

## SISTEMA ELECTORAL

En un sentido amplio se habla de “sistema electoral “ para hacer referencia al conjunto de temas Relacionados con la integración de los órganos de gobierno por procedimientos electivos. Por lo tanto, el concepto está referido a las normas que regulan la ciudadanía, los partidos políticos, las bases del sufragio, la emisión del mismo, los órganos electorales, los recursos contra sus decisiones y al sistema electoral en sentido restringido. Con un alcance restringido se ha convenido en el Derecho Electoral reservar esta denominación a las reglas que establecen la forma en la que han de ser asignados y distribuidos los cargos electivos, en un régimen electoral determinado.

### 2. Objetivos

En este trabajo abordaremos el tema con un alcance restringido para procurar desarrollar las normas que regulan en Argentina la adjudicación de los cargos electivos en los planos nacional y provincial y analizar l impacto sobre el funcionamiento del sistema político y la calidad de la democracia de distintos sistemas electorales . Asimismo, se analizan las demandas de reforma del sistema electoral , las propuestas de sistemas alternativos, su factibilidad en términos de las restricciones que establece la Constitución Reformada de 1994 y su eventual impacto sobre la representación política, la relación entre la ciudadanía y los partidos políticos, y la gobernabilidad.

#### I Parte

1. Los rasgos fundamentales del sistema electoral vigente para la designación de los legisladores nacionales.

La fórmula electoral vigente es el sistema d’Hondt de representación proporcional con una barrera del 3% del patrón electoral. Este sistema se aplicó por primera vez en las elecciones de constituyentes en 1957 y rigió a partir de las elecciones para diputados de 1963, con una barrera del 8 % hasta las elecciones del 973. Un análisis del efecto de sistemas electorales alternativos en el período 1973-1985 puede encontrarse en Alejandro Corbacho (1988) y en Ernesto Cabrera (1991)[1].

El sistema de mayoría simple con lista plurinominal se aplicó hasta 1912 (la excepción es la elección de 1904 con circunscripciones uninominales), La ley Sáenz Peña impuso el sistema de lista incompleta o de los 2/3 que se utilizó desde 1912 hasta 1962, con la excepción del período 1951-54, en el que hubo circunscripciones uninominales con mayoría simple.

El país está dividido en 24 circunscripciones plurinominales (las provincias, que son el resultado de factores de orden histórico, geográfico y administrativo ). La lista partidaria es cerrada y bloqueada, con posibilidad de corte de boletas. En los distritos grandes, la práctica del corte de boletas se ha acentuado en las sucesivas elecciones. La combinación de la fórmula electoral -representación proporcional- con listas plurinominales cerradas favorece un mayor número de partidos, hecho que concuerda con la organización federal del Estado argentino, al mismo tiempo que privilegia a los partidos frente al elector.

El sistema vigente en materia de representación, establecido en la Constitución Nacional, toma como base el factor poblacional. Sin embargo, la ley 22, 847 de convocatoria a elecciones de 1983 alteró ese principio, ocasionando la sobrerrepresentación de los distritos menos poblados. La referida ley combina dos elementos: a) un plus de 3 diputados por provincia y, b) un mínimo de representación provincial en la Cámara de Diputados. Ese mínimo concierne a la representación que las provincias tenían en 1976 y al mínimo de 5 diputados por provincia establecido por la ley. La actual desproporcionalidad en la relación votos-escaños se debe en medida muy limitada al sistema d’Hondt utilizado. Es, sobre todo, el producto del tamaño de los distritos y el número de escaños preceptivos con independencia de la densidad demográfica de las provincias. Fruto de la estrategia del régimen militar para contrarrestar el eventual triunfo del peronismo con los partidos

menores de origen provincial, la ley rompió el equilibrio establecido en la Constitución Nacional de 1853. Ese equilibrio está asegurado en el Senado de la Nación, ya que los representantes de las provincias más pobres y despobladas pueden contrarrestar el peso demográfico que en la Cámara de Diputados tienen los distritos mayores. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el 50 por ciento de los senadores representa aproximadamente el 15 por ciento de la población, dato que da una idea clara del peso que en esa Cámara adquieren menos pobladas.

A lo largo de dos décadas el Congreso no ha resuelto este problema que distorsiona el principio constitucional de un “hombre/ mujer, un voto” Y éste es uno de los problemas prioritarios al que una reforma electoral debe dar respuesta. Lograr una mejor representatividad de los ciudadanos implicará redefinir el tamaño de los distritos sobre la base del censo general de población. Esta es una tarea pendiente si se quiere mejorar la calidad de la representación y, en particular, atender a los potenciales problemas de gobernabilidad que pueden originarse en un sistema presidencialista en el que la victoria de fórmula presidencial se decide en los distritos grandes tras la supresión de la elección indirecta vigente hasta 1994. La provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires (un distrito incrustado en la provincia del mismo nombre), las provincias de Santa Fe y Córdoba representan el 65% de la población. No obstante, la composición de la Cámara de Diputados sobrerrepresenta a los distritos menos poblados que con el 30% de la población acceden a aproximadamente al 45 % de las bancas. Esta situación puede ser una ventaja para un presidente con arraigo político en esos distritos, pero se convierte en una camisa de fuerza para el que no lo tenga y puede potenciar los conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso toda vez que el Ejecutivo no coincida con las demandas de los representantes de esos distritos ni tenga capacidad de disciplinarlos. [2]

Las principales críticas a los “males” que se imputan al sistema electoral vigente pueden resumirse en : 1) restringe la libertad de los electores; 2) elimina la autonomía e independencia de los representantes al favorecer la disciplina partidaria ya que el elegido debe su banca fundamentalmente al hecho de haber sido elegido por su partido; despersonaliza la relación entre representantes y representados. El votante se ve forzado a otorgar su voto a una lista partidaria plurinominal y su decisión suele ser una función de su preferencia por el llamado “cabeza de lista” o de su preferencia partidaria, con independencia de los candidatos que integren la lista en su circunscripción o distrito electoral. Las malformaciones de las listas llamadas “sábana” han sido el blanco de la crítica y el eje en torno al cual gira la demanda de reforma en la sociedad.

## 2. El debate sobre la reforma electoral

La evaluación institucional de la representación política en la Argentina tiende a destacar distintos problemas: la distribución desproporcional de los escaños en la Cámara de Diputados, las renovaciones intermedias de las Cámaras, la falta de participación del elector en la confección de las listas y la distancia entre electores y elegidos producida por las denominadas “Listas sábanas” en las que elector se ve obligado a elegir candidatos desconocidos.

Tradicionalmente, el debate sobre la reforma del sistema electoral giró alrededor de temas, que como la elección directa de presidente y vicepresidente y de senadores, así como la diversidad en los tiempos de los mandatos del ejecutivo y de los legisladores o la ausencia de senadores por la minoría, encontraron respuesta en la Constitución Reformada de 1994 que consagró el principio de elección directa, unificó los mandatos en cuatro años e instauró un tercer senador por la minoría. No obstante, en el contexto político de la instauración democrática se reactivaron otros temas, particularmente los referidos a la calidad de la representación, asociada ésta con la participación del elector en la confección de las listas partidarias y con su conocimiento directo de los candidatos, postura ésta última que en muchos casos lleva implícito el cuestionamiento mismo del principio de representación proporcional y su sustitución por otro, mayoritario. Se fue

forjando un amplio consenso en la dirigencia política acerca de la necesidad de reformar el sistema electoral, tanto en la jurisdicción nacional como en las jurisdicciones provinciales.

En el plano provincial, problemas de gobernabilidad asociados a la adopción de sistemas electorales como el doble voto simultáneo y acumulativo DVSA (llamado ley de lemas) emergieron como nueva preocupación incluso en provincias que adoptaron ese sistema, como es el caso de Santa Fe, provincia en la que se adoptó el DVSA en 1990.[3] Asimismo, la necesidad de reforzar la transparencia y la integridad del proceso electoral encontró en Santa Fe un leading case dado que en las elecciones de 1995 debió recurrirse al recuento manual de los votos cuyo resultado final dio la victoria al candidato a gobernador que según los cómputos oficiales había perdido. Es por esta razón que se decidió incluir a Santa Fe entre los estudios de casos que se enmarcan en este proyecto.

Este consenso difuso sobre la necesidad de la reforma electoral es el resultado del generalizado descrédito de los partidos políticos tanto en plano nacional como en las administraciones provinciales.

En efecto, en las provincias se perpetuaron gobiernos de familia que, además de consolidarse gracias a un federalismo fiscal inequitativo que les aseguró cuotas crecientes en la coparticipación federal y asistencia especial con fondos reservados durante la administración Menem, se beneficiaron de un sistema de representación mayoritario, incluso en aquellas provincias con sistemas electorales proporcionales. Esto último fue posible debido al tamaño pequeño de los distritos sumado al hecho de la renovación parcial de las legislaturas. Una vasta demanda social, acentuada por el efecto multiplicador de los medios de comunicación social, reclama redefiniciones drásticas en los partidos políticos, en la selección de los candidatos, las fórmulas de escrutinio, el control de los procesos electorales y la organización de la vida partidaria. Las iniciativas de reforma en el plano nacional, provincial y en la Ciudad de Buenos Aires, ponen de manifiesto la preocupación de los partidos y la importancia que el tema ha adquirido en la opinión pública.[4]

Una sociedad sin tradición de reflexión sobre las instituciones políticas comenzó a discutir a lo largo de los años transcurridos en democracia acerca de las distorsiones introducidas por la ley de convocatoria a las elecciones de 1983 en el sistema de representación, los problemas del Código Electoral anacrónico, el financiamiento de la actividad partidaria y el sistema electoral en sentido estricto – candidaturas y transformación de votos en bancas- en términos hoy comunes a los países democráticos, con independencia de los grados de consolidación de las instituciones.

