

## Cambios en la forma de votar. La experiencia de la boleta única en Santa Fe

Julia Pomares • Marcelo Leiras • María Page • Julieta Lenarduzzi

En la Argentina utilizamos el sistema de votación de boletas múltiples, una por partido político o alianza. Sin embargo, algunas provincias comenzaron a introducir cambios en la forma de votar que están siendo implementados por primera vez durante 2011.

Si bien los sistemas adoptados en cada caso son muy diversos (como la boleta única o variantes de la automatización del voto), estas reformas tienen una característica común: el Estado asume la responsabilidad de llevar las opciones electorales a las mesas de votación, y garantizar así al elector que encontrará toda la oferta electoral y a cada partido, que sus candidatos estarán disponibles para ser votados.

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

Aquí presentamos los resultados de la evaluación de la implementación de la boleta única por categoría en la provincia de Santa Fe. Por un lado, analizamos las percepciones de los votantes y de los dirigentes partidarios sobre la facilidad de uso y la confianza del nuevo sistema. Por otro, estudiamos su impacto sobre el comportamiento electoral de los votantes y sobre las estrategias de campaña electoral.

Los hallazgos de una encuesta a 1.199 votantes, una observación no participante y entrevistas a dirigentes políticos y apoderados de las principales fuerzas políticas de la provincia se traducen en las siguientes lecciones: (a) la gran mayoría de los electores encuentra que la boleta única es fácil de usar, y está de acuerdo con la reforma; (b) la boleta única parece fortalecer la confianza en la integridad de las elecciones; y (c) los dirigentes políticos también tienen una valoración positiva del nuevo sistema, pero aprecian las garantías que aporta al proceso electoral por sobre las ventajas en cuanto a su rapidez y facilidad de uso.

El análisis estadístico de los resultados electorales de 2007 y 2011 muestra que: (a) se confirma la percepción de facilidad, ya que el número de votos positivos se mantuvo en los niveles anteriores a la reforma; (b) con el nuevo sistema aumentó la probabilidad de emitir un voto nulo mientras que el voto en blanco se redujo en una medida similar, de forma que parte del voto nulo puede deberse a errores al intentar emitir votos en blanco; y (c) el sistema de boletas por categoría parece haber aumentado el voto cruzado, aunque éste no fue automático ni igual para todas las categorías ni para todos los partidos políticos.

## Presentación

La forma de votar que utilizamos en nuestro país –a través de boletas múltiples, una por cada partido político o alianza– se mantiene intacta desde hace décadas.

En este sistema de votación la responsabilidad por el diseño, la impresión, la distribución y la fiscalización de las boletas recae sobre los partidos políticos.

En este año electoral, varias provincias comenzaron a ensayar cambios en la forma de votar. Salta introdujo el sistema de voto electrónico para un 33% del padrón provincial, Santa Fe fue pionera en la implementación de la boleta única para sus elecciones provinciales, y unas semanas después, Córdoba siguió el mismo camino.

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

En particular, en este documento se analiza la experiencia de implementación de la boleta única por categoría en Santa Fe<sup>1</sup>. Este ejercicio se hizo con dos objetivos: conocer las percepciones de los votantes y de los dirigentes partidarios sobre la facilidad de uso y la confianza del nuevo sistema, y evaluar su impacto sobre el comportamiento electoral de los votantes y sobre las estrategias electorales de los partidos. Para ello, se

---

<sup>1</sup> En el marco de esta serie, en agosto de este año, hemos publicado: Pomares, Julia; Leiras, Marcelo; Page, María; Tchintian, Carolina y Peralta Ramos, Anastasia: “Cambios en la forma de votar. La experiencia del voto electrónico en Salta”, *Documento de Políticas Públicas/ Recomendación N°94*, CIPPEC, Buenos Aires, disponible en: <http://www.cippec.org/Main.php?do=documentsDownload&id=519>.

encuestó a 1.199 votantes durante el día de la elección general del 24 de julio, se realizó una observación no participante en unidades muestrales de la provincia durante las elecciones primarias y generales, y entrevistas a dirigentes políticos y apoderados de las principales fuerzas políticas durante los meses de agosto y septiembre de 2011<sup>2</sup>.

## La introducción del sistema de boleta única en Santa Fe

La Ley 13.156 que introdujo el sistema de boleta única surgió por iniciativa legislativa, a partir de un proyecto presentado en 2008 por Pablo Javkin, un diputado de la Coalición Cívica –que en Santa Fe integra el Frente Progresista Cívico y Social, desde 2007 a cargo del Poder Ejecutivo provincial–.

Hay dos aspectos del contexto en el que se sancionó esta reforma que son importantes. En primer lugar, que la iniciativa de cambio no tuvo apoyo unánime en la Cámara baja. El segundo, que la ley fue promulgada con escasa antelación (90 días) a su primera implementación.

El proyecto recibió media sanción en la Cámara de Diputados en junio de 2010 con el voto positivo del Frente Progresista y de un diputado justicialista, mientras el resto de los diputados se abstuvo o votó en contra de la medida. El proyecto aprobado establecía el debut para las elecciones provinciales generales y no para las primarias<sup>3</sup>, tal como finalmente ocurrió.

Durante el debate, los argumentos en contra de la reforma fueron esencialmente tres: (1) que el sistema favorecería la personalización de la política y debilitaría a los partidos políticos –al erosionar la solidaridad

---

<sup>2</sup> Para más detalles sobre la metodología utilizada, consultar el Anexo metodológico de este documento.

<sup>3</sup> El régimen de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias para la selección de candidatos a cargos electivos provinciales se rige por la Ley 12.367, sancionada en 2004, y se implementó por primera vez en 2007.

intrapartidaria durante la campaña electoral-; (2) que la reforma debía ser, directamente, el cambio hacia un sistema de voto electrónico —especialmente para agilizar el escrutinio—, y (3) que sería de difícil implementación y generaría confusión en los votantes. El primero de estos argumentos, que advierte sobre el impacto en el sistema político y partidario, está directamente asociado con el tipo de boleta única escogido en Santa Fe (por categoría), mientras que los otros dos se referían al sistema en general.

