

**EL SISTEMA ELECTORAL  
Y SUS EFECTOS  
SOBRE LA CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD  
EN ARGENTINA.**

**UNA VISION DESDE EL NIVEL MUNICIPAL.**



**FORO CIVICO DE SAN ISIDRO**

***“SAN ISIDRO, CONTÁ CONMIGO”***

**Agosto 2003**

# **FORO CIVICO DE SAN ISIDRO**

## **MISION**

**Promover la participación ciudadana responsable  
para incidir en la sociedad y en las políticas públicas  
del Municipio de San Isidro**

## **OBJETIVO**

El Programa **Elecciones Transparentes** busca promover el **voto informado**.

Hay un tema muy cuestionado en los últimos años: la elección de legisladores y concejales a través de listas sábana.

Los mecanismos posibles para adjudicar los cargos después de una elección pueden producir resultados distintos con una misma distribución de votos. A lo largo de la historia, gobiernos y partidos mayoritarios han modificado estos sistemas con el objeto de obtener resultados que los favorezcan.

Este documento responde a la decisión de colaborar con el esclarecimiento de este tema, para que los ciudadanos tengan mayor información a su alcance y para que puedan ejercer su voto conociendo el destino del mismo. No se promueve ningún sistema en particular, ya que tiene como objetivos:

- colaborar con la difusión de las alternativas a la lista sábana, y de las ventajas y desventajas de cada sistema, y
- proponer los criterios que deberían ser defendidos en una futura revisión legislativa de los sistemas vigentes.

[www.forocivico.org.ar](http://www.forocivico.org.ar)

**Agosto 2003**

# **EL SISTEMA ELECTORAL Y SUS EFECTOS SOBRE LA CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD EN ARGENTINA. UNA VISION DESDE EL NIVEL MUNICIPAL.**

## **RESUMEN**

La crisis de representatividad en Argentina ha afectado la credibilidad de la ciudadanía en sus representantes legislativos, y a nivel municipal se presenta la misma situación con respecto a los concejales. Muchos atribuyen la causa de esta crisis a la lista sábana que se utiliza para elegir a los legisladores, y proponen su reemplazo por otros sistemas electorales. Sin embargo, todos los sistemas electorales presentan ventajas y desventajas, el sistema perfecto no existe. A lo largo de la historia, algunos gobiernos y partidos políticos mayoritarios han manipulado estos mecanismos para mantener su hegemonía y su poder.

Se analizan en este documento los distintos sistemas electorales que han tenido o tienen vigencia en la elección de legisladores y concejales en la Provincia de Buenos Aires, incluyendo el análisis comparativo de casos hipotéticos, y casos reales del Municipio de San Isidro.

El sistema de **circunscripción uninominal**, visto por muchas personas como la mejor alternativa, puede ayudar a que los ciudadanos conozcan mejor a sus representantes y se relacionen con ellos, aunque no está garantizado que esto suceda necesariamente. Favorece generalmente a las mayorías. Tiene una variante **plurinominal** en la que se eligen varios candidatos para una misma circunscripción.

En el sistema de **representación proporcional**, que utiliza la lista sábana, las minorías pueden acceder a algunas bancas. Es difícil que los ciudadanos conozcan bien a los candidatos, y favorece a los partidos políticos. En la Provincia de Buenos Aires se adjudican los cargos provinciales y municipales con el sistema del cociente electoral, que reemplazó al sistema D'Hont, y como consecuencia en muchos casos no se obtiene una relación aceptable entre votos y cargos.

El sistema **mixto** combina los 2 anteriores. Intenta recuperar representatividad a nivel de las circunscripciones manteniendo un balance con los partidos políticos a través de las listas. En algunos casos los resultados generales serán similares a los del sistema proporcional, aunque permite una mayor influencia de los ciudadanos sobre quiénes ocuparán las bancas obtenidas por los partidos.

Los sistemas de **preferencias** y de **tachas** permiten a los ciudadanos modificar las decisiones de las cúpulas partidarias acerca del orden de los candidatos en las listas, pero aumentan la complejidad del escrutinio.

El reemplazo de la lista sábana por otro sistema no asegura por sí solo un sistema electoral perfecto, ni siquiera uno mejor. Las distintas alternativas también presentan falencias, no siempre garantizan la proporcionalidad entre votos y bancas obtenidas, ni mejoran la relación entre representantes y representados.

### **Criterios para mejorar la representatividad:**

Lo importante es mejorar la calidad de la representación, y mantener al mismo tiempo la participación de las minorías. Cualquier modificación del sistema electoral debe tener esto como objetivo principal.

Deberá considerarse:

- una proporcionalidad equitativa de votos y bancas,
- el acceso de las minorías a la representación legislativa,
- un balance entre la representación personalizada y a través de los partidos políticos,
- la participación ciudadana en la selección de los candidatos, en la determinación del orden dentro de las listas, y del orden en que son elegidos,
- la candidatura de personas idóneas y preparadas para la función pública,
- la posibilidad de que surjan partidos políticos nuevos.

### **¿Qué podemos hacer los ciudadanos?**

El **Foro Cívico de San Isidro** promueve la participación ciudadana responsable. Los ciudadanos tienen la responsabilidad de comprender el destino de sus votos en cada elección, y también el derecho de participar activamente para modificar el sistema actual de la manera que consideren apropiada, por ejemplo, adhiriendo a las campañas que lo propongan. Conocer y entablar relación con los candidatos antes de las elecciones y con los representantes elegidos ayudará a mejorar la representatividad.

Será necesario apoyar, a través de los distintos mecanismos de participación ciudadana:

- un objetivo inicial de mínima: el reemplazo del sistema de reparto del cociente electoral por el sistema D'Hont con un piso del 3 % para la adjudicación de bancas, hasta que el tema pueda ser debatido apropiadamente,
- la elección de autoridades municipales en fechas distintas de las elecciones nacionales o provinciales,
- listas en boletas separadas para los candidatos de nivel nacional, provincial y municipal,
- el corte de boleta a nivel municipal para tener la opción de elegir intendente y concejales de distintos partidos.

