

**UNA PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL
ARGENTINO: INTERNAS SEMI – ABIERTAS Y DISTRITOS
REDUCIDOS**

Mark Jones^{*} y Valeria Palanza^{}**

Documento 29

Octubre de 1999

^{*} Ph.D. in Political Science, Assistant Professor, Department of Political Science, Michigan State University, Investigador Visitante, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional

^{**} Lic. en Ciencia Política, Investigadora Junior del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional

Introducción

Este documento tiene por finalidad presentar, en el contexto de la investigación titulada “Las fuentes institucionales del desarrollo en Argentina. Una agenda institucional” que fuera realizada a pedido del PNUD, una respuesta a los problemas identificados en nuestro sistema electoral y que surgen del diagnóstico más amplio que realiza dicho trabajo.

Al encarar el estudio de los determinantes institucionales del desarrollo en Argentina, es claro en nuestro punto de vista que aún los aspectos estrictamente económicos de la performance de una sociedad son consecuencia y sólo pueden ser entendidos con referencia al entramado institucional amplio en el que se insertan las actividades económicas. Siempre que los agentes económicos se enfrentan a la necesidad de tomar decisiones, toman en cuenta los valores presentes de las variables relevantes, pero también los valores que esperan que esas variables tomen a futuro, y un componente muy importante de estas variables es el conjunto de acciones de políticas públicas. Cuando estos actores se forman expectativas, lo hacen evaluando la maquinaria de generación de políticas públicas, que es el sistema político definido ampliamente.

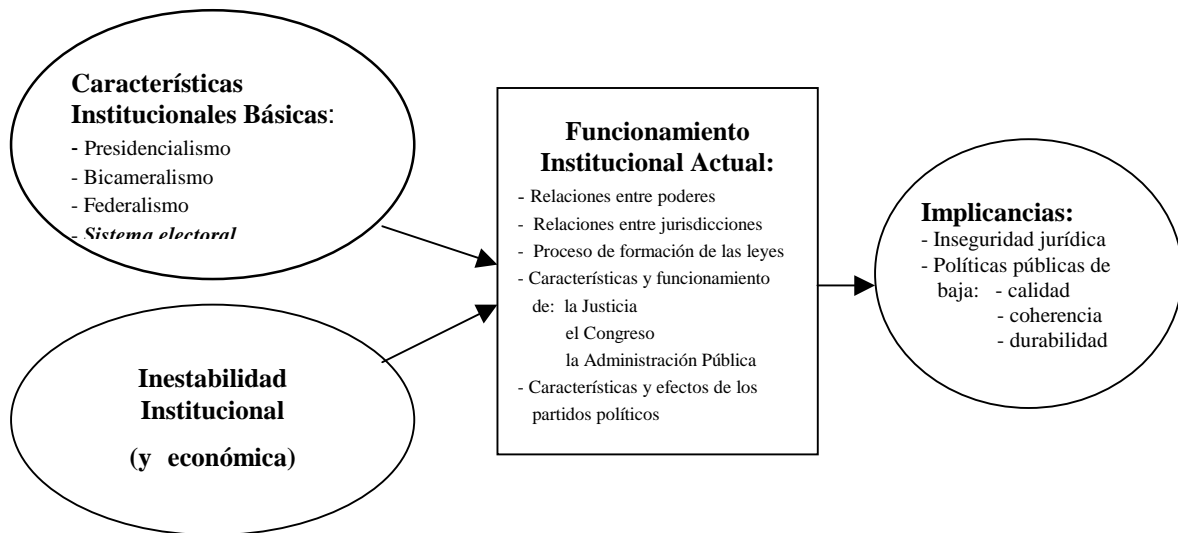
Por este motivo resulta natural que al preguntarnos acerca del desarrollo argentino, surja otra pregunta, referida a la estructura institucional que lo acompaña. Son justamente las características institucionales que conforman la estructura de *governance* del sistema político las que ocupan nuestra atención.

En el caso argentino, la interacción entre las mencionadas características y la inestabilidad institucional¹ dieron lugar a una dinámica que provocó que no se haya podido desarrollar un tejido institucional que favoreciera la generación de políticas de largo plazo de alta calidad.

Diagnóstico

Nuestro análisis enfatiza, por una parte, una serie de características de la “maquinaria” de formulación e implementación de políticas públicas y los factores que han incidido para configurarlas (los “insumos” históricos), así como por otra, sus implicancias (esto es, las propiedades del “producto” que dicha maquinaria genera).