### 3. El Problema: ¿para qué reformar el sistema electoral?

Por cierto, los sistemas electorales no son neutrales y tampoco son perfectos, y por tanto, no necesariamente producen los efectos buscados. El caso italiano ejemplifica bien el intento malogrado de inducir una fuerte bipolarización capaz de asegurar la gobernabilidad. Se formaron, como se pretendía, dos grandes bloques políticos de izquierda y de derecha, rompiendo el hábito anterior de formación de coaliciones gubernamentales en torno al centro y ha habido, por fin, alternancia. No obstante, en contra de las intenciones hay ahora más partidos en el Parlamento que nunca antes y todos los gobiernos que se han formado desde 1994 son de coalición.

Sin embargo, lo que importa destacar es la necesidad de tener claro los objetivos que se buscan. Para qué reformar es una cuestión que trasciende los límites de la sistemática electoral. La capacidad de integración política de la democracia no es ajena a las características del régimen electoral y, en general, la legislación electoral suele ser el reflejo más o menos fiel de conflicto político. Como lo fundamenta Dieter Nohlen en su obra *Los sistemas electorales en el mundo* (Nohlen, 1981), los sistemas electorales tienen una importancia decisiva en el plano de la

competencia entre partidos y afectan las estrategias de los electores y de los políticos( Sartori, 1985;Lijphart,1984)

La sociedad argentina reclama cambios en el funcionamiento del sistema político y un mayor control sobre los políticos. La reforma electoral ha sido cargada de expectativas excesivas y se le atribuyen efectos taumatúrgicos. No obstante, si bien no es el remedio para todos los males que aquejan a la política argentina como suele difundirse en los medios de comunicación social, es uno de los ejes clave de la reforma política. Debe tenerse en cuenta que al mismo tiempo que la ciudadanía desconfía de la política y los políticos, tiene demandas exigentes hacia éstos. Entre esas demandas, la de mayor participación y conocimiento de los candidatos no puede ser ignorada ya que pone de manifiesto un interés en la política al que el sistema electoral puede y debe dar respuesta. El mapa político electoral argentino en el plano nacional en las elecciones presidenciales ha arrojado un sistema bipartidista en 1983, que se transformó en 1995 en uno de tres partidos mayores y partidos menores y en 1999 adoptó un formato bipolar integrado por la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (UCR ,el Frepaso y partidos menores a la izquierda del espectro político), la Concertación Justicialista por el Cambio ( PJ) que juntas alcanzaron el 83% de los votos positivos. Cabe notar el crecimiento de las fuerzas de centro derecha que en 1999 alcanzaron el 13% de los sufragios con la coalición denominada Alianza Acción por la República, dato que no permite determinar si ese caudal electoral dará lugar a un importante tercer partido nacional o si será usufructuado por alguno de los partidos o coaliciones mayoritarias. La particular fluidez al esquema de coaliciones posibles aconseja cautela en las medidas de reforma del sistema electoral . En casi dos décadas de democracia, el sistema de partidos sigue siendo fluido y en proceso de estructuración, como puede observarse en el cuadro a continuación.

. En el período 1995-1999 se observa el pasaje de un esquema de tres partidos mayores a la bipolarización que, sin embargo, está a 10 puntos de distancia de la alcanzada en 1983, dato que refleja el crecimiento de las fuerzas de centro derecha antes señalado. En las elecciones a diputados nacionales se constata la tendencia a la disminución de los votos logrados por los partidos mayores en la sucesivas elecciones. En efecto, ambos pasan de un 86,7% en 1983, al 74% en 1989 y el 68,5% en 1995. Los resultados de 1999 reflejan la bipolarización creada por la conformación de la Alianza.

En estas condiciones, no parece sensato modificar en el plano nacional el principio de representación proporcional vigente que da cabida al pluralismo creciente en la sociedad. El índice de partidos efectivos no ha superado el 2.4, lo que indica que no estamos en presencia de un sistema fragmentado en el Poder Legislativo. Por otra parte, los términos “representación proporcional” y representación mayoritaria”, como observa Nohlen, no deben entenderse como sistemas, sino como principios que señalan dos concepciones fundamentales de la representación política. La elección mayoritaria y la elección proporcional son dos polos opuestos de una serie continua de sistemas electorales que Nohlen representa en una línea recta en cuyo punto medio está el cero. En las proximidades del cero aparece una zona intermedia que corresponde a aquellos sistemas electorales cuya categorización es difícil. Para decidir cuál es la calificación que corresponde en el continuo a un sistema electoral determinado, es imprescindible analizar los diversos elementos que permiten caracterizarlos y la forma en que ellos se combinan. En esta categorización juega un papel fundamental el tamaño de las circunscripciones territoriales y el número de bancas atribuido a ellas. Hay por lo tanto, tantas formas de representación proporcional y mayoritaria como sistemas aplican estos principios de representación.

A la hora de evaluar un sistema electoral es preciso tener en cuenta que los sistemas electorales cumplen diversas funciones. Por lo tanto, la adecuación de un sistema electoral a los objetivos que se buscan no puede evaluarse a partir de una dimensión de análisis, sino de varias cuya

importancia varía acorde con el contexto político de la reforma. Hay cuatro dimensiones que se plantean en los debates internacionales sobre el funcionamiento de los sistemas electorales[5]:

i) la representatividad, en el sentido de reflejo de la diversidad de intereses en la sociedad y de orientaciones de política pública en el Congreso ( el criterio es la proporcionalidad entre votos y bancas);

II) la concentración o eficiencia, entendida como agregación de intereses sociales y orientaciones de política pública con miras a garantizar la capacidad del gobierno de gobernar( el criterio es la formación de mayorías en el Congreso y la reducción, por ende del número de partidos )

iii) La participación , en el sentido de la influencia que el elector pueda ejercer no sólo en la elección de un partido, sino también, de los candidatos ( el criterio es la forma de la candidatura y de votación y el tamaño de la circunscripción )

iv) Por último, un criterio menos importante, pero no por ello desestimable, es la simplicidad del sistema electoral en lo que se refiere a la comprensión y transparencia de su funcionamiento y su manejo, tanto por parte de los electores como por parte del organismo encargado de organizar la elección.

Resulta claro que un sistema electoral, cualquiera sea, no puede maximizar simultáneamente todas estas funciones. No se puede maximizar la representatividad y la gobernabilidad, a la vez.. La idea de una proporcionalidad lo más rigurosa posible perdió vigencia como meta para la elaboración de sistemas electorales tras la experiencia de la República de Weimar y el derrumbe de las democracias. Los sistemas electorales clásicos ( por un lado el sistema inglés de mayoría relativa o la versión francesa de mayoría absoluta y, por otro, el sistema proporcional puro) optaron por privilegiar una función – la eficacia o la representatividad, respectivamente. Las reformas más recientes buscan una relación más equilibrada entre la representación, la concentración o eficacia y la participación (la libertad del elector vis a vis la decisión del partido). Este desideratum suele conducir a sistemas electorales muy complejos como es el caso del sistema electoral italiano al que se hizo referencia ut supra.

El sistema proporcional personalizado alemán ofrece un buen ejemplo de este intento por dar respuesta a distintas funciones y por esta razón se ha convertido en un marco de referencia obligado y desempeñado un papel importante en un sinnúmero de reformas , como por ejemplo, la última reforma electoral realizada en Bolivia y la reforma electoral en Venezuela . En Venezuela regía un sistema de proporcionalidad imperfecta en circunscripciones plurinominales , con la adjudicación adicional de una cierta cantidad de bancas compensatorias en el nivel nacional. El blanco de la crítica a ese sistema electoral vigente desde 1946 fueron las listas cerradas y bloqueadas ( las denominadas listas”sábana”) que contribuían a favorecer el desconocimiento por parte de los electores, de los candidatos.[6] El sistema alemán fue el modelo seguido en la propuesta de reforma del Consejo para la Consolidación de la Democracia en los años ‘80 en Argentina durante el gobierno de Raúl Alfonsín. En efecto, este sistema electoral presenta una solución al dilema de mantener la proporcionalidad en la distribución de las bancas y personalizar el voto, al mismo tiempo que, al establecer una barrera legal relativamente alta—el 5% del padrón del distrito—apunta a lograr la concentración o eficacia reduciendo el número de partidos en el Parlamento.[7] En este sistema, el elector tiene dos votos: uno para el candidato de su distrito y otra para la lista plurinomial partidaria tomando al país como distrito único.

El reparto de todos las bancas que componen el Bundestag o Cámara Baja es proporcional a los votos logrados por cada partido a nivel nacional. Los cargos uninominales ( bancas directas) son asignados , una vez determinada la cantidad de escaños que corresponde a cada partido. Los candidatos electos en las circunscripciones uninominales logran ocupar los primeros puestos (



bancas) que le correspondieron al partido según el reparto proporcional, alterando de este modo el orden de la lista del partido. En el sistema alemán, la cantidad de circunscripciones uninominales corresponde a la mitad de diputados por elegir. Si un partido obtiene más bancas en esas circunscripciones que las que le corresponden según los votos alcanzados por la lista del partido, los retiene, de tal manera que el total de bancas aumenta temporalmente.

En América Latina, con la excepción de Chile, que emplea un sistema binominal[8], se elige según el principio de representación proporcional establecido en la mayoría de los países entre 1930 y 1960. La observación comparada pone de manifiesto que los sistemas electorales son relativamente estables en lo que respecta al principio de representación. En los países en los que hubo cambios, éstos generalmente se asociaron a acontecimientos excepcionales, tales como un cambio de régimen.