El Senado, con mayoría justicialista, aprobó la reforma prácticamente por unanimidad en la última sesión del año 2010, pese a las bajas expectativas de que esto ocurriera. Finalmente, el gobernador, Hermes Binner, promulgó la ley en diciembre de ese mismo año, momento en el que también dispuso el debut de la boleta única para las elecciones primarias provinciales del 22 de mayo de 2011.

Así, la reforma fue introducida apenas 90 días antes de su puesta en funcionamiento, por lo que la implementación debió hacerse en un plazo de tiempo muy escaso. A su vez, se avizoraba que la elección sería bastante compleja desde el punto de vista de la administración electoral. La gran cantidad de categorías en juego (gobernador, diputado provincial, senador provincial, intendente y concejal) y la experiencia de las primarias de 2007 (hubo gran cantidad de precandidaturas), así lo indicaban.

## **El modelo de boleta única de Santa Fe**

El sistema de boleta única implica que toda la oferta electoral es presentada en una única boleta suministrada por la autoridad estatal, y en la que cada elector debe marcar su preferencia electoral.

Además, las boletas sólo están disponibles en los lugares de votación, de donde no pueden ser extraídas legalmente. Así, **el sistema de boleta única asegura a los votantes una oferta electoral completa y, a los parti-**

**dos, que sus candidatos estarán disponibles en todas las mesas de votación durante toda la jornada electoral.**

El diseño de la boleta única puede variar sustancialmente. **La versión introducida en la provincia de Santa Fe tiene, por ley, un diseño por categoría.** El votante recibe una boleta para cada categoría de cargos a elegir (una para gobernador y vice, otra para diputados, etc.) en la que aparecen todas las listas que compiten en esa categoría, identificadas por el número de orden, el símbolo del partido o frente, la foto del candidato, el número y nombre del partido y el nombre del candidato. Con el nuevo sistema, también desaparece el sobre y los votantes sólo deben doblar la boleta para introducirla en la urna.

**La boleta incluye, además, un casillero de “voto en blanco”.** Aquí, a diferencia de lo que ocurre en el sistema de boleta múltiple, en el que el voto en blanco se realiza por omisión, debe hacerse una marca para expresar esta opción. De lo contrario, el voto se computa como nulo.

En consonancia con el diseño de la boleta, **la reglamentación dispuso la utilización de urnas de cinco bocas** para llegar al momento del escrutinio en mesa con las boletas ya separadas por categoría. También **se eliminó el cuarto oscuro, que fue sustituido por un recinto de votación** en donde se colocan hasta 5 boxes de votación, y la mesa para las autoridades comiciales y los fiscales.

## **Los principales hallazgos**

### **Las percepciones generales sobre el cambio de sistema de votación**

**La gran mayoría de los votantes, las autoridades de mesa, los fiscales partidarios y los dirigentes políticos consultados tienen una opinión positiva sobre el sistema de boleta única implementado en la provincia y se manifiestan de acuerdo con el cambio.**

El 94,8% de los votantes encuestados respondió que el sistema es “muy bueno” o

“bueno”, y esa distribución de las opiniones se mantiene igual si se desagrega por género, edad y nivel educativo. Además, el 92,7% de los consultados manifestó estar de acuerdo con el cambio de sistema.

Según lo registrado en la observación no participante del acto electoral, hay una percepción generalizada –en los votantes, autoridades de mesa y fiscales– de que el sistema es mejor que el anterior. Inclusive, se registraron con alta frecuencia expresiones de los electores a favor de su implementación en las elecciones nacionales.

Las autoridades de mesa consultadas manifestaron que el nuevo sistema es más fácil, ágil y claro para el votante, y que simplifica el escrutinio. Los fiscales consideraron que facilita su tarea durante la votación, porque ya no tienen que estar pendientes de las boletas.

Como la forma de votar afecta las reglas que rigen la competencia política, la sustentabilidad en el tiempo de la reforma requiere el acuerdo de la mayor cantidad de partidos posibles. Por este motivo, también se consultó a apoderados y dirigentes de los principales partidos políticos de la provincia su opinión sobre el nuevo sistema: todos los entrevistados, sin excepción, se manifestaron a favor de la reforma.

Sobre este punto es interesante observar que **la experiencia de la implementación y la excelente acogida por parte de una amplia gama de actores parecen haber revertido las posiciones adversas que se habían manifestado durante el tratamiento legislativo de la reforma.** De acuerdo a las opiniones recogidas en las entrevistas con dirigentes partidarios, ahora la boleta única es aceptada por los principales actores de la arena electoral como una forma de votar superadora del sistema anterior.

Sin embargo, hay dos desventajas que señalaron los dirigentes partidarios, que merecen ser consideradas en el futuro: el alto costo del nuevo sistema y que no permite reducir los tiempos del escrutinio.

Entre los atributos de la boleta única, **los votantes y autoridades de mesa valoraron primordialmente la facilidad, la rapidez y la claridad con la que el nuevo sistema presenta la oferta electoral. Los referentes políticos, en cambio, valoraron en primer lugar las garantías y la equidad que la boleta única aporta al proceso electoral por sobre su fácil uso y rapidez.**

## **La rapidez y facilidad del nuevo sistema**

La gran mayoría de los electores encuestados opinó que votar con el nuevo sistema es rápido y sencillo, y que la boleta presenta con claridad las opciones electorales.

