

Claves para pensar un cambio en el instrumento de votación a nivel nacional: hacia la boleta única papel en Argentina

Resumen

Carolina Tchintian

Gerardo Scherlis

En Argentina, el instrumento de votación en las elecciones nacionales y en casi todas las provinciales es la boleta partidaria de papel. Cada agrupación política o lista está representada en una boleta de categorías diferentes adheridas entre sí. Los partidos son los responsables de diseñar, imprimir –con aprobación judicial previa–, distribuir y custodiar las boletas el día de la elección. Si un partido no puede distribuir las boletas en todo el territorio donde compite y garantizar su disponibilidad durante toda la jornada electoral, el electorado no encontrará la oferta electoral completa en el cuarto oscuro y sus candidaturas encontrarán límites para ser elegidas.

En muchas democracias del mundo, en cambio, se utiliza la boleta única de papel, un instrumento de votación que presenta las listas y/o candidaturas de los diferentes partidos en una única boleta. Sus diseños son muy variados, pero comparten un elemento común: su distribución y disponibilidad en los centros de votación es responsabilidad del Estado. Gracias a esto, garantiza una oferta electoral completa a través de los centros de votación. Por eso, si se lo compara con la boleta partidaria, un instrumento de votación oficial provisto por el Estado equipara las condiciones de competencia entre partidos y mejora el acceso al sufragio entre los y las votantes.

Desde hace más de una década CIPPEC alienta la discusión sobre la manera en la que votamos en nuestro país, y apoya la adopción de la boleta única papel (ver, por ejemplo: Mustapic y Straface, 2009; Mustapic, Scherlis y Page, 2010). A fin de continuar abonando a este debate y aprovechar la oportunidad que ofrece un año no electoral para discutir mejoras institucionales, este documento sistematiza los elementos que se deben tener en cuenta a la hora de considerar una posible reforma del instrumento de votación para que no introduzca sesgos a favor de determinadas opciones en detrimento de otras y garantice una buena experiencia en el ejercicio del voto: su diseño o la manera en la que se presenta la información sobre oferta electoral, la mecánica o pasos a partir de los cuales se pueden transformar preferencias en votos y la administración del instrumento.

En la siguiente sección –y en el marco de la actual discusión sobre boleta única en la Cámara de Diputados de la Nación–, el documento plantea la importancia de analizar en detalle cómo un cambio en el instrumento de votación puede adecuarse a otros elementos del sistema electoral que permanecen inalterados. En particular, se aborda la manera en la que una posible reforma en el modo en que votamos debe contemplar un diseño técnicamente idóneo que permita sostener tanto la simultaneidad de las elecciones entre la nación y las provincias, así como el régimen de PASO en nuestro país, dos aspectos críticos para el buen funcionamiento de la elección a partir de este cambio. Finalmente, se presentan una serie de recomendaciones a tener en cuenta durante los debates sobre una posible reforma y para el periodo de implementación.



Este documento se inscribe en una discusión que CIPPEC impulsa desde hace más de una década sobre la manera en que votamos en Argentina. A través de este debate se busca acercar herramientas y experiencias útiles para pensar una reforma en el instrumento de votación en las elecciones nacionales y provinciales que lleve a la adopción de la boleta única de papel.



El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en esta publicación. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Introducción

La forma en que votamos es fundamental en un proceso electoral. El instrumento de votación es el nexo entre las preferencias de la ciudadanía y la responsabilidad de partidos, candidatos y candidatas. Esto hace que sea sumamente relevante contar con un instrumento que garantice que, manteniendo el resto de las variables constante, todas las opciones políticas tengan iguales probabilidades de ser elegidas.

En el mundo hay una amplia variedad de modalidades para presentar las opciones electorales y emitir el voto (Reynolds y Steenbergen, 2006; Herrnson et al., 2008; Kimball y Kropf, 2005). Varían los diseños y los mecanismos de emisión o la forma en que los y las votantes deben elegir: desde boletas de papel, máquinas de palanca, de tarjetas perforadas y con pantallas táctiles, hasta el voto remoto por internet que se usa, por ejemplo, en Estonia o para residentes extranjeros de Ciudad de México.

En la mayoría de los casos, en nuestro país votamos utilizando boletas partidarias en formato papel, en las que cada partido o lista está representada en una boleta individual de categorías diferentes adheridas entre sí. Usamos estas boletas en las elecciones nacionales y en la mayoría de las provincias. Desde hace varios años se discute la posibilidad de reemplazar la boleta partidaria por un instrumento de votación oficial que centralice la totalidad de la oferta electoral y cuya provisión en cada lugar de votación sea asumida por el Estado. Este cambio alivianaría el peso que recae sobre los partidos en la tarea de controlar que sus boletas estén disponibles en todos los centros de votación durante toda la jornada electoral, a lo que se sumaría la seguridad de que la ciudadanía tenga acceso a toda la oferta electoral.

En este documento se pretende abonar a la discusión general sobre el instrumento de votación en nuestro país a partir de la sistematización de los principales aspectos que hay que tener en cuenta para planificar un cambio de este tipo, con el fin de no generar sesgos a favor de determinadas opciones en detrimento de otras y minimizar cualquier riesgo en la etapa de la implementación. Para eso, se analizan las variables que la literatura sobre instrumentos de votación ha destacado, agrupadas en tres dimensiones fundamentales: su diseño, es decir, la manera en la que la información aparece dispuesta en la boleta; la mecánica o la manera de seleccionar las opciones y que determina el modo en el que los y las votantes transforman sus preferencias en votos, y, por último, la administración del instrumento, en particular, quién es responsable de su disponibilidad en los lugares de votación el día de la elección. La definición de cada uno de estos aspectos puede tener efectos sobre una mayor o menor equidad en la competencia y el acceso a las opciones electorales.

El documento continúa con una sección en la que se analiza la importancia de que las consideraciones acerca del diseño, la mecánica y la administración tengan en cuenta las reglas locales y la realidad del contexto del país. En particular, de cara al debate actual en la Cámara de Diputados sobre una posible reforma del instrumento de votación, se hace hincapié sobre la importancia de contemplar un diseño técnicamente idóneo que permita sostener tanto la simultaneidad de las elecciones nacionales y provinciales, como el régimen de Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias. Finalmente, se realizan recomendaciones para una posible reforma del instrumento de votación en Argentina.

Claves para pensar un cambio en el instrumento de votación

La reforma del instrumento de votación –siempre que el resto de las reglas electorales se mantenga constante– puede involucrar cambios en tres dimensiones fundamentales: su diseño, mecánica y administración. Algunos cambios solamente involucran una de estas dimensiones, por ejemplo, si se decide comenzar a incorporar la imagen de los candidatos y las candidatas, mientras que otros involucran más de una de estas dimensiones, como sería el caso de pasar de una modalidad papel a un formato electrónico.

Las decisiones sobre estas tres dimensiones no son accesorias: no solo hacen a la experiencia de la ciudadanía en el ejercicio del sufragio, sino también a la equidad en la competencia.

