

---

---

## BOLETA ÚNICA: APORTES PARA UN DEBATE POLÍTICO Y JURÍDICO SOBRE LOS PROCESOS DE REFORMA ELECTORAL EN ARGENTINA

---

Juan Manuel Di Teodoro<sup>1</sup>

### Resumen

El presente trabajo se pregunta si resulta necesario modificar el instrumento de votación utilizado para expresar la voluntad del elector para así fortalecer la calidad y transparencia de los procesos electorales. Asimismo, indaga acerca de cuál es el sistema de votación que garantiza el acceso a la totalidad de la oferta electoral y si ello solo es posible de una sola manera, y si es verdad que nivelar “la cancha” entre partidos políticos, al equiparar las condiciones de competencia, únicamente depende del sistema de votación.

Se verifica que antes de cada elección nacional se agita el fantasma del fraude. Se suceden los relatos de los presuntos robos de boletas en los lugares de votación, principal preocupación de quienes impulsan la boleta única. Sin embargo, los resultados electorales demuestran que ello no se verifica en los resultados de los comicios.

Al analizar las ventajas y desventajas de la boleta única papel, resulta que el diseño de esta es determinante para evitar la confusión del votante, por lo cual se analizan las características de la boleta única papel aprobada en la Cámara de Diputados de la Nación.

No se han registrado en elecciones nacionales casos de fraude electoral desde 1983 a la fecha, por lo que se concluye que detrás del debate por la implementación de la boleta única papel se esconde la finalidad de debilitar a los partidos políticos.

**Palabras clave:** boleta única papel, boleta partidaria, democracia, legitimidad, partidos políticos.

---

1 Asociación Civil Iniciativa Buenos Aires. Abogado (UBA). Diplomado en Derecho Electoral (Universidad Austral). Diplomado en Derecho Constitucional Latinoamericano (Universidad Austral). Presidente de la Asociación Civil “Iniciativa Buenos Aires por los derechos económicos, sociales y culturales”.  
jmditeodoro@gmail.com / <https://orcid.org/0009-0000-8276-8694>.

## Single Ballot: Contributions for a Political and Legal Debate on Electoral Reform Processes in Argentina

### **Abstract**

The present document asks if it is necessary to modify the voting instrument used to express the will of the voter to strengthen the quality and transparency of the electoral processes. It inquires about the voting system that guarantees access to the entire electoral offer, and if this is only possible in one way; If it is true that leveling the “playingfield” between political parties by equating the conditions of competition only depends on the voting system.

Before each national election the specter of fraud stirs. The stories of the alleged theft of ballots in the polling places continue, the main concern of those who promote the single ballot. The electoral results show that this is not verified in the results of the elections.

When analyzing the advantages and disadvantages of the single paper ballot, it turns out that its design is decisive in avoiding voter confusion.

The characteristics of the single paper ballot approved in the Chamber of Deputies of the Nation are analyzed.

No cases of electoral fraud have been registered in national elections from 1983 to date. It is concluded that behind the debate for the implementation of the single paper ballot is hidden the purpose of weakening political parties.

**Key words:** single paper ballot, party ballot, democracy, legitimacy, political parties.

## 1. Introducción

A lo largo de este trabajo, nos preguntaremos si resulta necesario modificar el instrumento de votación utilizado para expresar la voluntad del elector con el fin de fortalecer la calidad y transparencia de los procesos electorales o si dichas propuestas de reforma, tal como la implementación de la denominada “boleta única papel”, son el resultado de la necesidad de un sector político que pretende despertar sospechas sobre los resultados de elecciones que no les son favorables.

Cuando mencionamos la “boleta partidaria” en este artículo, nos referimos a un instrumento de votación que ofrece a los electores una boleta por cada espacio político para todos los cargos públicos en juego. Por su parte, cuando hablamos de la “boleta única papel”, aludimos al instrumento de votación que unifica toda la oferta electoral existente en una sola papeleta.

También analizaremos ventajas y desventajas de uno y otro sistema de votación, teniendo especialmente a la vista la legitimidad del sufragio. Entre ellas, examinaremos cuál es el sistema de votación que garantiza el acceso a la totalidad de la oferta electoral y si ello solo es posible de una sola manera, y si es verdad que nivela “la cancha” entre partidos políticos al equiparar las condiciones de competencia y si eso únicamente depende del sistema de votación.

En definitiva, pretendemos dilucidar si la boleta partidaria es el síntoma de una democracia enferma, en el entendimiento de que, parafraseando a Ortega y Gasset, la salud de la democracia depende de un mísero detalle técnico: el instrumento de votación, o si, por el contrario, es solo un debate que se reedita desde hace muchos años antes de cada elección para denunciar fraude en todas las elecciones pasadas, incluso antes de las que vendrán para generar un manto de sospecha sobre el voto popular y luego usar los medios y el Poder Judicial para vaciar de contenido la elección.

## 2. La democracia bajo sospecha

Nuestra base de operaciones ha consistido en la audacia y el terror que, empleados hábilmente han dado este resultado admirable e inesperado. Establecimos en varios puntos depósitos de armas y encarcelamos como unos veinte extranjeros complicados en una supuesta conspiración; algunas bandas de soldados armados recorrían de noche las calles de la ciudad, acuchillando y persiguiendo a los mazorqueros; en fin: fue tal el terror que sembramos entre toda esta gente con estos y otros medios, que el día 29 triunfamos sin oposición. (Sarmiento, 1857, como se citó en Pigna, s.f., párr. 3)

El debate por la boleta única ha estado plagado por falsos, imprecisos y legendarios antecedentes respecto al desarrollo de las elecciones en nuestro país. Señalaremos el más peligroso de todos, que es el conjeturar que el sistema electoral argentino tiene una dificultad grave a

partir del instrumento de votación que viene utilizando desde antaño, sobre todo desde 1983.

La boleta partidaria es, entonces, el inconveniente a resolver, sostienen a coro desde sus escaños quienes impulsan proyectos legislativos para ir hacia el modelo de boleta única.

A pesar de tanta furia discursiva, de tanta denuncia mediática de fraude que nunca llega a constituir una denuncia judicial, debemos afirmar que, en casi 40 años ininterrumpidos de democracia en la Argentina (de 1983 a la fecha), siempre hemos tenido elecciones limpias y justas, procesos electorales legítimos y candidatos/as que siempre han aceptado los resultados.