Por último, debe tenerse en cuenta que el cambio de un sistema electoral por otro, no garantizará por sí solo un gobierno eficaz. Los partidos políticos deben proponer candidatos preparados para la función y con una altura moral acorde con la responsabilidad que deben asumir. Los ciudadanos deben ejercer el derecho de opinar sobre quiénes serán los candidatos, y en las elecciones optar en base a criterios orientados al bien común. Ambas partes son co-responsables de la calidad de los candidatos y de los futuros legisladores, así como de la relación entre representantes y representados. Ningún sistema podrá mejorar por sí solo la idoneidad de los representantes ni podrá mejorar la representatividad, sin el compromiso de los ciudadanos para lograrlo.

## Introducción

En los últimos años ha crecido en Argentina el número de ciudadanos que descreen profundamente de los representantes que ellos mismos votaron. Esta crisis de representatividad se manifestó ampliamente en las elecciones legislativas de 2001 a través del máximo histórico de votos nulos y en blanco (“voto bronca”), y del *leit motif* de diciembre de 2001: “que se vayan todos”. Sin embargo, la Constitución Nacional adopta para el gobierno de nuestro país la forma representativa, republicana y federal (art. 1), y también establece que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades (art. 22).

El mecanismo de la lista sábana, a través del cual los partidos políticos presentan a varios candidatos que son elegidos en bloque según los votos conseguidos para cubrir cargos legislativos, es percibido por los ciudadanos como una de las causas principales de la ilegitimidad de los representantes, por ser una forma de acceso al poder de personas generalmente desconocidas que son presentadas por los partidos en una lista debajo de algún candidato visible, y a quienes no se puede dejar de votar al optar por un partido.

Además, debido a una larga crisis en nuestro país, se ha roto la relación entre representantes y representados y es necesario recomponerla, porque la sociedad debe contar con mecanismos que permitan diseñar las políticas de largo plazo, solucionar civilizadamente los conflictos y construir los consensos necesarios en una sociedad compleja. Es un largo camino, y llevará tiempo. Es importante empezar por entender cuáles son los criterios importantes para la elección de los representantes, cómo funcionan los mecanismos de su elección y evaluar de qué manera pueden disminuirse los inconvenientes del sistema actual, para proponer los cambios que hacen falta.

## D) SISTEMAS ELECTORALES

### ¿Quién representa a los ciudadanos?

Desde que los pueblos comenzaron a decidir sus asuntos públicos en asambleas, fue necesario definir quiénes serían elegidos representantes del resto cuando el número de vecinos era grande como para que todos participaran directamente. En poblaciones pequeñas, donde la mayoría de las personas se conocían, la relación entre representados y representantes estaba garantizada. Pero con un mayor número de habitantes, esto es más difícil. Existen distintos sistemas posibles para elegir a los representantes en los cuerpos legislativos a nivel nacional, provincial y municipal, y para relacionar los votos obtenidos con los cargos a cubrir.

#### a) Sistema de representación proporcional.

Es el sistema de la lista sábana utilizado en Argentina. Se establecen circunscripciones electorales grandes, por ejemplo: la provincia, para la elección de diputados nacionales; el municipio, para la elección de concejales. Los partidos políticos presentan listas con varios candidatos, tantos como bancas haya que cubrir. Deciden no sólo quiénes son los candidatos, sino también el orden que ocupan en las listas. En general, por elección de las cúpulas partidarias, y muy pocas veces a través de mecanismos de democracia interna. El número de cargos obtenidos por cada lista se establece según la cantidad de votos en las elecciones.

Se produce una falta de personalización de la representación, ya que los ciudadanos no conocen más que a algunos de los candidatos que encabezan las listas y no al resto. Sin embargo, todos tienen la misma legitimidad una vez elegidos.

El sistema favorece a los partidos políticos. Los representantes suelen responder más al partido que los nombró que a los ciudadanos que los votaron, y puede darse una falta de representación si los legisladores atienden más los temas que interesan al partido que los intereses del distrito que representan.

**¿Cómo se reparten los cargos después de la elección?**

Existen distintos mecanismos, complejos en general, para repartir los cargos según los votos obtenidos por cada lista. Se analizarán sólo aquellos que han sido o son utilizados para la elección de legisladores provinciales y de concejales municipales en la Provincia de Buenos Aires.

En Argentina, después de la Organización Nacional, el partido ganador se quedaba con todas las bancas legislativas. Desde 1912, a partir de la Ley Sáenz Peña, se estableció que el ganador se quedaría con 2/3 de los cargos, y el partido que le seguía con el tercio restante. En ambos casos, las minorías no podían obtener ningún escaño.

Esto fue mejorado con el **Sistema D'Hont**, implementado alrededor de 1960, que estableció que los cargos se repartirían en forma proporcional entre los partidos que obtuvieran más del 8 % de los votos (este piso puede ser otro: 3 %, 5 %, etc.). El sistema se aplica dividiendo los votos obtenidos por cada partido sucesivamente por 1, por 2, por 3, etc. Estos valores así calculados para cada partido se ordenan de mayor a menor, y se adjudican los cargos según ese ordenamiento.

Por ejemplo, en un municipio, 8 partidos obtienen los siguientes resultados en una elección donde deben elegirse 12 concejales, y se aplica un piso mínimo del 8 % de los votos para acceder a una banca:

**Caso 1:**

Partido	Nº de votos	%	Partido	Nº de votos	%
A	76000	38,0	E	11000	5,5
B	52000	26,0	F	10000	5,0
C	26000	13,0	G	6000	3,0
D	16000	8,0	H	3000	1,5
<b>Total</b>			<b>200000</b>	<b>100,0</b>	

Dividiendo los votos de los partidos que superan el 8 % por 1, 2, 3, etc., se obtiene el siguiente cuadro:

Partido	1	2	3	4	5	6
A	76000	38000	25333	19000	15200	12667
B	52000	26000	17333	13000	10400	8667
C	26000	13000	8667	6500	5200	4333
D	16000	8000	5333	4000	3200	2667

Al ordenar los valores obtenidos de mayor a menor se define el ordenamiento:

76000	A	19000	A
52000	B	17333	B
38000	A	16000	D
26000	B	15200	A
26000	C	13000	B
25333	A	13000	C

y la adjudicación de las bancas resulta así:

B	4	33,3
C	2	16,7
D	1	8,3
E	0	0,0
F	0	0,0
G	0	0,0
H	0	0,0
	<b>12</b>	<b>100</b>

Partido	Bancas	%
A	5	41,7

De esta manera, los partidos obtienen una cantidad de concejales en una proporción similar a los votos recibidos. Hay partidos que obtienen algunas bancas aunque no son mayoritarios (partidos C y D). Es decir, algunas minorías quedan representadas en los cuerpos legislativos. Sin embargo, en algunos casos una excesiva proporcionalidad puede comprometer la gobernabilidad. Por ejemplo, cuando son elegidos candidatos de muchos partidos, cada uno con escasa representación y poder.

