

## El camino hacia la boleta única

Análisis y recomendaciones para su posible utilización en la Argentina

**Fernando Straface • Geraldine Oniszczuk**

### Resumen ejecutivo

CIPPEC promueve que la boleta única sea adoptada a nivel nacional y sugiere que las provincias adhieran a esta reforma y la implementen para sus elecciones locales. Esta medida requiere la modificación del Código Electoral Nacional y de los Códigos provinciales. Para aprobar esta reforma a nivel nacional será necesario un amplio consenso entre los partidos, dado que las leyes que modifican el régimen electoral necesitan 129 votos en la Cámara de Diputados y 37 en la Cámara de Senadores<sup>1</sup>.

Pero aún si se lograra la mayoría calificada, deben tenerse en cuenta ciertas cuestiones para que la implementación de la reforma sea exitosa. Por un lado, es importante que la modificación de los Códigos Electorales sea lo suficientemente precisa para que no se desvirtúe el espíritu de la reforma. Por lo tanto, recomendamos que la norma: i) manifieste explícitamente que se distribuirá una boleta por cargo a elegir; ii) incorpore medidas de seguridad respecto del tipo de papel que se utilizaría para la impresión de las boletas; iii) establezca las medidas de las boletas, los criterios para ordenar las listas (preferentemente por sorteo público) y el tamaño de los logos partidarios, entre otros.

1. Según el art. 77 de la Constitución Nacional las leyes que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deben ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las Cámaras.

## El actual sistema de votación bajo cuestionamiento

Las elecciones de 2007 tuvieron como saldo diversos cuestionamientos vinculados con la organización y el control del acto electoral, especialmente en lo referido a la emisión del voto<sup>1</sup>.

Las principales controversias asociadas con el proceso de votación se relacionan directamente con las regulaciones referidas al diseño, la impresión y la distribución de boletas electorales.

De acuerdo con la normativa vigente, los partidos políticos proponen a la Justicia Electoral el diseño de las boletas y asumen toda la responsabilidad por su impresión, distribución y verificación el día de la elección. El Estado, según el artículo 35 de la Ley de Financiamiento de Partidos Políticos, costea la impresión de una boleta por elector para cada partido<sup>2</sup>. En el caso de que un partido considere necesario imprimir más boletas, el costo corre por su cuenta. Además, durante el acto electoral, los fiscales de los partidos políticos deben pedir al presidente de mesa la verificación de existencia de boletas en el cuarto oscuro<sup>3</sup>.

Este dispositivo incentiva la competencia entre partidos por la disponibilidad de boletas en el cuarto oscuro el día de la elección. Así, durante las elecciones se reproducen episodios de robo de boletas, situación que perjudica más a los partidos que no cuentan con suficientes fiscales para custodiar todas las mesas. El derecho a elegir y ser elegido queda, por lo tanto, supeditado al alcance territorial de las estructuras partidarias.

---

<sup>1</sup> Véase: El Cronista, "El colapso de la boleta", Buenos Aires, 31/10/2007. Disponible en Internet en: <http://www.cronista.com/notas/115408-el-colapso-la-boleta->. También véase: La Nación, "Elecciones bajo la lupa ¿Hay que cambiar el sistema electoral?", Buenos Aires, 04/11/2007. Disponible en Internet en: [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=958972#lectores](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=958972#lectores). Ambos consultados el 05/03/09.

<sup>2</sup> Ley 26.215.

<sup>3</sup> Artículos 97 y 98 del Código Electoral Nacional.

Otra consecuencia de este mecanismo de distribución es que los partidos cuentan con boletas oficializadas antes de los comicios y pueden utilizarlas para el intercambio de favores por votos (una de las modalidades más difundidas es el denominado "voto en cadena").

Respecto del diseño de la papeleta, actualmente cada partido político presenta una boleta donde expone sus candidatos/as. En los casos de elecciones simultáneas (nacionales, provinciales y/o municipales), también se presenta una boleta por partido donde se exponen las candidaturas para todas las categorías en competencia, divididas a través de una línea punteada. Este tipo de diseño de boleta es llamado lista sábana horizontal<sup>4</sup>.

