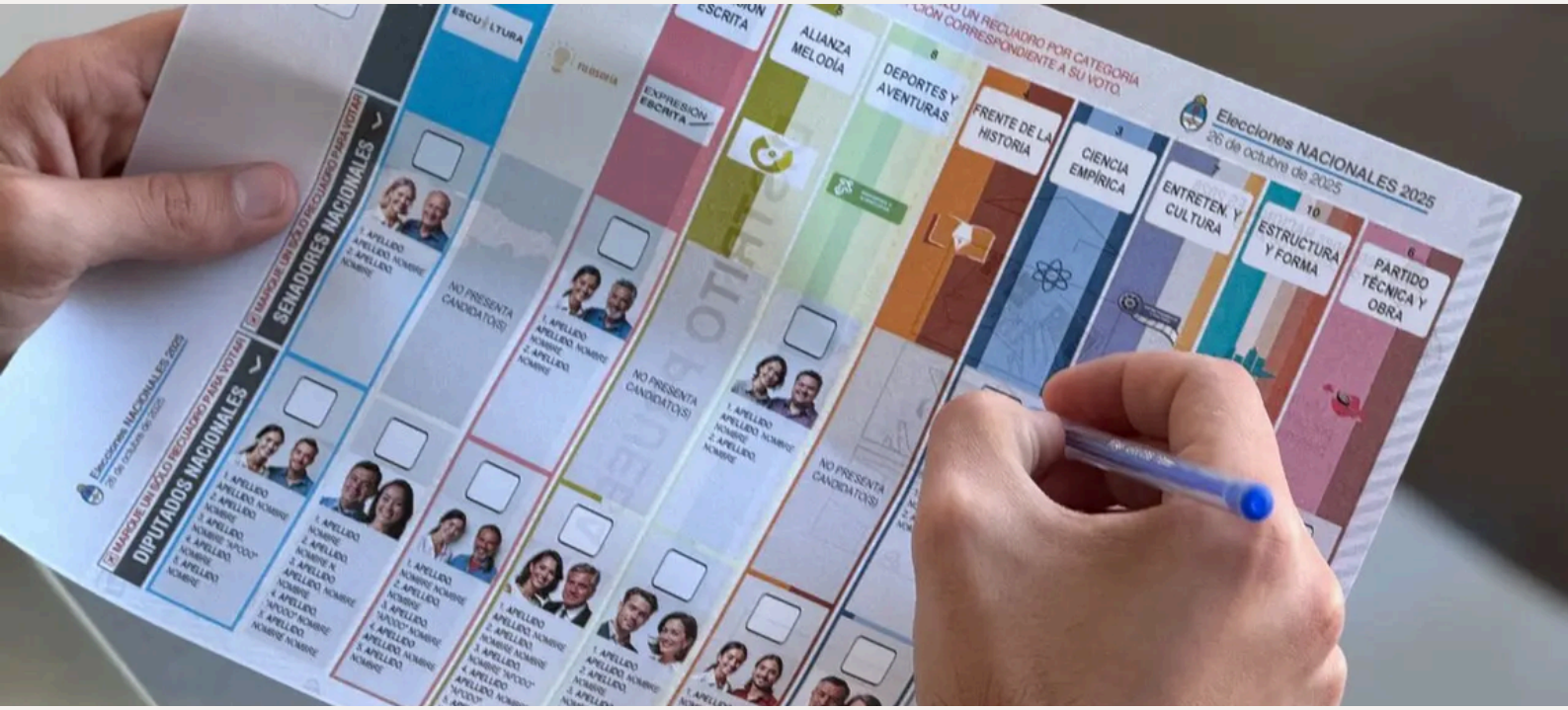
Trabajo Integrador Final Licenciatura en Ciencia Politica

Más que una Boleta

El proceso de agendación de la Boleta Única de Papel en Argentina (2008-2024)



Por:
Martina Calzada

Directora: María Lourdes Lodi

Co Directora: María Laura Sartor

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de Rosario

AGRADECIMIENTOS:

A mi mamá que desde chica me demostró que lo importante está en hacer lo que me apasiona.

A mi papá que me trasmitió todo lo que significa ser una buena profesional y sobre todo una buena persona.

A mis hermanas que fueron y serán toda mi vida las personas que más admiro y **a mis sobrinos** que son lo que más amo en esta vida.

A mi familia elegida: Rocío, Renata, Julia, Marina, Lucía y Sol que serán siempre mi hogar, el lugar más seguro y amoroso que tengo.

A Juan que desde el momento en que me hizo volver a creer en la política construimos un futuro mejor juntos.

A mis amigos de la Grogue que fueron una parte imprescindible de mi paso por la facultad entendiendo que el camino no es individual y me hicieron parte con su amistad de lo colectivo.

A Carola y Julián que estuvieron desde el primer final hasta el último, la mejor compañía que pude tener en cada tarde de estudio.

Zane, Luli, Ceci y Pedro que me brindan una amistad incondicional que me abraza todos los días.

A mis directoras que desde primer año fueron para mí una referencia profesional y académica.

A la Universidad Pública y Gratuita que refleja en su existencia la grandeza de nuestra patria.

Y por último quiero agradecer a quienes sin darse cuenta construyen el futuro de esta universidad todos los días, que apuestan a la construcción colectiva a pesar de que el contexto empuje hacia lo individual. Mi convicción para militar estos años la encontré en cada uno de ustedes y es mi orgullo total decirme su compañera. **Gracias Febo Asoma, gracias QTP.**

ÍNDICE:

CARÁTULA.....1
AGRADECIMIENTOS:.....2
ÍNDICE:.....3
INTRODUCCIÓN:.....4
CAPÍTULO 1: Análisis preliminar de las herramientas teóricas.....7
1.1 Consideraciones sobre sistemas electorales.....7
1.2. Cambio institucional:.....9
1.3.Políticas Públicas: proceso de agendación y actores.....10
CAPÍTULO 2: La Boleta Única de Papel: antecedentes, agenda pública y sanción legislativa en Argentina.....14
2.1. La Boleta Única de papel: definición, antecedentes y debate en la literatura.....15
2.2 Antecedentes Legislativos de Boleta Única de Papel en Argentina en el período 2008-2021: 17
Distribución temporal.....19
Procedencia Provincial y Partidaria.....23
Diseño de Boleta Única propuestos en el ámbito legislativo.....25
Fundamentos presentados en los proyectos de Ley.....27
Similitudes y discordancias entre los proyectos de ley.....29
2.3 Boleta Única de Papel en las provincias argentinas: antecedentes directos.....31
Diseños de la Boleta Única de Papel:.....31
Provincia de Santa Fe:.....31
Provincia de Córdoba:.....34
Provincia de Mendoza:.....36
2.4. La Boleta Única de Papel en la agenda pública: sociedad civil y medios de comunicación en el periodo 2011 a 2021.....39
2.4.1.- Año 2011: la implementación provincial como detonante del debate nacional.....40
2.4.2. Años 2015–2016: la crisis tucumana, la CNE y el debate de reforma bajo Cambiemos.....43
2.4.3- Años 2020–2021: Pandemia, pluripartidismo y el rol de la Fundación RAP.....48
2.5. De la agenda pública a la agenda decisoria y legislativa.....51
2.5.1. El bloqueo en el Senado y la reconfiguración de 2023.....51
2.5.2. Los proyectos legislativos 2022–2024: continuidades, disputas de diseño y negociaciones 57
2.5.3. El debate legislativo: actores, argumentos frente a la sanción de la Ley 27.781.....62
2.5.4. Ley 27.781: El diseño final y su implementación.....66
CAPÍTULO 3: Intereses, argumentos y poder: la BUP como disputa sobre las reglas del juego.....71
3.1. Una reforma política detrás de un instrumento técnico.....71
3.2. Los actores: quiénes impulsaron la reforma y quiénes la resistieron.....73
3.3. El triunfo de Milei: una nueva forma de hacer política y su vínculo con la reforma electoral.....78
3.4. El diseño aprobado y la primera implementación: entre la negociación política y la evidencia empírica.....80
CONCLUSIONES:.....83
BIBLIOGRAFÍA:.....87

INTRODUCCIÓN:

Resulta más que pertinente, para quien estudia Ciencia Política, abordar los sistemas electorales como eje de un trabajo de investigación. Sin embargo, no es únicamente esa motivación disciplinar la que me lleva a elegir esta temática. El 1 de octubre de 2024 se sancionó en Argentina la Ley N.º 27.781, que establece la implementación de la Boleta Única de Papel a nivel nacional, modificando por primera vez desde el retorno de la democracia en 1983 el instrumento mediante el cual los ciudadanos emiten el sufragio.

A partir de ese hecho surge la pregunta que orienta esta investigación: ¿cómo fue el proceso mediante el cual la Boleta Única de Papel se incorporó a la agenda pública y fue sancionada como ley nacional en Argentina entre 2008 y 2024? Inevitablemente, cuando se abre ese interrogante, también se habilita la posibilidad de indagar en las condiciones que hacen posible la emergencia de un tema como objeto de acción estatal: ¿qué ocurrió en los años previos a la sanción de la ley? ¿Por qué este cambio se produjo en este momento y no en otro?

Todo proceso de política pública conlleva una estructuración política. Un instrumento impulsado por actores específicos, que se inscribe en una agenda determinada, que se construye de una forma y no de otra, atravesado por tensiones, discusiones, defensas y rechazos. Si las reglas del juego electoral no son neutrales, como señalan los estudios sobre sistemas electorales, entonces modificarlas es siempre una decisión política. Y si es una decisión política, tiene actores, tiene intereses, tiene ganadores y perdedores. Entender quiénes son, desde dónde actúan y de qué manera construyen o resisten la demanda por la reforma es lo que este trabajo se propone reconstruir. Todo ello remite, en última instancia, a uno de los temas más relevantes para la Ciencia Política: el poder, su configuración y la posibilidad de observarlo incluso en aquello que, a primera vista, podría parecer menor, como un instrumento de votación.

El objeto de estudio es el proceso de agendación de la Boleta Única de Papel en Argentina entre 2008 y 2024. El objetivo general es reconstruir ese proceso, identificando los actores que intervienen en él, los argumentos que movilizan y las condiciones institucionales y políticas que hacen posible, y durante tanto tiempo imposible, la reforma. De ese objetivo general se desprenden tres objetivos específicos: sistematizar y analizar los proyectos

legislativos presentados en el Congreso Nacional entre 2008 y 2024; reconstruir la presencia de la BUP en la agenda pública a partir de la cobertura mediática y la intervención de organizaciones de la sociedad civil; y analizar el proceso que conduce a la sanción de la Ley 27.781, atendiendo a los actores, los argumentos y las condiciones que lo hacen posible.

La investigación es de carácter cualitativo. Siguiendo a Valles (1999), este enfoque se caracteriza por su flexibilidad y por la articulación dinámica entre teoría y trabajo empírico, orientándose a comprender procesos y relaciones antes que a medir variables aisladas. En la misma línea, Tarrés (2013) señala que la investigación cualitativa supone observar, reconstruir e interpretar fenómenos sociales en su contexto, reconociendo su carácter dinámico y multidimensional. Como plantean King, Keohane y Verba (2000), ese carácter cualitativo no implica menor rigurosidad sino la construcción de inferencias válidas a partir de evidencia empírica mediante procedimientos sistemáticos y explícitos.

Siguiendo dicha metodología, el trabajo se organiza en tres capítulos. El primero presenta las herramientas teóricas que orientan el análisis articulando tres perspectivas complementarias. El neoinstitucionalismo histórico y el concepto de path dependency, desarrollados por North (1990), Pierson (2004) y Marenco (2006), permiten comprender por qué el sistema de boleta partidaria muestra una resistencia tan prolongada al cambio y bajo qué condiciones esa resistencia se erosiona. Los aportes de Subirats et al. (2012) sobre actores y políticas públicas permiten situar a quienes intervienen en el proceso, con sus recursos, sus estrategias y sus márgenes de maniobra. Y los desarrollos de Aguilar Villanueva (1993) sobre formación de la agenda y de Majone (1997) sobre argumentación y política pública permiten comprender cómo una demanda logra, o no, convertirse en objeto de acción gubernamental.

El segundo capítulo de este trabajo reconstruye el proceso de agendación de la BUP entre 2008 y 2024, a partir del análisis de los proyectos legislativos, los antecedentes provinciales, la presencia del tema en la agenda pública y el proceso que culmina en la sanción de la Ley 27.781 tras el triunfo electoral de Javier Milei. Para llevarlo a cabo, el recorrido se organiza en cinco ejes: el primero (2.1) define y contextualiza al instrumento del cual estaremos hablando: la Boleta Única de Papel. El segundo (2.2) reconstruye el recorrido legislativo entre 2008 y 2021 realizando un relevamiento y sistematización de los proyectos de ley de Boleta Única de papel presentados en ambas cámaras del Congreso Nacional entre 2008 y 2024, a partir de la consulta del buscador oficial de la Honorable Cámara de Diputados y del

Honorable Senado de la Nación. Se excluyen los proyectos referidos a la Boleta Única electrónica y aquellos que no cuentan con texto completo disponible. El tercero (2.3) describe los modelos de Boleta Única de Papel provinciales que precedieron a la nacional, focalizando específicamente en las provincias de Córdoba, Mendoza y Santa Fe. El cuarto eje (2.4) es el análisis de la agenda pública: se releva la cobertura mediática y la producción de organizaciones de la sociedad civil en los momentos de mayor concentración de proyectos legislativos, priorizando fuentes periodísticas, documentos institucionales y producciones de organizaciones de la sociedad civil. El quinto y último eje (2.5) busca reconstruir el proceso que llevó de la agenda pública a la decisoria, pasando por la media sanción en el año 2022, reconstruyendo el bloqueo que se llevó a cabo en el senado de dicho proyecto, la reconfiguración del parlamento posterior a las elecciones de 2023 hasta las decisiones que se tomaron a partir de allí en torno al diseño final y el debate que llevó a la sanción de la Ley 27.781 en el año 2024.

El tercer capítulo toma con más énfasis que los anteriores una perspectiva interpretativa, buscando responder por qué la reforma tardó dieciséis años en prosperar, quiénes la impulsaron y quiénes la resistieron, qué conexión tiene la llegada al Ejecutivo de Javier Milei con la aprobación de la BUP y qué revela la primera implementación nacional del instrumento en octubre de 2025. Para ello, se incorpora el análisis del informe de observación electoral producido por el Observatorio Político Electoral de la Universidad Nacional de Rosario (OPE-UNR) a partir de la jornada del 26 de octubre de 2025, que aporta la primera evidencia empírica sobre el funcionamiento del instrumento en su implementación nacional.

CAPÍTULO 1: Análisis preliminar de las herramientas teóricas.

Para abordar el proceso que condujo a la adopción de la Boleta Única de Papel, resulta necesario inscribir el análisis en una serie de discusiones teóricas en torno a los sistemas electorales y las reformas institucionales. Lejos de constituir un campo meramente técnico, el estudio de los sistemas electorales ha sido abordado desde múltiples perspectivas que coinciden en destacar su carácter político y no neutral.

Con ese propósito, el presente capítulo se organiza en torno a tres ejes analíticos complementarios. En primer lugar, se examinan los debates teóricos sobre los sistemas electorales, atendiendo tanto a sus efectos sobre el sistema de partidos y la representación política como a las dimensiones que los constituyen como institución. En segundo lugar, se abordan los enfoques sobre el cambio institucional y las reformas electorales, con especial atención al neoinstitucionalismo histórico y al concepto de *path dependency*, que permiten dar cuenta de por qué estos sistemas tienden a la estabilidad y bajo qué condiciones se producen transformaciones en sus reglas. En tercer lugar, se recuperan los aportes de la teoría de las políticas públicas —en particular, el enfoque de Aguilar Villanueva sobre la formación de la agenda de gobierno— para comprender de qué modo una cuestión logra convertirse en objeto de acción estatal, dimensión indispensable para analizar el proceso político que culminó en la sanción de la reforma electoral que incorporaba la BUP como instrumento de votación en nuestro país en el año 2024. Sumado a esto, los aportes de Subirats (2012) y Giandomenico Majone (1997) para comprender de qué modo los actores construyen y sostienen una demanda en la esfera pública dentro del proceso de agendación.

1.1 Consideraciones sobre sistemas electorales

El sistema electoral constituye uno de los dispositivos institucionales más directamente vinculados a la forma en que una sociedad organiza su vida política. No se trata de un mecanismo neutral de traducción de votos en escaños: como señala Dieter Nohlen (1993), estos dispositivos no solo organizan la competencia sino que también configuran sus resultados. En la misma línea, Giovanni Sartori (1994) lo define como una "maquinaria de recompensas y castigos", mientras que George Tsebelis (1990) lo concibe como una institución redistributiva, en tanto toda modificación en sus reglas tiende a beneficiar a determinados actores en detrimento de otros. Esa dimensión política no es accesoria sino

constitutiva: el diseño de las reglas electorales nunca es inocente respecto de quién gana y quién pierde en la competencia que esas reglas organizan.

Desde esa perspectiva, Lourdes Lodi (2017) propone entender al sistema electoral como una institución política atravesada por intereses, negociaciones y disputas de poder, y no como un conjunto de normas técnicas neutrales. Distingue dos formas de analizar el sistema electoral que resultan centrales para este trabajo. Como variable independiente, el sistema electoral estructura la competencia política, incide en la representación, moldea el sistema de partidos y afecta la conducta de los votantes. En este plano, Lodi identifica cinco dimensiones fundamentales: magnitud del distrito, tipo de lista, método de selección de candidaturas, fórmula electoral y tipo de boleta, cada una de las cuales puede ser objeto de disputa institucional. Como variable dependiente, en cambio, el sistema electoral deja de ser el marco dentro del cual los actores compiten y se convierte en el objeto mismo de la disputa: sus reglas son el resultado de decisiones estratégicas adoptadas por actores con intereses definidos, y no el punto de partida neutral de la competencia política.

La literatura clásica sobre sistemas electorales se concentró históricamente en la primera de estas dimensiones, es decir, en los efectos del sistema sobre los partidos y la representación política. Maurice Duverger (1950) formuló la conocida asociación entre sistemas mayoritarios y bipartidismo, y entre sistemas proporcionales y multipartidismo. Douglas Rae (1967) introdujo el concepto de número efectivo de partidos para refinar ese análisis, y Arend Lijphart (1994) amplió la mirada al considerar que los sistemas electorales también afectan el vínculo entre partidos, ciudadanía y Estado, con consecuencias sobre la calidad de la representación y la dinámica legislativa. Sartori (1994), por su parte, incorporó una dimensión cualitativa al proponer que no basta con contar partidos sino que es necesario considerar su relevancia y el grado de polarización ideológica del sistema. Estas aproximaciones comparten el supuesto de que el diseño institucional tiene efectos estructurantes sobre la política: regula las formas de acceso y ejercicio del poder, y en ese proceso produce ganadores y perdedores que no son el resultado de la voluntad de los actores sino de las reglas que encuadran su competencia.

Sin embargo, como señala Lodi (2017), en las últimas décadas el foco de atención se ha desplazado hacia el análisis del sistema electoral como variable dependiente. Esa reorientación no implica abandonar la pregunta por los efectos sino agregarle una pregunta

anterior: ¿cómo se llegó a tener las reglas que se tienen, y bajo qué condiciones es posible cambiarlas? Para responderlas, resulta necesario pasar a analizar, en primer orden, los enfoques sobre cambio institucional

1.2. Cambio institucional:

Si el sistema electoral puede ser analizado como variable dependiente, la pregunta que se impone es la de cómo y bajo qué condiciones cambian las instituciones. Para responderla, resulta necesario detenerse en los enfoques sobre cambio institucional que la ciencia política ha desarrollado, con particular atención a sus supuestos sobre la racionalidad de los actores, el peso de los legados históricos y los mecanismos que explican tanto la estabilidad como la transformación de las reglas.

Un punto de partida inevitable es el institucionalismo de elección racional. En este enfoque, las instituciones se entienden como resultados de decisiones tomadas por actores que buscan maximizar sus intereses: las reglas son diseñadas en función de la utilidad que reportan a quienes las crean, y se modifican cuando ese cálculo cambia (Hall y Taylor, 1996). La lógica es atractiva en su simplicidad, pero presenta limitaciones importantes para el tipo de proceso que este trabajo analiza. Como señala Lodi (2017), este modelo subestima los condicionamientos estructurales, desatiende los legados históricos y parte de supuestos de racionalidad perfecta que raramente se verifican en la práctica política concreta. Los actores no siempre saben con precisión qué les conviene, no siempre tienen acceso a la misma información y no siempre pueden anticipar los efectos de las reglas que impulsan o resisten.

Como respuesta a esas limitaciones emerge el neoinstitucionalismo, con tres variantes principales: racional, histórico y sociológico (Hall y Taylor, 1996). El neoinstitucionalismo sociológico se enfoca en los significados compartidos, las normas culturales y la legitimidad simbólica como fuerzas explicativas: las instituciones se sostienen porque los actores las consideran apropiadas, no solo porque les convienen. March y Olsen (1989) definen las instituciones como un conjunto de rutinas interconectadas que establecen lo que es considerado adecuado en contextos determinados, subrayando ese carácter normativo.

Es el neoinstitucionalismo histórico, representado centralmente por Douglass North (1990) y desarrollado por Paul Pierson (2004), el que ofrece las herramientas más productivas para este análisis. Este enfoque enfatiza los legados institucionales, los momentos críticos y las

trayectorias de desarrollo como factores que condicionan las posibilidades de cambio. Su concepto central para comprender la estabilidad institucional es el de *path dependency* o dependencia de trayectoria: una vez que una institución se establece, los actores ajustan sus estrategias a sus reglas, lo que genera retornos crecientes que incrementan progresivamente los costos asociados a cualquier modificación sustantiva del statu quo (Pierson, 2004). Cuanto más tiempo lleva vigente una institución, más arraigadas están las prácticas que la sostienen y mayores son los costos de revertirla.

Marenco (2006) desarrolla una demostración empírica de ese mecanismo a partir del análisis de 84 reformas electorales producidas en 40 países con sistemas políticos competitivos entre 1800 y 2002. Sus hallazgos muestran que las reformas electorales siguen un patrón predominantemente contiguo: en el 70,3% de los casos analizados, la institución adoptada se mantiene cercana al statu quo previo, de modo que los cambios radicales resultan considerablemente menos frecuentes que las variaciones incrementales dentro de una misma matriz institucional. El autor muestra además que las reformas son más frecuentes en los primeros años de implantación de un sistema, cuando los costos de reversión son aún reducidos, y que esa probabilidad declina de manera pronunciada a medida que el statu quo se consolida. El incremento sostenido de la competencia política constituye uno de los pocos factores capaces de erosionar la resistencia institucional incluso en sistemas de larga data, en tanto la mayor fragmentación electoral puede alterar los cálculos de costo-beneficio de los actores e inducir coaliciones a favor del cambio.

Lo que este enfoque permite comprender es que la resistencia de una institución al cambio no es un dato natural ni un accidente del proceso político: es el resultado de que actores concretos han construido sus estrategias en torno a las reglas vigentes y tienen razones específicas para preservarlas. La pregunta relevante no es entonces por qué los sistemas electorales cambian poco, sino bajo qué condiciones ese patrón de estabilidad se quiebra y qué tipo de transformaciones son posibles dentro de los márgenes que la trayectoria previa deja abiertos.

1.3.Políticas Públicas: proceso de agendación y actores.

No todo problema social se convierte en problema público, y no todo problema público se convierte en objeto de acción gubernamental. Entre la existencia de una situación

problemática y la decisión de intervenir sobre ella media un proceso selectivo, conflictivo y políticamente condicionado que la teoría de las políticas públicas ha conceptualizado como formación de la agenda. Comprender ese proceso es indispensable para analizar por qué ciertas demandas logran instalarse como prioridades de gobierno y otras permanecen en los márgenes del debate institucional durante años o décadas.

Aguilar Villanueva (1993) señala que innumerables problemas fluyen cotidianamente hacia el gobierno en busca de atención, pero no todos logran llamar la atención gubernamental ni despertar su iniciativa. Algunos están respaldados por organizaciones poderosas y argumentos culturalmente significativos; otros cuentan con voces dispersas e introducen argumentos alternativos. Frente a algunos hay consenso rápido entre los ciudadanos; en otros, las opiniones se dividen. Esa dinámica selectiva no es aleatoria: expresa configuraciones de poder específicas que determinan qué cuestiones se vuelven públicas y cuáles permanecen invisibles. En ese sentido, la elaboración de la agenda constituye, para el autor, la más importante de las decisiones de un gobierno: la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción. Es, en sus términos, la "decisión de decisiones": el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto.

Esa selectividad plantea preguntas que son centrales para cualquier análisis de política pública: ¿qué es lo que determina que una cuestión social se vuelva pública? ¿Qué factores facilitan o dificultan el ingreso de ciertos temas a la agenda gubernamental? ¿Quiénes son los actores que tienen la capacidad de transformar demandas sociales en prioridades de gobierno, y desde qué posiciones lo hacen? Para responder esas preguntas, Aguilar Villanueva (1993) propone entender la formación de la agenda no como un momento puntual sino como un proceso en el que intervienen múltiples actores con recursos, estrategias y marcos argumentativos heterogéneos, que disputan la definición de la cuestión y su jerarquía entre los asuntos que merecen atención estatal. Definir un problema es, de alguna manera, delimitar la probabilidad, el tipo y el alcance de su solución.

Esa dimensión colectiva y conflictiva del proceso de agendación es la que Subirats et al. (2012) desarrollan con mayor detalle. Para estos autores, las políticas públicas constituyen un conjunto encadenado de decisiones y acciones que resultan de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público. El

concepto de actor es deliberadamente amplio: abarca tanto individuos como organizaciones y grupos sociales, con independencia del grado de actividad o visibilidad que mantengan en cada etapa del proceso. Esa amplitud es productiva porque permite dar cuenta no solo de quienes intervienen de manera activa y continua, sino también de aquellos cuya pasividad opera como un factor explicativo de por qué una política pública se orienta en una dirección y no en otra. Los actores, además, no son ni perfectamente racionales ni completamente determinados por su contexto institucional: disponen de márgenes de maniobra, elaboran estrategias y movilizan recursos en función de una racionalidad situada, condicionada por la biografía del actor, la situación concreta y las oportunidades y restricciones que el proceso ofrece en cada momento.