En el siguiente caso, los mismos 8 partidos obtienen cantidades más equilibradas de votos:

**Caso 2:**

Partido	Nº de votos	%	Partido	Nº de votos	%
A	50000	20,4	E	25000	10,2
B	48000	19,6	F	20000	8,2
C	40000	16,4	G	16500	6,7
D	35000	14,3	H	10000	4,1
<b>Total</b>			<b>244500</b>		100,0

Los partidos G y H quedan excluidos del reparto por no alcanzar el piso del 8 %, y los cargos se adjudican de la manera que se explicó para el caso anterior entre los 6 partidos que obtuvieron más votos:

Partido	Bancas	%
A	3	25,0
B	3	25,0
C	2	16,7
D	2	16,7
E	1	8,3
F	1	8,3
G	0	0,0
H	0	0,0
	<b>12</b>	<b>100,0</b>

En la Provincia de Buenos Aires se introdujo una modificación en la forma de adjudicar los cargos, y se implementó el **sistema del cociente electoral**. Este mecanismo establece de otra manera el piso de votos por debajo del cual los partidos no reciben cargo alguno. Este valor mínimo (cociente electoral) surge de dividir el número de votos válidos por el número de cargos a cubrir, y el procedimiento de distribución de bancas se aplica sólo a los partidos que lo superan.

El reparto se hace dividiendo el número de votos de cada partido por ese cociente electoral: por cada número entero se gana una banca. Los residuos de dicho cálculo (es decir, las fracciones sobrantes luego de la primera adjudicación) vuelven a ordenarse de mayor a menor y se adjudican las bancas restantes. Si aún quedaran bancas para repartir, se otorgan al partido con mayor número de votos.

### Caso 3:

Por ejemplo, con los mismos votos del *Caso 1*, en primera instancia se obtiene el cociente electoral:

Votos	200000
Bancas	12
<b>Cociente electoral</b>	<b>16667</b>

Sólo los partidos que obtienen más de 16667 votos participan del reparto, el partido D (con 16000 votos) queda excluido.

Partido	Nº de votos	%
A	76000	38,0
B	52000	26,0
C	26000	13,0

Partido	1º Reparto		2º Reparto		3º Reparto	Bancas	
	Votos / cociente	Bancas	Saldo	Bancas	Bancas	%	
A	4,56	4	9333	1	1	<b>6</b>	<b>50</b>
B	3,12	3	2000	1		<b>4</b>	<b>33</b>
C	1,56	1	9333	1		<b>2</b>	<b>17</b>
		8		3	1	<b>12</b>	<b>100</b>

Como puede observarse en este ejemplo, en algunos casos el cociente electoral arroja resultados similares al Sistema D'Hont (comparar *Casos 1* y *3*, donde a partir de los mismos resultados electorales, la única diferencia es que el partido D pierde una banca frente al Partido A; ver también *Caso 5*). En otras ocasiones, concentra los cargos en los partidos mayoritarios, que obtendrán más bancas que las que les corresponderían por la proporción de votos (ver *Caso 4*, y Elecciones San Isidro 2001, *Caso 6*).

Esta forma de adjudicar las bancas limita el acceso a las bancas de las minorías y dificulta el surgimiento de partidos nuevos y/o de representación local. Además, cuando la cantidad de cargos a elegir es baja (como ocurre en la elección de senadores provinciales), el cociente será un número alto, e impedirá que los partidos con pocos votos obtengan bancas. Es decir, este sistema de reparto favorece a los partidos mayoritarios (ver IV d).

### **b) Sistema mayoritario de circunscripción uninominal**

A diferencia del anterior, este sistema busca mantener la personalización de la representación. El concepto básico es que se elige a un solo candidato en cada circunscripción. El territorio se divide en tantas circunscripciones como cargos haya que cubrir, y en cada una de ellas se elige al candidato que obtiene mayor número de votos por mayoría simple, es decir, el que tiene más votos gana. Este sistema es aplicado en Estados Unidos y Gran Bretaña, y fue utilizado en Argentina en 1904, y entre 1951 y 1954.

En algunos países, si ninguno de los candidatos alcanza la mayoría absoluta (más del 50 % de los votos), existe una alternativa para optar entre los 2 más votados: la variante francesa o **ballotage**, que establece una segunda vuelta entre ellos.



También existe la variante **plurinominal**, donde pueden elegirse 2 o más candidatos en cada circunscripción. Por ejemplo: se eligen 3 diputados en una circunscripción, y esos 3 cargos se reparten según el sistema proporcional. Es decir, pueden provenir de distintos partidos.

Es importante que las circunscripciones se establezcan en regiones o zonas definidas naturalmente con una población homogénea, y evitar manipulaciones geográficas que favorezcan a algún partido político a través del “re-diseño” de los distritos, donde la mayoría en uno de ellos pase a ser minoría en 2 distritos vecinos re-diseñados, según la conveniencia de las autoridades de turno (como sucedió en la Ciudad de Buenos Aires en la década del 50).

Con este sistema, los ciudadanos pueden conocer mejor a los candidatos de los distintos partidos, y luego a quien ha sido elegido. Podrán hacerle llegar propuestas y pedirle rendición de cuentas. Asimismo, la posible re-elección será una consecuencia de su gestión.

