarias de 2023 en la CABA revela que implementar la boleta única electrónica favorece un mayor grado de voto cruzado en comparación con las boletas partidarias tradicionales. Este hallazgo es consistente con la teoría que sugiere que los sistemas de votación que separan materialmente las categorías electivas brindan mayor autonomía al elector y disminuyen la inercia del "arrastre" entre ellas. Vale resaltar que se trató de un análisis agregado a nivel distrito, lo cual puede subestimar el caudal de voto cruzado; por lo tanto, un estudio más riguroso a nivel circuito podría mostrar un efecto mayor.

La metodología de diferencias en diferencias aplicada a los datos de las elecciones primarias de 2019 y 2023 proporciona un marco sólido para evaluar el impacto del cambio en el instrumento de votación, aunque puede ser suplementada con metodologías más rigurosas; por ejemplo, tomar los datos por circuito y calcular las estimaciones a través de regresiones.

Los resultados indican que la boleta electrónica incrementa significativamente la probabilidad de que los votantes elijan candidatos de diferentes partidos para distintas categorías, en comparación con la boleta partidaria que tiende a facilitar el voto en bloque. Este efecto se cuantifica en un aumento de 3.43 % del voto cruzado debido al uso de la boleta electrónica.

La evidencia empírica respalda la noción de que el diseño del instrumento de votación tiene implicaciones directas sobre los resultados electorales. La boleta electrónica proporciona opciones claras para votar por categorías individuales, reduce la probabilidad de error y fomenta la autonomía entre categorías en la expresión de las preferencias del electorado.

En resumen, los hallazgos de este estudio destacan la importancia de considerar los efectos de los instrumentos de votación sobre el comportamiento electoral y abogan por continuar evaluando estos efectos, tanto en la CABA como en otras jurisdicciones.

PUBLICACIÓN DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES • JUNIO - JULIO 2024

El camino de la autonomía electoral de la Ciudad de Buenos Aires

JAVIER IGNACIO TEJERIZO*

A partir de analizar el camino recorrido de nuestra legislación electoral, el autor detalla los avances de los últimos años tanto en lo legislativo como en lo institucional. A la hora de señalar los desafíos que se presentan en esta materia, el artículo destaca la necesidad de encarar una Ley de Partidos Políticos y un debate para construir consensos que definan una norma a la altura del moderno y participativo sistema electoral desarrollado hasta el momento.

En 1880, la Ley N° 1029 le otorgó el estatus de Capital Federal de la Nación a lo que hoy es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). La Ley N° 1260, sancionada dos años después, que instituía un cuerpo deliberativo propio para la Capital, estableció que "Las disposiciones contenidas en la ley Nacional de elecciones (...) son aplicables en las elecciones locales del Distrito".

Más de un siglo después, las normas e instituciones nacionales seguían rigiendo localmente, aunque en algunos casos ya no eran aptas para encauzar la vida de la población. El desafío residía, y aún reside, en resolver los problemas de la vida cotidiana porteña sin afectar las facultades de la Nación en este territorio.

Bajo esta premisa, la reforma de la Constitución Nacional de 1994 consagró la autonomía del distrito en su artículo 129, mientras que la Ley N° 24620 de 1995 convocó a "los habitantes de la Ciudad" por primera vez a elegir la jefatura de Gobierno y sesenta representantes, en pos de "dictar el estatuto organizativo de sus instituciones". La Convención Constituyente local

* Director General de Asuntos Políticos y Electorales. Licenciado en Ciencia Política (UBA), diplomado en Derecho Electoral (Universidad Austral) y maestrando en Estudios Electorales (UNSAM). Ocupó el cargo de Director General de Reforma Política y Electoral y fue previamente gerente de esa repartición, siendo promotor del primer Código Electoral de la Ciudad.

funcionó sesenta y cinco días y dio luz a la Carta Magna de la Ciudad el 1° de octubre de 1996.

Los elementos centrales del sistema de gobierno y representación de la Ciudad se encuentran delineados en su Constitución. Los artículos 68 y 69 establecen las características del Poder Legislativo, una unicameral de sesenta legisladores elegidos por voto directo no acumulativo conforme a un sistema proporcional. Los artículos 95 y 96 establecen un Poder Ejecutivo, electo en forma directa por mayoría absoluta, con una segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas si es necesario. También determina la desconcentración a través de Juntas Comunales, compuestas por siete miembros electos. La democracia representativa es vehiculizada por los partidos políticos, caracterizados en el artículo 61. Finalmente, el artículo 82 exige una mayoría de dos tercios del cuerpo legislativo para sancionar el Régimen Electoral y de partidos políticos.

Sin embargo, pasadas tres décadas, aún se encuentran ausentes rasgos característicos de la autonomía; algunos por discrepancias en los modos o alcances de la transferencia de competencias desde el ámbito nacional –es el caso de la justicia–, otros por falta de acuerdos locales, como el régimen electoral y partidario.

Respecto a este último aspecto, aunque se han presentado numerosos proyectos de

ley,[1] la Legislatura de la Ciudad no alcanzó los acuerdos necesarios para sancionar un Código Electoral hasta 2018, y aún se carece de una ley de partidos políticos. Sí se sancionaron normas electorales parciales que representaron avances significativos en la materia –en este punto quiero destacar la Ley N° 4894 de 2013– y que irían delineando el actual sistema electoral.[2]

Esta norma, precursora del camino de innovación y autonomía que emprendería la Ciudad, establece la Boleta Única como instrumento de sufragio y permite incorporar tecnologías. Ambas modalidades tienen una característica común: el Estado garantiza a electores y agrupaciones la presencia de la oferta electoral. Es interesante remarcar que el Código Electoral de 2018 se monta sobre esta norma, a través de incorporar auditorías antes, durante y después del proceso para garantizar un mayor control participativo. En este y otros aspectos, como las elecciones primarias, el Código Electoral no buscó modificaciones estructurales, sino más bien la institucionalización y coherencia de las disposiciones legales, en pos de la autonomía local en la materia.

En 2016, como iniciativa del Poder Ejecutivo, se recoge la normativa vigente y el detalle de los proyectos existentes en la Legislatura que se vuelven a poner en discusión en un espacio de conversación plural, a través del programa de participación ciudadana "Dialogando BA".[3] Las conclusiones de esos debates se plasmaron en el documento "Apuntes para un Código Electoral. Diálogo, Participación y Consenso", que incluyó además el análisis de casos internacionales y subnacionales que fundamentaron el proyecto de ley presentado por el Gobierno.[4]

Tras dos años de trabajo legislativo, el 25 de octubre de 2018, la Legislatura sancionó el primer Código Electoral del distrito en el marco de la Ley Nº 6031. Si bien los elementos básicos del sistema de elección de representantes de la Ciudad se encuentran delineados en su Constitución, la normativa tiene su impacto en varios aspectos; pero, en particular, en institucionalizar sus preceptos.

Electores

El artículo 62 de la Constitución de la Ciudad establece que

1. Un detalle de los proyectos ingresados se encuentra en Hunger, Pablo [*et al.*], "Un Código Electoral para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", en *Construyendo Democracia*, Editorial Académica Española, 2018.
2. Tejerizo, Javier y Zulcovsky, Florencia, "El sistema electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 25 años después", en *Revista Argentina de Derecho Electoral*, N° 6, 2022.
3. Di Primio, Leandro [*et al.*], "Innovación en los procesos de formación participativa de políticas públicas. El caso de 'Dialogando BA'", en *Construyendo Democracia*, Editorial Académica Española, 2018.
4. Kamian, Mariana y Tejerizo, Javier. "Apuntes para un Código Electoral", GCABA, 2016. Disponible en https://buenosaires.gob.ar/gobierno/reformapoliticayelectoral/apuntes-para-un-codigo-electoral

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.

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.

Como se puede apreciar, la gran diferencia con el sistema nacional es que incorpora el registro electoral de las personas extranjeras; este dato no es menor, alrededor del 15 % de la población que habita la Ciudad es proveniente de otros países.[5] El Código Electoral cumple con este mandato a través de empadronar de forma automática desde los 16 años a los migrantes internacionales que cuenten con residencia permanente en la Ciudad. También incorpora las mesas de votación de personas extranjeras a los mismos establecimientos que las de los nacionales, cuando hasta el momento siempre se disponían en instituciones separadas.[6]

Este derecho se complementa con el artículo 11, que institucionaliza un programa de difusión. Cabe destacar que el Gobierno ya impulsaba, desde 2016, el programa "En la Ciudad, votás",[7] con el objetivo de informar sobre los derechos políticos de la población migrante e incentivar su participación.

El 20 de septiembre de 2021, el Tribunal Superior de Justicia publicó los resultados del escrutinio definitivo de las mesas de extranjeros/as para las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO): 71.417 personas extranjeras ejercieron el derecho

5. Guía Electoral Migrante. PNUD, OIM y GCABA. 2021. Disponible en: https://buenosaires.gob.ar/justicia/asuntos-politicos-y-electorales/guia-electoral-migrante

6. Salaverri, Milagros [*et al.*], "Migrar y votar", XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia, Rosario, 2018.

7. "En la Ciudad, votás", más información en: https://buenosaires.gob.ar/programas-de-capacitacion/en-la-ciudad-votas

al voto; es decir nueve veces más que en 2019 (8.083 personas extranjeras)[8].

Poder Ejecutivo de la CABA

Como mencionamos, la Constitución de la Ciudad regula el modo de elección del Poder Ejecutivo: si ninguna fórmula supera el 50 % de los votos, se decide entre las dos más votadas en una segunda vuelta. El impacto de este aspecto normativo ha sido significativo; recién en 2019 una fórmula logró obtener esta mayoría en una primera vuelta, que coincidía con la entrada en vigencia de las cláusulas transitorias del Código Electoral. Estas habilitaron por primera vez que la jefatura de Gobierno se pudiera votar el mismo día que las elecciones nacionales.

En este sentido, de acuerdo con la Constitución, se mantiene la potestad del Poder Ejecutivo de fijar la fecha de las elecciones; pero se buscó aumentar la coordinación en la convocatoria y organización de los comicios, que permitió adherir a la simultaneidad prevista en la Ley Nacional, pero con más de ciento ochenta días de anticipación. Esto repercutió no solo en una mayor coordinación desde el punto de vista administrativo –todas las elecciones han sido simultáneas desde 2017–, sino también en la oferta electoral y la voluntad de los electores.