Un problema importante del diseño actual de la boleta es que no resulta suficientemente claro qué se elige. Por la disposición de la oferta electoral, el votante muchas veces no identifica cada una de las categorías que está eligiendo (por ejemplo, presidente, gobernador e intendente). Esta dinámica, sumada a la manipulación explícita del diseño de la boleta para resaltar un aspecto específico de la oferta electoral (un apellido o una identificación partidaria), alienta al elector a votar por un partido en todas las otras candidaturas, en ocasiones de forma no intencional y/o informada.

Por su parte, en un escenario multipartidista como el que vivió la Argentina en 2007, la lista sábana horizontal, acompañada con una débil regulación del sistema de alianzas y adhesiones electorales, promueve la multiplicación de boletas en el cuarto oscuro, aumentando el nivel de confusión general sobre las opciones políticas.

Una práctica creciente desde el estallido del sistema de partidos en 2001 es que un partido presente un candidato para una cate-

---

<sup>4</sup>La lista sábana horizontal no se relaciona con la lista sábana vertical, que presenta la nómina de candidatos partidarios para competir por los escaños en disputa en los sistemas plurinominales.

goría y ese mismo candidato apoye a varias listas o candidatos para otros cargos que se disputan de forma simultánea. Por ejemplo, muchas veces sucede que el candidato a gobernador de un partido apoye a varios candidatos a intendentes o a varias listas de legisladores. De esta forma, se asegura que su boleta aparezca más veces en el cuarto oscuro y traslada las disputas políticas entre referentes territoriales al día de la elección.

Otro fenómeno que surgió en los últimos tiempos es el de las listas espejo. Sellos partidarios sin una oferta electoral propia proponen listas idénticas, situación que permite que la misma lista se encuentre varias veces en el cuarto oscuro (siendo más visible para los votantes que otras ofertas) y que cada uno de los partidos que funcionan como sello reciban el financiamiento estatal para la impresión de boletas.

Estas prácticas tienen dos consecuencias directas. Por un lado, la proliferación de boletas en el centro de votación entorpece la organización de los comicios. Además, la información necesaria para ejercer el derecho a votar es manipulada por algunos partidos de forma explícita para confundir al electorado sobre las opciones electorales y los acuerdos político partidarios.

Resumiendo, la asignación de responsabilidades respecto de la distribución de las boletas electorales y las características de su diseño tienen consecuencias que dificultan el ejercicio del derecho a votar de manera informada y el de elegir y ser elegido en igualdad de condiciones.

En respuesta a estos desafíos, varios partidos políticos recientemente consensuaron y presentaron públicamente un proyecto de reforma política que propone cambiar la actual boleta de votación a nivel nacional<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup>Véase: Página 12, "La oposición presentó el proyecto de boleta única", Buenos Aires, 06/02/2009. Disponible en Internet en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-119633-2009-02-06.html>. Consultado el 05/03/09.

Por su parte, la provincia de Córdoba ya aprobó una norma que adopta el uso de la boleta única y la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debate distintos proyectos para su adopción. Gran parte de las recomendaciones formuladas en todos los proyectos presentados se sustenta en una vasta experiencia internacional, que se resume a continuación.

## **La experiencia internacional**

En las elecciones australianas de 1858 se implementaron, por primera vez, diversas reformas que apuntaban a resolver parte de los problemas descritos. En ese momento, el Estado decidió modificar el modo de sufragar para garantizar que el voto fuera secreto y limitar los episodios de manipulación. La gran innovación de la conocida boleta australiana (denominada también boleta única) fue que el Estado se hizo responsable de la impresión y distribución de una única boleta por votante, limitando sustancialmente la participación de las estructuras partidarias en los comicios.

Este sistema de votación demostró rápidamente ser exitoso para combatir las irregularidades durante el proceso electoral y comenzó a difundirse en otras democracias occidentales. En los Estados Unidos se utilizó por primera vez en 1888, en las elecciones estatales de Nueva York y Massachusetts. Luego, la mayoría de los Estados de la federación la fueron incorporando a lo largo del siglo XX.