Asumiendo el supuesto de que el principio de representación proporcional no será modificado en la elección a diputados nacionales, que el desideratum de una reforma es mejorar la representación hoy distorsionada- ya sea por la sobrerrepresentación de los distritos menos poblados o por la malformación de las listas sábana, y que la Constitución Nacional establece un número fijo de legisladores, el dilema que se presenta es cómo personalizar el voto manteniendo el principio de representación proporcional, teniendo en cuenta como restricciones adicionales: el tamaño variable de los distritos, la renovación parcial de la Legislatura cada dos años y la disposiciones constitucionales que establecen un número fijo de legisladores y que en su art. 37 defiende” la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios y estipula que esos objetivos deben plasmarse en “acciones positivas” en las disposiciones legales sobre los partidos políticos y régimen electoral”[9]

4. Las alternativas a las “listas sábana” El reclamo de los ciudadanos por una mayor participación ha convertido a las listas “sábana” en el blanco de una crítica que deposita en ella todos los vicios del sistema de representación política. Esta es la demanda de reforma del sistema electoral que tiene más eco en la sociedad. y más difusión en los medios de comunicación. La sobrerrepresentación de los distritos menos poblados no se ha convertido en una cuestión para la opinión pública. Los aspectos referidos al papel del poder Judicial en materia electoral y la necesidad de garantizar la autonomía e independencia de un fuero electoral especializado y con competencia independiente, dotado de los recursos humanos y económicos hoy dispersos en diversos órganos administrativos con competencia electoral no han alcanzado tampoco a convertirse en una cuestión más allá de los círculos académicos o políticos interesados en el tema.

#### 4.1 ¿Qué son las “listas sábana”?

La calificación de “sábana” a las listas tiene más de un significado. Se denominan así las listas grades( de más de 10 candidatos), las listas cerradas y bloqueadas (que no permiten incorporar otros candidatos o establecer preferencias entre los integrantes de la lista) y a las listas de elecciones concurrentes en las que los ciudadanos deben elegir en un mismo acto a candidatos para ocupar distintas dignidades.

Si por listas sábanas se entiende listas de gran tamaño en las que el elector desconoce a sus integrantes, éste es un problema que afecta sólo a la provincia de Buenos Aires y a la ciudad de Buenos Aires El 60% de los diputados nacionales son elegidos en listas pequeñas o medianas. Córdoba y Santa Fe se sitúan en el límite superior de las circunscripciones medianas, mientras que el resto de las provincias no supera el umbral de las cinco bancas; umbral a partir del cual comienza a tener efecto la proporcionalidad en la relación votos-bancas. Se trata de un problema porteño y bonaerense. La ciudad de Buenos Aires elige 13 o 12 diputados ( la mitad de 25) y la provincia de Buenos Aires 35 de un total de 70, Córdoba elige 9 ( la mitad de 18) y Santa Fe 10 ó

9 ( la mitad de 19). Las veinte provincias restantes presentan un panorama diferente. En ocho distritos se elige entre 5 y 3 diputados (Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Chaco y Misiones).

Los doce distritos restantes – que son los menos poblados- eligen 3 ó 2 diputados : Catamarca, Jujuy, La Rioja, San Juan, San Luis, La Pampa, Chubut, Formosa, Neuquen, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Estos datos ponen de manifiesto que la renovación parcial de los diputados ( 128 ó 129) cada dos años se compone de 47 ó 48 elegidos por lista sábana , 18 ó 19 a través de listas medianas y el resto –la otra mitad aproximadamente, resulta de distritos que eligen entre 5 y 2 diputados.

Dada la variedad de tamaño de los distritos cabe preguntarse si acaso se pueden establecer diferencias entre la calidad de un diputado conocido, elegido en una lista de dos candidatos, en una provincia pequeña y un diputado desconocido, integrante de una lista de 35 candidatos en la provincia de Buenos Aires.

Los distritos chicos per se no han generado una mejora en la calidad de la representación. El malestar en las provincias con los políticos y la política acompaña el clima de opinión nacional, y es independiente del tamaño de las listas. Debe tenerse en cuenta que las elecciones forman gobiernos pero no proveen de mecanismos de control que garanticen la necesaria accountability de los funcionarios electos. Sin embargo, cabe reconocer que será un incentivo para que los partidos políticos en los distritos grandes mejoren la calidad de la oferta partidaria

#### 4.2 Las alternativas a la "lista sábana"

Una alternativa es **la reducción del tamaño de las circunscripciones**, procedimiento que podría lograrse a través del redistritamiento y consiguiente división en circunscripciones electorales más pequeñas.

En la Ciudad de Buenos Aires podrían ser dos, en la Provincia de Buenos Aires cinco. Debe tenerse en cuenta que listas pequeñas significa sacrificar la proporcionalidad, principio cuyo sostenimiento permite la expresión del pluralismo presente en la sociedad argentina. No obstante, con esta alternativa, los partidos políticos tendrían como incentivo colocar candidatos que tengan buena imagen ante el electorado, que sean conocidos en la circunscripción que representan y que conserven cierto arraigo con ese territorio electoral. Induciría pues a una selección meritocrática de los candidatos. No obstante, cabe preguntarse si los candidatos que tienen la mejor imagen habrán de ser necesariamente los mejor preparados , o simplemente los más conocidos en cuyo caso, la necesaria renovación de la dirigencia que hoy la sociedad reclama, podría resultar un fiasco a la hora del desempeño de sus mandatos. Esta observación cabe también para la uninominalidad como caso de mayor identificación del elector con el elegido o de máxima personalización del voto.

*La Constitución nacional tiene muy pocas referencias al sistema electoral* .No establece de manera expresa que los diputados deban ser electos en cada distrito con un mismo sistema electoral. La ventaja de adoptar la alternativa de dividir las circunscripciones grandes frente a otras que implican desbloquear la lista( voto de preferencia o sistema de tachas o panagage) es que a diferencia de éstas últimas , la división en circunscripciones más pequeñas no debilita el rol de la organización central de los partidos en la nominación de los candidatos.[10] En efecto, abrir o desbloquear las listas partidarias con el objetivo legítimo de renovar la dirigencia partidaria puede contribuir a la desestructuración de los partidos a través del fraccionalismo, la exacerbación de la competencia interna y la elevación de los costos de las campañas electorales.

La experiencia comparada – los casos de Perú y Brasil- muestran el impacto negativo del desbloqueo de las listas sobre el sistema de partidos. Debilitar a partidos débiles no es una buena solución al problema de la representación política y lo es menos, aún, cuando el sistema de partidos es fluido y está en proceso de conformación, con alta volatilidad del voto en algunos

distritos . La conflictiva situación interna de los partidos , los bloqueos en los procesos de renovación de las dirigencias , la digitación de candidaturas , la consideración inequitativa del derecho de las minorías y, en general, la falta de transparencia de la vida de los partidos, alimentan críticas justificadas. En pos de ese objetivo se deposita en la legislación electoral una función que excede sus alcances.

Las propuestas que optan por la implantación de un principio de representación mayoritario en circunscripciones uninominales implican un cambio en el principio de representación que ataca una tradición de integración efectiva de las minorías en el sistema político y la expresión del pluralismo y que, además plantean el problema de cómo aplicar la ley de coutas para la designación de los candidatos.[11] Cabe notar, además , que dado el tamaño variable de las circunscripciones, su aplicación, si no se modifica el número actual de miembros de la Cámara de diputados(257), llevaría a una situación de extraordinaria disparidad en la cantidad de votos necesario para obtener una banca en cada distrito. Piénsese en la diferencia en el tamaño de las circunscripciones uninominales resultante del tamaño variable de los distritos. Esta situación podría corregirse si la distribución de las bancas se opera sobre la base de la proporción de votos obtenida por cada partido—los candidatos son candidatos de los partidos y no candidatos independientes- que ha superado la barrera del 3%, y la adjudicación a los candidatos por circunscripción de las bancas obtenidas por el partido se hace teniendo en cuenta el porcentaje de los votos logrado por el candidato en cada circunscripción y no sobre el total de los votos obtenidos. Se lograría de este modo un sistema de representación proporcional personalizado pero esto obligaría a el redistritamiento en cada distrito para definir las circunscripciones uninominales. Y como es sabido, el redistritamiento es el aspecto más conflictivo a resolver entre los partidos políticos. A ello se agrega otra restricción y es la que establece la constitución al requerir mayoría de los dos tercios para votar leyes electorales.[12]

La ilusión del diputado propio no rompe con el monopolio de las candidaturas por parte de los partidos, objetivo implícito o explícito en muchos de los defensores de la uninominalidad. El problema se traslada al terreno más acotado de la circunscripción, en vez de todo el distrito. Por otra parte, el legislador se encuentra sometido al dilema que plantea la necesidad de mantener la disciplina partidaria y satisfacer las demandas del electorado de su circunscripción. Esto crea un problema de disciplina partidaria que eventualmente pueden paralizar la actividad legislativa y debilitar al Ejecutivo en un sistema presidencialista como lo es el argentino.