Es interesante destacar que en 2023 se optó por la concurrencia. Esto implicó votar en una misma jornada las categorías locales de las nacionales pero con instrumentos de votación separados, en las que primó otra vez una mayor coordinación de las preferencias electorales que determinaron que tampoco se realizara una segunda vuelta.

Poder Legislativo de la CABA

La Ciudad cuenta con una Legislatura unicameral compuesta por sesenta legisladores que se renueva por mitades cada dos años en distrito único por lista cerrada y cuyas bancas se asignan de forma proporcional.

Aunque el Código Electoral institucionaliza el sistema D'Hondt como fórmula con un umbral del 3 % de los votos, su principal impacto en el cuerpo legislativo ha sido la paridad. Así se incorporaron los principios de paridad y alternancia de género para conformar las listas, tanto en las PASO[9] como para la elección general. En la primera aplicación de esta cláusula en 2019, por primera vez en la historia de la Ciudad ingresaron quince mujeres y quince varones.[10] Además, la norma determinó: "el reemplazo por renuncia, fallecimiento o incapacidad sobreviniente se realiza por

8. El detalle de las estadísticas de participación puede ser consultado en: https://buenosaires.gob.ar/gobierno/reformapoliticayelectoral/resultados-elecciones-legislativas-2021

9. Las PASO han tenido un impacto muy fuerte en la coordinación electoral del distrito. Almaraz, Gabriela y Tejerizo, Javier. *Las carreras políticas de los legisladores provinciales. Los determinantes y las implicancias de los niveles de profesionalización de las elites legislativas en la Ciudad de Buenos Aires*, Observatorio de Reforma Electoral, GCBA, 2017.

10. La evolución histórica de la composición de la Legislatura por género puede ser consultada en: https://buenosaires.gob.ar/gobierno/asuntos-politicos-y-electorales/paridad-de-genero-en-la-legislatura

Cada Comuna posee un órgano de gobierno colegiado llamado Junta Comunal, compuesto por siete miembros elegidos de forma directa conforme al sistema de representación proporcional. Cada Comuna constituye un distrito único con este fin. La Junta Comunal es presidida y legalmente representada por el primer integrante de la lista que obtenga el mayor número de votos en la Comuna.

el/la precandidato/a o candidato/a del mismo género que sigue en el orden de la lista".

Juntas Comunales

Las comunas representan unidades descentralizadas de gestión política y administrativa en la Ciudad. La Constitución de la Ciudad establece que

> Cada Comuna posee un órgano de gobierno colegiado llamado Junta Comunal, compuesto por siete miembros elegidos de forma directa conforme al sistema de representación proporcional. Cada Comuna constituye un distrito único con este fin. La Junta Comunal es presidida y legalmente representada por el primer integrante de la lista que obtenga el mayor número de votos en la Comuna.

La Ley Orgánica de Comunas N° 1777 de 2005 detalló aspectos electorales, entre ellos la demarcación territorial –y, por consiguiente, poblacional– de cada una de las quince comunas. En 2011 se llevó a cabo la primera elección de este cuerpo.

El Código Electoral determina la obligatoriedad de los debates públicos entre postulantes a cargos de representación, tanto ejecutivos y legislativos como comunales. Cabe destacar que la Ciudad tiene una rica historia de debates en los dos primeros segmentos; por lo cual el mayor impacto de la institucionalización de esta herramienta de información fue la presencia de debates entre quienes buscaban la presidencia de las Juntas Comunales.[11]

Organismos electorales

En cuanto a la autoridad de aplicación en materia electoral, hasta la sanción de la Ley Nº 6031, la labor fue llevada a cabo desde 1998 por el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) en forma originaria, ya que no se había constituido un Tribunal Electoral para ejercer

11. Mary, Sabrina; [*et. al.*] La Ciudad Debate. GCABA. 2019. Disponible: https://buenosaires.gob.ar/debate-publico/debate-publico-2019

la jurisdicción primaria (art. 113, inc. 6 CCABA).

El TSJ emitió la Acordada Electoral N° 1/2000 para establecer un marco y asumir tal competencia de manera exclusiva; es decir, ejercer las funciones propias de la Junta Electoral Nacional y de los jueces electorales federales, según lo dispuesto por el Código Electoral Nacional. En este sentido, la competencia originaria del Tribunal en materia electoral se ejercía en el marco de las disposiciones de la Ley Nacional N° 15262 y del Decreto reglamentario Nº 17265. Es importante destacar el Convenio de Colaboración suscripto en febrero de 2007 entre el TSJ, el Poder Judicial de la Nación –representado por la Cámara Nacional Electoral y el Juzgado Federal Electoral de la Capital Federal–, la Dirección Nacional Electoral y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Este convenio instrumenta los procesos de articulación mutua y cooperación técnica entre los organismos al momento de efectuarse las elecciones en la Ciudad, sean estas simultáneas o exclusivas del ámbito local.

Finalmente, aquellos aspectos que no habían sido abordados por las normas locales y no podían ser solucionados mediante acordadas o convenios, se regían principalmente por las normas electorales nacionales: Código Electoral Nacional, Ley Nacional Orgánica de Partidos Políticos N° 23298/85, Ley Nacional de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral Nº 26571/11.

La Ley Nº 6031 convirtió a la Ciudad en el primer distrito del país en avanzar hacia una clara separación de las funciones administrativas y jurisdiccionales, con el objetivo de asegurar que el ente encargado de la organización de los actos electorales no sea el mismo que juzga estos actos. Para eso se creó el Instituto de Gestión Electoral (IGE), un organismo autárquico e independiente cuya misión es administrar los procesos electorales, que serán revisados por el Tribunal Electoral de naturaleza judicial.[12]

En diversos países de Latinoamérica, han surgido órganos –incluso constitucionales– con diversos grados de independencia de los tres poderes tradicionales (legislativo, ejecutivo y judicial). Esto puede entenderse a la luz del replanteamiento de la teoría clásica de la división de poderes, con diversos institutos que no pueden ubicarse en alguno de los tres tradicionales; por ejemplo, los tribunales constitucionales, consejos económicos y sociales, defensor del pueblo, entre otros. Estos órganos autónomos equilibran esos poderes y su relación con otros actores, como los partidos políticos; suelen tener un carácter técnico no coyuntural, y buscan preservar la organización y el funcionamiento constitucional y democrático.[13]

El surgimiento de estos organismos obedece a múltiples variables, pero no es menor

12. El Tribunal Electoral conserva algunas funciones administrativas, como la confección de registros de electores.

13. Hernández, María del Pilar, “Autonomía de los órganos electorales”, *Revista Mexicana de Justicia*, 2003

En diversos países de Latinoamérica, han surgido órganos –incluso constitucionales– con diversos grados de independencia de los tres poderes tradicionales (legislativo, ejecutivo y judicial).

destacar su relación con procesos de transición o perfeccionamiento democrático. La autonomía o independencia de estos órganos se manifiesta en aspectos:

- Políticos: son reconocidos como máxima autoridad en la materia, lo que reduce al mínimo injerencias externas en el desarrollo de la función electoral y evitan su sujeción a otro poder.
- Financieros: elaboran, aprueban y ejercen su presupuesto.
- Integración: sus miembros son determinados por mayorías calificadas, requisitos detallados de selección, idoneidad técnica, entre otras.
- Administrativos: establecen sus propios parámetros de organización interna de recursos materiales y humanos.
- Jurídicos: son capaces de autodeterminarse a través de la facultad reglamentaria y controlar la legalidad.

Este breve recorrido teórico nos permitirá contextualizar la relevancia que tienen los nuevos organismos electorales en el perfil propio de la Ciudad, que la convierten en el primer distrito de la Argentina en contar con un órgano independiente del Poder Ejecutivo que administra el proceso electoral.

El artículo 1º de la Ley Nº 6031 crea el IGE, un ente autárquico con independencia funcional "sin sujeción a directivas, instrucciones ni condiciones que se impartan o establezcan por sujetos ajenos a su estructura", cuyo objetivo era avanzar en una estructura administrativa profesionalizada. Esta premisa se refuerza porque el representante legal del IGE dura cinco años en su cargo –con la posibilidad de ser reelegido una vez– y es propuesto por el Poder Ejecutivo, pero debe ser aprobado por dos terceras partes del total de los miembros de la Legislatura –también solo puede ser removido por sus dos terceras partes–. Asimismo, en cuanto a los requisitos, además de respetar los supuestos previstos legalmente para ejercer cargos públicos y no ser afiliado/a a un partido político, el artículo 8 determina que debe:

- Tener experiencia laboral en materia electoral o afín de al menos cinco años.
- Tener título universitario de grado con incumbencias para el cargo.
- Acreditar antecedentes académicos en materia electoral.
- No haber ocupado cargos directivos partidarios o electivos en el ámbito nacional

o distrital en los cuatro años anteriores a ser propuesto.

- No haber sido proveedor/a del Estado en procesos electorales en los ocho años anteriores a ser propuesto.

Es importante destacar que el artículo 11 establece que "El Director/a no podrá ser candidato/a a ningún cargo público electivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, durante los cuatro (4) años posteriores al cese de sus funciones", con el objeto de evitar que use la estructura con fines proselitistas propios.

Por otra parte, el IGE solo está sujeto al control judicial establecido en el artículo 19: "Contra las resoluciones definitivas en materia electoral emanadas del Instituto de Gestión Electoral únicamente podrá interponerse recurso directo ante el Tribunal Electoral". La conformación de un Tribunal Electoral responde al mandato de la Constitución de la Ciudad, artículo 113 inciso 6, que establece dos órganos de naturaleza jurisdiccional en el ejercicio de la competencia electoral: el Tribunal Electoral como primera instancia –que integró la Ley N° 7 Orgánica del Poder Judicial–, y el Tribunal Superior de Justicia como instancia revisora.

En este aspecto, la Ley Nº 6031, que pretendía dar un salto cualitativo en materia de administración electoral, creó un organismo especializado para atender todo lo relativo a la organización del acto comicial, y así lograr un diseño institucional moderno, eficiente, transparente y con alto grado de especialización.[14] Asimismo, la otra gran novedad, que cumple con la Constitución, fue avanzar en la conformación de un Tribunal Electoral, permanente y con un juez especializado en la materia.[15]

Democracia participativa

Para cerrar, es importante destacar tres instituciones que introduce el Código Electoral para reforzar la instancia representativa sobre la base de una democracia participativa:

- Consejo Consultivo de Partidos Políticos, conformado por aquellas agrupaciones que dispongan de personería jurídica en el distrito, sin importar si compiten o no en el proceso electoral.

