

SISTEMAS ELECTORALES HACIA UNA MEJORA EN LA REPRESENTACION POLITICA

Guillermo Molinelli*, Mark Jones, Sebastián Saiegh*****

Documento 9

Julio de 1998

* Profesor Titular, Universidad de Buenos Aires. Investigador Senior, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.

** Ph.D. in Political Science, Universidad de Michigan. Investigador Visitante, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.

*** Master in Latin American Studies, Stanford University. Profesor, Universidad de San Andrés. Investigador, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.

Las opiniones y puntos de vista expresados en este documento son de los autores y no reflejan necesariamente los de la Fundación Gobierno y Sociedad. Registro de Propiedad Intelectual en trámite.

Introducción (I)

N.G.Molinelli:

Al analizar el tema de los sistemas electorales conviene tener presente lo siguiente:

1. **Las reglas electorales tienen efectos, pues originan incentivos (recompensas y castigos) en la conducta de los votantes, de los partidos y de los políticos.** Ejemplos: los sistemas de mayoría relativa (gana el candidato o partido que obtiene mas votos independientemente de porcentajes o diferencias) originan que algunos o muchos votantes opten por votar al llamado “mal menor”, lo que favorece a algunas pocas opciones y desfavorece a los partidos o candidatos que se perciben como con menores chances. Esto genera cierto grado de polarización en el sentido de que probablemente va a haber dos opciones con muchos mas votos que las otras. Al contrario, la representación proporcional (en adelante RP), en cuanto hay menos “votos perdidos”, permite a los votantes un voto mas “sincero”, menos “estratégico”, lo que favorece a las opciones que se perciben como con menos chances y - comparativamente con el método anterior- perjudica a las opciones con mas chances. El primer método tiende a reducir la cantidad de opciones mismas, en cuanto los partidos/candidatos que a priori tienen menos chances deciden no presentarse -o unirse con otros-, mientras que con la RP es al revés: se alientan mas candidaturas pues hay mas posibilidades de que con relativamente pocos votos pueda obtenerse algún grado de representación.

2. Además de que hay otros elementos que inciden en la conducta de los votantes y partidos (tal como la cantidad y profundidad de clivajes sociales), las reglas electorales no son las únicas reglas que generan incentivos sobre aquellas conductas con efectos sobre los resultados electorales y la distribución de poder institucional (bancas,etc.). **El contexto institucional también tiene efectos, efectos que interactúan con los de las electorales**, a veces neutralizando, otras potenciando, total o parcialmente, los efectos de estas últimas. Así:

-**cuando hay un sistema presidencial**, se ha comprobado que la simultaneidad (acto conjunto, el mismo día) de elecciones presidenciales con elecciones para diputados tiende a que en las elecciones para diputados haya mas concentración de votos en pocas opciones (las que corresponden a los opciones con mas chances y votos en las elecciones presidenciales), pues muchos votantes en lugar de votar por listas distintas para uno y otro caso votan al mismo partido para ambas, privilegiando la presidencial, con lo que se produce el llamado “efecto arrastre”, neutralizando en alguna medida los efectos propios de la RP. Esto explicaría porqué en Argentina, si bien hay RP, no hay un alto grado de multipartidismo.

-el **federalismo** origina (1) que la dirigencia partidaria central -nacional-, tenga menos influencia en la selección de candidatos partidarios que cuando hay mucha centralización (unitarismo) y (2) cuando las elecciones gubernatoriales son simultáneas con las elecciones a diputados nacionales, se ha comprobado (en particular en Argentina y desde 1983 al menos, Cabrera, Jones) que las primeras tienen un “efecto arrastre” sobre las segundas, también neutralizando los efectos propios de la RP aplicada en las últimas.

Estos son solo dos ejemplos de cómo las reglas institucionales no-electorales interactúan con las electorales.

3. **Ningún sistema electoral** (en adelante SE) es **perfecto**, todos tienen ventajas y desventajas. Los sistemas de mayoría tienden -a nivel de cada distrito o circunscripción- a generar “votos perdidos” y grados a veces importantes de desproporcionalidad entre votos partidarios y bancas obtenidas por cada partido, mientras que la RP produce menos votos perdidos pero genera grados de multipartidismo usualmente vistos como excesivos. Sin embargo, hay algún SE que es generalmente evaluado como más desventajoso que otra cosa: el que se usó en Argentina hasta 1912 (salvo en 1904) llamado de “lista completa” con circunscripciones plurinominales y que, explicado en forma simple, le daba todas las bancas del distrito a la lista con mas votos, tenía todas las desventajas propias de un sistema de mayoría simple pero ninguna de las ventajas de la mayoría simple cuando combinada con las circunscripciones uninominales.

4. Se trata, entonces, de encontrar el “mejor” **para un país y momento dados**, balanceando las ventajas y desventajas según el contexto y a la luz de los objetivos que se consideren coyunturalmente prioritarios. Tales objetivos pueden ser -y no son todos compatibles-, por ejemplo, lograr una legislatura “espejo” (es decir, una legislatura que exprese detalladamente, casi en todos sus matices, las distintas preferencias de los votantes) o bien asegurar una mayoría en la legislatura al partido que ha ganado la presidencia (hay tres provincias argentinas con SE que tienden a tal objetivo) para favorecer la gobernabilidad, mayor o menor disciplina partidaria en la legislatura, mas o menos “accountability” es decir, que los representantes estén mas o menos vinculados a -dependientes de- los deseos de los votantes.

5. **Los SE no son neutrales en sus efectos**, siempre benefician a algún/os partido/s y/o candidato/s y perjudican a otros. Por ejemplo, implementar la RP -o aumentar el tamaño de los distritos, es decir, el número de bancas en juego en cada distrito- beneficia a los partidos “chicos” y perjudica a los “grandes” y eliminar la RP -o reducir el número de bancas en juego en cada distrito- al revés. Esto significa que siempre habrá partidos a favor y en contra de toda reforma. Esto también significa que reformar el SE no es fácil pues la decisión usualmente reside en manos de los beneficiarios del sistema vigente.