Carolina Tchintian (2022), Directora de Instituciones Políticas del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), sostiene que:

[h]ace cuatro décadas que las elecciones limpias y justas son la única y legítima forma de elección de autoridades en la Argentina. Pero el hito también nos interpela a seguir fortaleciendo la democracia, consolidar sus instituciones y reafirmar y ampliar derechos fundamentales. (párr. 1)

Sin embargo, antes de cada elección nacional se agita el fantasma del fraude. Muy probablemente, el único fin de quienes cuestionan la transparencia electoral no sea la genuina pre-ocupación democrática de custodiar la legitimidad de los comicios, sino el de sembrar dudas sobre los resultados que no les resulten favorables. Así, el día de las elecciones se suceden los relatos de los presuntos robos de boletas en los lugares de votación, principal preocupación de quienes impulsan la boleta única.

Asistimos a relatos según los cuales bandas organizadas se dedicarían a llevarse pilas enteras de boletas de los cuartos oscuros, logrando no ser advertidos por ninguna autoridad de mesa, fiscal partidario alguno o fuerzas armadas que custodian el lugar.

Pese a la cantidad de relatos fantásticos al respecto, existe un estudio del CIPPEC (Pomares et al., 2013), a través del Observatorio Electoral Argentino, que presenta un documento con los resultados de una encuesta realizada a 2440 votantes y de una observación implementada en 410 mesas del conurbano bonaerense durante las elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) del 11 de agosto de 2013, según el cual el 97% de las personas entrevistadas dijo haber encontrado en el cuarto oscuro la boleta por la que pensaba votar.

Según los autores del citado estudio, al ser consultados/as sobre la disponibilidad de boletas, la mayoría dijo haber encontrado la boleta que buscaba en el cuarto oscuro. “Un 12% de los encuestados trajo la boleta consigo. El otro 88% buscó la boleta en el cuarto oscuro y solo un 3% manifestó no haber encontrado la boleta de su preferencia” (Pomares et al., 2013, p. 4).

La construcción de una realidad virtual a través de numerosos voceros mediáticos contrasta con la realidad verificada y ello no debe sorprendernos. En su afán de convertir en noticia la posibilidad de fraude, los medios periodísticos consultan a algunos actores al respecto, y así tenemos a Télam entrevistando al entonces fiscal federal con competencia electoral, Jorge Di Lello, sobre las posibilidades de que el escrutinio provisorio difiera del definitivo y, ante eso, se produzca un fraude, quien les respondió que es absolutamente imposible que haya fraude

en las próximas elecciones, más allá del ‘efecto psicológico’ de que los resultados parciales sean distintos al recuento final (Di Lello, 2019).

Por el contrario, observamos cómo *The New York Times* tituló el 10 de agosto de 2019 “La credibilidad electoral de la Argentina está en juego” (Alconada Mon, 2019). Se trata de un artículo lleno de imprecisiones y vaguedades que no es más que una opinión de un periodista argentino que, antes de las elecciones presidenciales de 2019, pretendía sembrar sospechas sobre el resultado de las PASO.

Cuando desde algún sector de la sociedad, ya sea con la intención de fundamentar una propuesta de reforma legislativa o solo con el afán de deslegitimar el proceso electoral, se pone en duda la legitimidad de los comicios diremos, tal como lo sostiene la Cámara Nacional Electoral (CNE),

el proceso electoral cuenta, en virtud de las previsiones del Código Electoral Nacional –y demás disposiciones legales y reglamentarias– con una serie de resguardos que aseguran que su resultado sea el reflejo de la expresión de la más genuina voluntad del electorado.<sup>2</sup>

Respecto a la organización territorial de los partidos políticos, en consonancia con lo que señala Kelsen acerca de que “la democracia moderna reposa enteramente sobre los partidos” (como se citó en Goncalves Figueredo, 2013, p. 125), la Cámara Nacional Electoral ha dicho que

se posibilita, a su vez, a los partidos políticos el control de ese proceso mediante la designación de fiscales partidarios (arts. 56 a 59, Código Electoral Nacional), tanto para que actúen durante toda la jornada electoral en cada una de las mesas; así como también respecto de las operaciones relativas al cómputo provisional de los resultados (Ac. N° 113/07 CNE), o ante la Juntas Electorales durante las operaciones de escrutinio definitivo, y asimismo fiscales generales.<sup>3</sup>

Es decir que, frente a la difusión de sospechas tan intencionadas como infundadas sobre la limpieza de las elecciones en Argentina, que señalan que es el contacto directo entre partidos y votantes la causa de la existencia de trampas electorales (consecuencia) y que estigmatizan la organización territorial de los partidos políticos, el máximo tribunal en materia electoral, la CNE, ha sostenido que

se ha querido poner en manos de los electores la lealtad, la seguridad y la transparencia de los comicios, en el entendimiento de que tal decisión será suficiente “para rodear el acto electoral de las mayores garantías posibles de verdad y eficacia” (Joaquín V. González, *La reforma electoral argentina. Discursos del Ministro del Interior Dr. Joaquín V. González*

2 Cámara Nacional Electoral, Acordada 128/2011.

3 Cámara Nacional Electoral, Acordada 128/2011.

*lez*, Imp. Didot, Bs. As., 1903, págs. 160/161). Con ello, se aclaró, queda encomendado “a la diligencia, al interés que los mismos electores se tomen por la cosa pública, el prestigio de la institución del sufragio, y la vitalidad del sistema republicano argentino” (Ibíd., p. 163).<sup>4</sup>

Y también son los votantes organizados/as en partidos políticos quienes le dan legitimidad al acto electoral.

A todo ello se suma la práctica de que el/la votante retire de los locales partidarios la boleta para ir con ella a votar, costumbre bien argentina inculcada de generación en generación que hoy perdura al punto de que, como ya mencionamos, el citado estudio del CIPPEC señala que un 12% de los encuestados llevó la boleta consigo. Costumbre que innegablemente contribuye a la autonomía del voto y que nos libera de algún lazo que nos pudiera impedir votar como queremos, ya que, al llevar con nosotros la boleta, en nada nos influyen circunstancias existentes al momento de votar.

Esas circunstancias tienen que ver con la disposición del cuarto oscuro, el ordenamiento de las boletas, la existencia o no de estas o la confusión que puede causar el encontrarnos con un mar de boletas, lo que hace que nos cueste orientarnos si entramos sin estar seguros de a quién votar o que tardemos en encontrar la que nos gusta. También puede suceder que podamos confundirnos si nuestro candidato/a a presidente/a o a gobernador/a llevan pegadas distintas listas de parlamentarios.

