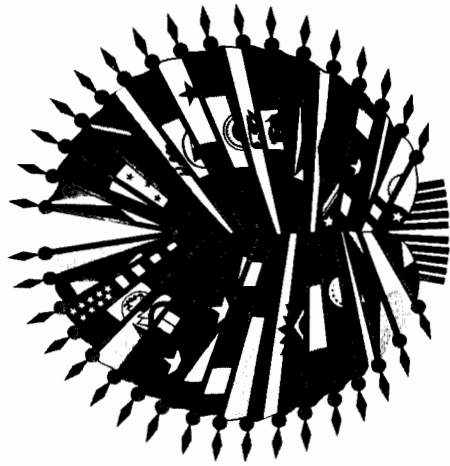


# Organización de los Estados Americanos

Unidad para la Promoción de la Democracia  
Asistencia Técnica Electoral



## SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE LEGISLACIÓN Y ORGANIZACIÓN ELECTORAL: UNA VISION COMPARATIVA

Perú, Lima, 9 y 10 de febrero de 1999



1999

ISBN 0-8270-4035-0

# LAS BOLETAS ELECTORALES

## FORMAS. CONDICIONES DE NULIDAD DEL VOTO

Delia Matilde Ferreira Rubio\*

### I. INTRODUCCIÓN

Si revisamos la literatura sobre ingeniería electoral o seguimos las discusiones que se plantean, en muchos de nuestros países, sobre la reforma de los sistemas electorales, advertimos enseguida que la problemática de la boleta electoral ocupa un lugar secundario. Los debates se centran en los grandes objetivos: la gobernabilidad, la proporcionalidad, la relación entre los representantes y sus representados, la participación efectiva del elector, la transparencia de los comicios, entre otros. Pareciera que el diseño de la boleta electoral fuera una cuestión meramente instrumental y sin reflejo en esos grandes objetivos. Pero no es así.

El diseño de la boleta de votación —y de la o las pantallas de votación con la introducción de la votación electrónica— influye en el comportamiento del electorado, no sólo facilitando o complicando la emisión del voto, sino, incluso, induciendo el resultado electoral. La claridad o transparencia de la oferta electoral también depende del diseño de la o las papeletas electorales. Las chances de los candidatos dependen, a veces, de ese formato y de los mecanismos de distribución de los nombres en las papeletas electorales. Finalmente, el diseño de la boleta puede repercutir en la proporción de votos nulos que se registran en las elecciones. El objetivo de este artículo es revisar las principales formas de papeletas de votación y su relación con otros aspectos del sistema electoral.

### II. LAS BOLETAS DE VOTACIÓN

#### I. Principios generales

La elección del diseño de la boleta electoral dependerá, entre otros factores, del sistema electoral que se aplique; de la diversidad de los cargos que se elijan simultáneamente; de la amplitud de los derechos que la ley otorgue al elector y de la cantidad de candidaturas que se presenten. En cualquier caso, el diseño de la boleta electoral debe orientarse a facilitar la participación del elector y reducir la cantidad de votos nulos o inválidos<sup>1</sup>. Con este objetivo, al diseñar la hoja de votación deberán tenerse presentes algunos principios esenciales:

- a) **La boleta debe ser lo más sencilla y accesible posible.** La boleta debe esta redactada con absoluta claridad y debe tener en cuenta el grado de alfabetización

\* Consultora Internacional e Investigadora del Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas (CEPPA)

<sup>1</sup> Conf. IDEA. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Estocolmo, 1997. p. 117.

existente en el país<sup>1</sup>. Si para comprender las opciones que se presentan y lo que hay que hacer para votar es necesario ser un especialista, evidentemente la boleta no cumple con este requisito. Esta condición es aún más importante cuando se piensa en la implantación de la votación a través de computadoras, en poblaciones no muy familiarizadas con el uso de estos medios. Tratando de hacer la boleta más accesible a todos los ciudadanos y contemplando el problema de algunas discapacidades, países —como por ejemplo Bolivia— han incorporado a sus boletas electorales la inscripción en *Braille*<sup>2</sup>.