El diseño de la boleta y la equidad en la competencia

La información que provee la boleta electoral posibilita a quienes votan encontrar la opción que buscan. Los diferentes componentes de la boleta pueden funcionar como atajos informativos para tomar una decisión (Tchintian, 2019). Por ejemplo, algunos electores pueden utilizar la imagen de los candidatos y las candidatas en la boleta para inferir cualidades relevantes para el cargo en juego, o asociar logos con determinadas posiciones ideológicas o de política pública, y así definir su voto (Hart et al., 2011; Tchintian, 2017). Cuanta menos información tienen las y los votantes sobre la elección, más importantes resultan esas “pistas”. Es por ello que el diseño de la boleta debe presentar esta información de forma que sea igualmente útil para la totalidad de quienes compitan y no beneficie a ciertas candidaturas en detrimento de otras. De lo contrario, podría tener un efecto negativo sobre la equidad en la competencia.

Existe una amplia variedad de modalidades para presentar las opciones electorales, con diferentes efectos sobre el comportamiento de las y los votantes. Entre las variables de diseño más estudiadas por la literatura especializada en el tema, se encuentran el criterio para establecer el orden en el que aparecen las agrupaciones o candidaturas y la disposición de las categorías en juego en la boleta, la información sobre partidos y candidatos/as, y el tamaño de las boletas (Mustapic et al., 2010).

El orden de los partidos y las candidaturas

La evidencia internacional muestra que el orden en que se presentan las opciones afecta el resultado (Edwards, 2015; Koppell y Steen, 2004; Ho y Imai, 2006; 2008). Por ejemplo, en algunos estados de Estados Unidos, dentro de una boleta única, las candidaturas están ordenadas alfabéticamente y eso lleva a que esos estados tengan una mayor cantidad de legisladores y legisladoras con apellidos que empiezan con las letras A, B o C, en comparación con aquellos estados en que las opciones se ordenan en forma aleatoria (Page y Pomares, 2015). En Argentina, la ley electoral nacional (Ley 19.945) establece la manera en la que se deben ordenar las boletas partidarias en el cuarto oscuro y la disposición con que se deben presentar siguiendo el número de lista, de izquierda a derecha.

Hay evidencia que muestra que las opciones que están ubicadas en determinadas posiciones en la boleta pueden ser más votadas que otras, por ejemplo, aquellas que están ubicadas arriba de todo o debajo de todo (Bowler et al., 1992; Krosnick, 1991; Krosnick y Miller, 1998; Augenblick y Nicholson, 2012; Pasek et al., 2014). El “efecto primacía” –un mayor número de votos para las agrupaciones que aparecen primero en la papeleta– o el “efecto de lo más reciente” (*recency effect*) –un mayor número de votos para las agrupaciones que aparecen últimas– es un resultado esperado en estos casos (Alvarez, 2002; Krosnick, 1991; Spác, 2016). Por ello, el ordenamiento aleatorio de las opciones electorales es visto como el que puede generar las condiciones de mayor equidad.

Información sobre candidatas y candidatos

El uso de fotografías de candidatas y candidatos es un recurso que se utiliza cada vez más en las boletas, en particular en países de África y América Latina (Reynolds & Steenbergen, 2006) y constituyen una pieza informativa de gran relevancia para los y las votantes. Estudios recientes señalan que las y los electores utilizan atributos físicos de candidatos y candidatas –su aspecto, género y etnia– como atajos informativos para inferir otras cualidades relevantes para cargos electivos (Hart et al., 2011; Olivola y Todorov, 2010; Stockemer y Praino, 2015; Tchintian, 2017). Por tanto, esa imagen gana relevancia no solo al momento de identificar a quién se está votando, sino también para inferir a qué tipo de candidato o candidata se está votando.

Las boletas partidarias usadas en las elecciones nacionales en Argentina llevan el número de lista, el logo de la agrupación partidaria y los nombres de las candidatas y los candidatos. Además, en 2009, se incorporó color a las boletas y la fotografía de los candidatos y las candidatas, lo que permite diferenciarlas claramente. Las diferentes versiones de la boleta única de papel y de voto electrónico que se implementaron en nuestro país a nivel subnacional también incluyen la fotografía de los candidatos y las candidatas en sus diseños.

El tamaño de la boleta y la cantidad de boletas

El tamaño de la boleta es una variable que se asocia directamente a la magnitud de la oferta electoral, la cantidad de cargos en juego y a la magnitud del distrito para los cargos a elegir.

En las boletas partidarias que usamos en Argentina, el tamaño de la boleta de cada agrupación (conocida como sábana horizontal) está directamente relacionado con la cantidad de cargos en juego en cada elección. Así, dependiendo de la provincia y año que analicemos, en algunas elecciones cada boleta partidaria presenta candidaturas para cargos a presidente/a, senadores/as nacionales, diputados/as nacionales, gobernador/a, legislatura provincial (en algunos casos, bicameral), intendente/a y concejales/as, y según la provincia, se suman cargos como consejeros/as escolares, tribunal de cuentas, etc. Al mismo tiempo, según sea el tamaño de la oferta (cantidad de listas oficializadas) y las reglas para la confirmación de la oferta electoral en cada distrito –la posibilidad de presentar candidaturas múltiples, listas colectoras, espejo o la vigencia de la ley de lemas (Mustapic, Scherlis y Page, 2011)–, el número de papeletas en cada cuarto oscuro puede incrementarse exponencialmente, opacando así la claridad de la oferta para el electorado.

En el caso de la boleta única, cuando la oferta electoral está fragmentada y hay una multiplicidad de cargos a elegir, el tamaño de la boleta es una variable que debe ser contemplada a la hora del diseño, para que no genere “fatiga cívica” o confusión (Chewning y Harrel, 1990), por ejemplo, separando en diferentes papeletas las categorías en juego, o presentando una boleta para cada nivel de gobierno (cargos nacionales en una papeleta, y cargos provinciales y municipales en otra). Superado un número de magnitud, cargos en juego, y agrupaciones políticas en competencia, es esperable que se usen cada vez más atajos informativos para la selección (número de lista, logo de la agrupación, fotografía, etc.).

La mecánica, la transformación de preferencias en votos y el derecho a elegir

Cada sistema de votación conlleva una definición legal específica sobre los procedimientos para traducir preferencias en votos. La mecánica indica qué acciones permite realizar el instrumento de votación y puede influir en las decisiones de los y las votantes en la medida en que facilita o dificulta determinadas opciones. Algunos mecanismos de emisión del sufragio, según sostiene la literatura en la materia, pueden generar “fatiga cívica” (Barnes, Tchintian y Alles, 2017). En un estudio clásico sobre este tema, Jack Walker (1966) mostró que cuando se utiliza una boleta en la cual las personas que votan debe ir marcando una a una las opciones de las diferentes categorías de cargos, muchas de ellas se limitan a marcar sólo aquellas categorías que considera más importantes, o sobre las que mejor conoce a candidatos o candidatas, absteniéndose en el resto. En definitiva, en la medida en que la transformación de las preferencias en votos es más demandante para el electorado, crece la probabilidad de que la persona: i) renuncie a votar ciertas categorías o votar en blanco; ii) desista de realizar determinadas acciones como cruzar el voto; o iii) cometa errores que lleven a la anulación del voto o a votar de un modo que no refleja cabalmente su preferencia.