La democracia no está bajo sospecha, sino que, como sostienen Cruz y Aguerre (2022),

Argentina tiene un sistema electoral que funciona. Esto es: cumple con los objetivos mínimos y consensuados de una democracia contemporánea. Las elecciones son libres, limpias, transparentes y se consideran legítimas por todos los actores involucrados (jueces, partidos políticos y ciudadanos). (párr. 1)

Estos autores agregan que

El instrumento de votación, las boletas partidarias, forma parte de un sistema electoral que permitió que, en los últimos 15 años, los oficialismos perdieran 5 de las últimas 8 elecciones. Es decir, tenemos en la Argentina un sistema electoral que garantiza la libre competencia y organiza elecciones cuyo resultado se mantiene en la incertidumbre hasta que se produce. (Cruz y Aguerre, 2022, párr. 3)

Por todo ello, creemos que el modo más efectivo de resguardar el proyecto sobre boleta única es prescindir de atribuirle a la boleta partidaria dificultades que no tiene, ni a la boleta única en papel (en adelante, BUP) soluciones que no ofrece, como veremos a continuación.

---

4 Ídem.

### 3. Las supuestas ventajas de la boleta única papel

Una vez despejado el falaz argumento según el cual resulta necesario modificar el instrumento de votación para fortalecer la calidad y transparencia de los procesos electorales, intentaremos señalar las pretendidas ventajas de la implementación de la BUP. Principalmente, entendemos que podemos hablar de tres grandes ventajas, las cuales identificaremos a continuación.

En primer lugar, diremos que la BUP equipara las condiciones de competencia a partir de la supresión de las posibles desventajas de los partidos políticos con problemas para asegurar la disponibilidad de las boletas en todas las mesas de votación durante toda la jornada electoral.

En segundo lugar, garantiza el acceso a la oferta electoral completa de los votantes, independientemente de dónde voten o por quién voten. Cada elector puede concurrir al lugar de votación sabiendo que la boleta que recibirá al momento de votar tiene la oferta electoral completa, que fue diseñada por la autoridad electoral y que se utilizaron los mismos criterios de diseño y presentación de la oferta para todos los candidatos/as por igual.

En tercer lugar, mejora la experiencia de los/as votantes porque, supuestamente, permite traducir de manera más fácil una preferencia en un voto. Es decir que si esa preferencia es por un partido para un cargo y para otro partido para un segundo cargo, la BUP facilita la selección de esta opción.

Argumentos válidos, mas no suficientes para introducir una reforma legislativa de tamaño envergadura que requiere de una capacitación y una gradualidad en su implementación, como todo cambio importante en el sistema electoral. Si bien se trata de costos de transición, de aprendizaje de los ciudadanos/as, funcionario/as electorales y fiscales partidarios, se trata de costos transitorios.

Sin embargo, apuntaremos que la plena disponibilidad de la oferta es el argumento más fuerte en favor de la BUP. Esta se encontrará disponible en todas las mesas de votación con la oferta electoral completa, ya que el Estado se encargará de imprimirlas y colocarlas ahí. Ello justifica, por ejemplo, las varias acordadas en las que la Cámara Nacional Electoral recomendó su adopción. El tribunal expresó “su convencimiento acerca de la necesidad de que se estudiasen posibles adecuaciones normativas que fortalezcan la calidad y transparencia de los procesos electorales”.<sup>5</sup> Específicamente, la Cámara ha sostenido que:

Las complejidades del actual sistema de boletas son evidentes y se trasladan, naturalmente, a las tareas de las autoridades de mesa y a la fiscalización encomendada por ley a las agrupaciones políticas. Basta mencionar a modo de ejemplo la dedicación que requiere la correcta confección de las actas de escrutinio y demás documentación de la mesa.<sup>6</sup>

A pesar de la complejidad actual, diremos que, con la implementación de la BUP, la elec-

5 Cámara Nacional Electoral, Acordadas 77/2009 y 100/2015.

6 Cámara Nacional Electoral, Acordada 100/2015.

ción requiere el mismo nivel de fiscalización, y en el caso del escrutinio, una mayor capacitación de autoridades de mesa y fiscales.

Hasta aquí, ventajas y argumentos a favor de una modificación del instrumento de votación pese a que, como se demostró, no se pone en duda la democracia. Pero igualmente nos tomaremos el trabajo de señalar las cosas que, a nuestro juicio, se pasan por alto cuando se habla de ventajas de la BUP.

La primera y fundamental es la reforma electoral introducida mediante la Ley 26571, que trajo aparejada la modificación del instrumento de votación. Ello produjo mayor transparencia y equidad electoral, ya que la nueva ley establece que el Estado se hará cargo de la impresión de las boletas. En el caso de las PASO, se les otorga a las agrupaciones políticas el equivalente a una boleta por elector,<sup>7</sup> mientras que en el caso de elecciones generales el aporte será el equivalente a una boleta y media por elector registrado en cada distrito.<sup>8</sup> Coloca en igualdad de oportunidades a los ciudadanos/as que quieran ejercer su derecho a ser elegido/a.

En ese sentido, ha dicho la Cámara Nacional Electoral que

la boleta de sufragio hace parte de la documentación electoral, pues constituye el elemento físico con el cual se ejerce el voto. En tanto contiene la expresión de la decisión del elector, equivale al voto mismo. Es por ello que el Código Electoral Nacional prevé detalladamente las características que deben presentar y el control al que deben someterse los modelos de boletas destinadas a ser utilizadas en los comicios. Por otra parte, el referido ordenamiento las incluye en la nómina de documentos y útiles necesarios para la celebración del acto electoral.<sup>9</sup>

Surge de allí la responsabilidad indelegable del Estado de velar por la efectiva disponibilidad de las boletas pertenecientes a cada una de las agrupaciones políticas que hayan presentado candidatos/as. Ello, porque la boleta partidaria no es un instrumento al servicio del partido político, sino que es la posibilidad concreta para que se exprese el ciudadano/a.

De conformidad con el artículo 38 de la Constitución Nacional, el Estado tiene la obligación de asegurar que la agrupación política se encuentre en condiciones de ofrecerles a todos los electores la boleta para que puedan expresar su voluntad en los comicios.<sup>10</sup>

Por lo tanto, la plena disponibilidad de la oferta electoral debe estar siempre garantizada por el Estado, con reforma o sin reforma, con boleta partidaria o con BUP. Actualmente, se encuentran equiparadas las condiciones de competencia a partir de la supresión de las posibles desventajas de los partidos políticos con problemas para asegurar la disponibilidad de las boletas en todas las mesas de votación durante toda la jornada electoral.

