

Reforma Electoral y Calidad de la Representación *

Ernesto Calvo y Marcelo Escolar

PEEL / Universidad de Houston.

PEEL / Universidad de Buenos Aires / UNL.

Síntesis

El sistema de partidos en la Argentina se ha fragmentado, tanto en lo que se refiere al número efectivo de partidos competitivos como a la distribución territorial de dichos partidos. Los propios actores políticos han percibido la necesidad de reformas institucionales destinadas a acomodar o limitar a un creciente número de nuevos actores locales relevantes.

Un gran número de reformas institucionales han sido propuestas, votadas e implementadas, cuyo objetivo es en realidad regular una creciente competencia partidaria y cuyo efecto poco agrega a la calidad de la representación. La eliminación de la “lista sábana” y su reemplazo por distritos uninominales, por ejemplo, introduciría tales distorsiones en la asignación de escaños que la gran mayoría de los representantes serían elegidos con una exigua cantidad de votos al tiempo que el número efectivo de partidos legislativos se reduciría de modo dramático. La personalización de las candidaturas debilitaría el poco control político que existe hoy sobre los candidatos, incrementando sustantivamente la presión clientelar en el acceso y la distribución de recursos fiscales.

Una mejora de la representación en el largo plazo requiere el control democrático ejercido por partidos centralizados con un horizonte de intervención nacional. Una reforma electoral que mejore la representación tiene que estar orientada a fortalecer aquellos mecanismos institucionales que les permitan a los partidos disminuir las presiones clientelares y localistas que han capturado al sistema político argentino. Más concretamente, las reformas del sistema de elección de Diputados Nacionales deben evaluarse a la luz de tres objetivos principales: reducir el sesgo mayoritario en las provincias periféricas, aumentar la personalización de los candidatos en las provincias centrales, y, fundamentalmente, estandarizar las condiciones de acceso a los premios de mayoría. De las alternativas que analizamos aquí, el sistema que denominamos hexanomial es el que mejor garantiza la gobernabilidad, la accesibilidad de terceras fuerzas políticas al parlamento, y mayores condiciones de competitividad en las provincias periféricas sobre-representadas. Paralelamente a una eventual reforma de las reglas electorales, es necesario reforzar las instituciones de monitoreo y control jurídico y político de las reformas políticas en el orden local.

* Este informe está basado en Ernesto Calvo y Marcelo Escolar, *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires: Prometeo - PENT Fundación, 2005.

En un contexto de profunda crisis económica y política el sistema de partidos en la Argentina se ha fragmentado, tanto en lo que se refiere al número efectivo de partidos competitivos como a la distribución territorial de dichos partidos. Nuevos realineamientos políticos nacionales y provinciales, a su vez, han debilitado las identidades partidarias que caracterizaran a la Argentina de la posguerra. Como consecuencia de la mayor competitividad electoral y la creciente fragmentación del sistema de partidos a nivel nacional, los propios actores políticos han percibido la necesidad de reformas institucionales destinadas a acomodar o limitar, dependiendo del caso, a un creciente número de nuevos actores locales relevantes. Mientras la ciudadanía reclama un cambio profundo en la representación política, por tanto, un gran número de reformas institucionales han sido propuestas, votadas e implementadas, cuyo objetivo es en realidad regular una creciente competencia partidaria.

A partir de la crisis política que acompañó el fin de la Alianza en el 2001, la necesidad de una reforma profunda del sistema electoral se ha instalado en los medios de prensa y en el imaginario de la sociedad argentina. Frente al descrédito de los políticos, y acompañando cacerolazos, escraches y movilizaciones al Congreso, la agenda reformista se ha instalado como un tema prioritario entre actores políticos presumiblemente preocupados por mejorar la relación con sus votantes y resolver la actual crisis de representación política.

Muchas de estas reformas, sin embargo, tienen objetivos mediáticos y difícilmente podrían ser implementadas. La eliminación de la lista sábana y su reemplazo por distritos uninominales, por ejemplo, introduciría tales distorsiones en la asignación de escaños que la gran mayoría de los representantes serían elegidos con una exigua cantidad de votos al tiempo que el número efectivo de partidos legislativos se reduciría de modo dramático. La personalización de las candidaturas debilitaría el poco control político que existe hoy sobre los candidatos, incrementando sustantivamente la presión clientelar en el acceso y la distribución de recursos fiscales.¹

Sin embargo, al tiempo que las reformas electorales toman centralidad en el debate público nacional, la falta de estudios que midan las consecuencias de dichas reformas se torna más evidente y los costos que estas reformas pueden generar sobre los candidatos y sus partidos permanecen conspicuamente ausentes del debate.