El diagnóstico se centra sobre las relaciones entre los distintos poderes del gobierno nacional, las interacciones entre las distintas jurisdicciones en la estructura federal del país, el proceso de formación de las leyes, las características y el funcionamiento de la justicia y de la administración pública, y las cualidades y efectos de los partidos políticos. Con énfasis en las consecuencias que la historia de inestabilidad institucional del país ha tenido sobre todos estos componentes del sistema político argentino, se destaca también el impacto de algunas características básicas de la estructura político-económica-institucional argentina. Las características centrales a las que hacemos referencia pueden sintetizarse a partir del grado de fragmentación política y del impacto del cortoplacismo.²



¹ La inestabilidad institucional se presentó de diversos modos, siendo una manifestación extrema aquella introducida por la sucesión de golpes militares y manifestaciones más moderadas, por ejemplo, las altas tasas de rotación de los jueces de la Corte Suprema o de los legisladores.

² Lo que aquí se presenta es un apretado resumen del diagnóstico alcanzado, al solo efecto de poner en contexto la propuesta de reforma que se ha de realizar. Todo resumen es necesariamente limitado. Especialmente en esta parte del diagnóstico recomendamos se acuda al libro para una visión más amplia y detallada de cada uno de los puntos que aquí se realizan.

El sistema político argentino está dotado de un alto grado de *fragmentación*, debido a su diseño institucional básico de país federal, presidencialista, con un legislativo bicameral y un sistema electoral que otorga poder a los líderes provinciales. La combinación de estas características da por resultado un apreciable grado de fragmentación política, junto con una indeseable confusión de los ámbitos más adecuados para la toma de decisiones de políticas públicas eficientes.

En especial, el federalismo constituye una característica institucional que ciertamente afecta el grado de fragmentación del sistema político argentino y lo hace por dos canales: (a) el Senado, donde las provincias pequeñas tienen el mayor grado de sobre representación del mundo, y (b) por la configuración de las leyes electorales. Resulta de ambos que importantes recursos son puestos en manos de los líderes provinciales, figuras clave para entender la verdadera naturaleza de las negociaciones que enfrenta el Ejecutivo.

El sistema de frenos y contrapesos que supone el diseño presidencialista de la Argentina es poco eficiente en los hechos y aún cuando el sistema político-institucional es fragmentado, el presidente posee instrumentos de interacción con los demás poderes que le posibilitan actuar con mayor discrecionalidad, lo cual incrementa la inseguridad jurídica. Éstos instrumentos son el resultado de un conjunto de concesiones que los actores institucionales han ido efectuando, condicionados por los incentivos que ellos mismos enfrentan.³

El *cortoplacismo de los principales actores institucionales* es otra de las peculiaridades del sistema político argentino que incide de manera crucial en la deficiente calidad de las políticas públicas. El Congreso es el actor institucional que nuestro diagnóstico señala como el más desencajado del rol que está llamado a tener y que más se ve afectado por sus horizontes de

³ Como ejemplo, los decretos de necesidad y urgencia o los vetos con promulgación parcial inclinan las fuerzas en beneficio del presidente, restando al Congreso su atribución exclusiva de legislar. Por otra parte la ausencia de una doctrina claramente independiente de la Corte Suprema también constituye uno de los aspectos que vulneran el sistema de frenos y contrapesos.

corto plazo. En este sentido es necesario destacar el alto índice de rotación de los legisladores, que en promedio han permanecido en el Congreso por períodos muy breves, lo cual afecta su capacidad de desarrollar experiencia en el oficio, además de imponerles incentivos contrarios a invertir en el desarrollo de sus propias carreras dentro del Congreso y en consecuencia, en políticas estables y eficientes. Para atender políticas de más largo plazo, es de esperarse que la permanencia de ciertos actores (Congreso, administración pública) coadyuve a dar mayor estabilidad y coherencia a las políticas públicas, lo que traería aparejada una reducción del nivel de inseguridad jurídica.