Una dimensión específica de ese proceso que resulta particularmente relevante es la de la construcción argumentativa de las demandas. Giandomenico Majone (1997) sostiene que la argumentación es el proceso fundamental mediante el cual ciudadanos y gobernantes llegan a juicios y a la elección de cursos de acción. En su perspectiva, el analista de políticas no demuestra sino que argumenta: produce evidencias y razonamientos orientados a persuadir a auditorios específicos en foros de deliberación pública. Esa distinción es relevante porque pone de relieve que el ingreso de una cuestión a la agenda no depende exclusivamente de sus méritos técnicos ni de la voluntad de actores que calculan costos y beneficios, sino también de la capacidad de construir argumentos convincentes, movilizar apoyos y sostener la demanda a lo largo del tiempo. Majone subraya además que los argumentos posteriores a la decisión son tan importantes como los que la anteceden: las políticas necesitan ser legitimadas y aceptadas, y tras la elección viene siempre un proceso de justificación y persuasión que renueva el apoyo político y dota de consistencia al curso de acción adoptado. En ese sentido, el lenguaje técnico con que se sostiene públicamente una demanda no es nunca un registro neutral: es también una forma de construcción política que delimita quiénes pueden hablar con autoridad sobre el problema y qué soluciones resultan legítimas.

Los tres ejes que recorre este capítulo no son compartimentos estancos sino perspectivas que se complementan. El neoinstitucionalismo histórico y el concepto de *path dependency* permiten comprender por qué ciertas instituciones resisten el cambio durante períodos prolongados y bajo qué condiciones esa resistencia se erosiona. Pero la dependencia de trayectoria no explica por sí sola cómo y por qué ciertos actores sostienen una demanda de reforma aun cuando las perspectivas de éxito inmediato son escasas, ni de qué manera esa

demanda logra eventualmente convertirse en prioridad gubernamental. Para eso es necesario incorporar la pregunta por los actores, sus recursos y sus estrategias, que es el terreno que Subirats et al. (2012) permiten recorrer, y la pregunta por la construcción argumentativa de las demandas, que es donde los aportes de Majone (1997) resultan productivos. Y todavía falta una dimensión más: la que refiere al proceso mediante el cual una cuestión transita desde la agenda pública hacia la agenda decisoria, que es precisamente lo que Aguilar Villanueva (1993) coloca en el centro del análisis de las políticas públicas. Articulados, estos tres enfoques permiten dar cuenta de procesos de reforma institucional que no se explican ni por la racionalidad estratégica pura ni por la convergencia normativa, sino por la confluencia de trayectorias históricas, actores situados y condiciones políticas específicas.

CAPÍTULO 2: La Boleta Única de Papel: antecedentes, agenda pública y sanción legislativa en Argentina

¿Por qué una reforma que contaba con proyectos legislativos desde 2008, experiencias provinciales exitosas desde 2011 y un respaldo institucional explícito de la justicia electoral desde 2015 tardó dieciséis años en convertirse en ley nacional? Esa pregunta organiza el recorrido de este capítulo y no tiene una respuesta simple. Lo que el análisis muestra es que la Boleta Única de Papel no llegó al Congreso porque era la opción técnicamente superior ni porque el sistema estaba maduro para recibirla, sino porque en un momento determinado coincidieron una nueva correlación de fuerzas, condiciones institucionales específicas y actores que habían sostenido la demanda durante años con argumentos que fueron ganando credibilidad. Entender cómo se articularon esos factores es lo que este capítulo se propone.

El recorrido se organiza en cinco grandes ejes. El primero sitúa al instrumento: qué es la Boleta Única de papel, cuál es su historia comparada y qué debate ha generado en la literatura especializada sobre sus ventajas y limitaciones. El segundo reconstruye la trayectoria legislativa entre 2008 y 2021, analizando quiénes presentaron proyectos, desde qué posiciones partidarias e institucionales lo hicieron, qué diseños propusieron y con qué argumentos justificaron la reforma. El tercero describe los modelos de Boleta Única implementados en las provincias argentinas que se adelantaron a la nación, Córdoba, Santa Fe y Mendoza, como antecedentes directos del debate nacional. El cuarto analiza la presencia de la BUP en la agenda pública a partir de la cobertura mediática y la intervención de organizaciones de la sociedad civil en los momentos de mayor actividad legislativa: 2011, 2015-2016 y 2020-2021. El quinto y último eje reconstruye el proceso que llevó de la agenda pública a la agenda decisoria: la media sanción de 2022, el bloqueo en el Senado, la reconfiguración parlamentaria de 2023, las negociaciones sobre el diseño final y el debate que culminó en la sanción de la Ley 27.781 el 1 de octubre de 2024.

A lo largo de ese recorrido, el capítulo busca mostrar algo que el debate público sobre la BUP tendió a oscurecer: que detrás del instrumento de votación había una disputa sobre las reglas de juego de la competencia electoral, y que esa disputa tuvo actores concretos, con intereses concretos, que construyeron y resistieron la demanda desde posiciones definidas. Los argumentos de transparencia, equidad e integridad que sostuvieron públicamente la reforma no eran neutrales: eran también una forma de construcción política que delimitaba quiénes

podían hablar con autoridad sobre el problema y qué soluciones resultaban legítimas. Leer el proceso con esa clave es lo que los apartados que siguen intentan hacer.

2.1. La Boleta Única de papel: definición, antecedentes y debate en la literatura

La Boleta Única de papel no es un instrumento nuevo ni exclusivo de la experiencia argentina. Su origen se remonta a las elecciones australianas de 1858, donde fue adoptada con el objetivo de resolver los problemas vinculados al secreto del voto y a su manipulación (Catalín, 2018). Desde entonces, el Estado asumió la responsabilidad de su impresión y distribución. Para fines del siglo XIX el sistema ya se utilizaba en regiones de Estados Unidos como Nueva York y Massachusetts, y se incorporó de manera progresiva en América Latina, entre otros países México, Chile, Costa Rica, Perú, Paraguay y Bolivia (Catalín, 2018).

Sus características centrales se mantuvieron estables desde su primera aplicación: la boleta debe ser impresa y distribuida con fondos públicos; los nombres de todos los candidatos deben figurar en una misma papeleta; debe ser entregada al votante en el lugar de votación por una autoridad pública; y el secreto del voto es obligatorio (Bianchi et al., 2013, p. 16). En este esquema, la responsabilidad sobre el diseño, impresión y distribución del instrumento recae en el Estado. Ello implica que solo se imprimen las cantidades correspondientes a los electores del padrón más un pequeño excedente para reposiciones, y que las boletas son trasladadas directamente a los locales de votación sin pasar por el poder de los partidos ni de la ciudadanía (Bianchi et al., 2013). Al momento de la votación, la boleta es entregada al elector por la autoridad de mesa, y la marcación de la preferencia se realiza en el cuarto oscuro.

Este diseño contrasta con el sistema de votación vigente en Argentina desde el retorno democrático, en el que la responsabilidad por el diseño, impresión, provisión y reposición de las boletas recae principalmente en los partidos políticos. El Código Electoral Nacional regula la oficialización de las boletas pero no establece un mecanismo integral de distribución estatal, lo que consolida una práctica en la que cada fuerza partidaria debe garantizar la presencia material de sus listas en cada mesa de votación. Los fiscales partidarios cumplen en este esquema un rol central en la reposición del material durante la jornada, lo que supone que los partidos cuenten con recursos humanos suficientes para cubrir los centros de

votación. Esta dependencia de la capacidad organizativa de cada fuerza política genera condiciones asimétricas de competencia, identificadas como uno de los problemas estructurales del sistema vigente (Straface y Mustapic, 2009).

El diseño de la Boleta Única puede adoptar dos formas principales, que han sido objeto de debate tanto en la literatura como en el proceso que se analiza en este trabajo. El primero, denominado modelo integrado o comprensivo, consiste en una única papeleta que incluye todas las categorías electorales por las que el elector debe pronunciarse, pudiendo corresponder a distintos niveles de gobierno. El segundo, denominado modelo por categoría, presenta tantas boletas únicas como categorías en disputa, de modo que el elector recibe una papeleta separada para cada cargo (Bianchi et al., 2013, p. 17). Este segundo modelo es el utilizado en la mayoría de los países latinoamericanos y es el que adoptó la provincia de Santa Fe en 2011; el primero es el que implementó Córdoba ese mismo año.

Catalín (2018) y Bianchi et al. (2013) coinciden en señalar un conjunto de ventajas asociadas al instrumento. La centralización estatal de la impresión garantiza que la totalidad de la oferta electoral esté disponible para el elector en cada mesa de votación, eliminando la posibilidad de ausencia material de candidaturas durante la jornada. Al mismo tiempo, la no dependencia de la provisión de boletas respecto de la estructura partidaria desplaza el rol de los fiscales desde la reposición constante del material hacia la verificación del acto de votación y el escrutinio en mesa, lo que reconfigura la logística electoral (Catalín, 2018). El instrumento también reduce los márgenes para prácticas históricamente asociadas al uso de papeletas partidarias, como la circulación de boletas apócrifas, la adulteración del material o el denominado voto en cadena (Catalín, 2018). Por último, en un contexto de fragmentación del sistema de partidos, la presentación conjunta de todas las candidaturas en una única papeleta reorganiza la experiencia de votación al estructurar la oferta en un formato unificado (Bianchi et al., 2013).

Straface y Mustapic (2009) advierten, sin embargo, sobre algunas limitaciones del instrumento. Una de las principales refiere a su viabilidad práctica en distritos de alta magnitud electoral, donde la inclusión de la totalidad de los candidatos podría derivar en una papeleta de gran tamaño que dificultara la claridad visual y la identificación de las opciones. Frente a esa preocupación, los autores señalan que en numerosos países la boleta incluye un número reducido de candidatos visibles mientras las listas completas se difunden por otros

medios oficiales. Otra objeción recurrente refiere al posible efecto de personalización del voto: la mayor visibilidad individual de los candidatos podría reforzar la centralidad de figuras en detrimento de las identidades partidarias. Tanto Catalín (2018) como Straface y Mustapic (2009) señalan, no obstante, que el diseño específico del instrumento admite múltiples configuraciones posibles y que la presencia de figuras externas a las estructuras partidarias no es un fenómeno novedoso en la política argentina. Finalmente, los autores registran como posible efecto negativo el incremento de los niveles de voto en blanco y nulo en las categorías legislativas, observado en Córdoba y Santa Fe en las elecciones de 2011, donde ambas jurisdicciones alcanzaron aproximadamente el 20% en esas categorías. Frente a esa evidencia, Catalín (2018) advierte que las categorías plurinominales suelen registrar históricamente mayores niveles de voto en blanco independientemente del instrumento utilizado, por lo que no puede atribuirse ese resultado exclusivamente al diseño de la Boleta Única.

2.2 Antecedentes Legislativos de Boleta Única de Papel en Argentina en el período 2008-2021:

La Boleta Única en Argentina presenta un recorrido legislativo de dieciséis años, desde 2008 a 2024. Durante el período de 2008 a 2021, distintos actores legislativos presentaron proyectos de Boleta Única de papel en el Congreso Nacional sin que ninguno de ellos lograra ser sancionado. Reconstruir ese recorrido no es un ejercicio meramente descriptivo: es una forma de interrogar el proceso político que hizo posible, y durante tanto tiempo imposible, esta reforma. ¿Qué actores impulsaron la cuestión y desde qué posiciones partidarias e institucionales lo hicieron? ¿Las provincias que contaban con experiencia previa en la implementación de la Boleta Única, Santa Fe y Córdoba, tuvieron una participación más activa en la presentación de proyectos a nivel nacional, o esa experiencia no se tradujo necesariamente en mayor iniciativa legislativa? ¿Qué diseños de instrumento de votación se propusieron a lo largo del tiempo y cómo se relacionan con los modelos provinciales que ya existían? ¿Qué fundamentos se invocaron para justificar la reforma y cómo fueron cambiando, o no, a lo largo del período? ¿En qué momentos se concentró la presentación de proyectos y qué condiciones políticas explican esa concentración? Y, finalmente, ¿en qué aspectos convergían los distintos proyectos y en cuáles divergían, especialmente en lo que

respecta al diseño específico del instrumento y a sus implicancias sobre la competencia entre partidos?

Estas preguntas no siempre pueden responderse de manera concluyente a partir del relevamiento legislativo, pero sí permiten reconstruir el mapa de actores, argumentos y tensiones que atravesó el proceso de agendación de la BUP a lo largo del tiempo. En ese sentido, este apartado no busca hacer una descripción exhaustiva de cada proyecto presentado, sino identificar patrones, recurrencias y rupturas que den cuenta de cómo se fue construyendo y disputando la demanda por la reforma del instrumento de votación.

Para llevar adelante este relevamiento se consultó el buscador de proyectos de ley de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y del Honorable Senado de la Nación, filtrando por la categoría "proyectos de ley" y utilizando como criterio de búsqueda la expresión "Boleta Única" en el título del proyecto. Se excluyeron los proyectos referidos a la implementación de la Boleta Única electrónica, por tratarse de una modalidad técnicamente distinta a la Boleta Única de papel que constituye el objeto de este trabajo. Asimismo, se consideraron únicamente los proyectos que contaban con el texto completo disponible en el sistema, descartando aquellos de los que solo se disponía del sumario.

A partir de estos criterios, el análisis se organiza en torno a cinco subapartados: la distribución temporal de los proyectos para poder posteriormente identificar el contexto político; la procedencia provincial y partidaria de los legisladores firmantes; el diseño de instrumento propuesto en cada proyecto; los fundamentos invocados para justificar la reforma; y las similitudes y discordancias entre proyectos a lo largo del período. Estos cinco subapartados se corresponden con las dimensiones analíticas del marco teórico desarrollado en el capítulo anterior: los dos primeros remiten a la pregunta por los actores y el proceso de agendación; el tercero conecta directamente con el análisis de los diseños provinciales que se desarrolla en la sección siguiente; el cuarto recupera la dimensión argumentativa que Majone (1997) coloca en el centro del proceso de formulación de políticas; y el quinto permite observar la evolución del debate a lo largo del tiempo y las tensiones que lo atravesaron.

Este apartado abarca el período 2008-2021, que corresponde al universo de proyectos relevados a partir de fuentes primarias. El período 2022-2024, que incluye las iniciativas inmediatamente previas a la sanción de la Ley 27.781, es abordado en el último apartado de

este capítulo a partir de un documento elaborado por la Cámara Nacional Electoral que sistematiza y compara esos proyectos con la ley finalmente aprobada. Esta decisión responde a que ese tramo del proceso tiene una lógica política diferente: ya no es acumulación de demanda sin respuesta sino el momento en que la cuestión transita de la agenda pública a la agenda decisoria, que es precisamente lo que el último apartado se propone analizar.

Distribución temporal.

La distribución temporal de los proyectos de Boleta Única de papel presentados entre 2008 y 2021 no es homogénea. Como muestra la tabla 1, la actividad legislativa se concentra en determinados momentos y se retrae en otros. Esa variación puede leerse en relación con algunos hitos del contexto político que los propios fundamentos de los proyectos identifican como relevantes.

Tabla 1. Proyectos de Boleta Única de papel presentados en el Congreso Nacional por año (2008–2021)

Año	Total relevado	Sin texto completo	Electrónicos excluídos	Proyectos analizados
2008	1	0	0	1
2009	1	0	1	0
2010	1	0	0	1
2011	11	0	1	10
2012	4	1	0	3
2013	7	6	0	1
2014	8	2	0	6
2015	10	4	2	4
2016	4	0	1	3
2017	5	1	0	4
2018	1	0	1	0
2019	6	2	0	4

2020	12	2	0	9
2021	13	4	0	9
Total	84	22	6	56

Fuente: elaboración propia sobre el buscador de proyectos de ley de la H. Cámara de Diputados de la Nación y del H. Senado de la Nación.

El año 2011 concentra el mayor número de proyectos hasta ese momento, con diez iniciativas de BUP papel. En ese año confluyen dos condiciones que los propios fundamentos identifican como determinantes. Por un lado, la implementación exitosa de la Boleta Única a nivel provincial, en Santa Fe, que la utilizó por primera vez en sus elecciones primarias de mayo y generales de julio, y en Córdoba, que la incorporó en agosto de ese mismo año, demostró la viabilidad fáctica del instrumento en el territorio nacional. Por otro lado, las elecciones primarias nacionales de agosto de 2011 generaron un profundo clima de cuestionamiento al sistema vigente. Las denuncias sobre irregularidades en el escrutinio provisorio, telegramas con casilleros en blanco, sumas que no cerraban y boletas faltantes en el cuarto oscuro, fueron documentadas por la prensa escrita y llevadas ante la justicia electoral por legisladores de la oposición (Urgente24, 2011). En ese contexto, el columnista Joaquín Morales Solá señaló en La Nación que aquellos comicios eran "la primera vez desde 1983 que unas elecciones son tan cuestionadas en su instrumentación" (Morales Solá, 2011, citado en Urgente24, 2011), argumento que el senador Adolfo Rodríguez Saá retomó explícitamente en los fundamentos de su proyecto de BUP (Senado de la Nación, Expte. S-2016/11).

Esta vulnerabilidad del sistema tradicional ya había sido anticipada por la propia justicia electoral. La Cámara Nacional Electoral (CNE, 2011), mediante su Acordada N.° 87/11, había señalado que la boleta "no es un instrumento al servicio del partido" sino "la posibilidad física para que se exprese el ciudadano". El Tribunal venía acumulando una posición consistente al respecto desde su informe de noviembre de 2007 y el Seminario de Evaluación del Proceso Electoral 2009, antecedentes institucionales que sirvieron como cimiento argumental para el primer proyecto de reforma de la Unión Cívica Radical (UCR) en ese año (Cámara de Diputados de la Nación, 2011).

El período 2012-2017 registra una actividad sostenida pero más pareja, con entre uno y seis proyectos por año. En 2015 se produce un segundo momento de cierta concentración. Ese año, la CNE (2015), mediante la Acordada Extraordinaria N.° 100 del 20 de agosto, señaló

que el derecho a votar libremente por un candidato es la esencia de una sociedad democrática y exhortó a los poderes políticos a avanzar en la reforma del instrumento de votación. Ese mismo año, las irregularidades registradas en las elecciones tucumanas de agosto fueron mencionadas explícitamente en los fundamentos del proyecto del senador Ángel Rozas como argumento adicional para la reforma (Senado de la Nación, Expte. S-2015/2015). En ese contexto, un documento de política pública elaborado por investigadoras del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) señalaba que el sistema de boleta partidaria facilitaba la proliferación de listas colectoras, acoples y listas espejo, y que esas prácticas hacían que la oferta electoral se volviera incomprensible para el elector y que la competencia fuera inequitativa, además de perjudicar la gobernabilidad postelectoral (Pomares et al., 2016). El documento, publicado en marzo de 2016 en el marco del debate impulsado por el nuevo gobierno nacional sobre una posible reforma electoral, recomendaba explícitamente reemplazar el sistema de votación por un instrumento oficial que garantizara la provisión de la oferta (Pomares et al., 2016). Ese mismo año, el Poder Ejecutivo nacional presentó un proyecto referido a la Boleta Única electrónica que obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados (Cámara de Diputados de la Nación, Expte. 18-PE-2016), hecho que varios fundamentos de proyectos posteriores mencionaron como antecedente relevante (Cámara de Diputados de la Nación, Expte. 5250-D-2020). Que esa iniciativa no prosperara en el Senado dejó abierta la discusión sobre la reforma del instrumento de votación y habilitó que los proyectos de BUP papel continuaran presentándose en los años siguientes.

El año 2018 no registra ningún proyecto de BUP papel: el único presentado ese año corresponde a la Boleta Única electrónica y fue excluido del relevamiento. El período 2019-2021, en cambio, concentra el mayor volumen del período analizado, con cuatro, diez y nueve proyectos respectivamente. En los fundamentos de 2020 aparece un elemento nuevo de contexto: la pandemia de COVID-19. Varios proyectos la mencionan como argumento adicional en favor de la Boleta Única, señalando que el nuevo sistema reduce la manipulación de papeletas en el cuarto oscuro y facilita el distanciamiento durante el comicio (Cámara de Diputados de la Nación, Expte. 4086-D-2020; Senado de la Nación, Expte. 1849-S-2021). En ese mismo bienio, los fundamentos del expte. 5250-D-2020, presentado por legisladores del PRO, citan un episodio ocurrido durante una sesión remota del Congreso en septiembre de 2020 como punto de partida para cuestionar las condiciones en que el gobierno de Alberto

Fernández seleccionaba candidatos a través de las listas sábana, caracterizándolo como evidencia de la "degradación institucional" del período. El proyecto menciona además el expte. 18-PE-2016 como antecedente relevante, lo que hace visible la operación política subyacente: la BUP funciona aquí menos como demanda técnica autónoma que como vehículo para reivindicar la gestión anterior y atacar al gobierno de turno (Cámara de Diputados de la Nación, Expte. 5250-D-2020). El año 2021, en cambio, muestra una lógica diferente: el expte. 0986-D-2021, elaborado con la facilitación de la Fundación RAP (Red de Acción Política) y cofirmado por legisladores de la UCR, el Partido Socialista (PS), la Coalición Cívica ARI (CC-ARI) y Propuesta Republicana (PRO) , representa una apuesta pluripartidista que busca construir un consenso más amplio, reconociendo explícitamente que sus firmantes provenían de tradiciones distintas en cuanto al diseño del instrumento (Cámara de Diputados de la Nación, Expte. 0986-D-2021). El año 2021 es también el que contiene el proyecto de la diputada Ocaña identificado como antecedente directo de la Ley 27.781, sancionada en octubre de 2024 (Cámara de Diputados de la Nación, Expte. 0219-D-2021).

Procedencia Provincial y Partidaria.

El segundo subapartado refiere a la procedencia provincial y partidaria de los proyectos. La tabla 2 permite observar que la demanda por la BUP no se concentró en un único espacio político sino que atravesó a fuerzas de distinto signo a lo largo del período, con una composición que se fue transformando entre 2008 y 2021.

Tabla 2. Proyectos de BUP por pertenencia política, 2008-2021

Pertenencia	**Proyectos**	**Años de presentación**	**Distritos predominantes**
PRO	19	2011-2021	CABA, Buenos Aires, Santa Fe, T. del Fuego, Neuquén
UCR	11	2008-2011	Buenos Aires, CABA, Córdoba, Chubut, Chaco, Entre Ríos
PS/bloque socialista	8	2011-2021	Santa Fe
CC-ARI y derivados	7	2008-2021	CABA, Santa Fe
Peronismo no kirchnerista	6	2011-2021	Buenos Aires, San Luis
Partidos Provinciales	6	2011-2021	San Juan, San Luis, Catamarca
GEN	2	2011-2013	Buenos Aires
Pluripartidistas	2	2008-2010	Los proyectos de 2008 y 2010 reúnen firmas de múltiples bloques y distritos de manera simultánea —Buenos Aires, CABA, Córdoba, Corrientes, Santa Fe, entre otros— sin que ninguno resulte predominante.
Frente de Todos	1	2021	Jujuy

(FdT)			

Fuente: elaboración propia sobre el buscador de proyectos de ley de la H. Cámara de Diputados de la Nación y del H. Senado de la Nación.

En el primer tramo del período, de 2008 a 2011, los proyectos muestran una composición marcadamente pluripartidista. El proyecto de 2008 reúne firmas de la CC-ARI, el PRO, Recrear, el Justicialismo Republicano, la UCR, el PS y el Partido Liberal, con representantes de Buenos Aires, CABA, Córdoba, Santiago del Estero y Corrientes. El de 2010 replica esa lógica ampliada con la incorporación del GEN, el Peronismo Federal y Proyecto Sur. Esta pluralidad inicial refleja un momento en que la reforma del instrumento de votación no estaba aún apropiada por ningún espacio en particular y funcionaba como punto de convergencia entre fuerzas de la oposición al kirchnerismo en su conjunto.

A partir de 2011 la composición se diversifica pero también comienza a consolidar ciertos patrones. La UCR presenta ese año el proyecto con mayor número de firmantes del período, con legisladores de Buenos Aires, CABA, Santa Cruz, Entre Ríos, Formosa y Catamarca (Gil Lavedra et al., Expte. H.C.D. 2011). El Partido Socialista lo hace a través de Giustiniani desde Santa Fe y la CC-ARI desde el Senado a través de Estenssoro, Morandini y Juez. El Peronismo Federal también ingresa con dos proyectos propios, Ferrari desde Buenos Aires e Ibarra desde San Juan, lo que anticipa la participación intermitente del peronismo no kirchnerista en años posteriores.

En el período 2012-2017 el PRO consolida su presencia como el espacio más activo en la presentación de proyectos, con iniciativas de Bertol (Expte. H.C.D. 2012), Tonelli (Expte. H.C.D. 2014, 2015), Bullrich (Expte. H.C.D. 2014) y Sánchez (Expte. 1868-D-2016). La UCR mantiene una presencia estable, con Aguad en 2015 y Rozas en 2015, y el PS lo hace principalmente a través de Giustiniani y Binner desde Santa Fe (Binner et al., Expte. 1300-D-2016). Los partidos provinciales comienzan a aparecer con mayor sistematicidad: Caselles por el Bloquismo sanjuanino presenta proyectos en 2017, y Nazario desde Córdoba lo hace también en ese año (Nazario, Expte. 5695-D-2017). Es también en este período cuando el Poder Ejecutivo de Cambiemos presenta su propio proyecto referido a la Boleta Única electrónica, excluido de este relevamiento, hecho que varios fundamentos posteriores mencionan como antecedente relevante: "hubo una aprobación por parte de la Cámara de

Diputados en el año 2016 (expediente 18-PE-2016) que proponía algo similar a este proyecto" (Sánchez et al., Expte. 5250-D-2020, fundamentos).

En el bienio 2020-2021 la composición alcanza su mayor amplitud pluripartidista desde 2008, aunque con una lógica diferente a la del primer tramo. El PRO es el espacio más activo, con proyectos de Ocaña (Expte. 0219-D-2021), Tonelli (Expte. 1274-D-2021), Lospennato y López (Expte. 1363-D-2021), Asseff y Stefani (Expte. 4972-D-2020) y Sánchez y Berisso (Expte. 5250-D-2020), seguido por la UCR con proyectos de Menna (Expte. 4086-D-2020) y Carrizo (Expte. 6664-D-2020), y el PS con Estévez (Expte. 6372-D-2020). Lo más significativo de este período es la aparición de proyectos pluripartidistas de redacción conjunta: el Expte. 0986-D-2021 reúne firmas de la UCR, el PS, la CC y el PRO en un texto cuya elaboración fue "instada y facilitada por la Fundación RAP" (Menna et al., Expte. 0986-D-2021, fundamentos). El Expte. 1849-S-2021 suma la cofirma del senador Snopek del Frente de Todos junto a la senadora Bullrich del PRO, con fundamentos que reproducen idéntico texto al del proyecto anterior y mencionan también el rol articulador de esa organización de la sociedad civil (Bullrich y Snopek, Expte. 1849-S-2021, fundamentos). Esa cofirma constituye la única participación del Frente de Todos en todo el período relevado. Hacia el cierre, los partidos provinciales siguen presentes, con Caselles volviendo a presentar en 2021 (Expte. 4034-D-2021) y Castillo de Catamarca haciéndolo tanto en 2020 (Expte. 3076-S-2020) como en 2021 (Expte. 0804-S-2021), lo que confirma que la demanda por la BUP tuvo anclajes territoriales más allá de los grandes distritos y bloques nacionales.

