

PROGRAMA DE ESTADO y GOBIERNO

La boleta única y el comportamiento electoral: la experiencia de las provincias argentinas

María Page y
Pedro Antenucci

Febrero de 2025



CIPPEC[®]
25 años

Documento de políticas públicas #248 - Febrero 2025

PROGRAMA DE ESTADO y GOBIERNO

La boleta única y el comportamiento electoral: la experiencia de las provincias argentinas

María Page y
Pedro Antenucci

Índice

Resumen	2
Introducción	3
La boleta única en las provincias argentinas.....	4
La boleta única y los votos positivos	7
La boleta única y la congruencia del voto.....	9
La forma de votar y la fragmentación del sistema de partidos.....	12
Conclusiones	14
Recomendaciones.....	15
Bibliografía	17

Resumen

La Ley 27.781 reemplaza el sistema de boletas partidarias que históricamente se utilizó en las elecciones nacionales, por un sistema de boleta única. El nuevo instrumento de votación deberá implementarse por primera vez en las elecciones legislativas de 2025.

Con el fin de aportar evidencia que contribuya a informar el proceso de implementación, este documento analiza las experiencias de las provincias de Santa Fe, Córdoba y Mendoza con reformas similares y, a partir de ellas, busca entender qué efectos cabe esperar en el comportamiento electoral. Específicamente, si el cambio afecta: a) la probabilidad de emitir votos en blanco y votos nulos y b) la probabilidad de votar por distintos partidos para las categorías ejecutivas y legislativas. También, este trabajo analiza si estos efectos en la conducta de los votantes se reflejan en la fragmentación del sistema de partidos.

Las tres provincias experimentaron algún tipo de deterioro del voto positivo a partir de la reforma, especialmente en las categorías legislativas. La reducción es más marcada y persistente cuando todas las categorías son presentadas en la misma boleta –como en Córdoba y Mendoza–, porque una porción de los/as electores/as marca solamente la opción para la categoría gobernador/a. En cambio, las boletas separadas por categoría –como la santafesina– aumentan la probabilidad de que el electorado hagan una marca por cada categoría de cargos en juego.

En cuanto a la probabilidad de votar al mismo partido para todas las categorías, también hubo una reducción en los tres casos, aunque el efecto cambia dependiendo del tipo de boleta. La boleta santafesina (que presenta la oferta electoral por categoría) parece alentar el voto cruzado en mayor medida y, como consecuencia, una mayor fragmentación en las categorías legislativas que en el ejecutivo provincial. En cambio, las boletas de Córdoba y Mendoza (que presentan la oferta por partido) parecen facilitar la congruencia entre el voto en ambas categorías.

Por último, el análisis del voto cruzado o “corte de boleta” no revela patrones que indiquen que algún partido ha sido sistemáticamente más afectado que otro.

La boleta seleccionada para las elecciones nacionales es un modelo intermedio entre las utilizadas en Santa Fe y Mendoza. La oferta se presenta toda junta y por partido como en la boleta mendocina, pero la ausencia de un casillero de “voto lista completa” obliga al votante a realizar una marca por categoría como ocurre en Santa Fe. A la luz de la evidencia, es de esperar que la organización de la oferta por partido haga que disminuyan los votos afirmativos en las categorías legislativas por cansancio, desinterés o falta de información. Al mismo tiempo, la ausencia de un casillero de “voto lista completa” puede favorecer un “corte de boleta” mayor al observado en Córdoba y Mendoza y acentuar la fragmentación legislativa.

Tanto la reglamentación del diseño de la boleta como la campaña de información y capacitación deberían tener en cuenta estos incentivos y adoptar medidas para evitar la pérdida de votos positivos y permitir que los y las votantes puedan expresar su preferencia por un mismo partido de manera clara y sencilla. Para lograrlo, resulta crucial que se realicen pruebas de facilidad de uso.

Entre los elementos a poner a prueba se destacan: los criterios posibles para definir el orden de las agrupaciones; la posición del casillero para marcar la preferencia; las opciones de ubicación, texto y diseño de las instrucciones; y el uso de los colores y las líneas para organizar la información. Como ocurre con el desarrollo de cualquier herramienta de uso masivo, poner a prueba distintas variantes de diseño es la metodología para garantizar que los distintos grupos poblacionales que componen el electorado nacional puedan expresar su voto con facilidad. Además, las pruebas pueden aprovecharse para ajustar el procedimiento de las mesas y de los establecimientos al nuevo instrumento de votación.

Introducción

La Ley 27.781, sancionada en octubre de 2024, cambia el instrumento de votación que se utiliza para la elección de cargos nacionales. Desde la Ley Sáenz Peña (1912-1916), las elecciones nacionales se realizan con boletas partidarias: confeccionadas y distribuidas por las organizaciones políticas). La reforma reemplaza ese sistema por una boleta oficial confeccionada y provista por el Estado, que contiene la oferta electoral completa y en la que los y las votantes deben marcar su opción para cada una de las categorías en juego. La boleta única es entregada a los/as electores/as en la mesa de votación y no puede circular antes de la elección ni fuera de los centros de votación. De esta forma, las autoridades garantizan a cada votante el acceso a la oferta electoral completa y a cada partido que sus candidatos estarán disponibles para ser elegidos.

La mayoría de las democracias del mundo utilizan alguna forma de boleta oficial. En cada caso, el instrumento puede adoptar distintos diseños según las características del sistema electoral y las definiciones adoptadas en la ley y durante la implementación. Varios estudios empíricos muestran que el diseño del instrumento de votación condiciona el comportamiento de los/as electores/as y, como consecuencia, no sólo el resultado de las elecciones sino también, el comportamiento de partidos y dirigentes a la hora de construir la oferta electoral (Rusk, 1970; Wand et al., 2001; Abdala y Antenucci, 2016; Dodyk y Nicolini, 2017; Barnes et al. 2019; Gorelkina et al. 2022).

En nuestro país, algunas provincias y municipios utilizan sistemas de boleta única desde hace varios ciclos electorales. Santa Fe y Córdoba la implementan desde 2011 y Mendoza desde 2023, cada una con un diseño propio. La boleta única adoptada para el nivel nacional, que se implementará por primera vez en 2025, tiene una disposición similar a la boleta mendocina, aunque con una diferencia sustancial: en su revisión, el Senado eliminó el casillero que permitía votar al mismo partido en todas las categorías con una sola marca.

La literatura empírica en general y las experiencias de las provincias mencionadas permiten anticipar que la reforma tendrá un efecto en el comportamiento electoral. Con el sistema de boletas partidarias la proporción de votos positivos se mantiene muy alta y el corte de boleta es muy marginal. A partir de su reemplazo, es de esperar que el cambio aumente la dificultad de: a) emitir votos positivos en cada una de las categorías en juego y b) votar a un mismo partido para todas las categorías en juego.

Este documento analiza el efecto de la implementación de la boleta única sobre el comportamiento electoral en las provincias de Mendoza (2023), Córdoba (2011, 2015, 2019 y 2023) y Santa Fe (2011, 2015, 2019 y 2023) en las elecciones donde se eligieron gobernadores o governoras y los respectivos poderes legislativos provinciales. Específicamente, buscamos observar si el reemplazo de la boleta partidaria influyó sobre la probabilidad de emitir votos en blanco y votos nulos y de votar por distintos partidos para las categorías ejecutivas y legislativas¹.