Renunciar a votar a algunas o todas las categorías. El voto blanco

Por voto blanco se entiende el acto a través del cual la o el votante no expresa una preferencia para todos o algunos de los cargos en juego. Este escenario puede darse por decisión voluntaria de la persona –al no elegir alguna o algunas categorías porque no cuenta con una preferencia fuerte o como manifestación de descontento o desaprobación– o por error –cuando vota por menos cargos que los que se ponen en juego de manera inintencionada, por equivocación o por “fatiga cívica”– (Stewart, 2011). En cualquier caso, el instrumento de votación puede tener un efecto en la cantidad de votos en blanco que resulta de una elección (Kimball y Kropf, 2008; Nichols y Strizek, 1995; Knack y Kropf, 2003; Caltech/MIT, 2001).

Dependiendo del instrumento de votación, el voto en blanco se expresa de dos formas principales: por omisión (no colocar una boleta en el sobre o no marcando preferencia para una o todas las categorías) o designando un casillero específico para tales efectos. En

nuestro país, bajo el sistema de boletas partidarias, el voto blanco se expresa omitiendo una parte de la boleta –en caso de que se quiera votar en blanco solo dentro de algunas categorías al mismo tiempo que expresar un voto por alguna agrupación en otra categoría– o toda la boleta –cuando el voto en blanco es para todos los cargos en juego–.

La decisión de cómo el electorado puede expresar su decisión por dejar en blanco una o varias categorías en juego no es una definición accesoria (Frisna et al., 2008). Por ejemplo, cuando la provincia de Santa Fe implementó en 2011 la boleta única por primera vez, se optó por habilitar un casillero para computar el voto el blanco (Leiras y Calvo, 2011; Pomares et al., 2011). Como resultado de esta primera experiencia, se registró un incremento del voto nulo: las boletas no tenían marca alguna, por lo que se presume que esos y esas votantes podrían haber intentado votar en blanco pero omitieron marcar el casillero de voto en blanco. En las elecciones siguientes el casillero del voto en blanco fue eliminado y el porcentaje de votos válidos volvió a los niveles históricos (Page y Pomares, 2015). Con la boleta partidaria, la necesidad de cortar físicamente la papeleta cuando se pretende votar en blanco para alguna categoría puntual puede desincentivar esta acción y volver más común el voto blanco para todas las categorías en juego (introducir un sobre vacío en la urna).

Desistir de realizar determinadas acciones. El voto cruzado

En los sistemas presidencialistas, los cargos ejecutivos tienden a dominar y centralizar la atención del electorado y los esfuerzos y recursos de los partidos. Es por ello que cuando las elecciones para ambas categorías se realizan en forma simultánea, la cantidad de votos de las listas legislativas está estrechamente relacionada a la performance de candidatos/as ejecutivos/as (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997; Jones, 1997). La decisión de votar al mismo partido o alianza para varios o todos los cargos en juego en una elección simultánea –conocido como “efecto arrastre”– puede ser exacerbada o minimizada según el instrumento de votación (Barnes, Tchintian y Alles, 2017).

Votar a listas distintas para las diferentes categorías en juego (voto cruzado) o no implica diferentes acciones o mecánicas según sea el instrumento de votación. Hay instrumentos de votación que le dificultan a la ciudadanía expresar plenamente sus preferencias. Por ejemplo, la boleta partidaria que se utiliza en Argentina para las elecciones nacionales y en la mayoría de las provincias requiere que las y los votantes corten físicamente una hoja de papel para realizar un voto cruzado. Este tipo de boleta vuelve más costoso para los y las votantes dividir su voto desde un punto de vista mecánico y por los riesgos que puede suponer, si se compara con una boleta que requiere que el electorado marque con un lápiz una casilla asociada con cada candidato/a o lista (Barnes, Tchintian y Alles, 2017).

En otras palabras, cuando el instrumento de votación facilita la toma de decisiones independientes para cada categoría, o la selección por cargos, presenta menores obstáculos a aquellas personas cuya preferencia es apoyar a diferentes agrupaciones políticas para las distintas categorías y así transformar su preferencia en un voto cruzado (Barnes, Tchintian y Alles, 2017; Leiras y Calvo, 2011).

Dentro de las alternativas que facilitan la decisión independiente por cargo también hay diferencias en el incentivo a la hora de cruzar el voto según los diseños. Así, ofrecer la opción de lista completa –lo que en la jerga anglosajona se conoce como un *straight party ticket*– o presentar la oferta en boletas separadas por categoría son algunas alternativas a tomar en consideración. La primera de ellas es la opción que toma la boleta única utilizada en la provincia de Córdoba y la segunda es la que se implementa en la mayor parte de los países de América Latina y en la provincia de Santa Fe.

Cometer errores

Los diferentes instrumentos de votación también pueden generar mayor o menor probabilidad de incurrir en errores involuntarios. En este punto, tanto el diseño de la boleta mencionado en el apartado anterior como la mecánica de emisión de sufragio pueden interactuar para generar estos resultados. El caso paradigmático en la disciplina es el de la “boleta mariposa” implementado en el estado de Florida (Estados Unidos) en las elecciones del año 2000, cuya mecánica consistía en marcar un espacio al lado del nombre del candidato o la candidata de preferencia. Los nombres se repartían en dos columnas y, en el medio de ambas columnas,

los espacios para marcar la opción elegida. La particular forma en que se distribuían los nombres y los espacios para pintar confundió a una parte del electorado suficiente como para cambiar el resultado de la elección en ese estado y, finalmente, en el país. En definitiva, esto lleva a pensar que instrumentos más complicados de manipular pueden inducir errores.

En el caso de la boleta partidaria, por ejemplo, si la persona quiere dividir su boleta, tiene que pasar por un proceso más laborioso y arriesgado comparado con cruzar el voto usando marcas en una boleta única donde la oferta completa se encuentra centralizada en un único lugar. En nuestro sistema actual, el o la votante debe reunir las diferentes papeletas de sus partidos preferidos para cada cargo en juego, luego dividir físicamente las boletas, separando el cargo electo según la lista elegida. Después, debe colocar todas las boletas preferidas en el sobre y desechar las boletas no deseadas. Si la persona comete un error al emitir su voto –como romper la boleta, incluir más de una boleta de diferentes agrupaciones para la misma categoría o no incluir una boleta para alguna categoría en juego de manera inintencionada– estaría desperdiciando su voto, quizá involuntariamente (Barnes, Tchintian y Allres, 2017).

La administración del instrumento y el acceso al sufragio

La administración del instrumento electoral refiere a la producción, oficialización, provisión y manipulación de la boleta. Esta puede estar a cargo del Estado, como ocurre con la boleta única de papel, o bien de los partidos, como sucede con las boletas partidarias. Esta dimensión del instrumento de votación tiene consecuencias sobre la organización de los comicios y el acceso al sufragio.