6. Recién después de 2 o 3 elecciones se advierten los efectos de un cambio en el SE. Los votantes, por ejemplo, no siempre advierten -o no todos lo hacen- en la primer elección las potencialidades y efectos del nuevo SE. Esto sugiere que cuando se cambia un SE hay que tener paciencia.

Introducción (II)

M.Jones:

La Tabla I muestra que el ballottage es, de lejos, el método de elección del Ejecutivo más popular en las democracias latinoamericanas. Ocho países de la región ahora lo emplean, con la mayoría habiendo adoptado este método durante la última década. Luego del ballottage, la mayoría relativa o simple es el antes predominante método, que ahora es crecientemente impopular en América Latina. Hoy en día solo seis países lo usan (Costa Rica en realidad usa un ballottage al 40%, pero a todos los efectos prácticos funciona en forma similar a la mayoría relativa). Otros métodos empleados en la región para elegir Ejecutivos incluyen una versión modificada de la regla del doble componente (45% más 1 voto o al menos 40% con una diferencia de 10 puntos porcentuales entre el primero y el segundo son necesarios para evitar un ballottage), el método boliviano de mayoría Congressional (si ningún candidato recibe más del 50% de los votos, entonces el Congreso elige entre los dos candidatos con más votos) y el arcaico sistema norteamericano del Colegio Electoral (Estados Unidos es el único país del mundo que aun emplea el colegio electoral).

En Argentina, la mayoría relativa es el método claramente predominante para la elección de gobernadores. Solo cuatro provincias eligen sus gobernadores usando otro método. Tres usan el ballottage mientras que el Chaco usa un método idéntico al empleado a nivel nacional. A diferencia de lo que ocurre con la mayoría de los Presidentes del hemisferio, una gran mayoría de los gobernadores argentinos pueden intentar la reelección una vez (después de lo cual usualmente deben esperar un período), mientras que en Catamarca, La Rioja y San Luis pueden intentar la reelección ilimitada.

A través del hemisferio la mayor parte de los países eligen al Presidente y a la legislatura al mismo tiempo (ver Tablas 2 y 3). Una minoría de los países lo hacen con un ciclo mixto (la mitad de las elecciones son coincidentes mientras que la otra mitad no lo son). Finalmente, unos pocos países eligen a ambas ramas separadamente.

La mitad de las provincias argentinas tienen elecciones gubernatoriales y legislativas en forma coincidente, mientras que la otra mitad emplea un ciclo electoral mixto. Ninguna de las provincias tiene un ciclo totalmente separado.

La mayoría de los países latinoamericanos tienen legislaturas simétricas (ver Tabla 4). Las excepciones son los pequeños países de América Central, Ecuador y, luego de su reciente reforma constitucional, Perú. Una mayoría de las provincias argentinas tiene una legislatura unicameral, mientras que el resto son bicamerales. Entre las legislaturas bicamerales, cinco distribuyen un número igual de legisladores en cada departamento, sin relación con la población.

Las provincias argentinas emplean dos tipos distintos de listas para la elección de legisladores y gobernadores: la tradicional lista sámana y la ley de lemas. Luego de su gran popularidad

hacia principios de los 90's, la ley de lemas esta rápidamente perdiendo su popularidad, debido en gran medida a sus efectos negativos sobre la cohesión y disciplina partidarias. (ver Tabla 5). Hoy en día solo tres provincias emplean la ley de lemas para la elección de gobernador y legisladores provinciales (Salta y Tucumán para la legislatura provincial y Santa Cruz solo para gobernador). Finalmente, Tierra del Fuego emplea el método de tachas para la elección de legisladores, si bien es probable que revierta a la lista sábana antes de las elecciones legislativas provinciales de 1999.

Finalmente, en América Latina y en las provincias argentinas se utilizan una variedad de fórmulas electorales y de configuraciones de distritos electorales (ver Tabla 6). Circunscripciones plurinominales con representación proporcional es el diseño más popular en los países de América Latina. Inversamente, distrito único con representación proporcional es el diseño más popular entre las provincias argentinas. Una variedad de otros son usados en la región, incluyendo sistemas mixtos compensatorios (Bolivia, Venezuela) así como no-compensatorios (México, Río Negro, San Juan y Santa Cruz) y circunscripciones uninominales con mayoría relativa.

CUADRO 1: LA ELECCION DE EL EJECUTIVO EN AMERICA LATINA Y EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

BALLOTAGE 50% + 1	BALLOTAGE 45% + 1	BALLOTAGE/DCR (a la Argentina)	MAYORIA RELATIVA	OTRO
Brasil# Chile Colombia El Salvador Guatemala Perú# República Dominicana Uruguay	Nicaragua	Argentina# Ecuador*	Costa Rica* Honduras Mexico Panamá Paraguay Venezuela	Bolivia Estados Unidos#
Capital Federal# Corrientes Tierra del Fuego#		Chaco#	Buenos Aires# Catamarca## Córdoba# Chubut# Entre Ríos Formosa# Jujuy La Pampa# La Rioja## Mendoza Misiones# Neuquen Río Negro# Salta# San Juan# Santa Cruz# Santa Fé San Luis## Santiago del Estero# Tucumán	

Una Reelección

Reelección Sin Limites

CUADRO 2: SIMULTANEIDAD DE ELECCIONES EJECUTIVAS Y LEGISLATIVAS: CAMARA BAJA/UNICAMERAL

SIEMPRE SIMULTÁNEAS	MIXTAS	SIEMPRE SEPARADAS
Bolivia	Argentina (RP)	Colombia (Mar-May)
Brasil	Estados Unidos (RC)	Chile
Costa Rica	México (RC)	El Salvador
Ecuador		República Dominicana
Guatemala		
Honduras		
Nicaragua		
Panamá		
Paraguay		
Perú		
Uruguay		
Venezuela		
	(todos RP)	
Chubut	Buenos Aires	
Córdoba	Capital Federal*	
Entre Ríos	Catamarca	
La Pampa	Chaco	
Neuquen	Corrientes	
Río Negro	Formosa	
San Juan	Jujuy	
Santa Cruz*	La Rioja	
Santa Fe	Mendoza	
Santiago del Estero*	Misiones	
T. del Fuego	Salta	
Tucumán	San Luis	

En las provincias bicamerales los Senados son iguales, con la excepción de Córdoba.