Ya indicamos que los legisladores tienen una muy baja tasa de reelección (entre 1983 y 1999 sólo alrededor del veinte por ciento de los diputados fue reelecto en promedio). El promedio de permanencia en el Congreso es breve: para diputados, tres años de permanencia en promedio durante los últimos 60 años. Asimismo la administración pública, dirigida y controlada casi exclusivamente por el Ejecutivo, se encuentra politizada y por ello ajena a incentivos que la induzcan a invertir en políticas estables. La alta rotación de funcionarios jerárquicos hace que éstos no sean capaces de controlar a la burocracia, por lo que se ven obligados a designar a sus subalternos, de manera que la rotación se profundiza y junto con ella, el nivel de politización de la administración. El Congreso, que podría ocupar el rol de principal de largo plazo de la burocracia, no tiene los incentivos para hacerlo y esto se traduce en la práctica en que el Congreso es ajeno a la política de dirección y control de la administración pública. El resultado es una burocracia sin principales de largo plazo que doten de coherencia y estabilidad a las políticas que surgen de la misma.⁴

A su vez la Corte Suprema de Justicia, fundamentalmente como consecuencia de la inestabilidad de la que ha sido víctima y porque por ese mismo motivo se ha visto muy vinculada a los sucesivos Ejecutivos, no ha ejercido adecuadamente su rol de control sobre las acciones de las demás ramas. La rama judicial, encabezada por la Corte Suprema, se encuentra

⁴ El uso del término “principal” hace referencia a la teoría económica del principal y agente (mandante y delegado), que se explica en más detalle en el libro.

cuestionada en cuanto a su independencia y en cuanto a la transparencia del accionar de los jueces en diversas instancias.

En síntesis, las principales implicancias de las peculiaridades del entramado institucional hacen a la inseguridad jurídica que ha caracterizado, en buena medida aún hasta nuestros días, a la Argentina (con las consecuencias que la inseguridad tiene sobre las decisiones de los actores económicos y por ende sobre la performance económica). Asimismo, las características institucionales conducen a la baja calidad, coherencia y durabilidad (por lo tanto baja predecibilidad) de las políticas públicas.

Acerca de las recomendaciones de reforma

En vista del diagnóstico realizado, se hace imperativo ingresar en el terreno de las recomendaciones. Las que aquí se realizan son de naturaleza institucional y tienen por objetivo mejorar la calidad de las políticas públicas, agregándoles coherencia y predecibilidad. Mediante las mismas se busca fortalecer el sistema de *checks and balances* y disminuir la discrecionalidad “individual” de ciertos actores institucionales.

Ahora bien, dentro del marco de lo señalado, conviene tener presentes las siguientes advertencias. Por un lado, es de destacar el momento peculiar en que se realizan estas recomendaciones: el país transita una realidad en muchos sentidos más deseable que la existente diez años atrás. Si bien el proceso de transformación de las instituciones económicas no está completo, la Argentina está lo suficientemente madura como para que el énfasis se coloque en la institucionalización de las decisiones colectivas.

Por otro lado, resulta crucial que se advierta nuestro enfoque de “equilibrio general institucional”, dentro del cual el conjunto de las instituciones de gobierno son entendidas como un todo interrelacionado cuya modificación parcial, en un punto, altera el equilibrio del conjunto. Se llama la atención sobre este punto en vista de que es en esa lógica que se realizan las recomendaciones de reforma, por lo que algunas de ellas podrán en principio parecer

contrarias a los dictados de la intuición. Nuestras recomendaciones a veces apuntan a recortar la discrecionalidad de actores que en el equilibrio vigente aparecen como los más coherentes y con intereses más abarcativos. El aparente riesgo de tal reforma no debe ocultar el hecho de que el comportamiento de otros actores, como ser legisladores o gobernadores, es influido por la actual estructura de incentivos siendo esa estructura, justamente, la que nos proponemos modificar.

Hemos identificado dos arenas sobre las cuales concentrar los esfuerzos de reforma: el Congreso Nacional y las instituciones del federalismo. En el caso del Congreso, éste no ha constituido un ámbito propicio para el desarrollo de intercambios políticos de largo plazo que orienten políticas de Estado y el principal motivo de ello es que *el eje del poder político no ha pasado en medida suficiente por el Congreso*. Cuando se pierde la visión de largo plazo que confiere un actor institucional de larga vida (como podría ser el Congreso), se pierde la posibilidad de dar mayor estabilidad a las políticas públicas, que quedan sujetas a la discrecionalidad del Ejecutivo de turno.

Uno de los objetivos a perseguir es, por ende, el fortalecimiento del Congreso como consecuencia de que los legisladores tengan horizontes más largos e incentivos a abocarse a la política pública nacional y a adquirir expertise en áreas de la misma. Para apuntalar este objetivo entendemos que la reforma del sistema electoral es el principal punto de entrada, buscándose principalmente por medio de la misma una menor dependencia de los legisladores nacionales con respecto a las cúpulas partidarias jurisdiccionales.