La boleta única determina que todas las opciones en una elección son presentadas al electorado en una misma boleta, y que por lo tanto no hay boletas diferentes por cada partido o candidato/a. Sin embargo, su característica fundamental radica en que el Estado centraliza la administración del instrumento oficial de votación. Al referirse a la boleta australiana, el experto inglés Alan Ware dice que “los elementos esenciales de este sistema eran que la boleta electoral era impresa por el Estado, y no por los candidatos o partidos, que era accesible sólo en el lugar de la votación, y que la boleta no podía ser legalmente sustraída de allí” (Ware, 2000). Cuando el Estado asume la provisión de la oferta a través de un instrumento de votación oficial, se asegura la presencia de todas las boletas en los centros de votación.

La logística electoral

La administración del instrumento refiere a cuestiones relativas a cómo se identifica cada boleta, la cantidad de impresiones que se deben hacer y cómo repartirlas en las distintas mesas, además de cómo se procede en caso de robo o hurto de boletas, entre otras. En el caso de la boleta partidaria, cada partido se encarga de diseñar, imprimir –previa aprobación judicial–, distribuir y custodiar las boletas el día de la elección. En el caso de la boleta única, el Estado centraliza estas tareas y, por tanto, una reforma en este sentido debe contemplar las cuestiones antes mencionadas.

En el caso de Santa Fe, por ejemplo, la boleta única de papel debe estar adherida a un talón donde se indique serie y numeración correlativa, del cual debe ser desprendida; se imprime un 5% de boletas adicional al padrón y las distribuye el tribunal electoral según corresponda. En caso de robo o hurto, se reemplaza por un talonario suplementario con características visibles de esa condición, con numeración y serie independiente de las otras boletas únicas (Ley N° 13.156).

En Córdoba, en cambio, cada boleta se identifica con un código de barras de manera correlativa y adherida a un talón con igual identificación. Por su parte, la impresión contempla una cantidad de boletas igual al número de electores más un 10% adicional y el reparto de boletas y materiales electorales lo realiza el Fiscal Público Electoral (representante del Poder Judicial), que se asigna a cada centro de votación (Ley N° 9571). La previsión de cada uno de estos aspectos es esencial para garantizar la integridad del proceso y el acceso al sufragio.

La distribución de los votos

Los cambios en la administración del instrumento pueden tener también repercusiones en la distribución de los votos de cada agrupación. Cuando la disponibilidad de las boletas en

los centros de votación deja de depender de cada partido, las agrupaciones se ven menos constreñidas por el alcance de sus redes en el territorio y tienen más incentivos para movilizar votantes de manera uniforme en todos los distritos.

Es esa misma apreciación la que llevó a la casi desaparición del sistema de boleta por partido en América Latina. En efecto, en las últimas décadas los países latinoamericanos que aún realizaban sus elecciones mediante boletas partidarias fueron abandonando dicho mecanismo para adoptar diferentes variantes de la boleta única.

Por ejemplo, Brasil incorporó un sistema de boleta (cédula) oficial a partir de 1962. Mediante una reforma, estableció que las boletas fueran confeccionadas y distribuidas únicamente por la justicia electoral, lo cual impactó en el poder de los jefes de las maquinarias partidarias (*cabos eleitorais*) que, hasta entonces, se encargaban de repartir las boletas entre sus bases electorales (Nicolau, 2006). Más tarde, Brasil adoptaría el voto electrónico, que hoy utiliza.

Perú siguió un camino similar un año más tarde, al incorporar la boleta única (también en este caso conocida como cédula) en el marco de una reforma electoral profunda. De acuerdo al análisis del experto peruano en Derecho Constitucional Domingo García Belaúnde, antes de la implementación de esta reforma era habitual la sustracción de boletas entre los partidos rivales, de modo tal que las boletas de ciertos partidos no aparecieran en las mesas de sufragio al momento de la elección, mientras que al establecerse la cédula única, estas prácticas viciosas “desaparecieron” (García Belaúnde, 1986). En la actualidad, la impresión y distribución de la cédula de sufragio en Perú es una facultad de la autoridad electoral nacional (Oficina Nacional de Procesos Electorales, artículo 165 de la Ley Electoral 26.859 de 1997).

Más recientemente, Colombia, República Dominicana, Panamá y Paraguay adoptaron reformas similares, que reemplazaron la boleta partidaria por la boleta única. En Colombia, la boleta única –legalmente llamada tarjeta electoral, conocida por el público en general como “tarjetón”– adquirió rango constitucional a partir de la reforma de la Constitución Política de 1991. Desde entonces, las tarjetas electorales son numeradas y deben ser impresas y distribuidas por la autoridad electoral (en este caso, el Consejo Nacional Electoral).

El tarjetón electoral le dio al votante mayor independencia y libertad a la hora de votar y disminuyó la presión ejercida por las maquinarias partidarias sobre los y las votantes (Dávila y Delgado, 2002). Al mismo tiempo, fortaleció la equidad en la competencia política. En esta línea, un estudio realizado sobre el pasaje de la boleta partidaria a la boleta única en Colombia durante la década del 90 muestra que el cambio tuvo efectos sobre la distribución geográfica de los votos (Alles et al., 2021).

La interacción con otros elementos del sistema electoral

Recientemente, en Argentina volvió a cobrar peso en el debate público la posibilidad de una reforma del instrumento de votación, que plantea como eje central la necesidad de reemplazar la boleta partidaria y adoptar la boleta única en formato papel. El debate sobre esta posible reforma dentro del sistema electoral vigente debe contemplar las particularidades legales y administrativas, para evitar posibles riesgos asociados a la implementación.

En particular, la boleta partidaria que se utiliza en Argentina es un instrumento que ha funcionado con dos elementos característicos del régimen electoral nacional: la realización de elecciones simultáneas entre diferentes niveles de gobierno y la selección de candidatos/as a través de primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO), en las cuales la ciudadanía puede votar por listas de precandidatos/as de distintas agrupaciones en las diferentes categorías.

La incorporación de un instrumento de votación nuevo, como la boleta única de papel, debe contemplar un diseño técnicamente idóneo que permita sostener tanto la simultaneidad como el régimen de PASO. A su vez, cada uno de los diseños posibles tendrá necesariamente consecuencias de naturaleza política, lo que afectará el comportamiento electoral de la ciudadanía y las estrategias de los partidos.

Simultaneidad

El régimen electoral argentino contempla la posibilidad de celebrar simultáneamente las elecciones de cargos de orden nacional y las de orden provincial y municipal. Se trata de una opción para las provincias que así deseen hacerlo, prevista en la Ley 15.262 y su decreto reglamentario 17.265, ambas normas de 1959.

La simultaneidad no refiere únicamente a la fecha de la elección, ya que las provincias pueden realizar sus elecciones en la misma jornada en que se desarrollan las elecciones nacionales sin adherir al régimen de simultaneidad. Esto es lo que normalmente se conoce como “elecciones concurrentes”, una figura no prevista en la ley, pero habilitada en la práctica y reconocida por la justicia electoral. La concurrencia permite a las provincias mantener un instrumento de votación específico, el previsto en su propia normativa, aunque sea diferente al de la legislación nacional.

En años recientes Santa Fe, que utiliza para las elecciones provinciales la boleta única desde 2011, realizó sus elecciones concurrentes con la Nación, manteniendo la boleta única como instrumento de votación, mientras en la misma jornada se elegían autoridades nacionales mediante boletas partidarias.