CUADRO 3: SIMULTANEIDAD DE ELECCIONES EJECUTIVAS
Y LEGISLATIVAS: SENADO

SIEMPRE SIMULTÁNEAS	MIXTAS	SIEMPRE SEPARADAS
Bolivia	Argentina (RP)*	Colombia (Mar-May)
México*	Estados Unidos (RP)	Chile
Paraguay	Brasil (RP)	República Dominicana
Uruguay		
Venezuela		

CUADRO 4: NUMERO DE CAMARAS EN AMERICA LATINA
Y EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

UNICAMERAL	BICAMERAL
Costa Rica	Argentina#
Ecuador	Bolivia#
El Salvador	Brasil#
Guatemala	Chile
Honduras	Colombia^
Nicaragua	Estados Unidos#
Perú	México ^(3/4)
	Paraguay^
	República Dominicana#
	Uruguay^
	Venezuela# ^(comp)
Capital Federal	Buenos Aires
Chaco	Catamarca#
Chubut	Córdoba
Formosa	Corrientes
Jujuy	Entre Ríos#
La Pampa	Mendoza
La Rioja	Salta#
Misiones	San Luis#
Neuquen	Santa Fé#
Río Negro	
San Juan	
Santa Cruz	
Santiago del Estero	
Tucumán	
Tierra del Fuego	

Representación Igual de Unidades

^ Distrito Unico

NOTA: México y Venezuela tienen otros aspectos importantes.

CUADRO 5: LISTAS EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

"LISTA SABANA"	LEY DE LEMAS PARCIAL	LEY DE LEMAS TOTAL	"TACHAS"
Buenos Aires	Salta#	Formosa	Tierra del Fuego*
Capital Federal	Santa Cruz#	Jujuy	
Catamarca	Tucumán	Santa Fé	
Córdoba			
Corrientes			
Chaco			
Chubut#			
Entre Ríos			
La Pampa			
La Rioja#			
Mendoza			
Misiones#			
Neuquen			
Río Negro			
San Juan#			
San Luis			
Santiago del Estero#			

CUADRO 6: LA ELECCION DE LOS LEGISLADORES EN AMERICA LATINA Y EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

FORMULA DISTITO	RP Unicos	RP Plurinominale s	RP Plurinominale s	RP Plurinominale s	RP/MR Mixtos	RP/MR Mixtos	LI Plurninomial
TAMAÑO		9.5-	4.5 a 9.4	1.5 a 4.4	(compens)	(no compens)	Incompleta
AMERICA LATINA	Colombia (S) Paraguay (S) Perú Uruguay (S)	Brasil (C)	Argentina (C) Costa Rica El Salvador* Honduras Nicaragua* Uruguay (C)*	Chile (C) Chile (S) Ecuador Guatemala* Panamá Paraguay (C) R. Dom (C) Venezuela (S)*	Bolivia (C) Venezuela (C)*	México (C)	Argentina (S)* Bolivia (S) México (S)*
PROVINCIA S ARGENTINA S	Capital Federal Catamarca (C) Córdoba (C)* Corrientes (C) Corrientes (S) Chaco Chubut* Entre Ríos (C)* Formosa Jujuy La Pampa Misiones Neuquen Santa Fe* T. del Fuego	Tucumán	Buenos Aires (C) Buenos Aires (S) Mendoza (C) Mendoza (S)	La Rioja (C) Salta (C) San Luis (C)		Río Negro San Juan Santa Cruz	Córdoba (S) Stgo del Estero

RP: Representación Proporcional

MR: Mayoría Relativa

LI: Lista Incompleta

(C): Cámara de Diputados

(S): Senado

* Información Adicional (vea Jones 1995, 1997).

Las Instituciones Políticas y el Voto en Blanco en la Argentina Reciente.

Es casi un lugar común afirmar que en nuestro país la gente no se siente adecuadamente representada por los actores políticos. El aumento significativo en los últimos años del voto en blanco y de la abstención electoral parecerían ser precisamente una manifestación de este fenómeno.

Este incremento del voto en blanco y del ausentismo electoral comenzó a registrarse a partir de la década del 90 en las elecciones de carácter nacional (presidente y vice, diputados nacionales y convencionales constituyentes). Ello puede apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla 1
Elecciones Nacionales 1983-1995
Porcentaje de votantes y de votos en blanco

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

Extraída de Jackisch y Ferreira Rubio (1997: 137).

Tal como señalan Jackisch y Ferreira Rubio, en las elecciones para diputados nacionales de 1995, el voto en blanco llegó a constituirse en algunos distritos en la “tercera fuerza electoral” (1997: 137).

Ello se repitió en las últimas elecciones para diputados nacionales llevadas a cabo en el año 1997 en la Argentina. De acuerdo con una nota aparecida en el diario Clarín el día 9 de noviembre de ese mismo año, “la suma de los que no votaron, los que votaron en blanco y los que colocaron en el sobre electoral alguna clase de agresión (que acabo con su voto anulado) da más de seis millones. Exactamente 6.129.206”. Según el autor del artículo “si la legión de no votantes, votantes en blanco y votantes agresivos hubiera protestado contra el sistema con un partido propio, hoy tendría un bloque de más de 40 diputados. Sería una poderosa tercera fuerza”.

