



# Implicancias de la adopción de la Boleta Única en Papel

SEBASTIÁN GALMARINI (UBA) Y ANÍBAL TORRES (UNR-UNSAM)  
15 DE OCTUBRE DE 2024

---

El pasado 1° de octubre la Cámara de Diputados de la Nación aprobó con 143 votos afirmativos (87 negativos y 5 abstenciones) la adopción de la Boleta Única en Papel (BUP), cuya media sanción ya había dado la Cámara Alta. De esta manera, se espera que para las elecciones legislativas nacionales de 2025 no se utilice más la boleta múltiple partidaria sino el nuevo instrumento de votación. La reforma supone la implementación del diseño utilizado en Mendoza, donde la oferta partidaria aparece en las filas superiores horizontales, mientras las distintas categorías de cargo se distribuyen en forma vertical.

En ciencia política se suele distinguir entre “agenda pública” y “agenda de gobierno”, las cuales no siempre coinciden en los temas que las conforman y las prioridades de los

mismos. En el impulso a la reforma del Código Nacional Electoral para adoptar la BUP y prolongar algunos plazos claves de los procesos electorales, se constata, como en otros casos, una desvinculación entre dichas agendas. Mientras que una parte considerable de la población ve perjudicada su calidad de vida por las iniciativas del gobierno libertario de Javier Milei, que en poco tiempo ha llevado al país a niveles históricos de pobreza e indigencia y al crecimiento del desempleo, el Poder Ejecutivo, tejiendo acuerdos políticos con parte de lo que hasta diciembre pasado denominaba peyorativamente como “la casta”, logró la mencionada aprobación parlamentaria. Si bien es cierto que se trata de un tema propio de las elites políticas, que puede resultar lejano para muchos ciudadanos “de a pie”, incluso hubo menor atención mediática de la esperada, en una cuestión trascendente para nuestra democracia. Temas internacionales (como la escalada bélica en Medio Oriente) y locales (como el veto presidencial a la Ley de Financiamiento Universitario) se llevaron gran parte de la atención de la prensa masiva.

En este artículo nos proponemos analizar, primeramente, el lugar que ocupa la modificación del instrumento de votación en un sistema electoral. En segundo lugar, focalizaremos en ciertos argumentos esgrimidos por los defensores de la BUP, analizando su impacto en tres dimensiones: logística electoral, acto electoral y sistema político. En tercer lugar, y a modo de cierre, haremos unas consideraciones respecto a una reforma electoral integral.

### **La BUP, solamente un elemento menor del (complejo) sistema electoral**

Los sistemas electorales representan estructuras compuestas por una gran cantidad de elementos que pueden ser combinados de diversas formas, y que según su articulación, se pueden reforzar, compensar o neutralizar sus efectos. Se suele señalar que no existen mejores sistemas electorales o un “best system”, sino que hay sistemas que se adaptan mejor o peor de acuerdo con las circunstancias de tiempo y espacio: a la cultura, tradiciones, hábitos y las conductas de los actores en competencia. Además, especialistas como Gary Cox,<sup>1</sup> afirman que los sistemas electorales se componen de 5 elementos

---

<sup>1</sup> Cox, G. (2004). [1997]. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa.

principales: 1) distribución de las circunscripciones o magnitud de distrito, 2) la forma de las candidaturas o listas, 3) la forma de votación, 4) la fórmula electoral o de conversión de votos en bancas, y 5) la barrera o umbral electoral. A ello podemos agregar otros elementos, como el calendario electoral o el proceso de selección de candidaturas. Casi ningún experto menciona el instrumento de votación como un elemento central *per se* en el funcionamiento de los sistemas.

Estos sistemas complejos traducen las preferencias de los electores (que se manifiestan con su voto), en cargos ejecutivos o legislativos. Pueden ser mayoritarios o proporcionales, siguiendo las intenciones políticas del “mecanismo de relojería” o de “ingeniería electoral” seleccionado por las elites políticas que lo diseñan. Pero en ningún caso se trata de decisiones meramente técnicas o neutrales, sino que todos los sistemas tienen efectos.