La simultaneidad, en cambio, supone la adhesión de las provincias a un régimen específico previsto en el ordenamiento legal nacional. Con la incorporación de la boleta única al Código Electoral Nacional, se plantean dos desafíos a la realización de elecciones simultáneas.

¿Qué instrumento usar para los cargos provinciales en caso de simultaneidad?

El primer desafío reside en analizar qué ocurriría si una provincia no contemplara en su régimen electoral la boleta única, pero decidiera adherir a la simultaneidad. El marco normativo nacional no hace ninguna referencia explícita a una situación en la cual una provincia adhiere a la simultaneidad pero su régimen electoral contempla un instrumento de votación diferente al empleado en elecciones nacionales.

La ley de simultaneidad establece que es la autoridad nacional –la Junta Electoral Nacional– quien absorbe las facultades de oficialización de las boletas de sufragio. A partir de esta disposición suele interpretarse que, en caso de simultaneidad, se utiliza el instrumento de votación previsto en la ley nacional, tanto para cargos nacionales como para provinciales. Esto sugiere que, en principio, se entendería que cualquier provincia que optara por adherir al régimen de simultaneidad, al hacerlo, asumiría que sus cargos provinciales serían elegidos a través de la boleta única, aun cuando este instrumento no estuviera contemplado en su legislación.

Aunque cabe presumir que esa sea la interpretación predominante, en caso de adoptarse la boleta única en el orden nacional, sería conveniente explicitar esta circunstancia en la ley que incorpore este instrumento de votación nuevo o a través de una reforma a la ley de simultaneidad de elecciones, a los fines de evitar conflictos de interpretación.

¿Cuál es el diseño de boleta única papel apropiado para contener y presentar de forma clara las elecciones de diferentes niveles en caso de simultaneidad?

El mayor desafío para la realización de elecciones simultáneas con boleta única reside en definir el diseño de la boleta, especialmente la decisión respecto a si presentar la oferta por nivel de gobierno o si, en cambio, reunir toda la oferta en una única plancha de papel, incluyendo categorías nacionales y provinciales.

El modelo más clásico de boleta única, el que supone una boleta única por categoría, parece estar fuera de la consideración en el actual debate legislativo. Este modelo, utilizado en casi todos los países de América Latina, y adoptado también por la provincia de Santa Fe, supondría que en el caso de una elección en la que se eligen cargos ejecutivos, como la de 2023, cada elector o electora reciba no menos de ocho boletas (presidencia, diputados/as nacionales, parlamentario/a del Mercosur por distrito nacional, parlamentario/a del Mercosur por distrito provincial, gobernación, legislador/a provincial, intendencia y concejales/as y, según la provincia, consejeros/as escolares, tribunal de cuentas, etc.). Claramente, esta opción es la que, en la comparación con las otras alternativas, en menor medida, incentiva el voto por una misma agrupación política para las distintas categorías

de cargos. De todos modos, al no estar presente en el actual debate legislativo, no nos detendremos a analizar su factibilidad ni sus potenciales efectos.

El proyecto actualmente en discusión en la Cámara de Diputados asume un modelo de boleta inclusivo de todas las categorías nacionales en disputa, con la opción de hacer un voto por lista completa (*straight party ticket*) para las elecciones generales. La pregunta crucial en este punto es qué ocurre con este modelo de boleta en caso de elecciones simultáneas.

Es importante que la ley que incorpore la boleta única de papel contemple esta situación. Si la ley nacional no dice nada al respecto, de algún modo deberá decidirse qué hacer. ¿A quién corresponde esta decisión? Podría ocurrir que las propias provincias decidieran qué hacer mediante el decreto de adhesión a la simultaneidad, o bien podría terminar decidiendo la autoridad nacional, en este caso la Junta Electoral Nacional. Al no establecerse en la ley, quedaría abierto a la interpretación.

De acuerdo al decreto reglamentario actualmente vigente de la ley de simultaneidad, la Junta Electoral Nacional es la que puede autorizar el empleo de boletas unidas con las listas nacionales y provinciales, en un esquema que se diseñó asumiendo que el instrumento de votación era el de boletas partidarias. Si no se modificara la ley de simultaneidad ni su decreto reglamentario, podría entenderse que se extiende su aplicación a la boleta única. Bajo este marco legal, la Junta Electoral Nacional de cada distrito podría autorizar (o no autorizar) la unión en una única boleta de los dos niveles de cargos a elegir. Si no lo autorizara, forzaría a usar al menos dos boletas, una para cargos nacionales y otra para provinciales y municipales. En este escenario podría ocurrir que se dé una solución diferente en cada provincia, presentándose en algunas una única boleta con todos los cargos y en otras dos boletas únicas, una para cargos nacionales y otra para cargos provinciales.

Para evitar este tipo de situaciones en las cuales distintos actores –gubernaciones y Juntas electorales– mantienen discrecionalidad para decidir, sería aconsejable prever cómo diseñar el esquema de boleta para la situación de simultaneidad. De este modo se evitarían potenciales conflictos institucionales, así como la posibilidad de que en cada provincia se resuelva de diferente modo, según la voluntad e intereses de cada actor, o según la interpretación de cada Junta Electoral.

Sería prudente por ello que la ley estableciera si, al adherir al régimen de simultaneidad, corresponde utilizar una única boleta para la elección de todos los cargos o dos boletas: una para cargos nacionales y otra para provinciales.

Esto no significa de ningún modo avanzar sobre la autonomía de las provincias. Cada provincia, por supuesto, diseña su propio régimen electoral, incluyendo la opción por el instrumento de votación. Pero si efectivamente una provincia decide adherir a la simultaneidad, dicho régimen debe prever si los cargos nacionales se eligen en una única boleta con los cargos provinciales o deben utilizarse dos separadas. Precisamente al adherir al régimen de simultaneidad estas aceptan el criterio uniforme establecido por la ley nacional.

Implicancias de las decisiones sobre la simultaneidad en caso de reforma

La decisión entre incluir toda la oferta en una única boleta o separarla en dos boletas según el nivel de los cargos a elegir conlleva efectos políticos significativos. La unificación en una única boleta con la opción de voto por lista completa mantiene el efecto de arrastre que el encabezado de la boleta nacional ejerce sobre los cargos provinciales –sobre todo cuando se elige la presidencia–, tal como ocurre hoy con la boleta partidaria. La separación en dos boletas rompe con ese efecto.

De todos modos, vale remarcar que la separación en dos boletas, cada una de ellas con la opción de voto por lista completa, mantiene el vínculo directo entre la elección de la presidencia y la del Congreso Nacional por un lado, y la de la gobernación con la legislatura provincial por otro. Esta solución, por lo tanto, no actúa en desmedro de la gobernabilidad.

La opción de incluir todos los cargos en una única boleta, en aras de conservar el incentivo al voto para la misma agrupación en el nivel nacional y provincial que hoy tienen las boletas partidarias, podría plantear en algunos casos un problema en términos de las dimensiones de la boleta, lo que complejiza su manipulación tanto por parte del electorado como por parte de las autoridades de mesa.