Para hacerlo, adoptamos el enfoque propuesto por Leiras y Calvo (2011), quienes comparan la proporción de votos positivos, blancos y nulos y de votos cruzados antes y después del cambio de instrumento de votación. En los casos de Córdoba y Santa Fe buscamos, además, analizar la evolución de esos efectos en el tiempo. En función de trabajos empíricos previos, la expectativa es

¹ Cabe destacar que la literatura observa que la ubicación de los partidos dentro de la boleta única no es inocua ya que el orden en que los candidatos o partidos políticos aparecen en una boleta electoral puede influir significativamente en el comportamiento de los votantes, un fenómeno conocido como "efectos de posición". Este fenómeno puede beneficiar de manera desproporcionada a los candidatos ubicados en posiciones prominentes, como la primera o la última fila, independientemente de su popularidad o cualificaciones (Álvarez, Sinclair y Hasen, 2006; Ho e Imai, 2008; Gulzar, Robinson y Ruiz, 2022). No obstante, dado que no se han realizado mediciones ni evaluaciones experimentales específicas sobre el asunto, al momento de la investigación no se dispone de la evidencia necesaria para realizar tal análisis.

que el mayor efecto se produzca inmediatamente después de la reforma, y luego se establezca o modere con la experiencia. Por último, analizamos si los efectos anteriormente mencionados a nivel del elector tienen un correlato a nivel sistémico sobre la fragmentación del sistema de partidos.

La boleta única en las provincias argentinas

La primera provincia en adoptar un sistema de boleta única fue Santa Fe en 2011. El diseño elegido usa una boleta por categoría de cargos que están en juego. Cada elector recibe tantas boletas como cargos en disputa haya en su lugar de residencia. Cada boleta presenta a todas las candidaturas para la categoría en un orden que es definido por sorteo. El elector debe marcar la fórmula o lista de preferencia en cada boleta (**Imagen 1**).

En 2011 la boleta santafesina tenía la opción de voto en blanco y, por lo tanto, las boletas sin marcar no eran consideradas votos en blanco, sino votos nulos. Mientras que, en la elección de 2015, se eliminó el casillero de votos en blanco para evitar errores por parte de los/as electores/as.

La segunda provincia en implementar la boleta única fue Córdoba, también en 2011. El diseño elegido incluye todas las categorías en juego en una sola boleta. La boleta es una tabla de doble entrada en cuyas columnas se presentan las categorías en juego. En las filas se presentan las agrupaciones y sus fórmulas o listas de candidatos/as, cada una con su casillero para marcar la opción. Además, en el caso de las agrupaciones que presentan candidaturas para todas las categorías en juego, al inicio de cada fila se incluye un casillero para votar la fila completa. Así, el votante tiene dos caminos para votar: puede marcar, en cada categoría, la fórmula o lista de su elección o puede marcar el casillero de lista completa para votar al mismo partido en todas las categorías con una sola marca (**Imagen 2**).

En la primera implementación el casillero de “voto lista completa” estaba en la primera columna de la boleta junto con el logo, el nombre y el número de la agrupación. A partir de 2015, a esa primera columna se le agregó una foto del candidato o la candidata a la gobernación de cada agrupación.

Por su parte, la provincia de Mendoza utilizó la boleta única por primera vez en 2023. El diseño elegido presenta todas las categorías en una sola boleta –también diagramada como una tabla de doble entrada–, pero, en este caso, en las columnas se presentan las agrupaciones y en las filas las categorías. En el encabezado de cada columna hay un casillero para votar a la misma agrupación en todas las categorías. En consecuencia, también este diseño permite dos caminos al momento de votar: marcar categoría por categoría o hacer una única marca para votar a la misma agrupación para todos los cargos (**Imagen 3**).

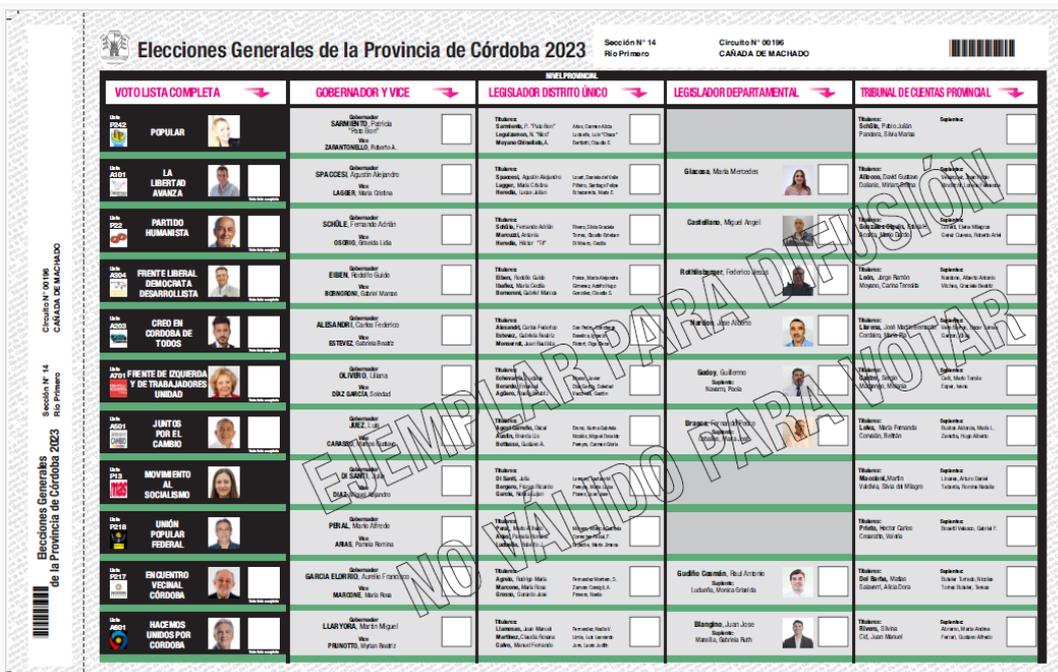
En los tres casos el voto en blanco se produce cuando el votante no marca ninguna opción para alguna categoría, mientras que el voto nulo ocurre cuando el votante selecciona más de una opción por categoría, incluye una inscripción ajena al proceso electoral, o utiliza una boleta no oficial. Seguido de las imágenes que grafican el modo en que se instrumenta la boleta única en las tres provincias, la **Tabla 1** sintetiza cómo se expresan el voto en blanco, nulo y el voto al mismo partido en los tres diseños de boletas.

IMAGEN 1. Boletas de la elección general de Santa Fe. Gobernador/a y diputados/as provinciales (2023)



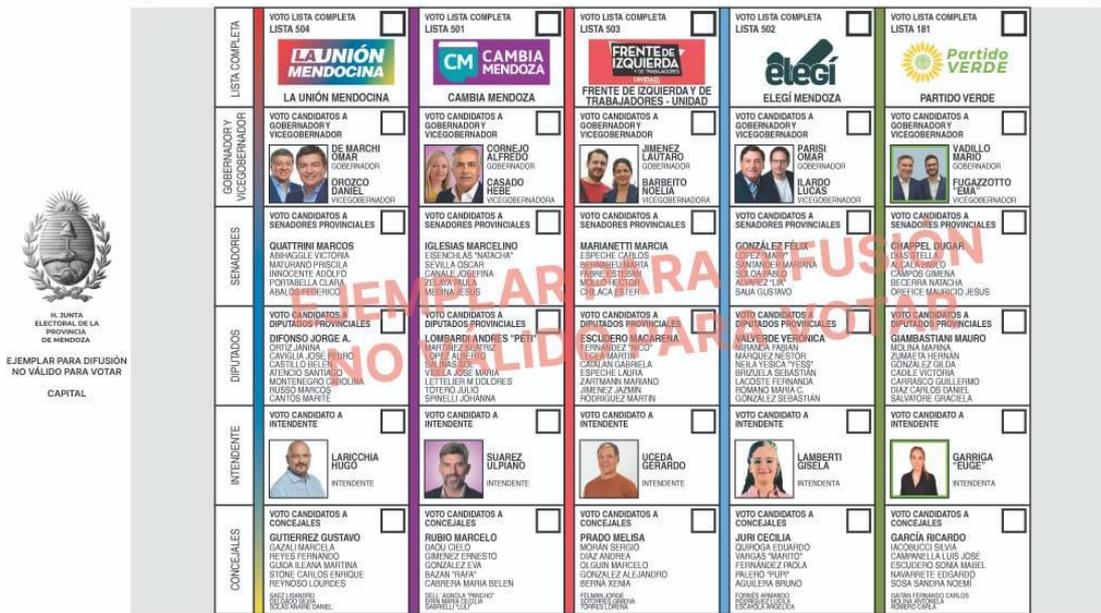
Fuente: Tribunal Electoral de la provincia de Santa Fe.