Numerosos estudios académicos descuentan que las reformas tienen un carácter auto-interesado para reforzar su posición o limitar la competencia. Sin embargo, esta modificación, que se presenta como “la” reforma al sistema electoral nacional, se circunscribe fundamentalmente a un único elemento: el instrumento de votación. Lo curioso es que, pese a realizarse durante un año no electoral, se plantee que con modificar un componente entre otros (según vimos) del sistema electoral nacional, se terminaría con supuestos problemas que tienen que ver con lo que Marcelo Escolar alguna vez denominó certeramente “la fontanería electoral”. ¿Cuáles son los problemas a mitigar en toda configuración institucional de gobernanza electoral? Según el mismo autor, son tres: los errores sistémicos (involuntarios), la manipulación y el fraude electoral (voluntarios).<sup>2</sup>

En este sentido, en el impulso a la BUP no solo se confundió el nivel de la ingeniería o relojería electoral con el de la fontanería (o gobernanza) electoral, sino que se magnificaron problemas que en la realidad de los procesos electorales nacionales son hasta cierto punto irrelevantes. Nos explicamos: cuando algunos actores mediáticos y/o partidarios irresponsablemente agitan el fantasma del “fraude” al que sería propenso el sistema actual, con la boleta múltiple partidaria, parecen no tener en cuenta tres cosas: por un lado, que en estos 40 años de democracia, dicho instrumento de votación (tan vilipendiado

2 Escolar, M. (2010). La política de la reforma: notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral. En *La reforma política en Argentina* (pp. 51-81). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros-PEN.

por algunos sectores) no ha impedido la alternancia en el Ejecutivo Nacional, lo cual es una señal de la consolidación de nuestra democracia, respetando la voluntad popular (a su tiempo llegaron a la Casa Rosada la UCR/Alianza, el PJ/FPV/FT, Cambiemos y LLA). Con la boleta múltiple partidaria se realizaron, entre 1983 y 2023, 10 elecciones presidenciales y 21 elecciones legislativas nacionales, además de su extendido empleo en el nivel subnacional, excepto en el puñado de distritos que desde hace un tiempo considerable se viene usando la BUP o la Boleta Única Electrónica (BUE). En ninguno de esos procesos electorales existieron elementos contundentes que hayan limitado las reales posibilidades de los partidos en competencia por hacerse de la victoria.

Por otro lado, el hecho de que en los procesos electorales impera la llamada “ley de los grandes números”, una de cuyas implicancias es que en la masividad de electores, el supuesto robo de boletas o incluso “fraude” en una mesa electoral, a favor de la agrupación política “A”, se anule con el robo de boletas o, más aún, la adulteración del resultado en otra mesa, en favor de “B”, o “C”, etc. Por otra parte, la realidad político-electoral de la Argentina, en su plano nacional, dista bastante de los estudios clásicos que se han hecho sobre el fraude electoral, como los llevados adelante para Costa Rica<sup>3</sup> y México,<sup>4</sup> donde el nivel de denuncias de adulteración de resultados, presentados formalmente ante las instancias competentes, no tiene nada que ver con lo ocurrido en nuestro país en la historia reciente. Dicho de otra manera, se está muy lejos –afortunadamente– de aquellas historias que contaran Roberto J. Payró en *Pago Chico* (1908) (sobre corrupción, negociados y fraude electoral en un pueblo bonaerense) y Gladys Onera en *Cuando el tiempo era otro* (1999) (sobre las prácticas en un pueblo santafesino en plena “pampa gringa”) y todo lo sabido sobre la etapa nefasta del “fraude patriótico” durante la década de 1930.

3 Molina, I.; Lehoucq, F.; y Núñez, R. (1999). La competencia política y el fraude electoral: un caso latinoamericano. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 61, N° 3 (julio-septiembre), (pp. 103-137).

4 Eisenstadt, T.A. (2004). *Courting Democracy in Mexico. Party Strategies and Electoral Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.

## La BUP, entre mitos y falacias

En línea con el apartado anterior, cabe aclarar que el robo de boletas, si bien es un fenómeno existente, no ha afectado de manera sustancial la calidad de las instituciones democráticas ni los resultados de las elecciones, puesto que el impacto de esta práctica ha sido marginal en términos reales. Asimismo, es necesario desmontar mitos como el que sostiene que el voto en blanco favorece a los ganadores, una falacia que ha sido desacreditada en múltiples oportunidades.