En el caso inglés, la uninominalidad en un sistema parlamentario es condición del mantenimiento del bipartidismo y está asociada a un alto grado de disciplina partidaria que asegura la estabilidad del gobierno, así como a la vigencia del precepto de que “ el que gana gobierna y ,el que pierde ,controla”. El elector en este sistema se ve inducido a votar por uno de los principales partidos si no quiere desperdiciar su voto, lo que muestra que tampoco en este caso la libertad del elector es completa.[13]

Otra de las alternativas que han surgido en el debate electoral considera a los sistemas mixtos o segmentados—que combinan un principio de elección mayoritario con un principio de elección proporcional- ( Italia, Japón, Nueva Zelandia, México) o segmentados, que mantienen un principio de representación pero otorgan dos votos, uno por lista de distrito y otro por circunscripciones plurinominales, como fue el caso de la mayoría de los proyectos presentados para la elección de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Resulta claro la alternativa de un sistema mixto o segmentado sólo puede aplicarse en los distritos grandes y que de ser un sistema mixto, no habría de ser necesariamente una renovación por mitades para evitar que continuáramos con listas mayores de 10 candidatos. Así, por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, de adoptarse un sistema mixto, se puede renovar las tres cuartas partes de las 35 bancas en



circunscripciones uninominales y la cuarta parte en lista de distrito. Un primer paso a dar en la dirección de mejorar la participación del elector y personalizar su voto, manteniendo la representación proporcional, consistiría en dividir las circunscripciones de tamaño grande. Si acorde con los resultados del censo se modificaran la representación territorial de conformidad con la letra de la Constitución, el margen de maniobra sería mayor dado que aumentaría el número de diputados nacionales a elegir considerablemente- asumiendo el supuesto de que no se disminuirían las bancas que cada distrito tiene asignadas en la actualidad-, pero esto entrañaría un aumento en los costos para sostener las legislaturas. Por cierto, la supresión de la renovación parcial de la Cámara de diputados o del número fijo de diputados, exigen de una reforma constitucional, asunto que requiere de un consenso calificado. Una nueva reforma constitucional no es considerada oportuna ni conveniente en el presente contexto político.

El caso mexicano ilustra la voluntad política de la dirigencia de consensuar el redistritamiento acorde con los datos censales para elegir las tres cuartas partes de sus legisladores en circunscripciones uninominales y la cuarta parte restante por listas partidarias considerando al país como distrito único. Pero en ese caso, la prolongada vigencia de un partido hegemónico abrió las puertas gradualmente al pluralismo y este dato fue decisivo en el logro de los consensos partidarios.

### **5. Las internas abiertas**

La opción por el mecanismo de las internas abiertas para la elección de diputados nacionales[14] considerado por muchos como una alternativa para mejorar el criterio de selección de los candidatos y la consiguiente malformación de las listas, achicar la brecha entre electores y representantes y contribuir a la necesaria renovación de la dirigencia partidaria, legislaría en lo que ya es una práctica en los partidos políticos argentinos. La seducción que ejerce este mecanismo, remedo de las “primarias” con que se eligen los candidatos en Estados Unidos, debe ser considerada con cautela. Las internas abiertas requieren de un proceso electoral transparente que asegure que los partidos respetan los resultados de las urnas. Los mecanismos de control y administración de la elección son un punto débil del régimen electoral vigente. Dobles afiliaciones, independientes que votan en más de una interna, son ejemplos de situaciones que requieren la reforma de procedimientos electorales hoy vigentes para garantizar la transparencia de los resultados. Por otra parte, dada la renovación parcial de la Cámara baja, se duplica el proceso eleccionario, lo que a su vez revierte en un aumento de los costos de las campañas políticas y del tiempo dedicado a las mismas, aspecto este último que conspira contra la gobernabilidad. Estas consecuencias son contradictorias con el objetivo de los proyectos de financiamiento de los partidos políticos de reducir costo y duración de las campañas electorales.

### **6. Recomendaciones para la reforma del sistema electoral para la elección de diputados nacionales**

- La reforma del sistema electoral que rige para la elección de los diputados nacionales debería ser considerada como un proceso gradual y por lo tanto, continuo, de mejoramiento de la representación política que atañe a los aspectos del régimen electoral in toto y no se limita al sistema electoral en sentido estricto. Gran parte de la confusión acerca de qué reformar en el sistema electoral vigente proviene de atribuir a este sistema aspectos que están referidos a cuestiones del régimen electoral ( control y administración de la elección, independencia de la administración electoral del poder político, incluido el Ministerio del Interior) Asimismo, la mejora en el desempeño de los legisladores depende, en gran medida, de la posibilidad de ser reelectos. En ausencia de este incentivo, su comportamiento puede ser irresponsable. La tasa de reelección de los legisladores argentinos es muy baja, alcanza al 23% cuando en otros países supera el 50%. Si los partidos no estimulan la formación de carreras parlamentarias, ningún sistema electoral podrá resolver el problema del desempeño responsable de los legisladores.

- En el presente contexto político y tras una reciente reforma constitucional, se recomienda la alternativa de división de las circunscripciones de tamaño grande como una solución oportuna y conveniente. Este mecanismo responde al objetivo de acercar al elector al elegido y, a la vez, contribuye a fortalecer la consolidación del sistema de partidos. La consolidación del sistema de partidos debe ser el criterio guía de la reforma del sistema electoral. La personalización del voto-una demanda legítima-no debería incentivar iniciativas que van en desmedro de ese objetivo.
- Mantener la representación proporcional con la fórmula D'Hondt de adjudicación de bancas que opera a favor de los partidos mayoritarios y tiende a privilegiar las coaliciones, o castigar la dispersión del voto y la barrera del 3%.
- Definir una agenda de reformas que incluya entre sus prioridades: la corrección de la actual sobrerrepresentación de los distritos menos poblados sobre la base de datos censales; estudios de redistribramiento con miras a la aplicación de futura sistema mixtos o proporcional personalizado en caso de una eventual reforma de la cláusula constitucional que establece el número fijo de representantes.
- La experiencia comparada indica que las reformas electorales han sido el resultado de arduas negociaciones que exigen tiempo para dirimir las diferencias. Se trata de un proceso que exige voluntad política de las dirigencias y que no se reduce a un problema técnico. La experiencia de casi dos décadas de democracia en Argentina muestra que las reformas electorales que tuvieron lugar en el plano provincial surgieron de necesidades coyunturales, urgidas por la necesidad de resolver problemas de los partidos y sin mayores convicciones. La adopción y abandono de la Ley de Lemas en algunas provincias es un buen ejemplo de esta situación. La agenda de la reforma del sistema electoral debe inscribirse en la más amplia de modernización del sistema político argentino y ser entendida como un proceso continuo y gradual de transformaciones en la calidad de la representación política.

## II Parte

### **Relevamiento de los sistemas electorales provinciales**

En el transcurso del período que va desde el retorno de la democracia en 1983 y el presente se ha habido modificaciones en sistemas electorales de los veinticuatro distritos del país. En efecto, las provincias han venido funcionando como verdaderos laboratorios experimentales respecto de las consecuencias de los sistemas electorales sobre el sistema político.

#### 1. Elección de gobernadores

En 1983, sólo tres provincias elegían a sus candidatos de manera indirecta a través de un Colegio Electoral. Esos distritos eran: Corrientes, Mendoza y Tucumán. En la actualidad, las veinticuatro provincias eligen a sus gobernadores en forma directa. Los escándalos que sucedieron en la provincia de Corriente en el colegio electoral para la designación de gobernador aumentaron la crítica hacia el sistema indirecto como fuente de corruptela política.

En 1983, ninguna constitución provincial permitía la reelección inmediata de sus ejecutivos. Actualmente, después de las reformas constitucionales efectuadas en la década del '80 (entre 1985 y 1988) y entre 1994 y 1995, la mayoría de las provincias permite la continuidad de los gobernadores "por un período consecutivo". La excepción a esta norma son las provincias de Mendoza, Santa Fe, Tucumán, Entre Ríos, y Corrientes que prohíben expresamente en su articulado la reelección de los gobernadores.

Santa Cruz, San Luis, Catamarca y La Rioja no especifican un límite a la reelección, de modo que en estos casos rige el sine die. Tierra del Fuego fue la primer provincia en incorporar este instituto en su Constitución de 1991. Luego siguieron este camino,

Corrientes cuando reformó su Constitución en 1993, Chaco, en 1994 y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en 1996. De todas ellas, la provincia del Chaco es la única que copió el modelo de “ballotage atenuado” incorporado en la Constitución Nacional de 1994.

## 2. Elección de las Legislaturas Provinciales

### 2.1 El principio de representación

#### 2.1.1. Representación proporcional

En 1983, sólo Misiones, Mendoza y Corrientes contenían en su constitución provincial una referencia a la proporcionalidad del sistema electoral. Chaco, Salta, Buenos Aires, La Pampa, Santa Cruz y Tucumán, en cambio, contemplaron la proporcionalidad a través de una ley. En la actualidad, son ocho los distritos que aplican este sistema: mientras Tierra del Fuego, Río Negro, Formosa, Jujuy,

Mendoza, Catamarca, Corrientes, La Pampa, La Rioja, Misiones, Salta, San Luis, Tucumán, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Neuquén tienen la fórmula electoral D'Hondt, Buenos Aires, realiza su distribución a través del cociente electoral.

#### 2.1.2 Representación Mayoritaria:

En 1983, las constituciones que establecieron este principio de representación eran: Catamarca (60%-40%), Córdoba (2/3-1/3), Chubut (60%-40%), Santiago del Estero (2/3-1/3), Neuquén (3/5-2/5), Jujuy, Santa Fe (28 bancas a la mayoría y 22 para las minorías distribuidas en forma proporcional a los votos obtenidos), Entre Ríos (mayoría absoluta al partido ganador), Chubut (16 bancas a la mayoría y 11 para las minorías), Formosa (2/3-1/3), San Luis (2/3-1/3) y San Juan (uninominales) establecían un sistema de reparto que fomenta la mayoría. Río Negro establecía el mismo principio pero a través de una ley provincial (60%-40%). En la actualidad, mantienen este sistema vigente: San Luis, Entre Ríos, Chubut y Córdoba. • Río negro, San Juan, Santiago del Estero y Santa Cruz: se mencionan más abajo con los sistemas mixtos, segmentados o paralelos.

