

La boleta única mejora la reforma política

Fernando Straface • Ana María Mustapic

Resumen ejecutivo

El sistema de votación vigente coloca en manos de los partidos políticos la tarea de diseñar, imprimir y distribuir las boletas de votación. Esta práctica contiene deficiencias de fondo que afectan la calidad del proceso electoral. Estas falencias son producto de un conjunto de lagunas e inconsistencias del Código Electoral Nacional que, frente a la modificación en las últimas décadas de las pautas de participación y representación política, no adecuó sus disposiciones sobre la forma de votar. Estas deficiencias afectan el derecho democrático de elegir y ser elegido y generan, además, incentivos perversos que terminan debilitando a los partidos políticos y desvirtuando el principio representativo.

El manejo estratégico de las boletas antes y durante el día de la elección no puede ser un elemento que beneficie a algunos partidos sobre otros, y perjudique a todos los ciudadanos que ven vulnerado su derecho a una oferta electoral completa y transparente. La boleta única garantiza una oferta electoral completa, fortalece las identificaciones partidarias y privilegia la autonomía del elector en la selección de sus representantes.

La incorporación de la boleta única, al colocar el diseño, impresión y distribución de las boletas en manos de la autoridad estatal, permite subsanar buena parte de los aspectos negativos del sistema vigente. Si bien existen distintos modelos de boleta posibles, el principio fundamental de la boleta única es que garantiza que toda la oferta electoral llegue a cada centro de votación.

El pasado 28 de octubre el Gobierno nacional envió al Congreso de la Nación un proyecto de reforma política que no contiene una propuesta de implementación de la boleta única. CIPPEC cree que, en el marco del debate parlamentario que se inaugura con esta iniciativa, es necesario analizar los problemas sustanciales del actual sistema de votación e impulsar el diálogo entre los sectores políticos para acordar un modelo posible de boleta única en la Argentina, con el objetivo de fortalecer los principios de igualdad y de representatividad en la competencia democrática.

El sistema de votación en la agenda política

Por una razón u otra el sistema electoral ha estado siempre en el centro de las iniciativas de reforma política. En tiempos más recientes, el eje de la discusión giró en torno al sistema de votación. Así, luego de la crisis de 2001, en el marco de la iniciativa "Reforma política YA!", académicos y organizaciones no gubernamentales vinculadas con las problemáticas institucionales promovieron la utilización del voto electrónico. Su incorporación era vista como una oportunidad de modernizar y simplificar el proceso de votación¹.

Luego de entrar en un cono de sombra, el tema volvió a instalarse en la agenda pública, motorizado esta vez por las denuncias de sustracción de boletas durante las elecciones nacionales de 2007². En esta ocasión, diversos actores políticos impulsaron la introducción de la boleta única, por su potencial capacidad de evitar el "fraude" electoral y garantizar la transparencia de los comicios.

En ambas oportunidades los argumentos ofrecidos para modificar el sistema de votación descansaron en los dictados de la coyuntura. Como consecuencia, en el primer caso, superado el clima de fuerte cuestionamiento de las instituciones políticas entre 2001 y 2003, los reclamos por el voto electrónico fueron debilitándose. Más recientemente, concluidas las elecciones del pasado mes de junio, en las que no se recibieron denuncias por faltantes de boletas, la preocupación por la boleta única pasó a un segundo plano.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, no sorprende que la iniciativa de reforma

política presentada ante el Congreso de la Nación por el Poder Ejecutivo el pasado 28 de octubre no contemple su introducción³.

CIPPEC entiende que hay razones permanentes y sustantivas para bregar en favor de la boleta única. Esta posición surge de evaluar los efectos del sistema vigente, que no sólo no garantiza un derecho político básico, el derecho a elegir y ser elegido, sino que distorsiona, también, el principio representativo.

Problemas sustanciales del sistema vigente

El sistema de votación utilizado en la Argentina, en el que **la responsabilidad de diseñar, imprimir, distribuir y fiscalizar las boletas se encuentra en manos de los partidos políticos**, es una práctica política arraigada en los "usos y costumbres". Tan así es que, de hecho, sólo de manera implícita está presente en el Código Electoral Nacional (Ley 19.945). Debido a la naturalización de este sistema, pocas veces los debates dieron lugar a estudios más profundos en los que se evaluaran las implicancias del sistema actual de distribución de responsabilidades. En los párrafos que siguen, ofrecemos un breve análisis de los elementos sustanciales del sistema vigente. Para ello, alcanza con detenernos en algunas pocas disposiciones del Código Electoral Nacional.

