

LOS SISTEMAS ELECTORALES

*Comunicación del académico Alberto Dalla Vía
en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias
Morales y Políticas, el 14 de mayo de 2008*

Las ideas que se exponen en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas

Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049

(1014) Buenos Aires - República Argentina

ancmyp@ancmyp.org.ar

www.ancmyp.org.ar

Se terminó de imprimir en el mes de marzo de 2009 en Talleres Gráficos Leograf.
Rucci 408 Valentín Alsina - Pcia. de Bs. As.

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS
MORALES Y POLÍTICAS
JUNTA DIRECTIVA 2007 / 2008**

Presidente Académico GREGORIO BADENI
Vicepresidente . . . Académico ISIDORO J. RUIZ MORENO
Secretario Académico HUGO O. M. OBIGLIO
Tesorero Académico JORGE EMILIO GALLARDO
Prosecretario . . . Académico FERNANDO N. BARRANCOS Y VEDIA
Protesorero Académico HORACIO SANGUINETTI

ACADÉMICOS DE NÚMERO

Nómina nombramiento	Fecha de	Patrono
Dr. Segundo V. LINARES QUINTANA..	03-08-76	Mariano Moreno
Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Dr. Pedro J. FRÍAS	10-12-80	Estanislao Zeballos
Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Dr. Natalio R. BOTANA	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Dr. Ezequiel GALLO	10-07-85	Vicente López y Planes
Dr. Horacio SANGUINETTI	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Carlos María BIDEGAIN	25-06-86	Fray Justo Santa María de Oro
Dr. Carlos A. FLORIA	22-04-87	Adolfo Bioy
Dr. Leonardo MC LEAN	22-04-87	Juan B. Justo
Monseñor Dr. Gustavo PONFERRADA..	22-04-87	Nicolás Avellaneda

Nómina nombramiento	Fecha de	Patrono
Dr. Gerardo ANCAROLA.....	18-12-92	José Manuel Estrada
Dr. Gregorio BADENI	18-12-92	Juan Bautista Alberdi
Dr. Eduardo MARTIRÉ	18-12-92	Vicente Fidel López
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Dr. Jorge R. VANOSI.....	18-12-92	Juan M. Gutiérrez
Dr. Félix LUNA	23-04-97	Roque Sáenz Peña
Dr. Hugo O. M. OBIGLIO.....	23-04-97	Miguel de Andrea
Dr. Alberto RODRÍGUEZ GALÁN	23-04-97	Manuel Belgrano
Dr. Fernando N. BARRANCOS Y VEDIA	28-04-99	Benjamín Gorostiaga
Dr. Dardo PÉREZ GUILHOU	28-04-99	José de San Martín
Dr. Adolfo Edgardo BUSCAGLIA	10-11-99	Dalmacio Vélez Sársfield
Dr. Juan R. AGUIRRE LANARI.....	27-11-02	Justo José de Urquiza
Dr. Bartolomé de VEDIA.....	27-11-02	Carlos Pellegrini
Dr. Miguel M. PADILLA.....	24-09-03	Bartolomé Mitre
Sr. Jorge Emilio GALLARDO	14-04-04	Antonio Bermejo
Dr. René BALESTRA.....	14-09-05	Estaban Echeverría
Dr. Alberto DALLA VÍA	14-09-05	Félix Frías
Dr. Rosendo FRAGA	14-09-05	Cornelio Saavedra
Embajador Carlos ORTIZ DE ROZAS....	14-09-05	Ángel Gallardo
Dr. Mario Daniel SERRAFERO	14-09-05	José M. Paz
Dr. Juan Vicente SOLA.....	14-09-05	Deán Gregorio Funes
Dr. Carlos Pedro BLAQUIER.....	27-08-08	Nicolás Matienzo
Ing. Manuel SOLANET	27-08-08	Joaquín V. González

LOS SISTEMAS ELECTORALES

Por el académico DR. ALBERTO DALLA VÍA

1. Introducción

A raíz del distanciamiento entre la política y la sociedad, se viene discutiendo sobre los sistemas electorales. La importancia que se les asigna es muy grande; prima la idea de que éstos funcionan a manera de recompensas o castigos sobre las conductas de los votantes, de los partidos y de los gobernantes.

Ha señalado **Pedro de Vega** en un artículo publicado en la colección “Working Papers” de la Universidad Autónoma de Barcelona, que mientras en la mayoría de los sistemas constitucionales occidentales existen fuertes cuestionamientos a la legitimidad de ejercicio, no existe en cambio esa opinión acerca de la legitimidad de origen de los mandatos cuando los mismos provienen de procesos electorales limpios, con reglas de juego claras.

Suele caracterizarse a los sistemas electorales diciendo que son “mecanismos para convertir votos en bancas”. En general, la mayor parte de los estudios sobre esta materia se han referido a los sistemas parlamentarios. Una aclaración será partir de una de-

finición más amplia, que describa a los sistemas electorales como mecanismos para convertir votos en “cargos”, en los que también se ubique la elección de un presidente, de un gobernador, intendente o alcalde, etc.

El sistema representativo afirmado en el artículo 22 de la Constitución sigue vigente, sin perjuicio de que los derechos de participación política en el marco de los artículos 1, 14 y 33, se han ampliado también con la incorporación de los nuevos derechos y garantías, así como de los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional, entre los que se encuentran el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas y la Convención Americana de Derechos Humanos.