- Consejo Consultivo de Participación Cívico-Electoral, conformado por universidades públicas y privadas con asiento en la Ciudad, la Defensoría del Pueblo porteña y Organizaciones de la sociedad civil, sin fines de lucro, apartidarias, que aborden temas electorales y/o sobre el funcionamiento de los partidos políticos.

- Observación electoral, de las que pueden participar la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, las universidades

14. Zulcovsky, Florencia, "Comentario a Título primero ámbito de aplicación, principios y disposiciones generales. Capítulo único", en *Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Edición Comentada,* Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2020.

15. El Tribunal se compone de un juez electoral, quien ejerce su presidencia; juez titular del Juzgado de Primera Instancia N° 1 del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario; y juez titular del Juzgado de Primera Instancia N° 1 del Fuero Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Aunque la normativa fue aprobada en 2018, de acuerdo con las mejores prácticas en materia de reforma política, su implementación ha sido escalonada; por lo cual su impacto también ha sido progresivo, pero siempre muy significativo.

nacionales y las organizaciones sin fines de lucro nacionales durante la jornada electoral.

Desafíos

Hasta octubre de 2018, la CABA enfrentaba un entramado normativo complejo de su régimen electoral, porque la ausencia de un cuerpo normativo organizado llevó a utilizar la normativa nacional para ciertas cuestiones electorales locales.

En respuesta a esta situación, el Gobierno de la Ciudad lanzó en abril de 2016 una agenda de transparencia e innovación institucional que incluía la reforma electoral. El objetivo era institucionalizar y consolidar la autonomía local en materia electoral, que aprovechara el trabajo realizado por los legisladores locales durante más de dos décadas. Además, se buscaba generar espacios de intercambio para alcanzar consensos sobre una propuesta integral que pudiera ser tratada y aprobada.

Aunque la normativa fue aprobada en 2018, de acuerdo con las mejores prácticas en materia de reforma política, su implementación ha sido escalonada; por lo cual su impacto también ha sido progresivo, pero siempre muy significativo. En 2019 se llevaron a cabo diecisiete debates (jefe de Gobierno, legisladores y presidentes de las quince Juntas Comunales); se logró el primer ingreso paritario en la historia de la Legislatura y, en la primera elección simultánea ejecutiva con comicios nacionales, una fórmula logró superar el 50 % de votos que establece la Constitución para ser electo en primera vuelta. En 2021 se conformó el Registro de electores migrantes, que incorporó más de cuatrocientos mil nuevos electores y más de trescientos centros de votación. En 2023 se constituyeron el Tribunal Electoral y el IGE para llevar adelante la complejidad de la primera elección concurrente del distrito.

En 2025 se podrían dar varios hitos nuevos: designar el primer Director Titular del IGE con el apoyo de dos terceras partes de la Legislatura; utilizar la Boleta Única de papel; implementar las primeras instancias de observación electoral, entre otros aspectos. No es menor, entonces, pensar en el desafío de una ley de partidos propia como el siguiente gran paso.

PUBLICACIÓN DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES • JUNIO - JULIO 2024

Código Electoral de la CABA: un análisis del Observatorio Electoral de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires

OBSERVATORIO ELECTORAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CABA*

Basado en su experiencia de los últimos años, el Observatorio Electoral de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires nos aporta una serie de recomendaciones relevantes a la hora de encarar los próximos compromisos electorales en la Ciudad, y nos detalla de forma gráfica las principales innovaciones del nuevo Código Electoral.

Sin lugar a dudas la sanción del Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) en 2018 terminó con una de las grandes deudas pendientes que tenía la Ciudad desde que se promulgó su Constitución en 1996: la deuda de autonomía en materia electoral. Hasta entonces se aplicaba el Código Electoral Nacional vigente a la fecha de sanción de la Constitución local,[1] que se complementaba con algunas leyes electorales sancionadas por la Legislatura porteña[2] para organizar y realizar los comicios locales.

1. Esto quiere decir que las modificaciones realizadas al Código Electoral Nacional luego del año 1996 no regían para la Ciudad de Buenos Aires.
2. Entre ellas la Ley N° 334/2000 de Registro de electoras extranjeras y electores extranjeros, posteriormente modificada por la Ley N°

* **Integrantes del Observatorio Electoral del DPCABA: Daniel Ingrassia**, licenciado en Sociología (UBA), maestrando en Estudios Electorales (USAM). Coordinador Operativo de Derechos Políticos y del Observatorio Electoral de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; **Fabián Attanasio**, analista en Sistemas (UM), estudiante de la Licenciatura en Gestión de Políticas Públicas (UNTREF). Subcoordinador operativo de Derecho Electoral de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; **Sofia Santamarina**, magíster en Derechos Humanos y Democratización de América Latina y el Caribe (UNSAM); Licenciada en Ciencia Política (UBA). Integrante de la Coordinación Operativa de Derechos Políticos y Observatorio Electoral, y **Gabriel Beraud**, licenciado en Periodismo (USAL). Integrante de la Coordinación Operativa de Derechos Políticos y Observatorio Electoral.

Con el objetivo de reglamentar las funciones y particularidades electorales de la CABA se presentaron en la legislatura varios proyectos de Código Electoral, como la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (DPCABA) que presentó el suyo en el año 2013,[3] pero nin-

570/2001 y la Ley N° 4515/2013; Ley N° 268 Regulación y Financiamiento de Campañas Electorales; Ley N° 269 Registro de Deudores Alimentarios Morosos; Ley N° 357 Revocatoria de Mandato; Ley N° 875 de Convocatoria; Ley N° 1777 Orgánica de Comunas; Ley N° 4515 Voto Joven, y la Ley N° 4894 Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (Anexo I) y Tecnologías Electrónicas (Anexo II). También se dictó la inaplicabilidad del piso de 3 % del padrón electoral para elecciones de legisladores, por medio de un fallo del Tribunal Superior de Justicia llamado "Unión del Centro Democrático c/ G.C.B.A. s/ Amparo", del 17/03/2000.

3. La DPCABA tiene iniciativa legislativa, una facultad otorgada por la Ley N° 3. Haciendo uso de esta herramienta ha presentado varios proyectos de ley sobre Código Electoral y de otras temáticas vinculadas a la ampliación de los derechos políticos y electorales para la ciudadanía porteña. Por ejemplo para crear un Registro Único de Autoridades de Mesa (Proyecto de Ley N° 363/2011), para crear el padrón de extranjeros/as (Proyectos de ley 2504-F-12 y 1180-F-18), de "Participación Equivalente y Proporcional Por Género" (Proyecto de Ley N° 1171-F-18), para que las personas migrantes puedan ser candidatas a comuneros (Proyecto de Ley N° 1948-F-20) y de regulación y financiamiento de campañas políticas (Proyecto de Ley N° 764-F-21).

guno consiguió el consenso político necesario para convertirse en ley. Sin embargo, este se alcanzó finalmente en 2018, cuando luego de las discusiones en las comisiones, la Legislatura aprobó en octubre de ese mismo año, a través de la Ley N° 6031, el nuevo Código Electoral.

Con esta nueva ley, la organización electoral de la CABA adquirió características propias que difieren de la nacional y de las provincias, ya que estableció una clara división entre las funciones administrativas, registrales y formativas, de aquellas de lo contencioso electoral. Además, reglamentó la participación de los partidos políticos, universidades, organizaciones de la sociedad civil y la DPCABA en los Consejos Consultivos y la observación electoral. Por otra parte, ratificó lo establecido en la Ley N° 4894, que había habilitado el uso de primera boleta única de papel –con la posibilidad de incorporar tecnología– como instrumento de votación.

La presentación de estos proyectos de ley estuvo acompañada de diferentes trabajos de estudio para nutrir el debate legislativo en la Legislatura de la Ciudad. La serie de publicaciones Apuntes de Trabajo incluyó temas tales como: 1. paridad de género (https://www.calameo.com/defensoriacaba/read/0026823994a9c9cbec237), 2. voto migrante (https://www.calameo.com/defensoriacaba/read/002682399f812eb8a3e78), 3. sistemas de emisión del sufragio (https://www.calameo.com/defensoriacaba/read/002682399c4692f477217), y 4. financiamiento de campañas electorales (https://www.calameo.com/defensoriacaba/read/002682399bb97379c959a).

Ahora bien, uno de los temas que no se incorporó en el nuevo Código fue el financiamiento de partidos y campañas, que seguirá rigiéndose por la Ley N° 268 “Regulación y Financiamiento de Campañas Electorales”. Tampoco se creó un fiscal electoral –actualmente es alguien designado por el Ministerio Público Fiscal–, ni se contempló el voto de las personas internadas en establecimientos asistenciales del sistema de salud mental, ambas propuestas incluidas en el proyecto de la DPCABA.

A continuación, se presentan las innovaciones electorales que incorporó el nuevo Código Electoral, para luego repasar cómo fue el proceso para implementarlas. Finalmente se esbozan conclusiones y recomendaciones basados en la experiencia de la DPCABA y su rol clave como observadora electoral de todo el proceso.

Novedades del nuevo Código Electoral

La innovación más importante del Código Electoral es la creación de nuevos organismos electorales en la Ciudad: el Tribunal Electoral (TE), encargado del control judicial de las elecciones, y el Instituto de Gestión Electoral (IGE), a cargo de las tareas administrativas del proceso electoral. Para una mejor lectura y organización, se dispondrán en una tabla algunas de las novedades más relevantes de esta normativa.