En lo que se refiere a la responsabilidad del diseño y oficialización de las boletas electorales, el artículo 62 del Código es explícito en dejar esta tarea en manos de los partidos políticos. Sin embargo, respecto de la distribución de las boletas hasta los centros de votación, la normativa es vaga e imprecisa. En efecto, en el artículo 66, en el que se enumeran los documentos y útiles que a través del correo reciben los presidentes de mesa, sólo se indica que, además de "un ejemplar

¹El documento de propuestas de la iniciativa "Reforma política YA!" se encuentra disponible en: http://www.mininterior.gov.ar/reformapolitica/cuatro_ejes.pdf.

²Al respecto, consultar el informe de Poder Ciudadano sobre las denuncias recibidas, disponible en: <http://www.cronista.com/adjuntos/8/documentos/000/196/0000196341.pdf>.

³Se trata del Expediente 0031-PE-2009. El texto completo del proyecto se encuentra disponible en <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2009/PDF2009/TP2009/0031-PE-09.pdf>.

de cada una de las boletas oficializadas, rubricado y sellado por el secretario de la Junta", pueden enviarse boletas "en el caso de que los partidos políticos las hubieran suministrado para distribuir las". En este punto, **la normativa vigente deja a discreción de los partidos la decisión de distribuir las boletas. Esta modalidad no garantiza, pues, la disponibilidad de todas las opciones electorales en cada una de las mesas de votación. Es más, deja latente el riesgo de limitar el derecho del elector a elegir y de los candidatos a ser elegidos.**

Relacionado con este aspecto, el enunciado del artículo 98 revela algunas inconsistencias de la Ley. Este artículo indica que el presidente de mesa debe verificar que "existan en todo momento suficientes ejemplares de las boletas de todos los partidos". Sin embargo, no queda claro cómo se compatibiliza esta obligación de los presidentes de mesa de velar por la existencia de boletas cuando ni el Estado ni los partidos están obligados a distribuir las.

La otra cuestión que merece ser subrayada es el **papel de los fiscales**. El artículo 82 autoriza a los fiscales acreditados ante la mesa a entregar boletas oficializadas a su presidente. Esto está dicho al pasar. Sin embargo, no se trata de una función menor. Esto exige, nada más y nada menos, que los partidos cuenten con importantes recursos humanos para cumplir con la tarea de distribución. Si se toma como ejemplo la elección legislativa de 2009 en las que se habilitaron 13.219 centros de votación en todo el país, los partidos políticos con ambición nacional deberían poder garantizar esta misma cantidad de fiscales y multiplicarla varias veces en el caso en que quisieran controlar también las mesas de votación en donde se realiza el conteo de votos y confeccionan los telegramas⁴. El proyecto de reforma política del Poder Ejecutivo contempla reducir la cantidad de electores por mesa, incrementando así el número de

mesas de votación y, consecuentemente, la cantidad de fiscales necesarios para cubrirlas.

Cuando los partidos eran organizaciones de masa esta disposición no afectaba el principio representativo, dado que casi todos los partidos contaban con militantes dispuestos a cumplir con estas funciones. Sin embargo, teniendo en cuenta los cambios ocurridos en la participación y representación política, y el impacto de las nuevas tecnologías de comunicación, hoy en día este mecanismo representa un enorme desafío organizacional y económico. El acceso a este tipo de recursos es dispar: algunos partidos cuentan con estructura propia para fiscalizar, otros consiguen los fiscales a cambio de alguna contraprestación, y un último conjunto de partidos no logra cubrir esta necesidad de ninguna forma. Vemos, pues, que **la normativa existente coloca a los partidos en situaciones de competencia desigual.**

Si además se considera la eventual incorporación de las elecciones primarias abiertas simultáneas y obligatorias propuesta por el Poder Ejecutivo, este argumento a favor de la boleta única se refuerza, dado que sería un instrumento crucial para atenuar las asimetrías producidas por el desigual poder de fiscalización y movilización de los aparatos partidarios.

Estas particulares características de la organización de los comicios, en combinación con una regulación permisiva respecto de la creación de partidos, el mantenimiento de su personería política y el financiamiento público, generan incentivos perversos que fomentan la fragmentación de los partidos políticos y la creación de estructuras partidarias cuyos fines se alejan del principio representativo.

Puntualmente, la normativa vigente establece criterios fáciles de eludir para el reconocimiento y mantenimiento de la personería política de los partidos. Con ello se favorece, por un lado, la fragmentación de los partidos cuando ellos no logran dirimir sus conflictos en el interior de la organiza-

⁴En esa oportunidad, las mesas de votación ascendieron a un total de 80.753, según datos provistos por la Cámara Nacional Electoral.

ción; y por el otro, se alienta la creación de partidos políticos que en realidad son meros sellos, dispuestos a prestar servicios a partidos más grandes y/o a facilitar el acceso al financiamiento público y privado.