---

7 Ley 26571, artículo 32.

8 *Ibidem*, artículo 35.

9 Fallo Cámara Nacional Electoral 3103/2003. Cfr. artículo 66.

10 *Ibidem*.

Otro de los aspectos a destacar de la reforma, y que también se soslaya en estos debates públicos, es el diseño de las boletas de votación, introducido mediante el Decreto 444/2011. Este dispone que podrán tener colores, tanto de fondo como en su tipografía (de fondo, el color que se les haya asignado en el anverso; el reverso debe permanecer blanco y, en ese caso, tener tipografía negra o blanca; las boletas también pueden ser blancas, caso en el que la tipografía puede ser del color asignado) e incluir las fotos de los candidatos (podrán ser en colores o en blanco y negro; deberán estar ubicadas en el tercio central de la boleta).

Si bien la modernización de las boletas electorales ha sido una de las piezas accesorias de la reforma política ignorada cuando se habla de BUP, no es menor su impacto, ya que funciona como pista informativa para guiar al elector/a. Creemos que, dado que la competencia electoral no se limita solo a los partidos, ya que resultan fundamentales los candidatos/as de cada uno para aumentar su caudal de votos debido a que en nuestro país la volatilidad electoral es alta, resulta que la identificación partidaria no es el principal criterio para la decisión del voto. Por esa razón, a la hora de definir el voto, la boleta que contiene la imagen del candidato/a es un elemento importante para la toma de la decisión.

El sufragio es una herramienta esencial para cualquier democracia. Por ello, frente a la existencia de votantes con problemas de alfabetización, es importante equiparar sus oportunidades con aquellos votantes con más y mejores recursos para que todos y todas puedan ejercer sus derechos políticos a través de un voto libre e informado. Esa modernización del instrumento de votación en la Argentina constituye una gran contribución en pos de esa igualdad.

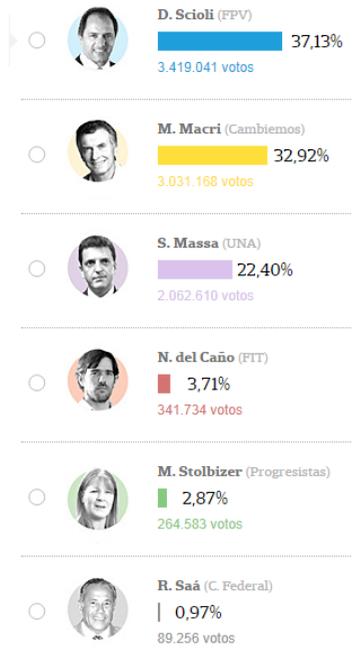
En ese sentido, se nos dice que con la boleta única el elector/a dispone de más información para votar. No es cierto, ya que, además de lo afirmado respecto a las ventajas introducidas por la reforma introducida mediante la Ley 26571 e instrumentadas por el Decreto 444/2011, la boleta única, por su diseño, oculta información al elector/a, pues solo los tres primeros candidatos/as de la categoría son visibles. Por eso, decimos que el elector/a cuenta con menos información que con el sistema actual.

La BUP trae aparejada consigo una mayor personalización y, en algunos casos, una “faranbulización” de la política que debilita a los partidos políticos. Imaginemos por un momento la implementación de la BUP en la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, que elige cada dos años 35 diputados/as nacionales. Con la BUP, 32 candidatos/as quedarían ocultos a la vista del elector/a. Y no resulta serio admitir que ello se suple con cartelería dentro de los cuartos oscuros que exhiben las listas completas, con tan solo pensar el tiempo que tardaría cada elector/a en informarse allí dentro.

Observamos claramente que, en la actualidad, el instrumento de votación garantiza el acceso a la oferta electoral completa de los votantes.

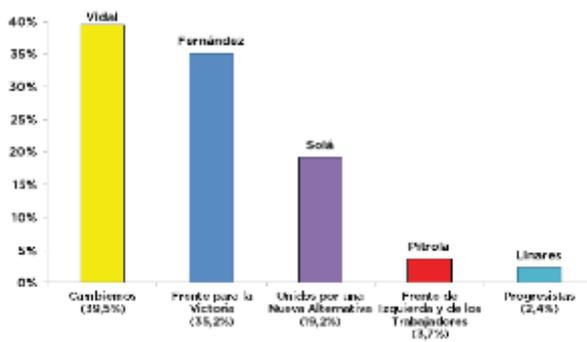
Pues bien, solamente nos resta analizar si el actual sistema de votación permite traducir de manera más fácil una preferencia en un voto. Es decir, si esa preferencia es por un partido para un cargo y para otro partido para un segundo cargo.

Diremos aquí que la boleta partidaria lo ha permitido ya, y para eso a continuación pondremos de ejemplo las elecciones provinciales de Buenos Aires de 2015, que se realizaron el domingo 25 de octubre, siendo los resultados para la fórmula presidencial los siguientes:



**Figura 1.** Resultados de las elecciones presidenciales del año 2015 en la provincia de Buenos Aires.  
Fuente: La Nación (2015).

Mientras que los resultados para la fórmula a gobernador fueron los siguientes:



**Figura 2.** Resultado de la elección a gobernador de la provincia de Buenos Aires 2015.  
Fuente: Observatorio Electoral Argentino (2015).

Claramente se observa que los/as bonaerenses han tenido una preferencia por un partido para un cargo y por otro partido para un segundo cargo. Así pues, el actual instrumento de votación ha permitido traducir la preferencia del voto de los electores/as. No podrá afirmarse con tanta liviandad que la boleta partidaria sábana impide el corte de boleta después de esa elección.

Estas ventajas enumeradas, que traerían aparejada la implementación de la BUP, no son exclusivas de ese instrumento de votación, sino que hoy son parte de las costumbres de los/as votantes o están previstas tanto en el Código Electoral Nacional como en la Ley 26571.

En otro orden de cosas, resulta falso sostener que la boleta única resuelve el problema de la lista sábana. Con la boleta única, que también es cerrada y bloqueada, el elector/a vota una lista completa y no puede elegir candidatos/as de una u otra lista.