Sin embargo, también presenta limitaciones: las minorías quedan excluidas, aunque hayan perdido por un solo voto. Asimismo, los representantes podrían actuar sólo con miras a responder a las inquietudes o necesidades de su propia circunscripción para asegurarse la re-elección, y no dedicar su atención a otros temas importantes. Por otro lado, existe el riesgo de que se elijan candidatos con carisma, populares, que capten el apoyo ciudadano, pero que no estén preparados para la función pública.

## II) IMPACTO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES EN LOS RESULTADOS

Veamos los 2 sistemas básicos descriptos a través de ejemplos. Se presentan 2 situaciones hipotéticas (**Casos 4 y 5**) basadas en la población real del Municipio de San Isidro, Provincia de Buenos Aires, y se analizan los resultados de una misma elección de concejales con ambos sistemas:

a) el **uninominal** (como no existen circunscripciones electorales en el Municipio, fueron creadas para este análisis, dividiendo en 2 a las distintas localidades, para la elección de 1 concejal en cada una), y

b) el de **representación proporcional**, donde se utilizan los 2 mecanismos indicados (**D’Hont**, con un piso del 3 %, y del **cociente electoral**) para el reparto de las bancas.

Los resultados de los escrutinios de ambos casos, a partir de los que se adjudicaron las bancas, se presentan en el **Anexo I**.

Los cargos a repartir en todos los casos son 12 (se renueva la mitad del Concejo Deliberante de San Isidro cada 2 años). Puede observarse que, con los mismos votos obtenidos por cada partido, el número de bancas es distinto según el sistema empleado.

En el **Caso 4**, el Partido 1 se queda con todos los cargos en el sistema uninominal, ya que gana en todas las circunscripciones, con el 42,6 % de los votos válidos. El resto de los partidos, con el 57,4 %, no tiene acceso al Concejo Deliberante, ni siquiera el partido 2, con el 34 %. Por el contrario, el sistema proporcional permite la elección de concejales de otros partidos, aunque arroja resultados distintos según como se reparten las bancas. Mientras que con el sistema D’Hont los partidos 3, 4 y 5 obtienen un concejal cada uno, con el otro sistema los cargos se concentran en los partidos 1 y 2, y el resto queda afuera del reparto por no alcanzar el valor del cociente electoral, aún por unos pocos votos (Partido 3).

**Caso 4:**

	% Votos	Uninominal	%	D'Hont	%	Cociente electoral	%
Part 1	42,6	12	100,0	5	41,7	7	58,3
Part 2	34,0			4	33,3	5	41,7
Part 3	8,3			1	8,3		
Part 4	8,0			1	8,3		
Part 5	7,1			1	8,3		
		12		12		12	

En el **Caso 5** se observa una situación distinta, con resultados más parejos entre los distintos partidos. Con el sistema uninominal los partidos 1, 2 y 3 obtienen todas las bancas. Con el sistema proporcional, y reparto por el sistema D'Hont, todos los partidos obtienen bancas, mientras que por el mecanismo del cociente electoral, el partido 5 la pierde porque no supera el número mínimo de votos requerido.

**Caso 5:**

	% Votos	Uninominal	%	D'Hont	%	Cociente Electoral	%
Part 1	26,2	6	50,0	3	25,0	4	33,3
Part 2	23,3	2	16,7	3	25,0	3	25,0
Part 3	25,6	4	33,3	3	25,0	3	25,0
Part 4	16,9			2	16,7	2	16,7
Part 5	8,1			1	8,3		
		12		12		12	

Analizando por último una situación real, se presentan en el **Caso 6** los resultados de la elección de 2001 en San Isidro, donde el reparto de concejales según el sistema vigente del cociente electoral concentró en los 2 partidos mayoritarios el total de cargos, aunque sólo obtuvieron el 48.9 % de los votos válidos, dejando a los partidos menores sin representación. Si se hubiera utilizado el sistema D'Hont los 4 partidos que los seguían en número de votos (con un 27.3 % entre los 4) habrían conseguido 1 concejal cada uno. Esta situación ha sido considerada una estafa electoral, ya que no permite una proporcionalidad aceptable entre los resultados de las elecciones y las bancas obtenidas.

Como puede observarse, la elección de un sistema electoral u otro puede generar grandes diferencias en los resultados de una elección, aún con los mismos votos para cada partido, y esto es utilizado por los partidos políticos y los gobiernos para mantenerse en el poder.

Después de la caída del Muro de Berlín, los países del Este Europeo debieron definir qué sistema implementarían para elegir a sus legisladores. Se produjeron importantes debates sobre el tema y los sistemas adoptados inicialmente fueron diferentes. En Polonia, por ejemplo, se optó por el sistema uninominal, y los candidatos del Sindicato Solidaridad ganaron en todas las circunscripciones. En Checoslovaquia, por el contrario, luego de un amplio debate, se implementó el sistema de representación proporcional de listas.

**Caso 6: Elección de concejales en San Isidro, 2001.**

Votos				Reparto de Bancas						
Votos Válidos				Cociente Electoral		D'Hont				
134176										
Partidos	%	% por grupo de partidos	Bancas	%	Bancas	%				
SI es Distinto	41226	30,7	9	75.0	5	41.7				
PJ+UceDe+F.Compr Soc+P. Pr Soc	24381	18,2								
P. Unidad Federalista	10848	8,1	3	25.0	1	8.3				
Al. F. Polo Social	9191	6,8								
P. Socialista / ARI	9171	6,8								
Izquierda Unida	7486	5,6								
Convocación Ciudadana	7301	5,4								
Acción por la República	7048	5,3								
P. Humanista	5446	4,1								
U. Vecinal Municipalista	4300	3,2	23,8							
P. del Obrero	3122	2,3								
P. Trabajadores Socialistas	1452	1,1								
P. Popular de la Reconstrucción	1130	0,8								
F. Renovador Popular	791	0,6								
M. Popular para la Reconquista	699	0,5								
P. Laborista	584	0,4								
Votos nulos	38290									
Votos en blanco	13678									
Votos Totales	186144						Total	12	100	12

### III) VARIANTES DE LOS SISTEMAS ELECTORALES BASICOS.

Para corregir los defectos de los sistemas básicos nombrados, existen modificaciones a los sistemas anteriores, implementadas en algunos países.

a) El **sistema mixto** combina los 2 sistemas básicos, y establece que algunos cargos sean cubiertos por circunscripción uninominal, y otros por lista representativa proporcional, otorgando bancas a los partidos que superen un porcentaje mínimo de votos (por ejemplo: el 5 % en el sistema alemán). En este caso, cada ciudadano tiene 2 votos: uno para un representante de su circunscripción, y otro para una lista de su región. La representación posiblemente mejore a través de los legisladores elegidos en las circunscripciones, aunque las minorías perderán proporcionalmente participación, ya que sus posibilidades estarán limitadas por el menor número de bancas en juego a través de listas. Este impacto posiblemente sea menos relevante a nivel municipal que nacional.