### **Rapidez**

**El 93,7% de los consultados respondió que el proceso de votar fue “muy rápido” o “rápido”. Los datos obtenidos durante la observación no participante<sup>4</sup> parecen confirmar estas percepciones:** la operación de votar, desde que el elector llegaba a su mesa hasta que le devolvían el documento demoró en promedio 6 minutos, el tiempo mínimo registrado fue de 4 minutos, y el máximo de 10. No es posible comparar este dato con el tiempo de votación que tomaba el sistema anterior de boletas múltiples pero las autoridades de mesa consultadas durante la observación percibieron que el tiempo de votación se redujo considerablemente. Según manifestaron, esto se explica principalmente por el uso de varios boxes de votación –que evita que se formen largas filas.

### **Facilidad**

En cuanto a la facilidad o dificultad para utilizar el nuevo instrumento de votación, **el 96,2% de los electores encuestados manifestó que votar le resultó “muy fácil” o “fácil”.** A su vez, el 74,1% de los encuestados consideró que este sistema es más fácil que el

---

<sup>4</sup> En el marco de la observación no participante se tomó el tiempo de 169 votantes en distintos centros de votación.

anterior, el 19,7% manifestó encontrar el mismo grado de dificultad en ambos sistemas y apenas un 4,4% sostuvo que el sistema de boleta única le resultó más difícil que el anterior.

En el mismo sentido, **la gran mayoría de los votantes encuestados (94,2%) dijo no haber experimentado problemas para identificar y marcar la opción deseada, y sólo el 4% dijo haber solicitado ayuda.**

En definitiva, un 75% de los encuestados consideró que el nuevo sistema es más rápido y fácil que el sistema anterior de boletas múltiples por partido.

Las autoridades de mesa coincidieron en estas opiniones y adjudicaron la mayor rapidez al uso de varios cubículos de votación y a la claridad de la boleta, que permite identificar y marcar la preferencia con facilidad.

Los apoderados y dirigentes políticos consultados destacaron que con la boleta única la oferta se presenta de manera más ordenada y equitativa, además de imprimirle mayor rapidez y facilidad al acto electoral.

### **La confianza del nuevo sistema**

Más allá de lo rápido y fácil de su uso, un aspecto fundamental de cualquier sistema de votación es la confianza que ofrece sobre el proceso electoral.

Por este motivo, se evaluaron las percepciones de los votantes respecto de dos dimensiones: la confianza en que el voto emitido es efectivamente registrado y contabilizado, y la confianza en su carácter secreto.

Las opiniones recogidas mediante la encuesta muestran que **la gran mayoría de los votantes (84,4%) cree que el sistema de boleta única implementado en la provincia es un instrumento eficaz para la expresión de la preferencia electoral y la correcta contabilización de los votos.**

Con respecto a la confianza en el secreto, **la eliminación del cuarto oscuro y del**

**sobre no parece haber tenido un efecto negativo en la confianza del electorado respecto de la preservación de la confidencialidad del voto.** La inmensa mayoría de los encuestados (88%) confía en que su voto es secreto.

En el marco de estos altos niveles de confianza, los datos muestran que la edad y el nivel de instrucción parecen tener cierta influencia sobre la percepción de seguridad respecto de la boleta única.

**Los adultos mayores tienen mayor confianza que los jóvenes en que su voto fue contabilizado correctamente.** Este dato refuta las percepciones previas de que los adultos mayores tendrían desconfianza por el temor a no poder registrar su voto correctamente debido a la costumbre de llevar la boleta partidaria desde su casa.

Por otro lado, **a mayor nivel de instrucción aumenta la confianza en el sistema, tanto respecto del correcto registro y contabilización como de la preservación de la secrecía del voto.** Una explicación posible es que a mayor nivel educativo, más fácil resulta el uso del sistema de boleta única y, por lo tanto, mayor confianza se le tiene. Realizamos para ello un análisis inferencial econométrico que confirma esta hipótesis (Anexo, cuadro 1). Más allá de que la facilidad de uso fue generalizada, esta fue aún mayor entre quienes tienen mayor nivel educativo.

Según surge de las encuestas realizadas, **la introducción de la boleta única parece haber contribuido a fortalecer la (de por sí) alta confianza en la integridad del proceso electoral**<sup>5</sup>. Uno de cada cuatro electores consultados relaciona directamente a la boleta única con la percepción de integridad de las elecciones provinciales. Por su parte, quienes relacionan el nuevo sistema con la percepción de falta de "limpieza" de los comicios representan apenas el 1,4% del total de encuestados.

---

<sup>5</sup> Solamente un 20% de los electores consultados manifestó algún grado de duda respecto de la "limpieza" de las elecciones.

Los dirigentes políticos entrevistados destacaron dos factores que contribuyen a la transparencia y la integridad del proceso electoral: la mayor libertad de elección y autonomía que el nuevo sistema brinda al votante y la provisión de la oferta electoral completa.

Por último, los fiscales consultados opinaron que el nuevo sistema, al eliminar el manejo estratégico de las boletas durante la votación, aporta transparencia y reduce la conflictividad entre los fiscales durante los comicios. Sin embargo, expresaron opiniones negativas acerca del abandono de la práctica de distribución de boletas partidarias y el modo en que la boleta por categoría desincentiva el voto al mismo partido para todos los cargos en juego.

## **Las percepciones sobre los efectos político-electorales del cambio de sistema de votación**

Todo cambio en el instrumento de votación modifica la forma en la que las opciones electorales son presentadas a los votantes y la mecánica del acto de votar.

De esta forma, es esperable que la introducción de la boleta única por categoría tenga un impacto en el comportamiento de los partidos. Esto es, en la forma en que seleccionan a sus precandidatos, en las estrategias de campaña y en el modo en el que fiscalizan los comicios.

