

Carlota Jackisch y Delia Matilde Ferreira Rubio*

El sistema electoral en la Argentina

SISTEMAS ELECTORALES Y SUS CONSECUENCIAS POLÍTICAS

Compilado por Carlota Jackisch

I. El derecho a votar

Hasta la reforma constitucional de 1994, la Constitución no se refería expresamente al sufragio y sus características y tampoco establecía quiénes tendrían derecho a votar para elegir a las autoridades nacionales. El derecho a votar que era, pues, un derecho implícito que surgía de la forma republicana de gobierno tuvo diversas características en función de las sucesivas leyes que dictó el Congreso. Hasta 1912, el voto fue facultativo, calificado o censitario y público o cantado. El gran cambio se produjo en 1912 cuando, mediante la sanción de la ley 8.871 -conocida como "Ley Sáenz Peña"-, se introdujo el sufragio universal masculino, secreto y obligatorio. El proceso de ampliación de la ciudadanía y por tanto del cuerpo electoral se completó en 1947 con la sanción de la ley 13.010 que concedió a las mujeres los mismos derechos políticos de que gozaban los hombres¹.

La reforma constitucional de 1994 incluyó una norma expresa sobre el sufragio. El artículo 37 de la Constitución dispone que el voto es "universal, igual, secreto y obligatorio".

* Doctora en Derecho, Universidad Complutense de Madrid. Co-directora del Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas - CEPPA, Argentina.

¹ Para una historia de los sistemas electorales aplicados en Argentina, ver Vera Villalobos, E.: *El poder de nuestro voto*, Planeta, Bs. As., 1994, en especial, capítulo III, pp. 55-113.

CIEDLA

Centro Interdisciplinario de Estudios
sobre el Desarrollo Latinoamericano

1997

a) **Voto universal.** La ley 19945 -Código Electoral Nacional- establece que tienen derecho y obligación de votar los argentinos -nativos, naturalizados o por opción- mayores de 18 años. La propia ley establece quiénes están inhabilitados para ejercer el derecho de sufragio; entre los inhabilitados figuran los dementes declarados tales en juicio, los sordomudos que no sepan darse a entender por escrito, los soldados conscriptos y agentes de las fuerzas armadas y de seguridad, las personas que estén detenidas por orden de juez competente, los condenados por delito doloso a pena privativa de la libertad, etcétera.

La Constitución argentina otorga a los extranjeros igualdad de derechos civiles, sociales y económicos que a los nacionales, pero no les otorga derechos políticos, por lo tanto los extranjeros no tienen derecho a participar en la elección de autoridades nacionales. En virtud del régimen federal, la mayoría de las provincias concede a los extranjeros el derecho a votar para elegir a las autoridades municipales. En 1987, el Congreso de la Nación dictó la ley 23510 por la cual se concedió a los extranjeros residentes en Capital Federal el derecho de votar en la elección de concejales y consejeros vecinales. Las condiciones para el ejercicio de este derecho por parte de los extranjeros varían en cada jurisdicción. Por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires, se exige, además de los 18 años de edad, tener cinco años de residencia permanente, inmediata y continua en la República y tener registrado el último domicilio real en la ciudad; la Constitución de Catamarca exige cuatro años de residencia en el municipio y saber leer y escribir el idioma nacional; la Carta Orgánica de la Municipalidad de Córdoba exige, además de los 18 años de edad, tener dos años de residencia continua e inmediata en el municipio y alguna de las siguientes cualidades: estar casado con ciudadano argentino, ser padre o madre de hijo argentino, ejercer actividad lícita, o ser contribuyente. Algunas provincias también conceden a los extranjeros el derecho a ser electos para cubrir cargos municipales; tal el caso, por ejemplo, de la provincia de Neuquén que dispone que los extranjeros que acrediten una residencia de 5 años y su carácter de contribuyentes podrán ser Concejales, pero aclara que no podrá haber más de tres concejales extranjeros en el Concejo.

b) **Voto obligatorio.** La reforma constitucional de 1994 consagró la obligatoriedad del voto. Antes de la reforma, la obligatoriedad del voto provenía de las disposiciones del Código Electoral Nacional que prevé sanciones para quienes incumplen este deber. En la práctica estas sanciones no se aplican ya que, luego de celebrada la elección, se dicta una ley de amnistía para aquellos electores que no hayan cumplido con su obligación.

La ley prevé algunas hipótesis en que el voto no es obligatorio, sino voluntario. Por ejemplo, están eximidos de la obligación de concurrir a votar los mayores de 70 años, los electores que el día de la elección se encuentren a más de 500 km del lugar donde deben votar, y los enfermos e imposibilitados por fuerza mayor.

Hasta 1912, como dijimos, el voto en Argentina era voluntario. La obligatoriedad impuesta por la Ley Sáenz Peña tuvo por objeto ampliar la participación del pueblo en los procesos políticos. El porcentaje de votantes sobre el padrón habilitado ha descendido en la década del 90. Los más altos índices de presentismo se registran en 1983 y 1989, en ocasión de la elección presidencial. En este período es significativo el aumento del porcentaje de votos en blanco, que llegó en algunos distritos a constituirse en "tercera fuerza electoral", en la última elección para diputados nacionales.

Elecciones nacionales 1983-1995

Porcentaje de votantes y de votos en blanco

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1994	1995
Votantes	85,61	83,77	84,59	85,34	80,35	80,33	80,33	81,82
Votos en blanco	2,45	1,31	1,99	1,80	4,22	4,06	4,70	5,86

Fuente: Dirección Nacional Electoral.

Elecciones para Diputados Nacionales 1995
Porcentaje de votos en blanco por distrito

Distritos	% votos en blanco
Capital Federal	1,76
Buenos Aires	6,10
Catamarca	21,29
Córdoba	9,79
Corrientes	3,60
Chaco	5,30
Chubut	16,73
Entre Ríos	7,28
Formosa	4,68
Jujuy	8,77
La Pampa	8,50
La Rioja	13,53
Mendoza	5,92
Misiones	3,28
Neuquén	9,70
Río Negro	8,86
Salta	0,82
San Luis	10,21
San Juan	9,89
Santa Cruz	14,46
Santa Fe	3,94
Santiago del Estero	5,01
Tierra del Fuego	3,77
Tucumán	4,37

Fuente: Dirección Nacional Electoral.

El aumento del voto en blanco, unido al crecimiento de la abstención electoral, podría estar indicando un crecimiento de la apatía política de la población. No resulta desatinado suponer, en este sentido, que el descrédito de la clase política, las críticas al clientelismo, la digitación de las candidaturas y, en general, la falta de transparencia en la vida partidaria, hayan colaborado en este aumento de la falta de interés y de aceptación de las propuestas políticas existentes.

c) **Voto secreto.** En Argentina, como dijimos, el voto fue "cantado" es decir, expresado de viva voz hasta 1912. La Ley Sáenz Peña incorporó la novedad del secreto como una garantía de la libre voluntad de los

electores. A partir de 1994 el carácter secreto del voto tiene rango constitucional.

d) **Voto igual.** Al asignar el carácter de "igual" al sufragio, la Constitución ha reconocido el principio de "un hombre/un voto". Esto significa que la Constitución garantiza que los votos de todos los ciudadanos tienen el mismo valor, sin importar circunstancias como el lugar donde estén radicados en el país.

