

- En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los diecisiete días del mes de mayo de 2022, a la hora 10 y 32, se da comienzo a la reunión de las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Justicia y de Presupuesto y Hacienda:

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Buenos días a todos y a todas. Bienvenidos y bienvenidas.

Teniendo el *quorum* reglamentario dispuesto por el artículo 108 del reglamento de la Honorable Cámara de Diputados y Diputadas de la Nación, damos inicio a esta reunión plenaria de las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Justicia y de Presupuesto y Hacienda, en cumplimiento del emplazamiento de la Honorable Cámara para esta fecha y hora. Pedimos disculpas a los invitados por la demora en el inicio de la reunión.

Como bien habíamos quedado el día martes próximo pasado, en el día de la fecha íbamos a tener de invitados e invitadas a expositores y expositoras que viniesen a dar su opinión respecto de los proyectos que están en tratamiento en la citación, todos referidos a la implementación de la boleta única de papel.

En primer lugar, expondrá Julia Pomares, que es jefa de asesores del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, doctora en Ciencia Política y magíster en Política Comparada y en Métodos de Investigación.

Les recordamos a todos los expositores que el tiempo acordado entre los distintos bloques, las presidencias y las vicepresidencias es de cinco minutos de exposición. Les pedimos encarecidamente que se cumpla, atento a la cantidad de expositores que tenemos.

Tiene la palabra la señora Julia Pomares.

Sra. Pomares.- Muy buenos días. Es un honor para mí contribuir a este debate.

Quisiera dar mi opinión sobre este cambio en las reglas electorales a partir de buscar responder la pregunta central que debemos hacernos ante cualquier reforma, que es qué busca solucionar y si lo que estamos buscando solucionar es efectivamente un problema. Esto me parece muy importante porque, muchas veces, en estas conversaciones y la discusión pública, empieza a mezclarse el cómo y el cuándo; y, primero

debemos tomar conciencia de qué es lo que estamos buscando solucionar y si efectivamente este instrumento lo logra.

Creo que acá lo más importante para poner sobre la mesa es que la característica distintiva de la boleta única es que les asegura a los votantes que al momento de votar puedan tener todas las opciones a su disposición y que eso no dependa ni de la capacidad logística ni de los recursos de los partidos. Eso significa que cada votante pueda tener el mismo derecho a votar esté en un cuarto oscuro en Balvanera, en Trelew o en González Catán.

Este sistema de boleta única garantiza el derecho a elegir y a ser elegido porque también, al mismo tiempo, garantiza que todos los partidos y alianzas estén en igualdad de condiciones de presentarse a una elección en lo que hace a que cualquier votante pueda encontrarlas en el cuarto oscuro. ¿Es un problema hoy no garantizarlo? Sí, efectivamente lo es. El sistema actual de boletas partidarias no lo garantiza, y eso es lo que viene a solucionar la boleta única.

Por eso, desde 1856, dos estados en Australia implementaron, por primera vez, poner todas las opciones en un papel, y eso después viajó a los Estados Unidos, y por esa razón, en realidad, se llama muchas veces "boleta australiana". Llevamos décadas, siglos, en más de ciento ochenta países votando con este sistema. Los países fueron abandonando la boleta partidaria por la boleta única porque garantiza el derecho a elegir y a ser elegido.

Cuando preguntaba al principio si esto efectivamente es un problema, muchas veces lo que se argumenta es que esto no es un problema porque le puede pasar a pocas personas, porque, en realidad, hay poca evidencia de que haya robo de boletas. Es muy difícil saber a ciencia cierta cuál es el nivel estadístico del robo de boletas, pero yo quisiera ir más allá de la cuestión numérica y preguntarnos: ¿el derecho a poder elegir en una democracia es una cuestión de cantidad o es un imperativo?

A cuarenta años que estamos por cumplir del retorno a la democracia, si el sistema actual no logra garantizar que no haya una sola persona que entre al cuarto oscuro y no encuentre su oferta, ¿por qué no haríamos este cambio de sistema? Creo que esa es la cuestión central.

La boleta única presenta otras ventajas. Voy a citar tres que me parecen las más relevantes: es más económica, más sustentable con el ambiente y le quita privilegios a unos pocos que hacen negocios con la impresión de boletas. Pero creo que la ventaja central que este sistema tiene es que permite garantizar el derecho a elegir y ser elegido.

En este último minuto, me gustaría hacer un comentario sobre una desventaja que se le atribuye a este sistema. Creo que es la única desventaja sustantiva que se ha escuchado.

Después, hay dificultades y desafíos en la implementación. Es así, los hay. Hay que hacerlo bien y diseñar bien el instrumento. Está muy comprobado y hay mucha evidencia de que el impacto que tenga el sistema depende de cómo se diseñe ese instrumento.

No hay dudas de que existen desafíos en la implementación. Les pregunto, diputados y diputadas: si hay más de ciento ochenta países que pudieron hacer esta transición, ¿por qué en la Argentina no podríamos diseñar una boleta que pueda efectivamente utilizarse?

Pero, más allá de los desafíos de la implementación, creo que hay una sola desventaja que se argumenta y la quisiera rebatir, que es el impacto de la disminución del efecto arrastre en nuestro sistema político. El argumento dice que se rechaza la boleta única porque le hace más difícil al votante elegir la misma agrupación para todos los cargos y que eso disminuiría el efecto arrastre y por eso tendríamos presidentes sin mayorías robustas en el Poder Legislativo.

Creo que este argumento es falso porque hay diseños de boleta, como el que se usa en Córdoba, por ejemplo, que hay varios proyectos de ley que lo toman y tienen la opción del sistema de lista completa. Esa es la opción que se ha dado en muchos países del mundo para implementarlo, empezando por los Estados Unidos cuando se implementó a fines del siglo XIX, que permite que una persona pueda votar de manera más fácil por el mismo partido para todos los cargos en juego.

Lo que efectivamente no lograría el sistema nuevo es que alguien automáticamente, sin pensar, ponga la boleta entera en el sobre. Ahora, ¿eso es lo que querríamos mantener? ¿Queremos votantes cautivos de los partidos que no tomen una decisión a conciencia? Si nosotros logramos dar esa posibilidad, ¿por qué evitaríamos este cambio?

Creo que dada la ventaja central que este sistema tiene y en un momento que todos conocemos en que las democracias a nivel global atraviesan un período complejo, ya que los niveles de insatisfacción con la democracia nunca fueron tan altos, tenemos una oportunidad inmensa de subirle la vara a la democracia argentina. Considero que no tenemos que dejarla pasar. Sobre todo, el Ejecutivo nacional no debería desaprovecharla, dado que siempre se autoproclama como ampliador de derechos.

Acá hay una forma muy clara de demostrar que podemos ampliar derechos y, a cuarenta años del retorno de la democracia, garantizar que todos los ciudadanos y ciudadanas de la Argentina tengan el derecho a elegir y ser elegidos de manera fehaciente. (Aplausos.)

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- El siguiente invitado es el exgobernador de Salta, político, abogado, profesor universitario, gobernador del año 2007 a 2015, diputado nacional entre 1999 y 2007, donde fue presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Tiene la palabra el compañero Juan Manuel Urtubey.

Sr. Urtubey.- Señor presidente: es una alegría volver a esta casa y, particularmente, a la Comisión de Asuntos Constitucionales, que integré mucho tiempo. En realidad, formé parte, también, de las comisiones de Justicia y de Presupuesto y Hacienda.

He venido a compartir no solo la experiencia que hemos tenido en mi provincia desde el año 2009 en la implementación del sistema de boleta única -en el caso de la provincia de Salta, boleta única electrónica- en un sentido muy parecido al que se sancionó una modificación al sistema en la Cámara de Diputados hace un par de años.

Previamente, hago una pequeña reflexión sobre por qué la modificación del sistema electoral en la Argentina me parece una cuestión sustantiva y no adjetiva. Es bien sabido que en occidente estamos atravesando una muy fuerte crisis en nuestro sistema representativo.

Nuestro Estado democrático está reconfigurando una democracia mucho más participativa que representativa -ello responde a cuestiones que verificamos desde los orígenes de la humanidad- que, particularmente, ha entrado en crisis en los últimos treinta años. Seguramente, iremos explorando en el mundo, en occidente, cuáles serán los mecanismos para hacer que esta transición sea lo más ordenada posible.

Esto no tiene que ver solamente con lo que definía Loewenstein en teoría objetiva del Estado respecto de la eficiencia o no de lo que hacen los órganos de gobierno en el Estado, sino también con lo que es el poder subjetivo en el Estado. No pasa solamente por la legitimación del ejercicio del poder, sino también por el mecanismo de acceso al poder de quienes tienen la responsabilidad de administrar la cosa pública.

Es bien sabido que uno de los elementos centrales en nuestro sistema -más allá de todas las otras discusiones, de si las boletas se pierden o no, de si es necesario un mayor o menor aparato- pasa por un dato objetivo de la

realidad: una abrumadora mayoría de los argentinos concibe que cuando vota a un presidente, en definitiva, en la tira termina también votando a un concejal. Si bien probablemente podía tener la plena voluntad de votar a ese concejal del mismo espacio político, no percibe el libre ejercicio de su voluntad democrática de haberlo elegido.

Entonces, es trascendente comprender que esta reforma o cualquiera que se plantee debe apuntar a lograr amigar este sistema representativo, que está francamente en crisis, para que el ciudadano —que, incluso, no tiene la percepción (término tan usado últimamente) de bienestar en un país como el nuestro— pueda, en verdad, sentirse representado por nosotros.

El grave problema es ese: se sentirán representados por nosotros, obviamente, cuando ejerzamos las políticas públicas que hagan que nuestra gente viva mejor, pero, si hay una lesión de la legitimidad de origen —y no estoy refiriéndome a ilegalidad, sino a una percepción de ilegitimidad de origen—, vamos a entrar heridos a pretender lograr ese resultado esperado.

En mi provincia, a partir de 2009, iniciamos un proceso gradual —con el acompañamiento y la ayuda de muchos de los que están acá, curiosamente— y hemos logrado una transformación y la mayor renovación desde la recuperación de la democracia en todo el sistema político provincial. Los resultados fueron de los más diversos porque, en definitiva, hubo una percepción —no solo desde la política, sino también desde la sociedad— de que cualquiera realmente podía acceder a un cargo público.

Probablemente esta no sea la única ley, la única solución al problema. Creo que es un avance, como también debieran serlo algunos otros vinculados a sistemas de financiamiento y muchas cuestiones que se debatieron y que, inclusive, algunos de los aquí presentes debatimos en otro momento en el Congreso —probablemente, a la luz de los hechos, debiéramos seguir discutiéndolas—.

No voy a ocuparles mucho tiempo. Solamente quiero poner mi foco en que pensemos cómo trabajar sobre la legitimidad de origen en un sistema representativo que está seriamente herido, no solo por los malos resultados de gestión —ya crónicos— que tenemos en la Argentina, sino también por una percepción de ausencia de voluntad plena de aquel que va a votar y considera que termina votando cualquier otra cosa. (Aplausos.)

Sr. Presidente (Pérez Araujo).— Continúan en el uso de la palabra Malena González Mañasco y Laura Levy Hara,

licenciadas en Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, especialistas en temas electorales y de género. Compartirán su tiempo, que es de 10 minutos.

Sra. González Mañasco.- Muy buenos días a todos, todas y todes, diputados, diputadas, especialistas, académicos, académicas. Es un orgullo para nosotras estar acá. Vamos a compartir tiempo con Laura, ambas politólogas de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

Estudiamos temas de género y somos militantes feministas. Esto lo traigo a colación porque existen diversas aristas en las cuales podemos plantear el tema que hoy nos convoca: la boleta única de papel.

Queremos aportar a este debate una perspectiva de género con la inclusión de dos conceptos que creemos claves: la representación política de las mujeres y la democracia paritaria. Esto, entendiendo la necesidad de incorporar una perspectiva de género en las políticas públicas porque podemos tener los mejores programas y políticas públicas y las leyes y proyectos de ley mejor redactados. Sin embargo, si no incluyen una perspectiva de género, solo mantendrán o, incluso, incrementarán las brechas de género presentes en nuestra sociedad.

Nuestra idea es aportar nuestra mirada al debate. Seguramente, escucharán un montón de voces a favor y en contra de la boleta única de papel. Queremos traer a este debate este concepto de representación política de las mujeres. Entendemos es una dimensión fundamental para la equidad de género y para avanzar en esta idea de la democracia paritaria, que tiene que ver con el empoderamiento de las mujeres y con que haya más mujeres en los cargos de poder, pero también con el fortalecimiento de la institucionalización de una agenda de género y la ampliación de derechos para todos, especialmente para las mujeres y diversidades.

En este sentido, creemos que la boleta única de papel puede implicar, en condiciones estructurales, una situación de desigualdad que tal vez deje fuera de competencia, pero también de representación, a personas por su género.

Quiero hacer un fuerte énfasis en esto porque a las mujeres, a las diversidades nos ha costado muchísimo estar en los ambientes públicos, en los ejercicios de poder, y creemos realmente necesario fortalecer los diferentes espacios que hemos logrado conseguir y, obviamente, ampliarlos para que seamos no solamente muchísimas más mujeres, sino también muchísimas más diversidades.

A grandes rasgos, nuestra idea es analizar o poner en cuestión cómo un elemento como la boleta única de papel, un elemento del sistema electoral, en combinación con otras estructuras -por ejemplo, el sesgo que históricamente encontramos respecto a quién encabeza las listas en nuestro sistema- puede afectar la representación política de las mujeres, los liderazgos femeninos y esta idea que traemos de democracia paritaria.

Sra. Levy Hara.- Buenos días a todas y a todos. Venimos a traer este tema sobre todo porque tenemos en cuenta que todas las instituciones políticas, todos los sistemas electorales y la legislación electoral, al estar insertas dentro de esta sociedad, son producto de las condiciones estructurales bajo las cuales se generan y ejercen sus políticas.

Entendemos que toda reforma institucional va a generar un impacto e incentivos, que nunca son neutrales. Al no ser neutrales, y como cabe considerar también el factor social que tienen, creemos necesario y fundamental pensar en los posibles impactos que puede tener la implementación de la boleta única de papel desde una perspectiva de género.

Por otro lado, sostenemos que el problema, como hemos dicho en un comienzo, no es de participación, sino de representatividad. Acá no vamos a referirnos a los sesgos en el acceso a los cargos legislativos que tenemos las mujeres, sino al hecho de que las instituciones políticas no fomentan ni garantizan que las mujeres tengamos esta representación en los lugares que nos pueden garantizar un acceso a las instituciones y a los lugares de poder.

Una experiencia muy cercana -no hace falta retroceder mucho en el tiempo- fue la necesidad de sancionar una ley de paridad con alternancia, hija de una ley de cupo que quedó muy limitada en su aplicación cuando vimos que simbolizaba, representaba o implicaba más un techo que un piso desde el cual pararnos para avanzar hacia esta construcción de una democracia paritaria.

Sra. González Mañasco.- Realmente, creemos que hablar de representación política y de democracia paritaria implica cuestionar esta lógica patriarcal muy presente en nuestras instituciones.

Como recién se dijo, este es un cambio de uno de los elementos del sistema electoral que, en combinación con otros, puede tener efectos negativos. Y aquí es donde queremos poner el énfasis, especialmente en el sesgo sobre quienes encabezan las listas cuyos números demuestran que históricamente han sido encabezadas por varones.

Consideramos que poner en cuestión la representación política de las mujeres y también la democracia paritaria es reafirmar esta lógica de división sexual del trabajo. Allí se establece que el ámbito público como el ámbito masculinizado está ligado a la acción de los varones. En cambio, se ubica a las mujeres en el ámbito doméstico, realizando las tareas de cuidado, el trabajo no remunerado, no reconocido ni económica ni socialmente. Por ello, nos parece sumamente importante incorporar al debate una perspectiva de género en torno a la boleta única de papel.

Sra. Levy Hara.- Quiero insistir sobre puntos anteriores y ya entrando al aporte de los datos duros que tenemos para brindar en este debate deseo manifestar lo siguiente. Esta división sexual del trabajo se sigue reproduciendo inclusive dentro de las instituciones. Estos estereotipos siguen reproduciéndose hacia dentro de las instituciones; si no, tomemos nota de cómo están distribuidas las presidencias de las comisiones en esta misma Cámara de Diputados de la Nación.

Concretamente, en este país tenemos dos modelos paradigmáticos de boleta única de papel: el de Santa Fe y el de Córdoba. Independientemente del modelo que sea, es muy claro el impacto en el plano visible de la oferta electoral que puede implicar la implementación de esta boleta. ¿Por qué decimos esto? Porque bajo un espacio finito, determinado y estandarizado tiene que incluirse la totalidad de la oferta electoral de la totalidad de los partidos políticos que tienen competencia en la elección implicada. Imaginen cómo se agudiza y agrava esta reducción de espacios en la medida en que más partidos políticos juegan en la elección. Imaginemos esto en una Argentina en la cual tenemos datos de que en las elecciones sucedidas entre 2011 y 2019 el promedio total de partidos presentados fue de 561.

¿Qué significa esto? Vamos a intentar hacer un pronóstico que pueda servir y aportar al debate. En última instancia -y allí está el agravante-, significa que únicamente vamos a llegar a ver las cabezas de listas. Todos sabemos que, históricamente, las cabezas de listas no suelen estar representadas justamente por mujeres.