El escenario descrito genera dos dinámicas contrapuestas que convergen en el debilitamiento del sistema de partidos. Una de ellas contribuye a configurar partidos que buscan efectivamente competir con fines representativos pero que, dado el escenario de fragmentación y debilitamiento de la participación militante, no cuentan con la infraestructura necesaria para llevar adelante las tareas electorales. Paralelamente, se crean partidos que cuentan con alguna presencia territorial y ante el estímulo de acceder a formas de financiamiento público y privado prestan servicios sin interés alguno en establecer vínculos representativos con el electorado.

En definitiva, el sistema de votación vigente contiene deficiencias de fondo que afectan el derecho democrático de elegir y ser elegido. Además, genera incentivos perversos que terminan afectando a los partidos políticos y, de este modo, desvirtuando el principio representativo al que deben su existencia.

La boleta única como solución

El sistema de boleta única se introdujo por primera vez en Australia en 1856 y actualmente es utilizado por más de 90 democracias en el mundo. Este sistema debe su nombre al hecho de que toda la oferta electoral es presentada a los electores en una única boleta. Sin embargo, su característica más fundamental es que deposita en la autoridad estatal la responsabilidad del diseño, impresión y distribución de boletas. Además, las boletas están disponibles exclusivamente en los lugares de votación, desde donde no pueden ser extraídas legalmente. De este modo, el Estado asegura a los electores contar con la oferta electoral completa y a los candidatos estar presentes en todas las mesas. A partir de estas características gene-

rales, la implementación en cada país del sistema de boleta única pone en cuestión elementos propios del diseño de la boleta. Al respecto, en nuestro país las discusiones más frecuentes se han dado en torno a la inclusión o no de fotografías de los candidatos, a las ventajas y desventajas de presentar las listas completas y, finalmente, sobre la conveniencia de utilizar diferentes boletas por categorías o cargos, lo que -de alguna manera- rompe con la tradicional presentación por partido político.

Con su adopción, **se eliminan de raíz algunas de las lagunas e imprecisiones de la legislación electoral argentina.** Entre ellas, fijar expresamente en quién recae la responsabilidad de distribuir las boletas, y asegurar los medios para que el presidente de mesa disponga de las boletas para entregar a los electores.

A su vez, la boleta única permite **fortalecer a los partidos políticos con verdadera vocación representativa.** Al establecer un mecanismo que anula las actuales desventajas con las que los partidos se presentan a las elecciones, se eliminan los incentivos para crear partidos políticos dedicados a proveer servicios (por ejemplo, fiscales o facilidades para el financiamiento privado).

Asimismo, contribuye a **fortalecer los liderazgos partidarios y, por lo tanto, la organización en cuanto tal.** Cuando la boleta única fue introducida en los **Estados Unidos** a finales del siglo XIX, una de las principales razones por las que los partidos acordaron su adopción fue porque les resultaba cada vez más difícil hacer frente a la actividad impredecible que se desarrollaba en el nivel territorial. Esta situación se debía en buena medida a que el sistema de boletas partidarias permitía a los dirigentes locales recurrir a estrategias electorales que afectaban las decisiones tomadas por la organización central del partido. Así, con el robo y la falsificación de boletas o la conformación de listas espejo los dirigentes locales minaban las posibilidades de determinados candidatos. Concentrando en el Estado la obligación

de distribuir las boletas, los dirigentes partidarios lograron obtener mayor control de los procesos electorales.

Por otra parte, la boleta única también es un instrumento útil para desincentivar la repetición de ciertas prácticas que, si bien no son un problema recurrente en los procesos electorales en la Argentina, ocasionalmente se presentan con cierta intensidad. Específicamente, ya no habría lugar para la sustracción de boletas en el cuarto oscuro ya que sería el presidente de mesa el encargado de entregar una boleta a cada elector. Además, los partidos políticos dejarían de contar con ejemplares oficializados con anterioridad a los comicios, de modo tal que se impediría la práctica habitual de que las boletas se utilicen para el intercambio de favores por votos (por ejemplo, a través del llamado "voto en cadena").

Objeciones y contrapropuestas

La promoción de un debate informado sobre la posible modificación del sistema de votación se enriquece al retomar algunos argumentos contrarios a la adopción de la boleta única, surgidos durante el debate planteado entre 2007 y 2009 entre los principales partidos políticos con representación parlamentaria.