Por esa vía, no solamente se han incorporado acciones positivas para superar desigualdades históricas, como es el caso de las llamadas “cuotas de género” sino que también se ha incorporado al cuerpo electoral a las personas privadas de libertad bajo proceso, pero sin condena firme.

A mediados del siglo XIX tuvo lugar una célebre polémica entre **Walter Bagehot** y **John Stuart Mill** en el parlamento británico, en la que el primero defendía una fórmula mayoritaria y el segundo una versión de sistema proporcional. De tal polémica surgió enunciada una temprana regla cual es que los sistemas mayoritarios tienden a asegurar la **gobernabilidad**, en tanto los sistemas proporcionales tienen e reflejar con mayor exactitud la **representatividad** del espectro político en los cuerpos colegiados.

Mal podría realizarse un adecuado análisis de los sistemas electorales desvinculado de la forma de gobierno presidencialista o parlamentaria ni tampoco desvinculado del sistema de partidos políticos ya que entre ellos existes múltiples interrelaciones.

2. Forma de gobierno

En el presidencialismo, –en general– las elecciones son “concentradoras de votos” en pocas alternativas, ejerciendo un efecto “arrastre” hacia los partidos más grandes que son los únicos que tienen posibilidad de acceder a la presidencia, provocando un incentivo hacia un menor número de partidos que en los países parlamentarios.

En los Estados Unidos se sigue utilizando el colegio electoral desde hace más de doscientos años. En las elecciones presidenciales del año 2000 se evidenció que el esquema de elección de delegados –en el que el candidato que obtuvo la mayoría simple recibe el voto de todos los electores de ese estado– hace posible que un candidato gane la mayoría de los votos en el nivel nacional, pero no sea el elegido para ocupar la presidencia, como ocurrió en el caso de Gore y de Bush, finalmente resuelto por una sentencia de la Suprema Corte.

No han faltado las voces que promuevan su supresión a favor de un sistema de elección directa. **Robert Dahl** publicó un libro en el año 2001 cuyo título es muy sugestivo al respecto: *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*”.

En nuestro país, por el contrario, hay quienes han considerado la conveniencia de restablecerlo. El fundamento para retornar a ese sistema es el mismo que lo mantiene en el país del norte: el equilibrio político entre el poder originario de los estados y la soberanía del pueblo, reflejado de manera convencional en el poder constituyente originario.

La Argentina tiene un total de 27.090.236 electores habilitados para votar, conforme al último padrón definitivo. De ellos solamente 10.055.916 corresponden a la Provincia de Buenos Aires; 2.564.956 a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2.366.102 a la

Provincia de Córdoba y 2.326.383 a la Provincia de Santa Fe; de manera que cuatro registros superan los 17.000.000 de electores. En el otro extremo, Tierra del Fuego registra solamente 88.127 ciudadanos habilitados para votar, Santa Cruz 161.544, Catamarca 241.610 y La Pampa 235.159, de donde resulta que la influencia de las provincias chicas es de escasa incidencia en la elección presidencial.

La reforma constitucional de 1994 ha instaurado el sistema mayoritario de pluralidad con base mínima, para elegir presidente y vicepresidente de la nación. Se trata de una variante vernácula del *ballotage* introducido con éxito en la Constitución Francesa de la V República, a partir de 1958, pero en vez de requerirse la mayoría absoluta que ninguno de los partidos que firmaron el “Pacto de Olivos” alcanzaban en 1994, se optó por una base del 45% o del 40% más 10 porcentuales sobre el segundo para evitar la segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. Un sistema de mayoría absoluta con doble vuelta ya fue utilizado en 1973 bajo la vigencia de la reforma provisoria de 1972.

Se buscó fortalecer la legitimidad del presidente electo directamente por el pueblo removiendo los resquicios aristocratizantes de la elección indirecta. Podría decirse que en ese sentido se siguió la recomendación que hacía **Alberdi** en cuanto darle al presidente todo el poder posible, pero dentro de la Constitución. En cambio, los constituyentes se apartaron de aquellos sabios consejos basados en la historia de América Latina en el punto crucial de la reelección.

Desde que el sistema de doble vuelta se estableció en la reforma de 1994, no ha podido comprobarse su plena utilidad para conformar mayoría en una segunda vuelta. En la elección del año 2003 el candidato que ganó la primera ronda renunció a participar de la segunda cuando supo en las encuestas que perdería. La cuestión no fue planteada ante los estrados judiciales, pero en orden a los precedentes existentes, quedó pendiente el planteo sobre su

obligatoriedad ya que el presidente **Kirchner** resultó proclamado con una escasa mayoría del 22% de los sufragios afirmativos válidamente emitidos.

3. Sistema de partidos

En la segunda posguerra, **Maurice Duverger** formularía sus famosas “leyes” o “reglas sociológicas”, para describir la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos en los siguientes términos: a) los sistemas mayoritarios tienden al bipartidismo, b) los sistemas proporcionales tienden al pluripartidismo, c) los sistemas mayoritarios de doble vuelta tienden al pluripartidismo moderado.

Esas “reglas de Duverger” han sido criticadas, desvirtuadas, apoyadas y hasta reformuladas de manera casuística en el caso de **Sartori**, pero a pesar de tales críticas, fundadas en realidades rápidamente cambiantes donde prima el principio *caeteris paribus*, no puede dejar de reconocerse el valor de tales tendencias en términos generales.

El bipartidismo se alimenta de las grandes líneas históricas que, a lo largo de la vida institucional, aparecen como tendencias en pugna, remontándonos a “morenistas y saavedristas”, “unitarios y federales”, “chupandinos y pandilleros”, “nacionales y autonomistas”, “crudos y cocidos”, “radicales y conservadores”, “peronistas y antiperonistas”, etcétera.