#### 2.1.3 Sistemas Mixtos, Segmentados o Paralelos:

Estos sistemas se caracterizan por aplicar simultáneamente dos fórmulas electorales (la mayoritaria y la proporcional) en distritos de tamaños diferentes (uninominales y plurinominales variables), o bien, presentando una misma fórmula electoral, el reparto de bancas se efectúa en distritos de diversa magnitud. En 1983, no había ninguna provincia que combinara estos dos diseños. Sin embargo, en las primeras reformas constitucionales de la década del 80, los distritos de San Juan (1986) primero, y Río Negro (1988) después, incorporaron este sistema. Más recientemente, las reformas constitucionales de Santiago del Estero (1997) y Santa Cruz (1998) también optaron por este mismo principio de representación. San Juan y Santa Cruz combinan una fórmula mayoritaria para la elección en circunscripciones uninominales, y la representación proporcional D'Hondt para la elección de lista en distrito plurinominal. En cambio, Río Negro y Santiago del Estero presentan ciertas particularidades: mientras la primera combina una representación regional (ocho circuitos en los que se eligen tres diputados) y una representación poblacional por distrito único (en la que se eligen 19 bancas) ambos con un sistema de reparto proporcional D'Hondt; Santiago del Estero, elige 22 diputados por representación proporcional D'Hondt en distrito único y 28 por el sistema de lista incompleta (2/3-1/3) en secciones electorales pequeñas y medianas.

La forma de la candidatura:

### 3.1 Doble voto simultáneo y Acumulativo o Ley de Lemas ( una alternativa de personalización del voto)

Este sistema aumenta la oferta electoral que cada partido (lema) ofrece al elector y acumula los votos obtenidos por los candidatos de los distintos sublemas (fracciones o corrientes partidarias) de un mismo partido. Puede decirse que es una variante de las internas abiertas.

Este sistema electoral fue empleado por doce provincias entre 1986 y 1999. San Luis (1986), Formosa (1987), Tucumán, (1988) Santa Cruz (1988) Santa Fe (1990), Chubut (1990), Misiones (1990), Jujuy (1991), Salta (1991), Santiago del Estero (1991), La Rioja (1991) y San Juan (1994). En el 58% de los casos, este sistema electoral fue ancionado para las elecciones de renovación legislativa de 1991 y luego fueron derogándose gradualmente: en algunos casos la eliminación fue parcial (únicamente para el cargo de gobernador en Salta, por ejemplo), en otros se eliminó a nivel provincial pero sigue vigente para los cargos municipales (Santiago del Estero y Misiones). En la actualidad, la mantienen Formosa, Santa Fe, Salta (sólo para legisladores), Tucumán (sólo para legisladores), Santa Cruz (en 1996 se derogó para el cargo de diputado provincial manteniéndose para el ejecutivo provincial pero en las elecciones de 1999 se reestableció su vigencia para legisladores).

En el 75% de las provincias que adoptaron la Ley de Lemas (ocho provincias), se dictaron decretos reglamentarios que complementaban la norma vigente. En general estos decretos cubrían vacíos jurídicos que los legisladores no habían tenido en cuenta al momento de sancionar la ley. Entre estos, por ejemplo, puede mencionarse: el porcentaje de avales necesarios para la constitución de sublemas, registro de sublemas, piso mínimo para la adjudicación de bancas, formación de alianzas entre sublemas, incompatibilidades en las postulaciones, etc. La ausencia de esta normativa da lugar a la proliferación de lemas y “sublemitas” de la que es un caso emblemático la provincia de Santa Fe. Respecto al principio de representación, Santa Fe aplica el mayoritario, Formosa y Tucumán el proporcional ( fórmula d’Hondt) y Santa Cruz uno mixto o segmentado .

### 3.2 Sistema de Tachas: desbloqueo de las listas

Esta es una variante del voto preferencial intrapartidario que fue incorporada en la constitución provincial de Tierra del Fuego cuando este territorio fue provincializado, en 1991. El sistema de tachas posibilita el desbloqueo de las listas oficializadas por los partidos políticos en una elección general. De este modo, los electores pueden “tachar” a los candidatos que les disgusta permitiendo un corrimiento hacia abajo o hacia arriba de la lista, según la cantidad de tachas que haya recibido cada candidato en particular. Un candidato puede ascender en el orden de su lista si posee pocas tachas, por el contrario, puede perder su lugar en la misma (y la posibilidad de acceder a una banca) si recibió muchas tachas.

Este sistema fue aplicado por primera vez para las elecciones de 1991 sin la legislación complementaria que regulase su funcionamiento. En 1995 la sanción de una ley electoral determinó un piso mínimo de tachas igual al 10% sobre el total de votos válidos emitidos para iniciar el desbloqueo de la lista. En 1998, se modificó este piso aumentando al 50 por ciento más 1 voto, sobre el total de votos válidos emitidos.

La Constitución provincial preveía un **sistema de listas abiertas (panachage)** en el que, de acuerdo a una ley electoral posterior, los electores podrían incluir en una boleta a candidatos de distintas fuerzas políticas. Esta ley electoral no fue sancionada a la fecha.

### 3.3 Ley de Cupos:

Desde 1991, con la sanción de la ley 24.012 -conocida también como “ley de cupos” o “ley de cuotas por género”- obliga a los partidos políticos a incluir en sus listas un mínimo del 30% de mujeres entre sus candidatos en lugares con posibilidades de resultar electas. Esta ley rige para cargos nacionales (hasta el momento sólo para diputados nacionales, a partir del 2001 también debe regir para la elección directa de senadores nacionales), sin embargo, a pesar de ser una ley que rige a nivel nacional, un porcentaje muy alto de distritos (Chaco, Santa Cruz, Misiones, Salta, Jujuy, Catamarca, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Tierra del Fuego, La Pampa, Río Negro, Mendoza, La Rioja, San Luis, Tucumán, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Neuquén) aprobaron leyes de cupos para el ámbito provincial manteniendo el mismo esquema nacional (30%).

#### 4. Representación política unicameral o bicameral

Dos provincias reformaron sus legislaturas cambiando su formato: en 1989, San Luis introdujo en su constitución la Cámara de Senadores con representación departamental (en total 9 senadores), mientras que Tucumán realizó en 1990 el camino inverso, pasó de un bicameralismo (cuarenta diputados y veinte senadores) a una sola Cámara de Representantes con cuarenta miembros. En la actualidad ha comenzado a debatirse en algunas provincias como Buenos Aires, la necesidad de adoptar un sistema unicameral con argumentos tales como la misma base de representación para las dos cámaras, la superposición de funciones de ambas cámaras y el elevado costo de su mantenimiento. En opinión del distinguido constitucionalista Daniel Sabsay, la bicameralidad no se justifica en el nivel de los sistemas provinciales.[15] Lo cierto es que las bases de representación y las competencias del Senado están siendo revisadas en los debates provinciales. En el plano nacional, en cambio, tras la propuesta de modificar el Senado de la Nación hecha por el Consejo para la Consolidación de la Democracia, durante el gobierno del Dr Alfonsín, el tema no ha sido incluido aun en la agenda de la reforma política. Esa propuesta otorgaba atribuciones específicas relacionadas con la función de garante de la descentralización territorial al Senado.

#### 5. Principales problemas detectados en los sistemas electorales provinciales.

Examinados los sistemas electorales provinciales a partir de cuatro dimensiones básicas: la representatividad, gobernabilidad, la participación del elector y la transparencia del proceso electoral ( su simplicidad y controles) el panorama es diverso, pero comparte problemas en uno o más de los tres ejes señalados.. El obstáculo mayor para una mejor representatividad de los sistemas electorales provinciales es la combinación de circunscripciones pequeñas con la renovación parcial de la legislaturas. En esos casos se trata de sistemas en lo que no opera el principio de representación proporcional en los hechos en las provincias en que rige. La debilidad de la representación de la oposición, que no en pocas provincias coincide con el monopolio por parte del oficialismo de los organismos de control, plantea un problema muy serio de calidad de la democracia.

Sistemas electorales con representación mayoritaria o proporcional tienden bloquear la alternancia política, indicador clave de la calidad de la democracia.

El caso de sistemas electorales con representación mayoritaria y distritos grandes ( por ejemplo Córdoba con 66 diputados) en el que se exige como requisito a las minorías para acceder a la distribución de escaños el 2% de los votos válidos emitidos, la asignación de un número fijo de bancas que se obtienen de acuerdo con el orden de ubicación en los resultados de los comicios ( 36 al primero,20 al segundo, 5 al tercero y 3 a la cuarta y 2 a la quinta fuerza en distrito único, ha venido planteando demandas de modificación del sistema y de aplicación de uno proporcional. En este caso, cuando la diferencia entre el primer y segundo partido en cantidad de votos es muy pequeña—casos de virtual empate- la legitimidad de la distribución de los escaños se ve seriamente afectada. Lo mismo ocurre cuando la diferencia es muy pequeña entre segundos y terceros partidos en los comicios .. La proliferación de lemas y “sublemitas” resulta del



lanzamiento de candidatos que pujan por conseguir un empleo público antes que una competencia por la representación de la ciudadanía. La idea instalada en los sectores de la dirigencia política que la impulsaron y desean conservarla es que permite a cualquiera llegar a la política, un argumento poco serio si se espera mejorar la calidad de la representación política y la gobernabilidad.