### ***La definición de las precandidaturas***

Los apoderados y dirigentes entrevistados coincidieron en sostener que el nuevo instrumento de votación, al eliminar el efecto arrastre de la “sábana horizontal”, **provoca un cambio en la forma en la que se definen las precandidaturas**. La boleta por categoría, al erosionar la solidaridad entre candidatos de distintas categorías, conlleva estrategias de campaña diferenciadas. **Así, perderían peso en la decisión de las precandidaturas los miembros con control sobre el territorio y los precandidatos a cargos ejecutivos, y en su lugar comenzaría a influir más la imagen pública de los aspirantes.**

Si bien el diagnóstico sobre estos cambios fue compartido por la mayoría de los dirigentes partidarios entrevistados, no todos recibieron los cambios con las mismas expectativas. Algunos evaluaron la reforma de manera negativa, al entender que alienta la personalización de la política y el debilitamiento de las organizaciones partidarias. Otros, por el contrario, vieron con buenos ojos la mayor visibilidad que el nuevo sistema otorga a las categorías legislativas. En estos casos, la apuesta está en que las elecciones de diputados, senadores y concejales se transformen en una verdadera instancia de rendición de cuentas; con la expectativa de que se mejore la calidad de los precandidatos y el debate sobre la agenda legislativa.

Más allá de la valoración del cambio que produciría la boleta única, creemos que el argumento sobre la personalización de la política y el debilitamiento de los partidos es endeble. Parece exagerado pensar que el uso de boletas separadas pueda producir debilidad en organizaciones partidarias previamente robustas. Es más verosímil pensar que el sistema fue aceptado por miembros de partidos que, o bien confían en poder promover similares niveles de apoyo para todos sus candidatos independientemente de las facilidades que ofrezca el sistema de emisión de votos, o bien creen poder convivir con niveles de apoyo disímiles entre arenas electorales. En este último caso, el sistema de votación adoptado sería más consecuencia que causa de la baja solidaridad electoral.

Por último, todos los dirigentes consultados coincidieron en destacar un aspecto positivo de la oficialización de precandidaturas con el nuevo sistema. Al asumir el Estado la responsabilidad por la impresión de las boletas, se elimina el incentivo a presentar candidaturas con el mero objeto de recibir el aporte estatal para su impresión (lo que se había constituido en una práctica habitual en los últimos años, tanto en Santa Fe como en el resto del país).

## ***Las estrategias de campaña electoral***

También fue generalizada la opinión de que el nuevo sistema cambia la forma de hacer campaña.

Los dirigentes entrevistados manifestaron que, **al desaparecer el efecto arrastre entre categorías, la campaña exige instalar individualmente a cada uno de los candidatos para los distintos cargos.** Esto no sólo alienta, en alguna medida, la personalización de la campaña, sino que a su vez la hace más larga y con mayor gasto en publicidad (en desmedro de los partidos con menos recursos<sup>6</sup>). Al mismo tiempo, sostuvieron, la boleta por categoría **genera incentivos para que los precandidatos del nivel departamental y municipal se limiten a hacer campaña en sus distritos.**

En este contexto, el desafío para los partidos sería neutralizar la tendencia a la personalización y al “cuentapropismo”, y buscar un desempeño parejo en todas las categorías.

## ***La fiscalización de los comicios***

Es unánime la opinión de que el rol de los fiscales se ve transformado en el nuevo sistema de votación.

Dado que **la presencia territorial ya no es necesaria para garantizar la provisión de boletas durante la votación,** el sistema equipara a partidos grandes y pequeños.

Sin embargo, los dirigentes entienden que **sigue siendo fundamental la capacidad de custodiar los votos en el momento del escrutinio en mesa.**

---

<sup>6</sup> Si bien el análisis de CIPPEC no tuvo como objetivo determinar el gasto involucrado en la campaña electoral ni si el nuevo sistema tuvo o no algún impacto en esta materia, es importante aclarar que esta hipótesis es difícil de probar dado que la provincia de Santa Fe carece de regulación sobre el financiamiento de las campañas y el uso de la publicidad oficial durante el proceso electoral.

## **El impacto sobre el comportamiento de los votantes**

Varios de los argumentos esgrimidos por los dirigentes partidarios se basan en lo que ellos consideran “la desaparición del efecto arrastre”. Para corroborar esta presunción realizamos una evaluación del impacto del nuevo sistema de emisión del voto sobre los votos cruzados (conocidos como “corte de boleta”).

Un argumento en contra de la instrumentación de cambios en la forma de votar, que de hecho estuvo presente en la discusión del proyecto en la Cámara baja, es la posible incursión en errores en la emisión del voto derivados de la confusión del electorado sobre el uso del nuevo sistema. Esta confusión impactaría en la emisión no intencionada de un voto nulo o blanco. Por este motivo, también analizamos la incidencia del nuevo sistema en la emisión de votos positivos<sup>7</sup>.

## ***El efecto sobre los votos nulos y blancos***

Al comparar los resultados de las elecciones de 2007 y 2011, se observa que **la cantidad de votos positivos se mantuvo en los mismos niveles en todas las categorías de candidatos, con excepción de la de diputados provinciales en la que se registró un descenso en 2011.**

¿Cómo explicar esta diferencia en los votos positivos en la categoría de diputados provinciales?

En primer lugar, **esta diferencia entre cargos ejecutivos y legislativos podría deberse a un efecto de información, probablemente asociado al nivel de personaliza-**

---

<sup>7</sup> Los “votos positivos” son los sufragios que manifiestan una opción por una fórmula o lista de candidatos de un modo acorde con la regulación electoral. Los sufragios que no manifiestan ninguna opción son clasificados como “votos en blanco”. Tanto los “votos positivos” como los “votos en blanco” son considerados como “votos válidos”. En cambio, los sufragios que manifiestan opciones pero de un modo que la regulación electoral no reconoce como válido, son considerados “nulos”.