El robo de boletas, fenómeno repudiable aunque marginal, suele achacarse en particular al distrito más grande y poblado del país: la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, numerosos estudios empíricos, como el análisis de María Page, Marcelo Leiras y Pedro Antenucci,<sup>5</sup> realizado con posterioridad a los comicios de 2015, entre sus principales hallazgos tenemos que “en las elecciones de 2015 el conteo provisorio fue exhaustivo y preciso; hubo pocas mesas y circuitos con valores atípicos (que se salen del patrón); que esos valores que podrían indicar error o manipulación fueron más frecuentes en las categorías Intendente y Gobernador y ocurrieron en unas pocas mesas concentradas en pequeñas regiones de algunos municipios; que por su baja frecuencia y poca magnitud ninguna de las anomalías detectadas podría haber afectado el resultado de la elección para ninguno de los cargos estudiados; y que hubo valores atípicos para cada uno de los tres principales partidos, de modo que no hay un sesgo sistemático en favor de alguno de los principales contendientes”.

De manera entonces que la llamada “integridad electoral” (que Dieter Nohlen entiende como “honestidad” en los procesos electorales)<sup>6</sup> no solo que no es “el” problema de nuestro sistema electoral sino que es, con suerte, un problema manejable por el complejo dispositivo de “controles cruzados” (integrado por la fiscalización partidaria, las autoridades de las mesas de votación, y el personal que movilizan los órganos electorales). Como dijera Marcelo Leiras en 2022: “La difusión de sospechas tan intencionadas como infundadas sobre la limpieza de las elecciones en Argentina, la presunta ventaja de sistemas

5 Page, M.; Antenucci, P.; y Leiras, M. (2017). *Autopsia de la PBA 2015: los datos electorales hablan*, Análisis 186. Buenos Aires, CIPPEC,

6 Nohlen, D. (2015). Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral. *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 10, (pp. 66-82).

como el voto electrónico o la boleta única, tienen la misma raíz ideológica: la creencia de que la organización territorial partidaria esconde alguna trampa ilegítima, el estigma del contacto directo entre partidos y votantes. Esos partidos populares, los grandes y los chicos, son organizaciones que construyeron nuestras abuelas, abuelos, madres y padres, y que sostenemos nosotros”.<sup>7</sup>

De manera entonces que hay que ser cuidadosos en los análisis, porque la boleta electoral cumple un rol fundamental no solo en la presentación de la oferta electoral, sino también en garantizar que los electores puedan expresar su preferencia de manera clara y sencilla. En el sistema utilizado a nivel nacional hasta 2023, de boletas partidarias, el elector puede identificar con facilidad la opción de su preferencia, ya que cada partido tiene su propia boleta. Esto permite una emisión rápida del voto y una simplicidad en el proceso que facilita tanto la elección como el conteo de los votos.

Pero la BUP puede complicar este proceso: al agrupar todas las opciones electorales en una sola hoja, se incrementa la posibilidad de errores por parte de los votantes. Por ejemplo, algunos votantes podrían confundirse o no marcar correctamente su elección, lo que generaría un mayor número de votos nulos o impugnados. Además, el tamaño de la boleta única, que debe incluir a todos los candidatos de diferentes categorías y niveles de gobierno, puede ser considerablemente grande, lo que dificultaría su manejo y lectura, especialmente para personas mayores o con dificultades visuales.