En lo que se refiere a la experiencia de las listas desbloqueadas- “tachas”- en Tierra del Fuego, impuesta por mayoría numérica por el Movimiento Popular Fueguino, pese a la resistencia de la oposición, mostró que los partidos recurrieron a las “tachas “ en forma organizada y su efecto negativo en la sustitución de postulantes conocidos por otros que no lo son . Pese a las restricciones que se adoptaron para impedir que este procedimiento sea convertido en instrumento de la lucha interpartidaria, continuaron los efectos de tachas masivas en las listas como reflejo de luchas interpartidarias y la puja entre las divisiones geográficas. La adopción de la cláusula que sólo admite tachas cuando se supera la mayoría absoluta de los votos válidos puso un freno a esta suerte de “borratina” que remeda al orden conservador, pero dejó manifiesto las consecuencias negativas de este tipo de lista desbloqueada, que a diferencia del voto de preferencia, privilegia por la vía negativa la opción del elector.

- Una primera recomendación surge del análisis de listas desbloqueadas resultantes de la aplicación del DVSA y las tachas: si se quiere lograr el objetivo de mayor transparencia, calidad de la representación y gobernabilidad, éste no es el procedimiento adecuado, aunque de mayor participación al elector. Privilegiar este último objetivo y sacrificar los restantes no es una buena solución. Las provincias que aplican estos sistemas deberían emprender una reforma que logre un mejor equilibrio entre los objetivos que se contemplan en todo sistema electoral.

Cabe además tener en cuenta que por el expediente del DVSA o las Tachas se neutraliza el efecto de la ley de cupos.

las provincias que aplican sistemas mayoritarios ya sea lista incompleta o asignación fija de las bancas a mayorías y minorías, enfrentan el cuestionamiento que produce el bloqueo del pluralismo y los problemas de gobernabilidad potenciales que derivan de legislaturas en las que la mayoría no coincide con el partido político del gobernador. Este último es hoy el caso de Córdoba, provincia en la que se debate una reforma del sistema electoral. Recomendar el estudio de la factibilidad de aplicar sistema mixtos que buscan un mejor equilibrio entre los desiderata de un sistema electoral.

las reformas al sistema electoral que se han venido realizando en el plano provincial, en general, reflejan decisiones elaboradas en términos de necesidades políticas coyunturales, confusión sobre sus eventuales efectos, y fuerte cuestionamientos a sus consecuencias. Esta situación sugiere la importante de estimular el debate en el plano nacional y en el plano de las provincias. Este es un país federal que reconoce la necesidad de la descentralización para mejorar la calidad de la política pública. ¿Cómo concertar en un debate con las provincias ciertos objetivos comunes en la reforma del sistema electoral ?.Este es un desafío que habría que intentar.

[1] Cabrera, Ernesto (1991). “Proporcionalidad y desproporcionalidad en la elección de diputados nacionales. La ley electoral y un análisis de las elecciones legislativas de 1983- 1985- 1987 y 1999”, en Desarrollo Económico, Buenos Aires: IDES, Vol. 31, n° 122, julio- septiembre. Corbacho, Alejandro (1988). “Elecciones y representación. Un enfoque experimental sobre sistemas electorales en Argentina, 1973-1985”, Documento de Trabajo N° 102, Instituto Di Tella, Buenos Aires.

[2] Para un análisis de las implicaciones políticas de la sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas y más pobres, véase Edward Gibson y Ernesto Calvo, Electoral Coalitions and

Market Reforms: Evidence from Argentina. Universidad Torcuato Di Tella, Working Paper No. 35

[3] Véase el informe sobre el caso de Santa Fe , seleccionado como emblemático del impacto del DVSA sobre la representatividad y la gobernabilidad democráticas presentado por Lilia Puig de Stubrin que sigue los lineamientos planteados en este informe.

[4] El proyecto de reforma de la ley electoral en la Ciudad de Buenos Aires no logró el consenso necesario para su aprobación por la Legislatura. En este caso, la propuesta se basaba en la redistribución , aspecto sobre el que no logró la anuencia de partidos que argumentaron sobre la incidencia de la redistribución en la distribución de los escaños por partidos.

[5] Véase Michael Krennerich y Matín Lauga “. Diseño versus política.Observaciones sobre el debate internacional y las reformas de los sistemas electorales” .México Justicia Electoral.TFE. Vol.IV, No.5,1995,pp.111-126

[6] Véase Kornblith, Miriam“Representación, partidos, políticos y reforma electoral en Venezuela”, en Partidos Políticos y Representación en América Latina. Caracas.Nueva Sociedad.1998[7]Nohlen, D. Sistemas de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. México.IFE.1999

[8]En Chile, los diputados se eligen en circunscripciones binominales. Las dos listas (abiertas) con más votos reciben, respectivamente, un mandato, salvo que la lista más votada reúna el doble de votos que la segunda, en cuyo caso, el partido con más votos se lleva ambas bancas.

[9] La Ley 24.444 establece que las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo de un 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en posiciones con posibilidades de ser electas Magnitud de distrito/ distribución: cargos en juego según renovación. Ante bancas impares, se consignan ambos parciales.

[10] Sobre las implicaciones de el desbloqueo de las listas véase De Riz, Liliana “El debate sobre la reforma electoral en Argentina”, en Desarrollo Económico, N° 126 Vol 32. julio-diciembre de 1992. Sobre los distintos sistemas electorales, sus características y funcionamiento ,véase Dieter Nohlen ,Sistemas electorales en el Mundo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid,1981.

[11] En Francia existen proyectos que premian a los partidos con más fondos públicos si tienen mayor número de candidatas mujeres en las circunscripciones uninominales.

[12] Una propuesta que presenta esta alternativa para la reforma del sistema electoral de la ciudad de Buenos Aires se encuentra en Babastro, Roberto “La proporcionalidad y personalización del voto: hacia un régimen electoral para la ciudad de Buenos Aires” en Postdata N°6, Julio de 2000

[13] Sobre las peculiaridades de los sistemas electorales véase Sartori,Giovanni: Ingeniería Constitucional Comparada.Una investigación de estructuras,incentivos y resultados.FCE,México, 1994

[14] En la actualidad existe un proyecto del P.E. ingresado en el Senado, que opta por las internas abiertas para la selección del candidato presidencial.

[15] Sabsay Daniel “Descentralización y estructura gubernamental en Argentina”, en Dieter Nohlen(editor) Descentralización Política y Consolidación Democrática.Europa-América del Sur Caracas Nueva Sociedad.1991

#### Análisis del sistema electoral argentino.

Se pretende pasar revista a las normas que regulan la adjudicación de cargos legislativos en los niveles nacional y provincial, las principales propuestas de reforma y el eventual impacto que éstas tendrían en la representación de los ciudadanos y el funcionamiento del sistema político.

El primer punto abordado es bien conocido por los constitucionalistas: la sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas en el Parlamento. Esta desproporción entre número de habitantes y

de representantes viola el principio de igualdad electoral expresado por la tradicional fórmula: "Un hombre, un voto", y deja un flanco débil a la eventual inestabilidad política.

Alrededor del 45 por ciento de los diputados nacionales es elegido por menos del 30 por ciento de la población, mientras que el 50 por ciento de los senadores -que serán votados de manera directa por primera vez en todo el país en las próximas elecciones de octubre- representará alrededor del 15 por ciento de la población total. Estas cifras convierten a la Argentina en uno de los países con mayor desproporcionalidad legislativa de todos los regímenes federales del mundo. El artículo 45 de la Constitución establece el criterio de proporcionalidad que deberá seguirse para elegir a los diputados nacionales (uno cada 33.000 habitantes o fracción que no baje de 16.500) y determina que, después de cada censo, el Congreso fijará la nueva base, pudiendo aumentar, pero no disminuir la ya expresada. "De actualizarse esta cifra -dicen Daniel Sabsay y José Oñaindia en su comentario a la Constitución-, se llegaría a un número cercano a los 1000 diputados", en lugar de los 257 actuales.

Previendo que los cambios demográficos podrían dejar a muchos distritos sin representación, la reforma constitucional de 1898 determinó además que cada provincia, independientemente de su número de habitantes, tuviera como mínimo dos diputados. Pero la ley 22847 de convocatoria a elecciones, de 1983, con el propósito de compensar un eventual triunfo del peronismo con una mayor participación de los partidos provinciales, elevó ese número a 5. De esta manera se rompió el equilibrio previsto en la norma originaria.

Para restablecer el balance, dice el informe, sería necesario redefinir el tamaño de los distritos, que el artículo 45 identifica con las provincias y la ciudad de Buenos Aires. Para ello se requiere contar con datos de población actualizados, pero el último censo general data de 1990. El nuevo censo, que debería haberse realizado el año último, fue postergado hasta éste por motivos presupuestarios.

La sobrerrepresentación de los distritos menos poblados, agrega el informe, abre también un frente de conflicto en la relación del Ejecutivo y el Congreso. Luego de la última reforma de 1994, la elección directa del presidente se decide en los cuatro distritos que reúnen el 65 por ciento del padrón (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Capital Federal), pero la composición de la Cámara de Diputados refleja un mapa electoral muy distinto. Aun ganando con una cómoda mayoría en el nivel nacional, un presidente puede quedar demasiado expuesto a las extorsiones políticas de los representantes de las provincias más chicas -aun perteneciendo al mismo partido-, si éstos logran unirse para imponer sus demandas en el Parlamento.

Este escenario se reproduce en la Cámara alta. Antes de la última reforma, a los cuatro distritos más poblados les correspondían 8 senadores, frente a los 40 de las demás provincias. Al haber elevado de dos a tres el número de senadores, aquellos distritos pasaron a tener 12 y el resto 60. La falta de información actualizada sobre la población del país contamina además el padrón electoral, e impide, por ejemplo, conocer la cantidad real de abstenciones en cada elección y pone en serias dudas la veracidad del número de afiliados invocado por los partidos.