Por otro lado, la implementación de reformas electorales en las provincias ha sistemáticamente introducido distorsiones en la asignación de bancas, las cuales generalmente han beneficiado a los partidos que controlaron el proceso de reforma. La existencia de legados institucionales previos también condiciona el tipo de reformas electorales que pueden ser implementadas. El anidamiento de las distintas arenas electorales, a su vez, genera dificultades estructurales para el ingreso de nuevos partidos en ambas Cámaras y limita las posibilidades de formación de mayorías parlamentarias en la Cámara Baja que garanticen una reforma consensuada. Tanto los partidos mayoritarios como los partidos minoritarios, por tanto, tienen incentivos para mantener o modificar el sistema electoral que no están relacionados con problemas de la “calidad de la representación”.

Evaluar los efectos posibles de una reforma electoral es, por tanto, clave para garantizar la futura legitimidad de la asignación de escaños bajo nuevas reglas del juego electoral. Futuras reformas que acentúen las actuales inequidades en el acceso a cargos políticos, por ejemplo, dispondrán de poca legitimidad de origen, como ha ocurrido en gran parte de los sistemas políticos provinciales. Y así como una reforma que favorezca a los partidos tradicionales no tendrá el apoyo de los partidos minoritarios, sistemas electorales que reproporcionalicen la asignación de escaños enfrentarán la dura oposición del Peronismo, de la UCR de las provincias menos pobladas y de los partidos provinciales.

Entre las principales críticas a las actuales instituciones electorales se encuentran la falta de autonomía del elector para seleccionar los candidatos a Diputados Nacionales y la débil personalización de las candidaturas ofrecidas por los partidos políticos, argumentos centrales para proponer cambios institucionales que eliminen las llamadas “listas sábana”.

Proyectos de reforma destinados a solucionar el problema de las listas sábana carecen de sentido.

En efecto, el número de candidatos elegidos por cada lista es extraordinariamente bajo a pesar de la gran cantidad de nombres que aparecen en algunas boletas como las de la Provincia de Buenos Aires. Muchos de los efectos estructurales que afectan al actual sistema electoral sobrevivirían a las posibles reformas. Esto debería generar cierto escepticismo entre quienes ven las reformas electorales como un mecanismo simple para mejorar la calidad de la representación. Sin embargo, existen reglas electorales que pueden moderar los efectos de las bajas magnitudes en las provincias menos populosas y facilitar una mayor “nacionalización” de la competencia electoral para la elección de diputados nacionales.

Tan sólo la Provincia de Buenos Aires elige una gran cantidad de representantes en cada renovación parcial (35), en tanto que la Ciudad de Buenos Aires (12 y 13), Santa Fe (10 y 9) y Córdoba (9) tienen magnitudes efectivas medianas. Mientras tanto, el resto del país elige sus Diputados en listas de solamente 2 a 5 candidatos por elección en cada distrito. En principio, ello debería generar cierto escepticismo respecto de la importancia que tienen las listas sábana en la elección de los Diputados Nacionales.

Más aun, en los distritos que utilizan magnitudes electorales grandes, el número de candidatos elegidos por cada lista es considerablemente inferior a la magnitud total del distrito. Por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires el número de candidatos elegidos por la lista más votada difícilmente llega a 6 en la totalidad de las elecciones ocurridas desde la transición democrática. Esto es, si bien en los distritos con mayor magnitud efectiva se presentan listas con una cantidad de candidatos igual a la magnitud efectiva del distrito, los distritos grandes tienen también un mayor número efectivo de partidos competitivos y de partidos legislativos.

Tomando la totalidad de los partidos que accedieron a bancas legislativas entre 1983 y 2001, **el promedio de candidatos que ingresan por cada lista es llamati-**

vamente bajo: 2,48. Es decir, en promedio los votantes están eligiendo los dos o tres primeros candidatos de cada “lista sábana”, un alto nivel de personalización de las candidaturas.

El desvío estándar es de 3,34, lo cual indica que la variación alrededor de la media también incluye pocos candidatos de la lista. Las medias anuales de variación también son bajas, indicando que, al margen del reciente proceso de fragmentación, la percepción de que existen “listas sábana” no es menos cierta hoy que lo que lo fue desde 1985. Con excepción de 1983, primera elección de la democracia donde las magnitudes efectivas se duplicaron, el resto de los años muestra poca variación en la media de candidatos elegidos por cada partido legislativo.

Se podría argumentar que casi la mitad de la Cámara de Diputados es elegida en las provincias con magnitudes efectivas más grandes. Para evaluar el efecto sobre el total de la Cámara también computamos el promedio ponderado del número de candidatos elegidos por lista, tomando en consideración las magnitudes efectivas de las provincias. El número de candidatos elegidos por lista, en ese caso, es de alrededor de 5.