El sistema electoral para elegir cargos nacionales en las provincias medianas y pequeñas, al ser pocas las bancas en disputa, tiende al bipartidismo, acercándose en cuanto a sus modalidades a las propiedades de los sistemas mayoritarios. Es un dato que también explica la hegemonía del justicialismo en el senado durante las últimas décadas.

La tendencia al pluripartidismo se observa –en cambio– en las elecciones nacionales en los distritos grandes, toda vez que la aplicación de la fórmula D´Hondt de representación proporcional, varía considerablemente en relación a la magnitud de distritos, como la Provincia de Buenos Aires que renueva treinta y cinco diputados cada bienio, o la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, que solamente renueva dos o tres cargos por turno, según el caso.

La aplicación de la fórmula proporcional en los distritos grandes ha dado lugar a la conformación de otras fuerzas, de manera que la UCEDE o el FREPASO, en su tiempo, contribuyeron a la articulación de un debate democrático más amplio, del mismo modo en que hoy lo hacen, por ejemplo, el ARI, PRO y RECREAR.

4. Las normas constitucionales

En cuanto a nuestra Constitución, la reforma de 1994 ha dispuesto en el artículo 77 que los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos, deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las cámaras; disposición que a su vez debe complementarse con el artículo 99 inciso 4°, cuando excluye la materia electoral y de partidos políticos de las que pueden dictarse decretos de necesidad y urgencia.

Hay constituciones que regulan minuciosamente los sistemas electorales, como es caso de México (arts. 52 a 54) y Panamá (art. 141); otras, en cambio, optan por delegar su tratamiento a las leyes, como en el ámbito latinoamericano sucede en Costa Rica, El Salvador y Honduras.

En la Constitución Argentina la elección presidencial está detalladamente tratada en los artículos 94 a 98, mientras que la

elección de senadores y diputados sólo está enunciada en sus grandes principios y regulada en el Código Electoral Nacional (Ley 19.945 y modificatorias). Pero mientras el artículo 54 define el sistema electoral de senadores, el artículo 45 se limita a señalar que los diputados se eligen “a simple pluralidad de sufragios”, motivando una discusión constitucional sobre sus alcances, toda vez que bajo el mismo se han utilizado distintas fórmulas mayoritarias y proporcionales.

La elección para senadores nacionales del año 2001 generó un conflicto interpretativo acerca de la asignación de la tercera banca para senador en la Capital Federal ya que el conteo informático realizado por el Ministerio del Interior dio como ganador a un candidato que había sumado listas de diferentes alianzas; pero al llevarse la cuestión a los estrados judiciales, se interpretó literalmente el texto del nuevo artículo 54 de la Constitución en el sentido que la banca correspondía al “partido” y no al “candidato” más votado.

En su momento, la Ley 8871, conocida como “Ley Sáenz Peña” de voto universal, secreto y obligatorio, implicó un gran avance democrático al permitir la participación masiva del electorado. Planteaba como cuestión novedosa la representación de la minoría por un sistema llamado de lista incompleta en el que correspondían dos tercios de bancas al partido que obtenía la mayor cantidad de votos y un tercio al partido que le seguía en el orden de la votación.

También se conoce a este sistema como de “voto limitado” y tuvo su origen en la reforma británica de 1867. Irigoyen conocía esa experiencia y la sugirió a Sáenz Peña, siendo adoptada en 1912. También se usa en algunas elecciones locales de Estados Unidos y para elegir la mayor parte de los senadores españoles.

Un sistema similar es el que se sigue actualmente entre nosotros para elegir senadores nacionales, toda vez que de los tres

senadores que representan a una provincia, dos bancas corresponden al partido político que obtiene el primer lugar y la restante al partido político que obtiene el segundo lugar.

La ley 4161 de 1904, inspirada por Joaquín V. González como Ministro del Interior y la Ley 14.032 de 1951, en tiempos de Juan Domingo Perón, implantaron el voto uninominal por circunscripciones. No obstante que por la primera de esas leyes llegaría al Congreso el primer diputado socialista de América, que fue Alfredo L. Palacios, electo por el barrio de La Boca, se trata de un sistema que favorece a los partidos hegemónicos o grandes y afecta las posibilidades de los partidos chicos para captar las preferencias en cada jurisdicción ante los grandes aparatos partidarios.

En especial eso se agrava cuando la delimitación de las circunscripciones territoriales es arbitraria, como ocurrió con la ley de 1951, oportunidad en que se unió en una misma circunscripción a barrios como Palermo, situado en la Capital Federal y Avellaneda, para evitar el triunfo del partido radical en algunos distritos, produciéndose el fenómeno que se conoce como *garrymandering*.

Las circunscripciones uninominales tienen reparos constitucionales en nuestro país cuando se trata de elecciones legislativas ya que el texto del artículo 45 de la Constitución establece que los distritos se corresponden con cada una de las provincias y de la capital. La única excepción es en la elección para presidente y vicepresidente ya que el artículo 94 establece el territorio nacional como distrito único.

La fórmula de representación proporcional fue establecida por primera vez entre nosotros para la elección de convencionales constituyentes de 1957 y posteriormente para las elecciones generales para diputados en 1963. Es el sistema que fija actualmente el Código Electoral Nacional (Ley 19.945) bajo la modalidad creada por el Belga Víctor D'hondt en 1899.