Contamos con algunos datos del Ministerio del Interior, que son públicos. En este gráfico se muestran los datos de las elecciones llevadas a cabo entre 2017 y 2019 para la Cámara de Diputados. En el 2017, el 20 por ciento de las boletas, es decir, dos de cada diez, estaba encabezada por mujeres. ¿Qué significa esto? Que el ocho por ciento

restante, es decir, ocho de cada diez boletas, estaban encabezadas por varones.

En 2017 hay un pequeño avance simbolizando un 23,6 por ciento de las boletas encabezadas por mujeres. Esta diferencia, este sesgo, es mucho mayor para el caso de la Cámara de Senadores dado que tan solo el 16,7 por ciento de las boletas estaban representadas por mujeres.

En 2021 se registra un muy pequeño avance, dado que tres de cada diez boletas -ya no dos de cada diez- están representadas por mujeres.

Esto nos lleva necesariamente a realizarnos dos preguntas. La primera de ellas tiene que ver con qué prioridades estamos estableciendo al momento de proponer reformas en los sistemas electorales y, en segundo lugar, para quiénes vamos y para quiénes queremos legislar.

Sra. González Magnasco. A modo de conclusión, la idea era exponer y traer al debate este sesgo que tenemos en nuestro sistema, que claramente está generando muchísimo debate y comentarios. Si es así, bienvenido sea. Si algo tiene nuestro movimiento es que está tratando de construir un presente feminista para que el futuro sea de igualdad. *(Aplausos.)*

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- El próximo expositor es abogado, político y diputado mandato cumplido. Fue secretario de Asuntos Políticos e Institucionales del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. Además, durante su función, estuvo a cargo de la reforma política.

Tiene la palabra el doctor Adrián Pérez.

Sr. Pérez.- Señor presidente: gracias por la invitación.

Es un gusto poder aportar a este debate y reencontrarme con mucha gente con la cual hemos trabajado durante tanto tiempo.

Este es un debate que arrastra muchísimos años en la Argentina. Hace mucho tiempo estamos discutiendo lo mismo y trabados en un debate que el mundo saldó. Recién me estaba acordando con el diputado Pablo Tonelli que en el 2008 ocho bloques parlamentarios presentamos un proyecto. Quien les habla presidía el bloque de la Coalición Cívica, Oscar Aguad estaba en el radicalismo, Federico Pinedo en el PRO, la diputada Camaño y Felipe Solá en el Peronismo Federal, Margarita Stolbizer en el GEN, Alcira Argumedo por Proyecto Sur, Luis Juez por el Frente Cívico. Todos los bloques, excepto el Frente para la Victoria, presentamos un proyecto de boleta única, no en forma caprichosa, sino porque veíamos la necesidad de avanzar en el mismo sentido que lo estaba

haciendo el mundo. Además, la Cámara Nacional Electoral un año antes nos había reclamado sobre este tema. La Cámara Electoral, planteando un poco lo que decía Julia Pomares, señaló que había que garantizar el derecho a cada elector de que pudiera votar la oferta electoral que había elegido previamente a entrar al cuarto oscuro. Y esto, en un sistema de boleta partidaria, no estaba garantizado por distintas razones, ya sea por un problema de robo de boletas, porque faltaban fiscales, porque el correo no llegó con la distribución a algún lugar. Pero, ciertamente, los electores en muchos casos no podían votar lo que habían elegido, y la Cámara Electoral decía en aquella acordada que la única forma de solucionarlo era la boleta única papel.

El proyecto del año 2008 era boleta única papel, y ya había antecedentes en esta Cámara. En el año 2016 con el ministro Frigerio presentamos una iniciativa de boleta única electrónica. La diferencia es que la boleta única papel es elegir en un papel y la boleta única electrónica es elegir en una máquina e imprimir el papel. Es un debate en el cual no quiero entrar porque me parece innecesario, pero hay que avanzar con lo que tenga más consenso. Hoy tiene más consenso la boleta única papel. Por ello, hay que avanzar con la boleta única papel.

Quiero recordar que ese proyecto se aprobó en esta Cámara con el acompañamiento de 152 diputados, es decir, la mayoría de los bloques volvió a decir: queremos boleta única papel, frente a un bloque que resistía ese cambio. Y en el Senado se frustró. En 2019 presentamos otro proyecto con Frigerio de boleta única papel que ingresó en la Cámara de Diputados.

Lo más interesante es que nosotros habíamos podido medir qué era lo que opinaba el electorado del instrumento de votación. Y en los lugares donde se había implementado la boleta única papel y la boleta única electrónica estábamos cerca del 70 u 80 por ciento de la gente que nos decía que quería ese instrumento de votación. Por ejemplo, en Salta habíamos medido boleta única electrónica y el nivel de adhesión sobre el sistema era altísimo. En Santa Fe -que tenía boleta única papel por categoría- era altísimo, al igual que en Córdoba. Es decir que nosotros estábamos contrariando a la gente. En los lugares donde se implementó el sistema de boleta única, la gente nos decía que quería sostener dicho sistema.

No solamente teníamos la experiencia de Salta, Ciudad de Buenos Aires y Santa Fe. Además, a mí me tocó ser observador en todo ese período en muchas elecciones en la región. No hubo un solo país que no haya trocado de boleta

doble partidaria a boleta única. En la región -excepto Uruguay- debo mencionar a Colombia, Perú, Chile y ahora Paraguay que pasó de boleta única papel a electrónica. Todos tienen boleta única. El capricho está puesto en la Argentina. Inclusive Uruguay tiene otro sistema de partidos que de alguna forma hace jugar distinto al sistema.

La verdad es que a ningún país que fue hacia boleta única se le ocurrió volver a un sistema de boleta partidaria, lo cual pone en evidencia que es un camino de ida y que demuestra las ventajas del sistema de la boleta única.

Quiero mencionar dos puntos sobre este sistema. En primer lugar, garantiza al elector poder efectuar la opción que quería votar. Y esto les pasa a los más chicos. Yo fui candidato en el 2007 y nos pasó que nos faltaban boletas de la provincia de Buenos Aires. Yo fui candidato en el 2015 y vi que Julián Domínguez no tenía una sola boleta en el 2015 en Vicente López. La tuvo a partir de las 10 y 30 de la mañana.

No sé si habrá sido el correo que no llegó a presentarlas; no lo sé. Repusieron boletas a esa hora y eso se los puedo asegurar. Todos sabemos que esto pasa.

Entonces, la pregunta es la siguiente: si esto pasa y hay electores que cuando quieren elegir algo no pueden hacerlo y lo podemos resolver, ¿por qué no lo resolvemos?

En definitiva, la cuestión es garantizarle al elector que efectivamente pueda ejercer su derecho. Desde luego, esto elimina la posibilidad de robo de boletas, el voto cadena, etcétera.

La otra cuestión es un tema de costos. Efectivamente, no creo que este sea el tema central, pero nosotros tenemos que garantizar desde el Estado un padrón para cada lista en las PASO y dos padrones y medio para cada lista en la elección general.

En cumplimiento de mis funciones, me di cuenta de la piolada porque en la provincia de Buenos Aires se presentaban partidos que después terminan sacando 3.000 votos y me presentaban diez listas de diputados nacionales. Eran millones de pesos para estos partidos.

Entonces, fui a la Justicia y le dije que no paguen por lista, sino que por agrupación porque esto es una piolada. Sin embargo, la Corte acaba de decir que es por lista.

Para que se entienda: el Estado en 2021 pagó 1.185 millones de boletas, de las cuales el elector usó, a lo sumo, 47 millones. O sea que para que se usen 47 millones el Estado paga por 1.185 millones.

Eso es lo que paga el Estado. Nadie que esté en condiciones de competir efectivamente se va a quedar con lo que pague el Estado porque los partidos que son competitivos, además, tienen que garantizar y pagar sus propias boletas.

El gasto para este sistema de boleta partidaria que -insisto- no existe en el mundo es altísimo Y se puede evitar. Solo tenemos que imprimir una boleta donde el elector pueda entrar al cuarto oscuro y elegir la opción quiera.

Obviamente, esto también tiene un impacto en términos ambientales.

Por otra parte, tenemos una ley que garantiza paridad. Esa ley está para la boleta partidaria, la boleta única, a la boleta única papel o lo que queramos.

Es importante el avance que se produjo con la ley de paridad, su reglamentación posterior, etcétera. Es una lista de alternancia, es secuencial, es uno y uno y puede haber una diferencia de uno. Después los partidos tendrán que discutir quién encabeza y ojalá que cada vez más mujeres encabecen. La verdad es que no veo un problema en el instrumento de votación.

Ahora bien, quiero expresar mi pensamiento respecto de qué es lo que regulamos nosotros como integrantes del Congreso Nacional. Nosotros podemos regular la boleta federal. Cada provincia regula su propio sistema. Así como regula su sistema electoral, su umbral también regula su instrumento de votación.

Por eso, hoy tenemos provincias que votan con boletas partidarias y provincias que han optado por votar con la boleta única de papel o la boleta única electrónica. Con lo cual nosotros desde acá no tenemos forma de decir a las provincias cómo tienen que votar. Pero sí tenemos que regular cómo vota la Nación.

Respecto de cómo vota la Nación, la boleta única, ¿entra la oferta electoral en los cargos nacionales? Aquí voy a dar mi opinión: creo que sí y ahora voy explicar dónde tenemos un problema. Creo que la oferta electoral entra en la elección general y entra en las PASO.

También debemos reconocer que tenemos un sistema de primarias que hace que la oferta electoral sea muy grande. Es decir, hay muchas candidaturas en una primaria y esta es una situación a tener en cuenta en el tema del diseño de la boleta.

Ahora, en la boleta nacional, que es la que regulamos, la oferta electoral entra tanto para las PASO como para la elección general.

Personalmente me inclino más por el sistema de votar por orden y más por el sistema cordobés que por el

sistema de categoría de Santa Fe, pero es mi opinión. Ahora, aun votando por orden, en el diseño entra.

Nosotros tenemos la posibilidad -porque efectivamente cada provincia fija su fecha de electoral- de que haya elecciones el mismo día. Ahí es donde nosotros tenemos que ver el tema a resolver.

¿Qué pasa cuando hay elección el mismo día? Ahí tenemos dos caminos: uno es el de la concurrencia, que es un invento jurisprudencial que creó la Cámara Nacional Electoral y que dice que si hay una elección nacional y una elección provincial el mismo día y no se adhiere a la simultaneidad, sino que simplemente se fija una misma fecha de elección, se puede tener concurrencia. ¿Qué significa la concurrencia? Que en una misma fecha de elección se comparten autoridades de mesa y padrón, pero no boleta. O sea que el elector va a entrar...

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Vaya redondeando, señor diputado.

Sr. Pérez.- Cierro con esto. El elector elige la boleta nacional y la boleta provincial. Es un sistema de concurrencia.

Luego hay un sistema que establece la Ley de Simultaneidad de Elecciones Nacionales, Provinciales y Municipales. Cuando hay simultaneidad el orden federal te "chupa" la boleta, lo que significa que va la boleta nacional.

Entonces, ahí sí puede aparecer la situación en dónde por simultaneidad de elección uno tengas una oferta electoral que implique los cargos nacionales y los cargos provinciales todos juntos. En ese punto para mí hay que buscar una vuelta, porque para ser sincero creo que algo hay que hacer porque es una cuestión bastante difícil poner toda la oferta en una sola boleta. Con lo cual ahí creo que hay que dividir la boleta por orden.

Además lo creo desde la convicción. Nosotros hacemos votar al lector a su presidente y a sus diputados nacionales con alguna opción de lista completa, lo que me parece bien.

Pero la tira larga de la que habla Juan Manuel, en el sentido de votar desde el presidente hasta el intendente, me parece también que le deja poca posibilidad de maniobra al propio elector. Con lo cual, dividir una boleta única para los cargos nacionales y una boleta única para los provinciales es, desde mi punto de vista la mejor opción para los casos de simultaneidad.

Sinceramente creo que hay muchas cosas sobre las que pudimos avanzar en materia electoral en los últimos años: financiamiento, paridad, voto joven e inclusive en algunas cuestiones instrumentales. En relación con este último aspecto, me parece que logramos mejorar fuertemente el sistema de transmisión de resultados. Los resultados de 2019 y 2021, a las diez y media de la noche, estaban listos. Lo hicimos.

Ahora, hay una cosa que tenemos pendiente. La verdad es que nuestro instrumento votación es arcaico, viejo, no va más en el mundo y tenemos que cambiarlo.

Entonces, ojalá que esta sea la oportunidad para ir a hacia la boleta única de papel. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Continuamos con la lista de oradores. Les pido encarecidamente que cumplan con el tiempo acordado, atento a que quedan dieciocho expositores y si cada uno se extiende por tres, cuatro o cinco minutos adicionales vamos a terminar casi el día del censo.

Tiene la palabra la doctora Alejandra Pericola, representante del Observatorio Electoral de la UBA. Es politóloga, abogada, directora del Observatorio de Derecho Electoral de la UBA y profesora regular de Derecho Constitucional y Teoría del Estado en la Facultad de Derecho de la UBA.

Sra. Pericola.- Señor presidente: agradezco la invitación a participar de esta reunión conjunta en donde se empieza a analizar la posibilidad de adoptar la boleta única en formato papel.

Como todos sabemos, la necesidad de cambiar el instrumento de votación, es decir, la forma en que los ciudadanos y las ciudadanas emitimos nuestra voluntad a través del sufragio se viene discutiendo desde hace mucho tiempo, tanto en el ámbito académico como en el de las organizaciones de la sociedad civil, los partidos políticos e incluso en el marco de la propia Justicia Electoral.

Conocemos las experiencias de las provincias de Córdoba y de Santa Fe en relación con el tema de la boleta única en formato papel. Al respecto, en el derecho electoral federal, la boleta única de papel se utiliza desde hace muchos años para que las electoras y electores privados de libertad y las argentinas y argentinos que residen en el exterior puedan expresar su voluntad política para la elección de representantes.

Asimismo, desde el año 2007 la Cámara Nacional Electoral ha reiterado en varias oportunidades la necesidad

de abrir el debate para establecer un cambio en el instrumento para canalizar la oferta electoral y, al mismo tiempo, que el electorado pueda expresar su voluntad.

La Cámara Nacional Electoral en algunos fallos y en varias acordadas ha dispuesto la necesidad de este debate debido a la multiplicidad de candidatas y de candidatos que se proponen para cada elección y la inconmensurable cantidad de boletas que se oficializan.

Además, la Cámara agrega que la complejidad del sistema actual trae inconvenientes y problemas, no solo durante la campaña electoral, sino que también en el sentido de que estas dificultades se trasladan a la tarea que realizan las autoridades de mesa el día de la elección a la labor de fiscalización que deben realizar los partidos políticos.

Hace varios años, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires partimos de un supuesto de investigación enfocado en cómo lograr una representación política más genuina e inclusiva. En ese sentido, una de las variables que analizamos en relación con la posibilidad de conseguir una representación política más genuina ha sido la implementación de la boleta única en formato papel.

Concretamente, ¿cuáles serían las ventajas para la implementación de esta nueva modalidad o instrumento? En primer lugar, si se aprobara, se va a establecer una estrategia que va a mejorar la integridad electoral y, al mismo tiempo, la calidad de las elecciones.

Tal como se ha mencionado, la boleta única de papel o esta nueva modalidad garantiza la provisión de boletas durante toda la jornada electoral, porque el Estado va a asumir la responsabilidad de ser el único proveedor de las boletas del sufragio. Además, elimina -y esperamos que sea para siempre- la modalidad más difundida en los últimos tiempos, tendiente a impedir la competencia equitativa en el cuarto oscuro; me refiero, concretamente, al robo de boletas.

Asimismo, se disminuye el gasto electoral, porque se reduce el costo para la impresión de la boleta, así como también el consumo de papel y, a raíz de ello, disminuye el impacto ambiental. De igual modo, se fortalece la transparencia de los procesos electorales, y esperamos que pueda eliminar algunas prácticas clientelares.

Adicionalmente, esta modalidad permite incluir el sistema de apoyos para personas con discapacidad visual, a través de la utilización de la plantilla en formato *Braille*.

Por otra parte, deberían agilizarse las tareas de fiscalización y de control del escrutinio.

Entonces, ¿cuáles serían los principales consensos que tendrían que conseguirse en el ámbito del Congreso para cambiar el instrumento de votación? Tal como se mencionó, habrá que consensuar cómo va a ser el diseño y qué va a contener la boleta única en formato papel, tanto para la elección de la fórmula presidencial como para la de diputadas y diputados, y de senadores y senadoras. Es importante tener en cuenta la forma que va a adoptarse, considerando las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, y luego la elección general.

En el caso de las elecciones simultáneas habrá que decidir si se confeccionará una única boleta de papel donde esté toda la oferta electoral -desde los cargos nacionales hasta los municipales- o una boleta única de papel para cada uno de los cargos que se elijan, que es la otra posibilidad.

De acuerdo con la opción que los legisladores y las legisladoras puedan consensuar, también tendrán que considerar si será una boleta de tamaño IRAM A4, IRAM A3, oficio o alguna otra medida que acuerden. También tendrán que consensuar cómo será el diseño y el contenido de los afiches que podrán mostrar las listas completas de precandidatas y precandidatos para las PASO, y las candidatas y los candidatos para la elección general, sobre todo en los distritos electorales que eligen mayor cantidad de miembros para la Cámara Baja.