Más ilustrativo, sin embargo, es observar la media histórica de bancas obtenidas por lista en cada provincia. Como muestra la Tabla 2, sólo una provincia (Buenos Aires) asigna alrededor de 9 bancas en promedio. Mientras tanto, el resto de los distritos asigna bancas de modo muy personalizado, incluidos los otros tres distritos con magnitudes medianas. Dado que en 23 de los 24 distritos el promedio de candidatos elegidos por lista es inferior a 3, uno debería esperar que existan pocos candidatos votados a la cámara como resultado del arrastre de la lista sábana sobre los cargos menores.

Un alto nivel de personalización del voto, por tanto, difícilmente se podría obtener modificando el sistema electoral, excepto multiplicando el número de distritos en las cuatro provincias con magnitudes efectivas más altas o mediante la introducción de distritos uninominales. Pero, ¿cuál sería la distribución de bancas que uno debería esperar en caso de implementar distritos uninominales? Más adelante estimamos la asignación probable de bancas bajo distintos escenarios de reforma electoral y mostramos que las consecuencias políticas de dichas reformas no deben ser tomadas a la ligera.

En la Argentina existen dos escenarios distintos de competencia electoral que configuran diferentes vías de acceso a la Cámara de Diputados de la Nación. Cerca de la mitad de los representantes son elegidos en distritos mayoritarios debido a las bajas magnitudes efectivas utilizadas en la elección (entre 2 y 5 escaños por renovación). La otra mitad de los representantes son elegidos en distritos relativamente proporcionales de alta magnitud efectiva (entre 8 y 35) y con un mayor número de partidos competitivos.² La primera arena está integrada por las provincias menos populosas y con bajos porcentajes de PBG sobre el PBI del país, las cuales denominaremos “provincias periféricas”. La segunda arena, compuesta por las “provincias centrales”, remite a los distritos de mayor población y mayor PBG: Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

Las consecuencias de estas disparidades en la asignación de bancas del sistema electoral Nacional son sustantivas: en las provincias periféricas existe una alta personalización de las candidaturas con una reducción sustantiva del nivel de representación efectivo de los votantes, mientras que en las provincias centrales se verifica una menor personalización de las candidaturas con una competencia electoral significativamente más alta.

En las provincias periféricas, esta problemática no se expresa en dificultades para la identificación (visibilidad) de

los candidatos por parte de los votantes –y con ello en la capacidad para premiar o sancionar sus candidaturas– sino en las limitaciones estructurales que la magnitud efectiva de distrito le impone a la representación de las minorías.³

En las provincias centrales, sigue el argumento, el problema se encuentra en la despersonalización de las candidaturas y en la falta de control de los electores sobre sus representantes –*accountability*–.⁴ Vista desde esta perspectiva, la problemática dual del sistema electoral nacional argentino podría resumirse en **una falta de calidad en la representación política del centro y una falta de proporcionalidad en la representación política de la periferia.**

Por el otro lado, debe considerarse una consecuencia adicional a esta doble vía de acceso a la Cámara de Diputados Nacional y es que la alta magnitud efectiva favorece la emergencia de terceras fuerzas nacionales en las provincias centrales, en tanto la baja magnitud efectiva en las provincias periféricas la limita.⁵ Por lo tanto, el desarrollo de nuevas fuerzas políticas nacionales –como lo fueron el Partido Intransigente, la UCeDe, el Frepaso o Acción por la República en distintos momentos– se produjo con relativa facilidad en las provincias centrales, pero les resultó casi imposible acceder a bancas nacionales a través de las periféricas (esta misma situación se presenta actualmente con el ARI). Como resultado de ello, existe mayor fragmentación de la representación política originada en las provincias centrales, y una menor diversidad en la competencia partidaria para la representación política proveniente de las provincias periféricas.

A los resultados producidos por esta disparidad en la representación política y la competencia partidaria entre centro y periferia debe sumarse el hecho de que las provincias periféricas se benefician con una sobre-representación en el número de bancas asignadas legalmente a cada distrito que favorece sistemáticamente a sus electores y partidos.⁶ Las mismas cuentan con el 49% de las bancas con sólo el 35% de la población total del país. En consecuencia –y dado que la competencia partidaria es más limitada en ellas– la sobre-representación de las provincias periféricas tenderá a beneficiar sistemáticamente a los dos partidos mayoritarios.

Tabla 1: Promedio ponderado de representantes por lista, diputados nacionales, 1985-2001

Año	Promedio sin ponderar	Promedio ponderado*
1985	2,190	4,12
1987	2,309	6,14
1989	2,175	4,11
1991	2,241	4,74
1993	2,117	4,54
1995	2,321	5,67
1997	2,228	7,90
1999	2,167	4,65
2001	2,186	3,80
MEDIA	2,211	5,07

Fuente: Cómputos propios sobre datos del Ministerio del Interior.