Más allá de lo aventurado de esta afirmación -- ya que no toma en cuenta ni discrimina las diferentes motivaciones que pueden conducir al voto en blanco, la abstención electoral o al voto observado, y por lo tanto lo difícil que podría llegar a ser establecer una propuesta electoral que los articule -- es indudable que existe alguna conexión entre el voto en blanco y las diferentes alternativas electorales.

El argumento principal que deseo expresar aquí es que el voto en blanco en la Argentina reciente, en parte, ha sido función de las instituciones políticas y las leyes electorales.

Específicamente, la mayor oferta electoral parecería estar satisfaciendo una demanda de representación, que cuando la oferta electoral es baja se canaliza a través del voto en blanco.

Si bien la participación política puede asumir una variedad de formas, incluyendo la protesta frente a las opciones existentes, el voto en blanco constituye precisamente una forma institucionalizada de manifestar el desacuerdo. Especialmente cuando el voto es obligatorio.

De todos modos, más allá de su carácter de protesta, el voto en blanco podría llegar a responder a factores muy variados. En general se atribuye este tipo de manifestaciones políticas a la falta de compromiso cívico que se expresa en forma voluntaria o involuntaria. Esta falta de “cultura política democrática” puede ser el resultado de una posición militante o simplemente de la falta de educación necesaria para poder participar más activamente en la vida pública.

Esta explicación “culturalista” del voto en blanco, sin embargo, no parecería ser del todo satisfactoria. Estudios comparativos entre naciones analizando el abstencionismo electoral han demostrado que la existencia de una cultura política más o menos participacionista no podía dar cuenta plenamente de este fenómeno (Wolfinger; Glass; Squire, 1985; Wolfinger and Rosenstone, 1980).

Muchos analistas comenzaron a preguntarse, pues, por los incentivos que provee el sistema electoral. A diferencia de las explicaciones culturalistas, la explicación de la participación electoral se concentra en estos estudios en factores institucionales (Jackman, 1987).

No tiene nada de novedoso observar que las instituciones políticas dan forma a la distribución de los incentivos para los agentes políticos, ya sean candidatos a cargos electivos o simplemente ciudadanos que contemplan como van a votar.

Mi argumento es que en la Argentina reciente, el voto de protesta que se manifiesta a través del voto en blanco (demanda de representación) está inversamente relacionado a la cantidad de opciones que están disponible a través de la oferta electoral: Mayor número de partidos, menos voto en blanco. Menor número de partidos, sube el voto en blanco.

El análisis que me permite realizar semejante afirmación es un estudio empírico que toma en cuenta el voto en blanco en la Argentina en los años '90.

La variable dependiente es el porcentaje de votos en blanco en elecciones para diputados nacionales. Estos datos corresponden a los resultados electorales en los 24 distritos electorales en las últimas tres elecciones legislativas (1993, 1995, 1997). Esto es, 72 observaciones. Obviamente un estudio más acabado debería extender este análisis a todo el período desde que se recuperó la democracia, pero lamentablemente no fue posible hacer esto por cuestiones de tiempo.

Las dos variables independientes son de naturaleza institucional. La primera de ellas es el multipartidismo y la segunda, una variable de control, la desproporcionalidad.

Multipartidismo ha sido medido a través del índice de número efectivo de partidos desarrollado por Laakso y Taagepera. Este índice lo que hace es medir el número de partidos en función de su relevancia electoral. Esto puede ser calculado sobre la base de la cantidad de votos obtenidos o la cantidad de bancas. Dado que los que nos interesa aquí es analizar el voto en blanco para elecciones a diputado nacional adoptamos la siguiente ecuación :

$$N_b = \frac{1}{\sum b_i^2}$$

donde N_b es el número efectivo de partidos y b_i es la proporción de bancas obtenidas por el partido i sobre el total de bancas en disputa. En un sistema bipartidista el número efectivo de partidos es 2.00. Si un partido es considerablemente más grande que otro, el número efectivo de partidos puede llegar a ser por ejemplo 1.70. (Lijphart, 1994).

Desproporcionalidad dado que lo que estamos midiendo es el número efectivo de partidos, es necesario tener en cuenta cómo evalúan las personas las chances que tienen estos partidos de alcanzar algún tipo de representación legislativa. Esta variable se refiere al grado de proporcionalidad en la traducción de votos en bancas. Casi todos los sistemas electorales producen un grado de desproporcionalidad en favor de los partidos grande, esto es, requieren que los partidos chicos acumulen una mayor cantidad de votos para obtener una banca de las que están en disputa. Cuanto mayor es la desproporcionalidad, mayores son las posibilidades de que los votos a los partidos chicos sean desperdiciados. Por lo tanto si la oferta electoral es amplia y la desproporcionalidad es grande la gente debería tender a reforzar su voto por los partidos menores (es decir, cae también el voto en blanco). De allí la utilización de esta variable como variable de control. Ella ha sido medida a través del índice de mínimos cuadrados propuesto por Michael Gallagher. Se calcula del siguiente modo: se eleva al cuadrado la diferencia entre votos (v_i) y bancas (b_i) obtenidas por cada partido y se hace la sumatoria de ellas, luego este total se divide por dos, y finalmente se saca la raíz cuadrada de este valor.

$$\sqrt{\left(\frac{1}{2} \sum (v_i - b_i)^2\right)}$$

Dado que en nuestro país tenemos un sistema de representación proporcional es de esperar que estos valores fluctúen dentro de un rango bastante acotado.