Debemos destacar que de estas innovaciones en materia electoral la nueva ley incorporó algunas de las propuestas presentadas en el proyecto de la DPCABA, que consistían en:

Tabla 1: Principales novedades del Código Electoral

Organismos electorales	
Tribunal Electoral permanente	Integrado por un/a juez/a electoral; un/a juez/a titular del Juzgado de Primera Instancia N° 1 del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad, y un/a juez/a titular del Juzgado de Primera Instancia N° 1 del Fuero Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad (art. 23). Dirime los conflictos; confecciona los padrones de nacionales y extranjeros (art. 25).
Instituto de Gestión Electoral	Tiene autarquía financiera e independencia funcional (art. 1). Sus decisiones sólo pueden ser revisadas judicialmente (art. 2). Administra los procesos electorales (art. 3). Está a cargo de un/a director/a y un/a director/a adjunto/a, propuestos por el Poder Ejecutivo y el acuerdo de dos tercios del total de la Legislatura (art.7).
Equiparación de derechos	
Empadronamiento automático de electores migrantes	Los/as extranjeros/as desde los 16 años están habilitados/as para votar. Los requisitos son tener residencia permanente y DNI con domicilio en la CABA (art. 10). La inscripción en el Registro de Electores/as Extranjeros/as Residentes es automática. El empadronamiento está a cargo del TE (arts. 23 y 24).
Paridad y alternancia de género en todas las listas de candidatos/as a legisladores/as	Se garantiza la igualdad real de oportunidades y trato de mujeres y varones (art. 3). Los reemplazos se realizan por suplentes del mismo género (art. 50). Las listas deben conformarse con alternancia de género para ser reconocidas (arts. 73; 80; 87; 101; 103; 106 y 107).
Personas privadas de la libertad	Los/as electores/as que se encuentren en establecimientos carcelarios tienen derecho a emitir su voto mientras se encuentren detenidos/as. Los requisitos son figurar en el padrón y tener domicilio en la Ciudad y no estar inhabilitados. El TE confeccionará el padrón y el IGE habilitará las mesas de votación (Art. 12).
Participación en el proceso electoral	
Consejo Consultivo de partidos políticos	El IGE convoca a los partidos reconocidos para integrar el organismo (art. 290). También el Consejo Consultivo participa de la organización de los debates de candidatos/as y puede intervenir en auditorías y emitir informes no vinculantes (art. 291).
Consejo Consultivo de participación Cívico-Electoral	El IGE convoca a universidades públicas y privadas, la DPCABA y organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la temática electoral a integrar el ente (art. 293). Puede participar de auditorías y emitir informes no vinculantes (art. 294).
Observación electoral	Derecho de los/as ciudadanos/as a ejercer acciones de veeduría y control. Evaluación y mejora de la gestión electoral (art. 157). Sujetos Observadores: Defensoría del Pueblo de la CABA, universidades nacionales y las organizaciones sin fines de lucro acreditadas (art. 4158)
Debate público	
Debate público obligatorio (jefe de Gobierno; diputados/as y comuneros/as)	Es un bien público que refuerza la legitimidad del sistema político (art. 62). Es obligatorio para todas las categorías; en caso de ausencia se deja el lugar vacío y se multa a la agrupación política (art. 63). Lo organiza el IGE con asistencia del TE y el Consejo Consultivo de Participación Cívico-Electoral (art. 66).
Jefe/a de Gobierno	
Convocatoria de elecciones	El Poder Ejecutivo fija la fecha del acto electoral para todos los cargos electivos locales; pueden ser en la misma fecha que otras provincias y jurisdicciones (art. 56). Pueden ser simultáneas o concurrentes con las elecciones nacionales (art. 60).
Leyes anteriores incorporadas	
Ley N° 4894. Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (Anexo I) y tecnologías electrónicas (Anexo II).	Elecciones primarias (arts. 7; 57 y 68 a 99). Boleta única (arts. 111 a 123). Incorporación de tecnología (arts. 124 a 150).

- Crear un Tribunal Electoral permanente que contemple que en ningún caso sus miembros sean todos del mismo género;
- Incorporar el voto de las personas procesadas y condenadas[4] y el voto migrante (en el proyecto se contemplaba la inscripción optativa, pero tras tener reuniones con organizaciones migrantes y partidos políticos se decidió apoyar el registro automático);
- Implementar los debates preelectorales de candidatos/as;
- Introducir la paridad de género para conformar las listas de candidaturas a legisladores;
- Institucionalizar la observación electoral.

Implementación del nuevo Código Electoral

La implementación del nuevo Código Electoral no fue sencilla. Comenzó a aplicarse parcialmente en las elecciones celebradas durante el 2019 y recién tuvo plena vigencia en el proceso electoral de 2023. Como el Código se sancionó en octubre de 2018, en las elecciones de 2019 se implementaron únicamente los cambios que no requerían la puesta en funcionamiento del TE y el IGE, creados meses antes.

Así, solo se puso en práctica la potestad del jefe/a de Gobierno de definir la fecha y modalidad de las elecciones; la paridad de género en las listas de candidatos/as a legisladores/as y los debates públicos obligatorios entre los/as candidatos a jefe/a de Gobierno, diputados/as y comuneros/as; controlar la paridad y realizar los debates. La autoridad de aplicación fue el Tribunal Superior de Justicia de la CABA (TSJ) que, desde la autonomía de la Ciudad, tenía la competencia originaria en temas electorales.

De acuerdo con la cláusula transitoria primera, el IGE, el TE y la Secretaría Electoral debían estar conformados antes del 1° de abril de 2020. Debido a la falta de consenso político en la Legislatura para designar a las autoridades del IGE; la demora en convocar los concursos para seleccionar el/la juez/a electoral y el/la Secretario Electoral, y los problemas vinculados con la pandemia del COVID-19, estos institutos recién fueron constituidos hacia fines de 2022 y principios de 2023, cuando se renovaron los cargos de jefe/a de Gobierno, diputados/as de la Ciudad y el total de los miembros de las Juntas Comunales.

En 2021 se instrumentó el empadronamiento automático de las personas migrantes en condiciones de votar los cargos locales[5] y se mantuvieron las innovaciones

4. El Código Electoral Nacional vigente en la CABA no habilitaba el voto de los/as detenidos/as. A partir de una presentación de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) el Tribunal Superior de Justicia de la CABA lo habilitó en 2013.

5. Para las elecciones 2021, año en el que se implementó esta reforma, el padrón migrante creció 20 veces respecto de 2019 y más de 70 mil migrantes emitieron por primera vez su voto para la elección de autoridades locales. En concreto, el padrón pasó de 20.857 electores que voluntariamente se habían empadronado en 2019, a 422.080

Las elecciones de 2023 presentaron varios desafíos simultáneos. En primer lugar, el jefe de Gobierno convocó elecciones concurrentes con las nacionales (Decreto N° 109/23) y, para la elección de los cargos locales, decidió que se utilizara la boleta única papel con la opción de incorporar tecnología, de acuerdo a lo establecido en los Capítulos II y III del Título VII del Código Electoral (Ley N° 6031).

de 2019 (paridad en las listas y debates públicos obligatorios). Sin embargo, debido al incumplimiento de los plazos para constituir los nuevos organismos electorales, estas elecciones de medio término (simultáneas con las nacionales) fueron organizadas por la Justicia Electoral Federal (Juzgado Nacional Federal N°1 de la Capital Federal) y el TSJ de la CABA con el apoyo del Gobierno de la CABA, a través de convenios de cooperación.

Las elecciones de 2023 presentaron varios desafíos simultáneos. En primer lugar, el jefe de Gobierno convocó elecciones concurrentes con las nacionales (Decreto N° 109/23) y, para la elección de los cargos locales, decidió que se utilizara la boleta única papel con la opción de incorporar tecnología, de acuerdo a lo establecido en los Capítulos II y III del Título VII del Código Electoral (Ley N° 6031).

En estas elecciones era la primera vez que se votaba con el TE y el IGE conformados, lo que hacía a la plena vigencia del Código Electoral. El TE quedó constituido en octubre de 2022, y con algunos problemas iniciales de infraestructura comenzó a funcionar sin mayores inconvenientes salvo el escaso tiempo hasta las elecciones. El Poder Ejecutivo conformó de oficio la IGE

empadronados/as automáticamente en 2021. Para un análisis más detallado de la primera experiencia del empadronamiento automático recomendamos el informe “Informe diagnóstico sobre las dinámicas de participación político-electoral de la población migrante residente en la CABA en las elecciones de 2021”, realizado junto con la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y la Red de Derechos Humanos del CONICET. Disponible en: https://www.calameo.com/defensoriacaba/read/0026823992c8d242b7332. Además, para un estudio comparado y seguimiento del padrón migrante recomendamos Voto migrante en la CABA: Análisis del padrón de extranjeros/as para las elecciones locales de 2023, de Sofía Santamarina (DPCABA) y Ana Paula Penchaszadeh (UBA/CONICET). Disponible en: https://www.calameo.com/defensoriacaba/read/002682399b34f712ab405

a fines de 2022, que nombró en comisión por decreto al director. Luego, mediante el Decreto N° 408/22, se designó en comisión al director titular, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley N° 6031 y se envió el pliego correspondiente a la Legislatura para que lo ratifique en su cargo. Sin embargo, el pliego nunca fue tratado por el cuerpo legislativo; además, con el proceso electoral en marcha, el director renunció a su cargo y fue reemplazado por otro en comisión, a través del Decreto N° 213/23.

El IGE tiene un rol clave en incorporar tecnología porque se encarga de aprobar, auditar, probar y controlar las tecnologías que se incorporan en cualquier etapa del proceso electoral. Para cumplir con el decreto de convocatoria, el IGE llamó a una licitación pública para contratar un servicio integral de incorporación de tecnologías electrónicas en los procedimientos de emisión de la boleta, escrutinio de mesa y transmisión de resultados provisorios que cumpla con los requisitos establecidos por el Código Electoral (Título VII, Capítulos II y III). Resultó adjudicataria de la licitación la empresa Magic Software Argentina, que ya había brindado este servicio a la Ciudad en las elecciones de 2015.

Si bien el IGE convocó a los Consejos Consultivos a una serie de reuniones para informar sobre el desarrollo del proceso y las auditorías realizadas, el tiempo escaso para cumplir con los pasos que establece la ley afectó la confianza en el uso de tecnología.[6] En efecto, el día de la elección se generaron importantes demoras para votar con los dos sistemas de emisión de sufragio –boleta única electrónica para cargos locales y boleta partidaria para cargos nacionales– porque no solo se complicó distribuir las mesas dentro de los establecimientos de votación, sino que demoró la puesta en funcionamiento de las máquinas que afecto la apertura de mesas y establecimientos. También quedó en evidencia lo complejo de coordinar las tareas de los organismos electorales nacionales y locales, tanto adminis-

6. Ante este cambio en la forma de votar, la Defensoría del Pueblo firmó un convenio de colaboración con el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Instituto de Gestión Electoral para realizar tareas de capacitación y difusión de los derechos políticos y electorales de la ciudadanía argentina y de las personas migrantes habilitadas para votar. La Defensoría colaboró con la capacitación sobre el uso de la máquina de votación (boleta única electrónica), con el foco en el segmento específico de las personas migrantes y personas en instituciones de salud mental como indicaba el convenio; pero también se enfocó en las personas adultas mayores, jóvenes y el electorado en general. Desde el 31 de julio (día en que se recibieron las máquinas y los kits de capacitación de parte del IGE) hasta el 8 de agosto inclusive, hubo 90 puntos de capacitación permanentes y móviles y se capacitaron a más 3000 personas, entre las que se encontraban referentes de asociaciones de migrantes que replicaron la información al interior de sus organizaciones. Además, hubo capacitaciones previas apuntadas al propio personal de la Defensoría. Algunos de los lugares de formación fueron: centros de jubilados, clubes de barrio, colegios, bibliotecas, centros culturales, comedores, sedes comunales, asociaciones vecinales y sedes de la Defensoría del Pueblo. También firmó un convenio con el TE para difundir el voto de las personas migrantes y la necesidad que se presenten a cumplir la función de autoridad de mesa.