A la luz de este precepto, la ley 22847 que determina el número de diputados por distrito resulta claramente inconstitucional. Ya antes de la reforma de 1994, la mencionada ley había sido cuestionada por no ajustarse estrictamente a las normas constitucionales. En efecto, la ley 22847 altera la base constitucional de asignación de bancas (número de habitantes/número de diputados), al asignar a los distritos tres diputados más con independencia de la población del distrito y al establecer dos mínimos que tampoco tienen relación con la cantidad de habitantes (ningún distrito puede tener menos de cinco diputados y ninguno puede tener menos diputados de los que tenía al producirse el golpe de Estado de marzo de 1976). El resultado de la aplicación de esta ley es la existencia de distritos sobrerepresentados y otros subrepresentados.

La ley 22847 tomó como base para la determinación del número de bancas por distrito, el resultado del censo poblacional de 1980, disponiendo que se elegirán 1 diputado cada 161.000 habitantes o fracción superior a 80.500. La cantidad de bancas no fue ajustada al resultado del censo de población de 1991. El siguiente cuadro muestra la cantidad de diputados que tienen en la actualidad los distritos electorales (1) y la que les correspondería si se volviera al sistema de la Constitución eliminando el plus de tres diputados y los dos mínimos previstos por la ley (2). La columna (3) muestra cómo debería haber quedado conformada la Cámara de Diputados si, manteniendo el sistema de la ley 22847, se hubiera ajustado el número de bancas de cada distrito a la población detectada en el censo de 1991. Como puede apreciarse, ese ajuste supondría ampliar considerablemente la cantidad de bancas de la provincia de Buenos Aires y aumentar en una o dos bancas la de otras 9 provincias. La columna (4) toma como base las cifras de población del censo de 1991 y aplica el sistema constitucional: relación población/bancas.

Distritos	Población		Bancas		Diferencia Bancas según Constitución (3) y (4)
	1980	1991	1980	1991	
Capital Federal	2.922.829	2.965.403	25	25	=
Buenos Aires	10.865.408	12.594.974	70	81	+11
Catamarca	207.717	264.234	5	5	+2
Córdoba	2.407.754	2.766.683	18	20	+2
Corrientes	661.454	795.594	7	8	+1
Chaco	701.392	839.677	7	8	+1
Chubut	263.116	357.189	5	5	=
Entre Ríos	908.313	1.020.257	6	9	+3
Formosa	295.887	398.413	5	5	=
Jujuy	410.008	512.329	6	6	=
La Pampa	208.260	259.996	5	5	=
La Rioja	164.217	220.729	5	5	=
Mendoza	1.966.228	1.412.481	10	7	-3
Misiones	588.977	788.915	7	4	-3
Neuquén	243.850	388.833	5	2	-3
Río Negro	383.354	506.772	5	2	-3
Salta	662.870	866.153	7	6	-1
San Juan	465.976	528.715	6	6	=
San Luis	214.416	286.456	5	3	-2
Santa Cruz	114.941	159.839	5	5	=
Santa Fe	2.465.546	2.798.422	19	20	+1
Santiago del Estero	594.920	671.988	7	7	=
Tierra del Fuego	27.358	69.369	5	5	=
Tucumán	972.655	1.142.105	6	10	+4
Total	27.947.446	32.615.528	257	279	+22

Datos de los Censos de 1980 y 1991: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

La sobre y subrepresentación hace que la relación diputado/habitante sea muy dispar entre los veinticuatro distritos del país, beneficiándose con una representación proporcionalmente mayor a los distritos menos poblados. El siguiente cuadro da cuenta de estas diferencias.

Distritos	Bancas		Se elige 1 diputado c/habitantes
	Población Censo 1991	Ley 22847 Actual	
Capital Federal	2.965.403	25	107.816
Buenos Aires	12.594.974	70	179.928
Catamarca	264.234	5	52.847
Córdoba	2.766.683	18	153.705
Corrientes	795.594	7	113.656
Chaco	839.677	7	119.954
Chubut	357.189	5	71.438
Entre Ríos	1.020.257	9	113.362
Formosa	398.413	5	79.683
Jujuy	512.329	6	85.388
La Pampa	259.996	5	51.999
La Rioja	220.729	5	44.146
Mendoza	1.412.481	10	141.248
Misiones	788.915	7	112.702
Neuquén	388.833	5	77.767
Río Negro	506.772	5	101.354
Salta	866.153	7	123.736
San Juan	528.715	6	88.119
San Luis	286.456	5	57.291
Santa Cruz	159.839	5	31.968
Santa Fe	2.798.422	19	147.285
Santiago del Estero	671.988	7	95.998
Tierra del Fuego	69.369	5	13.874
Tucumán	1.142.105	9	126.901
Total	32.615.528	257	

Composición de la Cámara de Diputados de la Nación

Relación efectiva entre población y número de bancas por distrito

La sobre y subrepresentación produce una alteración en la igualdad del sufragio por la cual los votos de los ciudadanos que viven en distritos sobrerrepresentados (por ejemplo, Tierra del Fuego, Catamarca o La Rioja) "valen" más que los votos de los ciudadanos que viven en distritos subrepresentados (por ejemplo, Buenos Aires, Córdoba o Santa Fe).

I. Las candidaturas a cargos electivos

a) **¿Monopolio de las candidaturas?** La ley 23.298 que regula la organización y funcionamiento de los partidos políticos consagró en su artículo 2 el monopolio de los partidos políticos sobre la presentación de candidaturas a cargos electivos nacionales. Este monopolio significa que no pueden presentarse candidaturas independientes, es decir aquellas que no cuenten con el aval de un partido político reconocido.

El artículo 38 incorporado por la reforma dispone con relación a los partidos políticos que "su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos...". Esta norma ha generado ya interpretaciones absolutamente discordantes aun por parte de los convencionales que la elaboraron y aprobaron. Para Natale, por ejemplo, el "criterio unánime" de los miembros de la Comisión de Redacción fue el de eliminar el monopolio y afirmar que la presentación de candidatos era "una competencia de los partidos, pero que no excluía la posibilidad de que hubiese candidaturas fuera de los partidos"². Por su parte el ex-convencional constituyente Eduardo Menem sostiene todo lo contrario: "Se les reconoce a los partidos la competencia exclusiva y excluyente para la nominación de cargos electivos"³. En igual sentido se manifestó, en la propia Convención, el Convencional Orsi: "tiene que quedar bien en claro que la interpretación auténtica realizada en este recinto es que la competencia es exclusiva de los partidos políticos"⁴. Minutos después, los conven-

² Natale, A.: *Comentarios sobre la Constitución*, Depalma, Bs. As., 1995, p. 41.

³ Dromi, R. y Menem, E.: *La Constitución reformada*, Ed. Ciudad Argentina, Bs. As., 1994, p. 122.

⁴ Intervención del Convencional R. Orsi: *Diario de Sesiones*, p. 2043.

cionales López de Zavala y Cullen sostuvieron exactamente lo contrario⁵. Finalmente otros dos ex-convencionales entienden que el artículo 38 "no establece la competencia monopólica de los partidos políticos" por lo cual la ley podrá establecer la posibilidad de candidaturas independientes⁶ o mantener el monopolio tal como lo dispone la ley 23.298⁷.

Podría decirse, sin embargo, que los convencionales estaban a favor del monopolio de las candidaturas⁸ ya que, al menos en una ocasión, lo establecieron expresamente. En efecto, en el caso de los senadores nacionales, la asignación de bancas se hace en función de los partidos políticos (art. 54) sin que haya margen para candidaturas independientes. El monopolio de los partidos, al menos en el Senado, está ratificado por la Cláusula Transitoria Cuarta que dispone: "en todos los casos, los candidatos a senadores serán propuestos por los partidos políticos o alianzas electorales".