A continuación se presentan las estadísticas descriptivas del caso argentino:

Veamos ahora nuestro modelo básico, $BLANCOS = \alpha + \beta_1 NPAR + \beta_2 DESP + \varepsilon$ y sus diferentes variaciones. Donde BLANCOS es el porcentaje de votos en blanco, NPAR es el número efectivo de partidos y DESP es la medida de desproporcionalidad. En el modelo 1, se estiman estos parámetros a partir del modelo básico. En el modelo 2 se incorporan los efectos fijos. El modelo 3 sigue al modelo anterior, pero se remueve del análisis a la provincia de Santa Fé y lo mismo ocurre con el modelo 4 eliminando ahora a Catamarca.

Los parámetros estimados.

Variable Dependiente	Variable Independiente	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3 (sin Santa Fé)	Modelo 4 (sin Santa Fé y Catamarca)
Voto en Blanco	Número de Partidos	-3,230*** (0,952)	-3,782*** (1,051)	-3,157** (0,992)	-3,003*** (0,858)
	Desproporcionalidad	-0,370*** (0,105)	-0,667*** (0,139)	-0,621*** (0,129)	-0,513*** (0,115)
	Efectos Fijos	no	si	si	si
	R cuadrado ajustado	0,158	0,424	0,366	0,383

Número de observaciones : 71. Coeficientes de regresión no estandarizados (errores estándar entre paréntesis)

* $p \leq .10$; ** $p \leq .05$; *** $p \leq .01$

Como se puede apreciar en esta tabla, las distintas estimaciones de los modelos producen resultados muy similares: A medida que aumenta el multipartidismo disminuye el voto en blanco. Por cada partido adicional, el voto en blanco cae aproximadamente un 3% en promedio.

¿Qué significa esto?. Veamos un ejemplo: Supóngase que en la provincia i los partidos A y B compiten por 2 bancas de diputados nacional (lo cual es un caso muy común en todas aquellas provincias que poseen 5 representantes, ya que debido a la renovación parcial, alternadamente se disputan 3 y 2 bancas). Si el número efectivo de partidos es igual a 1, esto significa que de las 2 bancas en juego, el partido A se ha quedado con las dos. Ahora, si el número efectivo de partidos se incrementa a dos, ello quiere decir que se han repartido las bancas entre A y B. En este caso, lo que están mostrando los datos, es que cuando pasa algo por el estilo, baja a su vez, en tres puntos el voto en blanco. Ello podría ser interpretado, pues, como que el partido B ha logrado **seleccionar** un candidato más atractivo, y por lo tanto sobre esa base disputarle una banca al partido A.

Este último punto resulta particularmente interesante para el análisis. En un estudio reciente (Saiegh, 1997) he argumentado que la falla principal del sistema electoral argentino no reside tanto en el mecanismo para convertir votos en cargos públicos, sino más bien en el proceso de nominación de los candidatos para presentarse a la contienda electoral. El análisis del voto en blanco en la Argentina reciente parecería estar avalando dicha proposición.

Referencias

Diario Clarín. Domingo 9 de noviembre de 1997.

Jackisch y Ferreira Rubio. 1997. “El sistema electoral en la Argentina” en Carlota Jackisch (Comp.) Sistemas electorales y sus consecuencias políticas. Buenos Aires, CIEDLA.

Jackman, Robert. 1987. “Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies”, en American Political Science Review, Vol. 81, N° 2, págs. 405-423.

Lijphart, Arend. 1994. Electoral Systems and Party Systems. Oxford, Oxford University Press.

Saiegh, Sebastián. 1997. “Conservarás el cargo con el sudor de tu frente: El control electoral como mecanismo de incentivos compatibles”. Trabajo presentado al III Congreso Nacional de Ciencia Política, DEMOCRACIA, REFORMA ECONÓMICA Y CUESTION SOCIAL, Sociedad Argentina de Análisis Político.

Wolfinger, Raymond, E., David P. Glass y Prebill Squire. 1985. “Predictors of Electoral Turnout: An International Comparison”, Trabajo presentado al XIII Congreso de IPSA, Paris.

Wolfinger, Raymond, E. y Steven Rosenstone. 1980. Who Votes?. New Have, Yale University Press.

Contra la lista “sábana”: una propuesta

N.G.Molinelli

I. El propósito de esta presentación es hacer una propuesta de ingeniería política. La propuesta parte de un diagnóstico: hoy existe en la opinión pública argentina un grado importante de insatisfacción con la llamada “lista sábana”, es decir, con la circunstancia de que el votante se enfrenta en el cuarto oscuro con listas que, cada una, ofrecen una numerosa cantidad de candidatos para una igualmente numerosa cantidad de bancas en juego. Dicho de otra manera, el problema es la alta magnitud o tamaño del distrito, es decir, la cantidad de bancas en juego en cada distrito. Algunos consideran que esta es la causa de lo que se ha llamado “crisis de representación”, crisis que se expresaría en que los representantes no representan verdaderamente a los representados porque la voluntad, los deseos, preocupaciones y puntos de vista de los votantes concretos no se refleja suficientemente en las decisiones que toman sus representantes, quienes responderían mas bien a los deseos, etc. de los partidos a los que pertenecen y que serian sus verdaderos mandantes (disciplina partidaria). Es decir, hay un déficit de “accountability”. En la Argentina reciente se exhiben varios casos importantes y claros de ciudadanos hacia un lado y decisores por el otro; por ejemplo, la reforma constitucional de la Pcia.de Bs.As. consensuada por los dos partidos más importantes pero que fuera rechazada por los ciudadanos en un referendum de finales de los 80’s y el reciente problema planteado en cuanto a la oferta de servicios de prostitución en la puerta -o cerca- de viviendas en dos barrios porteños. Se habla de una excesiva distancia entre ciudadanos y gobernantes, con estos últimos prestando poca -si alguna- atención a los deseos y puntos de vista de los primeros, porque deciden como se resuelve en el partido o en el bloque (disciplina partidaria).