De manera entonces que, según entendemos, se ha partido de un diagnóstico equivocado, puesto que se identificaron problemas inexistentes o marginales. Veamos a continuación otros aspectos a tener en cuenta, según las tres dimensiones que identificamos:

### *Dimensión 1) Logística electoral*

En cuanto a *los costos*, si bien los defensores de la BUP sostienen que abarataría los gastos del sistema electoral al reducir la cantidad de boletas necesarias, lo cierto es que la boleta

<sup>7</sup> Leiras, M. No es un debate sobre el instrumento de votación. *Cenital*, 7/06/2022. Recuperado de <https://cenital.com/no-es-un-debate-sobre-el-instrumento-de-votacion/>

única requiere de un papel y una impresión especial, debido a sus características de diseño, medidas de seguridad y tamaño. Este tipo de papel no solo es más caro por su gramaaje, sino que también requiere medidas adicionales de seguridad para evitar falsificaciones como el sello de agua, códigos de barras e imprimes a ambos lados, lo que incrementa aún más los costos. Esto sin contar el mayor esfuerzo y gasto en capacitación de las autoridades de mesa y de los electores, ante la nueva modalidad de emisión del sufragio.

Además, la *producción y distribución de la BUP* representa un desafío logístico considerable. En el sistema empleado hasta ahora, las boletas de cada partido eran producidas y distribuidas por las propias fuerzas políticas, lo que distribuye la carga de trabajo y costos. Con la BUP, el Estado será el responsable de imprimir y distribuir todas las boletas, lo que implicaría un esfuerzo adicional y mayores gastos en comparación con el sistema actual. Lo cual, además, supone una flagrante contradicción con los preceptos ideológicos de “retiro del Estado”, que impulsa el gobierno de Milei.

También, con la *centralización de la impresión*, la Dirección Nacional Electoral (DINE), dependiente del Poder Ejecutivo, debería coordinar de manera eficaz y eficiente el diseño base de la BUP con la Cámara Nacional Electoral (CNE), más los diseños particulares de los Juzgados Federales o Juntas Nacionales, según la etapa del ciclo electoral. Por si fuera poco, Argentina carece de diversidad de ámbitos donde realizar la impresión de las BUP. Apenas un puñado de empresas estarían en condiciones de confeccionar este tipo de boleta única con todos sus requisitos.

Deben tenerse en cuenta también las *dificultades en el marco del federalismo electoral*, puesto que si la elección es simultánea (según el régimen de la Ley 15262/59) va a ser con dos urnas y dos boletas, lo cual conlleva mayores problemas logísticos.

### *Dimensión 2) Acto electoral*

En cuanto a la *fiscalización*, con la BUP los partidos políticos requerirán la misma organización de fiscales en cada mesa de votación, porque seguirán siendo necesarios para verificar la identidad de los electores, controlar que no se incorporen boletas apócrifas en la/s urna/s y una especial atención para el recuento de los votos.

En relación con los *tiempos del escrutinio de mesa y el provisorio*, es de esperar que con la BUP se alargará la duración del proceso de votación así como del escrutinio, especialmente con la eliminación (como se hizo en el Senado Nacional) de la posibilidad de “votar lista completa”. Así lo muestra la evidencia comparada.

Otro elemento a considerar es el *incremento de los votos no positivos e inválidos*. La experiencia en otros países indica que la BUP eleva los porcentajes de votos en blanco y los votos nulos, sea por dificultades para comprender el sistema de votación o porque las categorías de cargos de menor nivel no promueven el interés de la ciudadanía.

Vinculado con lo anterior, es tan lícito pensar en electores sofisticados (más allá de la racionalidad acotada siempre presente), como también en quienes aplican la lógica del tipo “ta-te-ti”, dicho llanamente. O sea, cabe esperar que los *efectos nocivos* de las *fake news*, las campañas agresivas y polarizantes en redes sociales (saltándose incluso los espacios de veda electoral), la desafección política de sectores no menores de la ciudadanía, sean potenciados con la BUP, a partir de los llamados “sesgos de información” en el diseño del instrumento de votación (o sea, quién figura arriba de todo en la BUP, quién al final, quién en el medio, etcétera).

Además, con la BUP se daría un *escaso control y prevención del clientelismo político*, puesto que con las fotografías de la boleta marcada, sería muy difícil de prevenir, descubrir y sancionar.

### *Dimensión 3) Sistema político*

Cabe esperar un debilitamiento de los partidos políticos, por la mayor personalización de la política, puesto que la BUP solamente exhibirá el logo del frente o coalición electoral y la cara de los candidatos que encabezan cada lista. Esta disposición personalizará la política todavía más. Y, también, ayudará a “esconder” a los demás candidatos.