IMAGEN 2. Boletas de la elección general de Córdoba. Gobernador/a y diputados/as provinciales (2023)



Fuente: Tribunal Electoral de la provincia de Córdoba.

IMAGEN 3. Boleta elección general de Mendoza (2023)



Fuente: Junta Electoral de la provincia de Mendoza.

TABLA 1. Votos en blanco, votos nulos y voto unificado según sistema de votación

Acción	Boletas partidarias (Tradicionales)	Boleta Única por categoría (Santa Fe)	Boleta Única todas las categorías por partido (Córdoba)	Boleta Única todas las categorías por partido (Mendoza)
Voto en blanco	No incluir el tramo de la boleta para alguna categoría.	No marcar la boleta	No marcar ninguna opción para determinada categoría	No marcar ninguna opción para determinada categoría
Voto nulo	Incluir más de una boleta para una misma categoría; porciones de una boleta en que no se vea el nombre del partido; u otros papeles u objetos.	Marcar más de una opción, agregar datos que permitan identificar al elector, usar una boleta no oficial, romper la boleta de manera tal que no se pueda establecer la opción elegida, agregar inscripciones o tachaduras.	Marcar más de una opción, usar una boleta no oficial, romper la boleta de manera tal que no se pueda establecer la opción elegida, agregar inscripciones o tachaduras.	Marcar más de una opción, usar una boleta no oficial, romper la boleta de manera tal que no se pueda establecer la opción elegida, agregar inscripciones o tachaduras.
Voto unificado (mismo partido para todas las categorías)	Colocar una boleta completa en el sobre	Marcar la opción del mismo partido en cada boleta.	Marcar el casillero de lista completa o cada una de las listas del mismo partido en cada categoría.	Marcar el casillero de lista completa o cada una de las listas del mismo partido en cada categoría.

Fuente: Adaptado de Calvo y Leiras (2011) sobre la base de la legislación de las provincias.

La boleta única y los votos positivos

En cada una de las tres provincias observamos algún efecto de la boleta sobre los niveles de votos positivos, votos en blanco y nulos en la comparación con los niveles que resultaban con la boleta partidaria.

En las elecciones provinciales de Santa Fe, el voto en blanco era alto antes de la reforma: en 2007 fue mayor a 7% para la categoría gobernador/a y mayor a 11% para las legislativas. En la **Figura 1** se observa que, al momento de introducir la boleta única, se produjo una reducción de los votos en blanco y un aumento de los votos nulos. Estos últimos, en su mayoría resultaron de boletas sin marcar (Blando y Echen, 2015). Como consecuencia, los votos positivos se mantuvieron en niveles similares a los previos a la reforma.

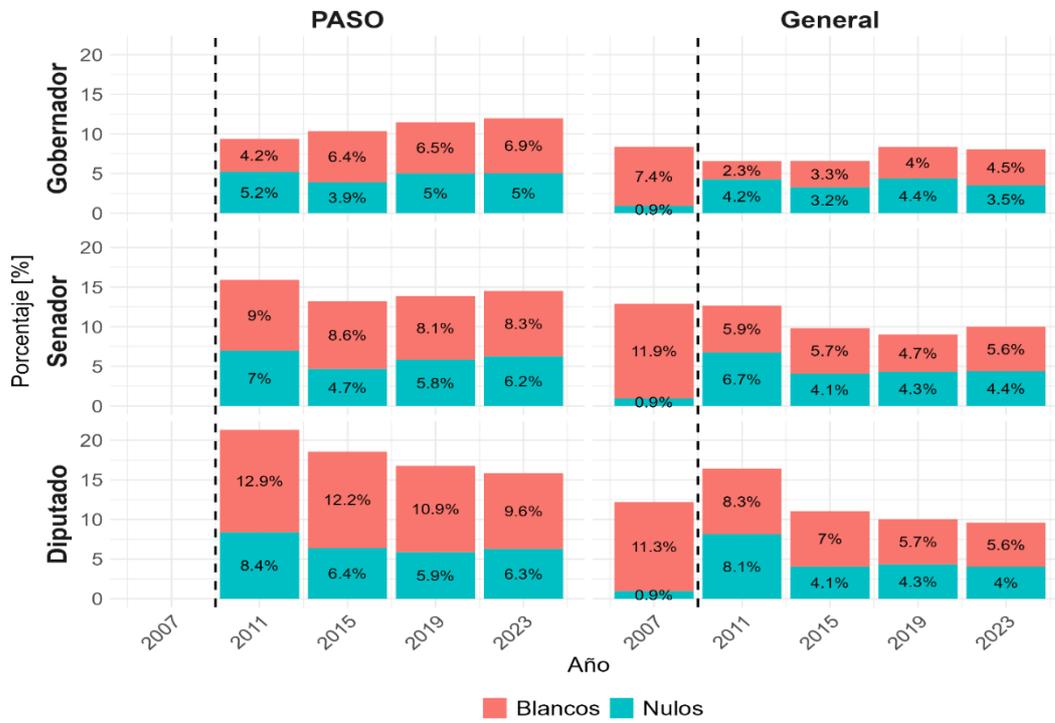
En ese momento se evaluó que podría tratarse de electores que quisieron votar en blanco y, por no marcar la boleta, emitieron un voto nulo. Por este motivo, en 2015 se decidió eliminar el casillero de voto en blanco y clasificar las boletas sin marca como votos blancos (Blando y Echen, 2015). Ese cambio podría explicar la reducción de los votos nulos en las categorías legislativas a partir de 2015.

En Córdoba, en la primera implementación, el voto en blanco se redujo de 6% al 2.5% para la categoría gobernador/a, que aparecía en la primera columna de la boleta (**Figura 2**). En cambio, en las categorías legislativas aumentó del 10% al 19% en los legisladores departamentales y de 7% a 21% en los de distrito único. Esta diferencia entre categorías podría haber ocurrido por: a) un error recurrente de electores que, con la intención de marcar el casillero de lista completa, marcaron el casillero de la categoría gobernador/a o, b) por desinterés, desconocimiento del resto de las categorías o cansancio. En consonancia, en las elecciones subsiguientes el voto en blanco para la categoría gobernador/a permaneció más bajo que antes de la reforma y para las categorías legislativas permaneció más alto que con las boletas partidarias. Esta evolución sugiere que el mayor porcentaje de voto en blanco para los cargos legislativos refleja el desinterés de los/as electores/as respecto de esas categorías.

