

# Boleta Única en Papel: ¿Resolver problemas inexistentes con soluciones mágicas?

Por estos días asistimos al debate parlamentario por la reforma del instrumento de votación. La Cámara de Diputados de la Nación se apresta a dejar atrás la boleta múltiple partidaria para imponer la Boleta Única en Papel (BUP) en las próximas elecciones legislativas de 2025.



Jorge Borgognoni: "La boleta única es uno de los elementos del sistema electoral que siempre está en jaque y en duda" | Cedoc Perfil



**Emiliano Centanni (\*), Sebastián Galmarini (\*\*) y Aníbal Torres (\*\*\*)**

29-09-2024 11:39

Por estos días asistimos al debate parlamentario por la reforma del instrumento de votación. La Cámara de Diputados de la Nación se apresta a dejar atrás la boleta múltiple partidaria para imponer la Boleta Única en Papel (BUP) en las próximas elecciones legislativas de 2025. Pareciera que esta reforma al Código Nacional Electoral soluciona los muchos problemas que aparecen sistemáticamente en ríos de tinta, pero que no se verifican en la realidad (o se magnifica su presencia), se inscriben en declaraciones propias de la competencia electoral coyuntural, o directamente son falsedades intencionadas.



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 caso del impulso a la reforma del instrumento de emisión del sufragio, como en otros, se constata 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, el Poder Ejecutivo, tejiendo acuerdos políticos con parte de lo que hasta diciembre pasado denominaba peyorativamente como “la casta”, está decidido a avanzar con la aprobación parlamentaria de la BUP.

Al evaluar el presente intento de reforma, es crucial analizarla en profundidad y con rigor, despojándose de falacias, mitos o soluciones mágicas, y centrándose en los beneficios y costos reales que puede generar, tanto para el sistema electoral, en particular, como para la calidad democrática, en general.

## ESTO NO LES GUSTA A LOS AUTORITARIOS

**EL EJERCICIO DEL PERIODISMO PROFESIONAL Y CRÍTICO ES UN PILAR FUNDAMENTAL DE LA DEMOCRACIA. POR ESO MOLESTA A QUIENES CREEN SER LOS DUEÑOS DE LA VERDAD.**

HOY MÁS QUE NUNCA

[SUSCRIBITE](#)



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

Los sistemas electorales representan estructuras compuestas por una gran cantidad de elementos constitutivos que pueden ser combinados de diversas formas, de las que, según su articulación, se pueden reforzar, compensar o neutralizar sus efectos. 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. A partir de lo señalado por especialistas como Gary Cox, los sistemas electorales se componen de 5 elementos 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.

Estos sistemas, en sí mismo complejos, son los que 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 partidarias. Pero en

ningún caso se trata de decisiones meramente técnicas o neutrales, sino que todos los sistemas tienen efectos.

**“Lo que se presenta como ‘la’ reforma al sistema electoral nacional, aborda fundamentalmente un único elemento: el instrumento de votación”**

El hecho de que la BUP se impulse en un año no electoral y que tome algunas experiencias subnacionales (tanto provinciales como locales), es saludable. No obstante, dando por descontado el carácter auto-interesado de la modificación propiciada, cabe referir que lo que se presenta como “la” reforma al sistema electoral nacional, aborda fundamentalmente un único elemento: el instrumento de votación. Lo curioso es que 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).

En este sentido, en el impulso a la BUP no sólo se confunde el nivel de la ingeniería o relojería electoral con el de la fontanería (o gobernanza) electoral, sino que se magnifican 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 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). 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 por Fabrice Lehoucq (para Costa Rica) y Todd Eisenstadt (para México), 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.

## **La BUP, entre mitos y falacias**

En línea con lo que señalamos en 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, un estudio de María Page y Pedro Antenucci, empleando un “análisis forense de las elecciones” (realizado con posterioridad a los comicios) entre sus principales hallazgos tenemos los siguientes:

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) no sólo que no es “el” problema de nuestro régimen político, 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).

De manera entonces que hay que ser cuidadosos en los análisis, porque la boleta electoral cumple un rol fundamental no solo en la ordenación de la oferta electoral, sino también en garantizar que la o el votante pueda expresar su preferencia de manera clara y sencilla. En el sistema actual 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.

**“Al agrupar todas las opciones electorales en una sola hoja, se incrementa la posibilidad de errores por parte de los votantes”**

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 parte de un diagnóstico equivocado, puesto que se identifican problemas inexistentes o marginales. Veamos a continuación otros aspectos a tener en cuenta, según 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 única requiere de un papel y una impresión especial, debido a sus características de diseño y tamaño. Este tipo de papel no solo es más caro, sino que también requiere medidas adicionales de seguridad para evitar falsificaciones, 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 del sufragio.

Además, la producción y distribución de la BUP representa un desafío logístico considerable. En el sistema actual, las boletas de cada partido son producidas y distribuidas por las propias fuerzas políticas, lo que distribuye la carga de trabajo y costos. Con la BUP, el Estado sería responsable de imprimir y distribuir todas las boletas,

lo que implicaría un esfuerzo adicional y mayores gastos en comparación con el sistema actual.

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.

Debe tenerse en cuenta además que las dificultades en el marco del federalismo electoral, puesto que si la elección es simultánea (según 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 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 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 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.

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) a un sistema “ciudadano-céntrico”. Así, en la clásica tensión “representación” versus “gobernabilidad”, la BUP se inclina claramente

por la primera, con lo cual se volvería más dificultosa la coordinación para políticas públicas de calidad.

## **Balance de cara al desafío de una reforma electoral integral**

Tengamos en cuenta que no todas las democracias consideradas avanzadas (como España) 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. Si bien es posible mejorar el sistema electoral actual (que, desde luego, es perfectible), las soluciones propuestas deben estar respaldadas por un análisis riguroso y sin sesgos cognitivos.

La adopción de la BUP, aunque puede conllevar beneficios potenciales, como la simplificación y garantización 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.

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 está impulsando el oficialismo y sus aliados coyunturales.

**“El sistema actual permite a las y los electores identificar con facilidad la opción electoral de sus preferencias y emitir el voto con agilidad”**

Debe tenerse en claro que no buscamos oponernos a la discusión sobre la necesidad o no de una reforma electoral, 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 históricos como nuevos, tengan igualdad de oportunidades para competir. Por lo demás, la estatización total del proceso electoral 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 y difusión de sus propuestas.

En corto tiempo, en Argentina ya rompimos varios aspectos de nuestra economía y de nuestra sociedad. No rompamos una de las pocas cosas que funcionan bien en nuestra forma de ejercer nuestro derecho a elegir y ser elegidos. A veces se olvida que, como indica el sentido común, lo mejor suele ser enemigo de lo bueno.

*(\*) Politólogo (UBA-Univ. Salamanca-Univ. Segovia)*

*(\*\*) Politólogo (UBA-UNSAM)*

*(\*\*\*) Politólogo (UNR-UNSAM)*