De la misma manera, tendrán que determinar cómo se ubicarán los partidos políticos o las alianzas electorales dentro de la boleta única de papel, es decir, si esta ubicación va ser por sorteo público o si se va a tener en cuenta la cantidad de votos obtenidos en la última elección a diputados nacionales o la cantidad de votos obtenidos en la última elección presidencial.

De igual modo, tendrán que discutir y decidir, por ejemplo, si en la boleta única de papel se incorporarán opciones como "voto a lista completa" o "voto en blanco", así como también tendrán que resolver cuestiones más que relevantes en relación con el proceso para la emisión de los votos, la calificación de ellos y el procedimiento del escrutinio.

Finalmente, de aprobarse la modificación al instrumento del sufragio, es importante que se diseñe una estrategia de comunicación dirigida a la ciudadanía en general. Asimismo, se debería realizar una capacitación de conocimientos específicos sobre la modalidad de votación para las personas que el día de la elección trabajarán, desde la mañana hasta la noche, en todos los puntos que implica el proceso electoral, con el objetivo de garantizar los

principios de igualdad, transparencia, neutralidad y objetividad que caracterizan al proceso electoral.

Entonces, como cierre de esta exposición, quisiera ponderar la relevancia del instrumento de votación por constituir un elemento clave para la consolidación de las democracias, máxime si tenemos en cuenta la advertencia que hace mucho tiempo hizo José Ortega y Gasset: "La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral". Muchas gracias por la atención. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Muchas gracias por su exposición.

A continuación hará uso de la palabra el doctor Pablo Javkin, intendente de la ciudad de Rosario, abogado y docente universitario, perteneciente al Frente Progresista Cívico y Social. Antes fue concejal, diputado provincial y diputado nacional por Santa Fe.

Sr. Javkin.- Señor presidente: muchas gracias a usted, a los señores diputados y a las señoras diputadas.

Creo que hay que empezar por un punto que, para mí, es clave en este tema: acá hay un derecho constitucional a elegir y a ser elegido, y las leyes garantizan o no los derechos constitucionales.

En la Argentina está garantizado, con plenitud, el derecho de elegir y de ser elegido. Esto claramente no ocurre en los sistemas en los cuales está privatizado el instrumento de la emisión del voto. ¿Por qué digo "privatizado"? Porque el Estado argentino se desentiende de que la oferta electoral que el elector o el candidato tengan esté presente. Ello depende estrictamente de la capacidad que tenga el partido de sostener la boleta, durante ocho horas, dentro de un cuarto oscuro.

No creo que haya posibilidad de discutir el argumento acerca de que -en repetidas ocasiones y distritos, gobernando un partido u otro, siendo oficialismo uno u otro, o siendo un partido minoritario- uno de los puntos clave en una elección es poder asegurarse que la boleta esté. Someter el sistema electoral argentino a esa privatización es no asegurar un derecho constitucional. Lo digo porque muchas veces se incorporan en el debate sobre la emisión del voto argentino fenómenos de la política que no tienen que ver con el medio de emisión del voto. Me refiero, por ejemplo, a la crisis de representación, que evidentemente tiene que ver con otro fenómeno que es global y que también se da en la

Argentina y en todos los órdenes, según el sistema electoral que exista.

Entonces, el primer punto es que debe sancionarse una ley que garantice que sea el Estado el que otorgue la garantía de poder elegir y ser elegido. No podemos sostener un sistema que desentienda al Estado de esa garantía.

El segundo punto es que el Estado no puede asegurar un negocio sobre la privatización de este derecho. Tal como lo expresó recién Adrián, aquí hay un negocio de infinitas agrupaciones que crean partidos y no imprimen la cantidad de votos porque no les interesa el resultado electoral de su agrupación, sino lo que el Estado paga por el voto.

Esta situación hace que la Argentina tenga un récord astronómico de partidos políticos nacionales constituidos, a pesar de que como producto de decisiones votadas por unanimidad en este Congreso y también en la Cámara Nacional Electoral ya ha habido una reducción y también la implementación de requisitos más duros a la hora de constituir un partido político nacional, pero los números son los números.

La Argentina paga miles de millones a entidades que son ficticias, que no existen, que no tienen representación electoral, que acumulan treinta o cuarenta participaciones electorales sin acercarse nunca ni al 0,5 por ciento de los votos, pero que reciben en cada elección millones de pesos por su participación.

El tercer punto que me parece clave es cuáles son los efectos. Permítanme hablarles de una provincia que tiene boleta única en un esquema que es por categoría desde el año 2011.

No me referiré a un elemento que considero importante y que es argumentable, que es la valoración política que la ciudadanía hace de un sistema y del otro, que ronda el 92 por ciento de aprobación en cualquier factor y que por eso nunca se modificó.

No obstante, déjenme plantearles lo siguiente: ¿qué hacemos muchas veces en la Argentina para resolver situaciones que no tienen que ver con la emisión del voto, pero sí con otro conflicto político? Por ejemplo, separamos las elecciones y hoy tenemos una innumerable cantidad de fechas de comicios, producto de que eliminamos algo que estaba previsto en 1983.

En ese entonces, teníamos boleta partidaria pero por nivel, y digo esto en función de cómo sería una boleta única hoy. En aquel momento se votaba una categoría nacional con un color, las categorías provinciales con otro y las municipales con otro. Cualquier elector que haya votado en

1983, probablemente la elección más anhelada por todo el pueblo argentino, lo ha hecho con tres boletas de tres colores por tres categorías.

Como después vino el invento del arrastre horizontal, que es lo que la boleta única corta -la que es por categoría la corta más radicalmente; la de Córdoba menos radicalmente-, claramente lo que uno evita es lo que ocurre hoy en día, es decir, tener un calendario electoral de cuarenta o cincuenta fechas al año, producto de que tratamos de evitar el arrastre nacional. A veces lo queremos; a veces no lo queremos; a veces lo queremos un poquito; a veces lo queremos hasta acá; a veces lo queremos provincialmente; a veces lo queremos municipalmente, y esa es la locura del calendario electoral argentino. Ello, sin duda, deslegitima la democracia y aumenta el costo de las campañas y la dependencia de la política del financiamiento de dichas campañas. Todo esos efectos tienen que ver con no optar por un sistema electoral de emisión del voto más sencillo que nos permitiría, por ejemplo, hacer las elecciones el mismo día votando por categoría, eligiendo boletas únicas separadas.

El otro aspecto que para mí es clave en esto es el efecto de renovación que tiene. El Congreso ha consensuado leyes importantísimas. Al problema del debate interno de los partidos, y muchas veces la poca representatividad que eso tenía a la hora elegir candidatos, se sumó un sistema de internas abiertas, simultáneas y obligatorias, iniciativa de un oficialismo que algunos quisieron reformar y que no se modificó; a mi entender, por suerte.

Al problema de la representación de género, se sumó la solución incompleta del cupo y ahora la cuestión de la paridad.

El Congreso ha dictado leyes frente a cada problema electoral en la Argentina que asegure derechos electorales, a excepción de uno, que es la forma de emitir el voto. Ya existe un consejo municipal con mayoría de mujeres, previa a la ley de paridad, producto de que obviamente el sistema de boleta por categoría permite una mayor oferta y renovación, y baja el índice de repitencia electoral porque se permite más paridad en la competencia. Si no, el sistema electoral argentino es como el del boxeo: ganarle al campeón solo se consigue por nocaut.

Quien tiene las herramientas del Estado, quien tiene la posibilidad de ser oficialismo -y lo digo ahora, que me toca ser oficialismo después de muchos años de no serlo-, tiene una enorme ventaja sobre cualquier persona que quiera plantear una renovación. Esta ventaja se da en el financiamiento, obviamente en los recursos del Estado y

también en el sistema de emisión del voto. Entonces, el sistema de emisión del voto puede ser corregido fácilmente, como se usa en todo el continente -y me animaría a decir que en todo el mundo-, excepto en el caso de la Argentina y de Uruguay, que tienen otro sistema.

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Señor Javkin: por favor, vaya redondeando su exposición.

Sr. Javkin.- Por último, quiero decir que nosotros podemos discutir un montón de cosas del sistema político argentino, y debemos hacerlo. Pero este es el punto de cómo se emite el voto.

En la Argentina han habido famosos haciendo política desde mucho antes, y lo digo porque muchas veces se le carga con esto a la boleta de Santa Fe. En los años 90 esta situación se dio en mi provincia con un famoso corredor de automovilismo, y también se dio en otra provincia con un cantante. Es decir, el fenómeno de la crisis de la representación política no tiene nada que ver con el medio de emisión del voto. Esa es otra discusión que tenemos que dar quienes hacemos política respecto de cómo logramos asegurarnos la representación popular.

Ahora bien, que eso justifique tener un sistema de emisión del voto que no es transparente, que permite un negocio, que desentiende al Estado de la oferta electoral y, por sobre todo, que avala casi como un chiste que el que no puede conservar la boleta no lo hace -como si eso, en vez de perjudicar al elector, perjudicara al que no puede poner la boleta en el cuarto oscuro-, a mi entender no tiene justificación.

Creo que estamos frente a una gran oportunidad -y lo digo transversalmente, porque esto cambia según la mirada en un distrito o en otro- de resolver por lo menos una parte de nuestro sistema electoral, que es el de la emisión del voto a través de una boleta única de papel. Muchas gracias.
(Aplausos.)

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- A continuación hará uso de la palabra el doctor Andy Tow, politólogo de la UBA, magíster en Generación y Análisis de Información Estadística de la UNTREF, asesor del Senado de la Nación y autor del Atlas Electoral.

Sr. Tow.- Señor presidente: buenas tardes a todos y todas. Les agradezco que me hayan invitado a este plenario. Es un honor estar ante ustedes.

Quiero hacer una defensa del sistema de boleta partidaria que usamos actualmente. Su persistencia puede explicarse fundamentalmente por su versatilidad en el marco del régimen federal, no solo para la realización de elecciones simultáneas de distintos órganos y niveles de gobierno, sino también y sobre todo para la construcción de coaliciones multinivel.

En efecto, el incentivo para convocar de manera simultánea, además del económico -que es reducir costos y optimizar logística-, es la posibilidad de unir y sumar fuerzas de varios niveles de gobierno mediante una oferta unificada, con la razonable expectativa de que esa oferta puede tener un efecto positivo en la propia.

Ello, porque todos sabemos que la boleta partidaria es la misma para todos los que estamos en la agrupación. Entonces, el voto a un cargo hace más probable el apoyo a la misma agrupación política en los demás cargos, sin necesidad de marcar ningún casillero o ir boleta por boleta buscando el mismo signo partidario. Esto se hace más fuerte considerando que el ex presidente Macri prohibió las llamadas listas colectoras, que son esta especie de oferta prefabricada de voto cruzado.

Las ofertas electorales multinivel fortalecen los partidos porque conllevan la expectativa de que aquellos que las integran apoyen en sus ámbitos de acción los mismos programas y objetivos, y que las desviaciones o inconductas a estos propósitos sean vistas como afectaciones a la etiqueta partidaria. De modo semejante que un producto defectuoso de una marca perjudica su buen nombre o degrada su valor.

Ahora podrán considerar -y se ha escuchado- que el voto partidario es más genuino cuando no está inducido por el instrumento del sufragio. Pero es difícil negar el rol ordenador de la adición de boletas del lado de la oferta, en especial en un régimen federal, donde la dispersión normativa, las asimetrías económicas y las diferencias sociales y geográficas con frecuencia dificultan la implementación de políticas públicas en función de intereses comunes.

Por otro lado, la concurrencia de elecciones nacionales y locales no sólo reduce la fragmentación de la oferta electoral y los costos de organización de los comicios, sino que también permite economías en las campañas partidarias, además de facilitar la fiscalización de los resultados.

Las trampas son más difíciles cuando en las elecciones hay cargos diversos y enlazados en juego, y cuando hay presencia de autoridades federales y locales, cuando las

miradas son múltiples y son más los interesados en que el veredicto de las urnas no sea objeto de controversia.

Los proyectos en tratamiento en este plenario pueden dividirse en tres grupos. Primero está el modelo santafesino, presentado por el bloque socialista, de una vuelta por categoría, que elimina el arrastre, como dijo el intendente.

En segundo lugar, están los que proponen boletas de más de una categoría, pero separadas por nivel de gobierno. Esto no sé si es constitucional porque, como decía el ex secretario de Asuntos Públicos nosotros no podemos legislar sobre materia local.

También están los que, dentro del mismo nivel de gobierno nacional, proponen dividir por distrito único y por distritos legislativos.

Finalmente, están los que proponen una sola boleta con todas las categorías de todos los niveles.

En cada caso y por distintas razones -que aquí no puedo abordar para respetar el tiempo que me han dado-, estas boletas únicas alientan, en mayor o en menor medida, que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hagan sus elecciones separadas de las nacionales. En esto discrepo del intendente.

La boleta única de papel consolida esta tendencia que hemos tenido en los últimos años a desdoblar las elecciones locales a fin de aplicar el sistema de votación que más le convenga a cada distrito, en función, también, de los tiempos que mejor le convengan.

Separar las elecciones tiene como consecuencia un calendario extenso que fatiga y confunde al electorado, además de alimentar especulaciones sobre los efectos de los sucesivos resultados, incluso cuando no se dirime nada, como es frecuente en las primarias, alargando el proceso electoral y afectando la marcha de la gestión pública en general y de la política económica en especial.

La boleta electrónica propuesta por el anterior gobierno tenía todos los problemas de un mecanismo de caja negra, que incitaba dudas acerca de la integridad y transparencia del sistema. Así y todo, facilitaba la simultaneidad, porque en la misma aplicación entraban todas las convocatorias y las pantallas explicitaban las opciones partidarias o por categoría, dando menos espacio al error.

Si uno mira la experiencia de Córdoba, tenemos alrededor de un 20 por ciento de voto en blanco, que se puede atribuir a la falta de marcas en las respectivas categorías, y la marca de voto por lista completa no parece arreglarlo del todo.

En suma, creo que con la introducción de la boleta única de papel a nivel nacional estamos queriendo resolver un problema que no tenemos, profundizando problemas que sí tenemos, estimo yo, en función de solamente obstaculizar las estrategias de armado electoral de los adversarios políticos circunstanciales. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Continuando con la lista de invitados, tiene la palabra Cecilia Ferrero, legisladora del bloque Vamos Juntos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; además, es abogada especializada en derecho constitucional, con especialización en derecho electoral, campañas electorales, financiamiento de partidos y derecho parlamentario.

Sra. Ferrero.- Señor presidente: muchas gracias por la invitación. Voy a tratar de reducir la exposición que tenía prevista, en virtud del tiempo.

Me parece que justamente -lo decían Pablo y Adrián- es difícil ponernos de acuerdo porque estamos hablando del instrumento de votación, del instrumento por el cual las personas eligen, ejercen su derecho constitucional a elegir y, fundamentalmente, hablamos de gobernanza electoral, hablamos de la producción de las reglas del juego y de su aplicación operativa, de las políticas públicas que se ocupan de diseñar, de gestionar, de administrar y de certificar el proceso de acceso al poder, que tiene como característica justamente la endogeneidad de sus instituciones con relación al proceso electoral. O sea, desde el poder político nos damos las reglas de acceso al poder.

Por eso, tal vez, nos cuesta tanto ponernos de acuerdo. Me parece que todos tenemos claro que el objetivo que debemos proponernos cuando estamos trabajando sobre estas reglas es el de reducir la desconfianza en el proceso electoral y garantizar la certidumbre del resultado electoral. Allí viene la pregunta que está en esta mesa desde temprano y en estos días: ¿es confiable el sistema de boletas partidario que tenemos? ¿Es confiable para el elector? ¿Es confiable para los partidos políticos? ¿Es confiable para las instituciones que deben operar el sistema?

Voy a retomar -Adrián la mencionó- la elección del año 2007, porque fue una bisagra en este tema. No solamente lo fue para nosotros, que lo padecimos ese día como fuerza política, sino para la Cámara Nacional Electoral. Yo era apodera de la confederación Coalición Cívica ese día y, alrededor 10 y media u 11 de la mañana, comencé a recibir llamados de ciudadanos que habían accedido a mi teléfono,

porque habían llamado a alguna ONG o a las secretarías electorales, buscando la boleta nuestra, que faltaba en el conurbano bonaerense.

Estuve recibiendo llamadas hasta las 6 o 7 de la tarde. Sabíamos que era irreversible lo que había sucedido durante ese día, pero también sabíamos que a partir de ahí nos esperaba una batalla que tal vez dentro de poco pueda ser realidad, que es llegar a la boleta única. El objetivo es que lo que nos pasó a nosotros no le pase no solamente a ninguna fuerza política; que no le pase a ningún elector. Me refiero a esto de entrar al cuarto oscuro y ver violentado su derecho.

Y digo que fue una bisagra para la Cámara Nacional Electoral porque nosotros realizamos la denuncia, presentamos las pruebas que teníamos, que eran mails y algunos testimonios, y un mes después, la Cámara elige, en un escrito que publica, decir "ha llegado el momento de mencionar y reflexionar sobre otro de los sistemas de votación, el de boleta única suministrada por el tribunal electoral que se utiliza en nuestro país para los electores privados de libertad y para los argentinos residentes en el exterior". Y a partir de allí lo va a mencionar en forma reiterada, dirigiéndose al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo.