**ción de la campaña.** Así, para gobernador e intendente en 2011 la proporción de votos blancos osciló entre el 3% y el 4% en las elecciones generales y las primarias, respectivamente. En las elecciones de legisladores, en cambio, los votos en blanco fueron del orden del 11% en las primarias y del 7% en las generales. A su vez, la proporción es más alta en las elecciones de diputados (12,9% y 8,3%), donde se elige una lista, que en las de senadores, donde cada departamento elige a un senador.

**Estos datos sugieren que una parte de los votantes se rehúsa a elegir una opción en ciertas categorías de candidatos,** ya sea por falta de información o porque considera que los cargos legislativos son menos importantes que los ejecutivos. El hecho de que la proporción de votos en blanco sea, para todas las categorías, mayor en las elecciones primarias que en las generales refuerza esta línea de interpretación. Puesto que es más difícil distinguir entre participantes de una primaria que entre candidatos de distintos partidos en una elección general, aumenta la emisión de votos en blanco como señal de información insuficiente.

No es posible determinar si este efecto estaba presente antes o si varió en su magnitud respecto de elecciones previas. La boleta única por categoría, por más que ofrece incentivos para separar las campañas de cada candidato y, de esta forma, podría brindar a los votantes distintos niveles de información sobre cada contienda, no parece reducir el voto en blanco como señal de información insuficiente. De hecho, hasta se podría hipotetizar que el sistema de boletas por partido, debido al efecto arrastre de la boleta sábana horizontal, disimulaba este efecto que ahora sale a la luz en el marco de la introducción de la boleta por categoría.

**En segundo lugar, por un lado, la boleta única por categoría adoptada por Santa Fe, en general no parece afectar las probabilidades de hacer un voto positivo. Por otro, respecto del resto de los votos, la decisión de incluir un casillero para el voto**

**en blanco y contabilizar como votos nulos a las boletas sin marcar, parece aumentar las probabilidades de emitir un voto nulo.**

Así, si bien los votos positivos se mantuvieron en los niveles habituales, la proporción de votos nulos fue de 0,9% en las elecciones generales de gobernador de 2007 y de 4,2% en las generales de 2011 (Anexo, cuadro 2). **Es decir que la probabilidad de emitir un voto nulo en la elección general de gobernador fue cuatro veces más alta en 2011 que en 2007.**

Los datos sugieren que buena parte de este incremento se debe al cambio en el sistema de votación. Puede haber ocurrido que algunos votantes no marcaran adecuadamente el casillero de la opción elegida o, quizás más frecuentemente, que no marcaran ninguna opción en una o varias de las boletas. El hecho de que la proporción de votos nulos sea más alta en las elecciones de cargos legislativos que en las de ejecutivos también sugiere que, quizás como resultado del efecto de información insuficiente señalado, algunos votantes se olvidaron de marcar una opción o eligieron no marcar ninguna.

Por otro lado, **en las elecciones de 2011 la proporción de votos en blanco para cada una de las categorías se redujo sensiblemente respecto de 2007** (Anexo, cuadro 2). Este dato sugiere que un número importante de votantes puede haber tenido la intención de votar en blanco pero en lugar de marcar el casillero provisto para ese fin dejó la boleta sin marcar por error (por costumbre), por lo que su voto fue computado como nulo. De hecho, un estudio realizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia sobre 26.000 sufragios muestra que el 63% de los votos nulos registrados en las primarias y el 64% en las generales fueron boletas sin marcar<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Información suministrada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe.

## **El efecto sobre el voto cruzado**

Es importante también conocer el impacto del nuevo sistema de emisión del voto sobre los votos cruzados.

La primera conclusión es que el voto cruzado aumentó apreciablemente en 2011 respecto de 2007. Hace cuatro años, **más del 90% de los votantes eligió al mismo partido para las categorías de gobernador y diputados provinciales. En 2011 lo hizo solamente el 64%**. El resto de los votantes prefirió los candidatos legislativos de otra agrupación (22,2%), votó en blanco (8%) o anuló el voto (5,5%).

Quien elige un candidato a gobernador puede optar por otras agrupaciones también en las elecciones locales. La comparación del corte de boleta en las elecciones 2011 entre las categorías gobernador-diputado y gobernador-intendente respectivamente muestra que **la probabilidad de optar por una agrupación distinta a la elegida para gobernador es sensiblemente más alta en las elecciones de intendente que en las de diputados provinciales**. Mientras que el 64% de los electores votó para diputado provincial a un partido diferente al que eligió para gobernador, sólo el 54% eligió la misma lista para intendente.

En línea con lo analizado más arriba, por tratarse de una elección ejecutiva, quienes anulan el voto o votan en blanco habiendo optado por un candidato a gobernador son menos que en la contienda legislativa.

Estos datos sugieren que **el uso de boletas únicas separadas para cada categoría debilita los mecanismos partidarios de transferencias de apoyos; y que la fuerza de la identificación partidaria parece apagarse notablemente cuando se cruza de la escala provincial a las arenas locales de competencia**.

La experiencia de Santa Fe confirma la expectativa de muchos observadores, tanto partidarios como críticos del nuevo sistema de votación.

**Los partidarios sostienen que la boleta única por categoría facilita a los votantes**

**la elección de la opción que más los satisfice en cada tipo de elección.**

Los críticos advierten que esta mayor facilidad para independizar los apoyos electorales hace más probable que los ejecutivos no cuenten con mayoría propia en las Legislaturas (“gobierno dividido”). Quienes razonan de este modo se preocupan por la posibilidad de que esta distribución de facultades de decisión derive en frecuentes conflictos de poderes y, en el extremo, en una parálisis del gobierno.

**Los críticos también objetan que la boleta por categoría debilita la solidaridad electoral entre miembros de un mismo partido**. Dado que con el nuevo sistema los votantes toman tantas decisiones como boletas tengan para marcar, los candidatos tienen incentivos para esforzarse por influir primariamente en la decisión que los afecta más directamente, con independencia de cómo esto afecte a los candidatos de su partido que compiten en otras arenas. La falta de solidaridad electoral se transformaría, sostienen, en menor cohesión en los bloques legislativos y, en general, en menor armonía entre poderes y niveles de gobierno.