Los países latinoamericanos también modificaron progresivamente sus normativas electorales para introducir mayores garantías durante el proceso electoral. Algunos de ellos lo hicieron a través de la incorporación de la boleta única (México, Chile, Costa Rica, Perú, Paraguay y Bolivia). Brasil, Venezuela y Colombia incorporaron el sistema de voto electrónico, que tiene otras características y particularidades, pero comparte con el sistema de boleta única el objetivo de disminuir las posibilidades de manipulación el día de la elección. En América del

Sur, los únicos países que continúan utilizando la papeleta partidaria son la Argentina y Uruguay<sup>6</sup>.

El caso de México merece ser destacado ya que, si bien la boleta por cargo se utiliza desde hace varias décadas, desde las elecciones de 1988 se realizó una profunda reforma que culminó con la sanción de un nuevo Código Electoral y la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), un órgano estatal autónomo en su patrimonio y selección de autoridades. A través del artículo 252 del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establecieron criterios muy precisos para el diseño de las papeletas y se introdujeron medidas de seguridad para que las boletas oficiales no pudieran ser reproducidas ni robadas. Por su parte, el IFE asumió la responsabilidad de distribuir las boletas y velar por la transparencia de los comicios.

La experiencia mexicana ilustra la necesidad de complementar la adopción del sistema de boleta única con otras reformas ligadas con las capacidades e independencia del órgano contralor de las elecciones.

## **El camino hacia la boleta única en la Argentina**

La boleta única sirve principalmente para garantizar el derecho de elegir y ser elegido, limitar la posibilidad de utilizar la boleta oficial para el intercambio de favores por votos y ordenar mejor la oferta electoral.

A través de este mecanismo, el Estado asume la responsabilidad de imprimir y distribuir las boletas entre los electores, garantizando que todas las ofertas electorales lleguen a los votantes. Además, como todas las listas (o los postulantes en los casos de elecciones a cargos ejecutivos) aparecerían en la misma boleta, los partidos políticos no tendrían incentivos para hacer desaparecer la papeleta (estarían ocultando su propia candi-

datura). Así, los candidatos se asegurarían el derecho a ser elegidos sin depender de la presencia de fiscales que custodien cada mesa de votación. En consecuencia, el electorado podría elegir sin impedimentos logísticos entre todas las posibilidades habilitadas por la Justicia Nacional Electoral.

Por otro lado, al dejar de transferir a los partidos políticos financiamiento para la impresión de las boletas, este sistema desincentivaría la utilización de las listas espejo, ya que esta práctica se funda principalmente en el beneficio económico que obtienen ciertos partidos que finalmente no necesitan imprimir los ejemplares<sup>7</sup>.

Por su parte, como el Estado se ocuparía de hacer llegar las boletas de votación el día de la elección, los partidos políticos ya no contarían con ejemplares oficializados con anterioridad a los comicios. De esta forma, se impediría que utilicen las boletas para el intercambio de favores por votos.

Con este sistema, el elector recibiría una boleta por cargo (o por nivel jurisdiccional), lo que resaltaría las categorías en disputa y la posibilidad que tiene el votante de elegir partidos políticos diferentes para cada una de ellas. En consecuencia, los partidos no podrían manipular el diseño de la boleta para generar el efecto arrastre. De esta forma, dejaría de ser una estrategia efectiva el apoyo del mismo partido a múltiples listas o candidatos para el mismo cargo. Además, los logos partidarios podrían utilizarse una vez por categoría, desincentivando que las internas no se trasladen al día de la elección.

Si bien la boleta única tiene considerables ventajas que impactarían de manera beneficiosa en la organización de los comicios en la Argentina, su uso no garantiza por sí mismo la transparencia total de las elecciones. Esta técnica ofrece precauciones importantes para el momento de emisión del voto,

<sup>6</sup>A diferencia de la Argentina, Uruguay cuenta con un sistema de tres partidos estables y territorialmente balanceados.