* Promedio ponderado por la magnitud efectiva de los distritos electorales.

Tabla 2: Promedio histórico, máxima, mínimo y desvío estándar de bancas por cada partido que obtiene escaños. diputados nacionales 1985-2001

	Núm. de partidos	Mínimo	Máxima	Promedio	Desviación estándar
Buenos Aires	35	1	20	9,000	6,979
Córdoba	25	1	5	3,320	1,492
Capital Federal	35	1	9	3,229	2,143
Santa Fe	33	1	5	2,576	1,415
Entre Ríos	18	2	3	2,278	0,461
Misiones	18	1	2	1,722	0,461
Mendoza	28	1	3	1,607	0,737
Chaco	20	1	3	1,600	0,598
Tucumán	26	1	3	1,539	0,582
Salta	21	1	2	1,476	0,512
Santiago	21	1	2	1,476	0,512
La Rioja	15	1	3	1,467	0,640
San Luis	14	1	3	1,429	0,646
Corrientes	22	1	2	1,409	0,503
Santa Cruz	17	1	2	1,353	0,493
San Juan	21	1	2	1,286	0,463
Catamarca	18	1	2	1,278	0,461
La Pampa	18	1	2	1,278	0,461
Jujuy	22	1	2	1,227	0,429
Chubut	18	1	2	1,222	0,428
Formosa	18	1	2	1,222	0,428
Tierra del Fuego	16	1	2	1,188	0,403
Río Negro	19	1	2	1,158	0,375
Neuquén	22	1	2	1,046	0,213

Fuente: Cómputos propios sobre datos del Ministerio del Interior.

Algunas consideraciones sobre el peronismo en la actualidad

El nuevo escenario político partidario en la Argentina está caracterizado por dos procesos superpuestos: (I) un sistema político de partido predominante pero no hegemónico, con un PJ que se ha transformado en el único partido con presencia nacional pero sin lograr una mayoría absoluta en el Congreso y con un caudal electoral propio claramente inferior al 50% de los votos positivos, asediado por fuertes internas territoriales; y (II) políticas de reclutamiento y consolidación partidaria centradas en el orden local que alcanzan al conjunto de los partidos políticos.

El peronismo se ha transformado en un partido dominante pero sin capacidad para capturar con sus propias fuerzas a una mayoría del voto presidencial. Un creciente faccionalismo al interior del partido ha incrementado el valor de coaliciones extra-partidarias, y la presencia de una

oposición dispersa ha aumentado la fluidez de la competencia electoral a nivel nacional.

El debilitamiento de los clivajes programáticos que caracterizaron la competencia partidaria de la posguerra, por otro lado, ha debilitado la capacidad de la oposición para unificar una alternativa política viable al peronismo. La territorialización de la política, por otra parte, dificulta el surgimiento de una oposición política “nacional”, al tiempo que aumenta el peso relativo de facciones localistas al interior de los distintos partidos políticos. Todos estos elementos muestran un sistema de partidos centrífugo y volátil.

La necesidad de una reforma electoral

Este *nuevo* sistema de partidos difícilmente pueda sostenerse a lo largo del tiempo. La alta fragmentación partidaria impone costos elevados a la formación de coaliciones legislativas, las cuales son necesarias para avanzar la política del Presidente en el Congreso. La alternativa de distintos ejecutivos en los últimos 10 años ha sido la creciente utilización de decretos para evitar el bloqueo legislativo, debilitando los mecanismos institucionales de control democrático y favoreciendo el surgimiento de estrategias clientelares.⁷ En el mediano plazo, un sistema de partidos estable y competitivo requiere del surgimiento de alternativas programáticas nacionales que le permitan al peronismo mantener su integridad partidaria, así como un horizonte de interven-

ción nacional para la oposición. Los requerimientos electorales de la Argentina actual, sin embargo, conspiran contra este objetivo de recentralización programática.

Una mejora de la representación en el largo plazo requiere el control democrático ejercido por partidos centralizados con un horizonte de intervención nacional.

Una reforma electoral que mejore la representación tiene que estar, a nuestro juicio, orientada a fortalecer aquellos mecanismos institucionales que les permitan a los partidos disminuir las presiones clientelares y localistas que han capturado al sistema político argentino.

Hacia una reforma electoral

Un proyecto de reforma dirigido al sistema electoral nacional en Argentina, en función de la descripción anterior, debería prestar especial atención a los diferentes patrones de representación y competencia partidaria vigentes en las provincias centrales y periféricas.