Diseño de Boleta Única propuestos en el ámbito legislativo.

El tercer subapartado refiere al diseño de la boleta propuesto en cada proyecto. Bianchi et al. (2013) distinguen dos variantes técnicas principales, el modelo por categoría y el modelo integrado, que los propios fundamentos de los proyectos relevados nombran en varios casos con referencia a los antecedentes provinciales que las encarnan.

La primera variante es la Boleta Única por categoría: una boleta separada para cada cargo en disputa, una para presidente y vicepresidente, otra para senadores nacionales, otra para diputados nacionales. Este diseño, que Bianchi et al. (2013) identifican como el más extendido en América Latina, permite al elector distinguir con claridad cada instancia de decisión y facilita el corte de boleta sin necesidad de manipular físicamente varias papeletas

partidarias. Los fundamentos de los proyectos de 2011 que adoptaron esta variante la describen como aquella en la que "se confeccionará una Boleta Única de sufragio para cada categoría de cargo electivo" (Cámara de Diputados de la Nación, Expte. H.C.D. 2011). Un proyecto de 2014 que sistematiza los modelos existentes señala que en este esquema "existen modelos de boleta que separan en papeletas diferentes cada uno de los cargos a elegir, ordenando la oferta electoral de manera en que claramente se diferencian cada una de las categorías en disputa", y lo asocia con los sistemas de Chile, Colombia, Costa Rica y México (Cámara de Diputados de la Nación, Expte. 9584-D-2014). En la experiencia provincial argentina, esta variante es la que adoptó Santa Fe en 2011 a través de la Ley N.° 13.156, razón por la cual varios proyectos la identifican como el "modelo santafesino" (Cámara de Diputados de la Nación, Expte. 0986-D-2021).

La segunda variante es la Boleta Única integrada: una boleta que incluye todas las categorías en disputa, organizada en filas o columnas por partido o alianza, con casilleros diferenciados por cargo. Este diseño habilita el corte de boleta sin manipulación física de papeletas separadas, aunque su mayor extensión puede generar dificultades de claridad visual en distritos de alta magnitud electoral, objeción que Straface y Mustapic (2009) señalan como recurrente en el debate legislativo previo a la adopción del instrumento. Los fundamentos de los proyectos que lo proponen señalan que en este modelo "en la misma papeleta uno podrá marcar, por ejemplo, a un candidato a Presidente de un partido, a un Intendente de otro y a un Senador o Diputado de otra agrupación" (Cámara de Diputados de la Nación, Expte. 9584-D-2014; Cámara de Diputados de la Nación, 2016). Ese mismo proyecto precisa que "otro modelo utilizado incorpora en una misma boleta todas las categorías a elegir, favoreciendo el voto unificado por partido político", y lo asocia con los casos de Perú y Bolivia (Cámara de Diputados de la Nación, Expte. 9584-D-2014). En el plano provincial, esta variante es la que adoptó Córdoba a partir de la Ley N.° 9.571 de 2008, denominada el "modelo cordobés" en varios fundamentos posteriores (Cámara de Diputados de la Nación, Expte. 0986-D-2021).

A lo largo del período relevado, la mayoría de los proyectos adoptaron una de estas dos variantes sin proponer un diseño intermedio, aunque algunos, especialmente en los primeros años, delegaron en la Cámara Nacional Electoral la definición de los aspectos técnicos del diseño, estableciendo solo principios generales. El proyecto de Caserio de 2014 es el que sistematiza con mayor detalle las diferencias entre ambos modelos antes de optar por uno de

ellos (Cámara de Diputados de la Nación, Expte. 9584-D-2014). Hacia el final del período, el Expte. 0986-D-2021 explicita que sus firmantes "provenimos de distintos orígenes partidarios y en muchos casos somos autores de proyectos vinculados a la materia no coincidentes entre sí ya que algunos de ellos propician el 'modelo santafesino' de Boleta Única de papel por categoría y otros el 'modelo cordobés' de Boleta Única comprensiva de todas las categorías en disputa", y resuelve esa tensión optando por la papeleta integrada con todas las categorías (Cámara de Diputados de la Nación, Expte. 0986-D-2021). Esta elección da cuenta de que la disputa entre los dos modelos, presente desde los primeros proyectos y señalada por Bianchi et al. (2013) como una de las decisiones de diseño más relevantes, no fue un obstáculo insalvable sino un punto de negociación que requirió un esfuerzo deliberado de acuerdo entre espacios con tradiciones distintas.

Fundamentos presentados en los proyectos de Ley.

El cuarto subapartado refiere a los fundamentos invocados en los proyectos para justificar la reforma del instrumento de votación. El análisis de los textos disponibles permite identificar un conjunto de argumentos que se repiten con alta frecuencia a lo largo del período, con variaciones de énfasis según el contexto de presentación y la adscripción partidaria del firmante.

El argumento más extendido a lo largo de todo el período es el que apunta a los **problemas de integridad del proceso electoral derivados del sistema de boleta partidaria**. Los fundamentos de múltiples proyectos denuncian la práctica del robo, sustracción o destrucción de boletas en el cuarto oscuro como un problema estructural del sistema vigente. Un proyecto de 2011 señala "serios y graves indicios sobre prácticas de manipulación de los resultados electorales, entre los cuales se señala la ausencia, desaparición o llanamente el robo de boletas durante el desarrollo de los comicios, impidiendo que muchos argentinos puedan votar por los candidatos de su preferencia" (Cámara de Diputados de la Nación, Expte. H.C.D. 2011, fundamentos). Esta denuncia aparece en formulaciones similares en proyectos de 2014, 2015, 2016, 2020 y 2021, lo que indica que el argumento de integridad no perdió vigencia a lo largo del período sino que funcionó como un piso argumentativo compartido.

Un segundo argumento de alta recurrencia es el de la **igualdad en la competencia electoral.** Los fundamentos señalan que el sistema de boleta partidaria genera condiciones asimétricas

entre partidos con distinta capacidad organizativa, económica y territorial. La formulación que reproduce el Expte. 0986-D-2021 con referencia a un trabajo de CIPPEC es ilustrativa de cómo este argumento fue construyéndose con apoyo en investigación especializada: "algunos partidos cuentan con estructura propia para fiscalizar, otros consiguen los fiscales a cambio de alguna contraprestación, y un último conjunto de partidos no logra cubrir esta necesidad de ninguna forma", lo que coloca a los partidos "en situaciones de competencia desigual" (Straface y Mustapic, 2009, citados en Menna et al., Expte. 0986-D-2021, fundamentos; y en Bullrich y Snopek, Expte. 1849-S-2021, fundamentos). En versiones más sintéticas, proyectos anteriores señalan directamente que "los partidos más chicos no deben afrontar los importantes costos económicos para imprimir sus boletas, la que ahora será responsabilidad del Estado" (Cámara de Diputados de la Nación, Expte. H.C.D. 2011, fundamentos).

Un tercer argumento recurrente refiere a la **calidad de la decisión del elector.** Varios proyectos señalan que el cuarto oscuro bajo el sistema vigente somete al votante a lo que denominan "contaminación visual", la proliferación de papeletas de distintos partidos y la dificultad de orientarse entre ellas, y que la Boleta Única simplificaría el acto de sufragar y fortalecería la expresión genuina de la voluntad del elector. En relación con esto, algunos proyectos apuntan específicamente a las listas colectoras como un mecanismo que desvirtúa la decisión del votante al incorporar a un mismo candidato en múltiples listas: "esta modificación implica un avance en el sentido de otorgar certezas al votante que muchas veces resulta confundido en su elección al ver a su candidato preferido integrando varias opciones electorales" (Cámara de Diputados de la Nación, Expte. H.C.D. 2011, fundamentos).

Un cuarto argumento, presente con mayor sistematicidad en los proyectos de 2020 y 2021, es el de **la reducción del voto cadena y del clientelismo electoral.** Los fundamentos señalan que la BUP, al poner la boleta en manos de la autoridad de mesa y entregarla directamente al elector en el momento de votar, elimina la posibilidad de que terceros controlen de antemano el contenido del sobre. Esta argumentación aparece vinculada, en varios proyectos del bienio 2020-2021, al contexto de la pandemia de COVID-19, que suma **un argumento sanitario**: al prescindir del cuarto oscuro con múltiples papeletas y del sobre, el sistema "resulta mucho más compatible con los requerimientos de cuidado y distanciamiento social que demanda la pandemia del COVID-19" (Menna et al., Expte. 0986-D-2021, fundamentos; Bullrich y Snopek, Expte. 1849-S-2021, fundamentos).

Por último, un argumento de carácter más sistémico, presente desde los primeros años pero formulado con mayor elaboración en los proyectos del último tramo, apunta a **la relación entre el instrumento de votación y la calidad del sistema político en su conjunto**. Varios fundamentos invocan la legitimidad del proceso electoral, la representación genuina de la voluntad popular y la necesidad de una reforma que esté a la altura de las demandas ciudadanas. El proyecto de 2011 lo expresa en términos de deuda política: "debemos estar a la altura de los desafíos del próximo bicentenario y como miembros de la clase política reconocemos la deuda que poseemos con la ciudadanía respecto de la necesaria reforma política" (Cámara de Diputados de la Nación, Expte. H.C.D. 2011, fundamentos). Esta dimensión sistémica se consolida en los proyectos de 2020-2021, que la articulan con referencias a Bidart Campos y a CIPPEC para anclar el argumento en una tradición académica y doctrinaria (Menna et al., Expte. 0986-D-2021, fundamentos).

Similitudes y discordancias entre los proyectos de ley

El quinto subapartado refiere a las similitudes y discordancias entre los proyectos relevados. El análisis comparativo de los textos disponibles permite identificar un núcleo de elementos compartidos y un conjunto de puntos de divergencia que atraviesan el período y que dan cuenta de las tensiones no resueltas en torno a la reforma del instrumento de votación.

El punto de mayor coincidencia entre todos los proyectos analizados es la propuesta de reemplazar el sistema de boleta partidaria por una papeleta confeccionada e impresa por el Estado, cuya distribución en cada mesa quede a cargo de la autoridad electoral. Este acuerdo es notable porque trasciende la adscripción partidaria de los firmantes y se mantiene estable a lo largo del período. También son compartidos, con formulaciones prácticamente idénticas en muchos casos, los argumentos que sustentan esa propuesta: la denuncia del robo de boletas, la desigualdad entre partidos con distinta capacidad organizativa y la necesidad de garantizar la presencia de toda la oferta electoral el día del comicio aparecen en proyectos de la UCR, el PRO, el PS, la CC-ARI y los partidos provinciales por igual. La recurrencia de estas formulaciones a lo largo de catorce años sugiere que ciertos diagnósticos sobre los problemas del sistema vigente fueron ampliamente compartidos, independientemente de quién los enunciara y en qué momento.

Un segundo elemento de acuerdo es la previsión de mecanismos de accesibilidad para el voto de personas con discapacidad visual, en particular a través de plantillas en Braille. Casi todos los proyectos que incluyen articulado completo regulan este punto, lo que indica que formaba parte del diseño mínimo esperado para una BUP desde las primeras iniciativas.

Un tercer punto de coincidencia, presente en la mayoría de los proyectos, es la atribución a la Cámara Nacional Electoral de la responsabilidad de confeccionar y aprobar el diseño de la boleta. Esta transferencia de competencias desde los partidos hacia la justicia electoral es coherente con el diagnóstico compartido sobre los problemas del sistema vigente y no fue objeto de disputa en ninguno de los proyectos relevados.

En lo referido a las discordancias, la principal línea de división entre los proyectos es, como se señaló en el eje 3, la relativa al diseño de la boleta: una papeleta por categoría de cargo, el modelo santafesino, o una papeleta única que integra todas las categorías, el modelo cordobés. Esta diferencia no se resolvió a lo largo del período sino que persistió hasta el último tramo, cuando el Expte. 0986-D-2021 la explicita y la zanja a favor del modelo integrado precisamente porque sus firmantes provenían de tradiciones distintas (Menna et al., Expte. 0986-D-2021, fundamentos). Que ese proyecto haya sido el antecedente más directo de la Ley 27.781 indica que la tensión entre los dos modelos no fue un obstáculo insalvable sino un punto de negociación que requirió un esfuerzo deliberado de acuerdo.

Una segunda discordancia refiere al alcance de la reforma propuesta. Algunos proyectos limitan su objeto a la modificación del instrumento de votación en sentido estricto, mientras que otros amplían ese alcance hacia otras dimensiones del sistema electoral. El primer proyecto de 2011 propone, además de la Boleta Única, la modificación del sistema de designación de autoridades de mesa y la transferencia del escrutinio provisorio a la Cámara Nacional Electoral (Cámara de Diputados de la Nación, Expte. H.C.D. 2011, fundamentos). Un proyecto de 2019 vincula la BUP con una modificación del régimen de las PASO, proponiendo que pasen a ser no obligatorias (Bevilacqua, Expte. 0260-D-2019, fundamentos). Otros proyectos incorporan disposiciones sobre financiamiento de los partidos, paridad de género en las listas o eliminación de las listas colectoras. Esta variabilidad en el alcance refleja que la BUP era concebida por algunos firmantes como una reforma acotada al instrumento de votación y por otros como un punto de entrada para cambios más amplios en el sistema electoral.

Una tercera discordancia, más técnica pero con implicancias sobre el sistema de partidos, refiere al tratamiento de las listas colectoras. Varios proyectos incluyen disposiciones que prohíben expresamente que un mismo candidato figure en más de una lista. Esta previsión no es universal: algunos proyectos no la incorporan o la formulan de manera más laxa, lo que evidencia diferencias en el diagnóstico sobre la relación entre el instrumento de votación y las estrategias organizativas de los partidos.

Por último, una diferencia relevante entre los proyectos de los primeros años y los del último tramo refiere al lugar del acuerdo multipartidario en la lógica de presentación. Los proyectos de 2008 y 2010 son colectivos por naturaleza, reúnen firmas de múltiples bloques desde su presentación, mientras que los del período 2012-2019 son en su mayoría iniciativas de un solo espacio. El giro de 2021 hacia el proyecto pluripartidista del Expte. 0986-D-2021, facilitado por la Fundación RAP, puede leerse como un retorno a esa lógica del primer tramo, aunque en un contexto político diferente: ya no como oposición articulada frente al kirchnerismo sino como apuesta por construir una base de apoyo lo suficientemente amplia como para que la reforma pudiera prosperar (Menna et al., Expte. 0986-D-2021, fundamentos).

2.3 Boleta Única de Papel en las provincias argentinas: antecedentes directos.

Para analizar los diseños de Boleta Única de Papel implementados en las provincias, se toma como punto de partida el informe del Observatorio Político Electoral de la Dirección Nacional Electoral (DINE) elaborado en noviembre de 2024. Se analizan los casos de Córdoba, Santa Fe y Mendoza, por ser las provincias que implementaron la Boleta Única de papel y no la modalidad electrónica. El interés central es identificar las características de cada diseño y los antecedentes que se registraron en términos de competencia electoral.

Diseños de la Boleta Única de Papel:

Provincia de Santa Fe:

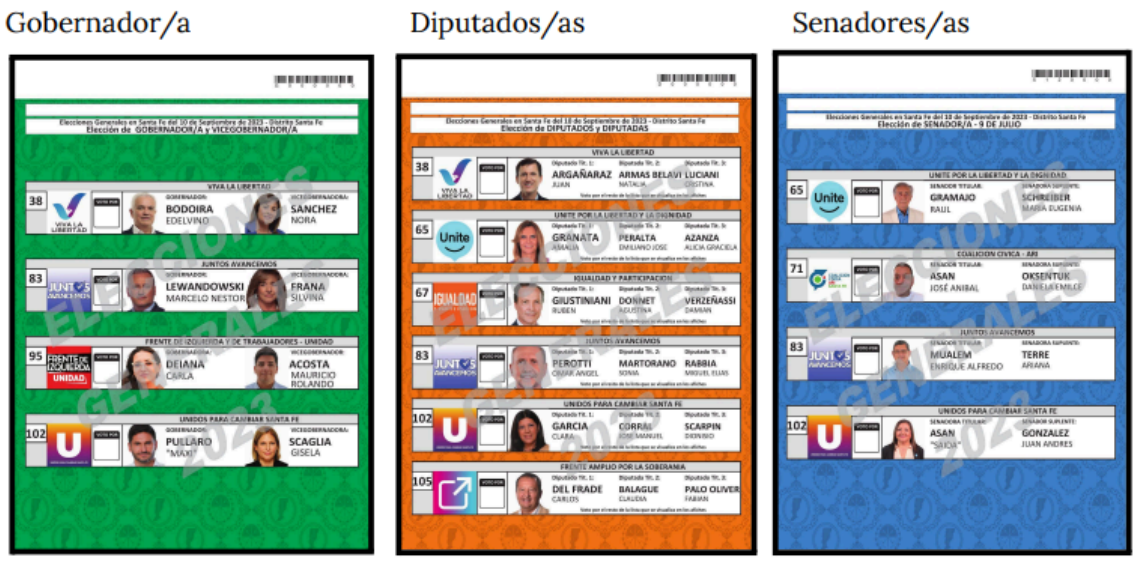
La provincia de Santa Fe incorporó el sistema de Boleta Única a partir de la sanción de la Ley N.º 13.156 de Sistema de Boleta Única y Unificación del Padrón Electoral, aprobada el 25 de noviembre de 2010 y reglamentada mediante el Decreto N.º 0086. Su implementación se

realizó por primera vez en las Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) del 22 de mayo de 2011.

El modelo santafesino se caracteriza por utilizar boletas separadas según cada categoría electiva, de manera que cada elector recibe una boleta distinta para gobernador/a, diputados/as, senadores/as, intendente/a y concejales/as, entre otros cargos según corresponda al distrito. Cada categoría posee además un color específico y una urna diferenciada, lo que permite identificar visualmente cada tramo de la elección y organizar el proceso de votación de manera segmentada.

Imágen 1

Boletas Únicas de Papel correspondientes a los cargos de Gobernador/a, Diputados/as y Senadores/as, elecciones generales de Santa Fe (2023)



Nota. Tomado de *Informe del Observatorio Político Electoral: sistemas de votación en las provincias argentinas*, por Dirección Nacional Electoral, 2024, Ministerio del Interior de la Nación.

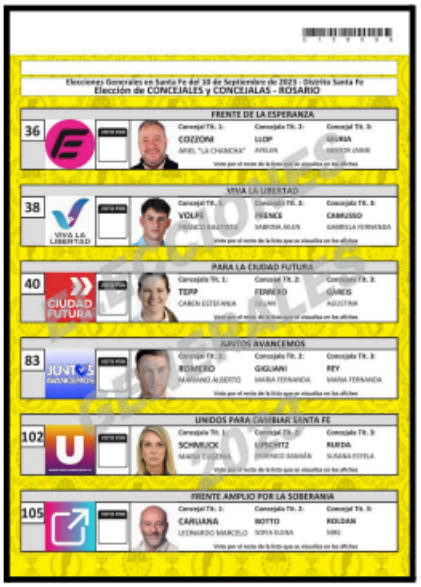
Imágen 2

Boletas Únicas de Papel correspondientes a los cargos de Intendente/a y Concejales/as, elecciones generales de Santa Fe (2023)

Intendente/a



Concejales/as



Nota. Tomado de Informe del Observatorio Político Electoral: sistemas de votación en las provincias argentinas, por Dirección Nacional Electoral, 2024, Ministerio del Interior de la Nación.

En relación con las características técnicas del instrumento, la legislación establece que la Boleta Única no puede tener dimensiones menores a una hoja tamaño A5 cuando la cantidad de listas oficializadas así lo permita. Asimismo, el sistema no contempla casillero para voto lista completa, lo que obliga al electorado a seleccionar de manera individual la opción correspondiente para cada categoría. Tampoco incorpora actualmente casillero de voto en blanco, ya que esta posibilidad, prevista originalmente en la normativa, fue posteriormente derogada mediante la Ley N.º 13.461.

Por otra parte, el orden de aparición de las agrupaciones políticas en la boleta se define mediante sorteo. En términos de accesibilidad, el sistema contempla la elaboración de plantillas transparentes en sistema Braille para personas con discapacidad visual.

En cuanto a las garantías del acto electoral, las Boletas Únicas deben ser firmadas exclusivamente por el presidente de mesa o la autoridad de mesa en ejercicio, quedando expresamente prohibida la firma por parte de fiscales partidarios. Asimismo, la normativa dispone que se imprimirá un número limitado de boletas suplementarias equivalente al cinco por ciento del padrón electoral provincial, las cuales permanecen bajo resguardo del Tribunal Electoral para su eventual distribución.

La legislación también prevé mecanismos de publicidad e información electoral complementarios. En este sentido, se establece la obligatoriedad de exhibir en los lugares de votación afiches con las listas completas oficializadas para cada categoría, respetando el mismo orden de aparición que en la Boleta Única. Del mismo modo, el Tribunal Electoral debe disponer, durante los días previos a la elección, la difusión pública de modelos de boletas y material informativo destinado a familiarizar a la ciudadanía con el sistema de votación. Finalmente, la implementación de la reforma estuvo acompañada por instancias de capacitación cívica orientadas a instruir al electorado sobre el funcionamiento de la Boleta Única.

Provincia de Córdoba:

La provincia de Córdoba incorporó la Boleta Única de Sufragio (BUS) a partir de la sanción de la Ley Electoral N.º 9571, aprobada el 4 de diciembre de 2008, implementándose por primera vez en elecciones provinciales el 7 de agosto de 2011. El modelo adoptado organiza la oferta electoral mediante un esquema de filas horizontales y columnas verticales: en las columnas se disponen los distintos cargos electivos, mientras que en las filas se ubican los partidos, alianzas o confederaciones políticas participantes. De este modo, cada fuerza política cuenta con un espacio propio claramente delimitado dentro de una misma boleta.

En cuanto a sus características técnicas, la BUS se encuentra dividida en filas horizontales de igual dimensión para cada agrupación política, separadas entre sí por franjas continuas de color que permiten distinguir visualmente a cada espacio. A su vez, los distintos cargos electivos se separan mediante líneas verticales continuas. En situaciones de simultaneidad entre elecciones provinciales y municipales o comunales, la normativa prevé una diferenciación específica entre niveles mediante líneas negras y colores distintos para cada tramo, incorporando además leyendas identificatorias correspondientes a cada nivel electoral.

Imágen 3

Boleta Única de Sufragio de la Provincia de Córdoba, elecciones generales (2023)



Nota. Tomado de *Informe del Observatorio Político Electoral: sistemas de votación en las provincias argentinas*, por Dirección Nacional Electoral, 2024, Ministerio del Interior de la Nación.

El sistema contempla la posibilidad de votar lista completa mediante un casillero específico, aunque no incorpora casillero de voto en blanco. Asimismo, el orden de aparición de las agrupaciones políticas en la boleta se define mediante sorteo. La legislación también incorpora mecanismos de accesibilidad para personas con discapacidad visual, estableciendo la confección de plantillas en papel transparente y sistema Braille.

En relación con las garantías del acto electoral, la normativa dispone que la Boleta Única debe contar con la firma del presidente de mesa y de los fiscales partidarios que deseen hacerlo. Además, el Juzgado Electoral provincial debe imprimir una cantidad de boletas equivalente al total del padrón electoral más un diez por ciento adicional destinado a reposición.

Por otro lado, la legislación prevé mecanismos de información y publicidad electoral complementarios, como la exhibición de afiches con las listas completas de candidatos en el mismo orden que la boleta, con el objetivo de facilitar la identificación de las agrupaciones políticas por parte del electorado. Finalmente, la implementación del sistema estuvo acompañada por campañas de capacitación cívica orientadas a instruir a la ciudadanía sobre el funcionamiento de la Boleta Única de Sufragio.

Provincia de Mendoza:

La provincia de Mendoza incorporó el sistema de Boleta Única de Sufragio (BUS) mediante la sanción de la Ley N.º 9375, aprobada el 16 de marzo de 2022 como modificación del Código Electoral Provincial (Ley N.º 2551), comenzando a implementarse en los procesos electorales de 2023.

El modelo mendocino presenta diferencias respecto del sistema utilizado en Córdoba. Mientras que en la experiencia cordobesa las columnas representan los cargos electivos y las filas las agrupaciones políticas, en Mendoza la organización se invierte: las columnas verticales corresponden a cada espacio político y las filas horizontales contienen las distintas categorías de cargos electivos. De esta manera, cada agrupación política dispone de una columna propia dentro de la boleta, en la que se concentran sus candidaturas para los diferentes cargos en disputa.

Imágen 4

Boleta Única de Sufragio de la Provincia de Mendoza, elecciones generales (2023)



Nota. Tomado de *Informe del Observatorio Político Electoral: sistemas de votación en las provincias argentinas*, por Dirección Nacional Electoral, 2024, Ministerio del Interior de la Nación.

La normativa establece que las columnas deben poseer igual dimensión y estar separadas entre sí mediante franjas verticales continuas de color, mientras que las filas correspondientes a los distintos cargos electivos se dividen mediante líneas horizontales grises. Cada columna incorpora además distintos casilleros identificatorios, entre ellos el símbolo partidario, número de lista y nombre de la agrupación política.

Asimismo, el sistema contempla un casillero específico para el voto lista completa, permitiendo al electorado seleccionar una única opción para todas las categorías provinciales y municipales. Del mismo modo, cada tramo de cargo electivo posee un casillero individual que habilita el corte de boleta dentro del propio instrumento. La boleta incluye también los nombres de los candidatos y candidatas para cada cargo y fotografías de los principales postulantes en determinadas categorías.

En cuanto a sus características técnicas, la Boleta Única no puede ser menor al tamaño de una hoja A4, aunque la Junta Electoral puede ampliar sus dimensiones según la cantidad de agrupaciones participantes. El sistema no contempla casillero de voto en blanco y el orden de aparición de las fuerzas políticas se define mediante sorteo realizado por la Junta Electoral.