<sup>7</sup>Vale aclarar que sólo se dejaría de transferir financiamiento en concepto de impresión de boletas. Esto no afectaría el financiamiento público que reciben por lo dispuesto en la Ley 26.215.

siempre y cuando esté respaldada por medidas de seguridad específicas referidas al papel y al diseño de la papeleta. Además, cabe recordar que el tipo de boleta no incide en la última etapa del proceso electoral, es decir, en el recuento de votos y la transmisión de los resultados al Ministerio del Interior. Por lo tanto, la adopción de la boleta única debería acompañarse con otro tipo de medidas que brinde garantías para la transparencia del escrutinio.

Por último, es importante señalar que el sistema de boleta única sirve para ordenar de forma más clara la oferta electoral, pero con escenarios electorales muy fragmentados, el tipo de boleta sólo puede atenuar la confusión del elector frente a la enorme oferta de partidos. Un desafío que excede esta temática pero que sería deseable debatir es la necesidad de reordenar el sistema de partidos para sostener y fortalecer a aquellos que sean representativos y evitar la proliferación de sellos partidarios que no participan realmente de la representación de los intereses de las minorías y mayorías.

## Propuestas y recomendaciones

CIPPEC promueve que la boleta única sea adoptada a nivel nacional y sugiere que las provincias adhieran a esta reforma y la implementen para sus elecciones locales. Esta medida requiere la modificación del Código Electoral Nacional y de los Códigos provinciales. Para aprobar esta reforma a nivel nacional, será necesario un amplio consenso entre los partidos, dado que las leyes que modifican el régimen electoral requieren 129 votos en la Cámara de Diputados y 37 en la Cámara de Senadores<sup>8</sup>.

No obstante, es importante que se consideren ciertas recomendaciones para que su uso resuelva efectivamente los problemas planteados a través de una transición exitosa.

Por un lado, debe prestarse especial atención a las regulaciones referidas al diseño de la boleta. En varios países en los que se implementa este sistema, el Código Electoral establece ciertos recaudos para garantizar que el diseño de la boleta no pueda ser manipulado, no se distorsionen los objetivos por los cuales se implementa y cuente con garantías de seguridad.

Con este objetivo, recomendamos que la reglamentación del Código Electoral Nacional en lo referido a la adopción de la boleta única:

- *Manifieste explícitamente que se distribuirá la boleta por cargo a elegir o por nivel jurisdiccional*, impidiendo que se confunda al electorado a través del agrupamiento de todas las categorías en una misma boleta. A su vez, se podría pensar en la utilización de urnas separadas por categoría.
- *Defina un único modelo de boleta*, evitando que los partidos busquen incidir en los aspectos relevantes de su diseño antes de la impresión.
- *Establezca las medidas de las boletas*, los criterios para ordenar las listas, el tamaño de los logos partidarios, cuántos candidatos de la lista se mencionan en la boleta y el tamaño de la letra, entre otros.
- *Incorpore medidas de seguridad* respecto del tipo de papel que se utilizaría para la impresión de las boletas.

En relación con el modelo de la boleta, sería recomendable que el orden de la oferta electoral se decida a través de un sorteo público realizado por la Justicia Nacional Electoral y se destaquen los logos partidarios por sobre los candidatos. Además, es aconsejable que se numeren las boletas para identificar posibles irregularidades y reproducciones. Por último, para prevenir prácticas como el voto en cadena, es importante que la emisión del sufragio no requiera de sobre, es

<sup>8</sup> Según el artículo 77 de la Constitución Nacional, las leyes que modifiquen el régimen electoral y el funcionamiento de los partidos políticos deben ser aprobadas por mayoría absoluta del total de los miembros de las Cámaras.

<sup>9</sup> El voto en cadena es una práctica utilizada para controlar el voto a través de la utilización de sobres firmados por las autoridades de mesa.

decir, que la misma boleta sea plegada e introducida en la urna<sup>9</sup>.

Para que se aplique exitosamente este tipo de reformas es necesario un aprendizaje cívico previo. Por ello, sería importante prever un tiempo prudente entre su aprobación y su implementación. Recomendamos que si se introduce esta reforma la norma fije un período de transición de, al menos, un año y determine las acciones concretas que se deberían llevar adelante para la formación de la ciudadanía.