La Constitución, al igual que la ley 23.298, establecen como principio básico de la organización partidaria -y requisito para su reconocimiento- el respeto de las reglas de democracia interna y representación de las minorías partidarias. Dentro de estos límites, cada partido determina los mecanismos de selección de sus candidatos, que pueden o no ser afiliados al partido (estos últimos son candidatos "extrapartidarios" postulados por un partido).

Tradicionalmente los partidos argentinos habían recurrido a elecciones internas en las que sólo podían votar los afiliados, o bien la designación de candidatos por parte de las autoridades partidarias, sin

⁵ Intervención de los Convencionales F. López De Zavala e I. Cullen: *Diario de Sesiones*, p. 2044/45.

⁶ Quiroga Lavié, H.: *Estudio analítico de la Reforma Constitucional*, Depalma, Bs. As., 1994, p. 82 y Rosatti, H.: "Derechos electorales", en Rosatti, H., Barra, R. y otros: *La reforma de la Constitución. Explicada por los miembros de la Comisión de redacción*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994, p. 57.

⁷ Rosatti, H.: *ob. cit.*, p. 58.

⁸ Conf. Sabsay, D. y Onaíndia, J.: *La Constitución de los argentinos*, Errepar, Buenos Aires, 1994, p. 134.

consulta a los miembros del partido. En los últimos años se advierte una tendencia hacia la adopción de mecanismos abiertos de selección de candidatos; es cada vez más frecuente la utilización de "internas abiertas" en las que pueden votar no sólo los afiliados al partido, sino también aquellos ciudadanos habilitados para votar en la elección general a condición de que no sean afiliados a otros partidos —son los llamados "independientes"—. Una experiencia aún más abierta fue la utilizada por el Frepaso para ordenar los términos de la fórmula presidencial que competiría en la elección de 1995; en este caso, pudieron votar todos los ciudadanos habilitados para votar en la elección general, con independencia de si estaban o no afiliados a algún partido político.

b) El cupo femenino. El artículo 37 de la Constitución autoriza la adopción de medidas de discriminación positiva, es decir alteraciones del principio constitucional de igualdad, a favor de ciertos grupos sociales que se presume son discriminados, con el objeto de asegurar la "igualdad real" de los mismos. La discriminación positiva a que se refiere el artículo es la basada en cuestiones de sexo y, obviamente lo que los convencionales tuvieron en mente al momento de la reforma fue el llamado "cupo femenino".

El cupo femenino, instaurado por la ley 24.012, exige que las listas de candidatos a elecciones generales tengan un mínimo de 30% de mujeres "en proporciones con posibilidad de resultar electas". La Constitución dispone ahora que este tipo de cupo debe establecerse también en la asignación de cargos partidarios. De acuerdo con la nueva norma, será menester reformar la ley de partidos políticos para introducir el cupo en la elección de autoridades de los partidos políticos.

Por su parte, la Cláusula Transitoria Segunda dispone que las medidas de acción positiva que se dicten no podrán ser inferiores a las existentes al tiempo de sanción de la Constitución, esto es el cupo del 30% establecido por la ley 24.012. Es importante destacar que las medidas de discriminación positiva no tienen por qué ser permanentes. Por el contrario, una vez que se ha logrado el objetivo (la igualdad real y efectiva), no es necesario mantener las formas de acción positiva. Así, parece reconocerlo la Cláusula Transitoria Segunda al disponer que

estas medidas "durarán lo que la ley determine". La norma resulta contradictoria con lo dispuesto en la primera parte de la misma cláusula. A nuestro juicio, de la letra de la Constitución se deduce que en cuanto al cupo femenino éste nunca podrá ser inferior al fijado por la ley 24.012 y por lo tanto no podrá ser eliminado porque dicha ley no prevé un plazo para su vigencia⁹. Otras formas de acción positiva no previstas en agosto de 1994 podrán ser creadas por ley y podrán tener una duración limitada por la propia ley.

III. Cargos electivos nacionales. Sistema electoral aplicable

a) *La elección de Presidente y Vicepresidente*

Para ser elegido presidente o vicepresidente de la Nación, la Constitución (art. 89) exige ser argentino nativo o por opción (hijo de argentino nativo, nacido en el exterior, que opta por la nacionalidad argentina), tener 30 años de edad y disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes. Este último requisito se mantuvo en la reforma de 1994 aun cuando la doctrina considera en forma unánime que ha caído en desuso. La Constitución de 1853 exigía también la pertenencia a la comunión católica apostólica romana. Este requisito fue eliminado en 1994 con el argumento de que atentaba contra la libertad de cultos, aunque en rigor de verdad, el principio afectado, en todo caso, era el de la igualdad ante la ley.

La duración del mandato presidencial y la posibilidad de la reelección fueron los ejes centrales de la discusión que antecedió a la reforma constitucional de 1994. La Constitución de 1853 establecía un mandato de 6 años y la prohibición de la reelección inmediata. En la actualidad, el período de duración del mandato es de 4 años y se establece que el presidente y vicepresidente pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo y "si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período" (art. 90). A los fines de la

⁹ En contra, Sabsay, D. y Onaindia, J.: *ob. cit.*, p. 129.

reelección, la Cláusula Transitoria Novena establece que el mandato del presidente en ejercicio en 1994 se considerará primer período.

El acortamiento del mandato parece responder a la crítica que se hace al modelo presidencialista por su falta de flexibilidad. El período de seis años previsto por la Constitución de 1853 resultaba excesivamente largo y sujetaba a los presidentes a un fuerte desgaste, sin que hubiera salidas institucionales no traumáticas si se producían cambios sustanciales en la situación política. Por ejemplo, la elección para renovación de la Cámara de Diputados correspondiente al cuarto año del mandato presidencial había resultado generalmente adversa para el partido del presidente. Esta situación debilitaba notablemente al Ejecutivo que todavía tenía por delante dos años de gobierno.

El presidente y vicepresidente son elegidos en forma directa por el pueblo de la Nación y se aplica un sistema de doble vuelta o *ballottage*. El *ballottage* establecido por la reforma de 1994¹⁰ presenta algunas particularidades que afectan directamente al valor del voto de los ciudadanos. En el sistema de *ballottage* francés, que sirve de modelo en la materia, la idea de la primera vuelta es que el ciudadano vote libremente por el candidato que prefiere, sin hacer cálculos o especulaciones sobre la utilidad de su voto. Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta de los votos en la primera vuelta, la ciudadanía tendrá opción de una segunda vuelta, sin importar cuál es la diferencia que obtuvo el primero sobre el segundo. De acuerdo al sistema de pisos y diferencias establecidos por la reforma, la posibilidad de la segunda vuelta depende en parte del voto útil de los ciudadanos. En efecto, si la oposición se divide es muy probable que se frustre la segunda vuelta, con lo cual el ciudadano se verá forzado a un cálculo de utilidad de su voto

¹⁰ Sobre el particular, ver: Ferreira Rubio, D. y Coretti, M.: "La reforma constitucional argentina: ¿un presidente menos poderoso?", en *Contribuciones*, CIEDLA - Fund. K. Adenauer, Bs. As., 1995, No. 1. Sobre el sistema de *ballottage*, ver Sabsay, D.: "El *ballottage*: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad", *Cuadernos Capel* No. 34, IIDH-CAPEL, San José de Costa Rica, 1991.

ya en la primera vuelta, y deberá polarizar su opción entre los dos candidatos con más chances¹¹.