El voto nulo, por su parte, aumentó levemente con la primera implementación y se mantiene en niveles constantes desde entonces (**Figura 2**). Esto podría explicarse por una porción pequeña de electores que marcan el casillero de lista completa y, además, hicieron una marca para las listas legislativas de una agrupación diferente. En síntesis, con posterioridad a la introducción de la boleta única el porcentaje de votos nulos aumentó de manera significativa y sostenida para todas las categorías, mientras que el porcentaje de votos en blanco aumentó de manera considerable y sostenida para los cargos legislativos.

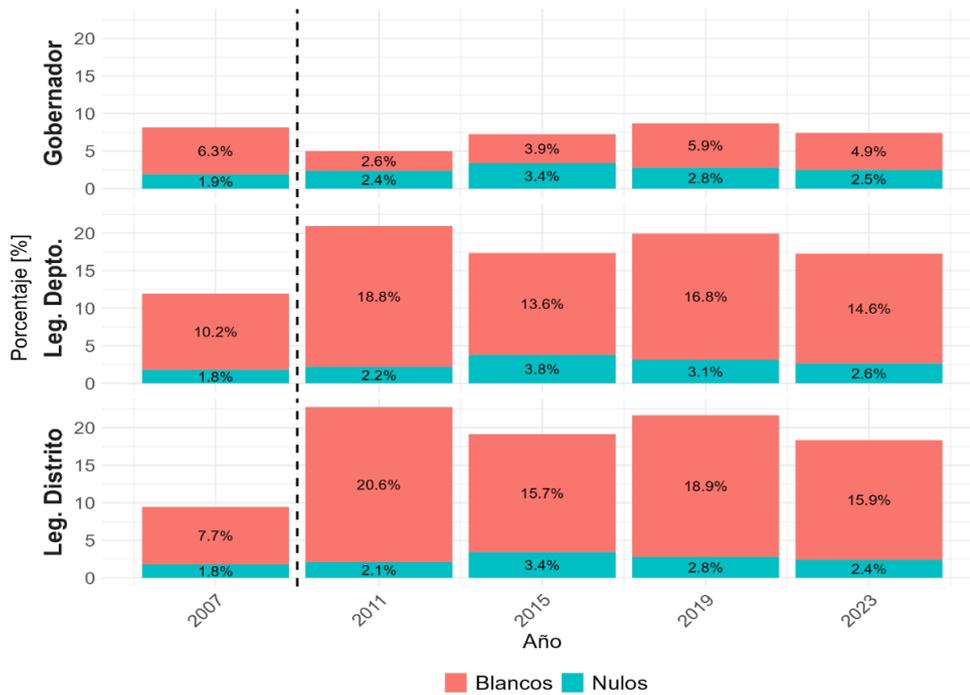
Por último, en Mendoza, el voto en blanco tuvo un aumento significativo, duplicándose en la categoría de gobernador/a y más que triplicándose en las categorías legislativas, como se observa en la **Figura 3**. El patrón es similar al observado en Córdoba, de manera consistente con el diseño de la boleta que presenta todas las categorías en un solo instrumento. Por su parte, el voto nulo aumentó del 1.3% al 3.5% en todas las categorías (**Figura 3**). A la luz de lo ocurrido en Córdoba, es de esperar que tanto el voto nulo aumentado como la mayor proporción de votos en blanco para las categorías legislativas persistan y resulten en una menor proporción de votos positivos.

FIGURA 1. Votos en blanco y nulos en las elecciones de la provincia de Santa Fe (2007-2023)

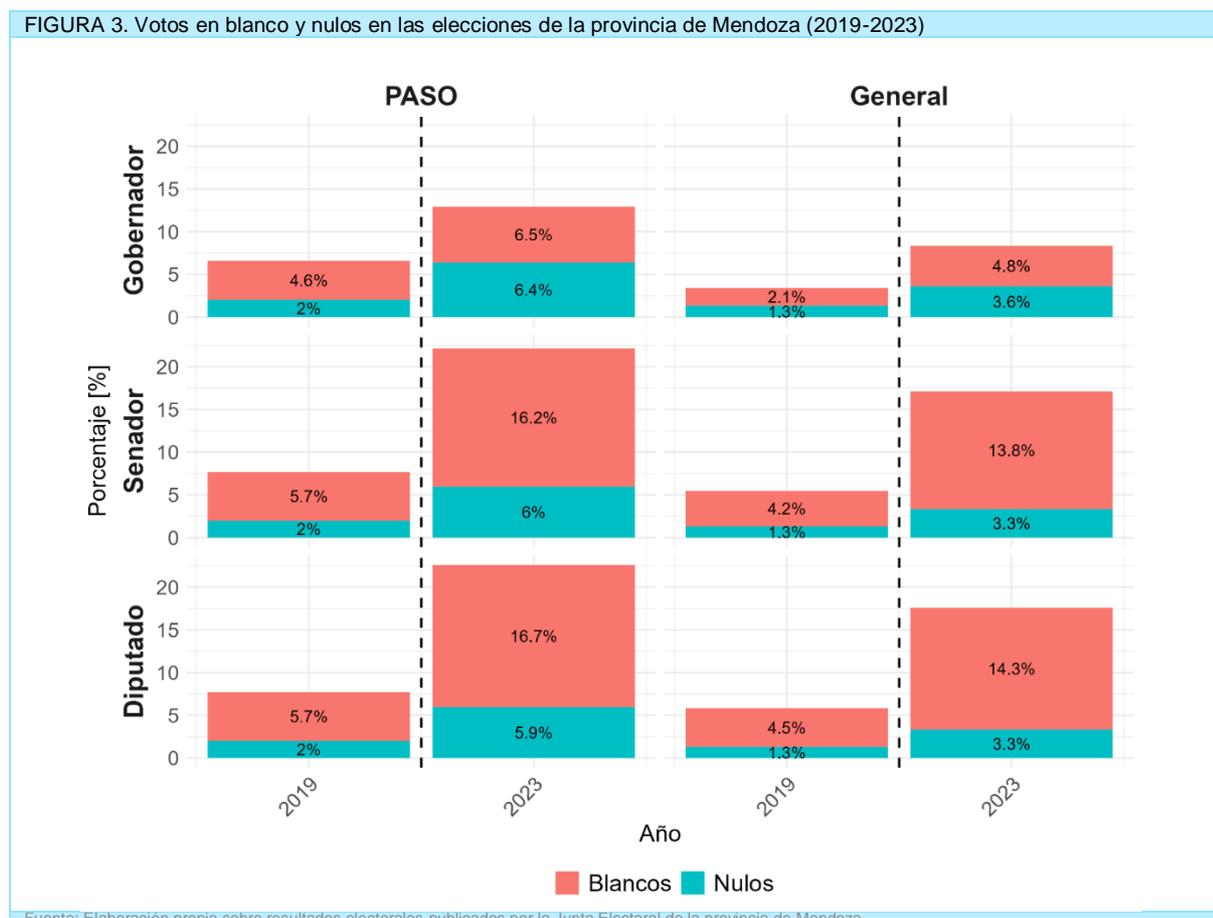


Fuente: elaboración propia sobre resultados electorales publicados por el Tribunal Electoral de la provincia de Santa Fe.

FIGURA 2. Votos en blanco y nulos en las elecciones de la provincia de Córdoba (2007-2023)



Fuente: elaboración propia sobre la base de los resultados electorales publicados por el Tribunal Electoral de la provincia de Córdoba.