**La comparación de las transferencias de voto de gobernador a diputados muestra que el uso de boletas separadas para cada categoría facilita el voto cruzado. Pero también evidencia que esta mayor facilidad tuvo efectos de distinta magnitud en las distintas agrupaciones** (Anexo, cuadro 3), de igual modo que el más dificultoso “corte de boleta” anterior a la reforma afectaba en distinta magnitud a los diferentes partidos.

El hecho de que los efectos no sean uniformes indica que **el nivel de apoyos cruzados no es una consecuencia inexorable del uso de boletas separadas para cada categoría sino una posibilidad que se manifiesta con mayor o menor intensidad** de acuerdo con los esfuerzos que hagan los partidos políticos para promover la solidaridad electoral entre sus candidatos y para respaldarlos de igual manera en todas las arenas de competencia.

## **Lecciones de la experiencia santafesina**

**1. El sistema de boleta única introducido por la provincia de Santa Fe fue ampliamente aceptado por el electorado que se manifiesta mayoritariamente de acuerdo con la reforma.** La gran mayoría de los electores encontró que el sistema es rápido, fácil de usar y que presenta las opciones electorales de forma clara. Hay escasa mención de los votantes a desventajas del nuevo sistema. La más importante (9% de los votantes) es el alto costo del nuevo sistema.

**2. La percepción de facilidad de uso de los votantes es corroborada por el análisis de los datos electorales,** ya que el nivel de votos positivos se mantuvo en general en los niveles anteriores a la reforma. Sin embargo, en cuanto al resto de los votos, se observa un aumento notorio de la probabilidad de emitir un voto nulo. Dado que simultáneamente se registró un descenso de los votos en blanco, el incremento de los votos nulos parece deberse a errores en la emisión de votos blancos.

**3. La gran mayoría de los votantes considera que la boleta única es un instrumento eficaz para el registro y la contabilización de los votos y que garantiza la confidencialidad del sufragio** aun cuando la reforma implicó eliminar el cuarto oscuro y el uso de sobres. En el marco de un alto nivel de confianza en la integridad de las elecciones, la boleta única parece fortalecer esa percepción positiva. Es notable que uno de cada cuatro electores consultados relacione directamente a la boleta única con la percepción de integridad de las elecciones provinciales.

**4. Los dirigentes partidarios también apoyaron el cambio.** Estos valoran primordialmente las garantías y la equidad en la competencia que aporta al proceso electoral por sobre la facilidad y rapidez de la nueva forma de votar. El hecho de que el nuevo sistema no reduzca los tiempos del escrutinio fue señalado como una desventaja así como su mayor costo respecto del sistema anterior.

**5. Al interior de los partidos políticos hay diferencias en la percepción del cambio.** Los militantes territoriales consultados durante la observación muestran una resistencia a la pérdida de la boleta como instrumento de campaña y de promoción del voto al partido para todas las categorías. No obstante, también reconocen que aliviana su trabajo porque resuelve la distribución de las boletas, hace obsoleta su custodia durante los comicios, y elimina de este modo los habituales conflictos entre fiscales en las mesas de votación.

**6. El diseño del instrumento de sufragio importa para asegurar una correcta expresión de las preferencias electorales.** El análisis muestra que en esta primera implementación (elecciones provinciales 2011, primarias y generales) se registró una proporción mayor de voto nulo que en la elección 2007, que podría deberse a una confusión en la emisión del voto en blanco. Esto confirma la importancia del análisis técnico-político de la facilidad de uso y claridad del instrumento de sufragio durante el proceso de diseño de la herramienta así como de la estrategia de comunicación del mismo, especialmente de cara a la primera instrumentación de los cambios.

**7. El tipo de boleta única tiene efectos sobre el voto cruzado.** El sistema de boleta única adoptado (por categorías) parece haber incrementado el voto cruzado (lo que en el sistema anterior se llamaba “corte de boleta”). Este efecto, sin embargo, no es automático ni igual para todas las categorías ni para todos los partidos políticos. Por otro lado, tratándose de la primera implementación, es muy pronto todavía para poder capturar con certeza su magnitud. No obstante, es importante seguir evaluando esta cuestión en elecciones futuras ya que la combinación del sesgo mayoritario del régimen electoral santafesino con el voto cruzado que la boleta por categoría parece facilitar, hace muy probable el gobierno dividido. Si el incentivo al voto cruzado se confirma, el debate público sobre las consecuencias de la reforma debería tener en cuenta este resultado y considerar si es deseable.

## Anexo metodológico

Para la realización de esta evaluación, se llevó adelante un estudio basado en técnicas cuantitativas y cualitativas. Entre las primeras, se concretó una encuesta a votantes, realizada el día de la elección, y un análisis estadístico de los resultados electorales de 2007 y 2011. Las técnicas cualitativas contaron con una observación electoral no participante y una serie de 13 entrevistas en profundidad a apoderados, dirigentes y funcionarios provinciales, que permitieron recabar información entre agosto y septiembre de 2011 sobre las percepciones, opiniones y prácticas de los actores involucrados en el proceso electoral.