Esto significa que cualquier diagnóstico correcto, pero parcial, como por ejemplo que el problema se encuentra exclusivamente en la despersonalización de las candidaturas, sólo estaría en condiciones de resolver las dificultades de uno de los dos grupos de provincias (en este caso las centrales). Seguramente este intento de solución podría llevar a una mejora en el aspecto considerado (personalización) pero paralelamente contribuiría a un empeoramiento significativo de otros, como la falta de representación de las minorías y la reducción de la competencia partidaria a nivel nacional.

Más razonable resulta, entonces, orientar la investigación hacia la evaluación de distintas alternativas de diseño electoral, con diferente capacidad para atenuar las disparidades presentes en los incentivos institucionales y restricciones estructurales producidas por el sistema actual.

Por este camino, debería centrarse la atención en obtener un diagnóstico del impacto diferencial de las normas electorales nacionales sobre la representación política y el

sistema de partidos argentino. En este sentido, debería evaluarse la capacidad que tienen distintos sistemas electorales para **promover tres cambios estructurales al actual sistema:**

- Por un lado es necesario **reducir el sesgo mayoritario de las provincias periféricas** aumentando las magnitudes efectivas actuales y facilitando un sistema de representación que admita una mayor competencia electoral;
- por otro lado es necesario lograr una **mayor personalización en las provincias centrales**, facilitando una mayor *accountability* electoral y evitando, al mismo tiempo, el debilitamiento de un poder legislativo incapaz de formar mayorías que se adecuen al presidencialismo argentino⁸;
- pero fundamentalmente es necesario **estandarizar las condiciones de acceso a los premios de mayoría** y con ello otorgarle a los partidos mayoritarios tradicionales (PJ y UCR), y también a las terceras fuerzas nacionales, la posibilidad de desarrollarse políticamente y competir en igualdad de condiciones en todos los distritos electorales del país.

Este es el motivo por el cual todo proyecto de reforma electoral del sistema nacional para la categoría de Diputados debe estimar el impacto que tendría su imple-

mentación sobre las provincias centrales y periféricas, de modo de poder evaluar su futura repercusión diferencial sobre partidos, candidatos y la gobernabilidad del sistema.

Testeando tres alternativas de reforma

1) Sistema de mayoría simple – distritos uninominales

Con la intención de realizar un análisis comparativo de diferentes alternativas de sistemas electorales se pensó, en primer término, en un sistema simple, fuertemente mayoritario y uniforme para luego desplazar el análisis hacia sistemas de mayor complejidad. Comenzamos analizando cuál sería el impacto de la implementación de un sistema de mayoría simple (pluralidad) en distritos uninominales aplicado de modo uniforme en todo el país.

El sistema electoral diseñado es compatible con la letra constitucional y tiene magnitudes absolutas de distrito binominales en todo el territorio nacional, que son renovadas por mitades cada dos años –lo que implica una magnitud efectiva uninominal–. Para lograr la binominalidad de los distritos y mantener la proporcionalidad actual, sin embargo, ha sido necesario aumentar el número de Diputados en las magnitudes más chicas –de 5 a 6– y realizar un ajuste de proporcionalidad en las provincias más grandes.

La estrategia de reforma en distritos uninominales ha ganado cierta respetabilidad en años recientes en virtud de la alta personalización de candidaturas que produce. Algunos académicos⁹ y políticos (Béliz para la Ciudad de Buenos Aires y Corach para el país) han propuesto la utilización de sistemas de mayor personalización. Sin embargo, los sistemas de alta personalización (en circunscripciones geográficas) son fuertemente mayoritarios y pueden impactar negativamente en la competencia electoral de sistemas multipartidistas; por un lado, aumentando la especialización electoral y la fragmentación regional del sistema de partidos, y, por otro, facilitando la emergencia de nichos fuertemente clientelísticos. Hay que tomar en consideración que existen provincias en las cuales desde hace muchos

años el voto está altamente personalizado, y que esto no es considerado habitualmente como una fuente de *accountability* electoral sino, por el contrario, como una fuente de clientelismo y patronazgo político.

2) Sistema mixto segmentado

Con la intención de tornar gradualmente más complejo el análisis comparativo, incorporamos al análisis un sistema electoral mixto de tipo segmentado.¹⁰ En el año 2000, bajo el número de proyecto 2588/00, el Senador Carlos Vladimiro Corach presentó una propuesta en el Congreso de la Nación para modificar el actual sistema de elección de los Diputados Nacionales. En este proyecto, el sistema electoral vigente no se modifica en 20 de las provincias (provincias periféricas) en tanto que en las 4 provincias centrales (Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) se introduce un sistema mixto segmentado con distritos uninominales y una arena plurinominal complementaria.