La boleta única y la congruencia del voto

Para determinar el efecto de los sistemas de boleta única sobre la probabilidad de que el electorado vote al mismo partido para todas las categorías en juego o elijan a distintos partidos para cada una de ellas, usamos el modelo de inferencia ecológica² de King, Rosen y Tanner (2004). A partir de los resultados por mesa, estimamos probabilidades para uno y otro comportamiento y hacia qué alternativa electoral dirigieron su apoyo para las categorías legislativas aquellas personas que emitieron votos cruzados.

En Santa Fe, donde hay una boleta única para cada categoría, antes de la reforma el corte de boleta entre gobernador/a y diputados/as provinciales representaba apenas el 6% (**Figura 4**). En la primera implementación, el voto al mismo partido se redujo un 30% y, desde entonces, nunca volvió a superar el 60%. En la primera implementación, la mitad de ese “corte de boleta” se manifestó como voto en blanco o nulo para las categorías legislativas. En los siguientes ciclos, en cambio, la mayor parte se dirigió a otros partidos. Desde 2015, alrededor de 1 de cada 2 votantes opta por agrupaciones distintas para las categorías ejecutivas y legislativas.

En Córdoba, donde todas las categorías comparten la misma boleta, también hubo una reducción del voto al mismo partido en las categorías legislativas. En este caso, el principal destino del voto cruzado no fueron otros partidos, sino los votos blancos o nulos. Esta dinámica es consistente con el

² La inferencia ecológica es el proceso de inferir el comportamiento individual a partir de información sobre el comportamiento agregado del grupo.

deterioro de los votos positivos en las categorías legislativas observado en la sección anterior. El gráfico también permite observar que el cambio de conducta es más acentuado en la primera elección y se modera en elecciones subsiguientes.

Por último, en Mendoza, también se produjo una reducción del voto al mismo partido. Como en Córdoba, el mayor corte de boleta se va hacia los votos blancos y nulos. Teniendo en cuenta el caso de Córdoba, es probable que esta tendencia se modere con el tiempo.

FIGURA 4. Votos al mismo partido, cruzados, en blanco y nulos en las elecciones de la provincia de Santa Fe (2007-2023)

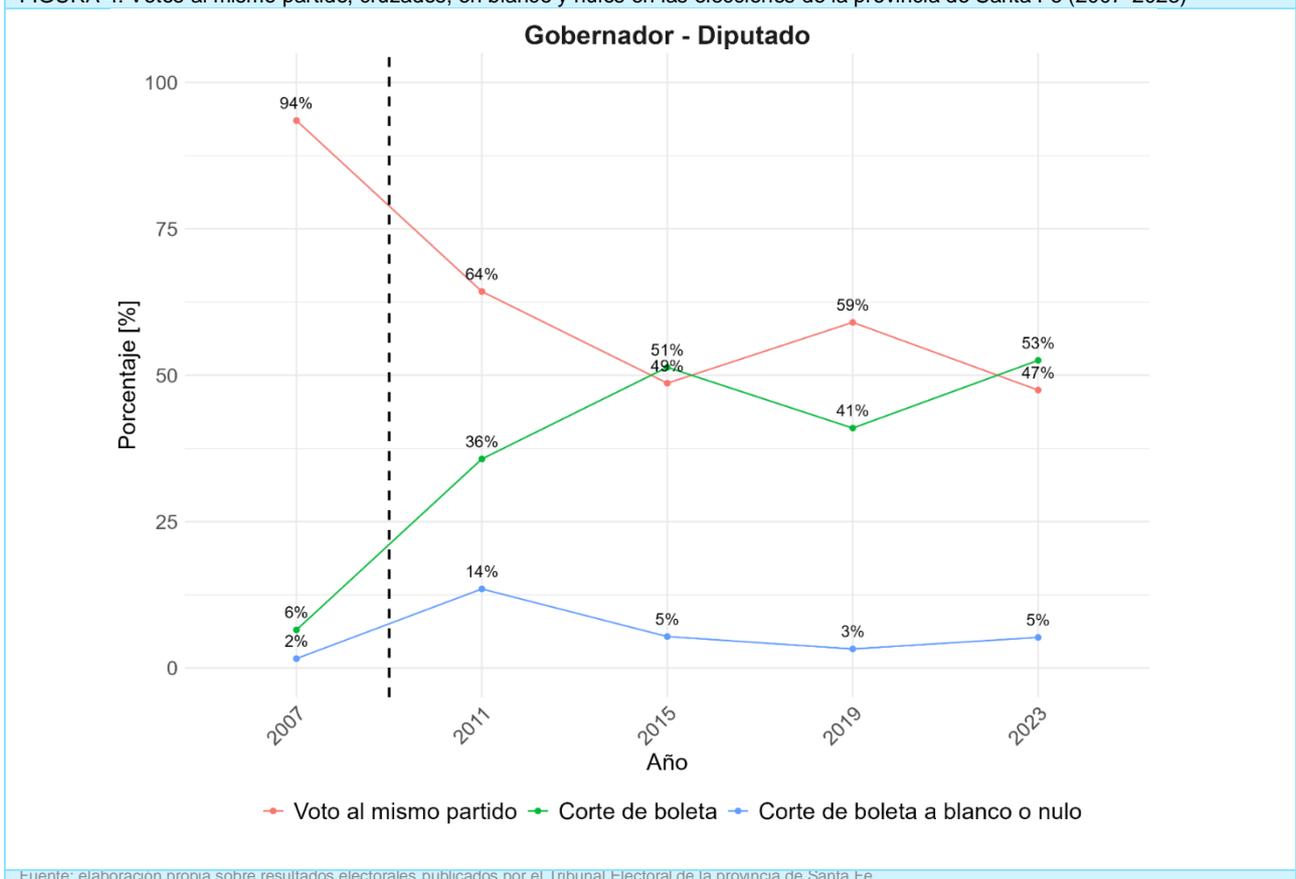
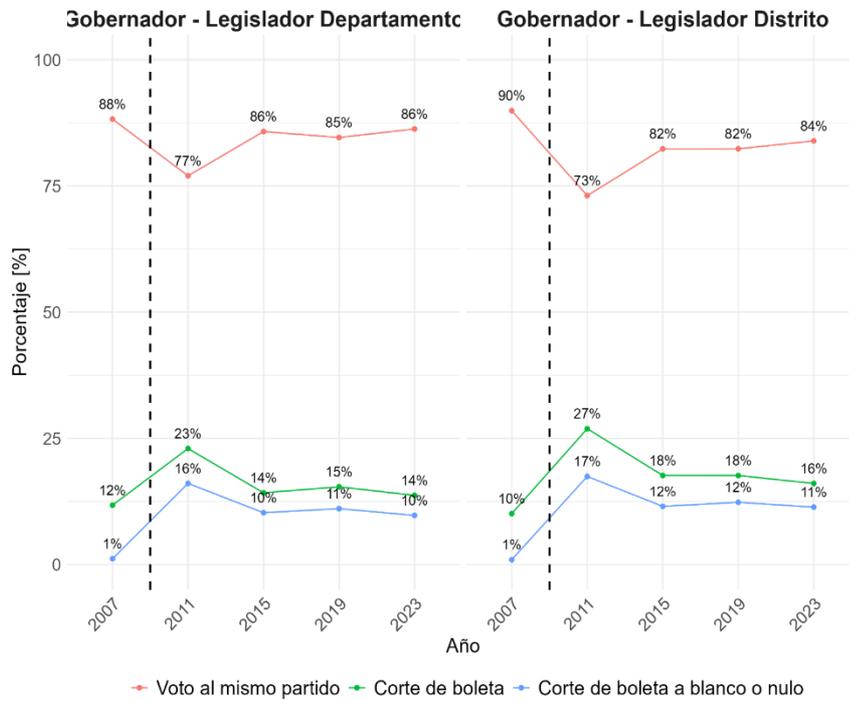
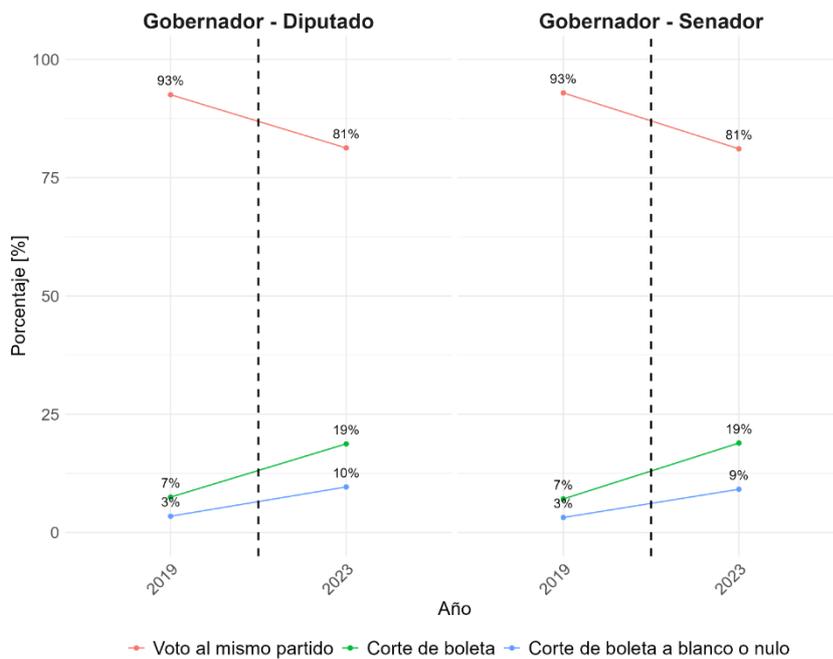