### **La lista sábana**

La elección de los diputados nacionales se realiza mediante un tipo de lista que, técnicamente, se denomina cerrada y bloqueada: el votante no puede cambiar el nombre de los candidatos ni alterar el orden en el que aparecen en la boleta. El ingenio popular, sin embargo, acuñó para ella un sinónimo metafórico: lista sábana.

Castiglioni observa que el sentido de este calificativo se ha modificado significativamente a lo largo del tiempo. "Cuando en los primeros tiempos del retorno de la democracia se hablaba de lista sábana -dice-, se aludía más bien a la disposición horizontal de las candidaturas en la boleta, desde el nombre de los candidatos a presidente y vice hasta el del último consejero vecinal."

A medida que la sociedad comenzó a cuestionarse que votando a un candidato a presidente estaba votando también diputados o concejales que no quería, se impuso el corte de boletas, una manera de romper la sábana en pedazos más representativos. Pero fue sólo en los últimos años, al compás del descrédito de la clase política, que el término sábana empezó a usarse para describir el carácter vertical de la lista, especialmente en las candidaturas a diputados.

Como es bien sabido, el principal cuestionamiento hacia este tipo de lista es que el nombre del primer candidato *tracciona* al resto, y obliga al ciudadano a votar por personas que no conoce. "Esencialmente, es una demanda de mayor transparencia -dice Castiglioni-; surge de un cuestionamiento a los políticos, pero paradójicamente implica un interés ciudadano en la política. El sistema electoral puede y debe dar respuesta a esta demanda."

La pregunta es cómo. Según el proyecto, una reforma electoral de fondo debería no sólo apuntar al tipo de lista, sino también a los demás aspectos del sistema electoral, porque gran parte de los males atribuidos a la sábana se deben en realidad a defectos de dicho sistema.

En este sentido, además de la mencionada sobrerrepresentación de las provincias más chicas, el proyecto propone crear un fuero electoral específico, para sacar el control de las elecciones y la regulación de la vida partidaria del ámbito de los cuestionados jueces federales.

Por otra parte, agrega el informe, el desconocimiento de los candidatos no afecta por igual a todos los distritos. En primer lugar, el 60 por ciento de los diputados nacionales es elegido en listas que presentan menos de 10 candidatos. Más importante aún, debido a la renovación parcial alternada de la Cámara, en cada turno electoral doce distritos eligen entre 3 y 2 diputados, ocho eligen entre 5 y 3, y sólo cuatro (Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba y Santa Fe) eligen entre 13 y 9 diputados. En suma: de los 128 o 129 diputados elegidos cada dos años, 47 o 48 son votados en listas sábana, 18 o 19 en listas de entre 5 y 10 candidatos, y el resto -casi la mitad del total de las renovaciones-, surge de distritos que eligen entre 5 y 2 diputados.

"La supresión de la lista sábana es un reclamo porteño -dice Marcelo Escolar, coordinador adjunto del proyecto-; en el interior, el mayor problema no es que no se conozca a los candidatos, sino la dificultad de superar el bipartidismo." Desde el retorno de la democracia, en efecto, algunos partidos provinciales lograron reemplazar a uno de los dos grandes partidos nacionales en su distrito, pero el surgimiento de una auténtica tercera fuerza ha sido hasta ahora un fenómeno casi exclusivo de la Capital Federal.

Más relevante aún es el hecho de que, a pesar de que la proximidad de la vida provinciana permite que los votantes sepan muy bien quiénes son sus candidatos, el rechazo contra los políticos se extiende por todo el país. En este sentido, agrega el informe, es mucho más relevante revisar los mecanismos de designación de los candidatos, las formas de reclutamiento de los partidos, la articulación de éstos con la sociedad civil y, muy especialmente, el financiamiento de las internas. Es por estos conductos, dice, por donde pasa el grueso de la corrupción y del deterioro institucional.

### **La tentación uninominal**

El reclamo de suprimir la lista sábana suele estar acompañado por el reclamo implícito de reinstaurar el sistema de circunscripciones uninominales.

La Argentina, recuerda el informe, conoció dos experiencias fallidas en este terreno: la primera, en 1904, chocó contra el escollo del fraude, y la segunda, aplicada entre 1951 y 1954 por el segundo gobierno de Juan Domingo Perón, dio lugar a algunos de los más imaginativos excesos de manipulación en el diseño de circunscripciones registrados por la bibliografía comparada.

A grandes rasgos, los regímenes electorales se agrupan a lo largo de un *continuum* marcado por dos grandes polos: el principio mayoritario y el proporcional. El objetivo central del primero es garantizar la gobernabilidad; el segundo busca preservar la legitimidad de la representación,

aspirando a que ésta refleje de la mejor manera posible la diversidad de opiniones que existen en la sociedad.

La Argentina ha conocido ambas variantes extremas. Hasta la sanción de la ley Sáenz Peña, en 1912 -salvo la breve excepción de 1904-, las elecciones se regían por el sistema de mayoría simple con lista plurinominal. Dicha ley introdujo el sistema de lista incompleta de los dos tercios que, salvo el intermedio justicialista, estuvo vigente hasta las elecciones de diputados nacionales de 1963.

La fórmula electoral vigente (mecanismo por el que las bancas son asignadas en función de la cantidad de votos obtenida por cada partido) es el sistema D' Hont de representación proporcional, aplicado por primera vez en las constituyentes de 1957, con una barrera del 3 por ciento del padrón. El principio mayoritario, sin embargo, rige aún para elegir las legislaturas en Córdoba, Chubut, Entre Ríos y San Luis.

El proyecto rechaza la posible adopción en el nivel nacional del sistema de circunscripciones uninominales con mayoría simple, como el que existe en Gran Bretaña o los Estados Unidos, porque, sostiene, implicaría abandonar el principio de representación que históricamente ha permitido integrar a las minorías en el sistema político argentino. "Los sistemas electorales no son neutrales ni perfectos -señala el informe-; antes de reformarlos es necesario determinar cuáles son los valores que se quiere preservar, ya que los cambios pueden producir efectos distintos de los buscados."

No obstante, admite la posibilidad de introducir en algunos distritos -notoriamente, la Capital Federal- un sistema uninominal con segunda vuelta entre los dos candidatos más votados, como el empleado en Francia. "La ilusión del diputado propio -agrega el informe- no rompe con el monopolio de las candidaturas por parte de los partidos, objetivo implícito o explícito de muchos de los defensores de la uninominalidad; el problema sólo se traslada de los actuales distritos al terreno de la circunscripción."

El proyecto señala los principales efectos negativos que dicho sistema podría tener en el caso argentino. Al enfatizar la relación entre candidato y votantes, el sistema supondría una mejora de la calidad de la representación, pero también podría afectar la eficacia de la gestión de gobierno. En muchos casos, la necesidad de satisfacer las demandas de su circunscripción -previsible condición necesaria para ser reelegido- podría llevar a un legislador a un conflicto entre el interés de su electorado y las necesidades políticas de su propio gobierno. En casos extremos, esto podría implicar la parálisis del Congreso. Este problema estaría agudizado por la progresiva polarización económica de la sociedad. "¿Cómo votarían en una sesión de presupuesto -se pregunta- el diputado peronista de la circunscripción de Pilar y su colega partidario de la circunscripción de La Boca?"

### **Provincias bicamerales**

El proyecto sugiere también eliminar el bicameralismo que aún existe en ocho provincias: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta y Santa Fe. En casi todos los casos, esta división no responde al mismo criterio de representación de la Constitución Nacional -según el cual la Cámara de Diputados representa al pueblo y el Senado a las provincias-, sino que duplica la misma base electoral; una excepción es Córdoba, en donde los senadores representan a los departamentos. También se cuestiona la ley de lemas, cuya aplicación dio lugar a algunas de las primeras acusaciones serias de fraude electoral en más de sesenta años.

Con respecto a las voces que reclaman anular la obligatoriedad del voto, el coordinador del proyecto señala: "Esa medida profundizaría la brecha económico-social de los argentinos; en los países con voto no obligatorio, los sectores más pauperizados suelen no participar de las elecciones".



Existen o existían proyectos de reforma política propone alternativas a la lista sábana para elegir a diputados nacionales.

1. Dividir los mayores distritos electorales (provincias y Capital Federal) en circunscripciones más chicas, respetando el número actual de diputados en cada distrito.
2. Dividir todo el país en circunscripciones de igual magnitud (número de cargos elegidos en cada distrito), reemplazando el actual sistema de renovación por mitades de la Cámara de Diputados por un sistema de renovación parcial alternada.
3. Adopción nacional de un sistema mixto (combinación del principio de elección mayoritario y del principio de elección proporcional). En estos sistemas se registran dos votos: uno por distrito y otro por circunscripciones plurinominales.
4. Un caso especial de sistema mixto es el empleado en la República Federal de Alemania. En esta variante, la mitad de los diputados se elige por circunscripción uninominal y la otra mitad por listas partidarias cerradas. Los cargos se distribuyen por el principio de representación proporcional y el número de diputados puede expandirse luego de cada elección.
5. Adopción del voto de preferencia o sistema de tachas, en el que el votante puede alterar el orden de los candidatos ofrecidos en la boleta. El inconveniente de este sistema es que, si bien otorga al elector el poder de desbloquear la lista, puede contribuir al debilitamiento de los partidos políticos.
6. Internas abiertas. La seducción de este procedimiento de selección de los candidatos de los partidos debería ser tomada con cautela. El éxito de las internas abiertas depende de la existencia de un proceso electoral transparente; el principal problema para aplicarlas en la Argentina es la debilidad de nuestros mecanismos de control y de administración electoral: falta de depuración de padrones y dobles afiliaciones. Su aplicación dentro del actual esquema de desdoblamiento de las elecciones a diputados implicaría aumentar el costo de las campañas electorales.

#### REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL

De ahí que, a pesar de la indicada coincidencia sobre el agotamiento de la actual legitimidad, esto nos lleva a coincidir en buscar cómo mantener lo valioso de nuestro sistema constitucional, modificando el sistema electoral. Lo objetado al actual no es la representación proporcional que tiene la gran virtud de que estén representadas distintas minorías, lo que obliga a encontrar políticas de consenso; sino otros dos aspectos que producen profundo daño en las relaciones entre representados y representantes, a saber el monopolio de los partidos políticos para la designación de candidaturas y la denominada “lista sábana”, o sea el sistema por el cual son las internas partidarias las que determinan la totalidad de los candidatos a cubrir los cargos disponibles.

En cuanta consulta se ha hecho, surge un reclamo unánime para acabar tanto con la lista sábana como con el monopolio de proposición de candidatos por los partidos

Por tanto, algo en este sentido debe cambiar, para que dentro del derecho, se vaya produciendo un retorno pleno a la legitimidad de los representantes.

Esta cuestión de la reforma política hace ya años que viene circulando. En el Ministerio del Interior, a fines de los noventa, se llegaron a delinear los ítems de un plan bastante integral en ese sentido, que nunca vio la luz en forma completa para el debate en la sociedad.

Ahora es el Gobierno el que propone temas al debate, entre ellos la “eliminación de las listas sábana”, con todo lo que esto implica sobre cambios del sistema, dando por válida la premisa, tratada mas arriba, que, sin necesidad de acudir a la reforma constitucional y por el sólo cambio de las leyes electorales, puede empezarse una profunda reforma política, equivalente a los cambios que se produjeron a partir de la ley de Sáenz Peña. Esto es: renovación y vitalización del sistema, sin alterar las bases fundamentales del mismo. Esta cuestión ha sido ya suficientemente estudiada y debatida, y son pocas las opciones que se presentan.

#### OPCIONES POSIBLES PERO INCONVENIENTES.

Por un lado, aparece impulsado el sistema de circunscripciones uninominales.

Este ya ha sido probado en la Argentina en 1903 y 1951, y, aunque tiene aspectos positivos, no es un sistema recomendable en su forma pura, por varias razones que trataré más abajo.

En 1903 se lo estableció por ley 4161, que dividió los distritos en circunscripciones. Cada una elegía un diputado y dos electores. El 11 de marzo de 1904 se aplicó para la elección de diputados nacionales. Perdió la Coalición, lista

más afín al gobierno, y ganó la lista Unión Electoral que obtuvo en la Capital nueve diputados. Sin embargo esta elección ocupa un lugar en la historia porque en la circunscripción de La Boca ganó, con 2000 votos, el candidato socialista Alfredo Palacios.

El sistema fue dejado sin efecto en 1905(ley 4578) con el argumento de su dudosa constitucionalidad dado que el entonces art. 37 (hoy 45º) CN no prevé la división de los distritos. En 1951 se lo restableció-ley 14032- resultando que la oposición radical, primera minoría, con el 31,81% de los votos, sacara menos diputados que bajo la Ley Sáenz Peña.

De ahí que uno de los objetivos revolucionarios de 1955 era volver a dicha norma. La constituyente de 1957 tuvo entre sus temas de convocatoria que no alcanzaron a tratarse “el establecimiento del régimen electoral mas adecuado”.

El actual sistema de representación proporcional D’Hont, que se había usado para elegir convencionales, quedó establecido para los diputados desde 1963.

En mi opinión este sistema (el de circunscripciones)tiene la virtud de permitir candidatos locales, facilitando el surgimiento de independientes, pero a la vez presenta serios defectos que deben ser considerados.

1º) Es positivo en cuanto facilita el surgimiento de candidatos locales, debilitando el poder de los partidos nacionales para digitar el cien por ciento de la representación, pero esto puede ser un defecto grave cuando es la única fuente de representación.,sobre todo en países federales. Téngase presente que, con la elección directa de los Senadores, se ha perdido la representación de los Estados, pues ambas Cámaras responden hoy al mismo principio: elección directa entre candidatos propuestos por el monopolio de partidos. Esto agravado ya que, dentro del modelo clientelista-pragmático, es imposible distinguir las propuestas de una u otra lista pues todas representan mancomunadamente los “acuerdos estamentales” –explícitos muchas veces, implícitos en otras - de reparto del poder.

Por ejemplo, en Estados Unidos se ha visto que el apego del diputado o senador de origen local a las necesidades de su circunscripción, hace que haya pocos dirigentes con sentido nacional, o expertos en cuestiones internacionales, para trabajar en las Cámaras. Además se genera una relación de reelecciones que crean virtualmente situaciones propietarias, que habían sido ya criticadas en el siglo XIX en ese país y en Inglaterra.

2º) Es un sistema de mayoría en que el ganador se lleva el cargo de la circunscripción, de manera que impide la representación de las minorías, dado que en cada circunscripción gana quien tiene la mayoría simple y quedan excluidos todos los demás. En nuestra tradición está muy afincado el sistema de representación proporcional que permite las voces de las minorías, las que tienden a desaparecer por la polarización que genera el sistema de voto por circunscripción.

3º) El diseño y distribución de la cantidad de votantes en cada circunscripción tiene por último, el grave riesgo del “gerrymandering”, expresión traída a la ciencia política desde USA, para denominar la ingeniería electoral de deformación del mapa de los distritos, para asegurar la victoria del partido en el poder.

Se originó en el gobernador Gerry de Massachussets quién en 1812 había formado un distrito electoral con una forma tan arbitraria que recordaba a una salamandra y allí vino el nombre compuesto, que ha quedado en la literatura política. En un caso de 1960 la Corte Suprema de Estados Unidos tuvo que tratar una circunscripción electoral deforme, manifestada en una figura geométrica de 28 caras, para excluir el voto negro en las elecciones internas de una ciudad de Alabama, dándole prominencia al voto blanco (“Gomillion v.Lightfoot”). En el famoso caso “Baker v. Carr” de 1962 la misma Corte debió intervenir para asegurar el principio de igualdad de representación para igual cantidad de personas, al resolver una acción tendiente a que se actualizara el censo, que no se había hecho desde 1901 .

Malos ejemplos de esta práctica se han vivido en la aplicación del sistema en la Argentina de 1951, y algo parecido se ha entrevisto en los proyectos para dividir la ciudad de Buenos Aires en comunas.

2) Otra opción, a veces propuesta, es la ley de lemas. Pero este sistema está en realidad dirigido a unificar la elección interna partidaria con la de carácter general y no ha demostrado su viabilidad a nivel nacional. No soluciona el problema del acercamiento entre elector y candidato, desdibuja la identidad partidaria y puede dar lugar a la unción de candidatos irrepresentativos. Son tantos sus defectos, que no considero valga la pena discutirlo.

#### VENTAJAS DEL SISTEMA MIXTO O “ALEMAN”.

De ahí que aparezca como más ventajoso el denominado sistema mixto o alemán.

Este sistema es definido como tal pues combina el sistema de circunscripciones locales con el proporcional lo que permite equilibrar sus respectivos defectos y ventajas, y ha sido utilizado con éxito en Alemania, Italia y Sudáfrica, entre otros.

Todo elector tiene dos votos. Con el primero vota de forma directa a un candidato de su circunscripción electoral, a cuyo efecto se aplica el sistema de mayorías. El candidato que obtiene el mayor número de votos sale electo.

Con el segundo voto el elector vota la lista provincial o nacional. Los votos obtenidos en las distintas circunscripciones y los votos a nivel provincial se computan de tal modo que el reparto de escaños en el Parlamento responde a la proporción de votos obtenidos por los supuestos distintos partidos.

En Alemania si un partido ha alcanzado en las circunscripciones electorales más votos directos de los que le corresponderían por la proporción de votos obtenidos, conserva esos puestos adicionales.

En tal caso, el Parlamento tiene algunos diputados más de los previstos por la ley. Por ejemplo, en 1990 correspondía que tuvieran 656 y se llegó a 662.

Otro modo de resolver la cuestión, que parece el aconsejable aquí, es que, conocidos los puestos que corresponden a cada lista, se deducen los conseguidos en las circunscripciones uninominales y el resto indica lo que debe cubrirse por el sistema proporcional.

La dificultad que se advierte en el orden nacional, no imposible de resolver, surge en las pequeñas secciones, por ejemplo, el caso de Tierra del Fuego, con 5 diputados, dos deberían responder a sus dos ciudades, y 3 a las listas generales. Es cierto que el escrutinio es un poco más complejo, pero tiene la ventaja de mantener parcialmente la lista sábana, que en muchos aspectos es querida por la clase política, y por otro, introduce un gran cambio al permitir surgir nuevos dirigentes en sus circunscripciones locales.

El sistema permite que los ciudadanos puedan votar a sus representantes en forma individualizada a través de la circunscripción. De tal modo se oxigena la circulación de la dirigencia, rompiendo el monopolio de designación por los partidos? hace posible que surjan dirigentes independientes o disidentes, dentro de las circunscripciones?; y , por otra parte, se mantiene a la vez , de modo parcial, la posibilidad de que los partidos cuenten con una debida representación proporcional por medio de las listas generales, lo que habilita la presencia de minorías que si no quedarían marginadas y sin representación?

La ventaja que se pretende sería que de este modo en el Congreso coexistirían diputados vinculados directamente con sus representados, y que se habrán de ocupar de los intereses locales, y al mismo tiempo, los partidos pueden llevar a personas que, avalados por su carrera política partidaria, han perdido progresivamente su base local. Estos son los que tienden a ocuparse de los grandes temas nacionales, o de las cuestiones internacionales, asegurando una mayor eficiencia parlamentaria.