En materia de accesibilidad, la legislación establece que las personas ciegas o con discapacidades físicas permanentes o transitorias que dificulten el ejercicio del voto podrán sufragar asistidas por el presidente de mesa o por una persona de su elección, dejando constancia de dicha situación en la documentación electoral correspondiente.

Por otro lado, las Boletas Únicas deben contener en su reverso un espacio destinado a la firma del presidente de mesa y de los fiscales partidarios acreditados al momento de la entrega al elector. Asimismo, la ley prevé la impresión de boletas complementarias equivalentes al diez por ciento del padrón electoral provincial.

Finalmente, la normativa dispone mecanismos de publicidad electoral complementarios mediante la exhibición de afiches o carteles con las listas completas oficializadas en los establecimientos de votación y cuartos oscuros, buscando facilitar la identificación de las

candidaturas por parte del electorado. La implementación del sistema estuvo acompañada, además, por instancias de capacitación cívica destinadas a informar a la ciudadanía sobre el funcionamiento de la Boleta Única de Sufragio.

2.4. La Boleta Única de Papel en la agenda pública: sociedad civil y medios de comunicación en el periodo 2011 a 2021.

El análisis de las secciones anteriores permitió reconstruir, por un lado, la trayectoria legislativa de la BUP entre 2008 y 2021 a partir de los proyectos presentados en el Congreso Nacional, y por otro, los efectos concretos del instrumento en las provincias que lo implementaron antes que la Nación. Sin embargo, como señala Aguilar Villanueva (1993), el ingreso de una cuestión a la agenda de gobierno no depende exclusivamente de la actividad parlamentaria ni de la evidencia empírica disponible: supone un proceso previo de construcción pública del problema, en el que distintos actores con recursos, estrategias y marcos argumentativos heterogéneos, disputan la definición de la cuestión y su jerarquía entre los asuntos que merecen atención gubernamental. Para dar cuenta de esa dimensión, esta sección analiza la presencia de la BUP en la agenda pública a partir de la cobertura mediática y la producción de organizaciones de la sociedad civil en los años identificados como momentos de mayor actividad legislativa. Los años seleccionados son 2011, 2015-2016 y 2020-2021, y su elección se fundamenta en los resultados del primer eje del apartado 2.2, que identificó esos períodos como los de mayor concentración de proyectos de BUP presentados en el Congreso Nacional: 2011 con diez proyectos, 2015 con cuatro y el periodo de 2020–2021 con diecinueve en total. Esta decisión no supone que la BUP haya estado ausente de la agenda pública en los años intermedios, sino que esos momentos ofrecen condiciones más favorables para observar la articulación entre la actividad legislativa, la cobertura mediática y la intervención de actores organizados. En términos de Aguilar Villanueva (1993), son los momentos en que más actores confluyen en torno a la definición del problema y en que la cuestión tiene mayores chances de avanzar desde la agenda sistémica hacia la agenda de gobierno.

El relevamiento de fuentes combinó distintas estrategias. La búsqueda de cobertura mediática se realizó mediante búsqueda específica en Google con filtro de fechas por año y período, complementada con búsquedas a través de Meta IA. El material académico y de organizaciones de la sociedad civil fue relevado a través de las páginas web de las mismas disponibles Google. En todos los casos se priorizaron fuentes periodísticas, documentos institucionales y producciones de organizaciones de la sociedad civil. El relevamiento es necesariamente parcial, dado que no toda la producción mediática y de organizaciones de la

sociedad civil se encuentra disponible en la web. Las ausencias que se señalen a lo largo del análisis deben leerse como limitaciones de las fuentes accesibles y no como evidencia de inexistencia de actores o posiciones.

El análisis de cada período se organiza a partir de tres preguntas que se derivan del marco teórico: quiénes intervienen en la construcción pública de la demanda por la BUP, con qué recursos y desde qué posiciones; qué argumentos movilizan y a qué auditorios los dirigen; y en qué medida esa actividad contribuye a sostener o escalar la demanda hacia la agenda de gobierno. La sección se organiza cronológicamente en torno a los tres momentos seleccionados. El análisis de 2011 toma como hito central la implementación de la BUP en Santa Fe y Córdoba y su efecto sobre el debate nacional, en un contexto marcado por las irregularidades de las primarias nacionales de agosto. El análisis de 2015–2016 se centra en la Acordada Extraordinaria N.° 100/15 de la CNE, las irregularidades tucumanas y el debate de reforma impulsado por el gobierno de Cambiemos. El análisis de 2020–2021 aborda el contexto de la pandemia y la articulación pluripartidista que caracterizó el último tramo del período relevado. En cada caso se identifican los actores intervinientes, los argumentos movilizados y la relación entre la agenda pública y la agenda legislativa.

2.4.1.- Año 2011: la implementación provincial como detonante del debate nacional

El año 2011 constituye el primer momento en que la Boleta Única adquiere visibilidad sostenida en la agenda pública nacional. Esa visibilidad no se explica por una sola causa sino por la confluencia de dos procesos que se refuerzan mutuamente: la implementación exitosa del instrumento en las provincias de Córdoba y Santa Fe, y las irregularidades registradas en las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias de agosto. Ambos son cubiertos por los principales medios de comunicación del país y motorizan a un conjunto de actores que, con distinto grado de organización y distintos intereses, contribuyen a instalar la reforma del instrumento de votación como una demanda urgente.

La primera experiencia con Boleta Única en el territorio argentino tuvo lugar en Santa Fe, donde el instrumento fue utilizado en las elecciones PASO provinciales de mayo de 2011 y en las generales de julio. En agosto de ese mismo año, Córdoba lo adoptó por primera vez en una elección provincial. La cobertura mediática de ambas experiencias fue amplia y mayormente favorable. El Cronista informó que, según datos del Observador Electoral del

Defensor del Pueblo de la Provincia de Córdoba, el 86,66% de los consultados consideró que el nuevo sistema le resultó fácil de utilizar, el 5,63% lo encontró difícil y el 7,75% declaró no haberlo entendido (El Cronista, 7 de agosto de 2011). El gobernador Juan Schiaretti valoró públicamente la experiencia señalando que el instrumento representaba "un salto en la calidad institucional de los cordobeses" y que había eliminado "ese montón de boletas en el cuarto oscuro que irritaba al votante" y la posibilidad de que "a los partidos chicos que no tenían fiscales les rompieran las boletas" (La Voz, 9 de agosto de 2011). Clarín describió el instrumento cordobés como "una especie de cuadro de doble entrada en el que los candidatos de cada partido están alineados en una misma fila" y distinguió explícitamente ese modelo del santafesino, señalando que en Santa Fe "había una hoja distinta por cada uno de los cargos" (Clarín, 7 de agosto de 2011). La nota también anticipó una de las tensiones que el análisis de Page y Antenucci (2025) confirmaría años después: "los partidos están muy pendientes del recuento de votos" y preocupados por "la cantidad de votos nulos que puede llegar a haber durante los comicios" (Clarín, 7 de agosto de 2011).

La cobertura también registró las tensiones propias de la implementación. La Voz publicó en abril de 2011 una nota que anticipaba las dificultades: mientras las autoridades electorales y los candidatos multiplicaban las advertencias sobre la complejidad del nuevo sistema, los electores que habían participado de una experiencia piloto en Colonia Caroya lo habían utilizado "con una naturalidad pasmosa", evidenciando según el medio "el abismo que se abre entre los tropiezos de la dirigencia y la lección cívica que dieron los electores" (La Voz, 11 de abril de 2011). Ese mismo mes, el senador demócrata de Mendoza Carlos Aguinaga presentó un proyecto de Boleta Única en la cámara provincial que contó con el apoyo de 20 de los 38 legisladores, señal de que el debate se expandía más allá de las dos provincias pioneras (Unidiversidad, 8 de agosto de 2011). En sus declaraciones, Aguinaga argumentó que la medida contribuiría a disminuir el clientelismo político y la "boleta armada" que los punteros políticos entregan a los votantes, y que acabaría con "la partidocracia" que había bloqueado reformas anteriores (Unidiversidad, 8 de agosto de 2011).

El segundo proceso que explica la visibilidad de la BUP en 2011 es el clima de cuestionamiento generado por las elecciones primarias nacionales del 14 de agosto. Las denuncias sobre robo de boletas, irregularidades en los telegramas del escrutinio provisorio y alteraciones en las actas de cierre de mesa fueron amplias y multipartidarias. La prensa escrita documentó el episodio con detalle: Urgente24 reprodujo una columna de Joaquín

Morales Solá en La Nación que señalaba que aquellos comicios eran "la primera vez desde 1983 que unas elecciones son tan cuestionadas en su instrumentación" y describía denuncias de boletas faltantes, telegramas con sumas que no cerraban y urnas con anomalías en distintos distritos del país (Morales Solá, 2011, citado en Urgente24, 24 de agosto de 2011). El mismo medio publicó un editorial del diario El Día de La Plata que señalaba que "la transparencia en todo el proceso electoral y en el escrutinio es un valor inalienable e imprescindible del sistema democrático que no puede ser desestimado por ninguna circunstancia" (El Día, citado en Urgente24, 24 de agosto de 2011).

En ese contexto, la oposición convergió en torno a la demanda de implementar la Boleta Única para las elecciones generales de octubre. La Nación cubrió esa demanda señalando que "prácticamente todo el arco opositor está de acuerdo con la Boleta Única" y que el gobernador Rodríguez Saá se había reunido con el ministro del Interior Florencio Randazzo para trasladarle el reclamo (Veneranda, La Nación, 26 de agosto de 2011). El candidato a presidente por el Frente Amplio Progresista, Hermes Binner, gobernador de Santa Fe, presentó ese mismo día el sistema santafesino en la Casa de Santa Fe de la Ciudad de Buenos Aires, argumentando que el método nacional "había perdido vigencia" y que la Boleta Única "significa una gran transparencia en el sistema electoral" (La Nación, 26 de agosto de 2011). El candidato a vicepresidente por la Coalición Cívica, Adrián Pérez, calificó como "inconcebible" que el gobierno "no quiera dar un salto de calidad institucional" y destacó que Uruguay y Argentina eran los únicos países latinoamericanos que no habían avanzado hacia un modelo de Boleta Única o voto electrónico (La Nación, 26 de agosto de 2011).

En paralelo, un grupo de diputados convocó a una reunión de la Comisión de Asuntos Constitucionales para el 31 de agosto con el objetivo de dictaminar sobre los proyectos de Boleta Única que ya se encontraban en el Congreso. Patricia Bullrich presentó ese día un proyecto cofirmado por Federico Pinedo y Gabriela Michetti del PRO, Graciela Camaño y Gustavo Ferrari del Peronismo Federal, y Ricardo Gil Lavedra y Silvana Giudici de la UCR (La Nación, 26 de agosto de 2011). La demanda también se expresó en actores de menor escala nacional: el diputado Mario Cura, del Frente Popular de Olavarría, presentó el 25 de agosto un proyecto de declaración solicitando el tratamiento urgente de las iniciativas de BUP, argumentando que el sistema "podría impedir el robo de boletas", eliminar el voto cadena y transferir al Estado la responsabilidad de impresión y distribución del material electoral (La Tecla, 25 de agosto de 2011). La presencia de actores como Cura en el debate

sugiere que la demanda no era patrimonio exclusivo de los grandes espacios nacionales sino que tenía anclajes territoriales más dispersos.

La respuesta del oficialismo fue de rechazo. La presidenta Cristina Fernández de Kirchner expresó sus dudas sobre el instrumento citando las experiencias de Córdoba, donde un porcentaje alto de votantes no sufragó en la categoría legisladores provinciales, y de Santa Fe, donde la oposición había obtenido el control de la Legislatura al romperse el arrastre del cargo ejecutivo, y defendió el sistema de boleta con fotos y a colores utilizado en las primarias (Urgente24, 30 de agosto de 2011). El diputado Agustín Rossi calificó el reclamo opositor de especulación electoral y señaló que el kirchnerismo lo consideraba "una opción que busca la oposición con la finalidad de obtener un beneficio electoral" (Urgente24, 30 de agosto de 2011). La cobertura de Urgente24 señaló además que los proyectos de la oposición no acordaban en el tipo de diseño, unos proponían el modelo cordobés y otros el santafesino, y que el kirchnerismo controlaba la Comisión de Presupuesto, sin cuyo dictamen la iniciativa no podría avanzar (Urgente24, 30 de agosto de 2011).

El mapa de actores que emerge de la cobertura mediática de 2011 es relativamente claro en sus grandes líneas. La demanda por la BUP fue sostenida por la oposición en su conjunto, Compromiso Federal, el Frente Amplio Progresista, la Coalición Cívica, el PRO, la UCR y el Peronismo Federal, con el respaldo de los gobiernos provinciales de Santa Fe y Córdoba, que aportaban la evidencia empírica de la viabilidad del instrumento. En términos de Majone (1997), la implementación provincial funcionó como un argumento de autoridad: la existencia de experiencias concretas y evaluadas positivamente por la ciudadanía dotó de credibilidad técnica a una demanda que hasta entonces era sólo normativa. El Frente Para la Victoria (FPV) ejerció el rol de resistencia institucional, con argumentos que oscilaban entre la objeción técnica, la demora en el escrutinio y los altos niveles de voto en blanco en las categorías legislativas, y la acusación de especulación electoral a la oposición.

2.4.2. Años 2015–2016: la crisis tucumana, la CNE y el debate de reforma bajo Cambiemos.

El segundo momento de concentración de proyectos legislativos se distingue del anterior por la incorporación de un actor que hasta entonces no había intervenido de manera directa en el debate público sobre la reforma del instrumento de votación: la Cámara Nacional Electoral.

El tribunal no llegó a la discusión de 2015 sin antecedentes propios. Desde 2007 había construido una posición institucional consistente a través de siete fallos y una acordada previa, cada uno de los cuales sumaba evidencia sobre las fallas estructurales del sistema de boletas partidarias y requería formalmente a los poderes políticos que las atendieran. El Fallo CNE 4072/08, dictado tras las elecciones presidenciales de 2007, había advertido que la multiplicidad de boletas y candidatos generaba "contratiempos que deben inexorablemente conllevar un debate sobre los medios instrumentales que el régimen jurídico establece para canalizar la oferta electoral y ejercer el derecho de sufragio" (CNE, 2008, citado en CNE, 2015). Los fallos 4137/09, 4138/09 y 4177/09, emitidos tras los comicios legislativos de 2009, analizaron denuncias específicas de robo y adulteración de boletas y remarcaron que el control de la oferta electoral no podía quedar exclusivamente en manos de la fiscalización partidaria. La Acordada 87/11 estableció que la boleta no era "un instrumento al servicio del partido" sino "la posibilidad física para que se exprese el ciudadano". Los fallos 4702/11 y 4703/11 documentaron irregularidades en la distribución de boletas de la oposición durante las elecciones de ese año. El Fallo 5144/13, dictado tras las legislativas de 2013, constató que las mismas irregularidades se repetían elección tras elección. Cuando el 20 de agosto de 2015 la CNE emitió la Acordada Extraordinaria N.° 100/15, firmada por los jueces Santiago Corcuera, Alberto Dalla Via y Rodolfo Munné, no estaba descubriendo un problema nuevo: estaba poniendo en blanco y negro que ese problema había sido sistemáticamente ignorado durante ocho años.

La Acordada había sido redactada antes de conocerse el resultado tucumano, pero fue el escándalo que siguió a esos comicios lo que le dio una resonancia pública que las advertencias anteriores del tribunal no habían alcanzado. Las elecciones provinciales del 23 de agosto estuvieron marcadas por denuncias graves: quema de urnas, escrutinio provisorio interrumpido con más de seiscientas mesas sin contar, telegramas con sumas que no cerraban y cortes de luz en el correo donde se procesaban los datos (La Nación, 24 de agosto de 2015; BBC Mundo, 25 de agosto de 2015). El candidato del Frente para la Victoria, Juan Manzur, se había impuesto al radical José Cano por aproximadamente catorce puntos de diferencia, pero la oposición no reconoció el resultado. La noche del 24 de agosto, cerca de diez mil personas se concentraron frente a la Casa de Gobierno provincial bajo la consigna #FraudeEnTucumán, en lo que los medios denominaron el "Tucumanazo". La policía reprimió la protesta con gases lacrimógenos, gas pimienta y balas de goma, dejando decenas

de heridos y detenidos (La Nación, 25 de agosto de 2015; El Doce, 24 de agosto de 2015; DW, 25 de agosto de 2015). El 17 de septiembre, la Cámara en lo Contencioso Administrativo de Tucumán anuló los comicios y convocó a nuevas elecciones, aunque la decisión fue apelada por el peronismo provincial (BBC Mundo, 17 de septiembre de 2015). En ese clima, la Acordada 100/15 dejó de ser un documento técnico dirigido al Congreso para convertirse en el argumento institucional que la oposición, los medios y la propia Corte Suprema comenzaron a citar como respaldo para la demanda de reforma.

El documento sistematizaba una década de advertencias y las hacía públicas con una formulación que era difícil de ignorar:

"Esta advertencia pasó a ser, como se dijo, una de las más reiteradas en pronunciamientos del Tribunal, dictados con motivo de los diferentes problemas que ha suscitado el actual sistema de boletas en las últimas cuatro elecciones nacionales [...] Lamentablemente, los poderes políticos no han atendido estos requerimientos." (CNE, 2015)

El tribunal también advertía sobre los riesgos de avanzar hacia sistemas electrónicos sin los resguardos adecuados: "Las opciones tecnológicas no pueden implicar una transferencia, ni una dependencia, del poder público respecto de empresas comerciales pues, en términos llanos, la soberanía política no se puede privatizar." (CNE, 2015)

El presidente de la Corte Suprema, Ricardo Lorenzetti, tomó la propuesta como propia y la remitió al Poder Ejecutivo y al Congreso, sumando otro actor institucional de peso al reclamo (Microjuris, 4 de septiembre de 2015).

A ese reclamo institucional se sumaron los actores que ya venían sosteniendo la demanda. Las irregularidades tucumanas se habían sumado a las denunciadas en las primarias nacionales del 9 de agosto, donde circularon imágenes de boletas arrojadas a zanjas y actas con inconsistencias, entre ellas un telegrama de Famaillá que registraba 287 votos para Scioli sobre 273 votantes (El Doce, 13 de agosto de 2015), y configuraban un clima de desconfianza generalizada que la oposición no desaprovechó. Los candidatos presidenciales Mauricio Macri, Sergio Massa y Margarita Stolbizer se presentaron ante la Dirección Nacional Electoral para reclamar la implementación de la Boleta Única electrónica para las elecciones de octubre (El Doce, 27 de agosto de 2015). La Red Ser Fiscal presentó una propuesta más acotada: la Boleta Única Complementaria (BUC), una papeleta con todos los candidatos que

el presidente de mesa entregaría al votante solo en caso de falta de boletas en el cuarto oscuro (La Nación, 27 de agosto de 2015). Según su coordinador nacional, Claudio Bargach, la propuesta apuntaba al 74% de las denuncias recibidas durante las PASO y era técnicamente viable porque ya se usaba en cárceles y consulados en el exterior (La Nación, 27 de agosto de 2015). La organización obtuvo el apoyo de Cambiemos, el Frente Renovador y el socialismo, mientras que desde el equipo de Scioli no hubo respuesta (La Nación, 27 de agosto de 2015).

La respuesta del gobierno nacional fue de rechazo. La presidenta Cristina Fernández descartó de plano cualquier reforma antes de octubre. La descalificación de Aníbal Fernández no apuntaba a los argumentos técnicos de la propuesta sino a sus promotores: redujo el reclamo a una maniobra electoral de la oposición, "una vocación encubierta de hacer una alianza" entre las fuerzas opositoras, y comparó la foto de los candidatos reunidos con "el almanaque de una gomería" (El Litoral, 28 de agosto de 2015). El director nacional electoral, Alejandro Tullio, que había adelantado que estaba analizando la propuesta de la BUC, terminó por desaconsejarla argumentando que la coexistencia de dos sistemas generaría confusión, demoraría el escrutinio y requería modificar treinta y ocho artículos del Código Electoral en un plazo imposible. "No sería responsable de mi parte aconsejar una medida como esta", dijo públicamente (Microjuris, 4 de septiembre de 2015). La decisión ya había sido tomada antes de que llegaran los informes técnicos.

Lo que hace a este período analíticamente relevante es que la demanda por la BUP dejó de ser sostenida exclusivamente por actores políticos opositores para contar con el respaldo de la justicia electoral y de la Corte Suprema. En términos de Majone (1997), la Acordada 100/15 operó como un argumento de autoridad de peso institucional distinto al de los argumentos partidarios: provenía de un actor cuya legitimidad técnica no podía ser descalificada con la misma facilidad que la de la oposición. Que el gobierno haya encontrado igualmente la manera de resistirlo dice algo sobre la naturaleza del proceso de agendación: la calidad del argumento no garantiza por sí sola el ingreso a la agenda decisoria.

El cambio de gobierno en diciembre de 2015 modificó las condiciones del debate sin resolverlo. Macri había ganado las elecciones presidenciales en segunda vuelta con el 51,34% de los votos frente al candidato del Frente para la Victoria, Daniel Scioli, en lo que constituyó la primera alternancia en el poder en dieciséis años. Cambiemos había hecho de la transparencia electoral uno de sus ejes de campaña y llegaba al gobierno con un mandato que

incluía, al menos en términos discursivos, la reforma del instrumento de votación. En junio de 2016, el presidente Macri presentó en el Centro Cultural Kirchner un proyecto de reforma política que establecía la obligatoriedad de la Boleta Única electrónica en todo el país, eliminaba las candidaturas múltiples y las listas colectoras y fortalecía las herramientas de la Cámara Electoral (Casa Rosada, 23 de junio de 2016). El acto fue presentado como el resultado de un proceso de diálogo con provincias, partidos, académicos y organizaciones de la sociedad civil, y Macri lo encuadró en términos de transparencia y modernización: "La Argentina del progreso es la que se aleja de la trampa, la Argentina del futuro es la que apuesta a la generación de confianza" (Casa Rosada, 23 de junio de 2016).

El proyecto obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados, pero en el Senado encontró una resistencia que excedía al kirchnerismo. Salvo el oficialismo y algunos senadores del Interbloque Federal, el resto de las bancadas tenía fuertes reparos a la boleta electrónica y al uso del chip informático para el conteo de votos (Infobae, 1 de noviembre de 2016). En el kirchnerismo, la única voz que apoyaba el mecanismo era la del senador salteño Rodolfo Urtubey, cuyo hermano, el gobernador Juan Manuel Urtubey, gobernaba la provincia que había implementado el sistema y no ocultaba aspiraciones presidenciales, lo que generaba tensiones en la interna del bloque peronista (Infobae, 1 de noviembre de 2016). La resistencia no era exclusivamente peronista ni exclusivamente técnica: expresaba también la desconfianza de distintos sectores hacia un instrumento cuyo diseño y auditoría dependían de una empresa privada, exactamente el escenario que la CNE había advertido que debía evitarse. El presidente del Grupo MSA, empresa responsable del desarrollo de la boleta electrónica en Salta y la Ciudad de Buenos Aires, había reconocido en septiembre de 2015 que "la oportunidad de discutir cambios en el sistema nunca es en medio del proceso electoral" y que Tucumán había dejado en claro "la necesidad de discutir si tenemos o no que hacer un cambio" (El Cronista, 14 de septiembre de 2015). Esa ambigüedad, reconocer el problema sin acordar la solución, describía con precisión el estado del debate cuando el proyecto llegó al Senado y no prosperó.

Que la vía electrónica hubiera sido intentada y no prosperado no cerró el debate sino que lo reencuadró. Varios fundamentos de proyectos presentados entre 2019 y 2021 mencionan este fracaso como argumento a favor de la Boleta Única de papel: si la reforma con tecnología no había podido avanzar, la reforma con papel podía ser más viable políticamente precisamente

porque generaba menos resistencias. El tramo 2015-2016 no fue entonces un punto muerto sino el momento en que las condiciones del debate se redefinieron para el tramo que seguiría.

2.4.3- Años 2020–2021: Pandemia, pluripartidismo y el rol de la Fundación RAP

El bienio 2020-2021 es el momento de mayor actividad legislativa en torno a la BUP desde 2011. Sin embargo, reducirlo a un pico de proyectos sería insuficiente para dar cuenta de lo que ocurre en términos de agendación. Lo que este período permite observar es un proceso en el que la demanda por la reforma del instrumento de votación alcanza su mayor amplitud aparente, con más partidos, más organizaciones y más firmantes, al mismo tiempo que la base que la sostiene se vuelve más legible en sus contornos y en los recursos que moviliza. Los actores y los argumentos de 2020-2021 no surgen de la nada sino que se inscriben en una trayectoria que puede rastrearse al menos desde 2011. Lo que cambia en cada momento no son los argumentos centrales, transparencia, equidad entre partidos, eliminación del robo de boletas, sino quién los enuncia, con qué recursos los sostiene y a qué auditorios los dirige. En ese sentido, los actores que en este período sostienen la demanda no son neutrales ni actúan sin racionalidad: disponen de márgenes de maniobra, elaboran estrategias y movilizan recursos en función de posiciones que el análisis debe situar (Subirats et al., 2012).

El contexto introduce condiciones nuevas. La pandemia de COVID-19 transformó el funcionamiento del Congreso: las sesiones presenciales se suspendieron y el cuerpo legislativo pasó a funcionar de manera remota, con las dificultades técnicas e institucionales que eso implicó. Las elecciones legislativas de 2021 aparecían en el horizonte como una oportunidad concreta para instalar la reforma. En ese marco, el Expte. 5250-D-2020 presentado por legisladores del PRO es el primero en aparecer y el más explícito en su racionalidad política. Como se señaló en la sección de antecedentes legislativos, sus fundamentos utilizan el episodio ya mencionado que protagonizó el diputado Ameri durante una sesión remota como punto de partida para cuestionar las condiciones de selección de candidatos a través de las listas sábana y para reivindicar la reforma que el gobierno anterior había impulsado sin éxito en 2016 (Cámara de Diputados de la Nación, Expte. 5250-D-2020). Ese proyecto no es el más relevante del período en términos de su alcance o diseño, pero sí hace visible algo que en otros momentos permanece implícito: la demanda por la BUP no es independiente de la posición que ocupan quienes la sostienen en el sistema político.