La Constitución prevé que para ganar en la primera vuelta, una fórmula debe obtener más del cuarenta y cinco por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos, o por lo menos el cuarenta por ciento de esos votos y una diferencia porcentual de diez puntos sobre la fórmula que quede segunda. Si no se dan estos porcentajes y diferencias, habrá segunda vuelta. La ley 24.444 que reglamentó la disposiciones constitucionales sobre la elección presidencial, introdujo un elemento que no está previsto por la Constitución: la posibilidad de deserción de una de las fórmulas en la segunda vuelta (Cód. Elec. Nac., art. 152). En esta hipótesis, la otra fórmula quedará automáticamente proclamada vencedora, sin importar en absoluto el porcentaje de votos que obtuvo, ni si había salido primera o segunda, ni cuál era el porcentaje de votos que la separaba de sus inmediatos competidores.

El sistema electoral establecido por la reforma constitucional de 1994 apunta a reforzar la legitimidad del Ejecutivo. El hecho de garantizar que el presidente cuente con el apoyo de una mayoría importante de la población, no garantiza sin embargo que tenga, ni al comienzo ni durante su mandato, el apoyo político suficiente para gobernar, es decir que no garantiza la gobernabilidad. Varios factores contribuyen a este resultado.

En primer lugar, no hay en Argentina un "gobierno de legislatura" en el sentido de la unificación de mandatos del Ejecutivo y el Legislativo. Esto significa que durante el mandato presidencial de cuatro años se produce una renovación parcial de la Cámara de Diputados —la mitad de las bancas— (CN. art. 50) y del Senado —las bancas correspondientes a un tercio de los distritos— (CN. art. 56). Por otra parte, la renovación del Congreso que coincide con la elección presidencial no se lleva a cabo con el mismo sistema electoral. En efecto, la elección de diputados naciona-

¹¹ Conf. Castiglioni, F.: "Ballottage", *Página 12*, 12/6/94 y "¿Acaso es el *ballottage* de Olivos un incentivo para las alianzas?", *Ciudad Futura*, Bs. As., Primavera de 1994, p. 11 y ss.

les es a una sola vuelta y "a simple pluralidad de sufragios" (CN. art. 45) aunque, de acuerdo a la ley electoral vigente, se aplica el sistema proporcional con la fórmula D'Hondt. Y la elección de senadores, a partir de 2001, se hará a través de un sistema que atribuye 2/3 de las bancas al partido que más votos saca y 1/3 al partido que ocupa el segundo lugar (CN. art. 54). Para complicar aún más el panorama, el sistema electoral vigente en el orden nacional autoriza el corte de boleta, es decir que el ciudadano puede votar por un partido para los cargos de presidente y vice, y por otro para diputados nacionales y, a partir de 2001, también podrá hacerlo para la elección de senadores nacionales.

El sistema electoral de doble vuelta previsto por la Constitución es la compleja combinación de una serie de mínimos que pueden llegar a alterar la obtención del objetivo de la "super-legitimidad" para el presidente. Veamos por qué. Si ninguna fórmula gana en la primera vuelta y efectivamente se realiza la segunda vuelta electoral, la fórmula ganadora habrá obtenido necesariamente más de la mitad de los votos afirmativos válidamente emitidos, lo que representa en situaciones normales una legitimidad reforzada¹². Pero, la propia Constitución exige una legitimidad electoral inferior a la mayoría de los votos afirmativos válidamente emitidos para conceder el triunfo en la primera vuelta y lo hace en dos casos. En primer lugar, podrá darse el caso de una fórmula que obtenga "más del cuarenta y cinco por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos", sin importar cuánto obtenga la fórmula que obtiene siga en cantidad de votos. El segundo caso es el de la fórmula que obtiene "el cuarenta por ciento por lo menos de los votos afirmativos válidamente emitidos" y "una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto del total de los votos afirmativos válidamente emitidos sobre la fórmula que le sigue en número de votos". Como vemos, podrá darse el caso de presidentes que ganen la elección con menos votos de los que

¹² La exclusión de los votos en blanco del cálculo de votos computables es un elemento más que puede llegar a disminuir en cierta medida la legitimidad de la fórmula presidencial, si la cantidad de votos en blanco es realmente significativa.

hubieran necesitado en la segunda vuelta. De todas formas los mínimos pueden considerarse razonables.

Ahora bien, puede darse el caso de que una fórmula resulte electa, sin haber obtenido ninguno de estos mínimos. La posibilidad la introdujo la Ley 24.444 al autorizar la deserción de las fórmulas en la segunda vuelta. El artículo 152 del Código Electoral dispone que las dos fórmulas más votadas en la primera vuelta deberán ratificar su decisión de participar en la segunda vuelta y agrega que "si una de ellas no lo hiciera, será proclamada electa la otra", sin importar cuántos votos haya obtenido.

La citada ley 24444 reguló también algunas hipótesis que la Constitución no prevé. En efecto, aunque la "fórmula" de candidatos es indivisible, se prevé que ocurre en caso de muerte o renuncia de uno o los dos de sus miembros, entre la primera y la segunda vuelta. Así, el artículo 154 del Código Electoral dispone que en caso de muerte de los dos candidatos de una de las fórmulas más votadas en la primera vuelta, se debe convocar a una nueva elección. Si sólo muere uno de los candidatos de la fórmula, el partido que presentó la fórmula debe reemplazarlo en el término de 7 días para concurrir a la segunda vuelta. Los casos de renuncia se resuelven de manera diversa. Si renuncian los dos candidatos de una de las fórmulas, la solución es la misma que la de la deserción del partido político: se da por ganadora a la otra fórmula. Si sólo renuncia el candidato a presidente, es reemplazado por el candidato a vicepresidente y queda vacante el segundo término de la fórmula. Si el que renuncia es el candidato a vicepresidente ese lugar queda vacante (art. 155, CEN).

b) La elección de senadores

Para ser senador se requiere tener 30 años de edad y seis años de ciudadanía, ser natural de la provincia que lo elija o contar, por lo menos, con dos años de residencia inmediata en ella. El texto del artículo 55, que no fue modificado en la reforma de 1994, mantiene la exigencia de la renta de dos mil pesos fuertes que, como ya dijimos, se considera caída en desuso.

El mandato de los senadores de la Nación también fue reducido por la reforma constitucional, de nueve a seis años. El Senado se renovará cada dos años por tercio de distritos (son distritos las provincias y la ciudad de Buenos Aires), para lo cual en el año 2001 cuando termine el período de transición y se elija la totalidad de los senadores, deberá hacerse un sorteo para determinar los ocho distritos cuyos senadores tendrán un mandato de dos años y los ocho distritos cuyos senadores tendrán un mandato de cuatro años (Cláusula Transitoria quinta, C.N.). A partir de esas dos renovaciones parciales, la duración de los mandatos será para todos de seis años.

Al igual que en el caso de la elección presidencial, la reforma de 1994 reemplazó el sistema de elección indirecta de los senadores por el de elección directa que se aplicará plenamente a partir del año 2001. Los convencionales constitucionalizaron el sistema electoral aplicable a la elección de senadores nacionales, optando por un sistema de mayoría atenuada que asigna dos de las tres bancas disponibles al partido que saca más votos y la banca restante al partido que queda segundo (art. 54). Con la incorporación del tercer senador y el sistema electoral establecido se busca garantizar la representación de las minorías en el Senado. La Cláusula Transitoria cuarta estableció un mecanismo para cubrir la tercera banca creada en 1994 y para producir la renovación parcial de 1998, en la que se aplicará un sistema de elección indirecta a cargo de la correspondiente Legislatura provincial y del cuerpo legislativo de la Ciudad de Buenos Aires.

c) *La elección de diputados*

Los diputados de la Nación que, en la actualidad como vimos son 257¹³, representan al pueblo de la Nación y no al distrito en particular por el que son elegidos. Su mandato es de cuatro años, pueden ser reelectos sin limitación, y la Cámara de Diputados se renueva por mitades cada dos años. Para ser diputado se requiere tener 25 años de edad, cuatro de

¹³ Ver al respecto, el punto I, apartado d.

ciudadanía en ejercicio y ser natural de la provincia que lo elija o tener dos años de residencia inmediata en ella.