Si bien el IGE convocó a los Consejos Consultivos a una serie de reuniones para informar sobre el desarrollo del proceso y las auditorías realizadas, el tiempo escaso para cumplir con los pasos que establece la ley afectó la confianza en el uso de tecnología.

trativos como jurisdiccionales, así como la empresa proveedora de tecnología.[7]

En este contexto, a través del Decreto 228/AJG/23, el jefe de Gobierno decidió suspender el uso de la Boleta Única Electrónica (BUE) en las elecciones generales y que se utilicen las boletas partidarias de papel, aunque separadas las de los/as candidatos/as locales de los/as postulantes para cargo nacionales.

Si bien esta modificación ayudó a mejorar la organización y a disminuir la demora en la votación, también se observó que pudo tener otro tipo de efecto –p. ej.: el incremento del voto en blanco para cargos locales–,[8] producto de los cambios en la forma de votar.

Conclusiones

La estrategia original para implementar el Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –es decir, que se realizara en etapas y que los nuevos organismos electorales se constituyeran más de un año antes del proceso electoral– era correcta. Sin embargo, solo pudo cumplirse en 2019. Sin consenso político y en pandemia, las elecciones de 2021 no mostraron ningún avance y las de 2023 dejaron al descubierto la falta de tiempo y coordinación para realizar elecciones concurrentes.

Sin embargo, muchos aspectos se implementaron en forma exitosa. Las medidas que buscaban la equiparación de derechos –el empadronamiento automático de las personas migrantes, la paridad y alternancia de género en las listas y el voto de las

7. El Juzgado Federal N°1 con competencia electoral remitió una nota el mismo día de la elección a la Cámara Nacional Electoral (CNE) en la cual advertía "dificultades relacionadas con su instalación, prueba y puesta en funcionamiento" y resaltó "el grado de improvisación con que se han manejado (…) evidenciando una impericia nunca antes vista en la organización y ejecución de un proceso electoral (…)". Ante esta situación, la CNE manifestó su "preocupación por la situación generada".

8. Los resultados muestran que hubo un 10.9 % de voto en blanco para jefe/a de Gobierno y de 11.5 % para legisladores/as. Al observar el comportamiento del voto en blanco a legisladores/as, por ejemplo, vemos que desde 1997 a las PASO de 2023 el promedio fue de 3.7 % frente al 11.5 % de la última elección.

personas privadas de libertad– tienen plena vigencia desde 2019. Lo mismo sucede con el debate público obligatorio para todos/as los/as candidatos/as que se postulan a cargos locales. Sobre este punto hay que destacar que el IGE tomó las experiencias previas y que los debates cumplieron con los objetivos planteados. Otros institutos que participaron en el proceso electoral –como los Consejos Consultivos y la observación electoral– funcionaron dentro de lo esperado en las elecciones de 2023, a pesar del tiempo escaso para implementarlos.

Los principales problemas se presentaron en la puesta en marcha de los nuevos organismos electorales locales y la coordinación de estos con los de orden nacional o federal. En principio no se cumplió el plazo para constituirlos en abril del 2020; situación que les hubiese permitido ordenar su funcionamiento más de un año antes de las elecciones de 2021.

La experiencia indica que deben de disponerse de tiempos adecuados para organizar las elecciones y proveer en tiempo y forma los recursos necesarios para que los distintos organismos responsables puedan desarrollar sus tareas correctamente y sin contratiempos, que puedan impactar de forma negativa en la calidad o legitimidad de la democracia. En este caso, los problemas fueron:

- La demora en la constitución del IGE y del TE generó incertidumbre en el inicio del proceso y complicó los tiempos de organización de las elecciones.
- La designación de las autoridades del IGE en comisión realizada por el Poder Ejecutivo y el reemplazo de su titular en medio del proceso electoral afectó los tiempos de trabajo, de por sí acotados, y su imagen ante la sociedad. Sus directores/as deben designarse a propuesta del Poder Ejecutivo y con acuerdo de las dos terceras partes del total de los miembros de la Legislatura de la CABA, ya que de esta forma se logra el consenso de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria. A mediados de 2024 todavía se encuentra pendiente la designación de estas autoridades.
- La realización de elecciones concurrentes con la nacional, que incorpora tecnología en el instrumento de votación para las elecciones de cargos locales, con cronogramas de trabajo muy ajustados respecto a los tiempos de ejecución (licitación, adjudicación y auditorías de la tecnología a utilizar, firma de convenios con autoridades nacionales y justicia federal para implementar la concurrencia de las elecciones, capacitación a partidos políticos y electores/as, etc.), complicó la organización de todo el proceso electoral.
- El escaso tiempo también dificulta el trabajo coordinado entre autoridades de distinto orden (nacional y local) y de diversos poderes (Judicial y Ejecutivo) que deben actuar en forma conjunta para organizar el proceso electoral.

Por su parte, una de las cuestiones que se puede mejorar es indagar en cómo presentar la información en los sitios *web* de los organismos electorales de forma completa y de fácil acceso, tanto para los partidos políticos como para la ciudadanía en general.

La experiencia indica que deben de disponerse de tiempos adecuados para organizar las elecciones y proveer en tiempo y forma los recursos necesarios para que los distintos organismos responsables puedan desarrollar sus tareas correctamente y sin contratiempos, que puedan impactar de forma negativa en la calidad o legitimidad de la democracia.

Respecto de las carencias del Código Electoral hay dos cuestiones que resultan relevantes en el contexto actual. Por una parte, todo el capítulo referido al financiamiento de las campañas y de los partidos políticos; tema clave para evitar que la conjunción de grandes gastos con escasos controles facilite el ingreso de financiamiento ilícito a la política. Por otra parte, resta instalar en el debate el uso de las redes sociales en un contexto de polarización política asimétrica, que fomenta los discursos de odio y comportamientos abiertamente antidemocráticos. Este punto demanda regulación y capacitación para que la desinformación no afecte la calidad de los procesos electorales y del régimen democrático.

PUBLICACIÓN DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES • JUNIO - JULIO 2024

Las primeras elecciones del Instituto de Gestión Electoral

FEDERICO FAHEY DUARTE*

El autor, quien estuvo a la cabeza del Instituto de Gestión Electoral en los meses previos a las elecciones de 2023, nos detalla en este artículo las innumerables gestiones y los difíciles obstáculos que debieron ser superados para llevar adelante esas elecciones. En su análisis también asume las dificultades que debieron ser encaradas de forma más eficiente, siempre enfocado en rescatar el compromiso y el incansable trabajo de su equipo de gestión.

Introducción

El 25 de octubre de 2018, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la Ley Nº 6031, que creó el Instituto de Gestión Electoral como ente autárquico en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta ley es importante porque –además de dotar al ente con personería jurídica pública estatal, autarquía financiera e independencia funcional– establece que el Instituto debe ejercer sus funciones específicas de modo imparcial y en coordinación con las demás autoridades públicas, sin estar supeditado a directivas, instrucciones ni condiciones que se impartan o establezcan por sujetos ajenos a su estructura.

Desde sus inicios, quedó claro que el espíritu del legislador siempre fue alejar al Instituto de Gestión Electoral de las decisiones del jefe de Gobierno o de cualquier otra órbita o estructura terminal de poder. Por eso, la duración en el cargo de director del Instituto de Gestión Electoral es de cinco años, y su designación le corresponde a la Legislatura de la CABA con mayoría especial (dos terceras partes del total de los miembros).

* Exdirector titular (en comisión) del Instituto de Gestión Electoral. Abogado (UBA). Magíster en Derecho Administrativo (Universidad Austral).

La Ley Nº 6031 estipulaba que el Instituto de Gestión Electoral debía estar constituido para abril de 2020 y así entrar en vigencia ese mismo año; pero finalmente, pandemia de por medio, el Instituto se constituyó en diciembre de 2022, se aprobó su estructura en marzo de 2023 y, a partir de abril de ese año, comenzó a funcionar.

En coincidencia, el 11 de abril de 2023 el jefe de Gobierno dictó el Decreto Nº 109 /GCABA/2023, a través del cual convocó al electorado de la CABA a elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) el 13 de agosto de 2023 para que, en forma concurrente con las elecciones primarias nacionales, se elija un candidato/a a jefe/a de Gobierno, treinta candidatos/as a diputados/as titulares y respectivos suplentes, y siete candidatos/as a miembros integrantes titulares y sus suplentes de cada una de las quince Juntas Comunales de la CABA.

Asimismo, también convocó al electorado de la CABA a celebrar elecciones generales el 22 de octubre de 2023 en forma concurrente con las elecciones generales nacionales para elegir jefe/a de Gobierno y vicejefe/a de Gobierno de la CABA, treinta diputados/as titulares y sus suplentes, y siete miembros integrantes titulares y sus suplentes de cada una de las quince Juntas Comunales de la CABA. A su vez, dispuso que la eventual segunda vuelta electoral local sería realizada en la misma fecha que estableciera el Poder Ejecutivo Nacional en caso de segunda vuelta electoral nacional.

Por último, este decreto estableció que las elecciones convocadas debían realizarse mediante el instrumento de sufragio previsto en los Capítulos II y III, "Boleta Única" e "Incorporación de tecnologías al proceso electoral", del Título VII del Código Electoral de CABA.

Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO)

A través del Decreto N° 109/GCABA/2023, el Instituto de Gestión Electoral incorporó tecnologías electrónicas en el procedimiento de emisión del voto, escrutinio de mesa y transmisión de resultados provisorios para todas las etapas electorales de las elecciones convocadas por el jefe de Gobierno de la CABA. De esta forma, se implementó un Sistema Electrónico de Emisión de Boleta Única (art. 136 del Código Electoral de la CABA).