FIGURA 5. Votos al mismo partido, cruzados, en blanco y nulos en la provincia de Córdoba (2007-2023)



Fuente: elaboración propia sobre resultados electorales publicados por el Tribunal Electoral de la provincia de Córdoba.

FIGURA 6. Votos al mismo partido, cruzados, en blanco y nulos. Mendoza (2019 - 2023)



Fuente: elaboración propia sobre resultados electorales publicados por la Junta Electoral de la provincia de Mendoza.

La forma de votar y la fragmentación del sistema de partidos

Los indicadores presentados anteriormente evidencian que, a partir de la introducción de la boleta única, los distritos analizados experimentaron una reducción de los votos positivos y una mayor proporción de votantes que eligen opciones distintas para las categorías ejecutivas y legislativas. Sin embargo, los cambios en el comportamiento electoral no son uniformes. En Santa Fe, el principal cambio es el aumento marcado del voto cruzado que se dirige mayormente hacia otros partidos. En Córdoba y Mendoza, en cambio, el crecimiento del voto cruzado es menor y se traduce principalmente en más votos blancos y nulos en las categorías legislativas.

De maneras distintas, ambos tipos de boleta parecen haber alentado una menor congruencia entre el voto a gobernador/a y el voto en las categorías legislativas. Es interesante indagar, por lo tanto, si estos cambios en las preferencias de los/as electores/as tienen un correlato, a nivel sistémico, en la fragmentación del sistema de partidos. Para hacerlo, usamos una medida de fragmentación que pondera la cantidad de partidos por su peso electoral relativo: el número efectivo de partidos electorales (Laakso y Taagepera, 1979)³. Los hallazgos de Ordeshook y Shvetsova (1994) sugieren que el efecto del sistema electoral sobre el número efectivo de partidos depende no sólo del diseño institucional, sino también de factores contextuales como la heterogeneidad étnica o social de la sociedad. Por lo tanto, la variación del número efectivo de partidos electorales (Laakso y Taagepera, 1979) no debe ser atribuida exclusivamente al diseño de la boleta, sino que debe considerarse dentro de un marco más amplio que incluya las características sociales y estructurales del sistema político.

En Santa Fe, donde el voto cruzado aumentó después de la introducción de la boleta –y donde el corte estuvo dirigido principalmente a otros partidos (no al voto en blanco y nulo)– vemos que el número de partidos relevantes en términos de votos obtenidos aumentó en las primeras dos elecciones con boleta única (**Figura 7**). El aumento se dio tanto en la categoría gobernador/a como en diputados/as provinciales. A partir de la tercera elección, el número de partidos relevantes para la categoría gobernador/a comenzó a volver a los niveles previos a la reforma, mientras que en la categoría diputados/as provinciales continuó aumentando.

No obstante, el impacto de la boleta única sobre el número efectivo de partidos debe considerarse junto con los cambios en la competencia y alianzas políticas entre 2007 y 2023. En la arena legislativa, la boleta única coincide con la disgregación de las coaliciones tradicionales, facilitando la aparición de nuevos actores y fortaleciendo partidos menores. Por ejemplo, la aparición del PRO (Unión PRO Federal), que relegó al frente liderado por el Partido Justicialista al tercer lugar en las elecciones a gobernador/a de 2011, o el desprendimiento de sectores del Frente Progresista, Cívico y Social que permitió a fuerzas como el Frente Social y Popular posicionarse en la legislatura. Asimismo, el Partido Socialista perdió poder relativo ante la emergencia de otras opciones, como Ciudad Futura, que atrajo a votantes jóvenes y urbanos. Otro caso relevante fue el surgimiento de Unite por la Libertad y la Dignidad, que se posicionó en 2019 y en 2023 como la tercera fuerza más votada en la categoría diputados/as provinciales sin presentar un/a candidato/a a gobernador/a.

Sin embargo, esta tendencia no fue uniforme: mientras que la fragmentación en diputados/as provinciales continuó aumentando, en la categoría gobernador/a se observó una mayor coordinación en la oferta electoral, con un descenso en el número de partidos relevantes. Esto sugiere que la boleta única, junto con los cambios en alianzas y en las preferencias del electorado, moldean la

³ Medida utilizada para evaluar la fragmentación del sistema de partidos. Este indicador ajusta el número de partidos políticos según su peso o relevancia en términos de votos o escaños, lo que permite una comparación más precisa que simplemente contar los partidos. Por ejemplo, si un partido tiene una gran mayoría de votos, el número efectivo será cercano a 1, mientras que, si los votos están distribuidos de manera uniforme entre muchos partidos, el número efectivo será más alto.

fragmentación partidaria de manera compleja, más allá de una relación lineal entre el cambio del sistema de votación y el número de partidos.

En Córdoba, en cambio, el número de partidos con peso electoral fue bajando con el paso de las elecciones. Hasta 2007, en las elecciones provinciales, la boleta partidaria coexistía con un sistema conocido como "sumatoria de votos", que permitía que distintos partidos oficializaran la misma lista de candidatos/as. Así, mediante un acuerdo, varios partidos diferentes compartían la fórmula de candidatos/as para gobernador/a y vicegobernador/a, pero competían entre sí en las categorías legislativas y cada partido miembro del acuerdo tenía su propia boleta. La totalidad de los votos obtenidos por la fórmula compartida eran luego imputados al partido que sacara más votos en esa categoría. Esto alentaba la proliferación de listas legislativas y de boletas en el cuarto oscuro (Pérez Corti, 2009).

