



Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*  
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

**International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden**  
**Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22**  
**E-mail: [info@idea.int](mailto:info@idea.int) Web: [www.idea.int](http://www.idea.int)**

## XXXV. LAS BOLETAS ELECTORALES

ANA CATARINA CLEMENTE

### 1. INTRODUCCIÓN

En el derecho electoral existen cuatro principios básicos del sufragio que suelen estar plasmados en el texto constitucional: se trata del sufragio universal, igual, directo y secreto (véase Nohlen, 2004). En el presente capítulo nos interesamos por el último de los principios mencionados. Cuando el voto no es público, como en el caso de la votación nominal, sino secreto, entonces se precisa (hoy en día, porque esto no siempre fue así) una boleta electoral. En este caso, es de gran importancia considerar una serie de cuestiones: quién confecciona las boletas electorales, cuál es su forma, cómo se las utiliza, qué consecuencias tiene, por un lado, la forma de la boleta electoral sobre el proceso de votación (por ejemplo, recuento de los votos, y lo que puede involucrar: corrupción, fraude, etc.) y, por otro, sobre los resultados políticos (en el sentido de una mayor o menor posibilidad de diferenciación del voto).

Además de constituir la prueba del voto y de proveer el medio para realizar el recuento de los sufragios, es decir, el escrutinio, las boletas tienen también una función de gran relevancia en el proceso electoral, pues el ciudadano escoge mediante este documento el partido político y los candidatos de su elección. Así, la boleta constituye el instrumento mismo con el cual el votante expresa su preferencia política.

Tratándose de un instrumento electoral de capital importancia, hay que preguntarnos en qué medida la boleta puede influir o condicionar la decisión del elector o, mejor dicho, qué aspectos de la legislación al respecto son susceptibles de ser utilizados para tal efecto. La aproximación comparativa que emprendemos en este capítulo ofrece variados elementos de análisis.

2. TIPOS DE BOLETAS: POSIBILIDAD DE DIFERENCIACIÓN,  
ORIGEN Y PROBLEMAS

Analizando las boletas utilizadas en los países de América Latina, vemos que las diferencias entre ellas no se originan tanto en los distintos nombres empleados en cada país,<sup>1</sup> sino fundamentalmente en el diferente tipo de boleta utilizado (véase el cuadro XXXV.1). Una primera distinción básica (Nohlen, 1988b) se establece según el grado de simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias (Senado, Cámara de Diputados) y demás elecciones (regionales, municipales). Puede existir una separación total entre las fechas de los diferentes tipos de elecciones, lo cual por fuerza se expresa en boletas distintas para las elecciones presidenciales, parlamentarias, etc. O puede haber simultaneidad temporal entre las distintas elecciones. En la mayoría de los casos latinoamericanos existe una coincidencia temporal entre las elecciones presidenciales y las parlamentarias (véase el cap. XVI), de modo que sería posible aumentar el grado de simultaneidad de las elecciones mediante la boleta (y el voto). En este supuesto de coincidencia temporal, las variables susceptibles de sistematizar la materia son dos en lo fundamental. En primer lugar, si las boletas son confeccionadas por los propios partidos, de tal forma que cada partido deba poner su propia boleta a disposición del elector, o si las boletas son confeccionadas y puestas a disposición del elector por la administración electoral en forma de una boleta única que incluye a todos los partidos habilitados para competir en la elección. En segundo lugar, en el supuesto de que se efectúen elecciones de órganos diferentes (presidente, Parlamento, etc.) de forma simultánea, si el elector tiene o no la posibilidad de fraccionar su voto (*straight ticket* contra *split ticket*). Con base en estas dos variables, llegamos entonces a la siguiente clasificación:

	<i>De origen partidario</i>	<i>De origen estatal</i>
Boletas no fraccionables (voto único)	tipo 1	tipo 3
Boletas fraccionables (voto cruzado)		
- por el lector	tipo 2a	tipo 4a
- ya fraccionadas	tipo 2b	tipo 4b

<sup>1</sup> En Bolivia, papeletas de sufragio; en Colombia, papeletas de votación; en Chile, cédulas electorales; en Ecuador, papeletas electorales; en Panamá, boletas de votación; en Argentina y Paraguay, boletas de sufragio; en Perú, cédulas de sufragio, y en Nicaragua, boletas electorales.

