



Serie de Reforma Política N° 3

Boleta Única de Sufragio de Córdoba

En Argentina, la reforma política es un tema de discusión central actualmente. El gobierno nacional tiene en agenda cambios significativos en la legislación electoral, centrándose en la implementación de la boleta única de papel y la posible eliminación de las elecciones primarias (PASO). La idea alegada detrás de estas reformas es la simplificación del proceso electoral y la reducción de sus costos. Sin embargo, las iniciativas enfrentan la resistencia de la oposición y de partidos más pequeños y provinciales que temen verse perjudicados por estas modificaciones.

En este contexto han surgido una serie de alternativas vinculadas al instrumento de votación propuesto por el gobierno nacional. Si bien en todos los casos se trata de la implementación de la boleta única en reemplazo de la partidaria, existen diferencias de modelos, entre las cuales está la posibilidad o no de elegir listas completas. El gobierno nacional, en este contexto, impulsa la boleta única que en el debate público se ha bautizado como “modelo cordobés”¹, la cual es el tema de este informe.

Contexto y surgimiento de la Boleta Única.

La implementación de la Boleta Única de Sufragio (BUS) en la provincia de Córdoba, es un ejemplo destacado de reforma electoral en el país. Su

¹ Diario Perfil (15 de diciembre de 2023) “El gobierno de Milei impulsará el modelo cordobés de Boleta Única de Papel”. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/cordoba/el-gobierno-de-milei-impulsara-el-modelo-cordobes-de-boleta-unica-de-papel.phtml>

de Urieta, D. (2024) “Boleta Única de Papel, Ficha Limpia y el voto de los argentinos en el exterior: ¿en qué consisten las reformas electorales que impulsa el gobierno?”. Disponible en: <https://chequeado.com/el-explicador/boleta-unica-de-papel-ficha-limpia-y-el-voto-de-los-argentinos-en-el-exterior-en-que-consisten-las-reformas-electorales-que-impulsa-el-gobierno/>

desarrollo está marcado por la necesidad de modernizar y transparentar el sistema electoral de la provincia y no puede entenderse desacoplado de un contexto político, social e institucional más amplio que generó las condiciones para su debate e implementación.

Antes de la implementación de la Boleta Única, Córdoba, como la mayoría de las provincias argentinas, utilizaba el sistema de boletas partidarias². Este sistema presentaba diversas problemáticas que se hacían presentes con menor o mayor presencia en los actos electorales y que, incluso hoy, son algunos de los argumentos para las propuestas de reformas políticas nacionales y provinciales en curso. Algunos de ellos estaban relacionados con la manipulación de boletas, el robo de las mismas en los cuartos oscuros, y el clientelismo político, además de las dificultades logísticas involucradas para garantizar la presencia de boletas de todos los partidos en las mesas electorales³.

A esta situación, que aunque frecuentemente criticada, había adoptado una cierta normalidad, hay que sumarle el contexto nacional de comienzos de siglo. Apenas iniciada la década del 2000, en Argentina se vivía un clima de desconfianza hacia las instituciones. Este proceso llega a su punto de mayor eclosión en la crisis económica y social de 2001 y la implementación de medidas como el Decreto 1570/21 que regulaba la libre disposición de los depósitos bancarios, más conocida como "corralito". Aunque ya habían existido algunos casos de corrupción anteriores que habían sacudido la

² Ver de esta misma serie: "Serie Reforma Política N°1: Panorama provincial de los sistemas electorales"

³ Straface, F. y Oniszczyk, G. (2009) "El camino hacia la boleta única. Análisis y recomendaciones para su posible utilización en la Argentina", Documento de Políticas Públicas / Análisis N°63, CIPPEC.

estabilidad institucional del país, como el caso de las coimas en el senado de la nación.

A este contexto se suma, en el año 2007, una crisis electoral durante las elecciones a gobernador de la provincia de Córdoba, que obligan al gobernador electo a llevar adelante una aguda reforma política y electoral en la provincia que vino a reemplazar un sistema que había quedado muy dañado en su confiabilidad. De esta manera, el sistema electoral cordobés no salía indemne de las exigencias de transparencia y accountability que crecían en la primera década del siglo.

El modelo cordobés: la Boleta Única de Sufragio (BUS).

Contextualizado por el clima de época ya mencionado, la discusión sobre la Boleta Única comenzó formalmente en la Legislatura de Córdoba alrededor de 2008 y tuvo una duración de 4 años, dentro de los cuales se fueron preparando progresivamente las condiciones para la implementación de la misma. La BUS se presentó como una herramienta para mejorar la calidad del voto y evitar los vicios del sistema de boletas partidarias. La iniciativa fue impulsada principalmente por sectores de la oposición, sobre todo a causa del conflicto de septiembre de 2007, aunque con el tiempo fue ganando cada vez más consenso en todo el arco político.

De esta manera, el gobernador de la provincia en ese momento, Juan Schiaretti, convoca a una comisión consultiva de expertos para que hicieran un diagnóstico y sugiriera medidas para cambiar el sistema electoral,

aunque esto también incluyó modificaciones en las campañas y en el financiamientos de las mismas. El informe final de la comisión llevaba el sugestivo título de [“Así no va más”](#) y sentó las bases para la reforma política y electoral de la provincia.