La misma reforma que introdujo la boleta única eliminó la sumatoria de votos. Este cambio estructural en las reglas electorales probablemente explica el desplome inicial en el número efectivo de partidos en ambas categorías durante la primera elección con boleta única. Sin embargo, la simultaneidad en la introducción de la boleta única y la eliminación de la sumatoria de votos imposibilita distinguir en qué medida el efecto observado se debe a cada uno de los elementos de la reforma.

Luego de esa primera caída, la fragmentación continuó disminuyendo en ambas categorías. A diferencia del esquema de boleta única por categoría, el diseño implementado en Córdoba, que incorpora el casillero de voto por lista, completa pareciera generar más incentivos para que los partidos coordinen y presenten listas completas para todas las categorías en disputa.

En Mendoza, por último, la primera elección con boleta única tuvo una fragmentación levemente superior y de igual magnitud para las categorías ejecutivas y legislativas (**Figura 7**). Sin embargo, dado que la boleta única fue utilizada en una sola elección, no hay suficientes datos para identificar una tendencia.

FIGURA 7. Número efectivo de partidos en Santa Fe, Córdoba y Mendoza (2007-2023)



Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

La próxima elección nacional se celebrará con un nuevo instrumento de votación. Como se observa a partir de los casos analizados, las características institucionales de cada una de las piezas que conforman el sistema electoral influyen y dan forma al comportamiento de los y las votantes, porque definen las condiciones y los límites de las opciones que tienen disponibles.

Este documento analiza las experiencias de las provincias que ya implementaron reformas similares, con el objetivo de entender qué cambios –y de qué magnitud– podemos esperar en las conductas de los y las votantes a partir del abandono de las boletas partidarias y la adopción del diseño de boleta única establecido a nivel nacional.

Dado el impacto potencial de este nuevo diseño en un contexto político marcado por la necesidad de fortalecer la representación y mejorar las dinámicas de gobernabilidad, es esencial identificar y estimar los efectos esperados. Sólo así se podrán tomar las precauciones necesarias para que la boleta única resulte fácil de usar y contribuya a un proceso electoral eficiente y accesible para todos los votantes.

Siguiendo el enfoque propuesto por Leiras y Calvo (2011), nos concentramos en el efecto que cabe esperar sobre el nivel de votos positivos y la proporción de votos cruzados. Los votos positivos importan porque suelen ser interpretados como un indicador del acuerdo del electorado con los mecanismos de la democracia representativa. La proporción de votos cruzados o “cortes de boleta” es relevante porque afecta la composición de las legislaturas y la congruencia entre el color de los gobiernos provinciales y municipales y, por lo tanto, las condiciones de gobernabilidad y de coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

Encontramos que las tres provincias que cambiaron de sistema de votación experimentaron algún tipo de deterioro del voto positivo, especialmente en las categorías legislativas. Los resultados sugieren que las categorías menos salientes pierden más votos positivos cuando todas las categorías son presentadas en la misma boleta (como en Córdoba y Mendoza) y que las boletas separadas por categoría (como la santafesina) aumentan la probabilidad de que los/as electores/as hagan una marca por cada categoría de cargos en juego.

En cuanto a la probabilidad de votar al mismo partido para todas las categorías, también observamos una reducción en todos los casos. Sin embargo, la boleta santafesina, que presenta la oferta electoral por categoría, parece alentar el voto cruzado en mayor medida y, como consecuencia, mayor fragmentación en las categorías legislativas que en la de gobernador/a. En cambio, las boletas que presentan la oferta por partido (como la cordobesa y la mendocina) parecen facilitar la congruencia entre el voto a gobernador/a y el voto legislativo.

La boleta seleccionada para las elecciones nacionales se posiciona como un modelo intermedio entre la utilizada en Santa Fe y la implementada en Mendoza. La oferta se presenta toda junta y por partido como en la boleta mendocina, pero la ausencia de un casillero de “voto lista completa” obliga al elector a hacer una marca por categoría como ocurre en Santa Fe. En función de las experiencias analizadas, es de esperar que la organización de la oferta por partido haga que disminuyan los votos afirmativos en las categorías legislativas por cansancio, desinterés o desinformación. Al mismo tiempo, la ausencia de un casillero de “voto lista completa” puede favorecer un corte de boleta mayor al observado en Córdoba y Mendoza y acentuar la fragmentación legislativa.

Recomendaciones

Tanto la reglamentación del diseño de la boleta como la campaña de información y capacitación deben considerar los incentivos que se generan y tomar medidas para evitar una disminución de los votos positivos y facilitar que los y las votantes puedan expresar su preferencia de forma clara y sencilla. Para anticipar el impacto de las definiciones que deberán tomarse durante la implementación sobre el comportamiento electoral, es crucial realizar pruebas de usabilidad que permitan tomar decisiones informadas y alineadas con el objetivo de fortalecer la transparencia y equidad de las elecciones.

Para lograr un diseño que facilite el uso de la boleta, algunos elementos a probar y definir mediante la reglamentación incluyen el orden en que se organizan las opciones que se le presentan al electorado, el uso de colores, la ubicación del casillero de voto para cada categoría, el tamaño de los espacios y la tipografía, además de las instrucciones de uso. Estos aspectos deben ser testeados en diferentes grupos poblacionales para evitar errores involuntarios y preservar la voluntad del elector.

Claves para un diseño de boleta accesible y eficaz

Al organizar la boleta, debe considerarse la complejidad de la información que se presenta al votante. Dependiendo de la elección y el distrito, la boleta puede incluir entre una y cinco categorías de cargos nacionales, además de partidos de orden nacional y distrital⁴.

Con respecto al orden en que se presentan las opciones en la boleta, hay al menos tres factores a tener en cuenta. Primero, las agrupaciones nacionales y de distrito, que coexisten en la boleta en los años de elecciones presidenciales, compiten en categorías diferentes y son de distinto orden (Ley 23.298 Orgánica de los Partidos Políticos). Segundo, no necesariamente todas las agrupaciones presentan listas para todas las categorías. En tercer lugar, la Ley 27.781 no establece el orden en que deben presentarse las categorías de cargos en juego cuando deba incluirse más de una categoría.

En relación con este último factor, es necesario que, como se ha hecho en el pasado, la reglamentación establezca explícitamente el orden en que deben presentarse las categorías de cargos en juego, atendiendo a la precedencia que el régimen electoral otorga a cada una (CNE, Resol. del 1º de julio de 2015 en Expte. SJ-216 Fº 79).

Asimismo, en relación con la disposición de la oferta electoral, es necesario evaluar las distintas formas de organizarla para evitar sesgos, errores involuntarios y preservar la voluntad del electorado⁵. Si bien la ley establece que el orden en que se presentan las agrupaciones en las columnas se define por sorteo, es necesario especificar si las agrupaciones nacionales participarán del mismo sorteo que las de distrito o habrá dos sorteos separados. En consecuencia, es prudente testear si sortear y presentar primero a las agrupaciones nacionales y luego a las de distrito resulta más claro para los/as electores/as. Con la misma lógica, es necesario estimar el efecto de esquemas que ordenen la oferta electoral según la cantidad de categorías para las que presenten candidatos/as, dando prioridad a aquellas con más alcance. Del mismo modo, variaciones en elementos como el uso de los colores, el grosor de las líneas divisorias y la visibilidad de elementos como el número y logo de los partidos también deben ser consideradas y testeadas.

Con respecto al casillero para marcar la opción, es crucial verificar que su ubicación no sea ambigua. Se han documentado casos en los que votantes marcaron una opción distinta a la deseada debido a

⁴ Los partidos nacionales tienen reconocimiento en al menos 5 distritos y están habilitados a participar en la elección presidencial. Los partidos de distrito, en cambio, están reconocidos en el distrito en que pueden competir en las categorías diputado nacional y senador.