**b) La oferta electoral reflejada en la boleta debe ser clara, completa e imparcial.** La boleta debe contener en forma clara y entendible la identificación de los partidos o candidatos. Para ello, en la mayoría de los países se emplean, además de los nombres y siglas, colores, símbolos distintivos e incluso la foto de los candidatos.

En la medida de lo posible, los candidatos por los que el elector vota deben figurar en la boleta en forma expresa. Si, por razones de simplificación, se decide no incluir los nombres de los candidatos, sino únicamente los de los partidos que los postulan, debe preverse que la lista esté a la vista del elector que la quiera consultar. Cuando se opta por una boleta única, la ubicación de los candidatos/partidos en la boleta debe surgir de un mecanismo imparcial (orden alfabético, sorteo) que no favorezca ni perjudique a los candidatos.

**c) La boleta debe facilitar al elector la plena utilización de las facultades que la ley le otorga.** Si la ley autoriza al elector a votar por diversos partidos para las distintas categorías de cargos (voto ordinal), la boleta debe facilitar esa opción ya sea, a través del corte de boleta —en el caso de boletas partidarias— ya a través del split voting —en el caso de la boleta única. En Connecticut, por ejemplo, el programa empleado para hacer funcionar la máquina de votación forzaba al elector a emitir un voto a favor de uno de los partidos para todos los cargos en disputa (única forma de activar la máquina). Sólo después de haber hecho esto, podía el elector volver atrás sobre las categorías de cargos y cambiar su voto a favor de otro partido. En 1965 este defecto fue subsanado. Si, como en el caso argentino, la ley autoriza el corte de boleta, la papeleta debe contener una indicación clara del lugar por donde debe efectuarse el corte<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Conf. NACIONES UNIDAS - Centro de Derechos Humanos: *Los derechos humanos y las elecciones. Manual sobre aspectos jurídicos, técnicos y de derechos humanos referentes a las elecciones*, UN, New York - Ginebra, 1994, parág. 110.

<sup>2</sup> Se utilizaron estas boletas en las elecciones municipales de 1995. Sobre la boleta ordinaria, la boleta especial para no videntes lleva un papel con la inscripción en *Braille*, justo arriba del cuadro perforado que coincide con el cuadro de la boleta que está debajo en la que hay que indicar la opción del elector. IFES: *Elections Today*, Vol. 6, No. 4, winter 1997, p. 16.

<sup>3</sup> Asimismo, cuando existe la posibilidad de corte entendemos que uno de los elementos que debe entregarse a las mesas receptoras de votos es, por lo menos una tijera. En 1997, la elección nacional para renovación de Diputados en Argentina fue simultánea con elecciones provinciales y municipales. En muchos distritos, los candidatos a cargos municipales por partidos locales propiciaban el corte de boleta que autoriza la ley. Algunos, incluso, hicieron campaña regalando tijeras a los ciudadanos. El día de la votación, en algunos distritos los

Si el sistema requiere que el elector escriba o marque la papeleta, el lugar donde debe hacerlo debe estar claramente indicado. En 1992, el Ministerio del Interior en Argentina propuso la adopción del sistema de boleta única, pero en el diseño que presentó —y que nunca fue adoptado— no existía ningún lugar previsto para que el elector marcara su opción. De haberse adoptado este tipo de boleta, el elector se hubiera enfrentado con dudas al momento de marcar su voto y probablemente se habría registrado un aumento de los votos nulos<sup>1</sup>.

Si el sistema supone alguna complejidad o condición de validez para la emisión del voto, la boleta deberá incluir una sencilla instrucción respecto al procedimiento a seguir. Esto es aún más necesario en la medida en que aumenta la complejidad del sistema. En Alemania, por ejemplo, donde el elector se encuentra con la posibilidad de un doble voto (a favor de un candidato por la circunscripción —primer voto— y a favor de una lista de candidatos —segundo voto—), la boleta única indica claramente al elector que tiene dos votos y qué significa cada una de sus opciones. La reforma electoral en Nueva Zelanda adoptó un formato de boleta similar al alemán, pero aún más explicativo. En efecto se incluye una instrucción sobre cómo votar para cada una de las categorías de cargos y unas directivas generales para el caso en que el elector haya cometido algún error y por tanto haya inutilizado la boleta.