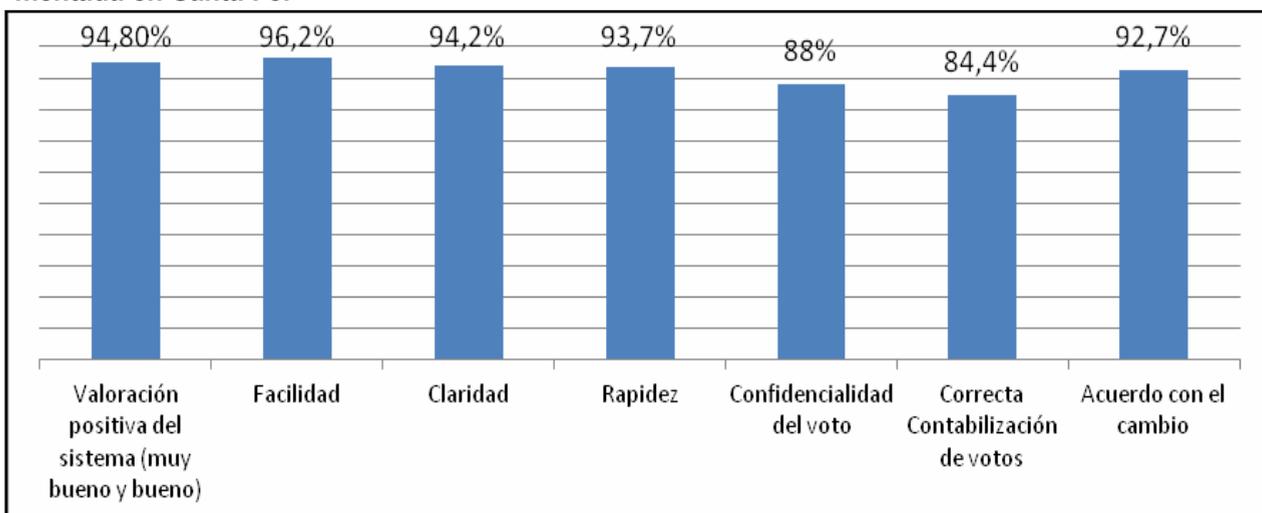
Para la encuesta se realizó un muestreo estadístico estratificado y aleatorio. Se seleccionaron las ciudades de Santa Fe Capital (521.759 habitantes - INDEC, 2010) y Rosario (1.245.673 habitantes - INDEC, 2010), que reúnen aproximadamente el 54% de la población de la provincia (1.767.432 habitantes). Se seleccionaron 18 puntos en la ciudad de Santa Fe y 18 puntos en la ciudad de Rosario. Además, se establecieron dos puntos complementarios de adecuada accesibilidad en las localidades de Armstrong (12.500 habitantes - INDEC, 2010), y dos en Rafaela (95.767 habitantes - INDEC, 2010). Si bien estas observaciones no aportan representatividad provincial al estudio desde un punto de vista estadístico, permiten detectar eventuales sesgos en el fenómeno estudiado para habitantes no pertenecientes a grandes centros urbanos.

Las unidades muestrales consistieron en escuelas, donde se situaron los encuestadores que llevaron a cabo el trabajo de campo. Se previó la realización de 30 entrevistas por punto. El diseño planteado de 40 puntos de muestreo con 30 observaciones cada uno, totaliza 1.199 observaciones, lo que a un nivel de significación del 95% conlleva un error muestral del 2,83%.

La muestra se estratificó por sección electoral, para lo cual se utilizó como ponderación el tamaño de las secciones. Dentro de cada sección se realizó un muestreo aleatorio, ponderado por cantidad de mesas por escuela, lo que de algún modo garantiza un flujo regular de electores a ser entrevistados. El muestreo se realizó cubriendo cuotas de sexo y edad. El trabajo de campo fue realizado por el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de la provincia de Santa Fe.

La observación no participante de la jornada electoral se llevó a cabo en 7 escuelas de la ciudad de Santa Fe y 11 de la ciudad de Rosario, y abarcó todos los momentos de la jornada electoral, desde la preparación de los locales y la apertura de las mesas hasta la finalización del escrutinio en mesa.

**Grafico 1. Percepciones y opiniones positivas de los votantes respecto de la boleta única implementada en Santa Fe.**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de una encuesta a votantes realizada durante las elecciones generales del día 24 de julio de 2011.

**Cuadro 1. Estimaciones econométricas.**

|  | Modelo 1<br>Confianza en que el voto se ha contabilizado correctamente | Modelo 2<br>Confianza en que el voto fue secreto | Modelo 3<br>(Probit bivariable)                        |  | Modelo 4<br>(Probit bivariable)                        |                                      | Modelo 5<br>Percepción de rapidez del proceso de votación |         |
|--|--|--|--|--|--|--------------------------------------|---|---------|
|  |  |  | Facilidad de identificar y marcar en cada boleta única | Confianza en que el voto se ha contabilizado correctamente | Facilidad de identificar y marcar en cada boleta única | Confianza en que el voto fue secreto |   |         |
|  | -49  | 0.24***  | -0.076   | -0.40**  | 0.25**   | -0.38**                              | -0.06   | -0.14   |
|  |  | (0.12)   | (0.14)   | (0.20)   | (0.12)   | (0.19)                               | (0.14)  | (0.17)  |
|  | 0.25**   | 0.10   | -0.20  | 0.26**   | -0.16  | 0.11                                 | -0.04   | -0.04   |
|  | (0.13)   | (0.15)   | (0.21)   | (0.13)   | (0.21)   | (0.15)                               | (0.18)  | (0.18)  |
|  | -0.06  | 0.08   | 0.03   | -0.04  | -0.02  | 0.08                                 | -0.05   | -0.05   |
|  | (0.10)   | (0.11)   | (0.13)   | (0.10)   | (0.13)   | (0.11)                               | (0.13)  | (0.13)  |
|  | 0.12   | 0.08   | 0.24   | 0.14   | 0.22   | 0.08                                 | -0.07   | -0.07   |
|  | (0.13)   | (0.13)   | (0.16)   | (0.13)   | (0.16)   | (0.13)                               | (0.16)  | (0.16)  |
|  | 0.34***  | 0.40**   | 0.57***  | 0.35*** (0.13)   | 0.56***  | 0.43***                              | 0.33*   | 0.33*   |
|  | (0.13)   | (0.14)   | (0.18)   |  | (0.18)   | (0.14)                               | (0.18)  | (0.18)  |
|  | -0.26  | -0.27  | -0.17  | -0.24  | -0.17  | -0.25                                | -0.17   | -0.17   |
|  | (0.19)   | (0.21)   | (0.23)   | (0.19)   | (0.24)   | (0.21)                               | (0.24)  | (0.24)  |
|  | -0.38**  | -0.35*   | -0.03  | -0.34 *  | -0.05  | -0.32                                | -0.25   | -0.25   |
|  | (0.19)   | (0.21)   | (0.24)   | (0.19)   | (0.24)   | (0.21)                               | (0.24)  | (0.24)  |
|  | 1.16***  | 1.44***  | 1.76***  | 1.11*** (0.22)   | 1.79***  | 1.40***                              | 1.89***   | 1.89*** |
|  | (0.23)   | (0.25)   | (0.30)   |  | (0.30)   | (0.25)                               | (0.30)  | (0.30)  |
|  | 1134   | 1153   | 1126   |  | 1145   |                                      | 1176  |         |
|  |  |  | 0.60***  |  | 0.51***  |                                      |   |         |
|  |  |  | (0.10)   |  | (0.10)   |                                      |   |         |