⁵ Leckner (2012) encuentra que, enfrentados a una página de diario, los lectores fijan su atención primero y durante más tiempo en la zona superior izquierda y luego continúan hacia la derecha y abajo dedicando cada vez menos tiempo a cada zona. Hansen et al (2016 y 2021) que los candidatos que aparecen en la parte superior de la boleta tienen más probabilidad de ser votados (cuando la lista de candidatos está dispuesta de forma vertical)

un diseño confuso (Wand et al., 2001). Asimismo, la tipografía debe ser adecuada para todos los grupos poblacionales, especialmente adultos mayores, entre quienes la disminución de la agudez visual tiene mayor incidencia (Roth, 1994).

La claridad de las instrucciones también influye en los niveles de votos en blanco y nulos, por lo que es importante que estas estén ubicadas de forma visible, utilicen claves visuales y un lenguaje claro (Carman et al, 2008). Por eso, la forma de presentar las instrucciones también debe probarse para encontrar el diseño más fácil de usar.

Testear la facilidad de uso de los distintos aspectos de la boleta es un requisito fundamental para lograr un diseño eficaz. La boleta única deberá ser utilizada por 35 millones de electores en todo el territorio nacional, por lo que su desarrollo no puede basarse en supuestos, sino en pruebas y ajustes para asegurar que sea fácil de usar para la mayoría de los/as votantes.

Es esencial que la Cámara Nacional Electoral cuente con los recursos para testear distintas opciones de diseño y elegir la que mejor preserve la voluntad del elector y resulte más sencilla de utilizar. Un buen modelo de boleta es crucial para que los juzgados federales puedan garantizar una implementación homogénea y de calidad en todo el país.

Además del diseño, otro pilar de la implementación es la campaña de información y capacitación para votantes, autoridades de mesa y fiscales. Las pruebas ayudarán a entender cuáles son los errores más probables, cómo comunicar para prevenirlos y si hay grupos poblacionales con dificultades específicas. También se podrán identificar aspectos del procedimiento de las mesas que necesiten ajustes al nuevo instrumento ya que el cambio de instrumento de votación también implica un cambio en las tareas de quienes trabajan en las mesas electorales. Simular el procedimiento permitirá detectar estos cambios e incluirlos en los materiales de capacitación, haciendo la campaña de capacitación más efectiva.

Finalmente, la implementación de la boleta única debe contar con un plan de evaluación. Todo cambio de instrumento de votación implica una curva de aprendizaje, por lo que es posible que inicialmente se cometan más errores, se tarde más en votar y contar los votos. Las dudas y dificultades deberían disminuir con la experiencia, como se ha observado en otros países. Es crucial medir cómo funciona el acto electoral para tener una línea de base que aporte información para hacer ajustes y comparaciones en futuras elecciones.

Bibliografía

- Abdala, M. B., & ANTENUCCI BENESCH, P. A. (2016). Evaluación de los efectos de la Boleta Única Electrónica: evidencia experimental de las elecciones en Chaco 2015. *Revista SAAP*, 10(2), 1-9.
- Álvarez, R. M., B. Sinclair, and R. L. Hasen. 2006. "How Much Is Enough? The 'Ballot Order Effect' and the Use of Social Science Research in Election Law Disputes." *Election Law Journal* 5 (1): 40–56.
- Barnes, T. D., Tchintian, C., & Alles, S. (2017). Assessing ballot structure and split ticket voting: Evidence from a quasi-experiment. *The Journal of Politics*, 79(2), 439-456.
- Blando, O. y Echen, D. (Coordinadores). *Democracia y Boleta Única en Santa Fe. Implementación y evaluación institucional*. (2015) Reseña Normativa, Gobierno de Santa Fe, Santa Fe.
- Carman, C., Mitchell, J., & Johns, R. (2008). The unfortunate natural experiment in ballot design: the Scottish Parliamentary Elections of 2007. *Electoral Studies*, 27(3), 442-459.
- Dodyk, J., & Nicolini, J. P. R. (2017). Enchufes, espejos y tijeras: efectos del diseño de las boletas sobre el comportamiento electoral. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 11(2), 365-386.
- Gorelkina, O., Grypari, I., & Hengel, E. (2023). The theory of straight ticket voting. *Social Choice and Welfare*, 60(3), 365-381.
- Gulzar, S., T. S. Robinson, and N. A. Ruiz. 2022. "How Campaigns Respond to Ballot Position: A New Mechanism for Order Effects." *The Journal of Politics* 84 (2): 1256–1261
- Ho, D. E., and K. Imai. 2008. "Estimating Causal Effects of Ballot Order from a Randomized Natural Experiment: The California Alphabet Lottery, 1978–2002." *Public Opinion Quarterly* 72 (2): 216–240
- King, G., Tanner, M. A., & Rosen, O. (Eds.). (2004). *Ecological inference: New methodological strategies*. Cambridge University Press.
- Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). "Effective" number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative political studies*, 12(1), 3-27.
- Leiras, M. y Calvo, E. (2011). "La forma de votar importa. El impacto de los nuevos instrumentos de votación sobre la conducta electoral en las provincias argentinas", CIPPEC - COPEC, Buenos Aires.
- Ordeshook, P. C., & Shvetsova, O. V. (1994). Ethnic heterogeneity, district magnitude, and the number of parties. *American journal of political science*, 100-123.
- Pérez Corti, J. M. (2009). "La reforma del régimen electoral de la provincia de Córdoba". *Abeledo Perrot Córdoba* N°5, mayo, páginas 485/496.
- Roth, S. K. (1994). The unconsidered ballot: How design effects voting behavior. *Visible Language*, 28(1), 48.
- Rusk, J. G., (1970). "The Effect of the Australian Ballot Reform on Split Ticket Voting: 1876–1908," *American Political Science Review*, Cambridge University Press, vol. 64(4), pages 1220-1238, December.
- Wand, J. N., Shotts, K. W., Sekhon, J. S., Mebane, W. R., Herron, M. C., & Brady, H. E. (2001). The butterfly did it: The aberrant vote for Buchanan in Palm Beach County, Florida. *American political science review*, 95(4), 793-810.



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de la autora y el autor

María Page

— Investigadora asociada de Estado y Gobierno en CIPPEC
Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

Pedro Antenucci

— Investigador asociado de Estado y Gobierno en CIPPEC
Licenciado en Ciencia Política (Universidad de San Andrés). Máster en Investigación Cuantitativa Aplicada (Universidad de Nueva York), Master en Estudios Electorales (Universidad Nacional de San Martín).

Proceso de calidad

Todos los Documentos de Política Pública están sujetos a la política de calidad de CIPPEC que contempla la revisión externa de cada publicación. La revisión por parte de especialistas contribuye a garantizar la calidad técnica, la relevancia y la accesibilidad de los documentos. Un agradecimiento especial para Lilia Toranzos y Daniel Capistrano, quienes colaboraron en ese proceso.

Agradecimientos

Los autores agradecen los comentarios y aportes de Manuel Terradez, Ana María Mustapic, María Inés Tula, Juan Pablo Ruiz Nicolini e Ismael Cassini.

Financiadores

Este documento se realizó gracias al apoyo de la Fundación UNSAM de Innovación y Tecnología (FUNINTEC).

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Documentos de Políticas Públicas de CIPPEC ofrecen un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición sobre un problema o una situación que afecta al país.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