Este punto resultaría especialmente complejo durante las PASO: reunir una oferta fragmentada de múltiples agrupaciones para categorías nacionales y provinciales en una única boleta podría requerir de un instrumento de dimensiones poco amigables para el electorado y difícil de manejar incluso para las autoridades de mesa.

También es preciso considerar las distintas legislaciones provinciales que contienen disposiciones respecto a la conformación de la oferta electoral provincial que sería preciso atender al momento de diseñar la boleta, como ley de lemas o la posibilidad de múltiples adhesiones (colectoras). En la actualidad estas prácticas se traducen en cuartos oscuros repletos de boletas con múltiples combinaciones entre categorías. La adopción de la boleta única por sí misma no resuelve los problemas derivados de este tipo de legislación, ya que la combinación de estas prácticas con una boleta única que reúna categorías nacionales, provinciales y municipales podría también resultar en un instrumento confuso y difícil de manejar. En este sentido, la separación en dos boletas facilitaría que cada provincia mantenga las previsiones de su legislación en la boleta respectiva.

La boleta única en las PASO

Un primer punto a tomar en cuenta es el de las franjas que se asignan a cada agrupación política en competencia. Cabe prever que el tamaño a ocupar por cada agrupación en la boleta única de las PASO dependa de la cantidad de listas internas que tenga la agrupación en aquella categoría en la que presente una mayor fragmentación. En estos casos, es aconsejable que la ley disponga que cada lista interna de una misma agrupación debe contar con un mismo espacio dentro de la boleta, pero inevitablemente esto podría terminar afectando al espacio total que ocupe cada agrupación dentro de la boleta, tal como de hecho ocurre en la boleta por categoría de las PASO en Santa Fe: cada lista interna cuenta con un espacio igual, pero el espacio asignado a cada agrupación depende de la cantidad de listas internas de cada una. Esto está así previsto en el proyecto en consideración en el Congreso, aunque estableciendo un límite para el espacio a ocupar por cada agrupación, límite que podría entrar en conflicto con la posibilidad de que una agrupación cuente con un número elevado de listas en competencia en alguna categoría.

Un segundo aspecto sensible es de las distintas adhesiones al interior de cada agrupación en el marco de las PASO. Con la normativa vigente, cada precandidato/a puede serlo en una única categoría (no se permite la candidatura múltiple) y por sólo una agrupación (no se permiten listas espejo), sin embargo, nada obsta que una lista interna en una categoría acompañe (vaya pegada a) diferentes listas internas de otra categoría. De hecho, se trata de una práctica habitual en las PASO.

Un caso hipotético que ilustra este escenario puede ser aquel en el que tres partidos que conforman una alianza acuerdan apoyar una única precandidatura presidencial, pero en un distrito determinado compiten entre sí por medio de tres listas de precandidatos/as a diputados/as diferentes. También puede ocurrir en el sentido inverso: estos tres partidos compiten con una lista única de diputados/as, pero cada uno concurre a la elección con su respectiva precandidatura presidencial. En cualquiera de estos casos, bajo el sistema de listas partidarias, una misma lista en una categoría determinada es parte de diferentes boletas, pegándose a las distintas listas que compiten entre sí en la otra categoría. La implementación de la boleta única en PASO deberá contemplar este tipo de situaciones que implican un desafío para el diseño del instrumento.

Las experiencias de Córdoba y Santa Fe resultan insuficientes a la hora de pensar en estos desafíos de implementación. En Córdoba, donde en una única boleta se concentran todas las categorías en disputa, no se realizan primarias abiertas. Mientras que en Santa Fe, donde sí hay primarias, cada categoría de cargos se presenta en una boleta separada. La provincia de Mendoza, que sí cuenta con PASO y que incorporó en marzo de 2022 la boleta única, estableció límites a la cantidad de adhesiones posibles a precandidatos/as de otra categoría (nueva redacción del Art. 14 de la Ley 8619). Esta opción preserva la equidad entre las listas internas. Pero debe asumirse que, de introducirse esta disposición en la legislación nacional, implicaría una restricción importante respecto a las prácticas de las adhesiones al interior de las agrupaciones, tal como se desarrollan hasta el día de hoy. Además, prohibir que dos listas que compiten en una categoría puedan ambas adherir a una lista única que la misma agrupación presenta en otra categoría puede constituir un desincentivo a la competencia en las PASO.

Así, para mantener las prácticas de adhesiones que hasta hoy están permitidas en las PASO, pareciera inevitable admitir la reiteración de listas en la boleta única. Esto ocurriría, por ejemplo, en el caso de las llamadas adhesiones cruzadas: si una agrupación cuenta con dos listas de precandidatos/as a la presidencia y con dos listas de precandidatos/as para diputados/as nacionales, y ambas listas en cada categoría pretendieran adherir a ambas listas de la otra categoría, no habría otra solución que repetir dos veces cada lista en la boleta. Se podría pensar que esta opción va en detrimento de asegurar equidad entre quienes compiten en la boleta única.

Es posible pensar en una opción alternativa que mantiene el criterio de que cada lista esté una sola vez en la boleta pero que a la vez no elimine la posibilidad de que puedan existir adhesiones en la boleta única de las PASO. Esta opción parte del principio de limitar la adhesión de cada lista interna en una categoría a una sola lista interna en otra categoría, pero admitiendo como excepción que en aquellos casos en los que una agrupación presenta una lista única en una categoría, esta lista única sí pueda adherir a más de una lista interna para otras categorías. En términos de diseño, la lista única ocuparía una celda cuya dimensión sería equivalente a la de la suma de las listas en competencia en otra categoría, de modo de permitir las adhesiones.

Este diseño, además, permitiría incluir la opción de voto por lista completa: para cada agrupación la boleta debería ofrecer tantos casilleros de lista completa como número de listas exista para la categoría con mayor número de listas internas presentadas. A continuación, la **Tabla 1** resume los distintos escenarios mencionados anteriormente.

TABLA 1 Opciones de BUP para las PASO					
Opción	Ejemplo	Adecuación a las reglas de las PASO	Incentivo a presentar internas	Equidad en la BUP	Casillero voto lista completa
Ninguna lista interna de precandidatos/as para una categoría puede ir adherida a más de una lista de precandidatos/as de otra categoría	Caso Mendoza	Restringe práctica de adhesiones al interior de las agrupaciones de las PASO	Desincentiva competencia interna	Garantiza equidad en la presentación en la boleta	Admite fácilmente voto por lista completa
Se repiten las listas internas según la cantidad de listas de otra categoría a la que adhiere, sin limitaciones	Adhesiones cruzadas	Se adecua a práctica de adhesiones al interior de las agrupaciones de las PASO, tal como ocurre con boleta partidaria	Incentiva competencia a través de listas internas	No garantiza equidad en la presentación entre listas	La opción de voto por lista completa puede requerir la multiplicación de franjas y la reiteración de las listas en la boleta
Si una agrupación presenta lista única en una categoría, esta lista puede adherir a las diferentes listas internas de la agrupación en otra categoría	Una agrupación con una sola precandidatura a la presidencia y varias listas de precandidatos/as a diputados/as	Se adecua, pero a la vez limita la práctica de adhesiones en PASO, habilitando sólo cuando la agrupación presenta lista única en alguna categoría	Neutro	Garantiza equidad entre las listas que compiten en una categoría dentro de la misma agrupación. No garantiza el mismo espacio entre listas de distintas categorías y de distintas agrupaciones	Hace posible la opción de voto por lista completa, pero puede ser más o menos confuso para la o el votante según cómo se presente el diseño y la oferta

Fuente: elaboración propia.