Pruebas y auditorías

El artículo 126 del Código Electoral de la CABA establece que es competencia del Instituto de Gestión Electoral aprobar los sistemas electrónicos para los procedimientos de emisión de voto, escrutinio de mesa y transmisión de resultados provisorios. A su vez, el artículo 128 dispone que el Instituto de Gestión Electoral debe implementar un proceso general de pruebas y auditorías de las tecnologías electrónicas a ser incorporadas en las etapas de emisión de voto, escrutinio de mesa y la transmisión y totalización de resultados en el escrutinio provisorio para evaluar si cumplen con los requisitos exigidos por el Código.

De acuerdo con la ley, el Instituto convocó a todos los proveedores que elaboran o diseñan tecnologías aplicables a procesos electorales que se encuentren inscriptos en el Registro Informatizado Único y Permanente de Proveedores (RIUPP) a presentar sus tecnologías para iniciar el proceso de pruebas y auditorías. Asimismo, también convocó al Tribunal Electoral a las agrupaciones políticas, a los fiscales partidarios, al Consejo Consultivo de Partidos Políticos, al Consejo Consultivo de Participación Cívico-Electoral y a los electores a participar del proceso de pruebas y auditorías, en los términos del artículo 130 del Código Electoral. Este artículo dispone que, antes de aprobar una tecnología específica y de acuerdo a lo establecido en el artículo 126, esta tecnología debe ser sometida a un proceso de controles, pruebas y auditorías durante un periodo de al menos treinta días corridos. Así, el proceso de observación de las tecnologías aplicables al proceso electoral que establece el Código Electoral se llevó a cabo en la Usina del Arte, entre el 18 de mayo y el 18 de junio del 2023.

Por su parte, el Instituto de Gestión Electoral le encomendó a la Universidad Tecnológica Nacional Facultad Regional Buenos Aires (UTN) y a la Universidad de Buenos Aires (UBA) las auditorías establecidas en el Código Electoral de la Ciudad de Buenos Aires.

El informe técnico de la UTN concluyó que

> Al finalizar el proceso de auditoría, se encontraron evidencias de que la solución

> propuesta ha implementado una arquitectura acorde a las necesidades y ha adoptado buenas prácticas en cuanto al desarrollo de la misma.
>
> El sistema propuesto da cumplimiento con lo establecido en el Código Electoral [...]. A partir de ello, el sistema se considera apto para su implementación y uso, con los fines definidos, sin dejar de lado en consideración las recomendaciones propuestas, entendiendo a un sistema como algo que tiene capacidad de evolucionar, iterable y que siempre debe estar enmarcado en un proceso de mejora continua, para cumplir los objetivos propuestos, en búsqueda de un impacto positivo en la sociedad y la democracia.

El informe técnico de la UBA argumentó que

> Se pudo verificar el correcto funcionamiento del hardware y del software del sistema proporcionado. Los procedimientos de votación y recuento se simularon correctamente generando las evidencias necesarias para llevar a cabo el proceso electoral. Se constató que, para los casos referentes al momento de votación y escrutinio en la escuela, el sistema dispone de procedimientos de contingencia. Los resultados del recuento de los votos de una urna pueden ser verificados independientemente del sistema, y en caso extremo se pueden realizar manualmente por las autoridades de mesa sin depender de tecnología alguna.

Concurrencia, boleta única electrónica y capacitación de las autoridades de mesas

En primer lugar, no debe pasarse por alto que se convocó a elecciones *concurrentes*; esto significa que, si bien las elecciones se desarrollan en la misma fecha que las elecciones nacionales, allí van a *concurrir* dos sistemas electorales en la misma elección: en las elecciones nacionales el sistema de boleta partidaria y, en las elecciones de la CABA, el sistema de boleta única electrónica (BUE).

En ese sentido, a través de la Licitación Pública N° 623-0749-LPU23, se le adjudicó a la empresa Grupo MSA SA la prestación del servicio. El proceso de licitación se separó en dos renglones: el primero a las elecciones PASO y generales y, el segundo renglón, a la eventual segunda vuelta. De esta manera, el segundo renglón solo se ejecutaría en caso de ser necesario.

Vale la pena recordar que el Grupo MSA SA es la misma empresa que prestó el servicio en las elecciones en 2015 en la CABA, cuando se utilizó por primera vez el sistema de BUE. Sin embargo, entre su vasta experiencia cabe poner de resalto que este sistema se utiliza desde hace catorce años en la provincia de Salta para elegir todas sus autoridades provinciales y locales, así como en la provincia de Neuquén desde hace ocho años.

Entonces, podemos afirmar que lo novedoso era la "concurrencia" y no la BUE que traía aparejada su complejidad: cómo hacer para que estos dos sistemas, convivan, funcionen y se complementen sin que ninguno afecte al otro, pero que a su vez sean lo suficientemente autónomos para producir cada uno sus propios resultados de manera eficiente.

Para desmenuzar esta complejidad hay que tener en cuenta que en cada mesa de votación las autoridades de mesa debían estar doblemente atentas, puesto que no solo tenían dos urnas, sino que, además, coexistían dos sistemas de votación; por lo tanto, al final de la jornada electoral, iban a tener que realizar dos escrutinios.

Para que esto pudiera llevarse a cabo de manera eficiente, era fundamental capacitar correctamente a las autoridades de mesa. El encargado de estas capacitaciones fue el Juzgado Federal con Competencia Electoral de la Capital Federal N° 1. Por su parte, este Instituto acondicionó dos salones de la Legislatura de la CABA para realizar las capacitaciones. Asimismo, el ente puso a disposición recursos humanos y dispositivos de emisión de la BUE (máquinas de votación) así como todos sus accesorios que, cabe advertir, solo se limitan a funcionar como máquinas de impresión de las elecciones que cada elector efectúa en la pantalla durante la jornada electoral de 8 a 18 h.

Para corroborar y tener un doble control una vez emitida (impresa) la boleta, el elector podía leer sus preferencias escogidas o podía acercar el chip de su boleta a la máquina para que mostrara en la pantalla cuáles habían sido sus elecciones. Si el elector no estaba de acuerdo con su elección, podía explicarle la situación a la autoridad de mesa quien rompería esa BUE y le entregaría una nueva para que el elector repitiera el acto electoral. Es importante mencionar que el dispositivo no almacena información, no cuenta, ni registra, ni siquiera tiene memoria. La máquina funciona como una impresora que –sin entrar en demasiados detalles técnicos– no imprime con tinta ni nada similar, sino a través de un sistema de termofusión.

Una vez finalizada la jornada electoral, las autoridades de mesa acercarían al lector del dispositivo el chip inserto en las boletas y configurarían la máquina en modo escrutinio para contabilizar las BUE. Vale destacar que cuando el dispositivo se encuentra en modo escrutinio ahí sí cuenta; pero únicamente las boletas que le acercan, es decir, no ha quedado registro de las impresiones que realizó a lo largo de esa jornada.

En virtud de la concurrencia, y a fin de agilizar las mesas de votación, desde el Juzgado Federal con Competencia Electoral, junto con el Instituto de Gestión Electoral y el Tribunal Electoral de la CABA, se implementó el sistema de votación o circuito denominado “M”. En este circuito, que atravesó simulacros en los que se consideraron los cinco “pasos” de votación, estaba presente la misma constante: si se desarrollaban de manera simultánea los cinco pasos, se facilitaría y agilizaría el circuito y se reduciría notablemente el tiempo de votación.

Este circuito consistía en:

- mientras un elector se presentaba a acreditar su identidad,
- otra persona debía estar votando para autoridades nacionales,

- otro elector debía estar entregando sobre de autoridades nacionales a la autoridad de mesa,
- otro ya debía estar votando frente al dispositivo de emisión de boleta, y
- un último elector introduciendo la BUE en la urna correspondiente, firmando padrón y retirando DNI.

Bajo este premisa, el Instituto de Gestión Electoral les otorgó a las autoridades de mesa un viatico adicional al ya fijado por la Dirección Nacional Electoral para estimular la capacitación y la asistencia el día de los comicios.

Audiencia de pantalla

El Código Electoral de la Ciudad le confiere al Instituto de Gestión Electoral la función de aprobar y publicar el diseño de visualización de las pantallas del sistema electrónico de emisión de boleta. Para ello antes debe celebrarse la audiencia de observación, en donde los apoderados de las agrupaciones políticas son escuchados respecto del diseño de las pantallas.

En tal sentido, el Instituto convocó a todas las agrupaciones políticas que oficializaron listas para participar en las elecciones PASO del día 13 de agosto de 2023 a la Audiencia de Observación de Pantalla del miércoles 19 de julio de 2023 a las 11 h en el Centro Cultural San Martín, donde se acondicionó un salón para que cada agrupación contara con un dispositivo de votación para realizar todas las pruebas necesarias. Al finalizar la jornada de observación, se suscribió un acta con todas las agrupaciones que participaron en la cual se dejó constancia de las observaciones formuladas por los asistentes. Luego, desde el Instituto se aprobó el diseño de la visualización de pantalla exhibida en la audiencia de observación con las modificaciones que fueran aceptadas para ser implementadas en las elecciones PASO de la CABA.

Urnas, útiles, logística, impresión de padrones y mobiliario

El Código Electoral de la Ciudad dispone que el Instituto de Gestión Electoral tiene a su cargo brindarles a los establecimientos de votación el material, los documentos y útiles electorales necesarios para el funcionamiento de cada mesa receptora de votos. Así, este Instituto contrató al Correo Oficial de la República Argentina SA para el servicio de logística general, provisión de materiales electorales, comunicaciones, infraestructura física y demás actividades vinculadas con las elecciones PASO, generales y eventual segunda vuelta.

Por otra parte, el artículo 34 del Código Electoral dispone que el Instituto de Gestión Electoral tiene a su cargo imprimir y distribuir los ejemplares del padrón definitivo para las PASO, elecciones generales y, de ser necesario, para la segunda vuelta electoral. Para eso, el Instituto contrató a SE Casa de Moneda para el servicio de impresión de padrones electorales.

A su vez, el artículo 13 del Código Electoral, pone en cabeza del director de este Instituto las funciones de “Realizar los actos, compras y contrataciones que sean necesarios

para la adecuada organización y funcionamiento del proceso electoral". Así, el Juzgado Federal con competencia electoral solicitó mediante oficios judiciales proveer un piso protector –ya sea de goma eva o material que corresponda– para un establecimiento de votación y 2.846 mesas y 5.590 sillas para las autoridades de mesa el día de las elecciones PASO 2023. Entonces, este Instituto de Gestión Electoral cumplió con lo requerido judicialmente.