Se trata de un sistema de listas, de manera que los electores votan por una nómina ordenada de candidatos que presenta cada partido. Los votos alcanzados por cada partido se dividen por uno, dos, tres y así sucesivamente, determinándose una cifra repartidora o número base, por encima de la cual se ubican a tantas bancas como parciales haya obtenido cada partido.

Este es un tema de gran actualidad por los cuestionamientos frecuentes a la llamada “lista sábana” (en realidad es la lista bloqueada y cerrada la cuestionada). La lista sábana es otra cosa; es cuando se eligen distintas autoridades para distintas jurisdicciones en un mismo acto (concejales, diputados, gobernador, senadores, intendentes, etcétera) en boletas unidas por troquel o separadas por líneas punteadas a separar mediante cortes de tijera, etcétera.

En un país con forma de estado federal, como la Argentina, es menester destacar que la concurrencia o simultaneidad de elecciones para cargos nacionales y provinciales, no solamente se refleja la complejidad de las boletas, alargando las “sábanas”, sino también en los efectos que produce sobre el sistema de partidos (efecto “arrastre”).

En materia de cuestionamiento a las listas bloqueadas y cerradas es necesario advertir que todo el cambio de sistema electoral supone la opción por otro que también tendrá aparejadas otras consecuencias. Es del caso observar que en Brasil, donde el sistema electoral permite las “listas abiertas”, se ha planteado un fuerte debate acerca del debilitamiento que han sufrido los grandes partidos en los últimos años.

En los sistemas de “listas desbloqueadas”, los votantes tienen la opción de tachar el nombre de un candidato de la lista (tacha o borrarina) o de modificar el orden de los candidatos; de manera que, por ejemplo, el que está quinto puede llegar a pasar al primer lugar. Esa última alternativa se denomina “preferencia” y las modificaciones usualmente están limitadas en número.

En Argentina se utilizan en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Según **Sartori**, el voto de preferencia en la Italia de 1948-1992 fomentó un clientelismo excesivo hace unos años, reduciendo después las preferencias a una sola, para después eliminarla.

La última alternativa es el “panachage”, que es un sistema de “lista abierta” donde además de tachar algunos nombres, se pueden poner otros candidatos de otras listas, lo que en opinión de **Colomer**, expresada en su obra *¿Cómo votamos?* publicada en 2004, promueve una altísima competencia individual intrapartidaria. Se trata de un sistema que se utiliza en Suiza y que existió en Argentina desde 1912 hasta la década del cuarenta del siglo pasado.

5. Sistema electorales. Efectos

El Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, compilado por **Dieter Nohlen** junto a un grupo de importantes autores, publicado por el Fondo de Cultura Económica en el año 2007, demuestra que no todas las constituciones de nuestra región otorgan el mismo alcance a la expresión “sistema electoral”.

Así, por ejemplo, la Constitución del Perú del año 1993, en su artículo 176 da comienzo al capítulo XIII referido al Sistema Electoral con una amplia definición descriptiva de todo lo que habitualmente se denomina derecho electoral, régimen electoral o proceso electoral desde el sufragio hasta el contencioso electoral.

Existen también algunas concepciones restringidas en algunos textos que denominan sistema electoral a algunos aspectos que sólo conforman variables o modalidades, como suele ser el caso de confundirlo con la fórmula electoral mayoritaria o pro-

porcional, o con la forma en que se realiza la elección dentro de la fórmula mayoritaria, ya sea directa o indirecta, etcétera

Por eso también, no está demás aclarar que entre los sistemas o variables que tienen los sistemas electorales se encuentran **la forma de selección de candidatos, la forma de candidaturas y votos, la magnitud del distrito, las fórmulas electorales y el umbral**. Cada una de estas variables presenta a su vez distintas características y posibilidades.

De la combinación de todos los elementos expuestos, más algunas otras variaciones, surgen los sistemas electorales reales, de los cuales hay una variedad muy grande.

Rae, ha señalado que los electores expresan sus “**preferencias políticas**” en votos y según las cuales se pueden convertir votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno.

Ellos producen “efectos mecánicos” que surgen de la combinación de los distintos elementos o variables. Por ejemplo: la aplicación de la fórmula de representación proporcional D’Hondt para elección de diputados nacionales tiende a favorecer a los partidos más grandes en los cálculos de los restos o fracciones no enteras para la asignación de bancas. El “efecto psicológico” se produce cuando se renuevan apenas dos o tres diputados por elección en un determinado distrito, incentivando el “voto estratégico” o “voto útil” hacia los partidos con más posibilidades, con el fin de no “perder el voto”.

En este punto particular, la situación es muy similar a la que ocurre en España en la elección de diputados al Congreso, viéndose afectada de manera parecida la proporcionalidad en los distritos de baja magnitud. Creándose en los hechos “barreras mecánicas” del 20 o el 25 % de votos necesarios para obtener una banca.

Una de las maneras de corregir ese problema de representación sería elevar el número de integrantes de las asambleas, a los

efectos de aumentar la magnitud de cada circunscripción, definida por la cantidad de escaños a cubrirse.

Otro tema que hasta la fecha no ha merecido cuestionamientos constitucionales es la sobre-representación de las provincias chicas, en orden a una ley que les asignó un mínimo de cinco (5) diputados, generando efectos sobre el funcionamiento del sistema electoral en orden a la efectiva asignación de escaños de la Cámara de Diputados.