Por esta razón, el “proyecto Corach” reduce drásticamente las magnitudes efectivas de los distritos electorales incluidos en las provincias centrales por medio de dos mecanismos distintos. Por un lado, eligiendo la mitad de los diputados de cada provincia en distritos uninominales y, por el otro, dividiendo la magnitud efectiva del distrito plurinominal a la mitad. De este modo, por ejemplo Buenos Aires pasa de tener una magnitud efectiva promedio de 35 a una de 4,5.

Este sistema mantiene, en consecuencia, la estructura de competencia en las provincias periféricas inalterada, pero introduce fuertes sesgos mayoritarios en las provincias centrales. En teoría, una

reforma de este tipo debería facilitar el trabajo legislativo del partido de gobierno en la Cámara de Diputados y personalizar las candidaturas en los distritos grandes, pero en paralelo también producirá una Cámara mucho más mayoritaria limitando significativamente la participación de terceras fuerzas nacionales allí donde ya existen, es decir, en las provincias centrales.

3) Sistema Hexanomial (homogéneo de proporcionalidad limitada)

La tercera alternativa elegida para llevar adelante el análisis comparativo es considerar la implementación de un sistema homogéneo de proporcionalidad limitada. Para ello aumentamos la magnitud efectiva promedio de los distritos a 6 y creamos un sistema que hemos denominado Hexanomial. El sistema hexanomial tiene la ventaja política de no requerir un ajuste en el número de legisladores totales de la Cámara de Diputados (salvo en Entre Ríos y Tucumán que aumentan la magnitud absoluta en 1) y, en este sentido, no requeriría una reforma constitucional en ninguno de sus aspectos operativos.

Dicho sistema renueva la mitad de la Cámara de Diputados alternando las elecciones entre distritos, ello permite doblar la magnitud efectiva en las provincias periféricas y reducir la de las provincias centrales, las cuales serán divididas en un número de subdistritos electorales acorde para alcanzar la magnitud efectiva promedio de seis escaños.

De esta forma, mediante la creación de subdistritos dentro de las provincias centrales y la eliminación de la renovación parcial simultánea en las provincias periféricas, se establece para todo el país un rango de variación distrital de entre 5 y 7 bancas, lo que produciría una estructura de incentivos homogéneos para la competencia partidaria, un perfil más personalizado de las candidaturas en las provincias centrales y, como veremos a continuación, una tendencia a la proporcionalidad mayor que en los sistemas uninominal y mixto segmentado, muy similar a la existente en la actualidad.

Puede afirmarse que la competencia efectiva legislativa no sólo resulta ser mayor en el sistema hexanomial y en

el vigente, sino que además el primero homogeneiza los valores de las provincias centrales y las periféricas, permitiendo el ingreso de terceras fuerzas nacionales en condiciones competitivas para estas últimas y reduciendo la posibilidad de dispersión de escaños entre fuerzas minoritarias en las provincias centrales. Los sistemas uninominal y mixto segmentado, en cambio, reducen aún más la competencia efectiva, imposibilitando el surgimiento de terceras fuerzas nacionales competitivas en las provincias periféricas y obstaculizando dicho proceso en las provincias centrales.

También se puede verificar un sesgo mucho más proporcional tanto en el sistema hexanomial como en el vigente, con la diferencia de que el primero permite homogeneizar la proporcionalidad –y con ello la competencia partidaria– entre las provincias centrales y las periféricas.

De la misma manera, los sesgos mayoritarios y partidarios resultan ser menores en los sistemas vigente y hexanomial, sin mostrar diferencias sustanciales entre ambos en el total del país. Sin embargo, el sistema hexanomial presenta mínimas diferencias entre estos indicadores para el Centro mientras que los aumenta levemente en las provincias periféricas.

Con los resultados analizados hasta aquí es posible afirmar que, de los sistemas alternativos propuestos al vigente, el hexanomial es el único que permite garantizar:

- **gobernabilidad;**
- **accesibilidad de las terceras fuerzas políticas para convertirse en fuerzas parlamentarias; y**
- **mayores condiciones competitivas en las provincias periféricas sobrerrepresentadas.**

Si bien una reforma de la política electoral puede ser necesaria, hemos visto que la creciente diferenciación de sistemas políticos provinciales dificulta considerablemente la implementación de reformas “nacionales”. En un contexto de mayor diferenciación local, la implementación de reformas electorales de carácter nacional puede tener efectos considerablemente distintos en la medida en que la competencia electoral varíe a nivel local. Por ejemplo, la implementación de distritos uninominales para la elección de diputados nacionales tendría efectos moderados en sistemas de baja competitividad como La Rioja pero tendría consecuencias dramáticas en provincias de alta compe-

titividad como Mendoza. Reformas que incrementen las magnitudes efectivas tendrían un efecto más dramático en Salta que en Entre Ríos. Como ya hemos señalado, los clivajes político-territoriales observados en la Argentina afectarían la asignación de bancas de toda reforma que se pretenda implementar.