En todo caso, la incorporación de la boleta única en el régimen electoral nacional debe atender a la posibilidad de llevar adelante elecciones primarias, en las que cada agrupación presenta diferentes listas, con múltiples categorías de cargos en forma simultánea.

Reconocer los desafíos de implementar la boleta única no equivale a desestimar este instrumento de votación. Únicamente demuestra la necesidad de avanzar en reformas que aporten mayor claridad a la hora de votar.

El rol de los partidos y la boleta única

Las afirmaciones respecto a los efectos de la boleta única sobre los partidos políticos refieren, por lo general, a diseños determinados de este instrumento de votación. Entre las decenas de democracias que utilizan boleta única en sus elecciones podemos encontrar partidos y sistemas de partidos de lo más diversos.

La boleta única por categoría (modelo usado en Santa Fe) fortalece la autonomía del elector y la electora a la hora de decidir su preferencia en cada uno de los cargos en juego, incrementando la probabilidad de cruzar el voto. Por el contrario, la boleta única que incluye todas las categorías y ofrece la opción de voto por agrupación o por boleta completa (modelo usado en Córdoba) tiende a moderar dicho efecto. En qué medida ese efecto queda anulado en este tipo de boleta única dependerá de otros elementos del diseño, como por ejemplo el modo en el que se presente la opción del voto por agrupación (dónde se ubica esta opción, cuál sea el tamaño en que se presenta, o si se define finalmente incluir esta opción o no).

Lo mismo cabe señalar respecto a la personalización del proceso electoral. Cuando la boleta alienta la elección independiente cargo por cargo, puede incrementar la visibilidad de candidaturas más allá de sus partidos. Sin embargo, no hay ningún elemento intrínseco al concepto de boleta única que sugiera una pérdida de recursos de las organizaciones partidarias y un fortalecimiento del personalismo. La propia boleta partidaria argentina adoptó un carácter más proclive a la personalización a partir de la reforma de 2009, cuando se admitió la inclusión de fotos de los candidatos y las candidatas.

El diseño de la boleta única podría asignarle un lugar protagónico al nombre y/o emblema de la agrupación política, o podría hacer lo contrario y priorizar el rostro de un candidato o una candidata. De hecho, en países con sistemas políticos y partidos tan diferentes como México, Gran Bretaña, Italia, Portugal o Japón, el sello partidario ocupa el lugar más visible y casi excluyente en la boleta.

La implementación de la boleta única podría implicar una pérdida de recursos para ciertos actores partidarios basados en el trabajo territorial, y cuyo capital político actualmente reside en el trabajo de distribución de boletas antes de la elección y en su reposición durante la jornada electoral. Aunque la fiscalización sigue siendo estrictamente necesaria con la boleta única, su implementación aliviana los esfuerzos que hasta hoy desempeñan actores partidarios territoriales vinculados a distribuir boletas entre el electorado y garantizar la disponibilidad de la boleta partidaria el día de la elección.

Hacia una boleta única papel en Argentina

Ante un posible cambio de instrumento a una boleta única de papel, los siguientes criterios pueden orientar decisiones que garanticen una implementación justa y exitosa de este cambio:

- Pensar en diseños que garanticen igualdad de trato a toda la competencia y que la información disponible ayude a la persona que vota a identificar la opción que desea elegir. El modelo adoptado debe evitar los efectos de los sesgos conocidos, como pueden ser el orden de aparición y la visibilidad diferencial de las opciones electorales.
- Garantizar la capacitación del electorado y las autoridades de mesa. El objetivo es generar confianza en el proceso y mayor previsibilidad.
- Mantener canales de comunicación fluidos con las fuerzas políticas y alcanzar acuerdos políticos amplios sobre las modificaciones del sistema electoral. Las decisiones consensuadas son más estables, sin riesgo de marchas y contramarchas.
- Evitar que cualquier transformación en el instrumento de votación suceda de manera abrupta, a fin de garantizar la aceptación de todas las partes involucradas y asegurar el buen funcionamiento del sistema. En tal sentido, si esto permitiera alcanzar mayores niveles de consenso, podría evaluarse la implementación de la reforma en las elecciones legislativas de 2025, cuando se elegirá una cantidad menor de categorías y no está en juego la presidencia de la nación ni la mayoría de las gobernaciones provinciales.
- Contemplar las especificidades del régimen electoral argentino, en particular la realización de las PASO y la opción con que cuentan las provincias de realizar sus elecciones en un régimen de simultaneidad con las elecciones nacionales. Esto implica lograr un balance entre mejorar la experiencia de los y las votantes y minimizar posibles efectos no deseados sobre la claridad de la oferta. Disponer la distinción entre una boleta para todas las categorías nacionales y otra para las categorías provinciales y municipales podría resultar la opción de diseño más razonable. Este diseño supone un compromiso en la búsqueda de un instrumento manejable y comprensible para el electorado, que permita distinguir entre distintas opciones según el nivel de los cargos a elegir, pero manteniendo la posibilidad del voto por agrupación en cada nivel de gobierno.