Lo que cambia cualitativamente en 2021 es la aparición de un nuevo actor en el proceso de agendación: la Fundación RAP. A diferencia de los actores que venían sosteniendo la demanda desde 2011, la oposición política, la justicia electoral y las organizaciones de transparencia electoral, la RAP no interviene desde la arena legislativa ni desde la institucionalidad estatal sino desde un lugar intermedio entre la política partidaria y la sociedad civil organizada. Fue la RAP quien facilitó la elaboración del Expte. 0986-D-2021, cofirmado por nueve diputados de distintos partidos, dos del PJ, dos de la UCR, dos del PRO, uno del PS, uno de la CC y uno de Confianza Pública, y presentado simultáneamente en el Senado con firmas del PJ, la UCR y el PRO (RAP, 9 de abril de 2021). La organización describió ese proyecto como el resultado de varios meses de trabajo colaborativo entre legisladores que habían logrado acordar un diseño a pesar de provenir de tradiciones distintas sobre el instrumento. El 28 de junio de 2021 difundió un comunicado de adhesión firmado por más de 175 políticos de distintos partidos, 48 del PJ, 50 de la UCR, 44 del PRO, 8 socialistas, 5 del GEN, 5 de la CC y 18 de otros partidos, instando al Congreso a tratar y aprobar el proyecto (RAP, 28 de junio de 2021). Ese mismo mes, seis de los diputados firmantes publicaron una columna de opinión conjunta en La Nación bajo el título "Ley de Boleta Única papel: transparencia, eficiencia y equidad electoral", firmada por representantes del PJ, la UCR, el PRO, el PS, la CC y Confianza Pública (Cassinerio et al., La Nación, 7 de julio de 2021).

La amplitud de esa coalición es real y no puede desestimarse: 175 políticos de partidos que en otros temas difícilmente acordarían, incluyendo nombres del peronismo no kirchnerista como Martín Llaryora, Julio Zamora y Guillermo Snopek. Sin embargo, leerla como evidencia de un consenso genuinamente transversal requiere algunas precisiones sobre el actor que la facilitó. Según la investigación publicada por La Capital de Rosario, la RAP tiene una marca ideológica que la inclina hacia un sector del espectro político: su consejo asesor está encabezado por intelectuales que se han caracterizado por posiciones radicalizadas en el debate público, su presidenta tiene posiciones antiperonistas explícitas en redes sociales y su financiamiento proviene de grandes empresas, Arcor, Techint, Coca Cola, Ledesma, Banco Galicia, Farmacity y Pan American Energy, entre otras, y de organismos internacionales ligados al Partido Demócrata de Estados Unidos y a la Cancillería de Nueva Zelanda (Gerber, La Capital, 12 de julio de 2021). Una organización que se presenta como técnica y apartidaria pero que tiene financiamiento empresarial, vínculos con organismos internacionales de

orientación definida y una composición que se inclina hacia un sector del espectro político, abre al menos la pregunta sobre qué intereses están en juego en la construcción de ese consenso.

Hay además un dato que completa ese cuadro: el vínculo de la RAP con la BUP no comienza en 2021. Varios de sus miembros más activos habían sido protagonistas directos de las implementaciones provinciales que la organización usaba como evidencia de viabilidad del instrumento. Pablo Javkin, intendente de Rosario y político RAP, había sido diputado provincial socialista en Santa Fe cuando se sancionó la Ley N.° 13.156 que implementó la Boleta Única en esa provincia. Hermes Binner y Miguel Lifschitz, también miembros de la RAP hasta sus respectivos fallecimientos, habían gobernado Santa Fe durante los primeros ciclos electorales con el nuevo sistema. Cuando en 2021 esos mismos actores o sus sucesores políticos apelaban a la experiencia santafesina como argumento de viabilidad técnica, lo hacían desde una posición en la que habían sido parte constitutiva de esa experiencia. Como señala Majone (1997), los argumentos que justifican y legitiman una decisión ya tomada cumplen una función tan importante como los que la anteceden, y en este caso esa doble función argumentativa es difícil de deslindar.

Junto a la RAP, operó en este período una coalición más amplia de organizaciones de la sociedad civil. En octubre de 2020, Poder Ciudadano publicó un documento firmado por 34 organizaciones, entre ellas CIPPEC, Red Ser Fiscal, Club Político Argentino, Transparencia Electoral Argentina, Asociación Conciencia, Democracia en Red y centros de investigación universitarios, instando al Congreso a aprobar la BUP para las elecciones legislativas de 2021 (Poder Ciudadano, 7 de octubre de 2020). Ese documento no está organizado en torno a un proyecto legislativo específico sino en torno a una demanda más amplia de transparencia electoral, y sus firmantes incluyen organizaciones con tradiciones más diversas. En agosto de 2021, un encuentro virtual entre RAP, CIPPEC y miembros de Argentina Debate, con la participación de la Dra. Lourdes Lodi, directora del Observatorio Electoral de la UNR, constató que la BUP no sería implementada para las elecciones de ese año y corrió el objetivo hacia 2023 (Infobae, 30 de agosto de 2021). En esa instancia, Lodi señaló que la dispersión generada durante la gestión de Cambiemos, cuando la discusión se fragmentó entre boleta partidaria, voto electrónico y BUP, había estancado el avance, y que la instalación de este tipo de temas "es algo que necesita ser construido desde la información, explicando por qué tales cambios serían necesarios" (Infobae, 30 de agosto de 2021). Esa descripción del proceso

coincide con lo que se observa en el relevamiento: la demanda por la BUP no se instala sola sino que requiere un trabajo sostenido de construcción argumentativa y de acumulación de actores que la respalden.

El resultado concreto del período fue que la BUP no se implementó para las elecciones legislativas de 2021. El gobierno nacional argumentó que no había margen temporal para aplicarla ese año. Desde el lavagnismo, el diputado Alejandro Rodríguez había presentado un proyecto para implementarla a partir de 2023 y se lo había planteado al ministro del Interior Eduardo "Wado" de Pedro, sin resultado (Infobae, 30 de agosto de 2021). Que la demanda no prosperara en un año en que contaba con más firmantes, más organizaciones y más cobertura mediática que nunca no es paradójico sino coherente con la dinámica observada a lo largo del período analizado: la amplitud de la coalición demandante no garantiza el ingreso a la agenda decisoria si el actor con capacidad de decidir no tiene incentivos para hacerlo. En términos de Aguilar Villanueva (1993), la formación de la agenda es la decisión que compromete o no al gobierno a actuar, y esa decisión depende tanto de la presión externa como de los cálculos internos del actor gubernamental. En 2021, esos cálculos no favorecieron la reforma.

2.5. De la agenda pública a la agenda decisoria y legislativa

2.5.1. El bloqueo en el Senado y la reconfiguración de 2023

El proceso analizado en el apartado 2.4 dejó asentados algunos elementos que resultan indispensables para leer lo que ocurre en 2022 con mayor precisión. La demanda por la BUP no fue, a lo largo de quince años, una demanda transversal: fue sostenida casi exclusivamente por la UCR, el PRO, el socialismo santafesino y sus aliados circunstanciales, y cuando el peronismo kirchnerista gobernó, tanto a nivel nacional entre 2007 y 2015 como entre 2019 y 2023, la reforma nunca ingresó a la agenda decisoria. La aparente transversalidad que la Fundación RAP construyó en 2021, al reunir firmas de legisladores de distintos partidos, no modificó ese patrón sino que lo vistió con un lenguaje técnico que ocultaba su orientación política: como se señaló previamente, la RAP tiene un perfil ideológico definido, un financiamiento que proviene de grandes empresas y organismos internacionales, y vínculos con sectores que han sido históricamente opositores al peronismo (Gerber, La Capital, 12 de julio de 2021). Esos datos no invalidan la BUP como instrumento de votación pero sí obligan a leer la demanda por ella en su contexto: como parte de un proyecto más amplio de reforma

del sistema político argentino que tiene ganadores y perdedores definidos, y que no es neutral respecto del modelo de construcción partidaria que cada fuerza ha desarrollado históricamente. El año 2022 marca una inflexión en el proceso de agendación de la BUP: por primera vez desde 2008, la demanda logra convertirse en media sanción legislativa.

Lo que cambia en este período no es el elenco de actores sino su posición relativa. La coalición que impulsaba el proyecto en 2022 es la misma que venía construyéndose desde 2011: la UCR, el PRO y sus aliados de centroderecha como columna vertebral, el peronismo no kirchnerista y los partidos provinciales de orientación opositora como socios circunstanciales, y las organizaciones de la sociedad civil, en particular la Fundación RAP y el colectivo "Boleta Única es Mejor", como productoras de argumentos técnicos y gestoras de consenso. Lo que sí es nuevo en 2022 es la incorporación de los bloques libertarios de Espert y Milei, que con sus cuatro votos refuerzan el perfil ideológico de la coalición. La demanda por la BUP se consolidó a lo largo de quince años como una demanda de una parte de la política con una ideología específica y ese alineamiento estructural no cambia con la ampliación de la coalición sino que se profundiza. La media sanción de 2022 no representa la transversalización de la demanda sino su maduración dentro del espacio político que la venía sosteniendo desde el origen.

El 5 de mayo de 2022 la oposición reunió 132 votos a favor para forzar a las comisiones a dictaminar el proyecto (Clarín, 5 de mayo de 2022). En contra votaron 114 legisladores del Frente de Todos, el misionero Carlos Alberto Fernández del Frente Renovador de la Concordia y el santacruceño Claudio Vidal del bloque SER. La izquierda se dividió: tres legisladores del Frente de Izquierda y de los Trabajadores se abstuvieron y Romina del Plá votó a favor, argumentando que la BUP beneficiaba a las fuerzas minoritarias que no podían garantizar la presencia de sus boletas en el cuarto oscuro (Clarín, 5 de mayo de 2022). Esa posición diferenciada dentro de la izquierda es analíticamente relevante porque evidencia que la oposición a la BUP no era monolítica ni ideológicamente coherente en todo el campo: dentro de la izquierda, hubo quienes leían el instrumento como un beneficio para la representación de las minorías y quienes preferían no acompañar una reforma impulsada mayoritariamente por la derecha y la centroderecha.

El posicionamiento del Frente de Todos fue explicitado por su propia conducción desde el inicio. La vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner, que presidía el Senado, adelantó en un acto público en Chaco cuál sería la posición del bloque:

"Para ellos, la preocupación frente a este escenario era la Boleta Única de Papel. Si esta sociedad, que tiene tantos problemas, mira al Parlamento, se pregunta: '¿En qué están estos tipos?'" (TN, 7 de mayo de 2022).

Esa intervención puede leerse en dos registros simultáneos. Por un lado, es un argumento de agenda: el FdT consideraba que el Congreso debía orientar su energía hacia otros temas antes que hacia la reforma del instrumento de votación. Por otro lado, es una toma de posición sobre qué constituye la agenda legítima de la política: no la reforma de las reglas del juego electoral sino las condiciones materiales de vida de la mayoría. Ambas lecturas son compatibles y ninguna implica necesariamente debilidad argumental. Lo que sí puede señalarse es que el FdT eligió disputar el terreno de las prioridades antes que el del instrumento, lo que le permitía resistir la reforma sin tener que debatir en detalle sus efectos técnicos.

El debate en comisiones de la Cámara de Diputados de los días 17 y 24 de mayo incorporó voces provenientes de la academia y de la sociedad civil, que aportaron distintas perspectivas sobre el proyecto y reforzaron algunos de los argumentos técnicos sostenidos por sus impulsores[1]. Alejandro Tullio, ex director nacional electoral, sostuvo que la reforma no respondía a denuncias de fraude sino a la voluntad de "poner al Estado como garante de la totalidad del proceso de las elecciones" (Tullio, Provincia Radio, 1 de junio de 2022). El politólogo Gastón Mutti, investigador de la UNR y coautor del estudio comparado sobre Córdoba y Santa Fe, argumentó que la BUP "garantiza la totalidad de candidaturas en el cuarto oscuro" independientemente de la capacidad organizativa de cada partido (Mutti, Perfil, 9 de julio de 2022). Argumento que fue discutido por el peronismo kirchnerista, quienes sostenían que el sistema de boleta partidaria había garantizado durante cuarenta años la alternancia entre fuerzas políticas muy distintas, había permitido que partidos con escasos

[1] Durante ambas jornadas, participaron referentes académicos, especialistas y representantes de organizaciones de la sociedad civil. Las exposiciones incorporaron argumentos técnicos, perspectivas federales, aportes provenientes de las provincias y enfoques vinculados con el feminismo y la representación política. Parte de los argumentos presentados en estas instancias fue posteriormente retomada durante el debate parlamentario. Los registros audiovisuales completos pueden consultarse en: https://www.youtube.com/live/Tt7nkFjmKaw y https://www.youtube.com/live/ZlBQ-9hvmo0.

recursos ganaran elecciones y había sostenido una democracia competitiva sin denuncias de fraude que prosperaran en la justicia. La pregunta relevante no era si el sistema vigente era fraudulento sino si era el más adecuado, y esa pregunta admitía respuestas genuinamente distintas según cuál fuera el modelo de democracia y de sistema de partidos que cada actor quisiera construir.

El 8 de junio de 2022 la Cámara de Diputados aprobó el proyecto con 132 votos afirmativos y 104 negativos. La mayoría se conformó con los votos de Juntos por el Cambio (115), el Interbloque Federal (8), Juntos Somos Río Negro (2), Avanza Libertad (2), La Libertad Avanza (LLA) (2), el bloque SER (2) y el Movimiento Popular Neuquino (1). El Frente de Todos votó en bloque en contra y la izquierda se abstuvo (La Mañana, 8 de junio de 2022). En el recinto, los argumentos se organizaron a lo largo del clivaje que venía estructurando el debate desde 2008. Desde la oposición, Florencio Randazzo (Interbloque Federal) formuló el argumento central: el sistema vigente "es confiable, pero es necesario cambiar el instrumento", porque "las estructuras políticas de quienes son gobierno tienen ventaja en relación a los que no tienen manejo de gobierno" (La Mañana, 8 de junio de 2022). Silvia Lospennato (PRO) completó el cuadro con los argumentos de transparencia e igualdad, y el diputado radical Miguel Nanni apeló a la comparación internacional. Desde el FdT, Hernán Pérez Araujo señaló que el sistema no resolvía el problema de la lista sábana y que "el 60% de la población argentina no va a tener toda la oferta electoral en la boleta" (La Mañana, 8 de junio de 2022). La diputada Blanca Osuna fue más directa al señalar que lo que estaba en juego era "la puja por un voto más o un voto menos" (CBA24N, 8 de junio de 2022). Esa caracterización nombraba algo que los impulsores preferían no decir: toda reforma electoral tiene efectos distributivos, y la construcción territorial que el peronismo había desarrollado durante décadas, la capacidad de llegar con la boleta a cada mesa de votación y de fiscalizar en cada escuela del país, era una forma de hacer política que la BUP volvía irrelevante. No es lo mismo señalar que algo tiene efectos políticos que demostrar que esos efectos son ilegítimos.

La lógica de los incentivos explica las posiciones de los actores en 2022 con mayor precisión que sus argumentos declarados, pero esa lógica no es equivalente en ambos lados. Para los impulsores, la BUP era una reforma que consolidaba el modelo de competencia electoral que habían defendido históricamente: reglas más formales, presencia estatal en lugar de territorial, igualdad de condiciones entre partidos grandes y chicos. Para el kirchnerismo, la

reforma amenazaba un modelo de construcción política que no era fraudulento sino profundamente arraigado en la cultura organizativa del peronismo: la presencia territorial, la boleta como vehículo de campaña, la fiscalización como práctica militante. Que ese modelo estuviera en tensión con los principios de la BUP no lo hacía ilegítimo. Que el FdT lo defendiera con argumentos a veces inconsistentes, como la comparación entre la BUP y el voto electrónico que hizo Mayans (Perfil, 21 de septiembre de 2022), no invalidaba el fondo de su posición: el debate no era solo sobre el instrumento de votación sino sobre qué tipo de sistema de partidos se quería construir y a quién beneficiaba ese sistema.

El proyecto pasó al Senado en junio de 2022 y allí permaneció sin movimiento durante el resto del año y durante todo 2023. La presidencia del Senado que ejercía Cristina Kirchner no habilitó el tratamiento, y el jefe del bloque, Oscar Parrilli, no convocó a las comisiones a ningún plenario para tratar el expediente (Perfil, 21 de septiembre de 2022). La resistencia no adoptó la forma de un debate con argumentos sino la del silencio institucional: no hubo rechazo explícito sino inacción deliberada. En términos de Pierson (2004), esa inacción es en sí misma una decisión: los actores que se benefician del statu quo pueden permitirse pagar el costo reputacional de resistirlo si los beneficios de mantenerlo son suficientemente grandes. Que el FdT eligiera ese camino, el bloqueo silencioso antes que el debate abierto, dice algo sobre la naturaleza del argumento que podía sostener: era más sólido en el terreno de los intereses que en el de los principios, y exponerlo demasiado explícitamente tenía costos políticos que la inacción evitaba.

Lo que el año 2022 deja en términos analíticos es la visibilización de que la BUP no era neutral para ninguno de los actores involucrados: consolidaba un modelo de competencia electoral favorable a los partidos con menor capacidad de despliegue territorial y debilitaba uno favorable a los partidos con mayor presencia organizativa. Que aquello coincidiera con el eje peronismo/ anti-peronismo del sistema político argentino no era casual sino el resultado de quince años de acumulación en los que la demanda por la BUP había sido sostenida casi exclusivamente por un sector del espectro político. El mecanismo de veto institucional que el kirchnerismo activó en el Senado, con la presidencia de la cámara y la primera minoría del bloque, era la respuesta disponible para un actor que tenía razones concretas para resistir la reforma pero que no podía defenderlas abiertamente sin exponer la racionalidad electoral de su posición.

Ese mecanismo se volvió inoperante a partir de diciembre de 2023, cuando el proceso electoral produjo una transformación del escenario político argentino que alteró de manera sustantiva las condiciones de posibilidad para la reforma. Para comprender la magnitud de ese cambio es necesario describir brevemente el contexto que lo precedió. El gobierno de Alberto Fernández (2019-2023) concluyó su mandato en un contexto inflacionario que los autores Murillo y Oliveros (2024) y Ramírez y Vommaro (2024) identifican como uno de los factores centrales del resultado electoral de 2023. En ese escenario irrumpió Javier Milei, quien se ajusta a lo que los autores conceptualizan como un outsider amateur: economista mediático sin experiencia previa en gestión pública, construyó su popularidad a través de apariciones televisivas desde 2018 y fundó La Libertad Avanza (LLA) en 2021 como vehículo electoral para su candidatura a diputado por la Ciudad de Buenos Aires (Ramírez y Vommaro, 2024). Su discurso combinaba un ultraliberalismo económico radical, ajeno a la cultura política argentina históricamente afín a una matriz de pensamiento Estado-céntrica, con una performance antipolítica que canalizó el malestar acumulado frente al deterioro económico y la desconfianza hacia las instituciones (Murillo y Oliveros, 2024; Ramírez y Vommaro, 2024).

El triunfo de Milei en el balotaje del 19 de noviembre de 2023, con el 55,65% de los votos frente al 44,35% del candidato peronista Sergio Massa, no fue únicamente el resultado del contexto inflacionario: fue también el producto de un desplazamiento ideológico más profundo en el electorado argentino y del mecanismo de normalización operado por Macri y Bullrich, quienes al apoyar públicamente a Milei tras la primera vuelta habilitaron la transferencia masiva de los votos de Juntos por el Cambio hacia la candidatura libertaria (Ramírez y Vommaro, 2024). La nueva configuración parlamentaria a partir del 10 de diciembre de 2023 presentaba las siguientes características: en la Cámara de Diputados, Unión por la Patria (UxP) mantuvo la primera minoría con 101 bancas, seguida por La Libertad Avanza con 38, el PRO con 37 y la UCR con aproximadamente 34 bancas. En el Senado, UxP conservó también la primera minoría con 33 bancas, mientras que la UCR contaba con 13, el PRO con 7 y LLA con 7 (Chequeado, 2023; Murillo y Oliveros, 2024). Ninguna fuerza alcanzó el quórum propio en ninguna de las dos cámaras, de modo que la aprobación de cualquier legislación requería necesariamente la construcción de coaliciones.

Esta distribución de fuerzas tuvo una implicancia directa para la reforma electoral. El kirchnerismo, cuya única participación en el período 2008-2021 había sido una cofirma

aislada en el Senado (Bullrich y Snopek, Expte. 1849-S-2021), y que entre 2022 y 2023 había bloqueado el proyecto desde la presidencia de esa cámara, pasaba ahora a la oposición sin capacidad de bloqueo unilateral en Diputados. En su lugar, los tres espacios que habían sostenido histórica y sistemáticamente la demanda por la BUP, el PRO, la UCR y los partidos que confluyeron en LLA, reunían en conjunto una mayoría operativa en la Cámara baja capaz de aprobar legislación sin necesidad del voto peronista. Expresado en términos de Aguilar Villanueva (1993), se había abierto una ventana de oportunidad: la cuestión de la Boleta Única, que durante más de quince años había permanecido en la agenda pública sin poder ascender a la agenda decisoria, encontraba ahora las condiciones políticas para ser procesada institucionalmente. La alternancia de 2023 no solo cambió al gobierno: reordenó la lógica de incentivos en el Congreso, convirtiendo a los impulsores históricos de la reforma en la nueva mayoría parlamentaria y dejando a sus opositores históricos en el rol de minoría.

2.5.2. Los proyectos legislativos 2022–2024: continuidades, disputas de diseño y negociaciones

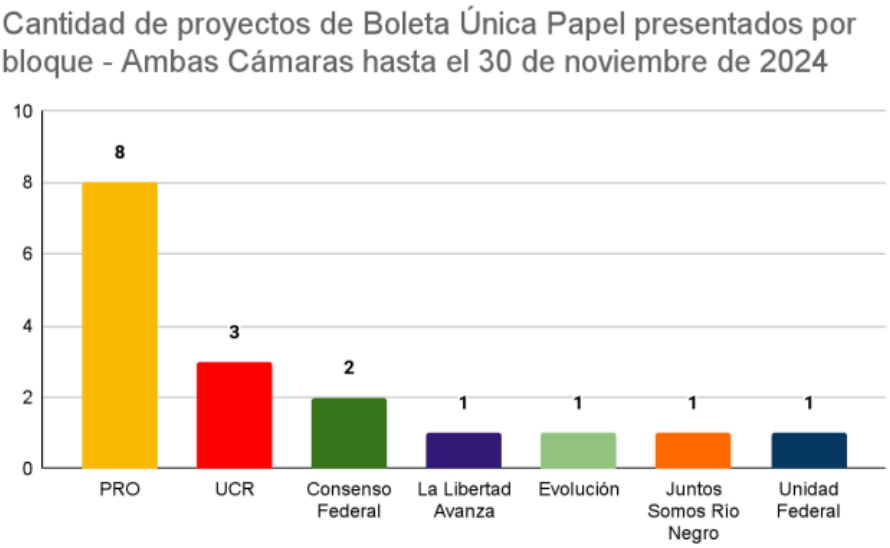
Para comprender qué estaba en juego en el debate parlamentario de septiembre y octubre de 2024 es necesario detenerse primero en el conjunto de proyectos que se presentaron entre 2022 y 2024 y que dieron forma a las distintas posiciones sobre el diseño del instrumento. El recorrido legislativo que culminó en la Ley 27.781 no fue lineal: entre la media sanción de Diputados de junio de 2022 y la aprobación definitiva de octubre de 2024 hubo negociaciones, dictámenes en pugna y modificaciones que respondieron tanto a consideraciones técnicas como a cálculos políticos. Analizar ese recorrido a partir del informe comparativo elaborado por el Observatorio Político Electoral de la Dirección Nacional Electoral permite identificar qué aspectos del diseño fueron objeto de disputa, quiénes los impulsaron y qué soluciones se adoptaron finalmente (Observatorio Político Electoral y Dirección Nacional Electoral, 2024).[2] Entre marzo de 2022 y agosto de 2024 se presentaron en ambas cámaras dieciocho proyectos orientados a implementar la BUP a nivel nacional: doce en Diputados y seis en el Senado. Su distribución por bloque confirma el patrón de alineamiento que el análisis del período 2008-2021 había identificado como

[2] Observatorio Político Electoral y Dirección Nacional Electoral. (Diciembre de 2024). *Informe comparativo de proyectos legislativos de Boleta Única Papel*. Vicejefatura de Gabinete del Interior, Jefatura de Gabinete de Ministros.

estructurante de todo el proceso: ocho proyectos correspondieron al PRO, tres a la UCR, dos a Consenso Federal y uno respectivamente a La Libertad Avanza, Evolución, Juntos Somos Río Negro y Unidad Federal. Ningún proyecto fue presentado por bloques del Frente de Todos o Unión por la Patria. Esa ausencia no es una omisión sino una posición coherente con lo analizado en el subapartado anterior: la fuerza que había bloqueado la reforma en el Senado durante más de dos años no tenía incentivos para participar en la construcción del proyecto que buscaba resistir.

Imágen 5

Cantidad de proyectos de Boleta Única Papel presentados por bloque, ambas cámaras, hasta el 30 de noviembre de 2024



Nota. Tomado de Informe comparativo de proyectos legislativos de Boleta Única Papel (p. 2), por Observatorio Político Electoral y Dirección Nacional Electoral, 2024, Vicejefatura de Gabinete del Interior, Jefatura de Gabinete de Ministros.

Modelos de diseño: la disputa no resuelta

La principal línea de fractura entre los proyectos no fue partidaria sino técnica, y reflejó la misma tensión que anteriormente se había identificado en el apartado 2.2 en relación a las implementaciones provinciales: la disputa entre el modelo cordobés, el modelo mendocino y el modelo santafesino. De los dieciocho proyectos, trece adoptaron el modelo cordobés, dos el mendocino y tres el santafesino. La hegemonía del modelo cordobés entre las iniciativas presentadas contrasta con el resultado final: la Ley 27.781 adoptó el modelo mendocino, que

era el menos frecuente entre las propuestas. Esa inversión no fue casual sino el producto de las negociaciones que tuvieron lugar en el Senado durante septiembre de 2024.

El modelo cordobés propone una única boleta que integra todas las categorías de cargos, organizada en filas horizontales para cada agrupación política y columnas verticales para cada categoría electoral. Es el modelo que las grandes fuerzas opositoras habían defendido desde el inicio del proceso y el que mejor se adaptaba a la lógica de simplificación que los impulsores de la reforma habían sostenido durante quince años. Los proyectos más detallados en términos técnicos dentro de este modelo fueron los de Graciela Camaño (Expte. 1921-D-2022) y Florencio Randazzo (Expte. 1733-D-2022), que especificaban dimensiones mínimas de tipografía, tamaño de fotografías, medidas de los casilleros y gramaje del papel. Esa tecnificación normativa no es inocua: fija condiciones de legibilidad y uniformidad que tienen efectos sobre la equidad visual entre agrupaciones (Observatorio Político Electoral y Dirección Nacional Electoral, 2024).