El artículo 45 de la Constitución dispone que los diputados son elegidos en forma directa y a simple pluralidad de sufragios. Haciendo una interpretación estricta de la norma, algunos autores sostienen que el artículo establece un sistema de mayoría relativa y que, en consecuencia, resulta inconstitucional la aplicación de sistemas proporcionales¹⁴; para otros, el objetivo de la norma es la de prohibir la aplicación de sistemas de mayoría calificada o reforzada, como el sistema de doble vuelta, o el sistema de doble voto simultáneo y acumulativo conocido como "ley de lemas"¹⁵.

En la actualidad, como dijimos, se aplica el sistema proporcional D'Hondt con un piso o barrera del 3% del padrón electoral del distrito. Las listas son cerradas y bloqueadas, lo cual impide al elector cualquier tipo de modificación de la oferta de candidatos que realiza el partido.

Las frecuentes críticas al sistema proporcional, en Argentina, no se relacionan con la pretensión implícita de este sistema de reflejar todos los matices de opinión, sino que están dirigidas a la utilización de las listas cerradas y bloqueadas, conocidas también como "listas sábanas", especialmente en los grandes distritos, como la provincia de Buenos Aires o la Capital Federal, donde se eligen, en cada renovación parcial de la Cámara de Diputados, 35 diputados (Pvcia. de Buenos Aires) y 12 ó 13 (Capital Federal). En el caso de listas cerradas y bloqueadas de tantos candidatos, por lo general el elector conoce sólo a los candidatos que encabezan la lista pero no a la larga serie de nombres que la integran y, a pesar de ello, no hay otra opción que tomar la lista tal como está organizada por el partido político.

¹⁴ Entre otros, González Calderón, J.: *Cirso de Derecho Constitucional*, Kraft, Bs. As., 1943, p. 500, y Vera Villalobos, E.: ob. cit., p. 43.

¹⁵ Entre otros, Fayt, C.: *Sufragio y representación política*, Omeba, Bs. As., 1963, p. 74 y ss., y Sabsay, D. y Onaindia, J.: ob. cit., p. 183.

IV. La administración y control de las elecciones nacionales

Argentina, a diferencia de muchos países de Latinoamérica, no tiene un órgano especializado y políticamente independiente a cargo de la administración y control del proceso electoral¹⁶. Aunque en la ley se habla de jueces electorales, en la práctica la competencia es ejercida por el titular del Juzgado Federal N° 1 de cada distrito. El único órgano especializado es la Cámara Nacional Electoral que actúa como segunda instancia en materia electoral. Los jueces con competencia electoral son competentes para resolver las cuestiones relacionadas con la aplicación de la legislación electoral y de partidos políticos; la constitución y funcionamiento y control financiero de los partidos políticos; la organización y funcionamiento de los registros de electores, de inhabilitaciones y de partidos políticos; la elección, escrutinio y proclamación de autoridades partidarias, y la oficialización de las candidaturas para la elección general.

El Ministerio del Interior interviene en la organización de las elecciones, a través de la Dirección Nacional Electoral, y tiene bajo su dependencia al Registro Nacional de las Personas, encargado de emitir el documento habilitante para votar y remitir los datos para la confección y actualización de los padrones.

Además de estas autoridades, sesenta días antes de cada elección se constituye en cada distrito una Junta Nacional Electoral. Este organismo ad hoc se integra con el Juez con competencia electoral y otros dos magistrados del Poder Judicial. Desde su constitución, las Juntas se encargan de aprobar los modelos de boletas de sufragio que se utilizarán en la elección; designan a las autoridades de las mesas electorales en que se nuclea a los electores; son las encargadas de decidir sobre los votos impugnados y recurridos; realizan el escrutinio y proclaman a los electos.

¹⁶ Sobre el particular, Sabsay, D.: "Control y administración de procesos electorales", en Gabinete de la Oposición, U.C.R.: *Esquema Preliminar para la Reforma Política*, Bs.As., 1996.

V. Los sistemas electorales provinciales

En virtud del sistema federal argentino, las provincias son autónomas y, por lo tanto, se dan sus autoridades y establecen la forma en que han de ser electas. En uso de esa autonomía, las provincias han adoptado muy diversos sistemas electorales para la elección de sus gobernantes. Casi todas las combinaciones y sistemas posibles se han aplicado en el panorama electoral provincial: sistemas mayoritarios y proporcionales, con múltiples variables mixtas; listas cerradas y bloqueadas, tachas y sustituciones; voto transferible y acumulativo; elecciones a doble vuelta; ley de lemas, entre otros. Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre en el orden nacional, en las provincias se advierte cierta inestabilidad de las reglas electorales que, en muchos casos, han sido modificadas o sustituidas aun en pleno proceso electoral, como sucedió reiteradamente en la provincia de Santiago del Estero.

El régimen electoral de cada provincia está configurado por una serie de normas de rango constitucional, legal y reglamentario cuyo análisis detenido excede los límites de este artículo. Nos limitaremos a reseñar algunas particularidades de los sistemas provinciales.

El sistema electoral más utilizado por las provincias es el de doble voto simultáneo y acumulativo, conocido como "ley de lemas". En la actualidad, aunque con variantes locales, aplican el sistema de lemas: Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, San Juan, Santiago del Estero, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán. El sistema permite que cada partido o alianza (lema) se presente a la elección con una oferta múltiple de listas de candidatos (sublemas). Los votos que emiten los electores a favor de los sublemas se suman para determinar el lema ganador. Cuando el cargo que se elige es unipersonal (gobernador), el ganador es el candidato del sublema más votado dentro del lema ganador. Cuando se aplica la ley de lemas para cubrir bancas en cuerpos colegiados, las bancas obtenidas por el lema ganador, se distribuyen entre los sublemas que lo integran de acuerdo a reglas que varían de provincia a provincia.

Dentro de ese esquema general, cada provincia ha otorgado a "su" sistema de ley de lemas características propias y distintivas. Así, por ejemplo, en Tucumán la Constitución prohíbe que se aplique la ley de

lemas para la elección de cargos unipersonales. La prohibición tiene fundamento en la dudosa legitimidad democrática de los resultados a los que conduce la aplicación del sistema en la elección de estos cargos. Por ejemplo, en la elección de gobernadores de 1995, en Santa Fe, ganó uno de los candidatos del Partido Justicialista, cuya candidatura obtuvo poco menos de 328.000 votos, mientras el candidato de uno de los sublemas de la U.C.R., perdió la elección habiendo obtenido su candidatura casi 465.000 votos. El candidato justicialista ganó la elección porque todos los sublemas del partido sumaron juntos más votos que todos los sublemas del partido radical. Por el mismo efecto de acumulación, en Jujuy, Snopak ganó la elección, con 24% de los votos, mientras Morales, uno de los candidatos de la U.C.R., obtuvo el 28,5% de los votos y perdió la elección.