La Justicia Electoral, a su vez, también carece de precedentes judiciales y capacidad técnica apropiada para administrar gran parte de los procesos electorales a medida que aumen-

ta el número de candidatos y categorías electorales. Recientemente, en más de una provincia el proceso electoral tuvo que ser demorado ante la imposibilidad de llevar adelante los comicios con las garantías requeridas para el caso. En este sentido, es necesario reforzar las instituciones de monitoreo y control jurídico y político de las reformas políticas en el orden local. Estas reformas no sólo han acompañado el proceso de crisis política sino que, a su vez, han permitido la consolidación de algunas de sus características más problemáticas.

Conclusiones

Resumiendo, en el marco de la actual competencia electoral el efecto principal de modificar los mecanismos de nominación muy posiblemente sea el aumentar el número de facciones de los distintos partidos políticos antes que permitir mayor *accountability* por parte de los representantes ante sus electores.

Una reforma electoral que mejore la representación tiene que estar, a nuestro juicio, orientada a fortalecer aquellos mecanismos institucionales que les permitan a los partidos disminuir las presiones clientelares y localistas que han capturado al sistema político argentino. En este sentido, una mejora de la representación en el largo plazo requiere el control democrático ejercido por partidos centralizados con un horizonte de intervención nacional.

La recomendación principal es que debemos reforzar las instituciones de administración, fiscalización y control electoral y los mecanismos de monitoreo de las reformas electorales antes de proceder a una reforma de la representación política en el orden nacional ¹¹. Ello incluye reforzar la autonomía decisoria y las capacidades técnicas de evaluación y administración electoral a disposición de las autoridades electorales a medida que las reglas del juego electoral son

modificadas. También incluye la implementación de salvaguardas jurídicas y administrativas para limitar la implementación de reformas cuyo resultado sea una mayor desigualdad en la asignación de bancas favoreciendo a electorados y partidos particulares en desmedro del resto de los votantes y sus partidos.

Estas salvaguardas no sólo deberían dar protección legal a los ciudadanos sino también dificultar la implementación de reformas cuyo objetivo sea garantizar “la próxima elección”, tal como ha ocurrido frecuentemente en el orden provincial.

- ¹ **Calvo, Ernesto & M.V. Murillo.** 2004. "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market." *American Journal of Political Science*. 48, 4: 742-757.
- ² **Escolar, M.** 2001. "La Posibilidad del *Gerrymandering* Político. Estabilidad y concentración geográfica del voto partidario." En *El Federalismo Electoral Argentino*, E. Calvo y J.M. Abal Medina (h) editores, 141-178. Buenos Aires: Eudeba; **Calvo, Ernesto; Mariela Szwarcberg, Juan Pablo Micozzi & Juan Facundo Labanca.** 2001. "Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario, y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas." En *El Federalismo Electoral Argentino*, E. Calvo & J. M. Abal Medina (h), editores, 53-98. Buenos Aires: Eudeba.
- ³ **Escolar, M.** 2001. "Reforma Electoral Nacional y Reforma Electoral Federal. Elementos para su análisis y discusión en el caso argentino", en *La Reforma Política en Argentina*: Buenos Aires: Publicaciones del PNUD (en prensa); **Cabrera, Ernesto.** 1991. "Proporcionalidad y Desproporcionalidad en la Elección de Diputados Nacionales." *Desarrollo Económico*, 31 (122).
- ⁴ **Escolar, M. & E. Calvo.** 2002. "Las tres reformas: personalización, eficiencia y gobernabilidad. Geografía política de la reforma electoral en Argentina." Documento de Trabajo. Centro de Estudios Electorales y Legislativos, Universidad Torcuato Di Tella; **Corbacho, A.** 1988. "Elecciones y Representación." Documento de Trabajo Nº 102. Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires; **Gibson, Edward y Ernesto Calvo.** 2000. "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina." *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, Nº3: 32-55; **Lijphart, A. & B. Grofman**, eds. 1984. *Choosing an Electoral System*. New York: Praeger.
- ⁵ **Taagepera, R. & M. Shugart.** 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- ⁶ **Cabrera, Ernesto.** 1997. "Multiparty politics in Argentina? Electoral rules and changing patterns." *Electoral Studies*, 15 (4): 477-495.
- ⁷ **O'Donnell, Guillermo.** 1995. "Horizontal Accountability in New Democracies." *Journal of Democracy*, 9 (3): 112-126.
- ⁸ **Jones, M.** 1997. "Federalism and the Number of Parties in Argentine Congressional Elections." *The Journal of Politics* 59: 538-549.
- ⁹ **Jones, M., S. Saiegh, P. Spiller, M. Tommassi.** 2000. "Políticos profesionales- legisladores "amateurs": El Congreso argentino en el siglo XX". CEDI.
- ¹⁰ **Escolar, M. & E. Calvo.** 2003. "La Implementación de Sistemas Electorales Mixtos en Legislaturas de Magnitud Fija: Teorías y Soluciones." *Política y Gobierno*, Volumen X, núm. 2: 359-399.
- ¹¹ En Argentina la administración electoral se encuentra dividida entre las autoridades federales y las provinciales. En el orden federal existe una autoridad jurisdiccional especializada pero no autónoma de segunda instancia (Cámara Nacional Electoral) que ejerce la superintendencia del proceso electoral y el registro de electores. Sin embargo la administración efectiva de ambas, junto a la fiscalización y el control judicial en primera instancia, corresponde a veinticuatro jueces no especializados (generalmente del fuero penal pero en las provincias más pequeñas de fueros múltiples) que se encuentran a cargo de secretarías electorales permanentes. Por otro lado, la transmisión y el cálculo de resultados provisionales está a cargo de una oficina del Ministerio del Interior, la cual también provee los fondos presupuestarios para el financiamiento de los partidos políticos. En el orden provincial, en cambio, existen distintas formas de organización de las autoridades electorales: jurisdiccionales de primera y segunda instancia, juntas electorales permanentes, tribunales superiores a cargo de competencias electorales, tribunales mixtos (judiciales y políticos), etc. Generalmente, los organismos de orden provincial mantienen mayores niveles de especialización que en el orden federal y conservan, en todos los casos, la dependencia financiera con los poderes ejecutivos locales.