Se alega que ese déficit de “accountability” es consecuencia directa de la lista sábana por cuanto esta no permite conocer a los candidatos (siendo tantos) y, luego, no permite “seguir” a los elegidos en su actuación (porque siguen siendo muchos los representantes elegidos en un distrito) y menos aún permite castigar o premiar a los representantes en la elección siguiente.

A esta altura conviene señalar que la lista sábana es un hecho particularmente importante en los distritos más grandes del país.

Cuadro N°
Número de diputados nacionales en los distritos mas grandes

<u>Distrito</u>	<u>Total</u>	<u>Elegidos</u> c/ 2 años
Buenos Aires	70	35
Capital Federal	25	12/13
Santa Fé	19	9/10
Córdoba	18	9
Mendoza	10	5
Entre Ríos	9	4/5
Tucumán	9	4/5
Total	160	

Es en estos siete distritos donde el tema de la lista sábana es mas real. Sin embargo, en estos distritos se concentra el 62% del total de los diputados y casi el 80% de todos los votantes del país.

En el caso de la ciudad de Buenos Aires, su legislatura esta compuesta de 60 legisladores que han sido elegidos con toda la ciudad como un distrito único, lo que resultó en listas sábanas de **60** candidatos. En el futuro, como hay renovación parcial por mitades, las listas serán de **30** candidatos, número aun muy grande. La constitución establece que una ley debe establecer el régimen electoral permanente, ya que en la primer elección se utilizó provisoriamente el sistema nacional. La constitución aclara que el régimen electoral debe ser proporcional pero no abre juicio sobre distrito único o división de la ciudad en circunscripciones, lo que abre la posibilidad de circunscripciones que, como mínimo, para permitir la aplicación de la RP, deberían ser trinominales.

El punto que se desea hacer aquí es que el déficit de “accountability” no es consecuencia de la lista sábana y punto, sino que es efecto de la **combinación** de (1) distritos o circunscripciones electorales “grandes” **más** (2) un fuerte control de las candidaturas por las dirigencias partidarias (sea nacional o provincial o una mixtura de ambos niveles). En efecto, en Estados Unidos, Inglaterra y Francia no hay lista sábana, hay circunscripciones uninominales y sin embargo en Estados Unidos no hay disciplina partidaria, hay elevada “accountability” mientras que, por el contrario, en Inglaterra y Francia hay elevados grados de disciplina partidaria y baja “accountability”. La diferencia reside en que en Estados Unidos las candidaturas partidarias no estan controladas por los partidos sino que por los votantes comunes mismos quienes pueden votar en las internas (“primarias”), mientras que en los otros dos países son las dirigencias partidarias las que controlan quién será, o no, candidato del partido. Esto último genera que quien desee ser candidato deberá prestar especial y mucha atención a los deseos de su dirigencia, mientras que en Estados Unidos la voluntad de la dirigencia partidaria tiene poca relevancia y quien desea ser candidato se ve obligado a prestar mucha atención a los deseos concretos del electorado concreto. En el primer caso se genera disciplina partidaria, en el segundo no y el representante no tiene mas remedio que hacer, en una medida apreciable, lo que muchos votantes de su distrito desean.

En Argentina los candidatos partidarios son elegidos por la dirigencia partidaria o, en todo caso, pero no tan frecuentemente como se cree, en elecciones en que participan los afiliados. Esto origina nuestra disciplina partidaria (téngase en cuenta que la voluntad de los afiliados se

expresa en el marco de listas sábana internas armadas por los dirigentes partidarios). De ahí que reducir el tamaño de las circunscripciones no tendrá, por si solo, efectos significativos sobre la accountability. Para esto último hay que, además, ampliar la influencia de los votantes en las elecciones. Pero antes de ver en concreto cual es el modo de lograr el objetivo que aquí se sugiere, vale la pena detenerse brevemente en las dos propuestas de reforma electoral mas frecuentemente hechas en nuestro medio.

II. La primera es el sistema “mixto” alemán, es decir, que la mitad de los diputados sean elegidos en circunscripciones uninominales y la otra mitad en las plurinominales ya conocidas. A primera vista parece un compromiso atractivo pero, como señalan sus observadores (Jesse, Kaase), en la realidad ese sistema opera como un sistema tradicional de lista de RP, con baja accountability y alta disciplina partidaria, sin que se advierta ninguna diferencia en la conducta de los diputados elegidos en unas y en otras circunscripciones. Ello se debe a que las dirigencias partidarias mantienen control sobre la selección de los candidatos.

La segunda propuesta usual en nuestro medio es la llamada preferencia o el llamado “panachage”. La preferencia consiste en permitir que el votante altere el orden de la lista de candidatos del partido por el cual vota, mientras que el panachage permite mas: sustituir en una lista algún candidato por otro de otra lista. Todo ello en el marco de distritos tan grandes como hasta ahora y con la selección de los candidatos en manos de la dirigencia partidaria. El resultado es que:

-existirán similares dificultades para conocer a los candidatos y para seguir a los elegidos;
-**se incentiva la competencia entre candidatos del mismo partido, hasta el día mismo de laelección general inclusive** (a diferencia de las internas usuales o de las primarias norteamericanas donde luego todo el partido usualmente se une detrás de los candidatos), fomentando un divisionismo permanente.

Italia ha sido un ejemplo de lo anterior y hace algunos años eliminaron la preferencia allí imperante.

III. **La propuesta que aquí se hace** consiste en:

- reducir la magnitud de las circunscripciones a **Trinominales**, es decir, distritos donde se eligen no más de tres diputados, de modo de reducir el tamaño de la lista a una cantidad que permita mejor conocer a los candidatos (en los hechos con conocer a los dos primeros basta) y luego, seguir su actuación en la legislatura. Se seguiría utilizando un método de RP. Si bien los efectos de la RP se reducen sensiblemente con distritos tan pequeños, algo de efecto sensible queda pues -sujeto a la voluntad de los votantes- podrían elegirse tres diputados de tres partidos distintos, con lo que algunos partidos pequeños conservarían chances de participar en la legislatura, en particular si seleccionan candidatos atractivos.