En un fallo del año 2008, en el que está hablando de la personería jurídica de un partido, en un *obiter dictum*, al hacer referencia a las elecciones nacionales del año 2007, dice: "la multiplicidad de candidatos propuestos y la inmensurable cantidad de boletas oficializadas generaron una serie de contratiempos que deben inexorablemente conllevar un debate sobre los medios instrumentales que el régimen jurídico establece para canalizar la oferta electoral y ejercer el derecho de sufragio.

"En este sentido, esta Cámara no puede dejar de manifestar su convencimiento acerca de la necesidad de que se estudien posibles adecuaciones normativas que fortalezcan la calidad y la transparencia de los procesos electorales y eviten la reiteración de situaciones como la antes referida."

Nosotros, claramente, para la elección del año 2009, junto a otras fuerzas políticas, nos dirigimos a la Cámara Nacional Electoral para pedirle paliativos ante una posible reiteración de estas situaciones. Pedimos delegados judiciales en los locales de votación, designación de autoridades de mesa con más de 30 días de antelación, veedores partidarios para fiscalizar las tareas a cargo del servicio electoral, que nos informen las medidas adoptadas para evitar la sustracción de boletas.

La Cámara dictó todas esas medidas y les dio instrucciones a las autoridades de mesa para que las boletas sean depositadas de manera gradual y se verifique periódicamente la existencia de las boletas de todas las agrupaciones y que los delegados cooperen en la reposición del faltante de boletas.

Antes de esa elección, recordamos que se repetía firmemente que la custodia de las boletas era responsabilidad de los partidos -el que tiene fiscales bien y el que no, que se arregle-, en un avasallamiento absoluto del derecho del elector, que es lo primordial.

Por suerte, esto se va revirtiendo, pero no son más que paliativos. Esta medida es recogida luego, en la reforma política del año 2009, a través de las boletas de contingencia, que antes no existían, y luego lo reitera el tribunal en 2011, en 2013, y en 2015 lo hace mucho más enfáticamente. En la Acordada 100 dice: "Que tras las elecciones primarias del pasado 9 de agosto, corresponde dar cuenta de elementos del régimen legal vigente cuya revisión el Tribunal ya ha requerido en otras ocasiones, para la consolidación de la 'integridad electoral'. Que sentado lo antedicho, debe destacarse, ante todo, uno de los aspectos que el Tribunal ha señalado en numerosas oportunidades y que merece un profundo debate: el instrumento utilizado para expresar la voluntad del elector."

Y agrega: "la modificación resulta 'más notoria e imperiosa' pues, aunque la definición de muchas cuestiones puede hallar solución razonable dentro del marco legal vigente, difícilmente pueda encontrarse una respuesta ideal mientras subsista el sistema actual".

Luego de eso, vienen las elecciones de Tucumán y la Cámara vuelve a pronunciarse en la Acordada 111, y dice: "Que con posterioridad al dictado de la mencionada resolución, y a raíz de las elecciones locales celebradas días después en la provincia de Tucumán donde cobraron inusitada repercusión algunas de las preocupaciones anticipadas por el Tribunal, a las cuales se agregaron numerosos conflictos y denuncias de ilícitos cometidos en dichos comicios provinciales, que proyectaron efectos negativos en los niveles de confianza de la opinión pública sobre la legitimidad de todos los procesos electorales, esta Cámara adoptó una serie de previsiones para fortalecer la fiscalización, integridad y transparencia del proceso electoral".

Y vuelve a nombrar un montón de medidas que tienen que ver con la provisión de boletas de votación, pidiendo a las agrupaciones que entreguen más boletas, encomendando a las secretarías electorales que publiquen la cantidad de

boletas recibidas. Llega incluso a decir que haya un cuarto oscuro complementario, con llave, en el cual estén todas las boletas por si en algún cuarto oscuro llega a faltar alguna y que solo se abra en el caso de que no haya reposición, etcétera.

Es decir, la cantidad de esfuerzo que hay puesto en el sistema, en la institución que tiene que velar por la transparencia electoral, para evitar todas las consecuencias dañosas que el sistema de boletas partidarias tiene, hace que no tengamos otra cosa que pensar que la Cámara le está hablando a los gritos al poder político y le está diciendo que este sistema no va más.

En 2017, finalmente, vuelve a decir: "Durante los últimos diez años esta Cámara ha venido advirtiendo la necesidad de reflexionar sobre la conveniencia de modificar el sistema de boletas partidarias; que si bien durante el último año los poderes políticos abordaron el debate acerca de la necesidad de reformar el aludido sistema de votación, dicha modificación -como es sabido- aún no ha tenido lugar. En tal mérito solo nos queda ratificar la vigencia de las medidas adoptadas mediante la ya acordada 111 de 2015 en resguardo y disponibilidad de las boletas de votación".

Vuelvo a la pregunta inicial: ¿es confiable el sistema de boletas? No, no lo es para el elector ni para el sistema de partidos ni tampoco para quien debe velar por la integridad del proceso electoral, que es la Cámara Nacional Electoral.

Finalmente, he escuchado algunas críticas basadas en el diseño y en el tamaño de la foto. Hasta 2011 en las boletas no había foto, confiábamos en que la gente elegía leyendo los nombres de quienes las encabezaban, escuchando sus campañas políticas, eligiendo...

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Está concluyendo su tiempo.

Sra. Ferrero.- Por lo tanto, en cuanto a buscar excusas a través de problemas de diseño o, como también se dijo, de invisibilidad de las mujeres en las listas, considero que podemos hacer que la boleta única tenga a los dos primeros candidatos ya que, por suerte, tenemos paridad. Gracias.
(Aplausos.)

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Continuamos con la lista de expositores y pido encarecidamente que podamos ceñirnos al tiempo acordado entre los distintos bloques.

La siguiente expositora es profesora del Departamento de Ciencias Políticas y Estudios Internacionales de la UTDT.

Tiene la palabra la señora Ana María Mustapic.

Sra. Mustapic.- Buenos días. Agradezco a la comisión por la invitación para dar mi punto de vista a propósito de la boleta única.

En honor a la brevedad, voy a referirme exclusivamente a dos vicios que son generados por nuestro actual sistema de boleta partidaria y que la boleta única viene a remediar. Los vicios a los que quiero referirme impactan sobre la transparencia de los procesos electorales y sobre la representatividad de los partidos políticos.

Cuando aludo a la transparencia electoral quiero ser enfática: no me estoy refiriendo a problemas de fraude; ese no es un problema en los procesos electorales argentinos. A lo que quiero referirme es a que el actual sistema se ha prestado a prácticas electorales opacas e incompatibles con la competencia democrática.

Entonces, quiero ilustrar este tema con el caso de la boleta corta que se utiliza cuando se elige más de una categoría y, en general, cuando las elecciones son simultáneas; por ejemplo, se eligen tanto cargos nacionales, como provinciales y locales. En estos casos, algunos partidos pueden decidir presentar listas para ciertos cargos, por ejemplo, para concejales y legisladores provinciales, y no para diputados nacionales.

Un ejemplo del impacto de esta práctica se produjo en la elección de 2009 en la provincia de Buenos Aires; en ella perdió nada más ni nada menos que el expresidente Néstor Kirchner, cabeza de lista a diputado nacional por el Frente para la Victoria, quien salió segundo detrás de la boleta encabezada por Francisco De Narváez.

A partir de un análisis más detallado de los resultados electorales -eso seguramente lo sabían-, se observó que, en algunos distritos en particular, la candidatura del expresidente obtuvo menos votos que los conseguidos por los candidatos del Frente para la Victoria para los cargos de legislador provincial y concejal. En ese sentido, tengo presente los casos de Tigre y de La Plata, pero hubo otros distritos en los que esto también ocurrió.

En estos casos, la diferencia en el total de votos se explica por la utilización de la boleta corta, que solo incluyó los cargos provinciales y no el cargo nacional. En este caso, el escrutinio muestra también el aumento del voto en blanco en una de las categorías, en el caso de diputados

nacionales, como consecuencia de la boleta corta. Las categorías que no figuraban en esa boleta corta se contabilizan como voto en blanco.

Esta maniobra también recurrió ese año al corte de boleta, que reemplazó en el tramo de diputados nacionales la boleta que contenía el nombre del expresidente Kirchner por la de otro partido.

El problema de estas prácticas es que se nutren de la desinformación y la confusión del elector. El elector, en el mar de boletas que encuentra en el cuarto oscuro o cuando utiliza la que recibió de la mano del puntero, por ejemplo, ¿sabe acaso que se trata de una boleta corta y que está siendo parte de una interna cuyo objetivo es restar apoyo a candidatos que compiten en otras categorías? ¿Tiene claro que puede estar votando a distintos partidos cuando hay corte de boleta?

En tal sentido, mantener ocultos estos efectos daña la transparencia del acto electoral y es lo que me interesa señalar respecto de problemas de transparencia, porque la mayoría de las veces estamos frente a operaciones políticas electorales que especulan con la confusión o la ignorancia de los ciudadanos. Estas maniobras tanto más pueden ocurrir cuanto más dividido se encuentre internamente un partido.

Agrego además que es inconcebible que en el siglo XXI el Estado, por la inacción de los legisladores, avale este tipo de prácticas basadas en el engaño.

El otro aspecto al que quiero referirme se relaciona con la representatividad de los partidos políticos. Aquí el problema central se encuentra en el financiamiento que el Estado otorga a los partidos para imprimir las boletas.

Desde mi punto de vista, dicho financiamiento alienta la presencia de partidos poco representativos. Por ejemplo, en las PASO los partidos reciben el financiamiento equivalente a un padrón para la impresión de boletas. Sucede que por un fallo de la Cámara Nacional Electoral reciben el mismo financiamiento por cada una de las listas que se presentan.

Entonces, tomo como ejemplo el caso de la provincia de Buenos Aires en 2017. En esa oportunidad el padrón fue algo mayor a los 12 millones de ciudadanos y un partido presentó seis listas a las PASO para nominar candidatos a senador nacional; no podía presentar tantas listas para diputados porque eran muchos los nombres que necesitaba. A la hora del escrutinio todas las listas de esa fuerza política apenas sumaron 32.281 votos sobre un total cercano a

9.500.000 votantes. Sin embargo, recibió financiamiento para 72 millones de boletas.

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Va concluyendo su tiempo.

Sra. Mustapic.- Ya concluyo.

Esto sucede porque todos los partidos reciben el mismo financiamiento para la impresión de las boletas, independientemente de si se trata de una fuerza política o no.

En este sentido, me refiero a los problemas de representatividad que genera este sistema de boleta única porque alienta a que se presente este tipo de partidos políticos, a los que no les interesa en absoluto representar a ningún ciudadano.

En síntesis, la boleta única coloca las elecciones a resguardo de los vicios inducidos por la boleta partidaria, que afecta la transparencia y la representatividad.

El hecho de proponer al Estado como garante de la oferta electoral importa un verdadero salto de calidad para nuestra democracia.

En esta coyuntura tan inquietante que estamos viviendo, la dirigencia política le debe gestos a la ciudadanía. Debe mostrarle que son más relevantes las condiciones bajo las cuales los ciudadanos ejercen sus derechos políticos que los juegos políticos de la dirigencia. La adopción de la boleta única es uno de esos gestos. Me alegro de que se encuentre nuevamente en la agenda parlamentaria. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Vuelvo a ponerme antipático y pedir que nos ciñamos al tiempo que acordamos.

Tiene la palabra el señor Gustavo Atilio Lema.

Sr. Lema.- Soy Gustavo Lema; hace 50 años que fiscalizo elecciones en la Argentina y hace 30 años que soy observador internacional en Estados Unidos, Venezuela y Brasil.

Apoyamos la boleta única por lo que se ha reiterado varias veces y veo que coincidimos, porque se garantizan los derechos a elegir. Y no hablamos solamente de ciudadanos, sino también de candidatos y de los partidos que ofrecen sus candidaturas para que la oferta esté presente el día de los comicios.

Quiero hacer un comentario para ver si lo pueden tener presente en el proyecto de ley que se está debatiendo.

En varios países del mundo se utiliza la boleta única para hacer plebiscitos, referendos y consultas

ciudadanas, sean o no vinculantes. Esto sería bueno tenerlo en cuenta potencialmente para que no sea necesario modificar la norma si alguna vez se da esta circunstancia.

Pienso que la Justicia Electoral, evidentemente, será la responsable de la impresión de la boleta única, así como la de determinar el orden de aparición de listas, seguramente será tras un sorteo público, como se hace actualmente con espacios y demás.

Sugiero que se impriman las boletas en bloques de un número predeterminado por el total del padrón, más un pequeño plus para aquel que solicite una reposición porque se equivocó o por cualquier motivo. La cantidad predeterminada tiene el objetivo de que el presidente de mesa rinda cuentas en un inventario al cierre de los comicios de la cantidad de boletas que se usaron para emitir...

Sr. Presidente (Pérez Arujo).- Disculpe, Gustavo. Pedimos un poco de silencio, porque hay mucho murmullo en la sala. Gracias.

Sr. Lema.- Gracias a usted.

Entonces, decía que el presidente de mesa, de alguna manera, debería rendir cuentas del total de boletas que recibió en un bloque -que debería ser termosellado-, las cuales, restando las que se usaran por los electores, deberían ser respuestas en la rendición final.

La boleta debería tener un fondo de seguridad. También se sugiere que se utilice en cada block el mismo código de barras que utiliza el servicio electoral del Correo Argentino para las actas de mesa. Esto da precisión al recuento, al uso de boletas, y a un eventual uso en un escrutinio definitivo.

Es necesario también determinar la cadena de custodia de estas boletas -lo que las empresas de correos llaman tracking, y de esto sabe mucho el Correo Argentino- que prevea desde la imprenta hasta el depósito, el traslado y la llegada a la autoridad de mesa y al elector. Aclaremos, lógicamente, que la boleta única no circula; desaparece toda la manipulación previa a los comicios y, en algunos casos, durante el acto comicial.

Solo el presidente de mesa es responsable. Aquí adquiere centralidad la figura del presidente de mesa, porque es el responsable de entregar una boleta a cada elector. Lógicamente, después de comprobar la inclusión en el padrón, documento habilitante y todo lo que es de rigor.

Para la entrega de cada boleta, el presidente de mesa debe inicialarla -más los fiscales que lo acompañan-

libre de marcas. Esto es muy importante porque una pequeña marca puede convertir a una columna de candidatos en un voto nulo. La responsabilidad mayor que va a tener la autoridad de mesa pienso que redundará en un mayor honorario por su tarea.

Los fiscales van a ver reducida totalmente su misión, que hasta las últimas elecciones fue levantarse cada media hora para ver si las boletas de su partido estaban en el cuarto oscuro y ordenar el cuarto oscuro. Entonces, van a dedicarse concretamente a controlar la identidad y el escrutinio final al cierre del comicio.

Con la boleta única de papel -en las elecciones del año pasado tuve la oportunidad de ser fiscal general en el consulado argentino en Miami-, se vota en boxes porque desaparece el cuarto oscuro. Este es un concepto que no lo veo muy presente en las exposiciones que se hacen, e incluso en muchos escritos y proyectos.

Al desaparecer el cuarto oscuro y desaparecer el sobre, que antes era inicialado y ahora se va a inicialar algo que ya usamos para ciudadanos privados de libertad y residentes en el exterior -estos elementos que estoy mostrando los dejo cuando termine mi charla-, el sistema permite que se pueda citar a votar a dos y hasta tres electores simultáneamente. Esto es lo que ocurre con la boleta única para los argentinos residentes en el exterior.

Se recomienda prohibir que se saque fotos de las boletas. Con esto estamos ayudando al ciudadano a no ser pasible de extorsiones, o sea, salir del comicio, mostrar la foto y, de alguna manera, ya sabemos lo que pasa.

Resumiendo, desaparece el cuarto oscuro, y con el nuevo sistema, también desaparece el sobre; no tiene sentido la sustracción de boletas; desaparece la falsificación de boletas; se va a dificultar muchísimo la coacción y depende muchísimo, insisto, de una figura central que será el presidente de mesa. Desaparecen también las esperas, porque puede haber taburetes para emitir el voto frente al escritorio donde se sienta la autoridad mesa con los fiscales. A dos metros pueden estar estos taburetes protegidos donde el ciudadano vota, da vuelta la boleta única, la deposita en la urna, firma el libro y se le devuelve el documento.

Asimismo, desaparecen los reordenamientos del cuarto oscuro cada 30 minutos y la reposición de boletas, y ni hablemos de limpiar los restos de boletas de los ciudadanos que estaban acostumbrados a hacer un collage en cada votación y entraban con tijera.

Facilitaría mucho -esto se lo propuse a la directora electoral y me dijo que lo iba a tener en cuenta, y

tengo entendido que en la última elección no se aplicó- que, cuando el ciudadano se presenta en el local de votación y corrobora dónde está su mesa, tome nota del número de orden. Indicarle al presidente de mesa el número de orden le resta de dos a tres minutos de espera al que sigue en la cola, porque realmente los nuevos libros de firmas son inmensos, dado que se ha extendido el volumen de hoja por la aparición de fotografías.

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Vaya concluyendo, por favor.

Sr. Lema.- Los delitos electorales deberían ser revisados de algún modo porque las penas son figurativas.

Para ir cerrando, quiero hacer un comentario. Esta que ahora muestro es la boleta única de papel que se utilizó en Venezuela en el año 2000, cuando fue electo presidente Hugo Chávez.