El modelo mendocino, impulsado por las senadoras Mariana Juri (Expte. 933/22) y Pamela Verasay (Expte. 2182-D-2022), presenta una estructura similar en cuanto a la integración de todas las categorías en una única boleta, pero invierte la disposición gráfica: las agrupaciones políticas se organizan en columnas de igual dimensión separadas por franjas verticales, mientras que las categorías de cargos se disponen en filas horizontales. La estandarización tipográfica para todas las agrupaciones constituye un elemento orientado a garantizar equidad visual en la competencia. Fue este el diseño que el Senado adoptó en septiembre de 2024 con 39 votos a favor y 30 en contra, junto con la eliminación del casillero de lista completa, como parte de las modificaciones que obligaron al proyecto a volver a la Cámara de Diputados para su sanción definitiva (Observatorio Político Electoral y Dirección Nacional Electoral, 2024).

El modelo santafesino, impulsado por proyectos de Alberto Asseff (Expte. 1932-D-2022), Carolina Losada (Expte. 306/24) y Mónica Silva (Expte. 357/24), se aparta de los anteriores al establecer una boleta separada por cada categoría de cargo electivo, en línea con lo que ya funciona en Santa Fe a nivel provincial. Cada categoría se vota en una boleta diferenciada, pudiendo utilizarse colores distintos en caso de simultaneidad de elecciones. Este modelo enfatiza la separación categorial y permite una mayor personalización del voto, pero complejiza la logística electoral y fue el menos apoyado entre los proyectos presentados (Observatorio Político Electoral y Dirección Nacional Electoral, 2024).

La coexistencia de estos tres modelos en el debate legislativo nacional no es simplemente una disputa técnica: expresa distintas concepciones sobre cómo debe estructurarse la oferta electoral, qué información debe tener disponible el elector en el momento del voto y qué tipo de vínculo se quiere construir entre el votante y el partido. Que el modelo finalmente aprobado no haya sido el mayoritariamente propuesto en los proyectos sino el resultado de las negociaciones en el Senado dice algo sobre la naturaleza del proceso: las decisiones de diseño no se tomaron en abstracto sino en función de los votos disponibles.

Candidatos visibles y fotografías

Otra variable de relevancia analítica es la cantidad de candidatos visibles por lista, que tiene efectos directos sobre la visibilidad de los postulantes y sobre los incentivos de las fuerzas con listas largas. En la categoría Diputados Nacionales las propuestas variaron considerablemente: desde 2 candidatos visibles hasta 7, pasando por propuestas que delegaban la decisión en la Justicia Electoral. El proyecto que obtuvo media sanción en junio de 2022 y los dictámenes del Senado de enero de 2024 establecían 5 candidatos visibles en las elecciones generales y 3 en las primarias, con fotografías de los dos primeros. Ese número fue el que incorporó finalmente la Ley 27.781, y fue precisamente el que los legisladores de UxP cuestionaron en el debate de octubre al señalar que en la provincia de Buenos Aires los electores no podrían ver a todos sus representantes (Observatorio Político Electoral y Dirección Nacional Electoral, 2024).

Para la categoría presidencial y senadores nacionales, la mayoría de los proyectos establecía la visibilidad de los dos integrantes de la fórmula o los dos candidatos titulares con sus respectivas fotografías. En la categoría Parlamentarios del Mercosur, el proyecto consensuado estableció 5 candidatos visibles para el distrito nacional y 3 en primarias, con fotografías de los dos primeros, y solo el candidato titular con fotografía para el distrito provincial (Observatorio Político Electoral y Dirección Nacional Electoral, 2024).

Voto en blanco, lista completa y accesibilidad

La cuestión del casillero de lista completa fue la que generó mayor discordancia tanto entre los proyectos como al interior del bloque impulsor. De los dieciocho proyectos, diez contemplaban esa posibilidad y ocho no. El proyecto que obtuvo media sanción en Diputados en 2022 incluía el casillero de lista completa pero no el de voto en blanco. El Senado eliminó

el casillero de lista completa en septiembre de 2024, lo que motivó la disidencia pública de la diputada Carla Carrizo (UCR) al momento de la sanción definitiva. Esa eliminación no es un detalle menor: define si el elector puede expresar una preferencia partidaria unificada o si debe construir su voto categoría por categoría, con efectos sobre la cohesión interna de los partidos y sobre el tipo de vínculo que se establece entre el votante y la organización política (Observatorio Político Electoral y Dirección Nacional Electoral, 2024).

En cuanto al voto en blanco, solo cinco proyectos incluían un casillero específico para esa opción, estableciendo además que debía computarse como voto en blanco aquel sufragio en el que el elector no hubiera marcado ningún casillero. El resto consideraba voto en blanco el no marcar ningún casillero, sin necesidad de un espacio específico. El texto final de la Ley 27.781 adoptó este último criterio (Observatorio Político Electoral y Dirección Nacional Electoral, 2024).

En materia de accesibilidad electoral, doce de los dieciocho proyectos contemplaban algún tipo de facilidad para personas con discapacidad visual, principalmente a través del uso de boletas en material transparente con alfabeto Braille o dispositivos de audio y táctiles. Seis proyectos no hacían referencia explícita al tema o solo contemplaban el voto asistido por la autoridad de mesa (Observatorio Político Electoral y Dirección Nacional Electoral, 2024).

Orden de las agrupaciones y simultaneidad

Doce de los dieciocho proyectos establecían el sorteo público como mecanismo para determinar el orden de las agrupaciones en la boleta, con plazos que oscilaban entre treinta y cuarenta días antes del acto electoral. La excepción más notable fue el proyecto de Dolores Martínez (Expte. 2091-D-2022), que proponía ordenarlas de mayor a menor según los votos obtenidos en la elección anterior, criterio que introduce una lógica de reconocimiento al desempeño electoral previo con efectos sobre la visibilidad de las fuerzas más pequeñas. El proyecto aprobado adoptó el sorteo realizado por la Cámara Nacional Electoral para las PASO, manteniéndose ese orden para las elecciones generales (Observatorio Político Electoral y Dirección Nacional Electoral, 2024).

En materia de simultaneidad, todos los proyectos contemplaban que las provincias adheridas al régimen de la Ley 15.262 utilizarían la BUP. Las diferencias residían en si se usarían boletas separadas para cargos nacionales, provinciales y municipales. El proyecto

consensuado establecía dos boletas, una para cargos nacionales y otra para provinciales y municipales, con urnas separadas para cada orden. Esa fue la solución que incorporó la ley, aunque sin resolver el problema de fondo que los legisladores de UxP habían señalado en el debate: la provincia de Buenos Aires, con su legislación de simultaneidad y su sistema electoral multinivel, quedaría en una situación de complejidad logística significativa de cara a 2025 (Observatorio Político Electoral y Dirección Nacional Electoral, 2024).

Finalmente, todos los proyectos coincidieron en establecer la obligatoriedad de exhibir en cada cabina de votación afiches con la lista completa de candidatos y candidatas oficializados, incluyendo titulares y suplentes. Esta previsión busca compensar la reducción de información contenida en la boleta cuando el número de candidatos visibles por categoría es limitado. El proyecto que obtuvo media sanción en Diputados precisó además que el afiche debía respetar el mismo orden establecido en la boleta, para facilitar la identificación de los candidatos de cada agrupación y asegurar coherencia visual entre ambos instrumentos (Observatorio Político Electoral y Dirección Nacional Electoral, 2024).

Lo que el análisis comparativo de los dieciocho proyectos permite observar, en continuidad con lo señalado para el período 2008-2021, es que la disputa sobre el diseño del instrumento no fue separable de la disputa sobre sus efectos políticos. Cada variable, el modelo de boleta, la cantidad de candidatos visibles, la presencia o ausencia del casillero de lista completa y el mecanismo de ordenamiento de las agrupaciones, tenía implicancias sobre la distribución de ventajas competitivas entre los actores que competirían bajo el nuevo sistema. El texto final de la Ley 27.781 no resolvió esas disputas sino que las zanjó provisionalmente en los términos que la nueva correlación de fuerzas parlamentaria hacía posibles: el modelo mendocino, la eliminación de la lista completa y los cinco candidatos visibles como punto de equilibrio entre las distintas posiciones que habían coexistido durante todo el proceso.

2.5.3. El debate legislativo: actores, argumentos frente a la sanción de la Ley 27.781

Para el análisis de este subapartado se utilizó como fuente la desgrabación de la sesión especial de la Cámara de Diputados de la Nación del 1 de octubre de 2024. Las referencias a intervenciones específicas se identifican por orador y bloque partidario.

La sesión definitiva del 1 de octubre de 2024 arrojó 143 votos afirmativos, 87 negativos y 5 abstenciones, y fue precedida el 12 de septiembre por la aprobación en el Senado con 39

votos a favor y 30 en contra. En ambas cámaras, el clivaje reprodujo el mismo patrón que había estructurado el debate desde 2008: LLA, el PRO, la UCR y los bloques de centroderecha y provinciales afines votaron a favor; Unión por la Patria votó en bloque en contra; la izquierda se dividió entre la abstención y el voto negativo. Organizar el análisis del debate por actor permite ver no solo quién apoyó y quién rechazó la reforma sino desde qué lugar lo hizo y con qué argumentos, dado que dentro de la coalición impulsadora coexistieron registros muy distintos que el análisis no puede aplanar.

La Libertad Avanza fue el bloque que introdujo el registro más novedoso respecto del período anterior. Su miembro informante, Mayoraz (2024), combinó los argumentos de integridad electoral que habían circulado desde 2011 con el argumento anticasta propio de la narrativa política de LLA, al sostener que "la única explicación para la negativa del kirchnerismo es que esta es una manifestación más de una ley anticasta. Porque si hay una expresión política de la casta, es la boleta que teníamos hasta ahora". Sano (2024) caracterizó el sistema vigente como uno que "solo beneficia a los partidos oficialistas, a los amigos del robo de boletas, a los amigos del clientelismo", mientras que Pauli (2024) apeló a la normalización de prácticas irregulares, al señalar que "hemos normalizado en Argentina que el folclore electoral tenga esto de que bueno si hay robo de boletas, si hay destrucción de boletas, es parte de la cultura electoral argentina y normalizar todo eso es un horror". Para LLA, la BUP no era solo una reforma técnica sino una reforma anticasta, lo que la inscribía en su narrativa política más amplia y le daba un sentido que excedía el debate sobre el instrumento de votación. Ese corrimiento argumentativo es analíticamente relevante porque amplía la base social de apoyo a la reforma al conectarla con el malestar ciudadano frente a la política establecida, pero al mismo tiempo politiza la discusión técnica de una manera que dificulta la evaluación desapasionada de los efectos concretos del instrumento.

El PRO sostuvo los argumentos más consistentes con los fundamentos del período 2008-2021. Lospennato (2024) enumeró lo que definió como los tres grandes beneficios de la reforma: que "asegura la libertad de los electores, la igualdad de los partidos políticos y mejora la integridad del sistema político argentino". Ese encuadre, transparencia, equidad e integridad, es exactamente el que el PRO había sostenido desde sus primeros proyectos en 2008 y que la Fundación RAP había sistematizado en el proceso de construcción del consenso de 2021. El PRO llegó al debate de 2024 con el argumento más consolidado de

todos los bloques impulsadores, sin necesidad de incorporar registros nuevos porque el suyo era el que había dado forma a la demanda desde el origen.

La UCR ocupó una posición más matizada. Arjol (2024) acompañó la reforma destacando que el nuevo sistema traería "una simplificación del proceso electoral, mayor transparencia" y que "produce un ahorro en los costos". Por otro lado, fue la UCR la que introdujo la única disidencia interna relevante dentro del bloque impulsador. Carrizo (2024) celebró la aprobación pero advirtió que sin el casillero de lista completa el elector recibiría "menos, no más", porque con el nuevo diseño "va a tener que armar el rompecabezas" categoría por categoría. Anunció que presentaría un proyecto para incorporar la lista completa apenas se promulgara la ley, anticipando que en 2027, con una elección presidencial, podría haber "un presidente y 257 partidos" si no se incorporaba ese mecanismo. Esa fisura no es menor: la UCR es el partido que más consistentemente había sostenido la demanda a lo largo del período analizado, pero en el momento de la sanción fue también el que más explícitamente señaló las limitaciones del diseño aprobado. La disidencia de Carrizo retoma la tensión entre el modelo santafesino y el cordobés que el análisis del apartado 2.2 había identificado como no resuelta, y que la Ley 27.781 tampoco resolvió sino que zanjó provisionalmente en favor de la opción sin lista completa como precio de los votos provinciales necesarios en el Senado.

Los bloques provinciales y de centroderecha, Encuentro Federal, el Movimiento Popular Neuquino y Juntos Somos Río Negro, acompañaron la reforma con argumentos de equidad entre partidos y referencia a las experiencias provinciales. Fein (2024) la sintetizó como "un sistema más transparente, que permite una mayor autonomía de los votantes, una igualdad de representación de los partidos políticos", y Torniel (2024) señaló que "el 90% de los países democráticos tienen la Boleta Única". Para estos bloques, la BUP era ante todo una reforma que nivelaba el campo de juego entre fuerzas con distinta capacidad de despliegue territorial, argumento que conecta con la trayectoria de los partidos provinciales que habían apoyado la demanda desde los primeros proyectos presentados en 2008.

Unión por la Patria votó en bloque en contra y organizó sus argumentos en cuatro núcleos que no deben leerse como debilidad argumental sino como posiciones diferenciadas sobre el modelo de sistema de partidos que cada fuerza quiere construir. El primero es el de la estabilidad sistémica. Valdés (2024) sostuvo que la boleta partidaria había permitido la alternancia durante cuarenta años sin fraude documentado, y que Argentina alcanzaba una

calificación de 9,50 sobre 10 en el índice de calidad electoral de The Economist, junto a países como Noruega, Finlandia, Uruguay y España, todos con boleta partidaria. Tolosa Paz (2024) precisó que "la Argentina tiene un sistema electoral que puede ser perfectible, pero tiene una solvencia en 40 años de democracia que se demuestra a partir de la alternancia política" y que lo que se estaba cambiando era "la herramienta del voto" y no el sistema en su conjunto. El segundo núcleo es el de los costos logísticos y la complejidad de implementación. Tolosa Paz (2024) advirtió que en la provincia de Buenos Aires el cronograma electoral arrancaba en marzo de 2025 y el tiempo disponible para reformar la legislación provincial y capacitar a la ciudadanía era "cortísimo". Selva (2024) cuestionó que la Boleta Única costaría en Buenos Aires 3.600 millones contra 840 millones del sistema vigente y que solo tres empresas tenían capacidad técnica para imprimirla. El tercer núcleo es el de la fragmentación y el debilitamiento partidario. Tolosa Paz (2024) señaló que al suprimir el casillero de lista completa y mostrar solo los primeros cinco candidatos por lista, la ley promovía "el individualismo" en detrimento de las ideas partidarias y dejaría a muchos representantes ocultos en la boleta. Potenza (2024) añadió que el diseño aprobado hacía "imposible que en la Provincia de Buenos Aires los cargos provinciales y municipales puedan adherirse a este sistema" por contravenir la Constitución provincial, que exige que aparezcan todos los candidatos. El cuarto núcleo es el argumento político, el más explícito del debate. Potenza (2024) señaló que en comisión un legislador opositor había reconocido que el objetivo era darle "independencia a la provincia de Buenos Aires", que "solo fue independiente en el año 83 y en el año 2015 cuando eligió gobernadores que no eran peronistas".

Ese argumento nombraba algo real: la BUP tenía efectos distributivos concretos sobre el modelo de construcción territorial que el peronismo había desarrollado durante décadas, y defenderlo no era ilegítimo sino una posición diferenciada sobre el tipo de democracia y de sistema de partidos que cada fuerza quería construir. Esa discusión de fondo, que el debate parlamentario sólo alcanzó a formular parcialmente, es la que el capítulo 3 retoma con las categorías analíticas del marco teórico.

Los argumentos que estructuraron el enfrentamiento muestran ser los mismos que habían circulado durante quince años, ahora formulados con mayor nitidez porque la correlación de fuerzas había eliminado la posibilidad del bloqueo silencioso. La novedad no estaba en los contenidos sino en los actores: LLA había incorporado a la coalición impulsadora un registro

anticasta que desplazaba el eje del debate técnico hacia el político, y UxP había pasado de la resistencia institucional al debate abierto sin haber resuelto la tensión entre sus argumentos técnicos y su racionalidad electoral. En términos de Majone (1997), el debate de 2024 fue el momento en que la argumentación pública alcanzó su mayor intensidad, precisamente porque ya no había mecanismos institucionales disponibles para evitarla.

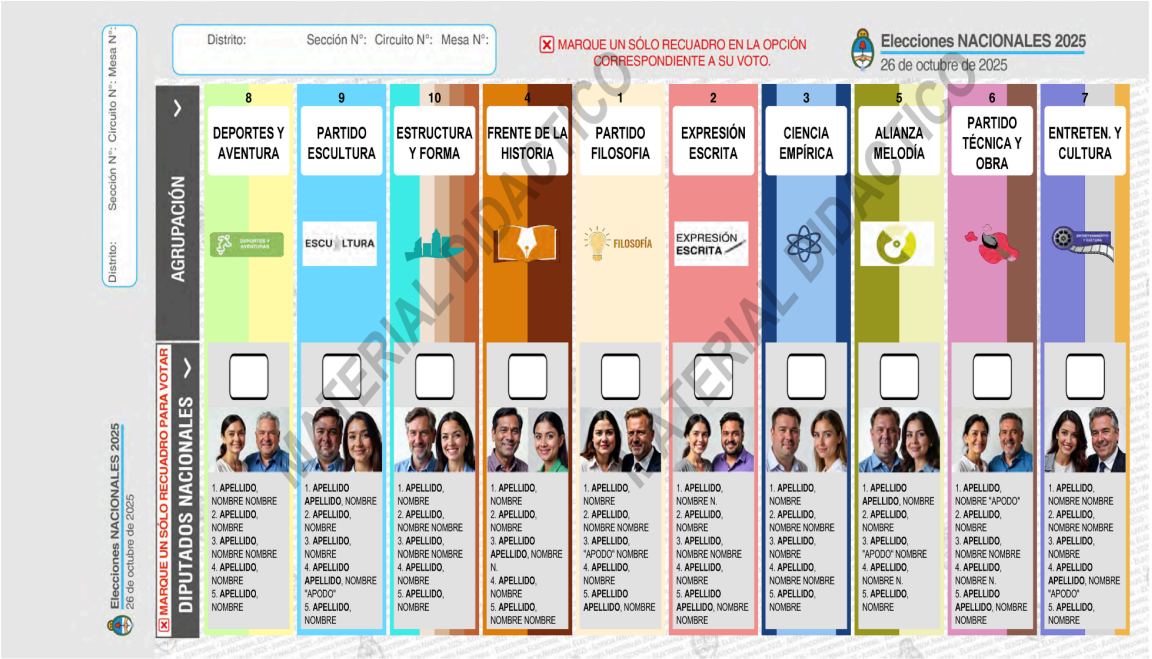
2.5.4. Ley 27.781: El diseño final y su implementación.

La sanción de la Ley 27.781 no cerró el proceso de definición del instrumento sino que abrió una nueva etapa: la traducción de las decisiones legislativas en directrices operativas concretas. Ese trabajo recayó en la Cámara Nacional Electoral, que elaboró las Pautas de diseño de la Boleta Única de Papel para las elecciones nacionales de 2025 mediante la Acordada CNE N.º 40/2025. El documento traduce la ley sancionada en parámetros gráficos, organizativos y funcionales que estructuran la experiencia efectiva del votante, y en ese proceso vuelve visibles las decisiones que el debate legislativo había dejado abiertas o resuelto de manera provisional (Cámara Nacional Electoral, 2025).

Como se observa en las imágenes de la página siguiente, el diseño adoptado es el modelo mendocino: columnas verticales de igual dimensión para cada agrupación política, separadas por franjas verticales de color, y filas horizontales para cada categoría de cargos electivos. Como se señaló en el apartado 2.2, Mendoza implementó este sistema en 2023 como variante del modelo integrado, que presenta todas las categorías en una única boleta.

Imágen 6

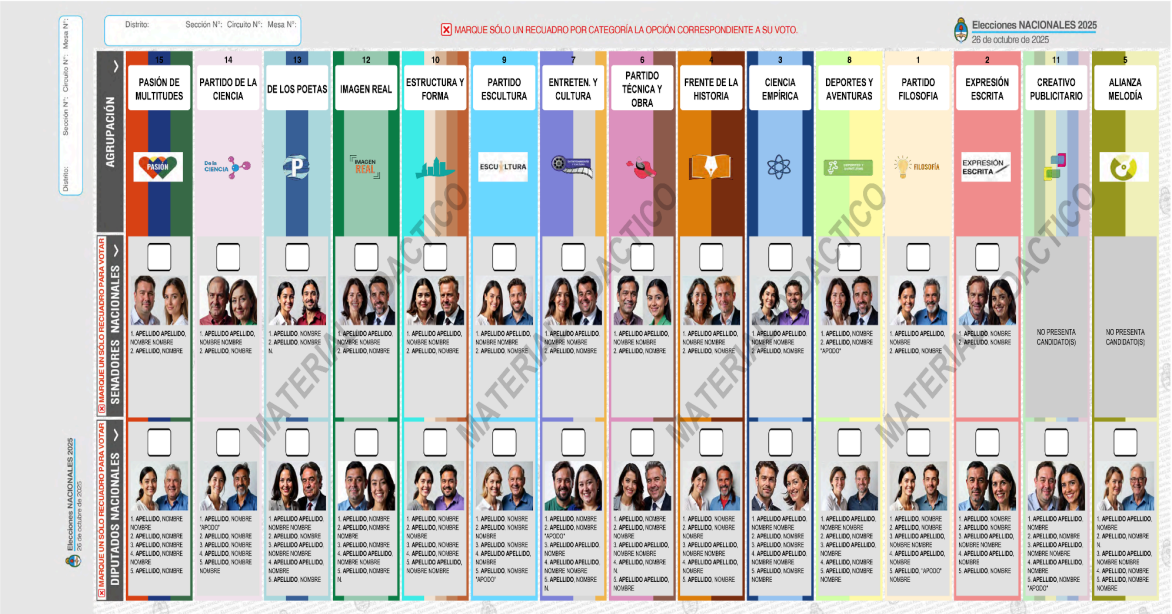
Diseño final ilustrativo de la Boleta Única de Papel (BUP) para una categoría



Nota. Tomado de *Boleta Única de Papel*, por Cámara Nacional Electoral, s.f. (https://www.electoral.gob.ar/bup/)

Imágen 7

Diseño final ilustrativo de la Boleta Única de Papel (BUP) para dos categorías



Nota. Tomado de *Boleta Única de Papel*, por Cámara Nacional Electoral, s.f. (https://www.electoral.gob.ar/bup/)

La adopción de ese modelo a nivel nacional no fue el resultado de una preferencia técnica predominante entre los proyectos presentados, la mayoría de los cuales adoptaba el modelo cordobés, sino de la negociación que tuvo lugar en el Senado en septiembre de 2024. El diseño final lleva, por tanto, la marca de ese proceso político: no es el instrumento que los impulsores históricos de la reforma habían imaginado sino el que fue posible construir con los votos disponibles.

La Cámara Nacional Electoral estableció que el casillero de votación debe adoptar forma cuadrada con un tamaño mínimo de un centímetro de lado, ubicado centrado dentro de la columna correspondiente a la agrupación, por encima de la nómina y fotografía de los candidatos. Las pautas explicitan que la boleta no debe incluir casillero para votar por lista completa, en cumplimiento del artículo 62 bis inciso 10 del Código Electoral Nacional incorporado por la Ley 27.781. Esa ausencia, que fue la que motivó la disidencia de Carrizo en el debate de octubre, tiene consecuencias concretas sobre la experiencia del votante: a diferencia del modelo cordobés, que incluía ese casillero y que varios autores identificaron

como un incentivo para que los partidos coordinen candidaturas en todas las categorías, el diseño aprobado obliga al elector a marcar cada categoría por separado[3]. La pregunta sobre si esa obligación produce más autonomía o más confusión en el electorado es la misma que Page y Antenucci (2025) identificaron como no resuelta en el análisis de las implementaciones provinciales.

En materia de identificación de las agrupaciones, las pautas establecen que cada columna debe incluir el nombre de la agrupación, su número de identificación y su logotipo, con el color registrado ocupando al menos dos tercios del sector identificatorio. La estandarización tipográfica, con letras de características idénticas en tamaño y forma para todas las agrupaciones, y la prohibición de diferencias cromáticas o de disposición que generen ventajas comparativas indebidas, traducen en términos operativos el principio de equidad entre partidos que había sido uno de los argumentos centrales de los impulsores de la reforma desde 2008. El diseño final es coherente con esa demanda histórica: el instrumento garantiza que todas las agrupaciones aparezcan en las mismas condiciones visuales, independientemente de su capacidad económica o territorial.

Las fotografías de los dos primeros candidatos de cada lista se incluyen en cada categoría, en encuadre de primer plano sobre fondo blanco, con resolución de 300 DPI y proporción 1:1,5. La cantidad de candidatos visibles, cinco en las elecciones generales y tres en las primarias, es la que había establecido el proyecto que obtuvo media sanción en 2022 y fue la que UxP cuestionó en el debate de octubre al señalar que en la provincia de Buenos Aires, con su alta magnitud electoral, los electores no podrían ver a todos sus representantes. Las pautas de la CNE establecen que en cada cabina de votación debe exhibirse obligatoriamente un afiche con la lista completa de candidatos en el mismo orden que la boleta, disposición que busca compensar esa limitación de visibilidad y que todos los proyectos analizados en el apartado 2.5.c habían contemplado.

Respecto del orden de las agrupaciones, la CNE ratificó el sorteo público como mecanismo de asignación, en línea con lo que establecía el proyecto consensuado y con lo que doce de los dieciocho proyectos del período habían propuesto. El sorteo se realiza para las PASO y ese orden se mantiene para las elecciones generales, lo que dota de estabilidad y

[3] Al momento de la presentación de este TIF se está discutiendo una nueva reforma del instrumento de votación que incluya el casillero de voto de lista completa, que había sido dejado de lado en el ida y vuelta legislativo.

previsibilidad al proceso y elimina cualquier discrecionalidad administrativa en la determinación del orden.