La provincia de Chubut ideó otra forma de evitar ese tipo de resultados. Se dispuso que, para el caso de darse una situación como las que hemos descripto, se llevaría a cabo una segunda vuelta entre el candidato más votado del lema ganador y todos aquellos candidatos de otros lemas que hubieran obtenido individualmente más votos que aquél. El sistema de *ballotage* para la elección de gobernador se combinaba con un sistema de ley de lemas a una vuelta para la elección de la legislatura, en la que la Constitución provincial asigna 16 bancas al partido que más votos saca y las 11 bancas restantes se distribuyen por representación proporcional entre el resto de los partidos. En 1991, ganó en la primera vuelta el Justicialismo y por lo tanto distribuyó entre sus sublemas las 16 bancas de la legislatura, pero en la elección de gobernador uno de los candidatos radicales obtuvo más votos que el más votado de los candidatos justicialista. Se realizó la segunda vuelta y ganó el candidato radical—Sala—quien debió hacer frente a los problemas de gobernabilidad que evidentemente generaba semejante combinación de reglas electorales. La experiencia fue tal que Chubut abandonó el sistema de ley de lemas.

La adopción de la ley de lemas respondió, en la mayoría de las provincias, a la necesidad de los partidos gobernantes de resolver conflictos partidarios internos. En efecto, el sistema difiere la definición

de la lucha interna hasta la elección general, evitando así rupturas previas que disminuyen las chances electorales. Por otra parte, al permitir a los partidos presentar múltiples listas, facilita la ampliación del espectro de votantes, mejorando las perspectivas de triunfo sobre todo para aquellos partidos que abarcan un amplio espectro ideológico. Desde el punto de vista del ciudadano la ley de lemas no amplía su margen de participación (no puede modificar las listas) sino la cantidad de opciones cerradas y bloqueadas que se le ofrecen. La proliferación de lemas y sublemas ha sido tal, en algunas provincias, que el ciudadano se ha visto ante la complejidad de elegir en un cuarto oscuro donde había varios centenares de listas¹⁷.

San Juan utiliza para la integración de la Legislatura unicameral un sistema de representación mixto, ya que una parte de los legisladores son electos en circunscripciones uninominales, por departamento, y las demás bancas se cubren a través de un sistema de representación proporcional por lista cerrada y bloqueada. Para todos los cargos, además, se aplica el sistema de lemas.

Río Negro también combina en la Legislatura unicameral representantes poblacionales y representantes departamentales, pero en ambos casos utiliza el sistema de representación proporcional D'Hondt, aunque aplicando barreras o pisos electorales diversos.

Algunas provincias adoptan sistemas de mayorías garantizadas, asignando al partido que gana la elección una cantidad de bancas que le otorga, por lo general, mayoría y quórum propio en la legislatura. Así, por ejemplo, en Córdoba, la Cámara de Diputados está integrada por 66 bancas, de las cuales 36 corresponden al partido que más votos obtiene y las 30 restantes se reparten del siguiente modo, entre los demás partidos que superen el piso electoral: 20 bancas, al segundo; 5 bancas, al tercero; 3 bancas, al cuarto y 2 bancas, al quinto. Estos sistemas mayoritarios apuntan a facilitar la gobernabilidad, garantizando al partido ganador un

¹⁷ Ferreira Rubio, D. y otros: "Consideraciones acerca de la posible aplicación de la Ley de Lemas en Argentina y sus posibles efectos negativos", en *La Ley-Actualidad*, 8/3/90.

número suficiente de bancas en la legislatura. Este objetivo, sin embargo, queda desvirtuado cuando el sistema se combina con la ley de lemas, como en el caso de Santa Fe o de Chubut, en 1991.

Tierra del Fuego ha adoptado, para cubrir las bancas de la Legislatura, un sistema de lista cerrada y desbloqueada, habilitando a los electores a tachas a algunos de los candidatos en la lista de su elección.

VI. El sistema electoral en la Ciudad de Buenos Aires

La reforma constitucional de 1994 otorgó a la ciudad de Buenos Aires -actual Capital Federal- un régimen de gobierno autónomo y la elección directa del jefe de gobierno. En 1996, una convención constituyente local sancionó el texto de la Constitución de la Ciudad.

El Jefe de gobierno y el vicejefe se eligen en forma directa y por mayoría absoluta de los votos válidos positivos. En caso de que ninguna de las fórmulas obtenga la mayoría absoluta, se convoca a una segunda vuelta en la que participan las dos fórmulas más votadas (art. 96).

Para la elección de los diputados locales, la Constitución establece una serie de principios: elección directa, sistema proporcional y prohibición de voto acumulativo (con lo cual se excluye la aplicación de un sistema como el de ley de lemas). Dentro del marco de estos principios, corresponde a la Legislatura dictar la ley que establezca el régimen electoral, para lo cual será menester obtener la aprobación de la mayoría de los dos tercios de los miembros del cuerpo (art. 69).

VII. El debate sobre la reforma del sistema electoral nacional

En los últimos años en la Argentina se insiste desde distintos sectores en la necesidad de introducir modificaciones al sistema electoral vigente. Legisladores, formadores de opinión, organizaciones no gubernamentales de orientación cívica, entre otros, sostienen la conveniencia de adoptar mecanismos que aseguren mayor inmediatez entre representantes y representados. La discusión se plantea en el marco de una profunda crisis de confianza de la gente en la dirigencia política. Los ciudadanos no se sienten representados por dirigentes a los que perciben

como más preocupados por sus conflictos intrapartidarios que por las necesidades de la población¹⁸. Frente al descrédito de los partidos políticos y a la crisis de la representación muchos postulan la reforma del sistema electoral como la forma de solucionar el problema. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la reforma de las reglas que rigen el proceso electoral puede generar incentivos para corregir esa brecha entre electores y electos, pero la solución de la crisis supone mucho más que la simple modificación del sistema electoral¹⁹.

La reforma electoral exige el consenso de los actores políticos, de los agentes que participan en el proceso de toma de decisiones. Este consenso de las fuerzas políticas legitimará el origen de la reforma del sistema electoral. Es importante tener en cuenta que el sistema electoral es una de las piezas claves de las instituciones políticas democráticas; la reforma no puede ser impuesta por un partido político en contra de la opinión de las demás fuerzas políticas. El artículo 77, segundo párrafo, de la Constitución apunta precisamente a reforzar la legitimidad de origen de cualquier reforma en materia electoral, al establecer que cualquier reforma del sistema electoral requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta del total de los miembros de las cámaras²⁰. En la misma línea, el artículo 99 inc. 3 de la Constitución prohíbe al Poder Ejecutivo dictar decretos de necesidad y urgencia que regulen materia electoral y el régimen de partidos políticos.

A nuestro juicio, igual de importante que la legitimidad política de origen es la legitimidad social de la reforma. El éxito de la reforma

¹⁸ Una encuesta realizada por *Rómer y Asoc.*, a fines de 1995, arrojó los siguientes resultados: el 78% de los argentinos cree que los partidos políticos son necesarios pero su prestigio en la sociedad y la confianza que generan, con 15 puntos, está muy por debajo del prestigio de los medios de prensa (52 puntos), de la escuela pública (68 puntos) o de la iglesia (54 puntos). *Página 12*, 12/1/96. Ver también Carballo, M.: "Los argentinos creen cada vez menos en la política", en *La Nación*, 13/1/96.

¹⁹ Sobre el particular, Porras Nadale, A. (ed.): *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996.

²⁰ Ver Ferreira Rubio, D. y Goretti, M.: "¿Dónde está el artículo 68 bis?", en *Criterio*, 27/10/94.

dependerá de la opinión y sentir de la gente sobre la misma. Si los partidos políticos llegan a un consenso para establecer un sistema electoral que, por ejemplo, legalice resultados de dudosa legitimidad democrática, la sociedad —tarde o temprano— va a rechazar el sistema. Lo que ha sucedido con la Ley de Lemas es harto ilustrativo: el que gana porque obtiene más votos de los ciudadanos puede perder frente a otro candidato que, aunque tiene menos votos, acumula a su favor los votos de otros candidatos, representativos de los "partidúsculos" que son, en realidad, los subtemas que integran el conglomerado de la oferta electoral del partido.