También es falso que de esta manera pueda prescindirse de los/as fiscales partidarios o directamente no se requiera de la fiscalización. La boleta única puede concebir mayores niveles de impugnación porque sabemos que cuando la Cámara Nacional Electoral revisa aquellos votos impugnados en una mesa de votación, siempre termina decidiendo en favor de la voluntad del elector/a de haber elegido por una boleta partidaria, pero, en este caso, cualquier marca fuera del recuadro puede ser impugnada por los/as fiscales presentes y no podrá saberse cómo tener en cuenta la voluntad del/la votante. Cabe agregar que durante toda la jornada electoral los/as fiscales colaboran en las tareas de control del acto comicial.

Finalmente, nos queda por analizar si la implementación de la BUP produce una reducción de los costos económicos de la elección. A favor de la boleta única se suele decir que las elecciones generales son muy caras y que su implementación abarataría los costos, pero tampoco es más barata que el sistema actual de boleta partidaria. Así lo ha demostrado la presentación que la ex Directora Nacional Electoral, Diana Quiodo, hizo el día 24 de mayo de 2022<sup>11</sup> en la reunión conjunta de las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Justicia y de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación en las que se debatía el proyecto de BUP. Tal como expuso la Lic. Quiodo, el costo por votante de la impresión de boletas en las elecciones provinciales de Córdoba o de Santa Fe, donde se vota con boleta única, es bastante más alto que el que pagó el Estado nacional por las boletas partidarias en 2021. En su presentación señaló que en las últimas elecciones de Santa Fe, contando las primarias y las generales, la provincia gastó \$169,30 por elector para imprimir la boleta, mientras que el Estado nacional gastó \$119,70 en concepto de aporte por boleta por cada elector/a, es decir, la BUP costó un 40% más. Incluso, dicho cálculo no tuvo en cuenta los mayores gastos de logística que causaría, de cartelería y de cursos de capacitación para votantes y autoridades de mesa, y también de funcionarios/as judiciales.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la calidad del papel tampoco es la misma. La boleta única requiere para su impresión un papel de mayor calidad que el que requiere la boleta partidaria debido a que debe poder marcarse con bolígrafo sin que se rompa y, dado su tamaño, también doblarse para su introducción en la urna. Es evidente que las boletas partidarias y las boletas únicas no tienen la misma superficie.

---

11 Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ZIBQ-9hvm0>.

#### 4. Desventajas de la boleta única papel

Es innegable que el voto con boleta única papel resulta ser más enmarañado para los electores/as y para el escrutinio de mesa. Los electores/as deben encontrar y marcar cada opción, ya sea lista completa o por categoría, y dicha marca debe ser muy clara y precisa.

De ahí que el diseño de la boleta única papel sea determinante: debe ubicar cuidadosamente los casilleros, de manera precisa y sencilla, para marcar cada opción y evitar la confusión del votante. Por ejemplo, ubicar muy cerca la casilla de lista completa a la de una de las candidaturas a gobernador/a podría confundir a cierta cantidad de electores que, pensando que están votando por todas las categorías de un espacio (lista completa), terminan haciéndolo solo por el gobernador/a, votando en blanco para el resto de la categorías.

Puede sonar trivial o sumamente anecdótico el detenernos en el tema del diseño de la boleta única, no obstante, debemos tener presente que, precisamente, en las elecciones presidenciales de Estados Unidos el diseño de la boleta única en el condado de Palm Beach causó numerosos errores en los/as votantes de Al Gore, quienes terminaron haciéndolo por el candidato Pat Buchanan. El diseño fue determinante.

En esas elecciones, las fórmulas eran demasiadas para poner una debajo de la otra en una misma boleta de un tamaño razonable, por lo que se decidió implementar un nuevo y original diseño que denominaron “mariposa”. Este consistió en una boleta dividida con un eje para marcar la opción y, repartidas en dos alas, a izquierda y derecha, las diez candidaturas más la opción del voto en blanco. Fueron once espacios, seis a un lado y cinco a otro. El efecto fue trágico para los/as votantes distraídos, los de avanzada edad o para quienes tenían problemas de visión (Figura 3).



Figura 3. Boleta única papel utilizada en Florida en ocasión de las elecciones presidenciales de Estados Unidos del año 2000. Fuente: Lacunza (2011).

Así, la opción para votar por Bush, primero en el orden, quedó bastante más clara que para hacerlo por Gore, que apareció segundo en la boleta, debajo de Bush. El problema fue que el

casillero a marcar por quienes deseaban votarlo en Palm Beach fue el tercero y no el segundo. El segundo casillero correspondió al candidato Patrick Buchanan, que se encontraba ubicado primero en la hilera de la derecha. El diseño de la boleta de votación en Palm Beach hizo que Buchanan obtuviera la insólita suma de 3407 sufragios. Hubo 19120 boletas impugnadas del distrito, porque muchos/as, al percatarse de su error, marcaron su voto dos veces.

El diseño de la boleta única papel hizo que el Partido Republicano obtuviera en Florida 537 votos más que el Demócrata, llevándose los/as 25 representantes al Colegio Electoral, donde Bush sería elegido presidente por tan solo una diferencia de 4 votos: 271 contra 267.

Finalmente, debemos referirnos al tamaño de la boleta única papel. Nos encontramos en un país con 706 partidos políticos, de los cuales 46 se encuentran en condiciones de presentar candidatos/as para presidente (Cámara Nacional Electoral, 2022). Es por esa razón que, al ingresar al cuarto oscuro, hay una infinidad de boletas. No se trata de un problema del instrumento de votación, sino de una regulación electoral que, evidentemente, facilita la conformación de partidos políticos y en muchos distritos, debido a estrategias políticas que multiplican colectoras o acoples. Todo ello contribuye a que no nos resulte sencillo encontrar la boleta que nos gusta y que alarguemos nuestra estadía en el cuarto oscuro. Pero ninguna de estas decisiones va a ser más clara ni más simple si en lugar de mirar boletas partidarias de distintos colores y con fotos sobre una fila de pupitres vemos listas con tipografía chica sobre un solo rectángulo de papel (BUP).

Nos referimos al tamaño de la boleta única de papel y, por ello, mencionamos la probable cantidad de fórmulas presidenciales sumadas a otras tantas combinaciones posibles con cargos distritales. Ello posibilitaría que hablemos de una boleta única del tamaño de un afiche de los que se colocan en la vía pública (un papel de aproximadamente 148 x 110 cm). Eso, respecto al tamaño de la boleta, ¿y el tamaño de la urna?