Por un lado, se sostuvo que el **sistema de boleta única es inviable en la práctica, debido a cuestiones vinculadas con el tamaño de la boleta**. Esto sería así, debido a que en distritos de alta magnitud como, por ejemplo, Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires, de incluirse el nombre de todos los candidatos en una misma boleta el tamaño sería muy grande y sería menos claro para el elector identificar qué está votando. Frente a la contrapropuesta de no incluir todos los candidatos de cada partido, sino tan sólo a los primeros de las listas, surgieron críticas que señalaban que los ciudadanos se sentirían menos representados por no poder acceder a la nómina completa de candidatos. Frente a ambos argumentos, y recurriendo a la experiencia internacional, observamos que en la

mayoría de los países la boleta incluye el nombre de pocos candidatos en tanto la lista completa se difunde públicamente. Este es el **caso de Perú**, donde la Ley orgánica de elecciones (26.859/97) establece que además de ocuparse de imprimir las boletas electorales, el Estado también es responsable de imprimir y difundir masivamente carteles con las listas completas de los candidatos. Estas gigantografías suelen colocarse también dentro de los cuartos oscuros para que los votantes las consulten en el momento de emitir su voto.

Otro argumento que suele repetirse en contra de la boleta única se vincula con **que alienta la personalización de la política o, su contracara, el debilitamiento de los partidos**. Al respecto, se sostiene que la inclusión de fotos de los candidatos en las boletas contribuye a la personalización de la política y, paralelamente, si se separan las categorías o cargos en disputa en distintas boletas se pierde la unidad partidaria y se contribuye con el debilitamiento de los partidos políticos. Contra esto, puede señalarse que existen numerosos diseños posibles de boletas, los que pueden o no incluir fotos de los candidatos, separar o no separar las categorías electivas, e inclusive contemplar opciones de diseño que habiliten a votar al mismo partido para todas las categorías, etc. **En definitiva, todos estos aspectos que se mencionan como debilidades del sistema en realidad pueden solucionarse. La clave está en el proceso de negociación y búsqueda de consensos entre los partidos políticos para alcanzar el mejor sistema de boleta única posible para la Argentina.**

Por último, cabe hacer referencia a aquellas voces que sostienen que **la instrumentación de la boleta única es complicada y que el votante va a tener dificultades en aceptar ese nuevo sistema**. Sobre este punto, basta remitirse a la experiencia comparada. Originariamente, en casi todos los países eran los partidos los que distribuían las boletas. Sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, en la gran mayoría de ellos esta responsabilidad se fue transfiriendo

do, sin mayores dificultades, a la autoridad estatal. En América Latina, **Brasil** la incorporó en 1962 (y sólo después pasó al voto electrónico), **Perú** en 1963 y más recientemente lo hicieron **Colombia**, **República Dominicana** y **Panamá**. Además, es bueno tener en cuenta que desde 2007 en la Argentina las personas privadas de libertad y los ciudadanos residentes en el exterior vienen votando por medio del sistema de boleta única.

La oportunidad de incluir la boleta única en la reforma política

Es fundamental que, en el marco del debate parlamentario actual sobre la reforma política, los diversos sectores logren ponerse de acuerdo en una reforma del sistema de votación que resuelva los problemas descriptos en este documento y, a la vez, resulte compatible con sus propios intereses organizacionales.

Teniendo en cuenta que el objetivo de introducir el sistema de boleta única descansa en la necesidad de concentrar en el Estado las obligaciones respecto de la organización de los comicios con el fin de asegurar toda la oferta electoral en igualdad de condiciones, una vez logrado ese acuerdo marco, los aspectos vinculados con el diseño de la boleta podrían debatirse en una mesa amplia de trabajo, que convoque a la mayor cantidad de partidos políticos con representación parlamentaria. En definitiva, las formas y los contenidos que deberían aparecer en la boleta se tienen que acordar entre el oficialismo y la oposición para definir así un modelo de boleta única aplicable en la Argentina que refleje el equilibrio necesario entre los intereses de los distintos partidos y que, en el camino, resguarde y contribuya al mejor funcionamiento de las instituciones democráticas.