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de una encuesta a votantes realizada durante las elecciones generales del día 24 de julio de 2011.

**Cuadro 2. Voto nulo y voto en blanco por categoría. Elecciones provinciales 2007 y 2011.**

|                | gobernador |        | diputados |        | senadores |        | intendente |        | concejales |        |
|----------------|------------|--------|-----------|--------|-----------|--------|------------|--------|------------|--------|
|                | nulo       | blanco | nulo      | blanco | nulo      | blanco | nulo       | blanco | nulo       | blanco |
| primarias 2007 | 1,5%       | 16,4%  | 1,5%      | 20,2%  | 1,5%      | 21,0%  | 1,9%       | 10,2%  | 1,6%       | 13,2%  |
| generales 2007 | 0,9%       | 7,4%   | 0,9%      | 11,3%  | 0,9%      | 11,9%  | 1,2%       | 6,0%   | 1,1%       | 8,6%   |
| primarias 2011 | 5,2%       | 4,2%   | 8,4%      | 12,9%  | 7,0%      | 9,0%   | 4,8%       | 4,1%   | 6,5%       | 7,9%   |
| generales 2011 | 4,2%       | 2,3%   | 8,1%      | 8,3%   | 6,7%      | 5,9%   | 4,7%       | 3,3%   | 5,9%       | 5,7%   |

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del escrutinio definitivo de las elecciones 2007 y 2011.

**Cuadro 3. Transferencias de votos de elecciones de gobernador a elecciones de diputados provinciales. Santa Fe, elecciones generales 2007 y 2011.**

| Voto a diputados provinciales | Voto a Gobernador       |                                    |                      |                         |                                    |           |
|-------------------------------|-------------------------|------------------------------------|----------------------|-------------------------|------------------------------------|-----------|
|                               | 2007                    |                                    |                      | 2011                    |                                    |           |
|                               | Frente para la Victoria | Frente Progresista Cívico y Social | Unión Cívica Radical | Frente para la Victoria | Frente Progresista Cívico y Social | Unión Pro |
| Mismo partido                 | 97.6                    | 92.6                               | 99.4                 | 92.5                    | 85.2                               | 26.1      |
| Otro partido                  | 2.0                     | 5.4                                | 0.5                  | 3.0                     | 12.7                               | 41.9      |
| Blanco                        | 0.1                     | 0.5                                | 0.04                 | 0.61                    | 0.75                               | 20.87     |
| Nulo                          | 0.3                     | 1.5                                | 0.1                  | 3.9                     | 1.4                                | 11.1      |

Fuente: Elaborado por Ernesto Calvo sobre la base de datos del escrutinio definitivo de las elecciones 2007 y 2011.

## Acerca de los autores

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

**Marcelo Leiras:** investigador principal del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Licenciado en Sociología, Universidad de Buenos Aires (UBA), Doctor en Ciencia Política, Universidad de Notre Dame (Estados Unidos). Profesor adjunto del Departamento de Ciencias Sociales y Director de las carreras de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés (UdeSa).

**María Page:** coordinadora del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA).

**Julieta Lenarduzzi:** Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad de San Andrés (UdeSa). Candidata a Magíster en Ciencia Política, Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES), Universidad Nacional de San Martín.

**Ernesto Calvo,** profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Maryland, colaboró en la elaboración de este documento.

Los autores agradecen a los funcionarios del Estado provincial que colaboraron con la investigación que posibilitó la publicación de este documento, especialmente al Ministro de Gobierno y Reforma del Estado y Gobernador electo de la provincia de Santa Fe, Dr. Antonio Bonfatti; al Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Dr. Héctor Superti; al Director de Gabinete del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Oscar Blando; y a la Secretaria Electoral, Dra. Claudia Catalán.

Esta evaluación no hubiera sido posible sin la buena predisposición de los funcionarios que participaron de la implementación del nuevo sistema, los apoderados y dirigentes de las fuerzas políticas provinciales, las autoridades de mesa, los fiscales partidarios y los electores santafesinos que accedieron a brindarnos su tiempo y a contestar nuestras preguntas.

CIPPEC también agradece al Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC), y especialmente a su director, Jorge Moore, por la realización del trabajo de campo durante la jornada electoral, y por la codificación y el procesamiento de los datos de las encuestas.

**Si desea citar este documento:** Pomares, Julia; Leiras, Marcelo; Page, María y Lenarduzzi, Julieta: "Cambios en la forma de votar. La experiencia de la boleta única en Santa Fe", *Documento de Políticas Públicas/Análisis N°98*, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2011.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en [www.cippec.org](http://www.cippec.org). No está permitida su comercialización.

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

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





## Documentos de Políticas Públicas | Análisis

Con los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

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

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