## 5. La boleta en el mundo

En nuestra región, tres países utilizan el sistema de boleta partidaria: Argentina, Uruguay y Brasil (con voto electrónico desde 2003), tres países que no presentan características de elecciones sospechadas de fraude y en los que distintos partidos políticos se traspasan el gobierno entre sí, siendo la alternancia en el poder una característica de estos. Más aún, el caso de Uruguay es presentado en estos lares como ejemplo de democracia.

Uruguay no la incorporó porque no la requiere, debido a su alto nivel de integridad y confianza electoral”, analiza en diálogo con Infobae Daniel Zovatto, director regional para Latinoamérica de IDEA Internacional (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral). (Putruele, 2022, párr. 9)

Así, Uruguay tiene un alto nivel de integridad de confianza e integridad electoral, pero

Argentina no porque utiliza el sistema de boleta partidaria, el mismo que utiliza Uruguay. Una conclusión difícil de sostener racionalmente.

Al respecto, sostiene Dolores Gandulfo (2022), directora del Observatorio Electoral de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPPAL) y miembro del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina:

En nuestra región actualmente, además de Argentina, Uruguay es el único país que contempla en su normativa la utilización de boletas partidarias para los procesos electorarios. En este país la utilización de la boleta partidaria no conlleva cuestionamiento alguno sobre la integridad y confianza electoral histórica de la ciudadanía, siendo uno de los países del mundo, y el primero en América Latina, que mejor puntaje obtuvieron en el índice de democracias elaborado por The Economist en 2021, con la máxima calificación en la organización y desarrollo de procesos electorales. (párr. 11)

En Europa, la mayoría de los países han adoptado el sistema de boleta única, salvo Francia, España y Suecia, otro ejemplo de democracia confiable en el mundo.

Otro de los ejemplos de la utilización de la boleta partidaria es Suecia que, siendo una democracia parlamentaria, ocupa el cuarto puesto en el índice de democracia anteriormente citado, considerado una democracia plena respecto de los procesos electorales, el funcionamiento de gobierno y la participación y cultura política. Suecia utiliza este instrumento de votación con boletas según los partidos políticos y de tres colores distintos: amarillas para las elecciones parlamentarias; azules para las elecciones regionales y blancas para las elecciones municipales. (Gandulfo, 2022, párr. 13)

El sistema más común que se observa en la región es el modelo de tantas boletas únicas como categorías electorales se ponen en juego, como por ejemplo en México, Colombia, Ecuador y Bolivia. Este mismo modelo fue introducido en Argentina, como ya vimos, por la provincia de Santa Fe.

Pese a las diatribas discursivas, no fue el modelo adoptado por los diputados/as argentinos/as, que por todo argumento señalaban que Argentina es de los pocos países de la región que no utilizaban la boleta única.

## **6. Las características de la boleta única papel aprobada en Diputados**

Antes de señalar las características del sistema de BUP que recibió media sanción de la Cámara de Diputados de la Nación, objeto de este apartado, creemos oportuno distinguir los dos modelos existentes de boleta única: uno es el de una sola boleta única, es decir, en una misma boleta se incluyen todas las categorías electorales (presidente/a, diputados/as, senadores/as,

gobernador/a, etc.) por las que el elector/a manifestará sus preferencias, pudiendo ser estas de diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial o municipal); otro es el que presenta tantas boletas únicas como categorías electorales, es decir, habrá una boleta única para presidente/a y vicepresidente/a, otra para diputados/as, otra para senadores/as, otra para gobernador/a y así sucesivamente. Este es el modelo usado en la mayoría de los países latinoamericanos.

El primer modelo descripto es el que adoptó la provincia de Córdoba, mientras que el segundo es el que se implementa en Santa Fe. Como veremos a continuación, la Cámara de Diputados optó por el modelo cordobés.

El proyecto aprobado que establece la BUP para las elecciones nacionales propone concentrar toda la oferta electoral para cargos nacionales en una única planilla de papel, la cual se divide en filas horizontales para cada una de las agrupaciones políticas que compiten. Por cada tramo y por cada alianza electoral, habrá un casillero vacío.

El elector/a, para hacer su selección, deberá marcar solamente una opción por cada categoría: si marca dos o más casilleros, el voto se considerará nulo, mientras que si no marca ningún casillero, se considerará voto en blanco en esa categoría específica. Para el caso de que una agrupación política no presente candidatos en alguna de las categorías, se incluirá en ese espacio la inscripción “no presenta candidatos”.

La BUP deberá indicar, como mínimo, los nombres de los primeros/as cinco candidatos/as de la lista de diputados/as nacionales (a excepción de los distritos que elijan un número inferior, en cuyo caso se consignarán el total de los candidatos/as), incluyendo fotografías a color de los primeros dos candidatos/as (de acuerdo a la ley de paridad de género, serán un hombre y una mujer, o viceversa). De la misma manera deberá hacerse con el tramo de candidatos/as a representantes del Parlasur por el distrito nacional, en cambio, para el caso de candidatos/as a representantes del Parlasur por el distrito provincial, solo se incluirá la fotografía del candidato/a titular.

En el caso de realizarse elecciones presidenciales, deberán aparecer con fotografía color ambos/as integrantes de la fórmula presidencial. En la categoría de senadores/as nacionales, aparecerán con fotografía color los dos candidatos/as titulares.

Además, la boleta deberá incluir un casillero para que el elector/a pueda marcar su voto por lista completa, que solo podrá contener el nombre de la agrupación política y la sigla, monograma, escudo o emblema con el que se identifique más el número de lista.

Para facilitar el voto de las personas ciegas, se elaborarán planillas de boleta única en alfabeto braille, las que deberán estar disponibles en cada lugar de votación.

Las listas completas de candidatos/as de todos los partidos o agrupaciones políticas deben ser publicadas en afiches o carteles en cada cabina de votación (cuarto oscuro), asegurándose de que tengan una adecuada visibilidad.

Se considerará voto en blanco cuando el/la votante deje vacía alguna categoría, saldándose de esta manera el debate acerca de que un casillero para el voto en blanco podría llevar a confusión al elector/a, más aún en el caso de que quisiera marcar el voto para el partido político de su preferencia en algunas categorías y, al mismo tiempo, marcar el voto en blanco en las categorías restantes.