Para solucionar esto, se puede establecer que el número total de representantes de cada partido sea definido por el 2º voto. Los candidatos elegidos en las circunscripciones ocupan las bancas obtenidas por ese partido, y se completa el total con los representantes de las listas regionales.

Con este sistema, debería lograrse un balance entre candidatos conocidos por los ciudadanos que defiendan los intereses locales, y representantes de partidos que otorguen representación a las minorías y posibiliten la gobernabilidad.

Hay un proyecto en estudio en la Provincia de Buenos Aires que propone otorgar a cada ciudadano 2 votos: uno para elegir un candidato en su circunscripción (para cubrir un tercio de los cargos a diputado), y otro para elegir una lista plurinominal (para cubrir los dos tercios restantes) tomando a toda la provincia como distrito único. Algo similar está en discusión en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde se ha propuesto dividir a la ciudad en 2 circunscripciones: los ciudadanos elegirían una lista para cubrir 20 cargos en la circunscripción de su domicilio, y otra lista general de todo el distrito para otras 20 bancas. En este caso, el criterio de personalización de la elección no se alcanza, ya que será tan difícil para los ciudadanos conocer a los candidatos en una lista de 20 como en una de 60.

**b) Hay otras alternativas que permiten a los ciudadanos **modificar el orden de los candidatos en las listas, que es establecido por los partidos políticos:****

En el **sistema de preferencias** los electores pueden indicar a un candidato como preferido, lo que aumenta el número de sus votos y su nombre figurará en un lugar más alto que el decidido por el partido. En este caso se realizan 2 escrutinios: en el primero se define cuántos cargos recibe cada lista; en el segundo se establece qué candidatos de la lista cubrirán esos cargos por haber recibido más votos.

En el **sistema de tachas**, por el contrario, se permite eliminar a algunos candidatos de la lista, y en el escrutinio se le descontarán a cada candidato los votos tachados.

Estos sistemas aumentan la participación ciudadana y disminuyen el poder de las cúpulas partidarias, pero experiencias en otros países indican que muy pocos ciudadanos hacen uso de estas opciones.

#### **IV) OTROS ASPECTOS QUE AFECTAN A LA REPRESENTATIVIDAD**

**a) Proporcionalidad de votos y cargos:** un criterio muy importante es que se mantenga una relación proporcional entre los votos y el número de bancas obtenidas. Sin embargo, por varias razones, esto no se cumple en muchos casos.

A nivel nacional, la Constitución establecía originalmente que se debía elegir un diputado cada 33000 habitantes, número que fue variando con el aumento de la población. Algunas provincias con pocos habitantes debían elegir pocos diputados. Por ese motivo, la Constitución fue reformada para otorgarles un mínimo de 5 diputados. Esto determina que sea necesario un menor número de votos para obtener un diputado en dichos distritos que en otros más poblados. Es decir, el voto de los ciudadanos de la provincia de Buenos Aires (70 diputados elegidos por casi 9 millones y medio de ciudadanos) vale menos que el voto de los ciudadanos de Santa Cruz (5 diputados elegidos por casi 130000 ciudadanos). En Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y Capital Federal hay más de 100000 electores por cada diputado, mientras que en Tierra del Fuego, Santa Cruz, La Rioja, Catamarca y La Pampa la relación es de menos de 50000 electores por cada diputado (ver **Anexo II**). Este mecanismo otorga un poder proporcionalmente mayor a los electores de las provincias chicas.

Por otro lado, la forma de adjudicar los cargos (por sistema D'Hont o del cociente electoral) introduce distorsiones en los resultados aumentando o disminuyendo el porcentaje de las bancas en relación al porcentaje de los votos obtenidos, o más aún, dejando a los partidos minoritarios sin representación. En los *Casos 1 y 2*, se mantiene una relación aceptable entre votos y bancas con el sistema D'Hont, y también en el *Caso 5* con ambos sistemas de reparto. En el *Caso 4*, en cambio, esto no se logra, y tampoco en la elección de concejales de 2001 en San Isidro (*Caso 6*), donde los 2 partidos mayoritarios, con el 48,9 % de los votos, obtuvieron el 100 % de los concejales, debido en ambos casos a las distorsiones introducidas por el mecanismo del cociente electoral.

**b) Necesidad de candidatos idóneos:** independientemente de los temas planteados, hay que tener en cuenta que las distintas alternativas, aún las listas cortas o unipersonales, no constituyen una garantía de idoneidad de los representantes, ni mejorarán por sí solos la calidad de la representación, ni la gobernabilidad del país. Será responsabilidad de los partidos políticos proponer candidatos honestos y preparados para los cargos a cubrir, y de los ciudadanos evaluar su idoneidad y ejercer el voto responsablemente.

**c) Monopolio de los partidos políticos para presentar candidatos:** los candidatos son elegidos generalmente por las cúpulas partidarias, con mínima participación de los ciudadanos. La posibilidad de que se presenten candidaturas independientes por fuera de los partidos políticos es un tema que espera un debate amplio. En relación con esto, los excesivos requisitos para constituir partidos políticos nuevos es un mecanismo que desalienta la participación de los ciudadanos y la aparición de iniciativas o alternativas nuevas. Esto es especialmente dificultoso en la Provincia de Buenos Aires, donde los requisitos legales para formar un partido político nuevo son mayores que en otros distritos. Por otro lado, la falta de democracia interna de los partidos también aumenta el poder de las cúpulas partidarias. Esto no ayuda a mejorar la calidad de la representación.