En cuanto al “umbral” o “barrera legal”, que en Argentina es del 3% por circunscripción, un fallo del año 2002, lo consideró una reglamentación razonable para asegurar la funcionalidad de un órgano colegiado sin que ello signifique conculcar la representación de las minorías. En el caso, la Izquierda Unida había obtenido el 2,8 % de los votos en el distrito Provincia de Buenos Aires.

6. Otras variables

No todos los autores están de acuerdo en que la selección de candidatos sea una variable, pero **Mainwaring** la incluye expresamente. En Argentina, el artículo 2° de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos 23.298, establece que sólo a través de los partidos se pueden presentar candidaturas a cargos públicos electivos.

La reforma constitucional de 1994 introdujo el nuevo artículo 38, referido a los Partidos Políticos, estableciendo allí que los mismos tienen “competencia” para la postulación de candidatos. En el caso “**Miguel Padilla**”, un miembro de esta Academia quería ser candidato independiente a diputado. En tal oportunidad se reconoció que el artículo de la Constitución dejaba una fórmula abierta a distintos sistemas posibles, pero que su determinación

y reglamentación formaba parte de la zona de reserva legal del Congreso y no de los jueces.

En la opción participativa entre candidaturas independientes o la implementación de un sistema de **elecciones abiertas, obligatorias y simultáneas**, el Congreso se inclinaría por esta última opción al sancionar la Ley 25.611 y establecerla para las categorías de Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados Nacionales. Todo esto ocurría durante la crisis de 2001/2002, mientras retumbaban en los pasillos del palacio del Congreso, del Palacio de Justicia y de los Palacios Ministeriales, los ruidos de las cacerolas.

Su primera aplicación fue en las elecciones legislativa de 2005, ya que en el 2003 el Congreso, después de sancionarla y de presentarse algunas controversias judiciales sobre su constitucionalidad, la suspendió “por única vez” (entre comillas). Fue como en algunas malas obras de teatro: debut y despedida.

Sólo 23 agrupaciones políticas de las 260 que intervinieron en los comicios generales llevaron a cabo efectivamente el proceso de elección abierta. En las restantes agrupaciones se procedió a la proclamación de una única lista presentada. Los datos de la realidad política son más fuertes que cualquier teoría. La participación ciudadana no alcanzó al 10% en todo el país.

Fue derogada a principios del año 2007, retornándose al sistema de la Ley Orgánica de Partidos Políticos 23.298 donde se establece la regulación de las elecciones internas para los cargos mencionados a través de las cartas orgánicas partidarias.

Las elecciones recientes demuestran que tras esa fracasada experiencia muy pocos partidos han realizado elecciones internas. Cuando declina la democracia interna se cumple así la “ley de hierro de las oligarquías”.

7. Parte final

Aun cuando es un tema sumamente complejo determinar si existe un “mejor sistema electoral”, ya que en el análisis de los sistemas políticos comparados también se suele cumplir el dicho popular en cuanto a que el césped del vecino siempre luce mejor que el césped del jardín propio, con el avance y profundización de los estudios sobre sistemas electorales, sobre todo a partir de la década de los noventa, algunos autores han marcado sus preferencias por algún sistema.

Lijphart realizó una importante investigación sobre 27 sistemas políticos comparados, clasificándolos en proporcionales y mayoritarios, prefiriendo a los primeros por entender que son “*consoasociativos*”, asegurando mayor estabilidad y una mejor convivencia política basada en el debate; por la misma razón prefiere el parlamentarismo al presidencialismo. **Sartori**, por su parte en su “Ingeniería Constitucional”, clasifica a los sistemas en “fuertes” y “débiles” en términos de los resultados que obtienen, manifestando su preferencia por los sistemas mayoritarios con doble vuelta.

El diseño o la modificación de un determinado sistema electoral no depende solamente de estudios científicos o de estadísticas, sino fundamentalmente de decisiones políticas difíciles de alcanzar con las mayorías ordinarias en sistemas democráticos. Muchos sistemas electorales se ha originado en las transiciones democráticas o han sido el resultado de muy fuertes consensos.

Claramente es un tema de la Constitución en cuanto a la conformación arquitectónica del poder, en cuanto a la formación de los órganos que darán expresión a la voluntad soberana mediante los actos de gobierno; de ahí también que sea natural que el derecho constitucional los determine, regule y reglamente.

Hemos definido a los sistemas electorales como “mecanismos”. Son en consecuencia “instrumentos”. Claro está, por ello, que no favorecerán ni a la democracia ni al “buen gobierno” allí donde las libertades y la participación política no se encuentren aseguradas.

Nuestra conclusión: **no hay ningún sistema electoral inocente; todos producen algún efecto. Todos favorecen y perjudican a alguien. El mejor sistema electoral depende de cada realidad y conveniencia política.**

Nuestra respuesta al interrogante planteado: **El sistema electoral legítimo y confiable es el que establece la Constitución.**

Concluimos con tres ideas finales:

- 1) **La política importa**, como lo señala un estudio de Latinobarómetro sobre 18 sistemas democráticos, por eso los sistemas electorales deben favorecer la participación.
- 2) **La confianza de los ciudadanos es un dato axial**. Los sistemas electorales deben ser comprensibles para los ciudadanos. Con entusiasmo presentaba Roque Sáenz Peña su reforma política invitando al pueblo a votar.
- 3) Cuando esto ocurre, como suele suceder en la mayoría de las democracias constitucionales, se cumple con la previsión de **Max Weber**: la soberanía reposa en la creencia generalizada sobre una determinada legitimidad.

OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

presentados por los Señores Académicos:

Académico Gregorio Badeni

Felicitemos al académico Dalla Vía por su comunicación. En el curso de ella ha hecho una concisa y clara descripción del sistema electoral argentino. Un análisis comparado de los sistemas electorales vigentes en otros países, y de algunos sistemas electorales que provienen del sector doctrinario. Pero básicamente comparto plenamente su punto de vista en orden a que el sistema electoral en definitiva es una técnica. Es una técnica indispensable para la existencia de cualquier organización política global, porque mediante esa técnica se determina cómo son designados los gobernantes y quién designa los gobernantes. La respuesta a esas dos preguntas varía en función, por supuesto, de las ideas políticas dominantes en cada momento de la historia de la humanidad, pero siempre en todas las organizaciones políticas hubo un sistema electoral, hasta los estados más autocráticos. También me parece muy atinada su mención a que no hay en abstracto un sistema electoral perfecto. Cada sistema electoral o los diversos sistemas electorales podrán adecuarse a ciertas sociedades y en ciertos momentos históricos de su existencia política, pero no hay un sistema electoral perfecto; de ahí que quizás nuestros constituyentes

al redactar el artículo 45 nuevamente revelaron su inteligencia al permitir que, a través de esa cláusula, se puedan insertar infinidad de sistemas electorales para la elección de diputados nacionales respondiendo así al dinamismo de la vida socio-política.

Académico Fernando N. Barrancos y Vedia

Felicito en primer lugar al Dr. Dalla Vía. Quiero decir que en el año 1988 publiqué en el Diario La Ley un artículo que se llama “La elección indirecta del Presidente de la Nación”. En ese artículo mío, han pasado bastantes años ya, quise demostrar que el sistema indirecto nunca había tenido problemas en nuestra historia constitucional, en los casi cien años que existió. Salvo en ese período breve de la Constitución del 49 donde pusieron la elección directa en forma absurda, en mi opinión. Además en los Estados Unidos hace más de doscientos años que existe el sistema de elección indirecta, es cierto que ha habido muchos intentos o proyectos para modificarlo pero nunca se modificó. El sistema de elección indirecta perseguía básicamente dos propósitos, uno la elección del pueblo, en segundo lugar, el mantenimiento del sistema federal de gobierno. Todo eso hoy en día puede parecer gracioso quizás, más en la Argentina, el sistema federal en los hechos casi no existe, pero también el Dr. Dalla Vía nos ha recalado que de acuerdo al sistema directo, actualmente en nuestro país cuatro jurisdicciones dominan el país. En consecuencia a los candidatos les conviene hacer propaganda o publicidad en esos cuatro y no perder el tiempo en los otros. Es decir todo sistema, como todos han dicho acá, tiene su pro y su contra, sus puntos favorables y sus puntos contrarios. No voy a decir que hay que volver al sistema indirecto pero sí que el sistema indirecto dio muchos resultados positivos en nuestra historia constitucional. Después de la reforma de 1994 los senadores ya no representan a sus provincias, representan

al partido político que tiene mayoría, lo cual es una barbaridad en mi opinión, es decir es otro ataque brutal al federalismo porque no hay representación federal hoy en día en el gobierno nacional. En segundo lugar la ley electoral, que entiendo está vigente dice que ninguna provincia envía menos de cinco diputados, es decir que de acuerdo a la selección numérica le tocaría dos o tres diputados, no, tiene cinco, otra distorsión total que nunca se ha reformado.

Académico Jorge Reinaldo Vanossi

El tema de la sobre-representación es un tema que se las trae, es complejo. Si se cumplieran las cláusulas constitucionales después de cada censo, tendría que hacerse la redistribución porque la población no crece de la misma forma en todas las provincias, en todos los distritos; hay migraciones internas, hay gente que cambia de domicilio y por lo tanto tiene que votar en otro lado. **El hecho cierto es que ya la Constitución del 53... la situación de las provincias poco pobladas porque como cada provincia elegía dos senadores puso una cláusula que decía que ninguna provincia podía elegir menos que dos diputados, porque ya había provincias si era en proporción a la población no hubieran elegido más de un diputado y hubieran tenido dos senadores.** En la actualidad hay realmente una violación al principio de igualdad política, donde la ecuación sería un hombre igual un voto, o un hombre o una mujer igual a un voto, porque para ser elegido diputado por la Capital Federal o la provincia de Buenos Aires hay que tener más de 160.000 votos y para ser elegido por las provincias patagónicas basta con un puñadito de votos, de modo que el voto de un patagónico vale muchísimo más que el voto de un ciudadano inscripto en los distritos grandes como Capital, Provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, incluso Mendoza entraría dentro de este esquema. **Hay una macrocefalia tremenda, hay una**

asimetría poblacional increíble desde el punto de vista ciudadano y el dato está allí instalado, para quien consagró esto por primera vez, para el sistema electoral en materia de diputados, fue para la Convención Constituyente Reformadora de 1957, fue un decreto ley del gobierno de facto de la revolución libertadora que le dio un mínimo de diputados a las provincias aunque no tuvieran, no ya las dos que fijaba la Constitución del 53, sino la que tuvieran. Ahí empezó, eso después se convirtió en ley y después nadie ha podido tocar eso porque en este país hay cosas que una vez que se establecen nadie las puede tocar nunca más. Una de las que no se pueden tocar, lamentablemente es esa. Y voy a poner un ejemplo que modifica en parte lo que pensábamos hasta ahora, la ciudad de Buenos Aires está sobre-representada, esto se cuida en silencio; no se dice; no se habla; no se conversa; nadie lo toca, pero en realidad estamos eligiendo un diputado más que el que nos corresponde. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, hablo de la población inscripta en condiciones de votar, los que estamos en el padrón, tendríamos que elegir uno menos pero por supuesto quién va a hablar de ese tema y lo mismo ocurre en las provincias, quién va a hablar en Tierra del Fuego o en Chubut, o quién va a salir a plantear este tema. He presentado ya tres veces, en la época que fui diputado para que se cumpla después de cada ascenso... Por supuesto duerme en un cajón de cada comisión y nadie habla y los que menos quieren hablar de eso son los de las provincias chicas y tampoco los de la Capital Federal. De modo que vamos a decir la verdad aunque duela.