CUADRO XXXV.1. Tipos de boletas, posibilidades de selección de parte del elector y problemas

<i>Tipos de boleta</i>	<i>Descripción</i>	<i>Países</i>	<i>Sufragio</i>	<i>Posibilidad de elección del elector</i>	<i>Problemas</i>
Tipo 1	Una boleta por partido	Panamá (hasta 1997 Uruguay)	Voto único para todos los cargos y mandatos (voto de arrastre)	Poca	El elector no tiene opción de dar su voto a partidos diferentes, según el cargo en cuestión
Tipo 2a	Una boleta por partido	Argentina	Voto cruzado	Mediana	Necesidad de aclarar al electorado sobre la posibilidad de fraccionar (cortar) las boletas
Tipo 2b	Boletas distintas para cada órgano	Colombia	Un voto para cada órgano	Elevada	Necesidad de realizar una campaña educativa
Tipo 3	Una boleta con todos los partidos	Bolivia Honduras	Voto único	Poca	El elector no tiene opción de dar su voto a partidos diferentes, según el cargo en cuestión
Tipo 4a	Una boleta con recuadros diferentes para cada cargo	Brasil Perú Venezuela	Voto cruzado	Mediana	Necesidad de aclarar al electorado que su voto puede distribuirse entre distintos partidos
Tipo 4b	Boletas distintas para cada órgano	Colombia Costa Rica Ecuador El Salvador Guatemala México Nicaragua Paraguay República Dominicana	Un voto para cada órgano	Elevada	Necesidad de realizar una campaña educativa

Así, tenemos cuatro tipos de boletas: las no fraccionables de origen partidario (tipo 1); las no fraccionables de origen estatal (tipo 3); las fraccionables de origen partidario (tipo 2, que a su vez se subdivide en boletas fraccionables por el elector —tipo 2a— y boletas que ya se presentan fraccionadas —tipo 2b—); las fraccionables de origen estatal (tipo 4, que a su vez se subdivide en boletas fraccionables por el elector —tipo 4a— y boletas que ya se presentan fraccionadas —tipo 4b—). Veamos las características de cada uno de estos tipos.

En el caso de las boletas no fraccionables de origen partidario (tipo 1), hay una boleta por partido contendiente con los colores y la sigla del partido, de modo que se facilite su reconocimiento. Aquí el elector elige con un solo voto (voto único) a los candidatos a la Presidencia, Vicepresidencia, Senado y Cámara de Diputados. Vale diferenciar entre el voto único no cruzado, que se entrega a los candidatos presidenciales y que implica la votación en favor de toda la gama de candidatos del mismo partido que compiten para los demás órganos, es decir, el voto desde arriba hasta abajo y que es conocido como “voto de arrastre”, y el voto único de preferencia dentro de la opción partidista hecha por el elector y que se suma a los demás votos preferenciales dentro del mismo partido para establecer la votación total del partido y así determinar la competencia entre partidos. Éste fue el caso de Uruguay con su múltiple voto simultáneo y su sistema de lemas hasta 1997, en el cual las elecciones presidenciales y parlamentarias estaban relacionadas en muy alto grado de simultaneidad. La imposibilidad de hacer *splitting* con su voto era compensada por el voto preferencial que promueve una toma de decisión “desde abajo hasta arriba”.

Si el tipo de boleta es fraccionable de origen partidario (tipo 2), tenemos dos subtipos. En el caso de Argentina, se admite el corte de boleta en elecciones simultáneas. El elector tiene la posibilidad de diferenciar en la votación, confeccionando su propia boleta con corte de distintas boletas partidarias y eligiendo así con su voto a los candidatos de un partido para un determinado cargo y a los de otro partido para otros cargos (tipo 2a). Otro subtipo de boleta fraccionable de origen partidario se utiliza en Colombia y República Dominicana desde la reforma de sus códigos electorales. Allí, las boletas que se presentan al elector, contrariamente al caso argentino, ya se encuentran fraccionadas: los partidos suministran una boleta para cada institución que se deba elegir (Poder Ejecutivo, Parlamento, etc.), lo que facilita la tarea para el elector que desea elegir, por ejemplo, a un partido para ocupar el Poder Ejecutivo y a otro para el Parlamento (tipo 2b).