Con la BUP se pasaría de una democracia de “partidos políticos” (como se dispuso en el art. 38° de la Constitución Nacional, o de “agrupaciones políticas”, como se indica en parte de la legislación electoral, formalizando la dinámica coalicional de los últimos

tiempos) a un sistema “ciudadano-céntrico”. Así, en la clásica tensión “representación” versus “governabilidad”, la BUP se inclina claramente por la primera, en detrimento de las mayorías partidarias, con lo cual se volvería más dificultoso el alcance de los necesarios consensos legislativos y, consecuentemente, la coordinación para implementar políticas públicas de calidad.

### **El desafío de una reforma electoral integral**

Tengamos en cuenta que no todas las democracias consideradas avanzadas (como España o Noruega) utilizan la BUP, por lo cual, es necesario no dejarnos llevar por ciertos slogans engañosos de supuesta “modernización”. La adopción de la BUP no debe ser vista como una solución mágica para todos los problemas del sistema electoral. Cualquier reforma debe basarse en un análisis profundo y realista de los problemas existentes y de las posibles soluciones, sin caer en exageraciones ni simplificaciones. El sistema electoral que rigió hasta la última elección nacional en 2023 ni es un “don del cielo”, como parece ser para algunos, ni un “maleficio”, como parecen sostener otros. Es simplemente el que ha venido funcionando en condiciones aceptables de legitimidad, integridad y transparencia electoral, otorgando, en términos de Leiras,<sup>8</sup> a la fiscalización partidaria el rol que en otros contextos (particularmente los anglosajones) tiene el instrumento de votación. Esto no quita, desde luego, que no sea perfectible. Pero las soluciones propuestas deben estar respaldadas por un análisis riguroso y sin sesgos cognitivos o normativos sobre un supuesto “deber ser” ahistórico.

La adopción de la BUP, aunque puede conllevar beneficios potenciales, como la simplificación y garantía de la oferta electoral, tiene riesgos y considerables costos asociados, tanto en términos de fiscalización, complejidad del escrutinio, aumento del gasto, y la ruptura de los vínculos partidarios. Por tanto, cualquier reforma electoral debe ser fruto de un debate profundo, que considere no solo las necesidades del presente, sino también las implicancias futuras para la democracia argentina.

---

<sup>8</sup> *Ibidem.*

El sistema actual permite a las y los electores identificar con facilidad la opción electoral de sus preferencias y emitir el voto con agilidad. También les permite a las autoridades electorales realizar el escrutinio con agilidad y, a partir de la reciente incorporación de dispositivos electrónicos, transmitir los datos en tiempo más que aceptables. Sin embargo, entendemos que no sería así con la adopción de la BUP que impulsó el oficialismo libertario y sus aliados coyunturales.

Nadie debería oponerse a la discusión seria sobre la necesidad o no de una reforma electoral integral, tratando de dotar al sistema de un dispositivo que garantice igualdad de oportunidades para todos los partidos, sean estos históricos o de reciente creación. Sin embargo, cualquier cambio debe realizarse de manera cuidadosa y basada en un análisis serio de los costos y beneficios de cada opción. El debate no debe centrarse únicamente en las necesidades del gobierno de turno y sus pretensiones de alterar significativamente el equilibrio de poder, sino en la mejora del sistema en su conjunto, garantizando que todos los partidos, tanto consolidados como nuevos, tengan igualdad de oportunidades para competir. Por lo demás, la estatización total del proceso electoral (además de ser autocontradictoria con la ideología libertaria) iría en desmedro del principio de subsidiariedad, invadiendo la esfera de lo que las organizaciones menores, como los partidos políticos, pueden y deben realizar por sí mismos, aunque contando con la ayuda subsidiaria del Estado, como en materia de financiamiento público y difusión de sus propuestas.

En corto tiempo, en Argentina ya rompimos varios aspectos de nuestra economía y de nuestro tejido social. Es lamentable que también se rompa una de las pocas cosas que funcionan bien en nuestra forma de ejercer el derecho a elegir y ser elegidos. A veces se olvida que, como indica el más elemental sentido común, lo pretendidamente mejor suele ser enemigo de lo bueno.