En la órbita del Poder Ejecutivo, las iniciativas y estudios para la reforma se han sucedido sin solución de continuidad. En 1985, el Presidente Alfonsín creó el Consejo para la Consolidación de la Democracia, entre cuyos objetivos centrales figuraba la elaboración de una propuesta de reforma del sistema electoral nacional²¹. Durante el gobierno del Presidente Menem, la iniciativa de reforma electoral que más desarrollo alcanzó fue la impulsada por el Ministro del Interior Béliz, en 1993, que aunque no fue introducida formalmente en el Congreso, ingresó como borrador de trabajo²². Esta iniciativa contemplaba también la regulación del sistema de financiamiento de los partidos políticos. El gobierno ultima los detalles de un proyecto de reforma que enviaría al Congreso durante 1997 y que, según trascendidos periodísticos, propiciaría la adopción de un sistema electoral mixto para los distritos grandes; la mitad de las bancas correspondientes se distribuirían de acuerdo al sistema proporcional y la otra mitad, por circunscripciones uninominales²³.

Desde 1983 se han presentado más de 400 proyectos de ley, en ambas Cámaras del Congreso de la Nación, propiciando la reforma del sistema electoral, entendido en sentido amplio, es decir el conjunto de

²¹ Consejo para la Consolidación de la Democracia: *Reforma constitucional*.

Dictamen preliminar. Eudeba, Bs. As., 1986, p. 211 y ss.

²² Expte. 35-OV-93.

²³ *La Nación*, 10/4/97.

normas que regulan el proceso electoral, desde la integración del cuerpo electoral hasta la finalización del escrutinio definitivo. Muchos de los proyectos presentados estaban vinculados a cuestiones que ya no son materia de ley, luego de la reforma constitucional de 1994, por lo tanto escapan a la competencia del Congreso; tal el caso, por ejemplo, de los proyectos que propiciaban otorgar al sufragio carácter facultativo. Los proyectos presentados pueden clasificarse en función del tipo de reforma que propugnan.

1) Proyectos referidos al cuerpo electoral. Estos proyectos se refieren a la integración del padrón, al derecho de votar. En este grupo hemos incluido aquellos proyectos que proponen modificaciones a las inhabilitaciones electorales, al voto de los soldados y del personal militar en general, al voto de los argentinos residentes en el extranjero²⁴ y al derecho de los extranjeros a votar para elegir las autoridades nacionales y al derecho de los provincianos residentes transitorios en Capital Federal, para votar en ese distrito.

2) Proyectos vinculados a las candidaturas. En este grupo se incluyen aquellos proyectos referidos a la forma de selección de los candidatos, muchos de los cuales propician la adopción del sistema de primarias abiertas. También forman parte de este grupo los proyectos que se refieren a los cupos en las candidaturas, no sólo el cupo femenino, sino también otro tipo de cupos, el cupo gremial, el cupo etario, etcétera.

3) Proyectos que se refieren a la fórmula electoral o sistema electoral propiamente dicho. Este es el grupo más numeroso y heterogéneo de proyectos. Se ha propiciado la circunscripción uninominal, la binominal, la bisexual; la adopción de la Ley de Lemas; sistemas mixtos; representación proporcional con alto umbral de acceso a la distribución de bancas; listas abiertas o *panachage*; voto de preferencia, etcétera.

4) Grupo residual que incluye proyectos vinculados con aspectos que tienen alguna incidencia sobre el proceso electoral, como los que regulan las encuestas de opinión y en boca de urna; los que regulan el

²⁴ Estos proyectos dieron lugar a la sanción de la Ley 24.007.

financiamiento y otros aspectos de las campañas; la forma de las boletas; la sobre y la subrepresentación, etcétera.

Nos detendremos, a continuación, en algunos de los proyectos que presentan mayor interés bien por su trascendencia institucional, bien por su repercusión y acogida en la opinión pública.

La corrección de la sobre y la subrepresentación. Como dijimos ya, la Ley 22.847 estableció un sistema inconstitucional para fijar la cantidad de diputados que corresponden a cada distrito electoral. Este sistema ha generado la sobrerepresentación de los distritos poco poblados y la subrepresentación de los distritos muy poblados. Sólo un proyecto de reforma propuso corregir esta distorsión y volver lisa y llanamente a la fórmula constitucional²⁵; ello no es de extrañar pues es evidente que el retorno al sistema constitucional haría perder bancas a varios distritos, con la consecuente pérdida de recursos de poder en el orden partidario.

Producida la reforma constitucional, es imperativo corregir la sobre y subrepresentación. En efecto, el artículo 37 consagra el principio de igualdad del voto, es decir "un hombre, un voto", sin importar en qué provincia esté radicado. Con el sistema vigente, en Tierra del Fuego hacen falta aproximadamente 4000 votos para conseguir una banca; en Córdoba, 149.000; en Buenos Aires, 165.000 votos y en Capital Federal, 127.000 y en La Rioja, 32.400. Estos números demuestran que el voto de los ciudadanos argentinos no vale igual en todo el territorio.

Debemos mencionar también, en este tema, el proyecto de los Senadores Bordón y Fadel²⁶ que aunque ajusta la relación habitantes-diputados de acuerdo a los resultados del último censo, mantiene el mínimo de cinco diputados y establece como mínimo por distrito el fijado por la ley 22.847, con lo que no se corrige la sobre y subrepresentación.

²⁵ Proyecto del Diputado Ibarbia, Expte. 3736-D-91.

²⁶ Expte S-121794.

Las primarias abiertas. Uno de los temas "vedette" en estos años ha sido el de las primarias abiertas para la selección o nominación de los candidatos²⁷.

En materia de primarias abiertas existen una serie de mitos que es menester aclarar. Se dice que el sistema de primarias abiertas es la forma de selección de los candidatos en los Estados Unidos, sin embargo, sólo tres de los cincuenta estados utilizan el sistema de primarias abiertas; en el resto de los casos, la nominación es producto de primarias más o menos cerradas, similares a nuestras "internas partidarias".

Algunos de los proyectos que propician las primarias abiertas han llegado incluso a proponer que votar en la primaria sea obligatorio²⁸, confundiendo lo que es la participación del ciudadano en la elección general de autoridades de gobierno, con lo que es la participación estrictamente voluntaria en la actividad partidaria.

Los cupos. El tema del establecimiento de cupos ha sido uno de los puntos centrales de las propuestas de reforma. La Ley 24.012 estableció el cupo femenino en las candidaturas, no una reserva de bancas para las mujeres como es el sistema adoptado en Afganistán y Paquistán. En la mayoría de los países, el cupo femenino en la representación es producto de normas internas de los partidos políticos y no de leyes a nivel nacional.

Pero no sólo se han presentado proyectos que establecen cupo para mujeres. Se ha propiciado la reserva de un cupo de las candidaturas para personas "de origen sindical"²⁹, o menores de 30 años³⁰. También se presentó un proyecto que eleva el cupo femenino al 50 % de los candidatos de la lista³¹.

²⁷ Pueden mencionarse, por ejemplo, los siguientes proyectos: Dip. Cappelleri, Expte. 2433-D-89; Dip. D'Ambrosio y Orgaz, Expte. 1702-D-90; Dip. Zamora, Expte. 2385-D-90; Dip. Manrique, Expte. 394-D-91; Dip. Alvarez, Expte. 746-D-94; Dip. Kelly y Olivera, Expte. 1653-D-94; Dip. González Gaviola, Expte. 4077-D-94; Dip. Argüello, Expte. 4362-D-95; Sen. Vaca, Expte. S-910/94; Sen. Massat, Expte. S-1434/95.