Tras las elecciones de 2007 fueron presentados en el Congreso de la Nación, por partidos opositores, tres proyectos de ley que buscaban introducir el sistema de boleta única⁵. Sus fundamentos se vinculan con la

⁵Se trata de los proyectos del Partido Socialista (Cámara de Diputados, expediente 0895-D-2008), la Coalición Cívica (Senado, Expediente S. 961/08) y un tercer proyecto consensuado por numerosos partidos de la oposición (Cámara de Diputados, Expediente 7059-D-2008), disponibles en www.congreso.gov.ar.

necesidad de evitar el robo de boletas o su utilización en prácticas clientelares, así como evitar prácticas políticas que desvirtúan la representación, como las listas colectoras o espejo. Estos proyectos coincidieron en proponer un modelo de boleta en el cual cada categoría se presentaría en una boleta diferente. Sin embargo, no todos acordaban que la boleta incluyera la foto de los candidatos. **Estos dos aspectos, boletas por categorías y uso de fotografías, serán quizás los más debatidos en el caso de avanzar hacia la generación de consensos sobre el diseño de la boleta. Creemos que todos los sectores deberían acercarse a la mesa de negociación, reconocer que es imposible lograr que todos sus intereses queden reflejados en el modelo y estar dispuestos a resignar algunas cuestiones del diseño para lograr que la reforma avance.**

Por otro lado, es recomendable que además de acordar un modelo de boleta posible, el proyecto de reforma incluya un plan de transición ordenado, seguramente diseñado en etapas. Es importante que el proyecto contemple los aspectos técnicos de su implementación. Quizá deba reducirse el número de votantes por mesa, con el fin de que las autoridades puedan explicar cómo se vota. Otra alternativa es convocar a capacitadores que asistan a los votantes mientras esperan su turno. En esta línea, es primordial que el proyecto prevea plazos suficientes para realizar pruebas piloto, capacitaciones de autoridades de mesa y una muy amplia difusión entre los votantes. De aprobarse la implementación de internas abiertas simultáneas y obligatorias -tal como surge del proyecto elevado por el Poder Ejecutivo- sería una buena idea comenzar a utilizar el sistema de boleta única en las elecciones internas de los partidos para que los electores lleguen a las primeras elecciones generales -donde la elección es más compleja- con cierto aprendizaje del sistema.

El proyecto de reforma política enviado por el Gobierno al Parlamento contiene una serie de medidas destinadas a consolidar el sistema de partidos. La boleta única puede

constituirse en un elemento acelerador de la orientación general de la reforma, a partir del fortalecimiento de las identidades partidarias y de la eliminación de comportamientos oportunistas por parte de partidos que, al calor de la legislación actual, se constituyen con fines distintos a la representación. Por ello, la boleta única debe ser parte integrante del nuevo ordenamiento electoral desde el inicio de su puesta en funcionamiento.

En conclusión, existen razones sustantivas para incluir el sistema de boleta única en la reforma política que se está debatiendo

actualmente en el Parlamento. Principalmente, este sistema garantizaría el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido y fortalecería la democracia representativa al contribuir con la consolidación de los partidos políticos representativos. Teniendo en cuenta que todos los sectores políticos han manifestado su acuerdo respecto a la necesidad de trabajar en los dos puntos señalados, es importante que consensuen de qué forma se podría implementar este sistema e incluir, así, la boleta única en una reforma que, de otra forma, quedaría incompleta.

Bibliografía

Reynolds, Andrew y Steenbergen, Marco: *How the World Votes: the Political Consequences of Ballot Design, Innovation and Manipulation*, Electoral Studies, 25, 570-598, 2006.

Lee Demetrius Walker: *The Ballot as a Party-System Switch. The Role of the Australian Ballot in Party-System change and Development in USA*, Party Politics, Vol. 11, N° 2, (March, 2005) pp. 217-241.

Acerca de los autores

Ana María Mustapic: profesora de la Universidad Torcuato Di Tella, vicepresidente del Consejo de Administración de CIPPEC, licenciada en Ciencias Políticas, Universidad del Salvador, y magíster en Teoría Política, Universidad de Oxford.

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

Gerardo Scherlis (UBA), **María Page** (CIPPEC) y **Geraldine Oniszczyk** (CIPPEC) colaboraron en la elaboración de este documento.

Si desea citar este documento: Mustapic, Ana María y Straface, Fernando: "La boleta única mejora la reforma política", *Documento de Políticas Públicas / Análisis N°69*, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2009.

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

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

Documentos de Políticas Públicas | Análisis

Por medio de los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca en el momento oportuno a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones no gubernamentales y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o situación que afecta al crecimiento y la equidad del país.

La intención de estos documentos es enriquecer la discusión pública y mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellas temáticas que ya forman parte de la agenda política, así como lograr que problemáticas hasta el momento olvidadas pasen a ser consideradas por los decisores.

A través de sus publicaciones, y especialmente por medio de los Documentos de Políticas Públicas, CIPPEC busca estar presente en los debates relevantes de la Argentina en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, con los objetivos de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas, y contribuir al diálogo democrático y al fortalecimiento de las instituciones.

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, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.