Teniendo en cuenta el sistema de renovación parcial por mitades establecido en la consituición, esto significa que habrá elecciones cada 2 años en la mitad de las circunscripciones, tal como se previó en 1904 y en 1951/54 (cuando hubo distritos uninominales). Lo mismo cabría decir para el caso de la ciudad de Buenos Aires.

- establecer **internas “semi-abiertas”**, es decir, en las que podrán votar los afiliados más los independientes (no afiliados a partido alguno) pero,
- no entre listas de grupos de candidatos sino que el votante enfrentará una lista común en la cual figurarán todos los pre-candidatos que deseen ser candidatos del partido y el votante elegirá hasta tres nombres con una marca. **La lista de candidatos partidarios se compondrá de los tres pre-candidatos que hayan obtenido mas votos.** Esto reducirá el poder de las dirigencias por las dos puntas: cualquier afiliado -que acredite antigüedad y un cierto % mínimo de firmas- podrá ser candidato sin tener que formar parte de una lista y los votantes podrán elegir personas distintas, sin tener que estar constreñidos a votar por una lista en la cual haya candidatos que le merecen distinta evaluación y no poder votar por otros.

Este sistema reduciría el poder de las dirigencias partidarias y aumentaría el de los votantes, pero sin afectar la unidad de los partidos, como hacen la preferencia o el panachage. Las listas de candidatos partidarios ya no estarían integradas por personas poco atractivas para los votantes comunes.

Ciertamente, algunos partidos chicos saldrían perdiendo y los grandes serían más grandes que hoy en numero de bancas, pero adviértase que la disciplina partidaria se reduciría, con lo que:

- habría mejor accountability;
- a pesar de que un mismo partido controle la Presidencia y el Congreso, habría **menor concentración de poder** que hoy en una situación similar, pues la disciplina sería menor.
- si distintos partidos controlan tales ramas **se evitarían los “empates institucionales”** que se darían hoy en tal situación, pues la menor disciplina partidaria permitiría, como en Estados Unidos, acuerdos ad-hoc, con menor costo, en lugar de los acuerdos, más difíciles, entre dirigencias partidarias, que serían la única salida con el sistema actual.

Como no en todos los distritos el número de bancas es divisible por 3, habría 76 circunscripciones trinominales, 10 binominales y 9 uninominales. En la ciudad de Buenos Aires habría 20 circunscripciones trinominales.

Cabe señalar que la literatura enseña que el problema del gerrymandering se diluye en el caso de circunscripciones trinominales. Además, hay provincias donde para las elecciones legislativas locales el territorio ya esta dividido y no se han planteado problemas. Estimo que el problema del gerrymandering, si bien es un riesgo potencial a tomar en cuenta, entre nosotros se lo esta exagerando y tiene soluciones como el establecimiento de una comisión independiente, tal como existe en numerosos casos del extranjero.

Naturalmente, esta reforma parece imposible hoy. Y lo es, pero cualquier reforma es hoy imposible, con la clase política naturalmente concentrada en la próxima elección presidencial. La idea es irnos preparando para la etapa posterior, en la cual una reforma tal será posible sobre la base de acuerdos entre los partidos y políticos no perjudicados por ella. Para ello,

convendría hacer ya algunas **simulaciones**, de modo de identificar a tales partidos y políticos y de tener alguna idea acerca de los resultados previsibles.

Titulo A favor de la lista sábana (síntesis)

M.Jones

Las críticas a la lista sábana se pueden resumir en las siguientes:

1. le da demasiado poder a los partidos;
2. los votantes no saben a quiénes votan;
3. los partidos pueden poner y efectivamente ponen a cualquiera en la lista: el resultado es legisladores de baja calidad / mafiosos;
4. da pocos incentivos a los legisladores para representar los ciudadanos de su distrito.

Respuestas a las críticas anteriores:

1. El hecho de que los partidos tengan un alto grado de poder en la nominación de los candidatos tiene más que ver con el método de democracia interna en los partidos (internas o su ausencia). Con competencia real en las internas (es decir, internas obligatorias, sean cerradas o semicerradas –es decir, abierta a votantes independientes así como a afiliados del partido-) esta crítica pierde mucha si no toda su fuerza.
2. Esta crítica en realidad sólo es válida para la Provincia de Buenos Aires y para la Capital Federal. En todas las demás provincias el número más grande de diputados con posibilidades de ser elegidos es de cinco, y en el promedio es de dos. Así, en 22 de los 24 distritos, la crítica no es válida.
3. Esta es también una crítica bastante válida sólo para la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires.
4. Este es otro factor que está vinculado al proceso de selección interna de candidatos.

En general creo que el actual sistema electoral para la elección de diputados nacionales en Argentina está bien. No hay razones en consecuencia para hacer cambios drásticos. Mis únicas recomendaciones serían dos tendientes a su mejoramiento.