El orden de ubicación de las listas de las coaliciones electorales se resolverá por sorteo tanto para las PASO como para las elecciones generales.

También se enumeran los requisitos para la confección de la boleta única, que deberá estar adherida a un talón donde se indique serie y numeración correlativa. En el cuerpo de las boletas únicas no habrá ningún tipo de numeración ni orden correlativo. Al dorso se incluirán las instrucciones para el voto y también casilleros para que el presidente/a de mesa y los/as fiscales puedan firmar al entregarle la boleta al/a la votante.

La impresión de las boletas únicas de papel, de los afiches con la publicación de las listas o de candidatos/as propuestos por las agrupaciones políticas y de las actas de escrutinio y cómputo estarán a cargo del Poder Ejecutivo.

## 7. Reflexiones finales

Comenzamos preguntándonos si para fortalecer la calidad y transparencia del proceso electoral en nuestro país es necesario modificar el instrumento de votación utilizado para expresar la voluntad del elector. Rápidamente respondemos que no; en primer lugar, porque se trata solamente del instrumento para que los/as electores ejerzan su voluntad el día de las elecciones, a pesar de ser el componente central del proceso electoral.

En ese sentido, Alberto Dalla Vía (2021) sostiene que “[y]a se sabe muy bien que todos los sistemas son falibles y por lo tanto la clave está en el control a cargo de una autoridad independiente” (p. 142).

La transparencia del proceso electoral argentino, siempre con la utilización de la boleta partidaria, se demuestra contundentemente con algunos datos. No se han registrado en elecciones nacionales casos de fraude electoral desde 1983 a la fecha. Cuando hablamos de “fraude” nos referimos al resultado de las maniobras destinadas a alterar los resultados en una escala capaz de producir efectos electorales.

En las elecciones nacionales que se llevan a cabo en nuestro territorio, el octavo en magnitud a nivel mundial, cuya extensión de norte a sur es de 3694 km y entre los extremos occidental y oriental es de 1408 km –dando un total de 2780000 kilómetros cuadrados–, en un día de votación funcionan aproximadamente unas 102 mil mesas electorales en más de 17 mil lugares de votación, más las casi 2 mil mesas adicionales en casi 500 locales para extranjeros/as residentes con derecho a votar en elecciones locales, donde se encuentran habilitados/as para votar más de 34 millones de electores/as.

Todo lo cual requiere de una mayor cantidad de personas comprometidas en el operativo. Hablamos de más de 200 mil autoridades de mesa, más de 400 mil fiscales partidarios, 20 mil delegados/as judiciales, casi 100 mil efectivos de seguridad, 60 mil agentes permanentes o contratados del Correo Argentino y más de 1100 operadores informáticos. Todos ellos/as controlan la legitimidad de las elecciones nacionales.

A ello se le suman las medidas adoptadas por la Cámara Nacional Electoral para controlar

el despliegue y, especialmente, el repliegue de urnas y demás documentación que contienen los sufragios y los resultados. Para ello, se desplazan casi 10 mil vehículos del Correo Argentino afectados a la logística electoral, los cuales son monitoreados, ya que la distribución de los documentos y elementos sensibles tienen trazabilidad. Asimismo, se han incorporado medios tecnológicos para detectar desvíos de las rutas, demoras en el transporte o cualquier discrepancia entre los planes de despliegue y las rutas efectivamente transitadas.

Merecen párrafo aparte los cambios realizados respecto a los telegramas con los cuales se transmiten los resultados provisorios. Como bien sabemos, esos telegramas son confeccionados por las autoridades de cada mesa electoral, luego se entregan a los encargados/as del correo que se encuentran en cada lugar de votación, quienes los escanean y los envían de forma digital al centro de cómputos con el control de fiscales de mesa y fiscales informáticos de los partidos políticos. Es decir que cada uno de los telegramas confeccionados en cada mesa de votación se digitaliza en los establecimientos de votación para su posterior transmisión. Esta es una reglamentación de 2017 realizada por la Cámara Nacional Electoral, implementada a partir de 2019.

Para entender de lo que estamos hablando, en los más de 17 mil lugares de votación del país fueron escaneados, encriptados y transmitidos digitalmente más de 102 mil telegramas para su cómputo y difusión en el escrutinio provisorio. Estos pueden ser fotografiados por todos los fiscales informáticos partidarios que así lo requieran, quienes tienen acceso al seguimiento y control de cada etapa del proceso descrito.

Datos concretos de la realidad que nos demuestran que lo cierto es que los verdaderos guardianes/as de la democracia electoral son los ciudadanos/as,<sup>12</sup> quienes, en distintos roles, garantizan las condiciones de seguridad, integridad y confiabilidad electoral –imposibilitando cualquier intento de alteración de resultados– o también desarticulando los discursos que apuntan a sembrar dudas sobre la legitimidad electoral, independientemente del instrumento de votación utilizado.

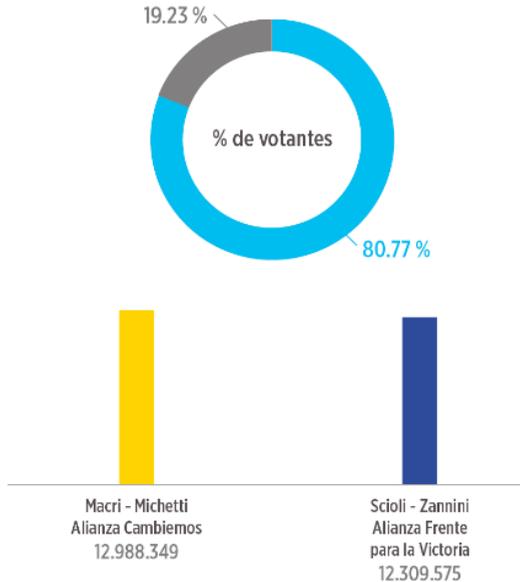
Resuelto al primer interrogante, debemos resolver si estamos ante una simple manifestación, en términos aristotélicos, de la faz agonal de la política; estamos hablando de la necesidad de quienes proponen la implementación de la boleta única de ganar una contienda. Claramente, responderemos que sí. ¿Por qué?, se preguntarán. Damos una categórica respuesta: porque cuando un sector político o académico comienza un debate legislativo sabiendo de antemano que sus chances son nulas o, al menos, escasas no busca producir una reforma parlamentaria, sino que lo que pretende es instalar una idea que le permita construir un relato que sirva a otros fines, que difieren de los expuestos en el debate.