En el caso de la boleta no fraccionable de origen estatal (tipo 3), como en Bolivia, se trata de una boleta dividida en tantos espacios como partidos contienden, con la cual el elector vota en bloque y elige sin posibilidad de diferenciación entre partidos al presidente y vicepresidente, diputados, senadores, etc. También en Honduras se vota mediante boletas no fraccionables de origen estatal. (En República Dominicana se utilizó hasta 1992 un sistema parecido en el que una boleta podía ser para uno o más partidos. Así, era necesario fijar las listas de candidatos en los locales donde estaban las mesas de votación por falta de espacio en las boletas.)

Cuando el tipo de boleta es fraccionable de origen estatal (tipo 4), hay que distinguir dos subtipos. Por un lado, en el caso de las boletas usadas en Venezuela en las elecciones nacionales, previamente a la introducción del unicameralismo, el elector tenía la posibilidad de elegir candidatos de partidos diferentes para el Senado y para la Cámara de Diputados. Este subtipo de boleta también se emplea en Perú y Brasil y se utilizó hasta 1992 en Colombia (tipo 4a). Por otro lado, en Costa Rica la boleta suministrada por un órgano estatal (Registro Civil) se asemeja a las usadas en Colombia y República Dominicana (que, como dijimos, son de origen partidario): aquí las boletas ya están fraccionadas, o mejor dicho, existen tantas boletas como cargos (presidente y vicepresidente, diputados, etc.). En cada una de ellas, por ejemplo en la boleta para elegir presidente y vicepresidente, el elector encuentra cuadros con todos los partidos contendientes y las fotografías de los candidatos, debiendo marcar al partido de su preferencia, el cual puede variar en las distintas boletas (tipo 4b). Así, en este caso también se facilita el fraccionamiento del voto según el cargo en cuestión.

La diferenciación de estos cuatro tipos de boletas demuestra los distintos métodos que tiene el elector para participar en la selección de sus representantes, o sea, la posibilidad de expresión democrática de la voluntad del elector. Mientras el elector puede fraccionar su voto tanto en el tipo de boleta 2 como en el 4, no dispone de esta posibilidad en el tipo de boleta 1 ni en el 3. En las boletas no fraccionables tanto de origen partidario como de origen estatal, el elector escoge un partido (y sus respectivos candidatos) para ocupar todas las instituciones en disputa. En otras palabras, su posibilidad de selección dentro de la variedad de candidatos está limitada al voto partidario.

Las boletas fraccionables, sin tomar en cuenta cuál sea su origen (partidario o estatal), brindan al elector una mayor posibilidad de selección. En

ambos casos puede elegir candidatos de diferentes partidos para los diferentes cargos elegibles. También vimos que, sin importar cuál sea su origen, existe una distinción adicional en la forma en que se presentan las boletas fraccionables: o bien deben ser fraccionadas por el mismo elector (tipos 2a y 4a: Argentina y Perú, respectivamente), o bien ya se presentan fraccionadas de acuerdo con los cargos en cuestión (tipos 2b y 4b). Pese a que todas las boletas de este tipo posibilitan una mayor diferenciación del voto, creemos que una boleta como la utilizada por ejemplo en Costa Rica (4b) es en este sentido más ventajosa, porque al tener una boleta para cada institución que se deba elegir, y al incluir cada una los diferentes partidos o candidatos contendientes listados, el elector puede percibir mejor que está votando por distintas instituciones. Por el contrario, las boletas fraccionables estatales o partidarias, cuyo fraccionamiento depende del propio elector (tipos 2a y 4a), mediante, por ejemplo, el corte de boleta, como en el caso de Argentina, pueden inducir al elector al error de no fraccionar, votando en cada nivel por un mismo partido, por temor a emitir un voto inválido.