En el caso de la elección para la Cámara de Representantes australiana, una de las condiciones de validez del voto es que el elector marque con un número de orden correlativo a cada uno de los candidatos que se presentan. Si dejara de asignarles número a todos los candidatos el voto sería nulo. La boleta contiene una advertencia para el ciudadano recordándole esta condición.

## 1. Estructura del voto

La primera decisión a tomar en materia del diseño de la boleta es la opción entre la boleta única o la impresión de boletas diversas por cada uno de los partidos que se presentan en la elección. En la actualidad, la mayoría de los países se inclina por la utilización de una boleta única de votación en la que figuran todos los candidatos/listas que se postulan.

Cuando los cargos a cubrir son varios, para que la boleta electoral única mantenga su claridad y no complique la expresión de voluntad del elector, es recomendable que en todas las categorías de cargos, la forma de expresar el voto sea similar. Esto no significa que se aplique el mismo sistema electoral. Por ejemplo, cuando se eligen simultáneamente cargos unipersonales con un sistema de simple pluralidad de sufragios (presidente / gobernador / legisladores por

fiscales de los partidos nacionales se quejaron porque las autoridades de mesa facilitaban tijeras, si el elector lo solicitaba. La Justicia Electoral tuvo que resolver la cuestión y decidió en algunos casos que la tijera podía estar en la mesa receptora de votos y, en otros lugares, dispuso que las autoridades de la mesa debían abstenerse de mostrar, tener o facilitar ese instrumento a los electores.

<sup>1</sup> Ferreira Rubio, D. y Coretti, M.: *"La transparencia del comicio y la boleta electoral única"*, CEPPA - Papeles de Trabajo, No. 4, Bs. As., 1993.

circunscripción uninominal) y cuerpos colegiados con sistema proporcional y listas de candidatos cerradas y bloqueadas, en ambas categorías de cargos bastará que el elector ponga una cruz o señal en el lugar correspondiente. Este es el caso, por ejemplo, del doble voto en el sistema alemán de elección al *Bundestag*. Pero una boleta única no sería aconsejable, por ejemplo, para realizar simultáneamente la elección de los Representantes y Senadores australianos, ya que la forma de expresión del voto en cada una de estas categorías de cargos es diferente, al igual que las condiciones exigidas por la ley para considerar válidos los votos.

La boleta única puede resultar complicada cuando se realizan simultáneamente elecciones para muchas categorías de cargos —sean éstos del mismo nivel de gobierno o de distinto nivel (municipal, departamental, provincial, federal)— o cuando la cantidad de listas/candidaturas que se presentan se multiplican por efecto del sistema electoral. En algunas provincias argentinas, por ejemplo, en las que se emplea el sistema de “Ley de Lemas” (doble voto simultáneo y acumulativo) para la elección de cargos provinciales y municipales, la cantidad de listas (sublemas) crece notablemente en cada elección. En Jujuy, por ejemplo, con un padrón cercano a los 300.000 electores habilitados, en 1991 se presentaron 63 listas; en 1993 las listas fueron 118; en 1995 llegaron a 274 y en la última elección de 1997, se oficializaron casi 500 listas<sup>1</sup>. En Tucumán, en un sólo departamento para cubrir 11 bancas de legislador provincial se presentaron, en 1995, 64 listas (de 11 candidatos titulares más los suplentes) y, para la misma elección, computando los tres departamentos o secciones se presentaron más de 300 listas. Con semejante cantidad de boletas de sufragios, muchas de las cuales comparten los candidatos para el cargo de gobernador o los cargos nacionales (que ocupan las primeras secciones de las boletas electorales), lo importante ya no es el lugar del candidato en la lista, sino el lugar físico en que la pila de boletas queda ubicada en el cuarto oscuro, teniendo más chances de ser elegidas las boletas que se encuentran más cerca del acceso<sup>2</sup>.