Punto número dos: las primarias abiertas o las primarias cerradas. Las primarias abiertas en la poca experiencia que hubo cuando lo estableció la ley demostraron su fracaso, el FREPASO o Frente Grande primariamente la hizo acá en la ciudad de Buenos Aires y proclamaron antes el resultado de esa elección, cuando convocaron a esa elección dijeron que iban a hacer el paradigma, el modelo, los primeros en dar la lección cívica, de hacer una

primaria abierta para que cualquier ciudadano que no estuviera inscripto en otros partidos pudiera participar ¿saben qué ocurrió? la suma de votantes que concurrió a esa elección primaria abierta al pueblo de la ciudad de Buenos Aires fue menor que la suma de los afiliados de los partidos que componían el Frente Grande. Ni siquiera los afiliados de los partidos que habían formado el Frente fueron a votar. De modo que cuando se votó en el Congreso la derogación de las primarias abiertas y el restablecimiento de un sistema primarias cerradas nadie defendió ya a las primarias abiertas a nivel parlamentario, el problema está que las primarias cerradas tendrían que ser honestas, limpias, transparentes, con igualdad de oportunidades, etc. etc., lo cual en la práctica no es así y lo que es una aspiración que mi **directo** amigo Dalla Vía conoce que yo tengo de siempre, de crear toda la justicia electoral completa, con los juzgados de primera instancia inclusive, que estaban previstos en el proyecto original del año 63, tanto en el de Jorge Walter Perkins como el del Ministro Adrogué, y además acabar con este sistema donde la judicialización electoral es mínima, y la politización y ejecutivización de los procesos electorales es máxima, es decir tendríamos que concentrar todos los procesos electorales en la justicia electoral. Uruguay tiene su Corte Electoral; hasta México ha creado un instituto autónomo, que en los hechos ha demostrado ser bastante real; Costa Rica, etc. Acá todo el Ministerio del Interior tiene resortes tremendos por más que tengamos excelente Cámara Nacional Electoral, pero los jueces electorales de primera instancia son los jueces federales que tienen una secretaría electoral y necesitaríamos tener todo como fue originariamente previsto, independiente. Como está, ir al voto electrónico va a significar una alta peligrosidad. Los partidos chicos están entusiasmadísimos con el voto electrónico porque se sacan de encima el problema de los fiscales. Ese es un acto de ingenuidad porque los fiscales buenos o malos cumplen una función, creo que a los fiscales no deben entrenarlos en la lectura mecánica del Código Electoral lo que hay que entrenarlos es en cómo descubrir pillerías, trampas y basuras.

Pero con el voto electrónico, teniendo el Ministerio del Interior y tercerizando en quien se le de la gana, el tema de el recuento electoral, es decir del escrutinio, es un peligro. No nos olvidemos que Chávez en el primer referéndum, el de hace años a la noche había perdido, se retiraron los observadores, la Misión Carter, integrada por todos ex presidentes y a la mañana la gente se vio en la televisión que se habían invertido las cifras, había ganado, cambiaron una tecla y, por último, el tema de las listas bloqueadas mal llamadas listas sábanas que hay que desbloquearlas y que he bregado también por eso cada dos años reiterando el proyecto en ese sentido, en el doble sentido ... *panachage* porque en la Argentina cuando rigió tuvo algún resultado que fue positivo; fueron los caudillescos punteros barriales los que en el año '60, motivaron de que se eliminara esa alternativa, porque rigió hasta el '60. Luis María Drago en la primera elección, cuando Sáenz Peña dijo "quiera el pueblo votar" y alguien después dijo "sepa el pueblo votar" fue candidato por un partido que salió cuarto, el Mitrismo, ya muerto Bartolomé Mitre y quedaban los restos y rastros del Ministerio, pero era tan grande el prestigio del ex Canciller Drago por su gestión, su renombre, su personalidad, su jerarquía que la gente tachaba a Juan o a Pedro y ponía Drago, entonces los tres primeros más votados de esa elección histórica de diputados de 1902, fueron Vicente Gallo, Marcelo T. de Alvear y Luis María Drago. De otra forma Drago nunca hubiera salido porque el partido de él salió cuarto y solo entraban la lista primera y la segunda pero como se podía tachar y hacer *panachage* y sacar de una lista para poner en otra pasaba eso. Lo mismo ocurría con el cambio de orden en Córdoba en la época del '46 en la época que todavía se podía hacer. Sabattini, caudillo que había sido gobernador de la provincia y que tenía el control del aparato partidario hacía las listas donde ponía los de su sector en el orden que él quería, por lo general subestimandolo a Illia por una razón de celos que tenía y luego la historia dio la palabra final en sentido distinto. Y a los unionistas que perdían la interna porque el partido lo manejaba