Existen problemas generales relacionados con las boletas electorales. Uno de ellos se presenta cuando el elector deposita las boletas no utilizadas en un recipiente para desechos, de tal manera que resulta posible inferir a partir de allí los resultados electorales e intentar influir en ellos durante el transcurso de los comicios. Se abre así la puerta para el fraude electoral. Asimismo, en dicho caso también existe la posibilidad de compra de votos sustraídos de los lugares de votación. Pero aparte de estos problemas generales es necesario mencionar algunos específicos referentes a los distintos tipos de boletas. Como ya lo mencionamos, el problema de las boletas no fraccionables es que no permiten votar por distintos partidos según los diferentes cargos que se eligen. Pero en contrapartida, las boletas fraccionables resultan más difíciles de esclarecer para la población electoral respecto de la forma de votación. Tanto cuando el fraccionamiento de la boleta depende del elector como cuando se presentan boletas ya fraccionadas, se plantea la pregunta acerca de cómo explicar al elector analfabeto qué boleta debe usar para elegir las distintas instituciones. Un exceso de complejidad en la forma de la boleta puede provocar que el elector se sienta presionado y, por ende, inclinado a no participar en las elecciones para no verse confrontado con una situación que no comprende.

### 3. NORMAS DE COMPETENCIA

De importancia vital para la realización de las elecciones es saber qué institución o instituciones son competentes para el control del proceso electoral. En el caso de las boletas electorales es necesario saber dónde se encuentran reglamentadas, quién las aprueba, quién es responsable de su impresión y quién las distribuye (véase los cuadros XXXV.2 y XXXV.3). Distinguiamos entre países con reglamentación escasa, media y elevada en la materia.

En Brasil y Costa Rica, donde la Justicia Electoral y el Registro Electoral son, respectivamente, las entidades competentes para todo el proceso relacionado con las boletas, la cuestión está poco reglamentada y no hay un título específico para las boletas; lo poco que se especifica se refiere a las competencias y al tipo de boleta utilizado. Así, en estos dos países todo el proceso pasa por instancias oficiales.<sup>2</sup>

En Colombia, Honduras y Nicaragua también se encuentra escasa legislación respecto a las boletas; a pesar de que Colombia y Nicaragua tienen un capítulo propio referido a esta cuestión, no está definido quién las imprime. En Colombia se indica solamente que el Consejo Nacional Electoral aprueba las boletas y los partidos políticos las distribuyen. En Nicaragua la aprobación está a cargo de la Junta Electoral Central y de la distribución el Consejo Supremo Electoral. En Honduras la legislación sobre las boletas se inserta en la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, sin un párrafo propio para el aspecto de las boletas, y se da al Tribunal Nacional de Elecciones la competencia de la aprobación y de la distribución.

En cuanto a los países con reglamentación media y capítulo propio respecto a la legislación sobre las boletas electorales, hay que distinguir dos grupos. En el primero se hallan Ecuador, México y República Dominicana, que son exhaustivos en sus normas sobre el diseño de las boletas y sus especificidades, mas no aclaran a quién compete la impresión de las boletas o, en el caso de República Dominicana, quién se encarga de su distribución. En Ecuador es el Tribunal Supremo Electoral el que aprueba las boletas y los tribunales provinciales las remiten a las juntas receptoras del voto. En México, el Consejo General del Instituto Federal Electoral diseña las boletas y el Instituto Federal Electoral las entrega al presidente del

<sup>2</sup> En Costa Rica existe, además, el Tribunal Superior de Elecciones junto al Registro Civil para litigios sobre la aprobación de las boletas.



CUADRO XXXV. 2. Normas de competencia

<i>País</i>	<i>Fuente normativa</i>	<i>Institución competente para la aprobación de las boletas</i>	<i>Impresión de las boletas a cargo de</i>	<i>Distribución/Suministro de las boletas</i>	<i>Provisiones legales<sup>a</sup></i>
Argentina	Ley Electoral, cap. iv: Oficialización de las boletas de sufragio	Junta Electoral Nacional	Partidos políticos	Partidos políticos	No
Bolivia	Ley Electoral, cap. xxvii: Papeletas de sufragio	Corte Nacional Electoral	Corte Nacional Electoral	Corte Nacional Electoral	No
Brasil	Código Electoral, art. 20	Justicia Electoral	Justicia Electoral	Jueces Electorales	Sí
Chile	Servicio Electoral, Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, párrafo 5: De las cédulas electorales	Servicio Electoral	Servicio Electoral	Servicio Electoral	No
Colombia	C.N., cap. iv: Papeletas de votación	Consejo Nacional Electoral		Partidos políticos	No
Costa Rica	Código Electoral, Ley 1.536, cap. iii: Convocatoria, votación, escrutinio y elección	Registro Civil Tribunal Superior de Elecciones	Registro Civil	Registro Civil	No
Ecuador	Ley de Elecciones, cap. iv: Papeletas electorales	Tribunal Supremo Electoral		Tribunales provinciales remiten a las Juntas Receptoras del Voto	

<sup>a</sup> En el sentido de suplir deficiencias en el suministro del material electoral.