Aunque no se utilice un sistema que multiplique la cantidad de listas que se presentan, cuando las categorías de cargos que se eligen simultáneamente son muchas, la boleta única no resulta aconsejable. En la mayoría de las provincias argentinas, cuando las elecciones nacionales son simultáneas con las provinciales y municipales, el diseño de una boleta única sería sumamente complicado, con alrededor de ocho categorías de cargos y con un promedio de doce o trece listas para cada una. Si, aun en estos casos, se prefiere utilizar la boleta única, una solución sería hacer una boleta única por cada nivel de gobierno, lo que simplificaría el diseño de la boleta y facilitaría la emisión del voto. A cada elector se le entregaría una papeleta para los cargos nacionales, otra para los provinciales y una tercera para los municipales. Como sostiene el *Jenkins Report* sobre la reforma electoral en Gran Bretaña, “la extensión de las opciones del elector es deseable hasta el punto en que el elector promedio puede y quiere ejercitar dicha opción concienzudamente ... Pero, cuando la oferta se parece a una caricatura de un hiperentusiasta mozo ... que no para de ofrecer un número indefinido de opciones no queridas, esa oferta electoral se vuelve exasperante e incita a elegir al azar”<sup>3</sup>.

Por lo general, la boleta única para cargos colegiados contiene o las listas completas de todos los partidos o sólo los nombres e identificación del partido y se entiende que un voto a favor del

partido lo es a favor de la lista oficializada, siempre que se trate de un sistema de lista cerrada y bloqueada. Cuando se trata de listas abiertas, los nombres de todos los candidatos deben figurar en la boleta, con la indicación del partido al que pertenecen, o eventualmente su condición de independientes.

Otra posibilidad es la de entregar al elector un formulario con casilleros en blanco para que él los llene con el nombre o número identificatorio del partido o candidato de su elección. Para que este tipo de boleta reúna las condiciones de transparencia y claridad de la oferta electoral, la ley deberá garantizar que en el lugar de votación el ciudadano tenga acceso fácil y reservado a la lista de candidaturas que compiten. Brasil utilizó este tipo de boleta en la elección de 1998, en aquellos distritos en que no se aplicó la votación electrónica. En efecto, para los cargos de distribución proporcional, el Tribunal Electoral dispuso que la cédula para la elección por sistema proporcional (cédulas blancas) “tendrá espacios para que el elector escriba el nombre o el número del candidato elegido, o la sigla o número del partido de su preferencia”<sup>1</sup>. En la elección de Convencionales Constituyentes australianos, también se utilizó este sistema. El elector tenía dos opciones (como en el caso del Senado federal): elegir una de las listas cerradas y bloqueadas que se presentaban o, marcar en orden de preferencia a los candidatos, para lo cual la parte inferior de la boleta tenía casilleros en blanco para la primera preferencia, segunda y así sucesivamente; el elector podía escribir dentro de cada casillero el número o nombre de uno de los candidatos<sup>2</sup>.

Cuando se opta por el sistema de boleta única, sea para un cargo o para varios, se puede elegir un diseño de boleta que ponga el acento en la persona de los candidatos o en los partidos que los postulan. Si la boleta se ordena en función de los candidatos, sus nombres aparecen como el eje de la papeleta (ordenados alfabéticamente o a través de un sorteo), indicándose en un lugar secundario el partido o partidos que lo postulan. Un buen ejemplo de este tipo de boleta es la utilizada por la elección de los miembros de la Cámara de Representantes federal de Australia. Cuando el eje elegido son los partidos, la boleta se estructura sobre la identificación partidaria y los nombres de los candidatos aparecen bajo ese rótulo. La boleta para la elección de los miembros del parlamento danés utiliza este sistema.