**d) Representatividad de las Cámaras Legislativas:** A nivel nacional existen 2 Cámaras Legislativas: la de Senadores, quienes representan a las provincias (se eligen 3 senadores por cada distrito), y la de Diputados, quienes representan a los ciudadanos (a razón de 1 diputado por un determinado número de habitantes, con un mínimo de 5 diputados por provincia). Las leyes nacionales son sancionadas con la aprobación de ambas Cámaras: el Senado en representación de las provincias (ya que Argentina es un país federal) y la Cámara de Diputados en representación de los ciudadanos.

En muchas provincias hay una sola Cámara en representación de los ciudadanos. En la Provincia de Buenos Aires, en cambio, existe un sistema bicameral donde tanto diputados como senadores provinciales se eligen en base a la población de cada sección electoral. El número de senadores provinciales (46) debe ser igual a la mitad del número de diputados (92). Es decir, no existen fundamentos para una representación distinta de ambas Cámaras, como a nivel nacional. Senadores y diputados provinciales se eligen por el sistema proporcional de listas, y los cargos se reparten con el sistema del cociente electoral. Para la elección de senadores, como el número de cargos a repartir es menor (hay 8 senadores y 15 diputados provinciales en la 1º Sección Electoral a la que pertenece San Isidro), el cociente electoral establece un piso mínimo de votos más alto para acceder a las bancas. Es decir, el sistema electoral favorece a los partidos mayoritarios dejando a las agrupaciones menores fuera de la posibilidad de acceder al Senado. De esta manera, los primeros concentrarán el poder en ese cuerpo asegurándose el control de las leyes a sancionar.

**e) Factores que afectan a las elecciones en el nivel municipal:** los municipios de la Provincia de Buenos Aires no pueden optar por tener sus elecciones en fechas distintas para evitar el arrastre de las elecciones provinciales y nacionales, y así los temas de interés municipal quedan diluidos o desaparecen frente a los temas nacionales. Aunque debe considerarse que el desdoblamiento del calendario electoral aumentará los costos del acto eleccionario.

La lista de candidatos, además de ser Vertical, por incluir a todos los candidatos a concejal, es llamada también Lista Sábana Horizontal, porque presenta juntos a los candidatos a intendente y a concejales, y no permite votar a candidatos de distintos partidos (no hay corte de boleta posible). Esto ayuda a la gobernabilidad (el intendente tendrá concejales de su partido que lo apoyarán en su gestión), pero no permite el balance de poder a través de un Concejo Deliberante donde más partidos estén representados.

**f) Mandato otorgado a los representantes:** si bien los ciudadanos otorgan un mandato a los legisladores electos, éstos tienen la responsabilidad de representar y defender los intereses de todos los ciudadanos, y no sólo de aquellos que los eligieron, o de su distrito. Los partidos suelen ejercer un control sobre las decisiones de los legisladores, ya que éstos dependen del partido para su re-elección. ¿Quién es el dueño de la banca? ¿el partido o el candidato electo? Es un tema que excede estas líneas, y está relacionado con la forma en que se seleccionan los candidatos, y también con el sistema de elección.

**g) Relación entre disciplina partidaria y gobernabilidad:** que los diputados sigan las decisiones del partido es muy importante en los sistemas parlamentarios, donde es necesaria una acción conjunta para mantener al gobierno en el poder, o para elegir uno nuevo. Esto tiene menor importancia en sistemas presidencialistas como el de Argentina. Asimismo, el sistema de circunscripciones uninominales no garantizará por sí solo que disminuya el control de los partidos sobre los legisladores electos, ya que son los partidos quienes los presentan.

## V) CONCLUSIONES

Se atribuye a las listas sábana que se utilizan para elegir a los legisladores la crisis de representatividad en Argentina. Se propone su reemplazo por otros sistemas electorales. Sin embargo, como se ha visto, el sistema de elección óptimo no existe, todos presentan ventajas y desventajas.

El sistema de **circunscripción uninominal**, visto por muchas personas como la mejor alternativa, puede ayudar a que los ciudadanos conozcan mejor a sus representantes y se relacionen con ellos, aunque no está garantizado que esto suceda necesariamente. Favorece generalmente a las mayorías. En la variante plurinomial se eligen varios candidatos en cada circunscripción.

En el sistema de **representación proporcional**, que utiliza la lista sábana, las minorías pueden acceder a algunas bancas. Es difícil que los ciudadanos conozcan a los candidatos, y favorece a los partidos políticos. En la Provincia de Buenos Aires se adjudican los cargos provinciales y municipales con el sistema de reparto por el cociente electoral, que reemplazó al sistema D'Hont, y como consecuencia en muchos casos no se obtiene una relación aceptable entre votos y cargos.

El sistema **mixto** combina los 2 anteriores. Intenta recuperar representatividad a nivel de las circunscripciones manteniendo un balance con los partidos políticos a través de las listas. En algunos

casos los resultados generales serán similares a los del sistema proporcional, aunque permite una mayor influencia de los ciudadanos sobre quiénes ocuparán las bancas obtenidas por los partidos.

Los sistemas de **preferencias** y de **tachas** permiten a los ciudadanos modificar las decisiones de las cúpulas partidarias acerca del orden de los candidatos en las listas, aunque aumentan la complejidad del escrutinio.

Por lo tanto, el reemplazo de la lista sábana no asegura por sí mismo un sistema electoral perfecto, ni siquiera uno mejor. Las variantes alternativas también tienen falencias, no siempre garantizan la proporcionalidad entre votos y bancas obtenidas, ni mejoran la relación entre representantes y representados.

Históricamente, los sistemas electorales se han modificado según criterios imperantes en cada momento. Por ejemplo, el sistema proporcional y su lista sábana fueron muy importantes en su momento para dar representación a las minorías. Sin embargo, las modificaciones posteriores del mecanismo de adjudicación de bancas permitieron a los partidos mayoritarios aumentar el número de cargos obtenidos por encima de los que les corresponderían si se respetara la proporción de votos obtenidos en las elecciones. Es decir, la definición de un sistema electoral puede ser usada para que los resultados favorezcan a determinado partido político o grupo de partidos. Esto ha sido utilizado por los gobiernos y los partidos mayoritarios para asegurar su permanencia en el poder. Por ejemplo, la manipulación de las circunscripciones en la Capital Federal en la década del 50, y la modificación de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en 1994.