Auditoría del 1 %

El artículo 133 del Código Electoral establece que

> Miembros del Tribunal Electoral y del Instituto de Gestión Electoral, Fiscales informáticos de las agrupaciones políticas y Observadores/as Electorales acreditados, realizarán un control de una muestra aleatoria de la tecnología electrónica aplicada que comprenda hasta el uno por ciento (1 %) de los dispositivos que se estén utilizando el día de la elección. En caso de encontrarse alguna falla recurrente en el sistema, se procederá a la auditoría del total de los dispositivos en los centros de votación afectados.

Para cumplir con lo normado, junto con el Tribunal Electoral de la Ciudad, se instrumentó el proceso de auditorías y control de la tecnología electrónica de emisión del voto utilizada durante la jornada electoral de las elecciones PASO:

1) El domingo 13 de agosto a las 8 h se sorteó, por cada una de las quince comunas, un establecimiento de votación entre aquellos diez que cuenten con mayor cantidad de mesas de electores/as nacionales y mesas de electores/as extranjeros/as en esa sección.

2) Luego, dentro de cada uno de los establecimientos de votación se sorteó una mesa en la que efectuar la auditoría.

3) Las auditorías se desarrollaron en cada uno de los establecimientos de votación a partir de las 9 h del día de los comicios, a través de equipos compuestos por el delegado judicial del establecimiento de votación, un miembro del Instituto de Gestión Electoral y un fiscal informático de cada lista en condiciones de participar del proceso electoral en curso.

4) Cada equipo auditor verificó junto con el técnico asignado en cada establecimiento, el contenido del DVD utilizado por el dispositivo electrónico del sistema de emisión de boleta auditado. A tal fin, se comparó el *hash* que se extraería del DVD del dispositivo auditado con el que surgió en la audiencia en la que se quemó el DVD de muestra final.

5) Se labró un acta con el resultado de la auditoría al que suscribió el/la representante del Tribunal Electoral, el/la miembro del Instituto de Gestión Electoral y el/la fiscal informático/a de cada lista que se encuentre presente.

El 13 de agosto de 2023 a las 8 h el resultado del sorteó dictó que la auditoria se realizaría en estas mesas y establecimientos:

- Comuna 1: Esc. N° 13 "Gral. San Martín". San Martín 458 (MESA 207)
- Comuna 2: Inst. Vocacional Argentino. Charcas 3034 (MESA 902)
- Comuna 3: Esc. N° 11 "Manuel Belgrano". Cochabamba 2830 (MESA 1308)

- Comuna 4: Esc. N° 3 “Juan Martín Gutiérrez”. Rocha 1226 (MESA 1671)
- Comuna 5: Inst. San Francisco de Sales. Hipólito Yrigoyen 3900 (MESA 2093)
- Comuna 6: Esc. N° 8 “Pcia. de San Juan”. Cnel. Apolinario Figueroa 1077 (MESA 9649)
- Comuna 7: Inst. Santa Clara. Zuviria 2660 (MESA 9748)
- Comuna 8: Esc. N° 5 “Armada Argentina”. Av. Larrazabal 4520 (MESA 9891)
- Comuna 9: Esc. N° 17 “Juan Galo Lavalle”. Gral. Eugenio Garzón 3950 (MESA 9982)
- Comuna 10: Club CANBA. San Blas 4577 (MESA 10061)
- Comuna 11: Esc. N° 24 “Defensa de Buenos Aires”. Ricardo Gutiérrez 3246 (MESA 10130)
- Comuna 12: St. Patrick’s School-Primaria. Nahuel Huapi 4141 / 4165 (MESA 5335).
- Comuna 13: Universidad Torcuato Di Tella. Av. Figueroa Alcorta 7350 (MESA 5962)
- Comuna 14: Esc. N°14 “Pcia. de Rio Negro”. Arévalo 1408 (MESA 10346)
- Comuna 15: Esc. N° 1 “Rubén Darío”. Otero 271 (MESA 10418).

El control constató que todos los dispositivos electrónicos funcionaban correctamente y se labró un acta por cada mesa de votación auditada.

Elecciones generales

El 27 de agosto de 2023 el jefe de Gobierno de la CABA dictó el Decreto N° 228 /GCABA/2023, que modificó parcialmente el anterior decreto de convocatoria que había implementado el “régimen de simultaneidad de elecciones previstas en la Ley Nacional N° 15.262, para las elecciones generales y eventual segunda vuelta, las cuales se realizarán con sujeción a dicha Ley y al régimen electoral nacional”. En ese sentido, el nuevo decreto estableció que “las boletas de sufragio de las autoridades locales estarán separadas de las boletas de autoridades nacionales, sin perjuicio de que se sujetarán a las características establecidas en el artículo 62 y siguientes del Código Nacional Electoral”.

Rescisión de contrato de la BUE

El Decreto N° 228/GCABA/2023 dispuso que se utilice el mismo método electoral que establece el Código Nacional Electoral, instrumentado a través de boletas de sufragio de papel y no de dispositivos electrónicos de votación.

Ahora bien, ante esta nueva situación, y sobre la base de lo establecido en el nuevo decreto, resultó imperioso efectuar el análisis correspondiente sobre el estado del contrato suscripto oportunamente con la empresa GRUPO MSA SA para rescindirlo de mutuo acuerdo sin aplicar ninguna multa. Las partes entendieron que correspondía pagar únicamente por los servicios prestados; es decir, las elecciones PASO y obligatorias. Cabe aclarar que el contrato con la empresa estaba separado por hitos y, en consecuencia, solo se le abonaron los cumplidos y certificados.

Debate público entre candidatos

El Capítulo II del Código Electoral incorpora el debate público al proceso electoral de la CABA. El artículo 63 establece que es obligatorio realizar y participar de debates preelectorales públicos entre candidatos/as a jefe/a de Gobierno, así como también entre uno/a de los/as primeros/as dos candidatos/as de cada lista oficializada correspondiente a diputados/as y a miembros de Junta Comunal, y le otorga al Instituto de Gestión Electoral la tarea de organizarlos.

De acuerdo con el artículo 66 del Código Electoral, se desarrolló la audiencia el 12 de septiembre de 2023, a la que fueron convocados representantes de todas las agrupaciones políticas que participaran de las elecciones generales, representantes del Tribunal Electoral de la Ciudad, representantes de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, y el Consejo Consultivo de Participación Cívico-Electoral. Allí, se logró un consenso inicial sobre el lugar propuesto para los debates y que estos se llevarían a cabo sin la presencia de público. Se determinó que los/as candidatos/as a jefe de Gobierno podrían contar con un máximo de diez asesores, los/as candidatos/as a diputados/as hasta cinco asesores, y los/as candidatos/as a integrar las Juntas Comunales hasta un máximo de tres asesores.

En cuanto a las fechas de los debates, todas las fuerzas presentes coincidieron en que los debates legislativos y el de candidatos a la jefatura de Gobierno no se llevarían a cabo el mismo día. También se acordó evitar cualquier debate el día del primer debate presidencial. Tras varias consideraciones, se decidió que el debate para candidatos/as a jefe/a de Gobierno se realizaría el día 27 de septiembre a las 2 h, el de diputados/as el día 29 de septiembre a las 20 h y el debate para miembros de la Junta Comunal se produciría entre el 2 y el 6 de octubre. Este último constaría de tres turnos de debates por día, uno a las 14 h, otro a las 15:30 h y otro a las 17 h, con una duración aproximada de 1 h por turno.

Respecto a la estructura de los debates, en general se logró consenso en aspectos como la apertura, presentación de candidatos/as, debate de ejes temáticos con sus respectivos tiempos de exposición, la posibilidad de preguntas cruzadas y cierre. De acuerdo con las propuestas formuladas, los ejes temáticos se estructuraron así

- Jefe/a de Gobierno y diputados/as:

a. Autonomía, sistema político, justicia y seguridad

b. Educación, salud, cultura, desarrollo humano, género y diversidad

c. Vivienda, ambiente y desarrollo productivo

d. Infraestructura, gestión urbana y código urbanístico

- Miembros de las Juntas Comunales:

a. Descentralización, competencias concurrentes y políticas especiales

b. Obras y mantenimiento comunal, espacios verdes, participación y servicios a la comunidad.

Respecto a los moderadores, se acordó solicitar la participación de los cinco "canales tradicionales" (TV Pública, Trece, Telefé, América y Canal 9). También se sumó el Canal de la Ciudad para el debate de la jefatura de Gobierno y se determinó que los debates legislativos y de comuneros/as serían moderados por periodistas de este medio.

Tras alcanzar acuerdos básicos, desde el Instituto se informó que todos los asuntos relacionados con la implementación de los debates serían sorteados entre las fuerzas políticas participantes. Según lo acordado durante la audiencia, el lunes 18 de septiembre de 2023 a las 14 h se llevaron a cabo los sorteos destinados a los debates. Durante esta sesión, se determinó el orden de los ejes temáticos, la disposición de los candidatos en el escenario y el turno de intervención de los moderadores. Asimismo, también se sortearon el orden de gráficos, ubicaciones y vestuarios para todas las categorías, el orden de exposición y preguntas de los participantes en cada categoría, así como el orden de los temas. Finalmente, se sorteó el orden de los moderadores para el debate de candidatos a jefe de Gobierno.

Los debates se llevaron a cabo de manera fluida y organizada, respetando los acuerdos previamente establecidos entre las agrupaciones políticas. Tanto los/as moderadores/as designados para el debate de la jefatura de Gobierno como los periodistas encargados de moderar los debates legislativos y de miembros de la Junta Comunal cumplieron con profesionalidad las pautas y tiempos acordados.

Es importante destacar que los debates fueron transmitidos íntegramente por el Canal de la Ciudad, pero que estaban a disposición del resto de las señales de aire para que sean transmitidos si así lo deseaban.

Aporte para impresión de boletas

El Decreto N° 228/GCABA/2023 estableció la simultaneidad de elecciones previstas en la Ley Nacional N° 15262, con sujeción al Régimen Electoral Nacional: "las boletas de sufragio de las autoridades locales estarán separadas de las boletas de autoridades nacionales, sin perjuicio de que se sujetarán a las características establecidas en el artículo 62 y siguientes del Código Nacional Electoral…".