No hacía falta una cruz ni una tilde para votar. Se votaba marcando un puntito con una lapicera o birome porque luego se introducía en una lectograbadora y automáticamente se computarizaba el voto. Quiero aclarar que la empresa que hizo esto en el año 2000 es la misma que tenemos en la Argentina hace treinta años.

Por último, sugiero que se incluya la opción de lista completa porque es una cuestión cultural. El 80 por ciento de los ciudadanos siguen a fuerzas políticas o alianzas que presentan candidatos para presidente, pero también hasta para el último concejal suplente de un pequeño pueblo.

Asimismo, espero que algún día resolvamos el tema de la simultaneidad para cortar los cronogramas electorales...

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Ha concluido su tiempo, Gustavo.

Sr. Lema.-...y que se ponga en vigencia el control por datos biométricos.

Gracias por escucharme. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- El siguiente invitado es politólogo de la UCA, doctor en Filosofía, docente de la Universidad de San Andrés, investigador en instituciones políticas con especial énfasis en temas electorales.

Tiene la palabra Santiago Alles.

Sr. Alles.- Señor presidente: muchas gracias por estos minutos para conversar sobre las boletas.

Como parte de mi trabajo de investigación, tuve la oportunidad de estudiar los efectos del reemplazo de boletas electorales, tanto en nuestro país -en Salta- como fuera de nuestro país -en Colombia-, y quiero compartir algunos hallazgos que pueden ayudar a informar el debate.

En primer lugar, como se ha dicho en algunas presentaciones anteriores, la boleta única tiene una ventaja significativa sobre las boletas partidarias y es que garantiza la universalidad del acceso. La boleta única presenta la oferta electoral en forma conjunta, asegura que todos los votantes encuentren en el cuarto oscuro todas las opciones sin importar en qué centro de votación se encuentren.

El diseño actual traslada el esfuerzo de impresión y distribución de las boletas a los partidos y eso penaliza a los partidos más chicos.

Cuando examinamos los efectos en Salta y en Colombia, vimos que la adopción de una boleta única -electrónica en el caso salteño y de papel en el caso colombiano- afectó la distribución geográfica de los votos. Los partidos más chicos tenían una distribución menos concentrada una vez que se adoptaron las boletas únicas.

Sin embargo, en comparación con las boletas actuales, la boleta única reduce la centralidad que tienen los partidos políticos en la elección. Este efecto también observamos en los reemplazos de boletas.

En nuestro trabajo en Salta, donde se adoptó el formato electrónico de boleta única, el cambio de instrumento de votación estuvo seguido por un aumento en el corte de boleta. Otros estudios anteriores -aquí se encuentran presentes algunos autores de trabajos similares- encontraron efectos similares en el sentido de que al implementarse la boleta única aumenta el corte de boleta.

Hay diferentes diseños de boleta única, algunos pueden tener efectos más pronunciados que otros, pero lo esperable es que todos estén asociados a un mayor corte de boleta en comparación con el que observamos en la actualidad. Cuanto mayor es el corte de boleta, deberíamos esperar que el Poder Ejecutivo tenga menos legisladores de su partido en el Congreso y que sea más difícil adoptar decisiones. Tener una gran cantidad de partidos hace más compleja la gestión.

Como los partidos ya no necesitan una gran estructura territorial para cumplir con el esfuerzo que mencioné antes, de imprimir y distribuir boletas, con sólo registrarse ya aparecen en la elección, el número de partidos

en la arena electoral también tiende a crecer. Esto lo vimos con claridad en el caso colombiano, en donde la adopción de la boleta única fue seguida por un significativo aumento de la fragmentación electoral. El aumento de los partidos colombianos no fue exclusivamente resultado de esto, no estoy diciendo eso, pero el instrumento de votación no ayudó en ninguna medida a contener esa proliferación de partidos.

Otro efecto que claramente vimos en el caso salteño es que, al reducir la centralidad de los partidos, los votantes se apoyan con mucha mayor frecuencia en las características personales de los candidatos. Las figuras más conocidas se vuelven más relevantes y la competencia electoral tiende a volverse más personalista. Esto lo vimos con mucha claridad en las elecciones locales.

Los intendentes que compiten por la reelección son, por lo general, poderosos competidores. Identificamos que cuando ellos competían en sistemas de boleta única electrónica eran sustantivamente más fuertes, tenían aproximadamente unos seis puntos de ventaja que los que hubieran obtenido en la misma elección utilizando boletas tradicionales.

Por último, quiero referirme al hecho de que al discutir no sólo aquí sino también en los medios sobre la adopción de la boleta única, se habló mucho de la posibilidad de prevenir fraudes con ella. En primer lugar, el fraude no es un problema significativo real en las elecciones argentinas. No hay evidencia sistemática que lo muestre. Pero lo más importante para decir en relación con garantizar la transparencia del proceso electoral, es que si existiera fraude la boleta única tiene muy pocas diferencias respecto a la boleta de papel; no es más difícil hacerlo en un dispositivo que en otro.

El problema reside en, eventualmente, fortalecer los mecanismos de fiscalización y transparencia. Todo instrumento de votación requiere de una adecuada fiscalización para garantizar la transparencia.

Entonces, para concluir y no ocupar más tiempo del que me asignaron, quiero decir que el cambio del instrumento de votación no es en sí mismo bueno o malo. Una reforma debe considerar los efectos que introduce en la competencia electoral. El instrumento de votación no es neutral.

Hay numerosos estudios electorales que muestran cómo las diferentes características del instrumento de votación tienen efectos sobre el comportamiento de los votantes. El hecho de que tantos expositores estemos presentes en esta reunión es prueba de que todos pensamos que no es neutral el instrumento de votación. La legislación debe

eventualmente contemplar que la reforma del instrumento de votación significa asumir esa no neutralidad así como también los efectos e incentivos que creará para la competencia entre los partidos.

Solamente quería transmitir estos resultados y agradecerles por el tiempo concedido. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Tiene la palabra Claudio Bargach, coordinador nacional de la Red Ser Fiscal y coordinador de Vota Informado.

Sr. Bargach.- Buenas tardes. Muchas gracias por la invitación y por escuchar lo que tenemos que decir.

Nuestra mirada, que es una mirada ciudadana, tal vez no es tan técnica a pesar de que tenemos un equipo que estudia la cuestión. Desde esa mirada ciudadana queremos plantear cuestiones que, obviamente, tienen que definir la Cámara, el Congreso y la política.

Para empezar, hoy hemos presentado -la tiene el vicepresidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales- una síntesis en la que más de 188 mil ciudadanos piden que se trate y se apruebe el proyecto de ley de Boleta Única de Papel. Ese es un número significativo, pero, por otro lado, es la punta de un iceberg ya que hay muchos ciudadanos más que aspiran a poder votar con mejor calidad, encontrando la boleta de su preferencia en el cuarto oscuro. Sin dudas que esto se lograría con la boleta única de papel.

No repetiremos las argumentaciones que ya se manifestaron, sino que queremos reflexionar desde el punto de vista del elector, como sujeto activo que tiene una mirada ingenua. En efecto, la mirada ciudadana no conoce todos estos vericuetos técnicos que se plantean aquí. A su vez, queremos plantear algunas cuestiones a sintetizar.

La Red Ser Fiscal es una organización ciudadana que motiva a los ciudadanos sin afiliación partidaria a participar como fiscales electorales en virtud del déficit existente, sobre todo en las fuerzas menores. En la última elección se celebraron acuerdos con diecisiete partidos políticos, desde la Izquierda -como el FIT- hasta el partido de Gómez Centurión, Partido Autonomista, Libres del Sur, el partido del diputado Randazzo, los liberales, Juntos por el Cambio y demás.

El primer punto al que me quiero referir es a la cuestión de que este tema sólo afecta a la oposición, que se queja de la falta de boletas.

En ese sentido, nos parece identificar que desde 1983 hasta el 2003 no ha habido dificultad con la boleta tal

como la hemos conocido pero que desde el año 2001 se produce un quiebre en la política argentina. Se separaron y se abrieron los dos grandes partidos que el Código Electoral planteaba que se autocontrolaban y controlaban la cuestión de la fiscalización.

En esa elección de 2003 aparecen tres peronismos: el de Menem, el de Kirchner y el de Rodríguez Saá. Desde el tronco radical, también aparece López Murphy -que sale tercero-, Elisa Carrió con el ARI y Moreau con la UCR. Esto hizo que esa división comenzara a tener -entre otras cuestiones como el desaliento en la política y la posmodernidad-, otra configuración respecto de cómo se votaba en la Argentina y qué posibilidad había de fiscalizar una elección. La verdad es que no se le ha dado repuesta a eso, y empiezan con los déficit y dificultades en este sentido. Sentido que, por ejemplo, ejemplificaría Menem en 2003, quien presentaba una denuncia por fraude electoral. Duhalde, rival de Menem, rechazaba la posibilidad de que hubiera irregularidades. También se decía que por primera vez desde 1983 podía haber una ola de denuncias. Mientras que a las 8 y 30 de la mañana, el por entonces jefe de Gabinete Alberto Fernández, decía: "Desde tiempos inmemoriales, el que pierde denuncia fraude". *Noticias Argentinas* reproducía que siete candidatos presidenciales, entre los cuales había peronistas como Lavagna, Rodríguez Saá y Pino Solanas, "denunciaron hoy ante la Cámara Electoral -28 de octubre de 2007- un robo sistemático de boletas en el conurbano bonaerense".

Dirigentes de diversos partidos, en un hecho sin precedentes en la historia moderna, aunaron sus fuerzas para denunciar fraude en los comicios de octubre de 2007. Felipe Solá, exministro de este gobierno, en 2008 propuso el voto digital, avalado por el bloque Unión Peronista y los disidentes puntanos. También está el caso de Julián Domínguez, quien desató un escándalo que involucra al triunfador de las primarias, el kirchnerista Aníbal Fernández -aclaremos que hoy ambos son miembros del actual gabinete-, cuando denunció que hubo fraude electoral y aseguró que el real ganador de las internas por la candidatura presidencial había sido él. Con la sutileza a la que nos tiene acostumbrados, el ministro Fernández le contestó que, aparte de traidor, era un idiota.

El tema de la quema de urnas en Tucumán ya fue conversado.

La Red Ser Fiscal planteó lo que hace un rato se refirió como el "delegado judicial", cosa que la Cámara tomó y varios partidos avalaron. También presentó en 2015, luego de las PASO y de lo que ocurrió en Tucumán, la boleta única

complementaria, que era un mix entre la boleta partidaria y la posibilidad de que el presidente de mesa tuviera la boleta única para entregársela a aquel ciudadano que no encontrara la boleta en el cuarto oscuro con el fin de que pudiera votar. Eso fue avalado por toda la oposición. Entre otros, fue avalado por el espacio de la diputada Stolbizer -que está aquí presente- y el del actualmente diputado Sergio Massa.

Esto requirió una nota muy interesante de septiembre de 2015, que se puede buscar en Infobae, que se titula: "El papa Francisco, Cristina Kirchner y la Boleta Única Complementaria". El tema de la transparencia electoral tuvo tanto interés que llegó al extremo de generar la preocupación de Su Santidad.

Y podríamos seguir: Felipe Solá, los 140.000 votos del Frente Renovador y la denuncia ante el fiscal Di Lello, etcétera. Podría sumar muchas otras cosas más. Podría decir también que el diputado Del Caño manifestó que aparecía con un 25 por ciento menos de boletas en sus elecciones, o gente del FIT...

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Vaya concluyendo, por favor.

Sr. Bargach.- Sí.

El segundo punto es que la Boleta Única de Papel está en varias provincias. La Boleta Única Electrónica también está en varias provincias. O sea que cruza a toda la ciudadanía y a toda la política en general. Los partidos que tuvieron Boleta Única Electrónica o Boleta Única de Papel no han perdido su carácter de oficialistas, que en este caso también son justicialistas.

Para concluir, la Red Ser Fiscal está de acuerdo con lo que hemos dado en llamar la "BUPA", que es la Boleta Única de Papel Argentina. No es cordobesa ni santafesina y brinda la posibilidad de una boleta por categorías que permite que se haga la elección el mismo día sin desgastar logística y dinero ni que los ciudadanos tengan que ir a votar hasta siete veces, entre otras cuestiones que hacen al desgaste de todo el sistema.

Recomendamos la cuestión del reconocimiento biométrico. Es la segunda denuncia en el Centro de Atención Ciudadana que hacemos los domingos de cada elección.

Reconocemos, finalmente, una cuestión más profunda todavía: la organización electoral no puede estar en manos del Ministerio del Interior, de cualquier gobierno; de este, de los anteriores y de los que van a venir. Es muy importante que eso lo maneje un organismo externo a la política, que puede ser algo como el Superior Tribunal de Justicia, como en

Brasil, o puede ser un organismo externo como brazo de la Justicia supervisado por una bicameral.

Finalmente, la exdirectora Quiodo acaba de decir que la situación electoral es una cañería que hay que cambiar, mientras que la oposición está pidiendo un cambio de canillas. Digamos que, a confesión de parte, relevo de pruebas. La Boleta Única de Papel es el cambio del cuerito de esa canilla. Creemos que hay que cambiarla. (*Aplausos.*)

Gracias y perdón por el exceso en el tiempo.

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- A riesgo de ser reiterativo, vuelvo a solicitar que nos ciñamos al tiempo y en lo posible que las manifestaciones de algunos actores en la materia que se realizan por *Twitter* sean contestadas en ese ámbito y no en este.

Tiene la palabra el señor Leandro Querido, de Transparencia Electoral.

Sr. Querido.- Señor presidente: agradezco la invitación para participar de este espacio de discusión.

Mi nombre es Leandro Querido y dirijo hace diez años Transparencia Electoral de América Latina, con más o menos cincuenta misiones electorales internacionales.

Traje algo de material para que vean lo compleja que es la discusión que tiene que ver puntualmente con el instrumento de votación. Este instrumento es un aspecto fundamental de todo lo que se relaciona con la competencia electoral. Por lo tanto, se ha discutido y mucho en América Latina en este último tiempo.

Vamos a plantear una mirada rápida de cómo está la región con respecto a este tema. América Latina viene realizando una profunda reforma electoral desde hace décadas. Con la tercera ola democratizadora de los ochenta se fueron profesionalizando las autoridades electorales de la región. Con ello, se fueron consolidando, de alguna manera, las reformas que estas autoridades implementaron. La más distintiva es la del instrumento de votación. Prácticamente, en toda la región se vota con la boleta única. Dentro de lo que es la boleta única, hay obviamente variantes y alternativas: voto cruzado y voto preferencial, diferencias en términos de categorías, etcétera. Pero lo cierto es que todos los países de la región han adoptado este sistema, llamado "boleta única", "papeleta", "tarjetón", "plancha", "cédula de votación", entre otros.

Solamente en Uruguay y en la Argentina se mantiene este sistema. En el caso de Uruguay, no está la cultura política de la necesidad de revisar este sistema. No hay

denuncias de robo de boletas, por ejemplo. En cambio, en la Argentina el sistema de boleta partidaria ha encontrado un límite ostensible.

En el caso de Brasil, que es una de las democracias más importantes de nuestro continente, en 1998 se dio un paso más allá y se reemplazó la boleta única por la urna electrónica, mientras que la boleta partidaria fue abandonada en 1932. Colombia recién abandona la boleta partidaria en 1991. ¿Qué objetivo trata de alcanzar esta tendencia? Puntualmente, dotar de garantías al acto de ejercicio del voto en lo que respecta a la oferta electoral. En ese sentido, toda la oferta electoral en una misma plancha, suministrada por la autoridad electoral fue la respuesta a la necesidad de institucionalizar la competencia electoral con reglas basadas en la igualdad y la equidad.

En primer lugar, en este debate, escucho posiciones con respecto a la necesidad o no del cambio. Insisto, el hecho de que estemos aquí discutiendo demuestra que hay una necesidad de cambio. Además, simplemente hay que ir a los diarios previos a las elecciones y revisar lo que se discute en el marco de un proceso electoral. Allí vamos a encontrar muchas noticias y denuncias relacionadas con el instrumento de votación.

El sistema electoral argentino es robusto, tiene controles cruzados y el federalismo hace su parte a la hora de consolidar el sistema, pero eso no quiere decir que no tenga debilidades o problemas.

Sin lugar a dudas, el eslabón más débil de nuestro sistema de votación tiene que ver puntualmente con la boleta partidaria.

Existen tres actos o tres hechos que nos llenan de preocupación con respecto a la boleta partidaria y que cada vez que hay un proceso electoral se repiten. Uno tiene que ver con el robo de boletas. Hay maquinarias electorales muy aceitadas para eso y algunas operan a escala nacional, otras a escala provincial y otras a escala municipal.

La realidad electoral de Argentina es muy diferente. Tal vez, una mesa de votación en la comuna 13 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no es del todo representativa porque se vota en determinados contextos. En algunos casos se vota en situaciones apremiantes y, por lo tanto, tenemos que tener una visión amplia acerca de cómo se vota en nuestro país.

Por otro lado, la boleta partidaria implica acciones de desinformación. Hubo denuncias consistentes y recurrentes que tienen que ver con la circulación de boletas apócrifas o con boletas no oficializadas que buscan confundir

al elector y que, de hecho, la Cámara Nacional Electoral, en más de una oportunidad, tuvo que darlas como válidas porque circularon de manera recurrente.