La cuestión es particularmente relevante en los casos en que un mismo candidato es postulado por más de un partido, como en el caso de la República Dominicana y Argentina. Un ejemplo interesante es el caso del Estado de Nueva York que, sin cambiar el sistema electoral, modificó el formato de la boleta electoral en varias ocasiones. En efecto, hasta 1913 se utilizaba una boleta en la que los partidos y sus candidatos eran ordenados en columnas verticales, cada una de las cuales correspondía a un partido. Como el sistema electoral admitía que un mismo candidato fuera presentado por más de un partido, había candidatos que figuraban en la columna de los partidos grandes y también en las de otros partidos más pequeños. Este sistema permitía medir la fuerza del aporte electoral de los partidos menores y daba al ciudadano la posibilidad de manifestar su voluntad a favor de un candidato pero no a favor de su partido de origen. En 1913 se modificó la forma de la boleta y se la confeccionó sobre la base de los cargos a cubrir. Bajo el rubro de cada tipo de cargo se listan los candidatos indicando al costado el o los partidos que los apoyan. El efecto del cambio de formato fue la polarización de la elección entre los dos grandes

<sup>1</sup> Conf. Burgos, B.: conferencia pronunciada en la Universidad Católica de Santiago del Estero, agosto, 1996.

<sup>2</sup> Conf. Díaz Ricci, S.: conferencia pronunciada en la Universidad Católica de Santiago del Estero, agosto, 1996.

<sup>3</sup> *The Report of the Independent Commission on the Voting System (Jenkins Report)*, Londres, 1998, párraf. 95.

<sup>1</sup> Tribunal Superior Electoral (Brasil): Resolución No. 20.099 del 26/2/98, art. 1.2.

<sup>2</sup> *Constitutional Convention (Election) Act 1997*, Part 7, Division 4.

partidos y la lenta desaparición de los partidos pequeños. Con la introducción de las máquinas de votar, en 1933, se cambió nuevamente el formato de la boleta y se volvió al esquema de columnas partidarias. Ello permitió a los pequeños partidos recobrar su peso electoral. El diseño de la boleta electoral explica, en parte, el esquema multipartidista del Estado de Nueva York<sup>1</sup>.

### III. NULIDAD DE LOS VOTOS

Votar es un acto jurídico por excelencia, es decir: un acto voluntario lícito que tiene un fin jurídico inmediato (la elección de un representante). La nulidad de un acto jurídico implica su invalidez: lo priva de producir los efectos jurídicos que normalmente produce. La gravedad de la nulidad, como sanción de invalidez del acto jurídico, exige que sea la propia ley la que determine taxativamente en qué casos un acto jurídico será nulo.

En general la nulidad proviene de tres grupos de causas:

- las que excluyen la voluntad de la persona (incapacidad, error, dolo, violencia, simulación, lesión);
- las que se vinculan con el objeto del acto (por ejemplo, la imposibilidad jurídica o fáctica o la ilicitud del objeto);
- las que se vinculan con la forma del acto (incumplimiento de la forma, cuando la ley imponga una formalidad especial).

Las leyes electorales recogen estos principios generales y lo hacen a través de dos instituciones: la impugnación y la nulidad del voto. La impugnación está referida, por lo general, a la calidad del elector, a la identidad de la persona del votante, es decir a su capacidad como elector. En estos casos, la ley autoriza al elector a votar pero se hace constar la impugnación del voto y la validez o invalidez del mismo es dirimida en una instancia posterior.

La nulidad del voto, en la mayoría de las legislaciones, está referida: a) a la ausencia de una voluntad claramente expresada (por ej.: se marca el voto de forma confusa); b) a la imposibilidad/ilicitud del objeto del acto de sufragar (por ej.: se vota a favor de una lista que no corresponde al distrito) y c) al incumplimiento de las formalidades exigidas por la ley (por ej.: se debe marcar un número al lado de todos los candidatos y se lo hace parcialmente).

Al determinar las causales de nulidad del voto, la ley debe ser absolutamente clara y contundente, para no dejar margen a decisiones discrecionales. Sin embargo, muchas veces la realidad planteará dudas, por ejemplo, la marca que tiene que hacer el ciudadano es clara pero está un poco fuera del casillero correspondiente. Cuando el caso se preste a interpretaciones encontradas, el principio general orientador de la decisión debe ser a favor de la validez del voto. Así lo dispone expresamente el Código Electoral colombiano: "Cuando una disposición electoral admita varias interpretaciones se preferirá aquella que dé validez al voto que representa expresión libre de la voluntad del elector" (art. 1.3).