Los resultados de la aplicación de cualquier sistema electoral, así como sus consecuencias, pueden ser aceptables o no según las características de la sociedad, sus problemas e intereses en una situación histórica determinada. Es importante que los ciudadanos conozcan los aspectos que pueden afectar el destino de su voto, para poder ejercerlo con mayor responsabilidad en cada elección. Cuando haya oportunidad para optar por otro sistema electoral, tendrán la posibilidad de hacerlo basándose en los criterios que en su opinión deban ser defendidos. La modificación de los sistemas de representación requiere decisiones legislativas o a nivel constitucional que deberán ser debatidas ampliamente por la sociedad, para optar por aquellos que mejores soluciones ofrezcan. Lo importante es mejorar la calidad de la representación, manteniendo al mismo tiempo la participación de las minorías. Cualquier modificación del sistema electoral debe tener esto como objetivo principal. La educación de los ciudadanos y los esfuerzos para mejorar la calidad de la participación ciudadana serán claves para lograrlo.

### **Criterios para mejorar la representatividad:**

Un mecanismo de elección de legisladores y concejales que permita mejorar la calidad de la relación entre representantes y representados deberá considerar:

- una proporcionalidad equitativa de votos y bancas,
- el acceso de las minorías a la representación legislativa,
- un balance entre la representación personalizada y a través de los partidos políticos,
- la participación ciudadana en la selección de los candidatos, en la determinación del orden dentro de las listas, y del orden en que son elegidos,
- la candidatura de personas idóneas y preparadas para la función pública,
- la posibilidad de que surjan partidos políticos nuevos.

## ¿Qué podemos hacer los ciudadanos?

El **Foro Cívico de San Isidro** promueve la participación ciudadana responsable. Los ciudadanos tienen la responsabilidad de comprender el destino de sus votos en cada elección, y también el derecho de participar activamente para modificar el sistema actual de la manera que consideren apropiada, por ejemplo, adhiriendo a las campañas que lo propongan. Conocer y entablar relación con los candidatos antes de las elecciones, y con los representantes elegidos ayudará a mejorar la representatividad.

Algunas acciones posibles son:

Antes de las elecciones:

- informarse acerca de quiénes son los candidatos de los distintos partidos, consultando los bancos de datos que se ponen a disposición antes de las elecciones (como el que ofrece el **Foro Cívico de San Isidro**), o recabando información de diversas fuentes, a los efectos de ejercer un voto informado y apoyar a aquellos que estén preparados para la función,
- apoyar a partidos de origen municipal que se ocupen de temas vecinales, y que busquen entablar una relación de los concejales con los ciudadanos,
- apoyar a aquellos partidos y candidatos que propongan cambios en el sistema electoral a los efectos de mejorar la calidad de la representación.

Después de las elecciones:

- participar de las reuniones del Concejo Deliberante, y hacer un seguimiento de los temas que se debaten o aprueban a nivel legislativo,
- construir y desarrollar una relación personalizada con los concejales y/o legisladores para conocerlos y presentarles propuestas,
- evaluar la conducta de los legisladores frente a los votantes (rendición de cuentas, relación con sus electores, cumplimiento de propuestas electorales, atención y seguimiento de los temas que interesan a la comunidad), y ejercer un control responsable.

Para mejorar la representatividad será necesario apoyar, a través de los distintos mecanismos de participación ciudadana:

- un objetivo inicial de mínima: el reemplazo del sistema de reparto del cociente electoral por el sistema D'Hont con un piso del 3 % para la adjudicación de bancas, hasta que el tema pueda ser debatido apropiadamente,
- la elección de autoridades municipales en fechas distintas de las elecciones nacionales o provinciales,
- listas en boletas separadas para los candidatos de nivel nacional, provincial y municipal,
- el corte de boleta a nivel municipal para tener la opción de elegir intendente y concejales de distintos partidos.

Por último, debe tenerse en cuenta que el cambio de un sistema electoral por otro, no garantizará por sí solo un gobierno eficaz. Los partidos políticos deben proponer candidatos preparados para la función y con una altura moral acorde con la responsabilidad que deben asumir. Los ciudadanos deben ejercer el derecho de opinar sobre quiénes serán los candidatos, y en las elecciones optar en base a criterios orientados al bien común. Ambas partes son co-responsables de la calidad de los candidatos y de los futuros legisladores, así como de la relación entre representantes y representados. Ningún sistema podrá mejorar por sí solo la idoneidad de los representantes ni podrá mejorar la representatividad, sin el compromiso de los ciudadanos para lograrlo.



#### Bibliografía:

- Cámara de Diputados de la Nación. Composición de la Cámara de Diputados (2003).
- Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires (2003). Composición de las Cámaras Legislativas Provinciales (2003).
- Clase Política y Reforma Electoral. N. Guillermo Molinelli (1991).
- Constitución Nacional.
- El debate parlamentario sobre la reforma electoral de 1902. Ricardo López Göttig.
- El debate sobre el sistema electoral en la revolución de terciopelo. Ricardo López Göttig (2000).
- La estafa electoral. Luis Riva (2002).
- La Sociedad Civil de cara a la Reforma Política para la Argentina del Siglo XXI. Conciencia.
- Ley N° 1509 (Ley Electoral) de la Provincia de Buenos Aires.
- Leyes de Mayo. Foro Social para la Transparencia (2002).
- Los ciudadanos y sus representantes. Cómo mejorar una relación deteriorada. Poder Ciudadano.
- Ministerio del Interior. Resultados de las elecciones presidenciales del 27/4/2003 (2003).
- Reforma Política. Proyectos de Ley. Secretaría para la Modernización del Estado. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2002).
- Temas para la Reforma Electoral en la Provincia de Buenos Aires. Walter Kunz y Fernando Trabucco (2001).

#### Agradecimientos:

a Marta Oyhanarte, Walter Kunz y Luis Riva por los documentos aportados,  
a Andrés Canavessi por el desarrollo de los ejemplos.