Por último, está la compra de votos, que no es un tema que deba soslayarse. Todo lo que tiene que ver con voto cadena no puede relativizarse; existe. El voto cadena opera sobre todo en distritos pequeños, a escala local y a veces, al tener elecciones simultáneas, se da este tipo de situaciones que quizás son imperceptibles cuando analizamos en conjunto una elección, pero cuando ponemos la lupa notamos este tipo de inconvenientes.

En la última elección hubo un caso muy grave en un distrito puntual de una provincia y a partir de la denuncia de un fiscal general terminó siendo un escándalo porque todas las mesas estaban numeradas, con el número de orden del elector, confirmando este tema que planteo.

Por otro lado, algunos dicen que cuando hay elecciones hay pocas denuncias de robo de boletas o de este tipo de situaciones. La verdad es que tenemos un sistema muy deficitario de toma de denuncias en nuestro país y es un tema que también en algún momento debería revisarse. Me parece que es un aspecto que hace a la debilidad del sistema. No es que no se produzcan hechos, sino que es difícil denunciarlos y rara vez tienen algún correlato práctico en la Justicia.

Según el mapa de integridad electoral de la República Argentina que hizo nuestra organización, Transparencia Electoral, el robo de boletas y las boletas apócrifas representaron el 15,6 por ciento de las denuncias en 2019 y el 17,34 en 2015, según datos del Ministerio Público Fiscal.

Con respecto a si esta iniciativa tiene respaldo o no, quiero mencionar un estudio que me parece importante y que publicó recientemente la consultora Zuban Córdoba y Asociados, que plantea que el 72 por ciento de los argentinos está de acuerdo con la necesidad de cambiar el sistema de votación, puntualmente por el de la boleta única.

Tengo la sensación de que hay un problema de fondo, que no se lo puede desconocer y que hay una suerte de *know how* de las malas prácticas electorales, vinculado puntualmente a la boleta partidaria. Esto es difícil de negar, a no ser que uno forme parte de esta maquinaria organizada que se beneficia con la boleta partidaria.

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Le pido que vaya concluyendo.

Sr. Querido.- Simplemente entonces, para ir concluyendo, me da la sensación que los efectos que podemos lograr en esta

comisión y en el tratamiento del proyecto que después realice el Congreso son efectos positivos, que logran llegar también a estos distritos de baja intensidad que tiene la República Argentina según el mapa de integridad electoral. Es decir, temas como las primarias en su momento o temas como la cuota o paridad son temas que se discutieron nacionalmente y luego se propagaron a escala provincial o municipal.

No todos los distritos tienen malas prácticas. Debo destacar algunas provincias de nuestro país que han asumido un compromiso con la integridad electoral, como Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Salta, con idas y venidas Chaco, Rio Negro y Tierra del Fuego, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Todos ellos distritos que han asumido un compromiso y han avanzado con las reformas electorales que requiere nuestro país.

La impresión de boletas partidarias representa casi el 20 por ciento del costo total del proceso electoral. Esto es realmente inconducente y no puede soslayarse bajo ningún punto de vista.

Cuando la boleta única reemplace a la boleta partidaria se va a dar una situación que inclusive va a depurar nuestro sistema de partidos dado que hay muchos que viven y sobreviven al calor de obtener recursos públicos a partir de la impresión de boletas. Por lo tanto, la boleta única hasta podría generar una contribución en ese sentido.

La boleta única no beneficia a un partido, sino que es una iniciativa que beneficia a todos los partidos porque en definitiva el único que saca provecho es el partido que está en el poder, sea nacional, provincial o municipal. Pero como en democracia hay alternancia y la situación cambia, son reglas que benefician a todos.

Además de la boleta única tenemos un plan de acción con diez propuestas de acá al 2023 para mejorar nuestro sistema electoral y hacerlo íntegro. De manera que nuestra propuesta es la boleta única y nueve iniciativas más que pongo a disposición de la presidencia para su debate. (Aplausos.)

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Por Secretaría se recibirá la documentación, señor Leandro Querido.

Tiene la palabra la señora Carolina Tchintian, politóloga y directora del Observatorio de Derecho Electoral de la UBA.

Sra. Tchintian.- Señor presidente: agradezco en nombre de CIPPEC el espacio que nos brindan para aportar nuestra mirada

y nuestro punto de vista sobre la discusión de cómo votamos en nuestro país.

Voy a tratar de ser bastante escueta y para ello voy a dividir mi presentación en dos partes para exponer dos puntos centrales.

En primer lugar, destaco lo que desde CIPPEC creemos que es fundamental, central y crítico cuando hablamos del instrumento de votación, sobre en qué nos debemos centrar y en qué debates no tenemos que entrar.

En segundo lugar, en cuanto a la discusión que estuve escuchando en las últimas sobre los posibles impactos del cambio del instrumento de votación, me voy a animar a dar un debate sobre esos impactos y contextualizarlos un poco.

Consideramos crítico, en primer lugar, que este debate se centre en los méritos de la boleta única como instrumento para mejorar la experiencia de los votantes. Cuando decimos que la boleta única es un mejor instrumento de votación, lo decimos porque precisamente lo que hace es permitir al votante traducir su preferencia en un voto de manera fácil y fiel, sea cual sea esa preferencia.

La boleta única asegura que la experiencia de votar sea uniforme y consistente entre votantes a través de los distritos y, además, equipara y nivela la cancha entre partidos políticos. Quien concurre a votar sabe exactamente lo que va a encontrar en el cuarto oscuro del centro de votación, y es el Estado y no los partidos políticos los que van a garantizar que esa experiencia ocurra en todas partes de la misma manera.

Sobre la experiencia de votar les voy a compartir un par de datos que tenemos de un estudio que se hizo en 2015 en la provincia de Santa Fe, donde se implementó la boleta única con un diseño puntual entre 1.167 votantes. Los resultados son favorables -como decía antes Pablo Javkin-: nueve de cada diez votantes calificó el sistema de boleta única como un instrumento de votación bueno o muy bueno. La experiencia fue buena.

Pero más interesante aún es que más de seis de cada diez votantes aseguró que votar con la boleta única es más fácil que hacerlo con la boleta partidaria. ¿Saben cuántos consideraron que la boleta partidaria es un instrumento más fácil? Solamente 5,5 por ciento de los votantes encuestados.

Ahora voy a hacer un repaso de seis preguntas que me parece importante responder sobre los posibles efectos de un cambio del instrumento de votación como el que nos estamos proponiendo en la Argentina.

¿Aumenta el voto cruzado? Ya se habló bastante sobre este tema; la respuesta es que si tomamos la boleta

partidaria como punto de partida sí aumenta con ese *baseline*. Aclaro esto porque no es que la boleta única es la que motiva el corte de boleta, lo que está pasando en realidad es que la boleta partidaria lo vuelve más costoso para el votante desde un punto de vista mecánico porque es más complicado y lleva más tiempo, así como también el hecho de romper un papel supone mayores riesgos que hacer una cruz.

Entonces, si aceptamos esto, en cuanto al aumento del corte, lo que estamos viendo es que es un indicador de mejora instrumental para transformar una preferencia en un voto.

De cualquier manera, y sin tratar de entrar en mucho detalle, si partimos de la boleta partidaria ese incremento en los cortes de boleta aumenta o disminuye dependiendo del diseño. Los modelos que conocemos acá son el cordobés y el santafesino; no voy a entrar en detalle, pero hay una multiplicidad de modelos de boleta única, es decir, no se agota en estos dos. Lo importante es qué pasó en estas dos provincias. En Córdoba, según un estudio que hizo CIPPEC después de la primera implementación, el voto cruzado aumentó un punto porcentual de 2007 a 2011, y en Santa Fe aumentó muchísimo más. Esto probablemente responda a que el elector debe hacer una elección independiente sí o sí para cada cargo en juego.

Sobre este punto, de cualquier manera, es una decisión política en el sentido de para qué lado vamos a ir. Lo importante es que no corresponde al instrumento de votación priorizar un tipo de voto sobre otro. El voto cruzado es tan válido como un voto por lista completa y hacia ahí tenemos que ir.

¿Aumenta la probabilidad de gobierno dividido y por lo tanto afecta la gobernabilidad? Esta es otra pregunta que estuvo dando vueltas. Mi respuesta es que no necesariamente. La boleta única no explica por sí misma la existencia de gobiernos divididos como tampoco la de gobiernos unificados o mayoritarios. Y ahí nuevamente Córdoba y Santa Fe son buenos ejemplos para hacer el contrapunto a este tema de la gobernabilidad. A Córdoba no se lo cuestiona en este punto porque no tiene un gobierno dividido, pero Santa Fe es el ejemplo que se toma en general para mostrar cómo se supone que la boleta única genera estos resultados. Me voy a arriesgar a decir que la diferencia en el número de bancas entre oficialismo y oposición es explicada más por el sistema electoral que por el tipo de boleta. Esto lo puedo mostrar con una simulación que hicimos con los resultados de 2011. Si en esa elección se hubiera utilizado el sistema de reparto proporcional que se usa a nivel nacional, el sistema D'Hondt,

el oficialismo habría obtenido solamente una banca a menos que la oposición en vez de lo que pasó, que fueron siete menos. Entonces, acá lo que estuvo operando fue la fórmula de conversión de votos en escaños.

¿Aumenta la fragmentación del sistema de partidos? Voy a empezar diciendo que la boleta única no facilita la creación de nuevos partidos ni premia la creación de sellos partidarios. Sí es cierto que disminuye la carga de la elección sobre partidos con menor capacidad territorial y captura de manera más fiel las preferencias de los votantes.

¿Cómo se puede traducir eso? En que puede contribuir a mejorar las *performances* de los partidos minoritarios, los partidos más chicos. Cuando observamos los datos de la evolución de los sistemas de partidos vemos, por ejemplo, en Córdoba que el número efectivo de partidos desde la implementación de la boleta única hasta hoy ha disminuido. No escucho a nadie que le esté atribuyendo la disminución de la fragmentación a la boleta única.

En el caso de Santa Fe el número efectivo de partidos aumentó. De hecho, si vemos los datos, de 2007 a 2011 pasa de 2,32 a 3,28, es decir, aumenta un punto, pero si la reducción no se la estamos atribuyendo a la boleta única no veo por qué le estemos atribuyendo solamente a la boleta única el aumento que hubo en Santa Fe.

¿Debilita a los partidos políticos? No. Las listas que integran la boleta única papel son listas definidas por los partidos políticos, son cerradas y bloqueadas, nosotros no podemos elegir hacia adentro, y no hay posibilidad de candidaturas independientes en nuestro país, no hay posibilidad de poner candidatos por fuera de las estructuras partidarias. Los partidos mantienen un rol central en las elecciones y mucho más central continúan siendo con la fiscalización el día de la elección.

Sra. Osuna.- Y por la Constitución.

Sra. Tchintian.- Gracias.

¿Aumenta la personalización de la política? Me parece que el fenómeno de la personalización de la política antecede al debate sobre la boleta única y se ha dado en todo tipo de sistema electoral...

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Ha concluido su tiempo.

Sra. Tchintian.- Solicito un minuto más, por favor, ya que tengo un punto más para tratar.

Dependiendo del diseño es cierto que la boleta única puede hacer más hincapié en las características

personales de los candidatos, sobre todo ejecutivos; eso es cierto. Pero también sucede eso cuando pasamos en nuestras boletas partidarias a implementar fotos desde 2009-2011, como se dijo, eso también lo podríamos haber visto ahí.

En todo caso me parece que estaría bueno empezar a pensar si esa mayor personalización nos puede facilitar una mejor rendición de cuentas y atribución de responsabilidades.

Por último, si aumenta la desinformación acerca de quienes integran esas listas, que también escuché en varias oportunidades. Se hace referencia a que la boleta única no puede mostrar la lista entera de los candidatos; eso es cierto solamente para algunos distritos, para los distritos más grandes es un problema, pero es un problema de diseño que se soluciona.

He escuchado acá algunas propuestas sobre afiches en los cuartos oscuros y también el caso mexicano en donde la lista entera y la oferta electoral completa está en el dorso de la boleta cuando no entra en el casillero correspondiente.

Finalizo con dos reflexiones...

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Muy breve, por favor, Carolina, porque se pasó 4 minutos.

Sra. Tchintian.- Perfecto, entonces finalizo ahora. Gracias. (Aplausos.)

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Muchas gracias.

Continuamos con la lista de expositores.

Tiene la palabra Sebastián López Calendino, subdirector del Observatorio de Estudios Electorales de mi querida Universidad Nacional de La Plata.

Sr. López Calendino.- Muchas gracias, señor presidente. Muchas gracias por la invitación.

Considero importante destacar que el debate en cuanto a la modificación del sistema de votación se realice en un año no electoral. De acuerdo con las experiencias que tenemos desde el Observatorio Electoral de la Universidad Nacional de La Plata que se lleva adelante en casi todos los países de América de 2012 a la actualidad mi idea es hacer algunas reflexiones sobre la implementación de la boleta única de papel.

En primer lugar, considero relevante tener en miras que las directrices de una ley que modifique el sistema de votación debe simplificar y no complejizar la manera de votar. Tampoco debe observarse la situación de otros países

que tienen boleta única de papel; el sistema de elecciones argentino es diferente en muchos aspectos.

Asimismo, es inexorable la implementación de nuevas tecnologías aplicadas a nuestros sistemas de votación. Considero exitosa la aplicación de la boleta única electrónica implementada de manera gradual en la provincia de Salta que fue utilizada en su oportunidad en la Ciudad de Buenos Aires y que además está regulada en el Código Electoral de la Ciudad como así también la aplicación y regulación pormenorizada de la boleta única de papel.

Existen otras experiencias de boleta única electrónica en la ciudad de San Luis, en Corrientes, en Chaco, en algunos municipios de la provincia de Buenos Aires, en Córdoba y en Mendoza, más allá de las provincias que ya tienen regulada la boleta única de papel, como escuchamos recientemente.

Además, este sistema se viene aplicando en los establecimientos penitenciarios del país y en la oferta electoral para los argentinos residentes en el exterior, llevado adelante en este caso por la Cámara Nacional Electoral y por el Ministerio de Relaciones Exteriores en este último caso.

Entre las ventajas observadas, es primordial la garantía que tienen los electores de poder acceder siempre a la boleta con los candidatos de su preferencia, y además dar a los partidos políticos con menor posibilidad de fiscalización la existencia real de su oferta electoral en cada mesa receptora de votos. Esto, sin dudas, es muy loable.

Las prácticas de adulteración, destrucción ocultamiento dentro del cuarto oscuro y cambio de boletas referidos recientemente, sobre todo cambio de boletas por las de otros distritos, especialmente en la provincia de Buenos Aires y en las zonas limítrofes de provincia, también con la implementación de la boleta única de papel se podrían ver solucionadas.

Es probable también que modificar la forma de votar redunde en un ahorro de dinero para la impresión de millones de boletas partidarias, dejando la totalidad de su impresión a cargo del Estado. Sin perjuicio de esto, sería beneficioso tener en miras que la administración de la boleta debería asegurar que los posibles recursos presentados frente a la oficialización de candidaturas y listas no conspira contra el hecho de impresión de las boletas únicas de papel en tiempo oportuno.

Aquí sí voy a citar una experiencia de otro país. Recuerdo la elección de Guatemala, donde un fallo de la Corte, apenas 48 horas antes de la elección, obligó al Estado

guatemalteco a imprimir la totalidad de las boletas presidenciales 24 horas antes. Esto, en un país con pocos habitantes. No es el caso de la Argentina.

Ahora bien, la incorporación de la boleta única de papel no resuelve los demás problemas que observamos en cada dirección, y entiendo deberían considerarse en forma complementaria. Además, su implementación podría incorporar algunas situaciones novedosas, y no por cierto beneficiosas, que se ven en cada elección que aplica la boleta única de papel.

El caso santafesino mostró en algunas elecciones las complicaciones que puede traer su aplicación y que también deberían tenerse en cuenta.

El caso de la simultaneidad de elecciones nacionales y provinciales con dos sistemas de votación diferentes, sin dudas dotan de mayor complejidad al proceso electoral, sobre todo teniendo en miras la dificultad que conlleva al electorado.

Asimismo, debería tenerse en cuenta el diseño de la boleta. Sobre todo, debería considerarse que su tamaño no perjudique su utilización y permita visualizar correctamente las opciones.

Para no superar el tiempo de exposición permitido, podría recomendar que, en caso de la implementación de la boleta única de papel, para nuestro sistema se realicen capacitaciones obligatorias y no optativas para los presidentes de las mesas receptoras de votos.

Utilizar los padrones de estudiantes de universidades y carreras técnicas, sobre todo de carreras que utilicen como insumo principal planillas y hojas de cálculo, podría reducir en cada mesa receptora de votos los errores no forzados que vemos en los escrutinios elección tras elección.

Es relevante también capacitar muy profundamente al electorado acostumbrado a votar con boleta múltiple, sobre todo al bonaerense, que tiene nula o casi nula experiencia con este sistema de boleta única de papel.

Sin lugar a dudas, un debate de este tipo con consensos de todos los partidos presentes redundará en un beneficio a nuestra ya no tan joven democracia. Muchas gracias. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Continuamos con la lista de expositores.

Tiene la palabra el señor Andrés Snitcofsky, diseñador gráfico, dedicado a la visualización de datos, diseño de interfaces, animación y distintas ramas del diseño y la comunicación visual.