CUADRO XXXV. 2. Normas de competencia

<i>País</i>	<i>Fuente normativa</i>	<i>Institución competente para la aprobación de las boletas</i>	<i>Impresión de las boletas a cargo de</i>	<i>Distribución/Suministro de las boletas</i>	<i>Provisiones legales<sup>a</sup></i>
El Salvador	Código Electoral, Decreto 417, cap. III: De las papeletas de votación	Consejo	Tribunal	Juntas Electorales Departamentales	No
Guatemala	Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, 1987, sección 6: Paperería y enseres	Tribunal Electoral	Tribunal Electoral determina la tipografía	Tribunal Electoral remite a las Juntas Electorales Municipales, por intermedio de las departamentales	Si
Honduras	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas	Tribunal Nacional de Elecciones		Tribunal Nacional de Elecciones	No
México	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: De la documentación y el material electoral	Consejo General de Instituto Federal Electoral		Instituto Federal Electoral entrega al presidente del Consejo Distrital	No
Nicaragua	Leyes 43 y 56, Ley 96: Reforma a la ley electoral: De las boletas electorales	Junta Electoral Central		Consejo Supremo Electoral	
Panamá	Código Electoral, cap. VII: Boletas de votación	Tribunal Electoral	Partidos políticos	Tribunal Electoral	Si

Paraguay	Código Electoral, cap. IV: Boletas de sufragio	Junta Electoral Central	Junta Electoral Central manda imprimir en la Imprenta Nacional, en establecimientos gráficos privados	Junta Electoral Central	Sí
Perú	Elecciones Políticas, Decreto Ley 14.250: De las cédulas de sufragio	Jurado Nacional de Elecciones	Jurado Nacional de Elecciones	JNE remite por medio de la Dirección General de Registro Electoral a los registradores electorales provincial y distritales de la República	Sí
República Dominicana	Ley Electoral 5.884, cap. III: De las boletas	Juntas electorales	Junta Central Electoral		
Uruguay	Constitución de la República 1967, art. 77; Ley de Elecciones 7.812, de 1925	Corte Electoral	Corte Electoral	Partidos políticos	No
Venezuela	Ley Orgánica del Sufragio, cap. III: De las votaciones	Tribunal Supremo Electoral Consejo Supremo Electoral	Consejo Supremo Electoral	Consejo Supremo Electoral	Sí

---

<sup>a</sup> En el sentido de suplir deficiencias en el suministro del material electoral.

CUADRO XXXV. 3. *Comparación del nivel de reglamentación*

<i>País</i>	<i>Reglamentación elevada</i>	<i>Reglamentación media</i>	<i>Reglamentación escasa</i>	<i>Legislación del año... o última modificación</i>
Argentina		X		1983
Bolivia		X		1991
Brasil			X	1991
Chile	X			1989
Colombia			X	1988
Costa Rica			X	1952
Ecuador		X		1990
El Salvador	X			1991
Guatemala	X			1987
Honduras			X	1981
México	X	X		1990
Nicaragua			X	1988
Panamá		X		1993
Paraguay		X		1990
Perú		X		1989
República Dominicana		X		1992
Uruguay	X			1967
Venezuela	X			1993

Consejo Distrital. No obstante, en México las boletas están reglamentadas en el capítulo que trata de la documentación y del material electoral. En República Dominicana las juntas electorales son las que aprueban y la Junta Central Electoral se encarga de su impresión.

El segundo grupo se forma con los siguientes países: Argentina, Bolivia, Panamá, Paraguay y Perú. Se distingue del primer grupo porque en las legislaciones de estos países las competencias se encuentran definidas y por el hecho de existir una reglamentación mediana respecto a las características de las boletas.