Las pautas incorporan también un conjunto de disposiciones operativas que responden a problemas concretos que el debate legislativo había anticipado. La prohibición de fotografiar la boleta, reforzada mediante cartelería obligatoria en cada cabina, responde al argumento del voto cadena que había circulado desde 2011 como justificación de la reforma: si el elector puede fotografiar su boleta marcada y mostrársela a un tercero, el secreto del voto queda comprometido y la posibilidad de coacción o compra de sufragios se mantiene. La previsión de talonarios de contingencia responde a las objeciones logísticas que UxP había planteado en el debate sobre la complejidad de la primera implementación. La habilitación de dos cabinas por mesa busca gestionar los tiempos de votación en un sistema que, a diferencia del de boleta partidaria, requiere que el elector marque activamente su elección en lugar de simplemente depositar una boleta en el sobre.

El escrutinio de mesa también se modifica sustancialmente. El presidente de mesa debe abrir cada boleta y leer en voz alta el voto consignado en cada categoría, identificando la agrupación correspondiente. A diferencia del sistema tradicional, en el que el voto se interpreta por la presencia de una boleta completa, el escrutinio de la BUP es desagregado por categoría: una misma boleta puede contener votos válidos para distintas agrupaciones en diferentes categorías, lo que requiere mayor precisión en la registración y una capacitación específica de las autoridades de mesa. La CNE prevé la provisión de un afiche borrador en cada mesa para facilitar el conteo, dispositivo que integra la lógica del nuevo instrumento con las condiciones reales del operativo electoral.

Lo que el diseño final permite observar es que cada decisión operativa, el tamaño del casillero, la cantidad de candidatos visibles, la prohibición de fotografiar la boleta y la habilitación de dos cabinas por mesa, traduce en términos concretos una posición sobre cómo debe organizarse la experiencia del votante. Ninguna de esas decisiones es neutral: cada una expresa, en el plano técnico, las mismas tensiones que atravesaron el debate legislativo. El instrumento que el elector encontró en el cuarto oscuro en 2025 no es el resultado de un diseño óptimo sino de un proceso de negociación cuyas marcas quedan inscriptas en cada uno de sus elementos.

CAPÍTULO 3: Intereses, argumentos y poder: la BUP como disputa sobre las reglas del juego

3.1. Una reforma política detrás de un instrumento técnico

A lo largo de los capítulos anteriores se reconstruyó el proceso mediante el cual la Boleta Única de Papel transitó desde los márgenes de la agenda legislativa hasta convertirse en ley nacional en octubre de 2024. Lo que ese recorrido permite leer, cuando se lo analiza en su conjunto, es que detrás del debate sobre el instrumento de votación se estaba disputando algo sustantivamente más profundo: quién define las reglas de juego de la competencia electoral y bajo qué intereses lo hace. La BUP no fue una reforma técnica que encontró resistencias políticas circunstanciales. Fue, desde su origen, una reforma política que utilizó el lenguaje técnico como su principal recurso de legitimación, y esa es la conclusión que el análisis del proceso de agendación permite sostener con mayor claridad.

Esto no es una afirmación novedosa en términos abstractos. Como señala Lodi (2017), el sistema electoral debe entenderse como una institución política atravesada por intereses, negociaciones y disputas de poder, y no como un conjunto de normas técnicas neutrales. Lo que el caso de la BUP permite es darle contenido concreto a esa afirmación: mostrar quiénes son los actores que disputaron la definición de las reglas, qué intereses los orientaban y de qué manera construyeron una demanda que tardó dieciséis años en prosperar. Que haya tardado ese tiempo no es un dato menor ni un accidente del proceso legislativo. Es, en sí mismo, parte de la respuesta, y es algo que solo se vuelve legible cuando se mira el proceso en su totalidad y no en cada uno de sus episodios por separado.

Para comprender esa demora resulta indispensable retomar el concepto de *path dependency* desarrollado por Marenco (2006). El autor demuestra empíricamente que las reformas electorales siguen en la gran mayoría de los casos un patrón contiguo, y que la probabilidad de un cambio sustantivo decrece a medida que el statu quo se consolida. El mecanismo que explica esa resistencia no es la inercia sino algo más preciso: cuanto más tiempo lleva vigente una institución, más ajustan los actores sus estrategias a sus reglas, y mayores se vuelven los costos de modificarla. En el caso argentino, la demanda por la BUP no prosperó durante dieciséis años porque nadie pudiera imaginar algo mejor, sino porque actores concretos habían construido su poder político en torno al sistema vigente, y modificarlo implicaba

alterar la distribución de ventajas competitivas entre fuerzas con modelos de construcción política profundamente distintos. Eso es algo que el relevamiento legislativo y el análisis de los alineamientos políticos del período hacen visible con una consistencia que no puede atribuirse a la casualidad.

El sistema de boleta partidaria colocaba al partido en el centro de la dinámica democrática, pero no de manera aislada: lo hacía en un esquema donde el Estado organizaba el marco legal y la justicia electoral arbitraba los conflictos, mientras que la provisión concreta de la oferta electoral el día del comicio recaía sobre las organizaciones partidarias. Era el partido quien costeaba y garantizaba la distribución de sus boletas en cada mesa de votación, quien organizaba la fiscalización, quien desplegaba su estructura territorial para que la competencia efectivamente ocurriera. Esa distribución de roles no era una distorsión del sistema sino su lógica constitutiva: el partido era el intermediario necesario entre el ciudadano y la representación política, y esa intermediación requería estructura, militancia y territorio. Requería, en definitiva, una forma colectiva de hacer política que encontraba en la jornada electoral uno de sus momentos de mayor visibilidad y concreción. Entender esto fue, en el proceso de análisis, la clave para dejar de leer la resistencia a la reforma como un problema de argumentos técnicos y empezar a leerla como una disputa de modelos.

Lo que la BUP modifica no es solo quién garantiza la boleta. Modifica la distribución de roles entre el Estado y los partidos. Cuando el Estado asume la responsabilidad de garantizar la presencia de todas las candidaturas en cada mesa de votación, desplaza al partido político de una función que hasta entonces era constitutiva de su razón de ser electoral. El Estado deja de ser únicamente el árbitro de la competencia para convertirse también en su organizador material. Y el partido, despojado de esa función, pierde uno de los vínculos más concretos y cotidianos que lo conectaban con el territorio. La estructura territorial pierde relevancia en la jornada electoral, el fiscal ya no necesita estar desde la apertura, y la boleta que antes era el soporte material de una identidad construida colectivamente se convierte en un formulario estandarizado donde el elector marca individualmente sus preferencias entre candidatos que aparecen en columnas de igual tamaño, ordenados por sorteo. Hay ahí un desplazamiento que va de la organización hacia la figura, del colectivo hacia el individuo, del territorio hacia el candidato, y que no es neutral: acompaña y profundiza una transformación más amplia en las formas de hacer política que excede a la BUP pero que contribuye a consolidar institucionalmente.

3.2. Los actores: quiénes impulsaron la reforma y quiénes la resistieron

El relevamiento legislativo y el análisis de la agenda pública desarrollados en el capítulo anterior permiten identificar con bastante claridad dos posturas que estructuraron el debate sobre la BUP a lo largo de dieciséis años. No fueron homogéneas ni estáticas: sus composiciones se fueron modificando, sus argumentos se fueron ajustando según el contexto y sus alineamientos internos tuvieron fisuras que el análisis no puede ignorar. Pero su orientación general fue consistente desde el primer proyecto presentado en 2008 hasta la sesión del 1 de octubre de 2024, y esa consistencia es en sí misma un dato analíticamente relevante. Lo que el apartado 3.1 permitió establecer es que detrás del debate sobre el instrumento de votación había una disputa sobre el rol de los partidos y del Estado en la organización de la competencia electoral. Lo que este apartado busca mostrar es que esa disputa tuvo actores concretos, con intereses concretos, y que la forma en que cada coalición construyó su posición pública no puede desligarse de esos intereses. Como señalan Subirats et al. (2012), los actores que intervienen en un proceso de política pública no son neutrales ni actúan sin racionalidad: disponen de márgenes de maniobra, elaboran estrategias y movilizan recursos en función de posiciones que el análisis debe situar.

La coalición que sostuvo la demanda por la BUP durante todo el período estuvo integrada, en su núcleo más estable, por la Unión Cívica Radical, el PRO y el socialismo santafesino. A ellos se sumaron, de manera más o menos circunstancial según el momento, partidos provinciales de centroderecha, el peronismo no kirchnerista y, hacia el final del proceso, La Libertad Avanza. Lo primero que llama la atención de esa composición es su consistencia ideológica: se trata de fuerzas que históricamente compitieron con menor capacidad de despliegue territorial que el peronismo. Eso no es un detalle menor. El instrumento que impulsaban las favorecía no porque el sistema anterior fuera fraudulento, sino porque cambiaba las condiciones de la competencia en un sentido que reducía la ventaja que la organización territorial le daba a quienes la tenían. Si el sistema de boleta partidaria requería de los partidos una presencia territorial concreta para garantizar la oferta electoral, la BUP desplazaba esa responsabilidad hacia el Estado y volvía esa presencia prescindible. Quienes menos tenían para perder en ese desplazamiento fueron, no casualmente, quienes más consistentemente lo impulsaron. Decirlo no es una acusación: en democracia es legítimo impulsar reformas que mejoren las propias condiciones de competencia. Pero es importante

decirlo porque permite leer los argumentos de transparencia, equidad e integridad que sostuvieron públicamente no como argumentos neutrales sino como argumentos situados, construidos desde una posición específica en el sistema político.

En 2011, primer momento de concentración de proyectos legislativos identificado en el capítulo anterior, esa coalición encontró dos condiciones que le dieron un impulso inédito hasta ese momento. Por un lado, las implementaciones exitosas de Santa Fe y Córdoba demostraron que el instrumento era técnicamente viable en el territorio argentino: el gobernador Schiaretti valoró públicamente que la BUP había eliminado "ese montón de boletas en el cuarto oscuro que irritaba al votante" y la posibilidad de que "a los partidos chicos que no tenían fiscales les rompieran las boletas" (La Voz, 9 de agosto de 2011). Por otro lado, las irregularidades registradas en las primarias nacionales de agosto generaron un clima de cuestionamiento al sistema vigente que el columnista Joaquín Morales Solá describió en La Nación como "la primera vez desde 1983 que unas elecciones son tan cuestionadas en su instrumentación" (Morales Solá, 2011, citado en Urgente24, 24 de agosto de 2011). En ese contexto, prácticamente todo el arco opositor convergió en torno a la demanda de implementar la Boleta Única, con el gobernador Hermes Binner presentando el modelo santafesino en Buenos Aires y legisladores del PRO, la UCR y el Peronismo Federal presentando proyectos conjuntos en el Congreso (Veneranda, La Nación, 26 de agosto de 2011). La experiencia provincial funcionó, en términos de Majone (1997), como un argumento de autoridad: dotó de credibilidad técnica a una demanda que hasta entonces era sólo normativa.

El período 2015-2016 marcó un punto de inflexión en la composición de la coalición impulsadora porque incorporó un actor que hasta entonces no había intervenido de manera directa en el debate público: la Cámara Nacional Electoral. La Acordada Extraordinaria N.° 100/15 (CNE, 2015), firmada el 20 de agosto de ese año, sistematizó una década de advertencias institucionales y las hizo públicas con una formulación que era difícil de ignorar, señalando que los poderes políticos no habían atendido los requerimientos del tribunal en cuatro elecciones nacionales consecutivas. El escándalo tucumano de agosto de 2015, con quema de urnas, escrutinio provisorio interrumpido y cerca de diez mil personas concentradas bajo la consigna #FraudeEnTucumán (La Nación, 25 de agosto de 2015; BBC Mundo, 25 de agosto de 2015), le dio a esa acordada una resonancia pública que las advertencias anteriores no habían alcanzado. El presidente de la Corte Suprema, Ricardo Lorenzetti, tomó la

propuesta como propia y la remitió al Poder Ejecutivo y al Congreso, sumando otro actor institucional de peso al reclamo (Microjuris, 4 de septiembre de 2015). Lo que hace a este período analíticamente relevante es precisamente eso: la demanda por la BUP dejó de ser sostenida exclusivamente por actores políticos opositores para contar con el respaldo de la justicia electoral y de la Corte Suprema, lo cual modificaba sustantivamente su legitimidad pública aunque no alterara su orientación política de fondo.

El cambio de gobierno en diciembre de 2015 abrió una nueva etapa. El gobierno de Cambiemos había hecho de la transparencia electoral uno de sus ejes de campaña, y en junio de 2016 el presidente Macri presentó un proyecto de reforma política que incluía la Boleta Única electrónica, eliminaba las candidaturas múltiples y las listas colectoras y fortalecía las herramientas de la Cámara Electoral (Casa Rosada, 23 de junio de 2016). El proyecto obtuvo media sanción en Diputados pero no prosperó en el Senado, donde la resistencia no fue exclusivamente kirchnerista sino que expresó también la desconfianza de distintos sectores hacia un instrumento cuyo diseño y auditoría dependían de una empresa privada, exactamente el escenario que la CNE había advertido que debía evitarse (Infobae, 1 de noviembre de 2016). Que la vía electrónica hubiera sido intentada y no prosperado no cerró el debate sino que lo reencuadró: varios fundamentos de proyectos presentados entre 2019 y 2021 mencionan ese fracaso como argumento a favor de la Boleta Única de papel, señalando que una reforma sin tecnología podía ser más viable políticamente precisamente porque generaba menos resistencias.

En ese marco, el rol de la Fundación RAP en el período 2020-2021 merece un análisis particular. Como se reconstruyó en el capítulo anterior, fue la RAP quien facilitó la elaboración del proyecto pluripartidario que se convirtió en el antecedente más directo de la Ley 27.781, y quien gestionó el comunicado de adhesión firmado por más de 175 políticos de distintos partidos (Red de Acción Política, 28 de junio de 2021). La organización se presentó como técnica y apartidaria, y en esos términos fue recibida por gran parte de la cobertura mediática. Sin embargo, como señaló la investigación publicada por La Capital de Rosario, la RAP tiene un perfil ideológico definido: su conducción mantuvo posiciones explícitas, su financiamiento proviene de grandes empresas y de organismos internacionales de orientación definida, y varios de sus miembros más activos habían sido protagonistas directos de las implementaciones provinciales que usaban como evidencia de viabilidad del instrumento (Gerber, La Capital, 12 de julio de 2021). Retomando la distinción de Majone (1997) entre

argumento técnico y argumento político, puede decirse que la RAP construyó el consenso de 2021 con un lenguaje técnico que operaba políticamente: desplazó el eje del debate desde la disputa partidaria hacia el terreno de la expertise, ampliando la base de apoyo a la reforma sin transformar su orientación estructural. Ese mismo año seis legisladores de distintos partidos publicaron una columna conjunta en La Nación bajo el título "Ley de Boleta Única papel: transparencia, eficiencia y equidad electoral" (Cassinerio et al., La Nación, 7 de julio de 2021), lo que muestra cómo la demanda había logrado instalarse en los medios hegemónicos con un lenguaje que la presentaba como una cuestión de bien común antes que como una disputa entre modelos de partido.

Esa orientación se volvió todavía más explícita cuando La Libertad Avanza se incorporó a la coalición impulsadora en 2022 y consolidó su posición en 2024. Las intervenciones de los legisladores de LLA en la sesión del 1 de octubre de 2024 no se limitaron a los argumentos de transparencia y equidad que habían circulado desde 2008: incorporaron la narrativa anticasta como marco interpretativo de la reforma. La boleta partidaria dejaba de ser un instrumento defectuoso para convertirse en un símbolo de la casta política, y la BUP dejaba de ser una reforma del sistema de votación para convertirse en una reforma contra ese sistema. Ese corrimiento argumentativo es analíticamente significativo porque hace visible algo que el lenguaje técnico de los años anteriores tendía a oscurecer: la reforma del instrumento de votación era también una reforma sobre qué tipo de organización política tiene lugar en la democracia argentina, y LLA lo dijo con una claridad que sus aliados de centroderecha habían preferido no explicitar durante dieciséis años.

La coalición que resistió la reforma tuvo una composición igualmente consistente, aunque con fracturas internas que el análisis no puede ignorar. El kirchnerismo fue el actor central de esa resistencia durante todo el período, y su posición no puede entenderse sin tener presente lo que el apartado 3.1 estableció: si el sistema de boleta partidaria colocaba al partido como intermediario necesario entre el ciudadano y la representación política, y si esa intermediación requería estructura, militancia y territorio, entonces la BUP no amenazaba solo un instrumento de votación sino un modelo completo de construcción política que el peronismo kirchnerista había desarrollado durante décadas en los distritos donde era más fuerte. Desde el rechazo de Cristina Fernández en 2011 y 2015 hasta el bloqueo silencioso en el Senado entre 2022 y 2023, la conducción kirchnerista calculó sistemáticamente que ceder en ese punto implicaba ceder en algo mucho más profundo que la forma de votar. En 2011, la

presidenta expresó sus dudas sobre el instrumento citando los altos niveles de voto en blanco en las categorías legislativas registrados en Córdoba y el hecho de que en Santa Fe la oposición había obtenido el control de la Legislatura al romperse el arrastre del cargo ejecutivo, y defendió el sistema vigente (Urgente24, 30 de agosto de 2011). El diputado Agustín Rossi calificó el reclamo opositor de especulación electoral, señalando que el kirchnerismo lo consideraba "una opción que busca la oposición con la finalidad de obtener un beneficio electoral" (Urgente24, 30 de agosto de 2011). Esa caracterización nombraba algo real aunque lo hiciera en términos que lo descalificaban: toda reforma electoral tiene efectos distributivos, y los impulsores de la BUP efectivamente esperaban obtener un beneficio competitivo de ella. El problema es que ese argumento era igualmente válido para la propia resistencia kirchnerista, y eso es algo que la conducción prefirió no explicitar.

En 2015, ante el escándalo tucumano y la Acordada 100/15, el gobierno nacional encontró la manera de resistir el argumento institucional de la justicia electoral con la misma lógica de siempre. La descalificación de Aníbal Fernández no apuntó a los argumentos técnicos de la propuesta sino a sus promotores, reduciendo el reclamo a una maniobra electoral de la oposición y comparando la foto de los candidatos reunidos con "el almanaque de una gomería" (El Litoral, 28 de agosto de 2015). El director nacional electoral Alejandro Tullio terminó por desaconsejar la reforma argumentando complejidad técnica y plazos imposibles (Microjuris, 4 de septiembre de 2015). La decisión, como señaló la cobertura periodística de ese momento, había sido tomada antes de que llegaran los informes técnicos.

Sin embargo, tratar al peronismo como un bloque monolítico de resistencia sería una simplificación que el propio proceso desmiente. El relevamiento legislativo muestra una línea de fractura que corre entre el kirchnerismo duro y los peronismos provinciales y no kirchneristas, que tuvieron incentivos distintos según su situación territorial. El senador Snopek, del Frente de Todos por Jujuy, cofirmó el proyecto de la senadora Bullrich en 2021, siendo la única participación kirchnerista registrada en todo el período analizado (Senado de la Nación, Expte. 1849-S-2021). El senador Rodolfo Urtubey apoyaba la boleta electrónica desde su posición como hermano del gobernador salteño que la había implementado en su provincia. Florencio Randazzo presentó su propio proyecto de BUP desde el Interbloque Federal en 2022, argumentando que el sistema vigente favorecía estructuralmente a quienes controlaban el gobierno (Cámara de Diputados de la Nación, Expte. 1733-D-2022). Estas excepciones no invalidan el patrón dominante, pero sí permiten sostener que la resistencia no

era del peronismo en abstracto sino de una conducción específica que había hecho de la organización territorial en determinados distritos el núcleo de su estrategia electoral, y que calculó correctamente que la BUP la volvía menos relevante. Las provincias donde el peronismo no dependía de ese modelo tenían menos que perder con la reforma, y sus representantes no la resistían con la misma uniformidad que el bloque kirchnerista. Esa fractura interna es, en sí misma, evidencia del argumento que este capítulo busca sostener: lo que estaba en disputa no era solo el instrumento de votación sino el modelo de partido y de relación con el territorio que cada fuerza había construido.

3.3. El triunfo de Milei: una nueva forma de hacer política y su vínculo con la reforma electoral

El triunfo de Javier Milei en el balotaje de noviembre de 2023 no puede leerse únicamente como un cambio en la correlación de fuerzas parlamentarias que desbloqueó una reforma que llevaba dieciséis años acumulando demanda. Es algo más estructural, y para entenderlo en su dimensión política es necesario prestar atención no solo a los números sino a la forma en que ese triunfo se produjo. Milei llegó a la presidencia sin estructura territorial consolidada, sin partido con historia organizativa, con su hermana como principal operadora política y con una construcción basada casi exclusivamente en la figura individual y el discurso mediático. Esa forma de ganar es, en sí misma, la demostración empírica más contundente del desplazamiento que los apartados anteriores describieron en términos teóricos: la política puede prescindir del partido como intermediario, la figura puede reemplazar a la organización, el individuo puede imponerse sobre el colectivo. Lo que en el apartado 3.1 se planteó como una transformación en curso en las formas de hacer política, el triunfo de Milei lo convirtió en un hecho consumado.

El discurso de asunción del 10 de diciembre de 2023 lo explicita con una claridad que ningún otro actor político del período había alcanzado. Milei no habla de partidos sino de individuos, no habla de organización colectiva sino de libertad individual, no habla del Estado como garante de derechos colectivos sino como el principal obstáculo a remover. "El liberalismo es el respeto irrestricto del proyecto de vida del prójimo basado en el principio de no agresión, en defensa del derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad", dijo ese día, sintetizando en una frase la lógica que su campaña había encarnado: cada individuo como unidad política autónoma, sin mediaciones colectivas que interponer entre él y sus decisiones. Esa es una

ruptura con el modelo de partido que el peronismo kirchnerista representaba, pero también con cualquier forma de construcción política que ponga a la organización colectiva por encima de la figura individual. Y no es casual que sea exactamente en ese contexto político donde la BUP finalmente se aprobó.

Lo que hace analíticamente relevante al triunfo de LLA no es solo que haya desbloqueado la reforma sino la forma en que lo hizo. Milei ganó impugnando al sistema político en su conjunto, y esa impugnación tenía como uno de sus blancos predilectos precisamente al partido como forma de organización. La narrativa anticasta que sus legisladores llevaron al debate parlamentario del 1 de octubre de 2024 no fue un recurso retórico circunstancial: fue la continuación lógica de un discurso que había construido su legitimidad sobre la negación de las mediaciones colectivas. Impugnar a la casta es, entre tantas otras cosas, impugnar al partido como intermediario entre ciudadanos y poder. Y la BUP, aprobada en ese marco, no era solo una reforma del instrumento de votación sino una que expresaba y consolidaba institucionalmente esa misma lógica: el Estado como organizador neutral de la competencia en lugar de los partidos como sus protagonistas, el candidato en lugar de la organización, el individuo en lugar del colectivo.

Hay, además, una conexión que el análisis del proceso de agendación permite ver con mayor claridad cuando se incorpora este contexto. Las grandes empresas que financian a la RAP y que sostuvieron durante años la demanda por la BUP con el lenguaje de la transparencia y la equidad comparten con el proyecto político de Milei algo más que la oposición al kirchnerismo: comparten una concepción del orden político en la que el mercado y el individuo ocupan el lugar que antes tenían el Estado y el colectivo. Que ese proyecto haya encontrado en la BUP uno de sus vehículos institucionales no es una casualidad ni una conspiración: es la expresión de una coherencia interna entre una forma de entender la política y una forma de organizar la competencia electoral. Lo que el proceso de agendación de la BUP permite ver, cuando se lo lee en perspectiva, es que esa coherencia estuvo presente desde el origen de la demanda, aunque el lenguaje técnico que la sostuvo públicamente durante dieciséis años tendiera a ocultarla.

Esto no significa que la BUP sea una reforma ilegítima ni que sus efectos sean necesariamente los que sus impulsores esperaban. Significa, en cambio, que toda reforma electoral tiene una política detrás, y que entender esa política es condición necesaria para

evaluar sus consecuencias con honestidad. Detrás del debate sobre el instrumento de votación había una disputa sobre el rol de los partidos y del Estado en la organización de la competencia electoral, esa disputa tuvo actores concretos con intereses concretos, y la forma en que finalmente se resolvió no puede desligarse del contexto político más amplio en el que ocurrió.

3.4. El diseño aprobado y la primera implementación: entre la negociación política y la evidencia empírica

El análisis del proceso de agendación de la BUP no estaría completo sin detenerse en el instrumento que finalmente se aprobó y en lo que su primera implementación nacional reveló. Porque si algo muestra el recorrido reconstruido en los capítulos anteriores es que el diseño del instrumento no fue una decisión técnica sino el resultado de una negociación política, y que esa negociación dejó abiertas tensiones que la jornada electoral del 26 de octubre de 2025 permitió comenzar a evaluar con evidencia concreta.

Como se señaló en el capítulo 2, la disputa entre los tres modelos de Boleta Única que tuvieron expresión en las experiencias provinciales argentinas atravesó todo el proceso de agendación sin resolverse nunca del todo. El modelo santafesino utiliza boletas separadas por cada categoría electiva, con un color específico y una urna diferenciada para cada tramo. Esa segmentación facilita el corte de boleta y reduce la posibilidad de que el elector confunda categorías, pero complejiza la logística y multiplica los materiales necesarios en cada mesa. El modelo cordobés integra todas las categorías en una única boleta con un casillero específico para votar lista completa, lo que introduce una lógica de cohesión partidaria que los demás modelos no contemplan y tiene consecuencias directas sobre el tipo de vínculo que se construye entre el votante y la organización política. El modelo mendocino parte de una estructura similar al cordobés en cuanto a la integración de todas las categorías en una única boleta, pero invierte la disposición gráfica: las columnas verticales corresponden a cada espacio político y las filas horizontales a las distintas categorías de cargos electivos. A diferencia del modelo cordobés, no contempla casillero de lista completa.

Estas diferencias no son detalles de diseño gráfico. Expresan concepciones distintas sobre cómo debe estructurarse la oferta electoral, qué información debe tener disponible el elector en el momento del voto y qué tipo de vínculo se quiere construir entre el votante y el partido.