²⁸ Proyecto de los Dip. D'Ambrosio y Orgaz, Expte. 1702-D-90; también Dip. Armendariz, Expte. 3303-D-94.

²⁹ Proyecto del Dip. García, Expte. 2959-D-91.

³⁰ Proyecto del Dip. Martínez, Expte. 2913-D-91.

³¹ Proyecto de la Dip. Tolomeo, Expte. 252-D-95.

La **circunscripción uninominal**. El argumento central de estos proyectos³² es acercar el diputado a la gente, o permitir que cada ciudadano tenga "su" diputado. Para que ese efecto se produzca, hay que reducir el volumen poblacional de las circunscripciones, lo cual supondría ampliar notablemente el número de miembros de la Cámara de Diputados³³.

Otro de los problemas que plantea la circunscripción uninominal, se refiere al dibujo de la circunscripción. La fijación de los límites puede conducir —y así ha sido no sólo en Argentina— a manipulaciones poco democráticas. En 1951 se sancionó la ley 14.032 que estableció por segunda vez en Argentina el sistema de circunscripción uninominal. En aquella ocasión el dibujo de las circunscripciones fue tan antojadizo que, según algunos, al menos en la Capital Federal, el mapa de las circunscripciones se parecía a un nido de víboras enredadas³⁴.

Como todo sistema mayoritario, el de circunscripción uninominal facilita una representación escasamente proporcional en los órganos de gobierno. Así, por ejemplo, en 1954, el Peronismo con el 62% de los votos obtuvo el 92% de las bancas (140), mientras el Radicalismo, con el 35% de los votos obtuvo el 7% de las bancas (12)³⁵.

El voto de preferencia y la lista abierta³⁶. La preferencia autoriza a los ciudadanos a intervenir en el orden de los candidatos en la lista por la que votan, alterando el orden fijado por el partido. La apertura de la

³² Pueden mencionarse, por ejemplo, los siguientes proyectos: Dip. Varela Cid, Expte. 2085-D-89; Dip. Dalesio de Viola, Expte. 2490-D-90.

³³ Muy ilustrativa resulta la lectura de Crewe, I.: "*MPs and their constituents in Britain: How strong are the links?*", en Bogdanor, V. (ed.): *Representatives of the people?*, Grower, Cambridge, 1985, p. 44 y ss.

³⁴ Sobre el particular, Vera Villalobos, E.: ob. cit., p. 90.

³⁵ Corbacho, A.: "*Comentarios acerca del sistema de circunscripción uninominal o el sueño del diputado propio*", en Aznar, L. y Boschi, M. (eds.): *Los sistemas electorales. Sus consecuencias políticas y partidarias*, FUCADE, Bs. As., s/f, p. 51 y ss.

³⁶ Ver, por ejemplo, los siguientes proyectos: Dip. Vanossi, Expte. 1284-D-90; Dip. Folloni, Expte. 2523-D-90; Dip. Gentile, Expte. 2677-D-91 y 3043-D-91; Dip. González Gaviola, Expte. 4077-D-94; Dip. Polino, Expte. 1942-D-95; Dip. Cafferata, Expte. 547-D-97.

lista —conocida como *panachage*— permite a cada ciudadano "armar" su lista de candidatos, con los propuestos por cualquiera de los partidos³⁷. El voto de preferencia tiene bastantes adeptos, a pesar de la mala experiencia italiana en la que fue utilizado por la mafia para controlar posiciones de poder³⁸. Otra particularidad de estos sistemas es que generan una forma de campaña que obliga a una lucha interna entre todos los candidatos hasta el momento mismo de la elección general. Vargas Llosa atribuye a este tipo de campaña, la imagen de desunión y desconcierto que dio su partido y que, a su juicio, contribuyó al triunfo de Fujimori³⁹.

Los sistemas mixtos. La propuesta que estudia el gobierno consistiría en aplicar, en los distritos grandes, un sistema mixto mayoritario y proporcional⁴⁰. Muchas de las anteriores propuestas en este sentido emplearon como argumento de autoridad el prestigio del sistema electoral alemán. Sin embargo, lo que se proyecta no es un sistema proporcional personalizado al estilo alemán, sino un sistema similar al que está vigente en Italia y que, en Argentina, cuenta con antecedentes en la provincia de San Juan. La aplicación de este tipo de sistema presenta en Argentina inconvenientes prácticos derivados especialmente de la diversa magnitud de los distritos, con algunos que eligen 35 diputados en cada renovación de la Cámara y otros que eligen 2 ó 3, según el caso. Por otra parte, es por lo menos discutible la constitucionalidad de la aplicación de sistemas distintos para elegir a los diputados según el distrito.

Sea cual sea el sistema que se pretenda adoptar, para llevar adelante una reforma electoral hay que tener en cuenta ciertas premisas básicas.

1º Hay que considerar las circunstancias y características del país todo. No se puede hacer una reforma teniendo sólo en consideración la

³⁷ Ver Mustapic, A.: "*La borraquina*", en Aznar y Boschi (eds.): ob. cit., p. 63 y ss.

³⁸ Ver Pasquino, G.: "*Le radici del frazionismo e il voto de preferenza*", en Sartori, G. (ed.): *Correnti, frazionismo e fazioni nei partiti politici italiani*, Il Mulino, Bologna, 1973, p. 75 y ss.

³⁹ Vargas Llosa, M.: *El pez en el agua*, Seix Barral, Barcelona, 1993, cap. XVIII.

⁴⁰ *La Nación*, 10/4/97.

realidad del distrito Buenos Aires. Quienes proponen el sistema uninominal para "achicar la lista sábana", se olvidan que en muchos de los distritos del país se eligen una vez dos y otra vez, tres diputados. En estos pequeños distritos, a pesar de que no existe la lista sábana, se advierte igual una crisis en la relación representante-representados.

2°) La transparencia del sistema es esencial para su legitimidad. La transparencia de los procedimientos debe ser uno de los objetivos principales antes, durante y después del comicio.

3°) La legitimidad democrática de los resultados debe ser objetivo prioritario de la reforma. La sola existencia de una ley, no legitima cualquier sistema.

4°) Los procedimientos electorales deben ser sencillos, para facilitar la emisión del voto, la utilización por parte del elector del margen de intervención que la ley autoriza y la realización del escrutinio.

5°) Cualquier modificación que se propicie debe tener en cuenta sus posibles efectos sobre el sistema político en su totalidad, sobre su funcionamiento y sobre la gobernabilidad.

Referencias bibliográficas

- AZUAR, L. Y BOSCHI, M. (eds.): *Los sistemas electorales. Sus consecuencias políticas y partidarias*, FUCADE, Bs. As., s/f.
- BADENI, G., (1976): *Comportamiento electoral en la Argentina. Plus Ultra*, Bs. As.
- BOTANA, N. Y OTROS. (1985): *La Argentina electoral*. Sudamericana, Bs. As.
- DEL CARRIL, B., (1989): *Los colegios electorales en la democracia masiva*, Emecé, Bs. As.
- DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN PARLAMENTARIA - CONGRESO DE LA NACIÓN, (1993): *Elecciones*, 2 volúmenes, Bs. As.
- FAYT, C., (1963): *Sufragio y representación política*, Omeba, Bs. As.
- JACKISCH, C., (1993): *Los sistemas electorales, sus características y consecuencias políticas*, K.A.S. - CIEDLA, Bs. As.
- MOLINELLI, G., (1991): *Clase política y reforma electoral*, GEL, Bs. As.
- VERA VILLALOBOS, E., (1994): *El poder de nuestro voto*, Planeta, Bs. As.