Sr. Snitcofsky.- Buenos días, les traje una presentación.

En primer lugar, muchas gracias por haberme invitado. Ya hablaron muchos oradores que saben muchísimo sobre temas electorales. Mi intención es traer algunas palabras del mundo del diseño, ya que se nombró varias veces la palabra "diseño", y principalmente lograr que inviten más diseñadores y diseñadoras a responder preguntas o a hacer propuestas. Por eso, traje algo visual, porque no puedo evitarlo.

Quiero referirme a algunos puntos básicos, como el interfaz de usuario. Es decir, lo que vamos a estar haciendo siempre con este tipo de cosas es definir y diseñar un interfaz de usuario. Un interfaz de usuario es un menú de restaurante, es un tablero para tocar un timbre, es cualquier cosa que estemos usando para cometer nuestro fin o para lograr lo que queremos.

Otra cosa es el diseño de la experiencia de usuario, que es algo mucho más abarcativo. En este caso, el ejemplo que estoy trayendo, que todos conocemos, es el de pagar un boleto de colectivo con la tarjeta SUBE, lo que implica varias cosas: lograr cargar esa tarjeta SUBE en algún lado; subir al colectivo con gente atrás, con ruido; saber dónde tengo que apoyar la tarjeta; saber cuánto tiempo tengo que apoyar esa tarjeta; esperar la confirmación sonora dentro del ruido que ya existe en la ciudad y en el colectivo; interactuar con el chofer para decirle hacia dónde voy; si le digo el precio o si le digo el lugar donde voy. Todo eso es la experiencia de usuario y lo que define cómo ese usuario se siente en esa situación. Lo que tenemos que definir en esto también es una experiencia de usuario.

Entonces, hay toda una disciplina que hoy en día es líder en el mundo del diseño -y probablemente puedan verlo en todos sus celulares-, que es el diseño centrado en el usuario. Este implica resolver necesidades concretas de los usuarios finales, a los cuales hay que definir. Acá no está muy claro. Yo los escucho hablar y a veces no se entiende si el usuario es el votante, es el partido o cuál es el usuario al que queremos resolver los problemas.

Se trata de mejorar la experiencia de uso lo máximo posible. En este caso, a mí me parece que tiene que ver justamente con que el votante sepa que su voto es secreto y que es libre; o sea, que puede elegir realmente lo que quiere y que tiene todas las opciones, y que se requiere el mínimo esfuerzo de su parte, o sea, que sea fácil y accesible hacerlo y que no necesite un doctorado para eso.

En la gráfica que ven en pantalla verán que divido los momentos del voto, esas experiencias, en dos grandes momentos. Uno es el del cuarto oscuro, que es el que nos interesa en este momento, o por lo menos desde el punto de vista del interfaz de la boleta única, que es cuando se emite el voto. Es decir, cuando el votante está solitario. Ese es un momento secreto, es un momento soberano; es el único momento en el que todos los ciudadanos tenemos el Estado a nuestro servicio, que nos garantiza que lo que hagamos es secreto y que va a llegar y se va a contar. Y lo más importante: es analógico y es irrepetible; no hay ningún aparato ahí dentro; no debe haberlo. Estoy muy agradecido por que estemos discutiendo boleta única y que no volvamos a debatir voto electrónico.

Esa línea que apenas se ve en pantalla, divide todo el otro sector, en el que sí queremos computadoras o celulares que hagan el conteo; podemos escanear las boletas con un celular, podemos hacer muchas cosas que ya se hacen. Pero no en el lugar sagrado, que es el cuarto oscuro.

Ya se mencionó bastante eso, varios expositores que me antecedieron en el uso de la palabra hablaron sobre las diferentes opciones. Hoy más o menos tenemos estas tres, entre ellas, la boleta partidaria estilo Córdoba -o sea, toda junta-, y la boleta única Santa Fe, que se divide por secciones. Acá solamente hice una comparativa.

En el caso de la boleta partidaria -esto ya lo dijeron, lo mencionó Julia Pomares al comienzo de esta reunión-, quien la garantiza es el votante: tiene que salir del cuarto oscuro a reclamar que pongan la boleta que falta para poder votar. Esa no es una experiencia satisfactoria, porque probablemente esté rompiendo con el secreto y se esté exponiendo a ese votante, que no sabemos en qué situación está.

También se habló de otras cuestiones, como lista completa o voto cruzado. Yo quería destacar que en el caso de la boleta única de Córdoba depende mucho de cómo se diseñe esa boleta. Puede ser muy complejo o no, dependiendo de quién y cómo diseñe esa boleta, y sobre eso quiero llamar la atención.

¿Para quién estamos haciendo esto? ¿Lo estamos haciendo para alguien que tiene cinco fiscales en su mesa, que está en un aula de una escuela que tiene acceso a todo, que puede que tenga ese afiche que tanto se menciona, y que estaría bueno que se haga, más allá de si cambia o no el tipo de boleta? ¿O lo estamos haciendo para alguien que quizás está en una escuela, como una que tomé al azar -ya que hay un

montón-, en la cual en tres mesas todos votaron al mismo partido?

O sea, si se fijan en el telegrama, no había fiscales de ningún otro partido, salvo del que sacó votos. ¿Quién sabe si había boletas en esa escuela? Nadie lo va a saber y no se puede repetir esa elección.

Tenemos el ejemplo del subte -que ustedes tomaron varias veces-, que uso para hacerles acordar de que los diseñadores y las diseñadoras no podemos solucionar todo en la boleta. Vemos que hay un gráfico en el subte explicando que hay que levantar la palanquita, además de una serie de instrucciones sobre cómo actuar ante la ocurrencia de un problema, pero eso no se soluciona con interfase ni con diseño; sino comprando un tren que abra la puerta en todas las estaciones. No es el mismo tren que circula por Madrid en otro tipo de recorridos donde sí tiene sentido que las puertas se cierren y se abran cuando uno quiera. Entonces, aunque se pongan más cartelitos sobre cómo abrir las puertas, no se podrán solucionar los problemas.

Ese ejemplo es para mostrarles que quizás algunas cosas podemos solucionarlas diseñando una buena boleta, pero otras no. Entonces, debe quedar claro cuál es el problema que queremos solucionar. En este caso, propongo lo que a mí me parece, pero ustedes sabrán definirlo mejor.

Si el problema del votante dentro del cuarto oscuro es votar libremente y en forma secreta, eso lo podemos solucionar con la boleta única en papel; pero el resto de los problemas que están citando acá probablemente haya que resolverlos en otras instancias. Me refiero a la fragmentación, la gobernabilidad, la confianza, la transparencia y la eficacia. No carguemos todos los problemas de sistema electoral en el votante porque ya tiene bastante con vivir, llegar a la elección y después seguir viviendo.

Nuevamente, les muestro la boleta de Córdoba, que es la única que encontré en PDF para cambiarla fácilmente. Le hice algunas modificaciones de diseño, pero no me metí con la estructura. No sé si se ve, pero solamente eliminé los bordes, cambié los contrastes y pasé de cuadrados a círculos, tratando de que si alguien tiene que dibujar algo, sepa dónde hacerlo. A mí me parece, no sé qué opinan, que está un poco más claro que en la boleta anterior donde hay un montón de cuadrados y no sé cuáles son fotos, si faltan fotos o por qué están ahí.

Por otro lado, en algunos casos de voto por lista completa veo la foto de una persona y no sé por qué ya que se elige al partido. Además, tengo que marcar del lado derecho

de la foto, mientras en otros casos tengo que hacerlo en otro lugar.

En este caso, estandaricé todo. Es el mismo PDF de la boleta, con los mismos nombres y las mismas fotos. No soy el más autorizado para hacerlo y seguro que hay muchas personas muy capacitadas en el país, pero viendo los diseños de las boletas existentes, dudo mucho que haya diseñadores involucrados. Si los hay, probablemente les están diciendo lo que tienen que hacer y no qué quieren lograr. Lo que estamos viendo ni siquiera corresponde a un estudiante de Diseño 1 de la facultad. Esa cantidad de líneas, contrastes y confusión no busca que el votante entienda lo que quiere hacer y sea soberano de su voto.

Traje unos *tips* de cómo usarnos a los diseñadores: definan las prioridades y las jerarquías claramente. Si ustedes no las definen, después en la implementación pasará lo que estamos viendo.

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Vaya concluyendo, por favor.

Sr. Snitcofsky.- Sí, ya termino, es el final.

Digannos qué quieren lograr en la implementación, no lo que quieren que hagamos. Si dicen: "Ponga un cuadradito blanco arriba a la derecha.", el diseñador hará lo que dice la ley y no podrá decidir. En cambio, si dicen: "Queremos que sea claro y que el contraste implique que solo uno entiende a dónde tiene que marcar con la cruz o que tiene que llenar un circulito.", es otra cosa.

Finalmente, pido que inviten más a otros diseñadores expertos en usabilidad. Somos un país que tiene unicornios de empresas que básicamente venden diseño. Muchas gracias nuevamente por impulsar esta iniciativa.

No quiero dejar de recordar que la última vez que viene a la comisión estaba en contra del voto electrónico y opiné lo mismo. Creo que esa discusión tiene que seguir, pero pido favor que no persigan a quienes están en contra del voto electrónico, como se hizo otras veces. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Tiene la palabra la señora Dolores Gandulfo, doctora del Observatorio Electoral de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe.

Sra. Gandulfo.- Buenas tardes a todos y todas. Gracias a la comisión por la invitación.

En primer lugar, el planteo de las reformas electorales con la finalidad de contribuir a la consolidación

democrática es valiosa per se. Sin embargo, merece un debate profundo y serio de parte de quienes nos representan para que la implementación de cualquier reforma aprobada tenga un impacto positivo en el sistema electoral de un país y no produzca efectos que dificulten tanto el funcionamiento del sistema político partidario como la propia gobernabilidad.

En la región, que es donde me desempeño, durante los últimos años hemos visto muchísimos procesos de reformas político electorales. Sin ir más lejos, tenemos los casos de Colombia, Honduras y, actualmente, México. Incluso, la reforma de 2009, discutida en esta casa y aprobada por el Congreso, fue un debate muy arduo que incorporó muchísimos conceptos del sistema electoral argentino y del que participaron todas las fuerzas políticas en las mesas de diálogo junto a la sociedad civil y al órgano electoral.

Entiendo que el debate de una reforma electoral únicamente basándose en el instrumento de votación sin dudas debe conllevar un análisis de contexto.

La implementación de una reforma por primera vez en una elección presidencial en contextos tan polarizados como los que vivimos hoy en la región y en el mundo parece traer más riesgos que soluciones.

Cualquier cambio en la normativa debe ser analizado y discutido sobre la base de la evidencia y el debate sobre la boleta única parece problematizar un fenómeno que carece de evidencia.

Hay cuatro consignas que uno suele escuchar: que la boleta única daría mayor transparencia al sistema y evitaría el fraude, que cuando el elector llega al cuarto oscuro no puede elegir a quién votar porque faltan boletas, que la boleta única beneficia los partidos políticos pequeños porque no requiere fiscalización y, finalmente, que sería más económico.

En primer lugar, no hay denuncias de fraude desde el retorno de la democracia y el sistema ha garantizado la alternancia partidaria, aún en procesos muy polarizados. Recordemos en 2015, cuando Mauricio Macri ganó tan solo por el 2,6 por ciento en el balotaje, nadie cuestionó ese resultado. Vemos que situaciones como esta llevan al abismo a muchos países de nuestra región; sin embargo, notamos la calidad democrática, el compromiso cívico de nuestro pueblo y, al mismo tiempo, la responsabilidad de los actores políticos.

La propia Cámara Nacional Electoral en 2019 sostuvo que, por lo menos desde 1983, siempre ha habido diferencias entre los telegramas y las actas. De todos modos, la diferencia entre el escrutinio provisorio y el definitivo es

inferior al 1 por ciento. Incluso, nuestro actual sistema garantiza el recuento de votos.

Hablemos de la voluntad del elector, del suministro de las boletas por parte de los partidos políticos y -como recién se mencionó en una de las alocuciones - de las famosas boletas de contingencia que se incorporaron en la última reforma electoral y que la Cámara Nacional Electoral habilita a tener en cada uno de los recintos.

Si la intención es simplemente evitar el robo de boletas -algo jamás documentado-, se debería solicitar a la Cámara Nacional Electoral que destine mayores fondos a la impresión de boletas de contingencia, antes de motivar una reforma electoral por esta simple razón.

Con respecto a la fiscalización, abro un paréntesis, creo fervientemente que nuestra democracia se basa en un sistema de partidos sólidos y la fiscalización cruzada es central para el correcto funcionamiento y alternancia de los gobiernos desde el retorno de nuestra democracia.

Veamos qué pasa en la región y en el mundo: democracias consideradas estables y consolidadas, como Uruguay, Finlandia y Suecia, utilizan sistemas de votación similares al nuestro, contando la mayoría con boleta única. Pero eso no hace que no se requiera la fiscalización. De hecho, la experiencia de observación arroja que los partidos políticos aún con boleta única requieren de una fiscalización constante durante el proceso electoral y, especialmente, al momento del recuento.

Veámos los casos de boleta única mostrados por el diseñador y notamos que aparecen muchísimas problemáticas a la hora de tachar o seleccionar a un candidato. En ese sentido, el momento del recuento requiere de la presencia de los fiscales partidarios para evitar la impugnación de las boletas.

Seguramente muchos de ustedes fueron fiscales o apoderados en alguna elección y recordarán que nuestro sistema permite que un fiscal recurra el voto y lo envíe a la Cámara Nacional Electoral.

Históricamente, la Justicia ha fallado dando prioridad a la voluntad del elector por haber escogido una boleta partidaria, y eso es algo que con la boleta única no se puede dar.

Volvamos a un tema también recientemente citado: el abaratamiento de costos. Veámos el caso de Guatemala y también el de Santa Fe. En este último, para un proceso de elecciones primarias no muchas imprentas tienen la capacidad de imprimir una boleta de tales dimensiones.

Al mismo tiempo, recuerdo que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires las fuerzas políticas discutieron mucho el lugar donde estaba cada una de ellas en la boleta única electrónica. En un contexto electoral, esto puede alterar el cronograma electoral y los costos de impresión pueden aumentar. Pero, reitero, creo hay que tener datos para hablar de ese tema.

Pero hablemos de lo más importante que quiero traer a la mesa, que tiene que ver con los efectos adversos de esta modificación o reforma electoral no habiendo un problema. La fragmentación del sistema de partidos es algo que no solo debería preocuparnos sino de lo que deberíamos ocuparnos. En las últimas elecciones en Perú hubo 24 candidatos a presidente; en Costa Rica, 25, y en Ecuador, 16. La fragmentación llevó a que todos los actuales presidentes electos estén en minoría en sus asambleas y la gobernabilidad esté en riesgo, incluso en una democracia modelo como la de Costa Rica.

Nuestro sistema de partidos ha sido el garante de la gobernabilidad, y las reformas que se observan en la región -como voto preferencial o voto cruzado- están promoviendo mucha estabilidad. La boleta única presenta ciertos riesgos en este sentido, y esta preocupación debe ser prioritaria en cualquier debate serio en pos del mejoramiento de la democracia.

Hablemos, en última instancia, de la participación ciudadana. No pareciera que el contexto de pos pandemia, de crisis económica regional y de inestabilidad mundial muestre a las y los ciudadanos involucrados en un proceso de capacitación electoral como el que implica cambiar un sistema de votación que pueda resultar en una primera elección, como fue la elección en Córdoba -lo han citado varios de los que me precedieron en el uso de la palabra-, donde el 20 por ciento de la categoría legislativa fue acumulada entre el voto nulo y el voto en blanco. Lamentablemente no contamos con evidencia que muestre las virtudes de este instrumento como para poner en riesgo un sistema legitimado por todos los actores y por el pueblo argentino.

Sin dudas, antes de promover cambios de esta envergadura sería bueno que aquellos distritos que han legislado sobre el instrumento de votación -por ejemplo, la Ciudad de Buenos Aires, distrito donde ejerzo mi derecho al voto- pongan en funcionamiento esta normativa en el plano local y así podamos empezar a ver la evidencia y, al mismo tiempo, avanzar con la capacitación ciudadana.

Por último, pongo una alerta: a veces, en pos de proponer cambios de normativas de manera expés y sin

discusión, en algún punto se pone en riesgo alguno de los grandes avances que hemos tenido en materia de participación política, como por ejemplo la participación política de las mujeres. No debo soslayar que el proyecto titulado "Boleta Única", contenido en el expediente 1.274-D.-2020, desconoce la ley de paridad y nos retrotrae al 30 por ciento de representación para las mujeres. Esto sin duda es importante advertirlo, porque pone en evidencia el tratamiento exprés de este tipo de normativa.

Esperamos que algunos de los datos y consideraciones vertidas hayan resultado de utilidad para un debate responsable sobre una normativa tan cara para nuestra democracia, los saludo a todos y a todas. Muchas gracias. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Tiene la palabra el señor Facundo Cruz, politólogo, consultor, investigador, profesor de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Torcuato Di Tella y autor del *newsletter* "La gente vota".

Sr. Cruz.- Buenos días. Muchas gracias por la invitación, señor presidente. Para mí es un verdadero honor estar presente en este debate después de muchos años de estar estudiando elecciones, partidos políticos y democracia.