El modelo santafesino enfatiza la separación categorial y la decisión individual por cargo. El modelo cordobés contempla la posibilidad de una preferencia partidaria unificada. El modelo mendocino estandariza la presentación visual pero elimina esa posibilidad. Que el debate entre estos tres modelos haya atravesado dieciséis años de proyectos legislativos sin resolverse es evidencia de que la disputa no era técnica sino política: cada modelo tenía ganadores y perdedores distintos según el tipo de sistema de partidos que se quisiera construir.

Lo que resulta analíticamente significativo es que el modelo finalmente adoptado por la Ley 27.781 fue el mendocino, que era el menos frecuente entre los dieciocho proyectos presentados entre 2022 y 2024: trece proponían el modelo cordobés y solo dos el mendocino (Dirección Nacional Electoral, 2024). Como ya fue señalado, esa inversión no fue el resultado de una preferencia técnica predominante ni de la evidencia comparada disponible. Fue el precio de los votos necesarios en el Senado, donde la negociación de septiembre de 2024 zanjó la disputa entre modelos en favor de una opción que ninguno de los actores principales había sostenido como primera preferencia durante el proceso. El diseño final lleva, por tanto, la marca de esa negociación antes que de cualquier criterio técnico, lo cual no lo invalida pero sí obliga a leerlo en su contexto: como el resultado posible dentro de una correlación de fuerzas específica, no como la solución óptima a los problemas que el debate había identificado.

La eliminación del casillero de lista completa fue la decisión de diseño más discutida al interior de la propia coalición impulsadora, y la que más consecuencias tuvo sobre la experiencia concreta del votante. Sin ese casillero, el elector tiene que marcar activamente cada categoría por separado, construyendo su voto categoría por categoría en lugar de poder expresar una preferencia partidaria unificada. La disidencia pública de la diputada Carrizo en el momento de la sanción fue la expresión más clara de esa tensión: "le estamos dando menos, no más" al elector, dijo, anticipando que el diseño aprobado podía producir más confusión que autonomía en ciertos contextos electorales. Esa advertencia no fue escuchada, y la primera implementación nacional la confirmó parcialmente.

El informe de observación electoral producido por el Observatorio Político Electoral de la UNR[4] a partir de la jornada del 26 de octubre de 2025 aporta la primera evidencia empírica sobre cómo funcionó el instrumento en la práctica concreta. El 85,7% de los encuestados[5] calificó su experiencia de votación como muy buena y el 96% respondió que no tuvo inconvenientes para votar. La jornada fue ordenada, los materiales llegaron en tiempo y forma, y el 84% de los electores tardó menos de tres minutos en emitir su voto. Esos datos refutan en buena medida el argumento catastrofista de quienes predijeron caos operativo, y confirman que el instrumento es técnicamente viable a escala nacional.

Por otro lado, el informe identifica un problema que el debate legislativo había anticipado y que el diseño aprobado no resolvió. En las jurisdicciones donde se votaban dos categorías en la misma boleta, el porcentaje de votos en blanco en la categoría de diputados nacionales duplicó o triplicó al de senadores, que se hallaba en la fila superior. El OPE-UNR sostiene que ese fenómeno no fue producto de una decisión consciente de los electores sino de un déficit de capacitación ciudadana focalizada en cada territorio provincial: quienes votaron en blanco en la categoría ubicada en la fila inferior no lo hicieron voluntariamente sino por desconocimiento del funcionamiento del nuevo sistema. Esa interpretación conecta directamente con la advertencia de Carrizo sobre el casillero de lista completa: sin ese mecanismo, el elector que no comprende completamente el instrumento no tiene una opción de resguardo que le permita expresar al menos una preferencia partidaria general. El voto en blanco involuntario es la consecuencia.

El informe también registra un cambio en la dinámica de fiscalización que confirma empíricamente uno de los argumentos centrales de los impulsores de la reforma. Al momento de la apertura de la jornada electoral, la presencia de fiscales partidarios fue muy escasa: solo las grandes fuerzas políticas dispusieron de fiscales de mesa desde el inicio, y la mayoría se acercó a los establecimientos cerca del horario de cierre. Eso no fue un problema operativo sino la expresión concreta del desplazamiento que el apartado 3.1 describió en términos teóricos: cuando el Estado asume la responsabilidad de garantizar la presencia de todas las candidaturas en cada mesa, la estructura territorial del partido pierde uno de sus roles más

[4] https://fcpolit.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2025/11/INFORME-OPE-Elecciones-Nacionales-26_10_2025.docx-1-2.pdf

[5] La encuesta contó con 2.500 casos, fue de carácter no estructurado y se implementó desde el día de la elección hasta el viernes siguiente.

concretos en la jornada electoral. Lo que el informe del OPE confirma es que ese desplazamiento efectivamente ocurrió en la práctica, y que los partidos con menor capacidad organizativa no necesitaron compensar esa ausencia porque el instrumento ya no los requería para estar presentes en la competencia.

Hay, finalmente, un dato que el informe registra y que merece una lectura particular. La provincia con mayor porcentaje de votos nulos fue Santa Fe, con un 4,8%, justamente la que más experiencia tiene en el uso de la Boleta Única de papel, habiendo transitado quince elecciones con ese sistema desde 2011. El OPE-UNR interpreta ese fenómeno no como un error sino como una expresión consciente: los santafesinos conocen el instrumento y saben también lo que supone contar con un bolígrafo y una papeleta como mecanismo de expresión del rechazo hacia la oferta electoral. El voto nulo en Santa Fe es mayormente un voto bronca, una expresión del voto castigo que la experiencia acumulada con la BUP hace posible. Ese dato sugiere algo que el debate técnico sobre el instrumento raramente contempla: con el tiempo, la BUP puede convertirse en un canal de expresión política más sofisticado que el que existía con la boleta partidaria, porque habilita formas de rechazo que antes no estaban disponibles de manera tan directa. Si eso es una virtud o un problema depende, una vez más, de qué modelo de democracia y de representación política se quiere construir. Y esa pregunta, que es la misma que atraviesa todo el proceso analizado en este trabajo, no tiene una respuesta técnica.

CONCLUSIONES:

Este trabajo se propuso reconstruir el proceso mediante el cual la Boleta Única de Papel transitó desde los márgenes de la agenda legislativa hasta convertirse en ley nacional en octubre de 2024. Lo que empezó como una pregunta sobre un instrumento de votación fue revelando, a medida que avanzaba el análisis, una disputa mucho más profunda sobre las reglas de juego de la competencia electoral y sobre quién tiene la capacidad de definirlas. Vale ser honesta sobre el punto de partida: la pregunta inicial no era neutral. Venía de una inquietud personal sobre un país que está en pleno proceso de transformación institucional, y sobre qué significa para ese proceso que las reglas de la competencia electoral se modifiquen de la manera en que se modificaron. En definitiva mi intención fue que aquella inquietud sea una condición de posibilidad del análisis: fue lo que orientó las preguntas, lo que determinó

qué se buscaba y lo que permitió sostener el trabajo hasta el final. Explicitarla es parte de la honestidad que este TIF intentó mantener a lo largo de todo el recorrido.

Lo primero que la elaboración de este TIF reveló fue algo que no estaba en el punto de partida: que la sistematización de los antecedentes legislativos, en apariencia el trabajo más árido y descriptivo de todos, era en realidad la clave que organizaba todo lo demás. El relevamiento de los 84 proyectos presentados entre 2008 y 2021 no fue un ejercicio de archivo sino una forma de leer el proceso político en su desarrollo temporal. Fue ese relevamiento el que permitió identificar los tres recortes temporales que estructuran el capítulo 2: 2011, 2015-2016 y 2020-2021. Y fueron esos recortes los que dejaron ver con claridad que la demanda por la BUP no era homogénea ni continua sino que se concentraba en momentos específicos, cada uno de los cuales tenía condiciones políticas particulares que lo explicaban. Que un trabajo de sistematización legislativa pudiera producir ese tipo de lectura fue una de las primeras sorpresas del proceso: lo que parecía ser el trabajo más mecánico terminó siendo el que más información sustancial contenía para continuar escribiendo.

La segunda sorpresa fue la que deparó el análisis de los actores de la sociedad civil, y en particular de la Fundación RAP. La RAP era, en la percepción inicial, una organización técnica y apartidaria que había logrado construir un consenso pluripartidario en torno a una reforma razonable. Lo que el análisis mostró fue algo más complejo: una organización con un perfil ideológico definido, un financiamiento que provenía de las grandes empresas del país y vínculos con organismos internacionales de orientación política específica, que había utilizado el lenguaje técnico de la transparencia y la equidad para sostener una demanda. Eso no convierte a la RAP en un actor no grato para quien escribe estas palabras, ni invalida sus argumentos: significa que ningún actor en un proceso de reforma electoral es neutral, y que el lenguaje técnico es siempre también un lenguaje político. Llegar a esa conclusión no estaba previsto al inicio del trabajo: fue el resultado de seguir la evidencia hasta donde llevaba, sin decidir de antemano qué se iba a encontrar.

El tercer hallazgo, que es también el más general, es el que organiza todo el capítulo 3: que detrás del debate sobre el instrumento de votación había una disputa sobre el rol de los partidos y del Estado en la organización de la competencia electoral, y que esa disputa expresaba una transformación más amplia en las formas de hacer política que excedía a la

BUP pero que la BUP contribuía a consolidar institucionalmente. El desplazamiento del partido como intermediario necesario entre el ciudadano y la representación política, y la asunción por parte del Estado de funciones que antes eran partidarias, no son consecuencias imprevistas de una reforma técnica: son su lógica política más profunda. Y el triunfo de Milei, leído no sólo como un cambio en la correlación de fuerzas parlamentarias sino como la expresión más descarnada de esa misma lógica, cierra el argumento con una contundencia que el punto de partida no había anticipado.

Lo que este TIF no pudo hacer, y que queda abierto como campo de estudio, es evaluar con suficiente distancia temporal las consecuencias concretas de la reforma sobre el sistema de partidos, la representación política y la participación electoral. La primera implementación nacional de la BUP en octubre de 2025 aportó evidencia preliminar valiosa: confirmó la viabilidad técnica del instrumento, identificó problemas de capacitación ciudadana que el diseño aprobado no resolvió y registró el cambio en la dinámica de fiscalización que los impulsores de la reforma habían anticipado. Pero una jornada electoral no alcanza para evaluar transformaciones que se despliegan en el tiempo y que solo se vuelven visibles a lo largo de varios ciclos electorales. La observación electoral y la encuesta Ojo Cívico que el OPE-UNR implementó el 26 de octubre de 2025, en cuya elaboración participé en el marco de mis Prácticas Profesionales Obligatorias, son el primer paso de ese trabajo de evaluación, y abren un campo de estudio que este TIF solo pudo asomar: el análisis de los efectos concretos de la BUP sobre el comportamiento electoral, la dinámica de los partidos y la calidad de la representación política en el nuevo escenario institucional.

En definitiva, la conclusión más inesperada de todo el recorrido es que, valiéndome de las herramientas que me brindó la Universidad Pública, pude sistematizar información sobre un instrumento de votación en un período de tiempo acotado, y terminé encontrando que detrás de ese instrumento había una disputa sobre el poder, una disputa sobre quién define las reglas y sobre qué formas de hacer política esas reglas habilitan o clausuran. Eso no es para mí una conclusión obvia: es la evidencia de que el poder se esconde en entramados donde no siempre se lo espera encontrar, y de que ponerle atención sostenida a algo que parece técnico o menor puede revelar lógicas políticas que de otra manera permanecerían invisibles. Lo que busca aportar este TIF, no son las respuestas que produjo sino la demostración de que cualquier persona que recorra un proceso con honestidad y con las herramientas adecuadas puede llegar

a hacerse preguntas que valen la pena. Y que esas preguntas, una vez formuladas, no se cierran solas.

BIBLIOGRAFÍA:

Libros y artículos académicos

Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa.

Bianchi, M., Escolar, M., Oliveros, V., y Rotman, S. (2013). *Boleta Única: reforma electoral y competencia política*. Prometeo.

Catalín, C. S. (2018). *La Boleta Única de sufragio en Argentina: experiencias provinciales y debates nacionales*. [Documento de trabajo institucional].

Duverger, M. (1950). *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica.

Hall, P., y Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, *44*(5), 936–957.

Lijphart, A. (1994). *Electoral systems and party systems: A study of twenty-seven democracies, 1945–1990*. Oxford University Press.

Lodi, M. L. (2017). La política de la reforma electoral: Instauración y derogación de la Ley de Lemas en la provincia de Santa Fe [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Rosario]. Repositorio Hipermedial de la Universidad Nacional de Rosario. http://hdl.handle.net/2133/20344

Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica.

March, J., y Olsen, J. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. Free Press.

Marenco, A. (2006). Reformas electorales en perspectiva comparada: path dependency y cambio institucional. *Revista de Ciencia Política*, *26*(1), 59–78.

Murillo, M. V., y Oliveros, V. (2024). Argentina 2023: la irrupción de Javier Milei en la política argentina. *Revista de Ciencia Política*, *44*(2), 161–185. https://doi.org/10.4067/S0718-090X2024005000116

Nohlen, D. (1993). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica.

North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Page, M., y Antenucci, P. (2025). *Efectos de la Boleta Única de papel en el comportamiento electoral: evidencia de las provincias argentinas*. CIPPEC.

Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.

Pomares, J., Leiras, M., y Page, M. (2016). *2016: año de la reforma. Hacia umbrales mínimos de ciudadanía electoral*. Documento de Políticas Públicas/Análisis N.° 160. CIPPEC.

Rae, D. (1967). *The political consequences of electoral laws*. Yale University Press.

Ramírez, I., y Vommaro, G. (2024). Milei, ¿por qué? Hechos e interpretaciones de una erupción electoral. *Más Poder Local*, (55), 161–171. https://www.maspoderlocal.com/index.php/mpl/article/view/milei-argentina-elecciones-2023-mpl55

Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica.

Straface, F., y Mustapic, A. M. (2009). *La Boleta Única mejora la reforma política*. Documento de Políticas Públicas/Análisis N.° 69. CIPPEC.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varonne, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.

Tsebelis, G. (1990). *Nested games: Rational choice in comparative politics*. University of California Press.

Cámara Nacional Electoral. (2008). *Fallo CNE 4072/08*. Poder Judicial de la Nación.

Cámara Nacional Electoral. (2009). *Fallos CNE 4137/09, 4138/09 y 4177/09*. Poder Judicial de la Nación.

Cámara Nacional Electoral. (2011). *Acordada N.° 87/11*. Poder Judicial de la Nación.

Cámara Nacional Electoral. (2011). *Fallos CNE 4702/11 y 4703/11*. Poder Judicial de la Nación.

Cámara Nacional Electoral. (2013). *Fallo CNE 5144/13*. Poder Judicial de la Nación.

Cámara Nacional Electoral. (2015). *Acordada Extraordinaria N.° 100/15*. Poder Judicial de la Nación.

Cámara Nacional Electoral. (2025). *Acordada N.° 40/2025. Pautas de diseño de la Boleta Única de Papel para las elecciones nacionales de 2025*. Poder Judicial de la Nación.

Dirección Nacional Electoral. (2024). *Informe del Observatorio Político Electoral: sistemas de votación en las provincias argentinas*. Ministerio del Interior de la Nación.

Ley N.° 9.571. (2008, 4 de diciembre). *Código Electoral Provincial*. Provincia de Córdoba.

Ley N.° 13.156. (2010, 25 de noviembre). *Sistema de Boleta Única y Unificación del Padrón Electoral*. Provincia de Santa Fe.

Ley N.° 9.375. (2022, 16 de marzo). *Modificación del Código Electoral Provincial*. Provincia de Mendoza.

Ley N.° 27.781. (2024). *Boleta Única de Papel*. Honorable Congreso de la Nación Argentina.

Observatorio Político Electoral y Dirección Nacional Electoral. (2024). *Informe comparativo de proyectos legislativos de Boleta Única Papel*. Vicejefatura de Gabinete del Interior, Jefatura de Gabinete de Ministros.

Observatorio Político Electoral. (2025). Informe de observación electoral: Elecciones nacionales del 26 de octubre de 2025. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. https://fcpolit.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2025/11/INFORME-OPE-Elecciones-Nacionales-26_10_2025.docx-1-2.pdf

Casa Rosada. (23 de junio de 2016). El presidente Macri presentó el proyecto de Reforma Política. Presidencia de la Nación Argentina.

https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/36609-el-presidente-macri-presento-el-proyecto-de-reforma-politica

Poder Ciudadano. (7 de octubre de 2020). Hacia una mayor transparencia electoral: Boleta Única de Papel. https://poderciudadano.org/hacia-una-mayor-transparencia-electoral-boleta-unica-de-papel/

Red de Acción Política. (9 de abril de 2021). Proyecto de Ley de Boleta Única Papel. https://www.rap.org.ar/novedades/940-proyecto-de-ley-de-boleta-unica-papel

Red de Acción Política. (28 de junio de 2021). 175 políticos RAP impulsan la Boleta Única Papel. https://www.rap.org.ar/novedades/954-175-politicos-rap-impulsan-la-boleta-unica-papel

Proyectos legislativos:

Cámara de Diputados de la Nación. (2011). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. H.C.D. 2011]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2014). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 9584-D-2014]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2016). Proyecto de ley de Boleta Única electrónica [Expte. 18-PE-2016]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2016). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 1300-D-2016]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2016). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 1868-D-2016]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2017). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 5695-D-2017]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2019). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 0260-D-2019]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2019). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 3169-D-2019]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2019). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 4220-D-2019]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2020). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 4086-D-2020]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2020). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 4972-D-2020]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2020). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 5250-D-2020]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2020). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 6201-D-2020]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2020). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 6372-D-2020]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2020). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 6574-D-2020]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2020). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 6597-D-2020]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2020). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 6645-D-2020]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2020). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 6664-D-2020]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2021). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 0219-D-2021]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2021). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 0774-D-2021]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2021). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 0986-D-2021]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2021). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 1274-D-2021]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2021). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 1363-D-2021]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2021). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 1416-D-2021]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2021). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 4034-D-2021]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2022). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 1733-D-2022]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2022). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 1921-D-2022]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2022). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 1932-D-2022]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2022). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 2091-D-2022]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2022). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 2182-D-2022]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2024). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 306/24]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Cámara de Diputados de la Nación. (2024). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 357/24]. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Senado de la Nación. (2011). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. S-2016/11]. Honorable Senado de la Nación Argentina.

Senado de la Nación. (2015). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. S-2015]. Honorable Senado de la Nación Argentina.

Senado de la Nación. (2019). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 2874-S-2019]. Honorable Senado de la Nación Argentina.

Senado de la Nación. (2020). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 3076-S-2020]. Honorable Senado de la Nación Argentina.

Senado de la Nación. (2021). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 0804-S-2021]. Honorable Senado de la Nación Argentina.

Senado de la Nación. (2021). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 1849-S-2021]. Honorable Senado de la Nación Argentina.

Senado de la Nación. (2022). Proyecto de ley de Boleta Única de sufragio [Expte. 933/22]. Honorable Senado de la Nación Argentina.

Fuentes periodísticas

BBC Mundo. (25 de agosto de 2015). Argentina: las denuncias de fraude electoral que hicieron hervir a Tucumán. *BBC Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150825_protestas_tucuman_manzur_cano_alperovich_tucumanazo_irm

BBC Mundo. (17 de septiembre de 2015). Argentina: anulan comicios en la provincia de Tucumán. *BBC Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150917_tucuman_anulacion_elecciones_am

Cassinerio, P., Menna, G., De Marchi, O., Estévez, E., Campagnoli, M., y Ocaña, G. (7 de julio de 2021). Ley de Boleta Única papel: transparencia, eficiencia y equidad electoral. *La Nación*. https://www.lanacion.com.ar/opinion/ley-de-boleta-unica-papel-transparencia-eficiencia-y-equidad-electoral-nid07072021/

CBA24N. (8 de junio de 2022). Diputados aprobó la Boleta Única de papel. *CBA24N*. https://www.cba24n.com.ar/politica/diputados-aprobo-la-boleta-unica-de-papel_a_3482757/

Chequeado. (2023). Composición del Congreso Nacional tras las elecciones de 2023. https://chequeado.com/el-explicador/como-queda-el-congreso-tras-las-elecciones-2023/

Clarín. (7 de agosto de 2011). La Boleta Única, protagonista en Córdoba. *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/boleta-unica-elecciones-2011-elecciones-cordoba_0_BkUv-3C3vmg.html

DW. (25 de agosto de 2015). Incidentes en Argentina tras elecciones regionales. *DW*. https://www.dw.com/es/incidentes-en-argentina-tras-elecciones-regionales/a-18670466

El Cronista. (7 de agosto de 2011). La Boleta Única debutó en Córdoba con gran aceptación. *El Cronista*. https://www.cronista.com/economia-politica/la-boleta-unica-debuto-en-cordoba-con-gran-aceptacion/

El Cronista. (14 de septiembre de 2015). Sergio Angelini: "La oportunidad de discutir cambios en el sistema no es en medio del proceso electoral". *El Cronista*. https://www.cronista.com/negocios/sergio-angelini-la-oportunidad-de-discutir-cambios-en-el-sistema-no-es-en-medio-del-proceso-electoral/

El Doce. (13 de agosto de 2015). "Milagro" de Scioli: sumó más votos que votantes. *El Doce*. https://eldoce.tv/politica/milagro-de-scioli-sumo-mas-votos-que-votantes_3736/

El Doce. (24 de agosto de 2015). Arde Tucumán: protestas, represión y heridos. *El Doce*. https://eldoce.tv/politica/arde-tucuman-protestas-represion-y-heridos_4403/

El Doce. (27 de agosto de 2015). La oposición pide la boleta electrónica. *El Doce*. https://eldoce.tv/politica/la-oposicion-pide-la-boleta-electronica_4553/

El Litoral. (28 de agosto de 2015). Aníbal: "La oposición va como furgón de cola de Macri". *El Litoral*. https://www.ellitoral.com/elecciones-2015/anibal-oposicion-va-furgon-cola-macri_0_MtYTn6JA0G.html

Gerber, A. (12 de julio de 2021). ¿Qué hay detrás de la ONG RAP, una cofradía de políticos de Santa Fe y de todo el país? *La Capital*.

https://www.lacapital.com.ar/edicion-impresa/que-hay-detras-la-ong-rap-una-cofradia-politicos-santa-fe-y-todo-el-pais-n2673533.html

Infobae. (1 de noviembre de 2016). El Senado comienza a debatir en comisiones la reforma política. *Infobae*. https://www.infobae.com/politica/2016/11/01/el-senado-comienza-a-debatir-en-comisiones-la-reforma-politica/

Infobae. (30 de agosto de 2021). Especialistas impulsan la Boleta Única de Papel: cuáles serían los beneficios. *Infobae*. https://www.infobae.com/politica/2021/08/30/especialistas-impulsan-la-boleta-unica-de-papel-cuales-serian-los-beneficios/

La Mañana. (8 de junio de 2022). Diputados aprobó la Boleta Única de papel con 132 votos. *La Mañana de Córdoba*. https://www.lmcordoba.com.ar/nota/diputados-aprobo-la-boleta-unica-de-papel-con-132-votos

La Nación. (24 de agosto de 2015). Elecciones escandalosas en Tucumán. *La Nación*. https://www.lanacion.com.ar/politica/elecciones-tucuman-nid1821620/

La Nación. (25 de agosto de 2015). Ardió Tucumán: tras las elecciones, violenta represión a manifestantes. *La Nación*. https://www.lanacion.com.ar/politica/ardio-tucuman-tras-las-elecciones-violenta-represion-a-manifestantes-nid1822028/

La Nación. (26 de agosto de 2011). [Cobertura sobre demanda opositora por Boleta Única]. *La Nación*.

La Tecla. (25 de agosto de 2011). Piden incorporar la Boleta Única. *La Tecla*. https://www.latecla.info/47622-piden-incorporar-la-boleta-unica

La Voz. (11 de abril de 2011). Las dudas son de la dirigencia, no de la gente. *La Voz*. https://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/dudas-son-dirigencia-no-gente/

La Voz. (9 de agosto de 2011). Schiaretti, contento con la aplicación de la Boleta Única. *La Voz*. https://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/schiaretti-contento-con-aplicacion-boleta-unica/

Microjuris. (4 de septiembre de 2015). El Gobierno rechaza el pedido de la Justicia por la boleta alternativa. *Microjuris*. https://aldiaargentina.microjuris.com/2015/09/04/el-gobierno-rechaza-el-pedido-de-la-justicia-por-la-boleta-alternativa/

Mutti, G. (9 de julio de 2022). La Boleta Única garantiza la totalidad de candidaturas. *Perfil*. https://www.perfil.com/noticias/politica/boleta-unica-garantiza-totalidad-candidaturas.phtml

Perfil. (21 de septiembre de 2022). El kirchnerismo bloqueó el tratamiento de la Boleta Única en el Senado. *Perfil*. https://www.perfil.com/noticias/politica/el-kirchnerismo-bloqueo-el-tratamiento-de-la-boleta-unica-en-el-senado.phtml

Provincia Radio. (1 de junio de 2022). Alejandro Tullio sobre la Boleta Única: "El Estado como garante del proceso". *Provincia Radio*. https://www.provinciaradio.com.ar/alejandro-tullio-sobre-la-boleta-unica/

Tchintian, C. (15 de diciembre de 2021). Boleta Única: un debate sobre acceso y equidad. *Infobae*. https://www.infobae.com/opinion/2021/12/15/boleta-unica-un-debate-sobre-acceso-y-equidad/

TN. (7 de mayo de 2022). Cristina Kirchner cuestionó el debate por la Boleta Única. *TN*. https://tn.com.ar/politica/2022/05/07/cristina-kirchner-cuestiono-el-debate-por-la-boleta-unica/

Unidiversidad. (8 de agosto de 2011). Se presentó un proyecto de ley de Boleta Única para Mendoza. *Unidiversidad*. https://www.unidiversidad.com.ar/boleta-unica-aginaga

Urgente24. (24 de agosto de 2011). Las sospechas de irregularidades, una mancha para Alejandro Tullio. *Urgente24*.

https://urgente24.com/13129-las-sospechas-de-irregularidades-una-mancha-para-alejandro-tullio

Urgente24. (30 de agosto de 2011). La Boleta Única: entre el desconcierto opositor y la negativa K. *Urgente24*. https://urgente24.com/archivo/13440-la-boleta-unica-entre-el-desconcierto-opositor-y-la-negativa-k

Veneranda, M. (26 de agosto de 2011). La oposición exige la Boleta Única. *La Nación*. https://www.lanacion.com.ar/politica/la-oposicion-exige-la-boleta-unica-nid1400768/