Aquí detallamos minuciosamente los elementos que han cimentado la integridad y la confianza electoral histórica de la ciudadanía, sin cuestionar ninguno de los resultados electorales producidos a lo largo de los últimos 40 años. Sin ir más lejos, en 2015 la principal fuerza opositora

---

12 “... la construcción democrática requiere del aporte de todos los individuos que componen el cuerpo electoral” (Cámara Nacional Electoral, Acordada 128/2009).

sitora le ganó al oficialismo la presidencia por muy escaso margen<sup>13</sup> y no hubo ni una denuncia de fraude ni nadie le negó legitimidad a la fórmula triunfante.



**Figura 4.** Participación en las elecciones presidenciales 2015 y votos de las fórmulas más votadas.  
Fuente: Dirección Nacional Electoral (s.f.).

Entonces, debemos concluir que el único objetivo de quienes repiten estos falaces argumentos, tales como que la democracia está en peligro, no es velar por la integridad de las elecciones, sino despertar sospechas sobre los resultados que no los favorecen. Se trata, en definitiva, de la necesidad de quienes pretenden justificar resultados electorales adversos y no una necesidad del sistema democrático. Facundo Cruz (2022) sostiene que “[s]e usa la boleta única como un hecho políticamente correcto porque es una tendencia’, me dice y mete el dedo en la llaga Mario Riorda, politólogo y activista de la comunicación política” (párr. 10).

En Australia, en 1858, el Gobierno decidió transformar el modo de votación para garantizar que el voto sea secreto y evitar la manipulación electoral. Por ello, se concibió a “la boleta australiana” –hoy conocida como “boleta única”–, mediante la cual el Estado se hizo responsable de la impresión y distribución de una única papeleta por votante. Ese es el debate que se pretende reeditar en la Argentina, un país donde el voto es secreto y donde no hay evidencias de manipulación de la voluntad popular. Además, como ya se señaló en este trabajo, el Estado argentino debe garantizar que cada elector/a disponga en cada cuarto oscuro de la totalidad de la oferta electoral.

13 En 2015, Mauricio Macri ganó el balotaje por un margen de 2,6% sin que nadie cuestionara el resultado.

No se fortalece la democracia atacando a los partidos políticos, responsabilizándolos de inexistentes trampas que burlan la voluntad popular ni estigmatizando la participación de fiscales partidarios los días de votación porque ello debilita a los partidos políticos, limitando también la capacidad de futuras gestiones públicas. Quizás esa intención se esconda detrás de este debate.

## Bibliografía

- Alconada Mon, H. (10 de agosto de 2019). La credibilidad electoral de la Argentina está en juego. *The New York Times*.  
<https://www.nytimes.com/es/2019/08/10/espanol/opinion/argentina-paso-fraude.html>.
- Cámara Nacional Electoral. (2022). *Partidos Vigentes 29-12-2022*. <https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/datos/partidosdatos.php>.
- Cruz, F. (5 de mayo de 2022). *Boleta única: ventajas, desventajas y las reformas adicionales*. Cenital. <https://cenital.com/boleta-unica-ventajas-desventajas-y-las-reformas-adicionales/>.
- Cruz, F. y Aguerre, T. (7 de junio de 2022). *Una impresión, dos mitos y una propuesta sobre la BUP*. Cenital. <https://cenital.com/una-impresion-dos-mitos-y-una-propuesta-sobre-la-bup/>.
- Dalla Vía, A. (2021). *Derecho Electoral, Teoría y Práctica* (1ª ed.). Rubinzal-Culzoni.
- Di Lello, J. (2019). Elecciones 2019. *Télam Digital*. <https://www.telam.com.ar/notas/201907/373587-el-fiscal-di-lello-dice-que-es-absolutamente-imposible-que-haya-fraude.html>.
- Dirección Nacional Electoral. (s.f.). *Elecciones 2015*. <https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultadosyestadisticas/2015#13>.
- Gandulfo, D. (7 de junio de 2022). *El instrumento de votación y la consolidación democrática: los ejemplos del mundo*. Cenital. <https://cenital.com/el-instrumento-de-votacion-y-la-consolidacion-democratica-los-ejemplos-del-mundo/>.
- Gonçalves Figueiredo, H. R. (2013). *Manual de Derecho Electoral*. Di Lalla.
- La Nación. (26 de octubre de 2015). *Elecciones 2015: resultados por provincia, municipio y comuna*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/elecciones-2015-resultados-en-vivo-por-provincia-municipio-y-comuna-nid1839396>.
- Lacunza, S. (30 de agosto de 2011). Una “papeleta” fallada puso a Bush en la Casa Blanca. *Ámbito Financiero*. <https://www.ambito.com/edicion-impres/una-papeleta-fallada-puso-bush-la-casa-blanca-n3699653>.
- Observatorio Electoral Argentino. (27 de octubre de 2015). *Los resultados de la elección bonaerense*. <https://oear.cippec.org/novedades/los-resultados-de-la-eleccion-bonaerense/>.
- Pigna, F. (s.f.). *Historias de votos cantados y de “fraudes patrióticos”*. El Historiador. [https://www.elhistoriador.com.ar/historias-de-votos-cantados-y-de-fraudes-patrioticos/#\\_ftn1](https://www.elhistoriador.com.ar/historias-de-votos-cantados-y-de-fraudes-patrioticos/#_ftn1).
- Pomares, J., Leiras, M. y Page, M. (2013). *La experiencia de administrar una mesa en las PASO 2013. Autoridades de mesa, fiscales y boletas*. CIPPEC. <https://www.cippec.org/publicacion/la-experiencia-de-administrar-una-mesa-en-las-paso-2013-autoridades-de-mesa-fiscales-y-boletas/>.
- Putruele, M. (4 de mayo de 2022). Boleta Única de Papel: cuándo y dónde nació, por qué es tan confiable

y cuáles son los únicos países de América Latina que todavía no la usan. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2022/05/04/boleta-unica-de-papel-cuando-y-donde-nacio-porque-es-tan-confiable-y-cuales-son-los-unicos-paises-de-america-latina-que-todavia-no-la-usan/>. Tchintian, C. (5 de mayo de 2022). *Boleta única de papel: un debate sobre cómo seguir fortaleciendo la democracia*. CIPPEC. <https://www.cippec.org/textual/boleta-unica-de-papel-un-debate-sobre-como-seguir-fortaleciendo-la-democracia/>.