al sabattinismo, salían relegados obviamente en el orden de lista. Pero qué pasa, en el momento de ir a votar la gente podía cambiar el orden y los candidatos unionistas y dentro del sabattinismo Illia, eran mucho mejores que los que Sabattini quería, entonces así salían Zabala Ortiz, Mauricio Lladarola, Illia. Incluso Lladarola salió dos veces, porque lo echaron de la cámara, los peronistas con mayoría de dos tercios, inventando un proceso como los que se inventan ahora estilo Patti, etc. lucharon y después Lladarola se presenta de nuevo y vuelve a la cámara. Es el hombre que dio el santo y seña de la revolución del 15 de septiembre a las diecinueve y treinta en el ceno de la cámara, a través de una cuestión de privilegio, diciendo que iba a hacer una grave denuncia, que al General Bengolo lo estaban envenenando que era el santo y seña para que Lonardi al día siguiente comenzara las operaciones. Otro caso importante es el de Repetto, en la gran polarización del 30 de marzo del '30 entre el socialismo independiente de Di Tomasso, Pinedo, Bunge, Giusti, etc. y el Irigoyenismo. El viejo partido socialista quedó tercero o cuarto, no tenía diputados, pero Repetto era tan respetado por su honestidad y laboriosidad que mucha gente tachaba y ponía Nicolás Repetto. Y salió Repetto. Y el último caso fue Santiago Carlos Fassi que era antipersonalista. El antipersonalismo en la Capital Federal no tenía en la década del treinta alternativas, chances; o se votaba por el socialismo o por el radicalismo cuyo comité nacional presidía Don Marcelo T. de Alvear. Pero la simpatía que despertó el Presidente Ortiz con su propósito de acabar con el fraude y de hacer elecciones libres, llevó a que Santiago Carlos Fassi se presentara por el antipersonalismo con la bandera de Ortiz, para defender a Ortiz, para que éste pudiera sanear la vida política. Entonces mucha gente que votaba por el socialismo, por el radicalismo también tachaba a alguien y ponía a Fassi que estaba en la boleta del antipersonalismo, y salió Fassi diputado. La lista bloqueada es una *contraditio adiето*... porque si se predica la participación, y que hay que participar, y que la ciudadanía participe, y se inventan veinte mil organismos

de participación, resulta que la paradoja está en que el acto máximo de participación del pueblo, que es ir a votar para elegir sus gobernantes. Hay que meter una boleta tal como está y aguantarse el orden en que está y con las basuras que puede haber debajo del que, como pabellón, cubre la mercadería, porque se busca el primer nombre y el segundo para dar una apariencia de potabilidad. El resto uno no sabe lo que va adentro.

Académico Alberto Dalla Vía

Quiero agradecer todos los comentarios, son muy enriquecedores, es un tema muy rico y que a veces no hay más remedio que exponer esquemáticamente. Quería detenerme en algo que mencionaba el Académico Vanossi, porque yo no entré en los sistemas de votación, entré en los sistemas electorales sin embargo me parece un tema muy importante ya que el doctor Vanossi lo mencionó de manera tan oportuna y creo que ahí tenemos un problema grave en la Argentina, sobre todo a raíz de lo que hemos tenido en la última elección presidencial, y creo que tenemos un problema grave en tener tan concentrada las decisiones de un tema como este en los organismos políticos. Mayorías muy altas en la cámara de diputados para reformar el sistema electoral, el Congreso, además con la composición política de este momento uno tiene que pensar que es una ingenuidad creer que quien gana las elecciones con un determinado sistema va a hacer algo para cambiar, y en el medio tenemos problemas de pérdida de confianza de los ciudadanos. Entonces creo que buena parte de este problema está en los sistemas de votación. Menos académicos y dignos de estudio profundo que el sistema electoral. No son cuestiones menores como qué tipo de boleta, qué tipo de urna y qué tipo de padrón utilizamos. Y en esto también coincido con el Dr. Vanossi, no lo he dicho en mi exposición porque me cabe una suerte de

inhibición gremial, no puedo hablar de darle más facultades al Poder Judicial pero sí, no puedo dejar de apuntar que en un sistema con reelección presidencial, que el Ministerio del Interior tenga el presupuesto en materia de elecciones resulta inconveniente. Los ejemplos que señaló el académico Buscaglia, sobre México, que tiene presupuestos multimillonarios después de los tiempos del PRI destinados a tratar de mantener su sistema democrático; muchos países de América Latina han advertido lo importante que es la especialización de este tipo de sistema y han invertido en ella. Pero darle el manejo presupuestario al poder ejecutivo en época de elecciones representa un defecto institucional a contra mano de las tendencias de especialización de los tribunales electorales de la región. Estas son nuestras realidades y creo que esto merece una reflexión y una atención. Yo debo decir como juez, temo que no se corrijan las deficiencias de la última elección y temo tener que vivir una elección en condiciones similares, sobre normas que no podemos modificar pero en un contexto económico, social tal vez peor o más dificultoso. El más elemental sentido común dice que no podemos tener una elección en donde se demoró tanto –y todas estas cuestiones técnicas, como revisión del sistema de boleta– la revisión de la formación de autoridades de mesa. Son aspectos esenciales porque al ciudadano común es muy difícil darle una respuesta vinculada con el nivel de conocimiento profundo que le pueda dar un Botana, Serrafero, explicando los alcances de los sistemas. A veces son cuestiones mucho menores y sin embargo son mucho más graves sobre la confianza sobre este tipo de sistemas.

Académico Gregorio Badeni

Felicitamos nuevamente académico Dalla Vía y a todos los Académicos que intervinieron con un nuevo aplauso.