De aquí a las elecciones presidenciales de 2011 podrían implementarse las medidas señaladas y, de esta manera, preparar las condiciones para un debut exitoso del sistema de boleta única a nivel nacional. Así, se contaría con un período de transición razonable y el proceso de cambio no estaría influenciado por la ansiedad e intereses que caracterizan a los años electorales.

Durante la etapa de transición, sería conveniente que la Justicia Electoral en conjunto con asociaciones especializadas de la sociedad civil desarrolle programas de difusión y capacitación para que la ciudadanía en general y las autoridades de mesa en particular lleguen al día de la elección informadas sobre las características del nuevo sistema de votación. Proponemos que se organicen capacitaciones para las autoridades de mesa y pruebas piloto para evaluar la aceptación de la ciudadanía y preparar a los votantes.

Para un buen desarrollo de los comicios, sería conveniente que, durante las primeras votaciones, las autoridades de mesa sean convocadas con mayor anticipación y sean capacitadas para implementar correctamente el nuevo sistema de emisión del voto. Probablemente, debería considerarse la posibilidad de designar algún sector profesional cuyos miembros se desempeñen regularmente como autoridades de mesa<sup>10</sup>. Sin embargo, esa discusión excede este trabajo y podría abordarse independientemente de la utiliza-

ción de la boleta única.

Respecto de la realización de pruebas piloto con los votantes, deberían organizarse simulacros de votación en los que participen grupos sociales específicos: sectores de disímil nivel socioeconómico y de las diversas regiones del distrito, jóvenes votantes, ancianos y personas con necesidades especiales.

*En conclusión, el uso de una boleta única podría mejorar sustancialmente las condiciones de votación en los distritos en los que se utilice, garantizar el derecho de elegir y ser elegido y limitar la posibilidad de utilizar la boleta oficial para el intercambio de favores por votos. Sin embargo, su exitosa implementación requiere que, en el momento en que se reglamente, se consideren algunos aspectos clave técnicos y de formación cívica.*

---

<sup>10</sup> En varias ocasiones se mencionó la posibilidad de asignar esta responsabilidad a funcionarios municipales, judiciales, docentes o estudiantes universitarios.

## Bibliografía

*El Cronista Comercial*: "El colapso de la boleta", Buenos Aires, 31/10/2007. Disponible en Internet en: <http://www.cronista.com/notas/115408-el-colapso-la-boleta->. Consultado el 05/03/09.

Jones, Douglas: *A brief illustrated history of voting*. Disponible en Internet en: <http://www.cs.uiowa.edu/~jones/voting/pictures/>. Consultado el: 25/02/2009.

*La Nación*: "Elecciones bajo la lupa ¿Hay que cambiar el sistema electoral?", Buenos Aires, 04/11/2007. Disponible en Internet en: [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=958972#lectores](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=958972#lectores). Consultado el 05/03/09.

Nohlen, Dieter: *Sistemas Electorales del Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

*Página 12*: "La oposición presentó el proyecto de boleta única", Buenos Aires, 06/02/2009. Disponible en Internet en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-119633-2009-02-06.html>. Consultado el 05/03/09.

---

**Fernando Straface**: director del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC, licenciado en Ciencias Políticas, Universidad del Salvador, y magíster en Políticas Públicas, Universidad de Harvard.

**Geraldine Oniszcuk**: asistente del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC, licenciada en Ciencias Políticas, Universidad de Buenos Aires (UBA).

**Si desea citar este documento**: Straface, Fernando y Oniszcuk, Geraldine: "El camino hacia la boleta única. Análisis y recomendaciones para su posible utilización en la Argentina", *Documento de Políticas Públicas / Análisis N°63*, CIPPEC, Buenos Aires, mayo de 2009.

**Para acceder al resto de las publicaciones de CIPPEC** cliquee aquí o ingrese a [www.cippec.org/nuevo/biblioteca.php](http://www.cippec.org/nuevo/biblioteca.php).

Los autores agradecen especialmente los valiosos comentarios de Ana María Mustapic y Mario Riorda, miembros del Consejo de Administración de CIPPEC, que ayudaron a mejorar este documento.

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

---

## Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente 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. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Instituciones Democráticas, Desarrollo Local, Política y Gestión de Gobierno y Protección Social.