Las reformas políticas suelen implementarse cuando algo está saliendo mal o cuando se quiere mejorar algo. Actualmente no hay evidencia sistemática de que algo esté saliendo mal respecto del instrumento de votación; pero dadas las características de los proyectos presentados, es posible que algunas cosas comiencen a salir mal cuando se pongan en marcha.

En virtud de esto, propongo tres ideas para discutir; algunas de ellas las voy a complementar con gráficos para que se entiendan mejor los argumentos que voy a desarrollar.

En primer lugar, creo que el sistema actual que administra las elecciones en la Argentina genera confianza: los actores tienen confianza en el sistema, la ciudadanía tiene confianza en el sistema y la Justicia tiene confianza en el sistema. De hecho, la Justicia en general, y la Cámara Nacional Electoral en particular, nunca cuestionó una sola elección desde el retorno de la democracia hasta la fecha. Es una de las instituciones con mejor reconocimiento público en cuanto al cuidado de las instituciones políticas y al equilibrio de poderes.

Además de eso, quiero traer a colación un informe de la ONG CIPPEC, titulado "Votar en el conurbano,

experiencias y percepciones de los bonaerenses durante la elección general de 2015". Este informe dice que "los resultados demuestran que los electores no tuvieron problemas para encontrar la boleta de su preferencia, lo que parece haber contribuido a las percepciones positivas que la gran mayoría de los votantes consultados manifestó. Del 85 por ciento de esos consultados que dijo haber buscado la boleta de su preferencia en el cuarto oscuro, el 99 por ciento dijo haberla encontrado. El restante 15 por ciento trajo la boleta de su casa, porcentaje superior al 11 por ciento registrado en las PASO de 2013". Estamos hablando del distrito más importante en términos electorales en el país, muy relevante en muchas elecciones.

El segundo punto que quiero comentar es un principio que rige la organización de las elecciones en la Argentina, y es el de la corresponsabilidad de la organización del proceso electoral. Los partidos políticos son garantes, junto con el Estado y el gobierno de turno, de la organización de todos los procesos electorales. Participan en comités de seguimiento, participan de audiencias con la Justicia cuando se tienen que diseñar las boletas y también participan de la organización del proceso el día de las elecciones. De hecho, cuando uno va a votar ve a los partidos políticos presentes a través de los fiscales. El gráfico que vemos en pantalla empezará a tener sentido en unos minutos. Además de eso, todos los partidos siempre están presentes en el escrutinio provisorio, que es una gran herramienta para transmitir información el día de la elección.

Para eso, los partidos políticos necesitan fiscales. La boleta única partidaria no va a reducir la cantidad de fiscales necesarios para cada competidor, sino que es posible que reasigne sus funciones. Nada elimina la necesidad de que los partidos políticos cuenten con fiscales; un sistema que está a una cruz con una birrome de anular un voto tampoco puede darse el lujo de no tener fiscales. Garantizar la oferta pero sin fiscales puede estar metiéndonos en un problema que todavía no está sido generado.

Por otra parte -esto lo sabemos muy bien abogados y politólogos-, todos somos hijos del contractualismo. De esta manera, el Estado otorga derechos a todos los partidos políticos como instrumentos fundamentales del funcionamiento democrático. Como contraparte, exige cierta obligación a los partidos políticos. Una de ellas es la de presentar el 0,4 por ciento del padrón para tener el reconocimiento como partido de distrito. En este gráfico ustedes pueden ver la cantidad de firmas que se les pide por escuela, por

provincia, de acuerdo al padrón electoral de 2021. Eso es lo que representan las columnas azules.

Quiero resaltar la línea de tendencia de color que se ve más arriba. Hablar de firmas para el reconocimiento de un partido político implica también hablar de fiscales potenciales. La línea de tendencia que se ve arriba muestra que es homogéneo en todo el país, y por mesa se le está pidiendo a cada partido político que tenga al menos una firma como aval, con lo cual al reconocerlo se le está exigiendo, de entrada, que tenga un fiscal por mesa, por lo menos. El promedio en todo el país es de 1,3, con lo cual no es un 1 redondo. En algunas provincias baja un poquito: está por debajo de 1,20. Pero la línea es homogénea y constante en todo el país.

Entonces, decir que la boleta única partidaria es una solución al problema de los fiscales es desentenderse de las responsabilidades que el Estado exige a cada partido político. De igual manera los van a necesitar, cada vez que tengan que fiscalizar en el escrutinio provisorio, con la boleta única partidaria. Con lo cual dar la discusión de la boleta única partidaria como una solución al problema de los fiscales es esquivar el problema y, tal vez, plantear problemas mayores y más preocupantes.

El tercer punto que quiero resaltar es la idea de que si se va a estar discutiendo una boleta única partidaria se tiene que discutir una reforma política más integral. De lo contrario, vamos a estar cambiando una sola parte del auto y vamos a estar generando problemas en el resto del motor. En este sentido, no podemos estar tocando el instrumento de votación sin estar pensando o discutiendo también la ley orgánica de los partidos políticos.

En este segundo gráfico -aclaro que todos los gráficos están a disposición del plenario de comisiones, si así lo desean- se puede ver la evolución de la cantidad de partidos políticos de distrito que compitieron para la categoría de diputados nacionales en Argentina desde el retorno de la democracia hasta la última elección. Los años que tienen asterisco son aquellos en los que hubo elecciones PASO.

Quiero que nos concentremos más que nada en la zona naranja pintada de fondo, la línea naranja y la punteada. Como se puede ver, a medida que pasaron los años, cada vez más partidos políticos han sido reconocidos y han decidido competir en elecciones en cada uno de los distritos. Estamos llegando a niveles en torno a los 600 partidos políticos. Esto es algo que quería destacar, porque la reforma política de 2009, que implementó las PASO, buscaba, entre otros

objetivos, reducir la cantidad de partidos políticos. Este era un objetivo expreso de la reforma, pero no solo no lo logró, sino que además generó el efecto contrario: empezó a crecer la cantidad de partidos de distritos reconocidos.

Lo que pasa es que hoy no lo estamos viendo en términos de boleta porque la mayoría de los partidos son creados y compiten dentro de alianzas electorales. La línea punteada es el porcentaje de alianzas sobre el total de la oferta, y la línea naranja sólida es el porcentaje de partidos de distrito que compiten en alianzas. Con lo cual, cada vez vemos más partidos pero entran dentro de las alianzas.

En el siguiente gráfico se puede ver que ocurre exactamente el mismo fenómeno para la competencia presidencial, solo que estamos hablando de números menores porque los partidos nacionales son muchos menos, pero se ve de vuelta el mismo efecto: crece la franja naranja a medida que nos acercamos al presente y va creciendo en paralelo la cantidad que compite en alianza.

Estas alianzas, al mismo tiempo, son cada vez más grandes. La línea azul muestra el promedio histórico de partidos por alianza electoral para diputados nacionales, y la línea punteada indica el promedio histórico de partidos políticos por alianza electoral para la competencia presidencial. Vemos que en 1983 había entre 2 y 2,5 partidos por alianza, en promedio, y que para 2021 prácticamente se han triplicado. Estamos hablando de entre seis y siete partidos por alianza. Con lo cual, vemos que cada vez hay más alianzas y que éstas son cada vez más grandes.

Por lo tanto -para ir sintetizando, en aras del tiempo que se nos ha asignado-, si vamos a discutir el instrumento de votación, no cometamos el error de no debatir una reforma política mucho más integral. La implementación de la boleta única partidaria, así como está presentada, puede generar efectos no esperados en la competencia política, como recién mostré con el caso de la reforma política del período 2009-2010, que implementó las PASO.

Los requisitos que establece la ley orgánica de los partidos políticos son laxos. Si es fácil crear partidos políticos, deberemos intentar que todos entren en la boleta única partidaria. A eso hay que agregar que la Argentina -reitero- tiene un sistema de primarias. Estamos pidiendo al sistema electoral cosas distintas y contrapuestas entre sí: que sea fácil crear partidos políticos, que haya internas entre todos los partidos políticos y que, además, todo esto entre en una misma boleta. Si estamos cambiando las partes de un motor, pensemos que una de ellas puede generar problemas

en las restantes. Por eso, creo que hay que plantear una reforma política que contemple el motor entero y no solo el instrumento de votación. Muchísimas gracias. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Tiene la palabra el señor Pablo Riberi, licenciado en Filosofía y abogado de la Universidad Nacional de Córdoba, especialista en Derecho Constitucional.

- Luego de unos instantes:

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- No encontrándose presente el señor Pablo Riberi, pasamos a escuchar al último invitado de hoy.

Tiene la palabra el señor Tomás Aguerre, politólogo de la UBA, director de la Agencia Monteagudo y codirector del sitio Artepública.

Sr. Aguerre.- Señor presidente: prometo hablar menos de cinco minutos por ser el último; si no, todos me van a odiar. Muchas gracias por la invitación. Por suerte, muchas de las cosas que quería decir las expresaron algunos de los colegas que me antecedieron.

Simplemente, quiero resumir algunos puntos. En primer lugar, les pido que tengamos este debate sobre la base de una realidad, que es la siguiente: que en la Argentina tenemos un sistema electoral confiable y que el instrumento de votación es parte de la construcción de esa confianza y es lo que nos ha permitido -en los últimos cuarenta años- tener elecciones libres, limpias, transparentes y, sobre todo, legítimas. Hay mucha evidencia al respecto; algunos colegas la han mencionado.

Quiero agregar un simple test básico que pueden hacer los niños en su casa: en los últimos quince años hicimos ocho elecciones con este sistema electoral y con este instrumento de votación, y en cinco de ellas ganó una fuerza opositora al oficialismo de ese momento. Esto debería darnos una idea de que el sistema electoral funciona, es transparente y es competitivo.

Alguno podría decir que en realidad sucedió eso porque no es el Estado el que hace un presunto fraude, sino alguna fuerza política en particular. Pero la verdad es que de las dos grandes coaliciones que tenemos en este momento, ambas tuvieron todos los resultados siendo oficialismo y siendo oposición. El PJ, Frente para la Victoria o Frente de Todos ganó y perdió elecciones con este sistema siendo oficialismo, y también ganó y perdió desde la oposición. Lo

mismo corre para Juntos por el Cambio, PRO o Cambiemos -como lo queramos denominar-, con la salvedad de que nunca perdió elecciones siendo oposición en los últimos quince años; razón de más para pensar que este es un sistema confiable.

¿Por qué creo que es importante mencionar esto? Porque creo que toda la discusión debe estar dada sabiendo que vamos a cambiar un sistema que funciona bien y en el cual la gente, la ciudadanía o el votante cree y confía. Entonces, si vamos a hacer eso, es importante que tengamos un diagnóstico documentado, concreto y claro sobre qué problema estamos buscando atacar y cómo hacerlo.

Aquí se han dicho dos o tres cosas sobre las que me gustaría aclarar algo. Según lo que he podido escuchar acá y fuera de este debate, el problema más traído a la mesa es la cuestión de la disponibilidad de la oferta, entendido como el robo de boletas. En este sentido, tenemos que hacer una pregunta concreta: ¿el sistema electoral presenta problemas para que la ciudadanía acceda a la oferta electoral que está buscando cuando entra al cuarto oscuro? Se dice que teóricamente sí porque el Estado no entra al cuarto oscuro con uno para garantizarlo, pero me parece que tenemos un rol importante -en esta comisión y en todas las que sean-, que es ofrecer información documentada y accesible respecto del problema que estamos queriendo solucionar. No alcanza con las sensaciones, con lo que nosotros pensamos que potencialmente podría suceder.

Hay cuarenta años de experiencia en elecciones. Por lo tanto, deberíamos tener bien documentada esa información o, por ejemplo, usar la elección del año que viene para plantear un estudio serio y sistemático -hecho por el Estado o por algún organismo- que nos diga dónde está el problema, en qué distritos, ciudades o provincias, y cuál es el problema efectivo.

Anteriormente, un colega mencionó que un informe del CIPPEC de 2015, sobre una elección muy competitiva en un distrito de la provincia de Buenos Aires -donde siempre se enfocan todos los problemas y las cuestiones-, daba cuenta de que el 99 por ciento de los encuestados que entraron al cuarto oscuro a buscar su boleta la encontraron. Está bien que se hagan encuestas sobre cómo lo percibe cada uno; pero sobre la experiencia real de entrar al cuarto oscuro y encontrar la boleta, el 99 por ciento de los encuestados dijo haberla encontrado. Entonces, lo que digo es que delimitemos cuál es ese problema de robo de boletas, pongámosle indicadores y construyamos evidencia seria que nos permita, además, plantear soluciones serias y, sobre todo, efectivas.

La segunda cuestión, que también se nombró bastante, es el tema del costo. En este tema también todos tenemos una especie de intuición: pensamos que imprimir menos boletas es más barato. Esto parece obvio. Pero acá también hay un trabajo sencillo para hacer -y acá hay representantes de Santa Fe, Córdoba y otros distritos que usan boleta única-, que nos permitiría acceder a estimaciones de costo reales.

Personalmente, yo no creo que este sea el argumento principal. Si la democracia cuesta cara, hay que pagarla todas las veces que haga falta.

Sin embargo, parece que este será un argumento que se traerá a la discusión. Me hubiera gustado tener tiempo para investigar un poco más. No obstante, rápidamente y con información pública, traeré un ejemplo que me pareció interesante. En la licitación para la elección de 2021, en la ciudad de Santa Fe se acordó pagar 60 pesos por la impresión de cada boleta única. Luego de eso, se presentaron más partidos que los que se esperaban al momento de la licitación y, debido a ello, hubo que readecuar los precios -cuestión que, como politólogo, no entiendo; si no, me hubiera dedicado a eso- y aumentarlos casi un 40 por ciento. Lo cierto es que la impresión de cada boleta única terminó costando casi cien pesos.

Bien estaría que nosotros hagamos una estimación real y concreta de cuánto costaría un sistema de boleta única al que, además, le tendremos que agregar la impresión de un afiche gigante con todos los candidatos de todos los espacios, listas e internas dentro del cuarto oscuro.

A su vez, tendremos que agregarle el costo -que no solo es económico- de la curva de aprendizaje. Todos nosotros, como votantes, vamos a tener, al menos, cuatro o cinco elecciones en las que nos deberemos capacitar como votantes, fiscales o autoridades de mesa. Todo eso cuesta plata y se deberá descontar del supuesto ahorro de boletas que tendremos. Entonces, no sea cosa que desde acá le digamos a la sociedad argentina que vamos a gastar menos plata en la impresión de boletas, pero después nos llevemos la sorpresa de que nos termina saliendo lo mismo o, incluso, un poco más caro.

Por último, es muy difícil debatir sobre proyectos que son muy distintos entre sí; creo que a todos los colegas nos ha pasado lo mismo. Cada propuesta de instrumento de votación no es igual si hablamos del sistema cordobés, del santafesino o de un sistema propio. Cada instrumento de votación genera efectos distintos sobre los votantes y tiene costos y tiempos de implementación distintos.

Fundamentalmente, como han dicho muchos compañeros y compañeras, genera efectos distintos en el comportamiento del elector.

Coincido con lo que se ha dicho respecto de que no se puede pensar una reforma electoral circunscripta a una parte tan pequeña del proceso electoral, como lo es el instrumento de votación, porque una parte del sistema mueve a todo el conjunto.

El compañero diseñador que habló antes mostró la cuestión del diseño. Esas boletas gigantes de casi dos metros que vemos dando vuelta en redes sociales no son un problema del diseñador. El problema es que le estamos pidiendo al instrumento de votación que nos resuelva un problema que nosotros tenemos en el sistema de partidos y no en el sistema electoral.

Alguien mencionó la metáfora de la canilla y me pareció muy bien: nosotros tenemos un problema en los caños de agua, pero proponemos arreglar la canilla. La vamos a arreglar dos días, pero al tercer día seguiremos teniendo el problema en los caños de agua. En este caso, el problema es la cantidad de partidos.

Nuestro problema es que tenemos muchos partidos; el instrumento de votación no resolverá esa cuestión porque no forma parte de su ámbito de competencia. Incluso, tampoco sabemos si tenemos que resolverla o no.

También tenemos que pensar en el tiempo de implementación.

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Vaya concluyendo, por favor.

Sr. Aguerre.- Ya termino.

Este no es un proyecto que se pueda pensar para implementar el año que viene; requerirá de un tiempo de pruebas piloto para que pueda utilizarse en 2027.

También hay que incorporar la cuestión de la accesibilidad. Este no es un tema menor, fundamentalmente si vamos a un modelo de boleta única como la cordobesa, donde el tema de la accesibilidad no es algo sencillo.

Repito lo que dijeron otros: esto no va a terminar con la necesidad de fiscales, y en buena hora que eso ocurra, porque nosotros necesitamos más fiscales y más gente participando. La participación de la gente -y puntualmente de los fiscales- es lo que ha hecho que tengamos una democracia consolidada y un sistema electoral consolidado en el cual la gente confía; por eso va y participa todos los años.

Seguramente, hay cosas para mejorar; hay muchas propuestas que se han contado en este ámbito. Humildemente,

creo que debemos arrancar discutiendo las cosas que en este país funcionan mal en lugar de optimizar las cosas que han funcionado muy bien durante estos cuarenta años de democracia en la Argentina. Muchas gracias. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Pérez Araujo).- Les recuerdo que hasta el día viernes tenemos tiempo para acercar la lista de posibles expositores para la reunión del martes próximo.

Queda finalizada la reunión.

- Es la hora 13 y 28.