A partir de este hecho fundante se se comienzan una serie de pasos que van construyendo el contenido y la factibilidad de la reforma política cordobesa: en el año 2008, luego de la publicación del informes de la comisión consultiva, comienza el trabajo de la Comisión Especial para la Reforma Política (CERP). Este organismo cimentará todo el trabajo legislativo que dará a luz a la leyes estructurantes del proceso: Código Electoral Provincial (L.9571), Régimen Jurídico de los Partidos Políticos (L.9572) y una pequeña reforma a la Ley Orgánica Municipal N° 8102 (L.9573).

En el período de tiempo que va desde 2009 a la efectiva implementación de la BUS en 2011 los trabajos de la reforma política se siguen sucediendo en la provincia, con numerosos proyectos legislativos que intentan perfeccionar el [sistema sancionado](#)⁴, la puesta en marcha del Plan Estratégico de Implementación de la Reforma Política ([PEIRP](#)) dependiente del Tribunal Superior de Justicia y la y la creación y puesta en marcha de la Comisión Interpoderes de Seguimiento de los Procesos Electorales (Ley [9898](#))

⁴ Es el caso de las leyes 9.838, 9.839 y 9.840 que odifican diversos aspectos del código electoral provincial.

Ley Sancionada	Año de Sanción	Descripción	Leyes que Modifica
Ley N° 9571	2008	Implementación de la Boleta Única de Sufragio en elecciones provinciales y municipales.	Código Electoral Provincial (L.8767)
Ley N° 9572	2008	Régimen Jurídico de los partidos políticos	Régimen Legal de los partidos políticos (L.6875)
Ley N° 9573	2008	Modificación de Ley Orgánica Municipal	Ley orgánica municipal (L.8102)
Ley N° 9838	2010	Régimen de municipios y comunas	Código electoral provincial (L.9571)
Ley N° 9839	2010	Suspensión parcial y por única vez del Código Electoral Provincial	Código electoral provincial (L.9571)
Ley N° 9840	2010	Creación del tribunal electoral ad hoc para elecciones 2011	Juzgado electoral de la Provincia de Córdoba (L.8643)
Ley N° 9898	2011	Creación de Comisión Interpoderes de Seguimiento de los Procesos Electorales	-

Ley N° 10.407	2017	Modificación del código electoral para actualizar procedimientos de la Boleta Única.	Código electoral provincial (L.9571)
---------------	------	--	--------------------------------------

Tabla I: Resumen de cambios normativos en la reforma política y electoral de Córdoba

Finalizado este proceso, Córdoba había puesto en marcha un sistema pionero en el país, en el cual los ciudadanos recibían una única boleta en la que estaban listados todos los candidatos de los diferentes partidos políticos para cada categoría a elegir (gobernador, legisladores, intendentes, etc.). El éxito de la BUS en Córdoba sirvió como modelo para otras provincias argentinas como Santa Fe y la Ciudad de Buenos Aires, que adoptaron sistemas similares en los años siguientes. Este modelo es la referencia más fuerte dentro de los debates actuales por reforma política en Argentina.

Funcionamiento y legado de la boleta única cordobesa

Como hemos apuntado, la BUS surge y se consolida en un momento de fragilidad institucional y demandas de transparencia, y en ese sentido se erigió como una iniciativa para alcanzar estos objetivos mediante el combate contra los intentos de fraude electoral, el fortalecimiento de la equidad en la competencia electoral garantizando que todos los candidatos tuvieran la misma visibilidad en la boleta, la simplificación del proceso de votación y el aumento en la eficiencia y agilidad en el escrutinio.

Estos objetivos se pusieron a prueba por primera vez en las elecciones a gobernador de la provincia de 2011 y el hecho resultó de gran interés nacional ya que Córdoba era la primera provincia en implementar este sistema de votación a gran escala. Tras la primera elección, el sistema fue evaluado positivamente por gran parte de la sociedad y los observadores electorales. Se destacó la mayor transparencia del proceso, la reducción de las denuncias por irregularidades y el menor tiempo necesario para el escrutinio. También se observó una mejora en la percepción de equidad entre los partidos políticos dando por satisfactorio el proceso comenzado cuatro años antes.

Desde ese momento hasta el actual, la sociedad cordobesa se acostumbró rápidamente al sistema, y se han realizado ajustes menores para mejorar su implementación. Además la BUS se consolidó como el estándar para todas las elecciones y cada vez más municipios adoptan la misma modalidad

La implementación de la BUS en Córdoba ha sido un proceso que refleja la búsqueda de modernización, transparencia y equidad en el sistema electoral de la provincia. Desde su aprobación en 2011, el sistema ha demostrado ser eficaz en reducir las irregularidades electorales y en mejorar la experiencia de votación para los ciudadanos. Su éxito ha generado un impacto positivo en la cultura cívica de la provincia y ha servido como modelo para otras jurisdicciones en Argentina.

A pesar de los debates y desafíos, la BUS se ha consolidado como una herramienta esencial para garantizar elecciones más justas y confiables en Córdoba y hoy no solo es el antecedente que han utilizado otras jurisdicciones como Santa Fe, CABA y en la actualidad Entre Ríos, sino que,

además, es el modelo de referencia para las discusiones de reforma política electoral a nivel nacional.