Bibliografía

- Alles, S., Pachón, M. y Muñoz, M. (2021). *The burden of election logistics: election ballots and the territorial influence of party machines in Colombia*. *The Journal of Politics*, 83 (4): 1635-1651.
- Alvarez, R. M. (2002). *Ballot Design Options*. California: California Institute of Technology.
- Augenblick, N., & Nicholson, S. (2012). *Ballot position, choice fatigue, and voter behavior* (Papel de trabajo JEL D3, D72). Pittsburgh, PA: American Economic Association.
- Barnes, T.D., Tchintian, C. y Alles, S., (2017). Assessing Ballot Structure and Split Ticket Voting: Evidence from a Quasi-Experiment. *The Journal of Politics*, 79(2), pp.439-456.
- Bowler, S., Donovan, T. y Happ, T., (1992). *Ballot propositions and information costs: direct democracy and the fatigued voter*. *The Western Political Quarterly*, pp.559-568.
- Caltech/MIT. (2001). *Voting - What Is, What Could Be*. Disponible en: <https://vote.caltech.edu/reports/1>
- Chewning, E. Jr & Harrell, A. M. (1990). *The effect of information load on decision makers' cue utilization levels and decision quality in a financial distress decision task*. *Accounting, Organizations and Society*, Elsevier, vol. 15(6), pages 527-542.
- Edwards, B. C. (2015). *Alphabetically Ordered Ballots and the Composition of American Legislatures*. *State Politics & Policy Quarterly*, 15(2), 171–191. <https://doi.org/10.1177/1532440015573265>
- Frisna, L., Herron, M. C., Honaker, J. y Lewis, J. B. (2008). *Ballot formats, touchscreens, and undervotes: A study of the 2006 midterm elections in Florida*. *Election Law Journal*, 7(1), 25-47.
- García Belaúnde, D. (1986). *Sistema Electoral y Representación Política en el Perú actual*, en Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana, *Sistemas electorales y representación política en América Latina*, T. II, Madrid, 43-73
- Hart, W., Ottati, V.C. y Krumdick, N.D. (2011). Physical attractiveness and candidate evaluation: A model of correction. *Political Psychology*, 32(2), pp.181-203.
- Herrnson, P., Niemi, R., Hanmer, M., Traugott, M., Francia, P., Bederson, B. y Conrad, F. (2008). *Voter's evaluations of electronic voting systems results from usability field study*. *American Politics Research*, 26 (4), pp. 580-611.
- Ho, D. E. y Imai, K. (2006). *Randomization Inference With Natural Experiments: An Analysis of Ballot Effects in the 2003 California Recall Election*. *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 101, No. 475 (September), pp.888 - 900.
- Ho, D. E. y Imai, K. (2008). *Estimating Causal Effects of Ballot Order from a Randomized Natural Experiment: California Alphabet Lottery, 1978-2002*. *Public Opinion Quarterly*, Vol. 72, No. 2 (Summer), pp. 216-240.
- Jones, M. P. (1997). *Federalism and the Number of Parties in Argentine Constitutional Elections*. *The Journal of Politics* 59 (2): 538-49.
- Kimball, D. C. y Kropf, M. (2005). *Ballot design and unrecorded votes on paper-based ballots*. *Public Opinion Quarterly*, 69(4), 508-529.
- Kimball, D. C y Kropf, M. (2008). *Voting technology, ballot measures and residual votes*. *American Politics Research*, 36(4), 479-509.
- Knack, S. y Kropf, M. (2003). *Invalidated Ballots in the 1996 Presidential Election: A County-Level Analysis*. *Journal of Politics* 65(3):881–97.

- Koppell, J.G. y Steen, J.A. (2004). *The Effects of Ballot Position on Election Outcomes*. Journal of Politics, 66: 267-281. <https://doi.org/10.1046/j.1468-2508.2004.00151>.
- Krosnick, J.A. (1991). *Response strategies for coping with the cognitive demands of attitude measures in surveys*. Appl. Cognit. Psychol., 5: 213-236. <https://doi.org/10.1002/acp.2350050305>.
- Krosnick, J.A. y Miller, J.M. (1998). *The impact of candidate name order on election outcomes*. Public Opinion Quarterly, 291-330.
- Leiras, M. y Calvo, E. (2011). *La forma de votar importa. El impacto de los nuevos instrumentos de votación sobre la conducta electoral en las provincias argentinas*. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- Mustapic, A. M. y Straface, F. (2009). *La boleta única mejora la reforma política*. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°69, CIPPEC, Buenos Aires.
- Mustapic, A. M., Scherlis, G. y Page, M. (2010). *Boleta única. Una agenda para avanzar hacia un modelo técnicamente sólido y políticamente viable*. Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°73, CIPPEC, Buenos Aires.
- Mustapic, A. M., Scherlis, G. y Page, M. (2011). *De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente*. Documento de Políticas Públicas/ Recomendación N°90, CIPPEC, Buenos Aires.
- Nichols, S. M. y Strizek, G. A. (1995). *Electronic Voting Machines and Ballot Roll-Off*. American Politics Quarterly, 23(3), 300–318. <https://doi.org/10.1177/1532673X9502300303>
- Nicolau, J. (2006). *O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil*, Dados, 49:4.
- Olivola, C.Y. y Todorov, A. (2010). *Elected in 100 milliseconds: Appearance-based trait inferences and voting*. Journal of Nonverbal Behavior, 34(2), pp.83-110.
- Page, M. y Pomares, J. (2015). *No da lo mismo: sobre el diseño de los instrumentos de votación y la equidad electoral*. Disponible en: <https://oear.cippec.org/novedades/no-da-lo-mismo-sobre-el-diseño-de-los-instrumentos-de-votacion-y-la-equidad-electoral/>
- Pasek, J., Schneider, D., Krosnick, J. A., Tahk, A., Ophir, E. & Milligan, C. (2014). *Prevalence and Moderators of the Candidate Name-Order Effect Evidence from Statewide General Elections in California*. Public Opinion Quarterly, 78, (2), 416-439.
- Pomares, J., Leiras, M., Page, M. y Lenarduzzi, J. (2011). *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.
- Reynolds, A. y Steenbergen, M. (2006). *How the world votes: the political consequences of ballot design, innovation and manipulation*. Electoral Studies, 25, (3), pp. 570-598.
- Shugart, M. S. y Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.
- Spáč, P. (2016). *The role of ballot ranking: preferential voting in a nationwide constituency in Slovakia*. East European Politics and Societies, 30, (3), 644-663.
- Stewart III, C. (2011). *Voting Technologies*. Annual Review of Political Science. Vol. 14:353-378. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.12.053007.145205>

Stockemer, D. y Praino, R. (2015). *Blinded by beauty? Physical attractiveness and candidate selection in the US house of representatives*. *Social Science Quarterly*, 96(2), pp.430-443.

Tchintian, C. (2017). *Ballots, vote casting procedures and electoral outcomes* Tesis de Doctorado. Rice University.

Tchintian, C. (2019). *Una imagen vale muchos votos*. Disponible en: <https://oear.cippec.org/novedades/una-imagen-vale-muchos-votos/>

Walker, J. L. (1966). *Ballot forms and voter fatigue: An analysis of the office block and party column ballots*. *Midwest Journal of Political Science*, 448-463.

Ware, A. (2000). *Anti-Partism and party control of political reform in the United States: the case of the Australian ballot*. *British Journal of Political Science*, 30 (1): 1-29.

Acerca de la autora y el autor



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Carolina Tchintian

— Directora del Programa de Instituciones Políticas

Doctora en Ciencia Política (Rice University), magíster en Políticas Públicas (Universidad Torcuato Di Tella) y licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

Gerardo Scherlis

— Investigador Asociado del Programa de Instituciones Políticas

Doctor cum laude en Ciencia Política (Universidad de Leiden), abogado (Universidad de Buenos Aires), licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

Proceso de calidad

Todos los Documentos de Política Pública están sujetos a la política de calidad de CIPPEC que contempla la revisión externa de cada publicación. La revisión por parte de especialistas contribuye a garantizar la calidad técnica, la relevancia y la accesibilidad de los documentos. Un agradecimiento especial para Oscar Blando y Alejandro Tullio, quienes colaboraron en ese proceso.

Agradecimientos

Otro agradecimiento es para Ana María Mustapic por sus valiosos comentarios y sugerencias.

Para citar este documento:

Tchintian, C. y Scherlis, G. (mayo de 2022). *Claves para pensar un cambio en el instrumento de votación a nivel nacional: hacia la boleta única papel en Argentina*. Documento de Políticas Públicas N°240. Buenos Aires: CIPPEC.

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.

Los Documentos de Políticas Públicas de CIPPEC ofrecen un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición sobre un problema o una situación que afecta al país.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