En el grupo de los países más reglamentadores tenemos a Chile, El Salvador, Guatemala, Uruguay y Venezuela. Es interesante constatar que pese a que Uruguay reglamenta sus boletas en la Constitución y en la Ley de Elecciones, sin existir un capítulo propio para ellas, sus reglas son bastante detalladas. Los otros tienen todos un título propio para las boletas y aclaran expresamente a quién le corresponden las competencias de aprobación, impresión y distribución.

## 4. NORMAS DE SEGURIDAD Y CONTROL

Importante en una boleta electoral es que ésta no sea fácilmente falsificable; por eso, además de saber quién las aprueba, imprime y distribuye en las mesas de votación, es necesario saber si los diferentes países tienen medidas de seguridad en su legislación y, de ser así, cuáles.

Hay varias formas de controlar si las boletas en las urnas son verdaderas o no y si se garantiza el secreto del voto. Así, las cuestiones claves son: ¿se garantiza que el papel no sea transparente? ¿Se halla determinada la cantidad de boletas que se imprimirán? ¿Se establece que las boletas sean selladas o firmadas o selladas y firmadas? ¿Se prevé numerarlas o se estipulan otros mecanismos de control? (véase el cuadro XXXV. 4).

CUADRO XXXV. 4. *Normas de control*

<i>País</i>	<i>Papel</i>	<i>Cantidad de boletas</i>	<i>Boletas selladas</i>	<i>Boletas firmadas</i>	<i>Boletas numeradas</i>	<i>Otro control</i>
Argentina	Común					
Bolivia	—	110%	X			
Brasil	No transparente					
Colombia	—		X			
Chile	No transparente		X	X	X	Indicación de serie
Costa Rica	No transparente			X		
Ecuador	—		X		X	Boletas seriadas
El Salvador	—	101% <sup>a</sup>	X	X	X	Tres dígitos quedan en la Junta Receptora de votos
Guatemala	No transparente <sup>b</sup>	100%	Opcional			
Honduras	No transparente	100%	X	X		Terminada la impresión se destruye el molde
México	—			X		
Nicaragua	—			X		Número secreto para marcar las boletas
Panamá	—	> 100%				
Paraguay	—					
Perú	<sup>c</sup>		X			
República Dominicana	No transparente	100%				
Uruguay	Común					
Venezuela	—	120%				

<sup>a</sup> 1% para reposición.

<sup>b</sup> Papel que impida una fácil reproducción.

<sup>c</sup> El Jurado Nacional de Elecciones determina las características, color de papel, peso, calidad e impresión de las boletas.

En cuanto al tipo de papel utilizado, sólo en Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras y República Dominicana se exige que se use papel opaco. En Argentina y Uruguay, donde los partidos son responsables de la impresión, únicamente se indica que tendrá que ser papel de diario común. Los restantes países no mencionan el tipo de papel.

En lo que se refiere a la cantidad de boletas que se deben imprimir, se trata de una decisión entre las necesidades de control, por un lado, y el aseguramiento de un suministro suficiente, por otro. La cuestión de la cantidad de boletas por imprimir se encuentra regulada en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana y Venezuela, siendo el límite de impresión muy variable. En Guatemala, Honduras y República Dominicana no está permitido imprimir más de 100% del número de la población electoral. Una variante de esta forma representa El Salvador, con 101% del total de ciudadanos inscritos en el Registro Electoral, siendo ese 1% para reposición. Además, hay otras tres variaciones; en Bolivia es necesario 110%, en Venezuela se imprime 120% del Registro Electoral Permanente y en Panamá ocurre un fenómeno interesante, pues allí se imprimen reservas para garantizar que no falten boletas.

En Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras y Perú se sellan las boletas. El sello es normalmente colocado al dorso de la misma. En el caso de Guatemala, el sello es opcional (sello de agua). Firmar las boletas es otra forma de controlar su origen oficial. Este método es utilizado en Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México y Nicaragua, países en los cuales la firma puede ser del presidente de la mesa, de todos los miembros de la mesa o del presidente de la mesa o de las instituciones competentes para su aprobación. Además de estas posibilidades, también hay tres países que numeran las boletas: Chile, Ecuador y El Salvador. Los dos primeros usan boletas seriadas; El Salvador usa otro método diferente: el control se hace con los tres últimos dígitos, los cuales quedan registrados en la Junta Receptora de Voto. Otras posibilidades de control presentan Honduras con la destrucción del molde de las boletas una vez terminada su impresión y Nicaragua, con sus números secretos para marcar las boletas.