El criterio de la claridad de la voluntad del elector, debe jugar armónicamente con las exigencias

<sup>1</sup> Scarrow, H.: "Cross-endorsement and cross-filling in plurality partisan elections", en Groffman, B. y Lipjhart, A.: *Electoral Laws and their political consequences*, Agathon Press, New York, 1986, p. 248-254.

formales que la ley establezca. Estas exigencias formales para la emisión del voto deben estar claramente establecidas en la ley y deben ser razonables. Cuanto más estrictas sean las formalidades exigidas, aumentará la posibilidad de votos anulados. Veamos algunos ejemplos. La ley electoral de Dinamarca indica que el elector marcará una cruz al lado del nombre de un partido o del nombre de un candidato (art. 48.1) y, más adelante determina que el voto será invalidado "si no puede decidirse con certeza a cuál de los partidos o candidatos independientes el elector ha querido favorecer con su voto" (art. 69.1.ii). La ley electoral de Nicaragua dispone que "el votante marcará en cada boleta electoral con una X o cualquier otro signo la casilla de su preferencia.... Si la X o cualquier otro signo hubiese sido marcada en la boleta fuera del círculo, pero se pueda entender la intención del votante, el voto se consignará como válido" (art. 122.4). Comparemos, ahora, la formalidad exigida en los casos anteriores con esta norma de la ley electoral de Perú: "El elector, en la cámara secreta y con el bolígrafo que se le proporciona, marca en la cédula un aspa o una cruz dentro de los cuadros impresos en ella, según corresponda. El aspa o la cruz pueden sobrepasar el respectivo cuadrado, sin que ello invalide el voto, siempre que el punto de intersección de las líneas esté dentro del cuadrado" (art. 262). Concordante con esta exigencia, la ley dispone que "son votos nulos ...aquéllos en que el elector ha anotado una cruz o un aspa cuya intersección de líneas está fuera del recuadro que contiene el símbolo o número que aparece al lado del nombre de cada lista" (art. 286.e). Semejante nivel de exigencia en cuanto a la forma de emitir el voto contribuye a aumentar el porcentaje de votos nulos.

Un caso especialmente interesante es el de Australia. Para la elección del Senado federal se utiliza un sistema de voto proporcional de preferencia en circunscripciones plurinominales. Originariamente la estructura de la boleta de votación obligaba al elector a marcar en orden de preferencia a la totalidad de los candidatos individualmente considerados. La ley determinaba la nulidad de los votos en los que el elector hubiera cometido errores o repeticiones en la numeración. En 1983 se recomendó la modificación de la boleta, ante el preocupante aumento de los votos anulados por los errores en la marcación. La Ley modificó la estructura de la boleta dividiéndola en dos partes. Si el elector opta por votar en la parte superior puede elegir una lista cerrada y bloqueada de candidatos, debidamente oficializada. Si desea marcar personalmente su preferencia, puede hacerlo en la parte inferior de la papeleta, numerando consecutivamente a los candidatos uno a uno. Para facilitar la validez de los votos en el segundo caso, se incorporó una disposición que considera válidas aquellas papeletas en las que se ha marcado correctamente por lo menos un 90% de las preferencias, aunque el elector haya marcado discontinuadamente algunos números<sup>1</sup>.

Más allá de la razonabilidad de las normas sobre las formalidades exigidas al elector para la emisión del voto. Sería incorrecto deducir automáticamente que un alto porcentaje de votos nulos es consecuencia exclusiva de las complicaciones formales. En muchos casos, el elector "decide" anular su voto, como consecuencia de su disconformidad con el sistema o con la oferta electoral; en otros casos, el alto porcentaje de votos nulos puede deberse a inconvenientes derivados del escrutinio<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Australian Electoral Commission: "Langer-style voting", Electoral Backgrounder, No. 7, Julio-1998.