## Anexo I

### Comparación de la adjudicación de concejales en el Municipio de San Isidro por distintos sistemas.

Se analizan 2 casos hipotéticos distintos. En cada uno de ellos se adjudican los concejales utilizando 3 sistemas: a) circunscripción uninominal, b) representación proporcional con reparto por el sistema D'Hont y piso electoral del 3 %, y c) representación proporcional con reparto por cociente electoral. Se toma como base para el cálculo el número de electores por localidad de las elecciones presidenciales 2003. El número de concejales a elegir es 12.

Para el sistema de circunscripción uninominal se consideran 12 circunscripciones posibles en el municipio, dividiendo a las localidades en 2. En cada una de ellas se elige un concejal.

Los 2 sistemas de adjudicación de bancas del sistema proporcional consideran el total de votos a nivel municipal.

#### Caso 4

	Padrón	Part 1	Part 2	Part 3	Part 4	Part 5	Blancos, Nulos	Votos Válidos
Acassuso Este	16516	6658	5109	1770	1399	1110	470	16046
Acassuso Oeste	13514	5448	4179	1449	1145	909	384	13130
Beccar Este	16536	6780	5650	1291	1130	1291	394	16142
Beccar Oeste	24804	10171	8476	1937	1695	1937	588	24216
Boulogne Este	29812	12903	9856	2208	2478	1617	750	29062
Boulogne Oeste	27518	11911	9098	2039	2288	1493	689	26829
Martínez Este	19469	7827	6305	1484	1532	1915	406	19063
Martínez Oeste	21091	8479	6830	1607	1659	2074	442	20649
San Isidro Este	21594	8852	7377	1897	1686	1264	518	21076
San Isidro Oeste	22476	9214	7678	1974	1755	1316	539	21937
V. Adelina Este	12168	5194	4134	844	876	809	311	11857
V. Adelina Oeste	18252	7792	6201	1267	1313	1213	466	17786
total	243750	<b>101229</b>	<b>80893</b>	<b>19767</b>	<b>18956</b>	<b>16948</b>	<b>5957</b>	237793
% Votos Válidos		42,6	34,0	8,3	8,0	7,1	2,5	100,0

Cociente Electoral:	19816
---------------------	-------

	% Votos	Uninominal	%	D'Hont	%	Cociente Electoral	%
Part 1	42,6	12	100,0	5	41,7	7	58,3
Part 2	34,0			4	33,3	5	41,7
Part 3	8,3			1	8,3		
Part 4	8,0			1	8,3		
Part 5	7,1			1	8,3		
		12	100,0	12	100,0	12	100,0

## Caso 5

	Padrón	Part 1	Part 2	Part 3	Part 4	Part 5	Blancos, Nulos	Votos Válidos
Acassuso Este	16516	4786	3519	2014	4617	1108	472	16044
Acassuso Oeste	13514	3916	2879	1647	3778	906	388	13126
Beccar Este	16536	3952	4196	5650	1454	892	392	16144
Beccar Oeste	24804	5927	6294	8476	2182	1337	588	24216
Boulogne Este	29812	8304	8520	8331	2635	1334	688	29124
Boulogne Oeste	27518	7665	7865	7691	2433	1231	633	26885
Martínez Este	19469	5291	2491	4741	3878	2533	535	18934
Martínez Oeste	21091	5731	2699	5136	4202	2744	579	20512
San Isidro Este	21594	6147	4882	4637	3794	1618	516	21078
San Isidro Oeste	22476	6397	5081	4826	3949	1684	539	21937
V. Adelina Este	12168	1616	2757	3034	2858	1568	335	11833
V. Adelina Oeste	18252	2425	4135	4551	4288	2352	501	17751
total	243750	<b>62157</b>	<b>55318</b>	<b>60734</b>	<b>40068</b>	<b>19307</b>	<b>6166</b>	237584
% Votos Válidos		26,2	23,3	25,6	16,9	8,1	2,6	

Cociente Electoral:	19799
---------------------	-------

	% Votos	Uninomial	%	D'Hont	%	Cociente Electoral	%
Part 1	26,2	6	50,0	3	25,0	4	33,3
Part 2	23,3	2	16,7	3	25,0	3	25,0
Part 3	25,6	4	33,3	3	25,0	3	25,0
Part 4	16,9			2	16,7	2	16,7
Part 5	8,1			1	8,3		
		12	100,0	12	100,0	12	100,0

## Anexo II

### Relación entre Electores y Diputados Nacionales por Provincia

Distrito	Electores		Diputados		Electores por Diputado
	Nº	%	Nº	%	
Buenos Aires	9473857	37,2	70	27,2	135341
Capital Federal	2590435	10,2	25	9,7	103617
Catamarca	217756	0,9	5	1,9	43551
Chaco	653617	2,6	7	2,7	93374
Chubut	277490	1,1	5	1,9	55498
Córdoba	2234092	8,8	18	7,0	124116
Corrientes	616152	2,4	7	2,7	88022
Entre Ríos	818801	3,2	9	3,5	90978
Formosa	299941	1,2	5	1,9	59988
Jujuy	374780	1,5	6	2,3	62463
La Pampa	221942	0,9	5	1,9	44388
La Rioja	191316	0,8	5	1,9	38263
Mendoza	1072340	4,2	10	3,9	107234
Misiones	598430	2,3	7	2,7	85490
Neuquén	318273	1,2	5	1,9	63655
Río Negro	351657	1,4	5	1,9	70331
Salta	672685	2,6	7	2,7	96098
San Juan	410876	1,6	6	2,3	68479
San Luis	260318	1,0	5	1,9	52064
Santa Cruz	128595	0,5	5	1,9	25719
Santa Fe	2235568	8,8	19	7,4	117661
Sgo. del Estero	517665	2,0	7	2,7	73952
Tierra del Fuego	69919	0,3	5	1,9	13984
Tucumán	873935	3,4	9	3,5	97104
TOTAL PAIS	25480440	100,0	257	100,0	99146

**Fuente:**

Electores: Ministerio del Interior, elecciones presidenciales 2003

Diputados: Cámara de Diputados de la Nación