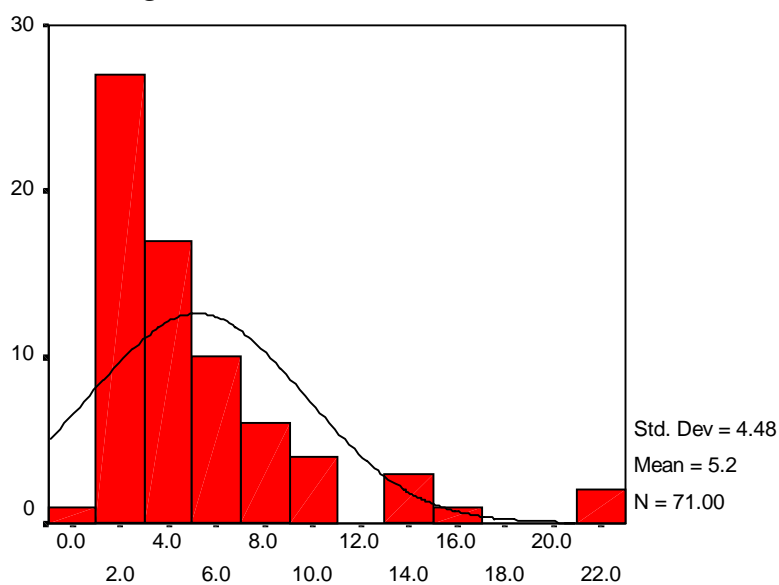
Primero, la ley de partidos políticos podría ser modificada para incluir internas obligatorias a ser celebradas todas el mismo día y organizadas por el gobierno nacional. Los partidos decidirían si aquellas serían abiertas, cerradas o semiabiertas. Esto disminuiría considerablemente las críticas 1, 3 y 4 anteriores.

En segundo lugar, se podrían crear circunscripciones en la Capital Federal y en la Provincia de Buenos Aires. Para limitar críticas de gerrymandering, en la Provincia de Buenos Aires la mejor opción probablemente sería crear cuatro distritos, uno comprendiendo la Primer Sección Electoral, otro la Tercera y otros dos distritos que incorporarían subconjuntos geográficamente continuos de las seis Secciones restantes. Para la Capital Federal la mejor alternativa sería dividirla en dos circunscripciones aproximadamente iguales en población y en número de diputados a elegir (es decir, 6 / 7 y 6 / 6). Esta reforma reduciría en gran parte la crítica 2.

Estadísticas Descriptivas

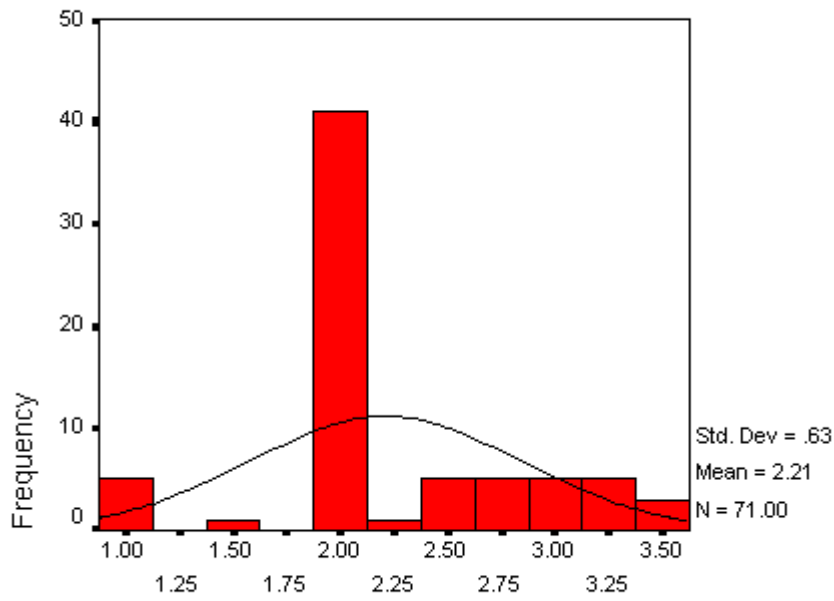
	Observac.	Mínimo	Máximo	Media	Desvío Estándar
Vot. Blanco	71	.82	22.40	5.1901	4.4804
V. Bco. 97	24	1.20	22.40	3.8292	4.2957
V.Bco. 95	24	.82	21.29	7.8167	4.9139
V. Bco 93	23	1.00	13.50	3.8696	2.8222
Num Part.	71	1.00	3.57	2.2086	.6329
N. Part 97	24	1.00	3.22	2.1683	.5565
N. Part. 95	24	1.00	3.57	2.1750	.8028
N. Part. 93	23	1.88	3.33	2.2857	.5173
Desproporc.	71	22.72	47.39	37.2614	5.7444
Desp. 97	24	26.75	47.39	39.4133	6.1979
Desp. 95	24	23.94	46.41	34.8175	4.9791
Desp. 93	23	22.72	46.74	37.5661	5.2204

Histograma



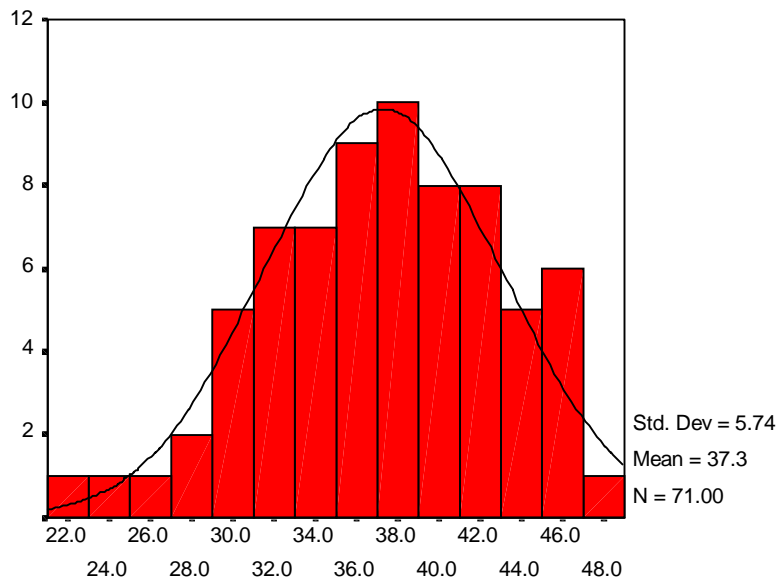
Votos en Blanco

Histogram



NPART

Histograma



Desproporcionalidad