<sup>2</sup> Conf., para el caso de las elecciones congresionales del Perú en 1995, con un 40% de votos anulados, Rospijosi, F.: "Perú: elecciones entre 1992 y 1996", en Rial, J. y Zovatto, G. (ed.): *Urnas y desencanto político*, IIDH-CAPEL, Costa Rica, 1998, p.431 y ss.

La presencia en la boleta de votación de cualquier seña o inscripción que permita identificar al elector es otra de las causales de nulidad prevista en la mayoría de las legislaciones. El secreto del voto es una de las conquistas más importantes de las democracias modernas, por la garantía que supone para la libertad de elección del ciudadano. Las leyes consagran esta garantía y transforman en ilícito cualquier hecho que tienda a impedir el secreto del voto. Cuando por acción del votante o de un tercero (generalmente las autoridades de mesa o los fiscales de los partidos) la boleta de votación o el sobre que la contiene permite la identificación del votante, la ley ordena anular el voto.

Capítulo aparte merece el caso del voto en blanco. Algunas legislaciones lo incluyen entre los votos nulos, en base a que no hay una voluntad expresada a favor de algunas de las ofertas electorales; así lo hace, por ej., la ley danesa (art. 69.1.i). Resulta curioso el caso de Colombia, donde quien quiera votar en blanco deberá marcar una cruz en el casillero correspondiente, mientras que los tarjetones electorales que no registren marca alguna (para otras legislaciones, el caso típico de voto en blanco) no podrán contabilizarse como voto en blanco, sino directamente como voto nulo (art. 137, modif. por ley 163/94). Esta norma transforma al voto en blanco en un voto válido y afirmativo.

A nuestro juicio, el voto en blanco, sobre todo en los sistemas de voto obligatorio (Argentina, Australia, etc.) es una expresión válida de la voluntad del elector que no se encuentra satisfecho con ninguna de las opciones que se le ofrecen. Esto no significa que el voto en blanco pueda computarse a los efectos de la distribución de las bancas o cargos. En los últimos tiempos, en Argentina, el porcentaje de votos en blanco ha aumentado a tal punto a nivel provincial que, en algunos casos, es la tercera "fuerza política". Sería absurdo, sin embargo, tener en cuenta estos votos para la asignación de cargos. ¿Quién los ocuparía? ¿Habría que dejar sin ocupar un tercio de las legislaturas? Esto es impensable. Pero la ley podría tener en cuenta estos votos blancos como válidos para la determinación, por ejemplo, del piso o umbral electoral, siempre que esté referido a los votos válidos emitidos. La consideración o no de los votos en blanco a este fin plantea interesantes problemas, cuya discusión excede el objeto de nuestra trabajo.

Finalmente, una cuestión procedimental. Decíamos más arriba que dada la sanción de invalidez que la nulidad trae aparejada, corresponde a la ley determinar con precisión en qué casos el voto será considerado nulo. Las causales de nulidad del voto previstas en las leyes son de tal modo evidentes que en un primer análisis, las propias autoridades de mesa pueden determinar si los votos son nulos o válidos. Sin perjuicio de ello, creemos que como una doble garantía para la transparencia de los comicios, es aconsejable prever una segunda instancia. Así, el órgano electoral encargado del escrutinio definitivo podría revisar la decisión de las autoridades de mesa en cuanto a la nulidad, actuando como posible instancia de apelación.

#### IV. CONCLUSIÓN

La consolidación de la democracia es un proceso político y cultural complejo que requiere de la concurrencia de innumerables factores. Las democracias latinoamericanas viven —aunque el fenómeno no les es exclusivo— una importante crisis en la relación entre representantes y

<sup>1</sup> Ferreira Rubio, D.: "Crisis en la relación representante/representado. El caso argentino", en Jackisch, C.: *Representación política y democracia*, Ciedra-K.A.S., Bs. As., 1998, pp. 153-185.

representados; una crisis de desconfianza que se manifiesta en un marcado desprestigio de la política, los dirigentes y los partidos políticos. Esta situación de desconfianza que incide sobre la legitimidad de algunos actores del proceso político, puede llegar, incluso a afectar al sistema democrático.