Finalmente, tenemos a Paraguay, que no menciona normas de control, y Panamá, que sólo establece que se imprimirán reservas de boletas. Argentina, Brasil y Uruguay se refieren al tipo de papel; Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Perú, República Dominicana y Venezuela prevén una de las posibilidades de control. Chile, El Salvador y Honduras son los países que recurren a más normas de control con el fin de evitar falsificaciones.

## 5. NORMAS DE TRANSPARENCIA

Cuando describimos las normas de competencia y las normas de control nos referimos a los mecanismos destinados a evitar falsificaciones y a qué organismos se debe recurrir en caso de dudas o atribución de responsabilidades. Ahora vamos a tratar la parte del proceso electoral referida al elector, es decir, el momento en que el elector recibe la o las boletas y tiene que hacer uso de su derecho de voto. En América Latina, con su elevado porcentaje promedio de analfabetos respecto a la población total, cerca de 17.5% (Nohlen y Thibaut, 1995: 56 y ss.), resulta esencial que las boletas sean claras y de fácil comprensión, pues el elector analfabeto también tiene que comprender cuáles son los candidatos, los partidos, las listas y las coaliciones entre las cuales puede escoger; además, tiene que comprender en qué elección vota: presidencial, legislativa, municipal, etcétera.

Los países estudiados presentan distintas posibilidades para el diseño de las boletas. En algunos países se usan colores para diferenciar las instituciones que hay que elegir, lo que puede facilitar la comprensión para el elector analfabeto en caso de que tenga que escoger representantes para más de una institución (véase el cuadro XXXV.5). Éste es el caso de Bolivia, Chile, Costa Rica, Guatemala y México. En Chile se usa este método solamente en las elecciones simultáneas.

CUADRO XXXV. 5. *Normas de transparencia*

<i>País</i>	<i>Color diferente por institución</i>	<i>Nombre de los partidos</i>	<i>Siglas de los partidos</i>	<i>Nombres de los candidatos</i>	<i>Foto de los candidatos</i>	<i>Orden de los partidos</i>
Argentina	—	X	X	X	—	
Bolivia	X	X	X	—	Para elecciones municipales no	
Brasil	—	—	—	a	—	
Chile	X <sup>b</sup>	X	X	X	—	Sorteo <sup>c</sup>
Colombia	—	X	—	X	—	
Costa Rica	X	—	—	X	—	
Ecuador	—	X	X	X	Presidente de la República, vicepresidente, prefectos provinciales, alcaldes municipales	

CUADRO XXXV. 5. *Normas de transparencia*

<i>País</i>	<i>Color diferente por institución</i>	<i>Nombre de los partidos</i>	<i>Siglas de los partidos</i>	<i>Nombres de los candidatos</i>	<i>Foto de los candidatos</i>	<i>Orden de los partidos</i>
El Salvador	—	X	X	—	—	Sorteo
Guatemala	X	X	X	X <sup>d</sup>	Candidato a presidente y, si hubiera espacio, también el vicepresidente	Orden temporal <sup>e</sup>
Honduras	—	X	X	—	—	—
México	X	—	X	X	—	Orden temporal
Nicaragua	—	—	—	X	—	—
Panamá	—	X	X	X	—	Orden temporal <sup>f</sup>
Paraguay	—	X	X	X	Para cargos individuales con foto	—
Perú	—	X	X	X	—	—
República Dominicana	—	X	X <sup>g</sup>	X <sup>h</sup>	—	—
Uruguay	—	—	X	X	—	—
Venezuela	—	X	—	—	—	Votación en las últimas elecciones <sup>i</sup>

<sup>a</sup> En caso de coalición en la elección mayoritaria, los candidatos serán identificados con el número de la leyenda de su partido. En el caso de coalición en la elección proporcional, los candidatos serán inscritos con el número de serie de su partido.