Cabe aclarar que el Código Electoral de la CABA no prevé utilizar la boleta papel partidaria, sino únicamente la Boleta Única ya sea en formato papel o electrónica. Por esta misma razón, el Código no autoriza ni prevé que el Instituto de Gestión Electoral realice aportes dinerarios en favor de las agrupaciones políticas para solventar el costo de la impresión de boletas.

En ese sentido, algunas de las funciones del Instituto de Gestión Electoral, asignadas por la Ley Nº 6031, son organizar y administrar el proceso electoral a través de participar en todas las instancias correspondientes, y distribuir el aporte público para el financiamiento de las campañas electorales y el espacio de publicidad de campaña según esta ley.

A pesar de que el Instituto de Gestión Electoral tiene todas esas funciones, no está

autorizado a disponer de fondos públicos para pagarle a las agrupaciones políticas y hacer frente a la impresión de boletas partidarias. Por este motivo, la agrupación política "Frente de Izquierda y de Trabajadores Unidad" interpuso acción de amparo ante el Tribunal Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para ordenarle al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que le asigne y pague a los partidos políticos, y alianzas que han oficializado listas, el costo de impresión de boletas para los cargos electivos locales hasta un número equivalente a dos boletas y media por cada elector registrado. Ante tal requerimiento, el Tribunal Electoral hizo lugar parcialmente a la demanda y ordenó que se le asigne a la agrupación política accionante los importes correspondientes conforme el método de cálculo establecido en la sentencia.

Cabe destacar que la sentencia en cuestión no fue apelada por las partes y que, luego de cumplir con lo estipulado en la sentencia, el resto de las agrupaciones políticas presentaron notas formales a este Instituto que solicitaban el aporte público para la impresión de boletas. Este Instituto resolvió asignar los fondos por resultar razonable y de acuerdo con la fórmula y los lineamientos de la sentencia del Tribunal Electoral.

Impresión de afiches para cuarto oscuro móvil

El Decreto N° 228/GCABA/2023 estableció que "las boletas de sufragio de las autoridades locales estarán separadas de las boletas de autoridades nacionales…". De acuerdo con esta decisión el Juzgado Federal resolvió que dentro del mismo biombo (cuarto oscuro móvil) estarían sobre el margen derecho las boletas para cargos nacionales y, sobre el margen izquierdo, las boletas para cargos locales.

En ese sentido, el Juzgado Federal con competencia electoral le requirió a este Instituto imprimir la cartelería para guiar al lector en los cuartos oscuros móviles durante las elecciones generales del 22 de octubre de 2023. No obstante, cuando se consideraron los términos en este afiche que expresaba "Recuerde que puede elegir ambas boletas", el Instituto entendió que esta redacción podría inducir al elector a considerar la no obligatoriedad de sufragar en ambas jurisdicciones, independientemente de si efectivamente se elegirá a algún candidato o no para cada una. En razón de lo expuesto, se remitió nota al Juzgado Federal con Competencia Electoral y se propuso modificar la redacción por: "Recuerde que se vota en ambas categorías". Desde el Juzgado Federal Electoral aceptaron la propuesta y el Instituto imprimió los afiches con esta última leyenda.

Limpieza

El Juzgado Federal con Competencia Electoral de la Capital Federal solicitó a este Instituto, arbitrar los medios necesarios para proveer el servicio de limpieza para los establecimientos de votación o, en su defecto, artículos de limpieza para utilizarse en la jornada electoral del día 22 de octubre 2023.

Para eso, se decidió dividir a la CABA en nueve regiones, dado que no había ninguna empresa que pudiera llevar a cabo por sí sola la limpieza de los 1.097 establecimientos de votación. Así, se tramitó desde el Instituto la contratación del servicio de limpieza para los establecimientos de votación para estas elecciones generales. Si bien en la CABA no se realizó la segunda vuelta electoral, de todas formas el Juzgado Federal solicitó el servicio de limpieza de los establecimientos de votación para la segunda vuelta electoral nacional desarrollada el 19 de noviembre de 2023.

Conclusiones

En primer lugar, cabe aclarar que esta es una mera enumeración de algunas de las tareas del Instituto de Gestión Electoral, ya que aún restan por mencionar innumerables gestiones realizadas por este organismo, que tuvo su bautismo electoral el 13 de agosto de 2023. Hay que tener presente que, apenas cuatro meses después de haber sido puesto en funcionamiento, este Instituto enfrentó el difícil desafío de organizar las elecciones PASO, en las cuales concurrieron dos sistemas electorales distintos.

Esta gestión ha sido posible gracias al compromiso y dedicación de un excelente equipo, así como al valioso aporte de cada una de las personas que forman parte del Instituto de Gestión Electoral. Con tan solo cuatro meses de vida del ente, la cooperación y el trabajo en equipo han sido fundamentales para superar desafíos y lograr llevar adelante una elección.

En igual sentido, se debe reconocer y agradecer la solidaridad y el compromiso desinteresado por compartir su experiencia y trayectoria del resto de los actores involucrados en el proceso electoral: el Juzgado Federal con competencia electoral, el Tribunal Electoral de la Ciudad de Buenos Aires, la Dirección Nacional Electoral, el Consejo Consultivo de Participación Cívico-Electoral, el Consejo Consultivo de Partidos Políticos, las reparticiones implicadas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, las empresas contratantes, y de todos aquellos participantes que hicieron que todo esto fuera posible.

Por otro lado, también es justo reconocer que, a pesar de todo el esfuerzo derramado, no siempre los resultados fueron los esperados porque hubo tareas y gestiones que pudieron haberse ejecutado de manera más eficiente. Por eso, quiero manifestar que, en este recorrido, en el cual tuve el honor de liderar el Instituto de Gestión Electoral, hemos enfrentado desafíos, soportado equivocaciones y celebrado logros; pero, por sobre todas las cosas, hemos trabajado incansablemente para que las elecciones en la CABA se desarrollen de la mejor manera y sin contratiempos, con el objetivo siempre puesto en mejorar la calidad de vida de todos los habitantes y electores de la Ciudad.

LIBRERÍA
Editorial Jusbaires

Av. Julio A. Roca 534
Lunes a viernes
10 a 17 hs.

Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura

JUS BAI RES EDITORIAL

WEB
EDITORIAL JUSBAIRES

Escaneá, leé y descargá todas nuestras publicaciones gratuitas

www.editorial.jusbaires.gob.ar

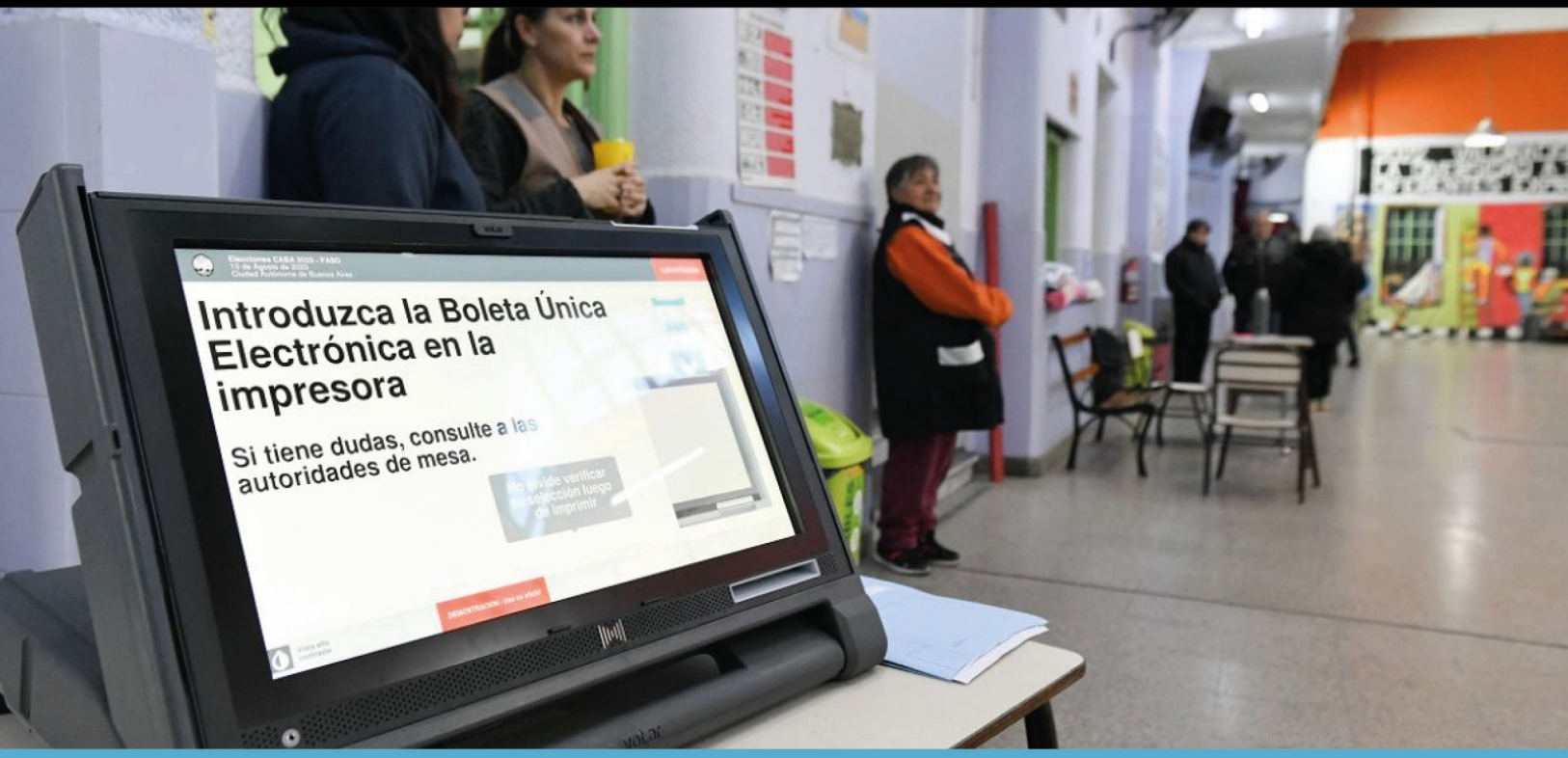
QR

Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura

JUS BAI RES EDITORIAL

pensar JUSBAIRES

www.pensar.jusbaires.gob.ar | pensar@jusbaires.gob.ar | facebook.com/pensar.jusbaires.gob.ar



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura

JUS BAI RES EDITORIAL