La sociedad reclama mayor participación en el proceso de toma de decisiones políticas (aunque muestra, al mismo tiempo, un alto grado de apatía y desinterés por la política). Reclama transparencia en el manejo de la cosa pública; honestidad y capacidad en los dirigentes a los que percibe como corruptos y preocupados más por la lucha interna partidaria que por los problemas de la gente.

La solución del problema no pasa por la modificación del diseño de las boletas de votación, pero ese diseño debe ser consecuente con los principios de justicia, igualdad, transparencia y participación que constituyen los fundamentos del sistema democrático. En este sentido, recomendamos:

#### 1. La adopción de diseños de boleta que:

- a) sean simples y accesibles al elector;
- b) expresen en forma clara, completa e imparcial la oferta electoral;
- c) faciliten la emisión del voto, indicando con claridad qué debe hacer el votante y cómo debe hacerlo;
- d) no exijan formalidades excesivas o irrazonables para la expresión del voto;
- e) faciliten la utilización de todos los recursos participativos que la ley autoriza;
- f) faciliten el conteo de los votos.

#### 2. La adopción de normas que, en materia de nulidad del voto:

- a) determinen con claridad los casos de nulidad;
- b) establezcan que en caso de duda, el principio interpretativo debe ser a favor de la validez del sufragio;
- c) prevean mecanismos de revisión de las decisiones de las autoridades de mesa en cuanto a los votos anulados.

#### 3. El desarrollo de programas:

- a) de información al ciudadano sobre sus derechos y garantías y sobre la forma de emisión de votos válidos;
- b) de formación de las autoridades de mesa y demás personal electoral sobre los derechos de los ciudadanos, las obligaciones y facultades de las autoridades de mesa, las reglas del escrutinio y las que determinan la validez de los votos.

<sup>1</sup> Idem

## V. RESUMEN

El objetivo de este artículo es revisar las principales formas de papeletas de votación y su relación con otros aspectos del sistema electoral.

El diseño de la boleta de votación influye en el comportamiento del electorado, no sólo facilitando o complicando la emisión del voto, sino, incluso, induciendo el resultado electoral. La claridad o transparencia de la oferta electoral también depende del diseño de la o las papeletas electorales. Las chances de los candidatos dependen, a veces, de ese formato y de los mecanismos de distribución de los nombres en las papeletas electorales. Finalmente, el diseño de la boleta puede repercutir en la proporción de votos nulos que se registran en las elecciones.

La elección del diseño de la boleta electoral dependerá, entre otros factores, del sistema electoral que se aplique; de la diversidad de los cargos que se elijan simultáneamente; de la amplitud de los derechos que la ley otorgue al elector y de la cantidad de candidaturas que se presenten.

El diseño de la boleta electoral debe orientarse a facilitar la participación del elector y reducir la cantidad de votos nulos o inválidos. En este sentido, recomendamos:

- a) **La adopción de diseños de boleta que:**
  - i) sean simples y accesibles al elector;
  - ii) expresen en forma clara, completa e imparcial la oferta electoral;
  - iii) faciliten la emisión del voto, indicando con claridad qué debe hacer el votante y cómo debe hacerlo;
  - iv) no exijan formalidades excesivas o irrazonables para la expresión del voto;
  - v) faciliten la utilización de todos los recursos participativos que la ley autoriza;
  - vi) faciliten el conteo de los votos.
- b) **La adopción de normas que, en materia de nulidad del voto:**
  - i) determinen con claridad los casos de nulidad;
  - ii) establezcan que en caso de duda, el principio interpretativo debe ser a favor de la validez del sufragio;
  - iii) prevean mecanismos de revisión de las decisiones de las autoridades de mesa en cuanto a los votos anulados.
- c) **El desarrollo de programas:**
  - i) de información al ciudadano sobre sus derechos y garantías y sobre la forma de emisión de votos válidos;
  - ii) de formación de las autoridades de mesa y demás personal electoral sobre los derechos de los ciudadanos, las obligaciones y facultades de las autoridades de mesa, las reglas del escrutinio y las que determinan la validez de los votos.