La Fundación PENT impulsa propuestas de reformas institucionales, contribuyendo a mejorar la representación política y la gobernabilidad democrática en la Argentina. Es desde esta perspectiva que se aborda el análisis de las dinámicas que caracterizan al proceso electoral argentino y al sistema de partidos en el que éste se desarrolla.

PENT hace manifiesto su agradecimiento a la Fundación Ford por su valiosa contribución a la elaboración de estos trabajos.

Publicaciones relacionadas

Libros

La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral.
Ernesto Calvo y Marcelo Escolar
Buenos Aires, Prometeo-PENT Fundación, 2005.

Resúmenes de Prensa

En las elecciones presidenciales de 2003 aliancistas y radicales votaron candidatos peronistas.
Resumen del Documento de Trabajo
2003-004

Documentos de Trabajo

De lo obvio y lo oculto en las elecciones presidenciales 2003.
Transversalidad, realineamiento partidario y volatilidad electoral en la Argentina.
Ernesto Calvo y Marcelo Escolar
2003-004

La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral.
Ernesto Calvo y Marcelo Escolar
2005-004

Puede encontrar estos trabajos, así como el resto de los materiales publicados por la Fundación PENT en:

www.pentfundacion.org

ofrece una selección de trabajos analíticos sobre temas fundamentales de la agenda pública nacional, en un formato reducido y orientado al público general.

PENT a través de esta serie de publicaciones aporta una perspectiva académica independiente, que sirve para generar políticas viables, consensuadas e informadas, tendientes a fortalecer las instituciones argentinas y las perspectivas de desarrollo del país.

© Fundación PENT

Los juicios y opiniones expresados en los documentos de trabajo de la Fundación PENT son exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a la institución que los publica.

Un puente hacia el progreso

PENT es una fundación independiente, apartidaria y sin fines de lucro creada en Julio de 2002 para promover el bien común y el fortalecimiento de la democracia.

Su misión es contribuir con ideas y propuestas al diseño de estrategias para el progreso de la Argentina y su mejor inserción en el mundo.

Ofrece una mirada de largo plazo a los problemas estructurales del país.

Trabaja por el fortalecimiento de la calidad y el desempeño de nuestras instituciones.

Propicia una inserción exitosa en la economía mundial y la recuperación de la cohesión socioeconómica interna.

Brinda respuestas interdisciplinarias desde lo social, lo económico y lo político-institucional, con un fuerte énfasis en la política pública.

Busca —a través de nuestras investigaciones, publicaciones y actividades— incentivar y enriquecer el debate público comprometido, destinado a construir consensos e influir en la toma de decisiones de una amplia audiencia.

Creando puentes

 entre investigadores y tomadores de decisiones

 entre el corto y el largo plazo

 entre lo público y lo privado

 entre la Argentina y el mundo

Maipú 1300, piso 2

[C1006ACT] Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. 005411 4312 8960 int. 114; Fax. 005411 4312 8960 int. 116

E-mail: informes@pentfundacion.org www.fundacionpent.org

PENT