<sup>b</sup> En la elección simultánea.

<sup>c</sup> Candidatos a presidente de la República por sorteo. Candidatura independiente en el orden de recepción.

<sup>d</sup> El nombre de los candidatos de lista nacional y al Parlamento Centroamericano no figura en la boleta por razones de espacio. Para elecciones municipales sólo figuran los nombres de los candidatos.

<sup>e</sup> Según el orden temporal en que fue inscrita la planilla, se permite escoger a cada partido o comité cívico el lugar en que deberá figurar en la respectiva boleta.

<sup>f</sup> Candidatura independiente por sorteo, a seguir a los partidos.

<sup>g</sup> Listas con los nombres de los candidatos serán fijadas en los locales de las mesas de sufragio y dentro de las cámaras secretas.

<sup>h</sup> Cuando el tamaño no permita la colocación de los nombres de todos los candidatos, se confeccionarán carteles, que se colocarán en los locales de las mesas electorales.

<sup>i</sup> Para partidos nuevos, según orden del registro.



Mientras que el nombre de los partidos está impreso en las boletas, esto no siempre es así con el nombre de los candidatos. En Argentina y en Uruguay las listas de candidatos están impresas en la boleta sin problemas de espacio, ya que hay una boleta por partido o lema y son los partidos los que las imprimen. En Uruguay forman parte de las boletas los nombres de los candidatos titulares y suplentes. Las listas de candidatos para ambas cámaras (y hasta la reforma de 1996 también para presidente y vicepresidente de la República) figuran en una hoja de votación. En Guatemala, Perú y República Dominicana no figuran los nombres por razones de espacio; por este motivo, en República Dominicana y Perú se confeccionan carteles con las listas de los candidatos que se colocan en los locales y las mesas electorales. En Perú también se fijan en la pared dentro de las cámaras secretas. En Colombia, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay hay diversas formas de listar los candidatos, desde columnas verticales hasta columnas distintas para los suplentes. En Brasil, en el caso de coalición en la elección por el sistema mayoritario (Senado), se identifica a los candidatos con el número de la leyenda de su partido y, en la coalición para elección por representación proporcional, los candidatos son inscritos con el número de serie de su partido.

Un método interesante para ayudar al elector a identificar pronto a su candidato en las boletas es incluir la foto de los candidatos. En elecciones para cargos individuales puede ser una manera de facilitar el proceso de selección de los candidatos de parte de los electores, quienes pueden no conocer el partido. Para electores analfabetos es claro que ésta es la mejor forma de facilitar la identificación de los candidatos. Sin embargo, los países que usan esta posibilidad son pocos (no hay que olvidar que se trata de una solución costosa): Bolivia, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Uruguay, aunque hay variaciones en las legislaciones respectivas. En Bolivia se exceptúan las elecciones municipales; en Paraguay se indica que se incluirá una foto en las elecciones para cargos individuales, en Guatemala se hace la foto del candidato a vicepresidente dependiendo del espacio y, por último, en Ecuador se enumeran los tipos de candidatos que tienen derecho a una foto: presidente de la República, vicepresidente, prefectos provinciales y alcaldes municipales.

Por último nos referiremos al modo en que se determina el orden de los partidos o candidatos en las boletas. Se trata de un punto importante, visto que la presentación en la boleta puede influir en la selección del elector y hacerlo votar, por ejemplo, por el primero de la lista, pues sabe que es aquel

que ganó en las últimas elecciones. Éste es el caso de Venezuela, donde se retoma el orden de la votación de las elecciones anteriores y para partidos nuevos, según el orden de su registro. El modo más imparcial, el sorteo, es solamente utilizado en El Salvador y Brasil para elección con sistema mayoritario y en Chile para los candidatos a presidente de la República, figurando las candidaturas independientes por orden de recepción. En Guatemala, México y Panamá se sigue el orden temporal de registro de los partidos para la elección, si bien en Guatemala hay una variante de esta forma, ya que, según el orden temporal en que fue inscrita la boleta, se permite escoger a cada partido o comité cívico el lugar en que deberá figurar en la respectiva boleta. En Panamá se sortean las candidaturas independientes, que figuran después de las de los partidos.