Acerca de la reforma del sistema electoral

Conviene destacar una vez más que el objetivo amplio de esta propuesta es el fortalecimiento del Congreso Nacional. Es posible que algunas metas inmediatas sean de otro orden y aporten al fortalecimiento sólo mediante efectos indirectos. Es inevitable que así sea y en parte explica por qué el cambio institucional es un proceso que lleva tiempo. Con esto estamos también diciendo que el efecto perseguido no ha de ser logrado enseguida, por el contrario su consecución, de implementarse esta reforma, ha de demorar años.

Las características del régimen electoral afectan la naturaleza de las candidaturas que se presentan, las propuestas que se enuncian y, en definitiva, las opciones que estarán a disposición de los ciudadanos a la hora de votar. Más importante aún: proveen un marco de incentivos que los representantes electos tienen en cuenta al momento de gobernar. De esta manera, es necesario aclarar que siendo nuestro objetivo principal al proponer reformas al sistema electoral, el fortalecimiento del Congreso, en forma paralela y como paso previo necesario se pretende contribuir a una mejor definición del ámbito de competencia de los cargos políticos, remarcando el carácter nacional de algunos cargos para diferenciarlos de los locales. Para ello entendemos que es necesario, por ejemplo, disminuir la ‘dependencia’ que actualmente tienen los legisladores nacionales respecto de los líderes partidarios.

Vale aclarar que si bien todo sistema electoral se compone de múltiples aspectos y afecta varias dimensiones del sistema político, las recomendaciones aquí presentadas se centran en lo que a nuestro criterio es específico a la finalidad buscada y no alteran el espíritu del sistema en dimensiones ciertamente deseables⁵. Las recomendaciones se formulan sobre dos ejes: (a) los mecanismos de selección interna de los partidos y (b) aspectos generales del sistema electoral. Ambos ejes producen impactos sobre las características del sistema electoral que se desean modificar.⁶

(a) Mecanismos de selección interna de los partidos políticos

Sucede que cuando la organización partidaria posee una gran capacidad de control sobre las candidaturas, son los líderes partidarios y no los ciudadanos los que deciden quién integrará la lista de candidatos. En forma adicional, como las listas son actualmente cerradas y bloqueadas

⁵ Un tratamiento más completo y el análisis y discusión de alternativas puede ser consultado en Jones, Molinelli y Saiegh (Documento de Trabajo N°9, CEDI).

⁶ Una debilidad a señalar es que la propuesta tiene efectos solamente sobre las elecciones nacionales. Las elecciones provinciales y municipales permanecerán en gran medida sin modificarse. Dado que estas elecciones continúan influyendo la distribución de poder en las provincias, y de esa manera, indirectamente, las elecciones de diputados y senadores, el cambio esperado de la propuesta ha de verse debilitado. De todos modos, el formato de las boletas propuesto tendría efectos de impacto en todas las elecciones (nacionales, provinciales y municipales), debido a que el uso de esta nueva tecnología muy probablemente se contagie a elecciones locales,

(es decir, tanto los nombres de los candidatos como el lugar que ocupan en la lista está predeterminado y no puede ser alterado por el votante), los partidos políticos poseen una gran influencia sobre la carrera política de los representantes. Por lo tanto, la relación entre el desempeño de los legisladores y sus posibilidades de reelección están mediadas por el partido. En vista de este diagnóstico, la propuesta de reforma que sigue se propone profundizar la democracia interna de los partidos, aumentando la importancia del rol de los ciudadanos en la selección de los candidatos. De esta manera se busca ‘independizar’ al legislador nacional de los líderes locales que tienen control sobre su candidatura.

Internas semi-abiertas simultáneas⁷

La propuesta de apertura del proceso de selección interna de candidatos que aquí se presenta busca hacer explícitos los diferentes aspectos sobre los que se debe operar a fin de liberalizar en cierta medida dicho proceso. Debe tenerse en cuenta que los aspectos que se abordan forman un conjunto que *como tal* ha de contribuir al efecto deseado. La adopción de una parte de las medidas, si se ignoran otras de relevancia, puede conducir a efectos diferentes, aún cuando se prevé cierto grado de flexibilidad en la adopción de algunas decisiones. En los puntos que siguen se indica qué efectos se persiguen mediante cada uno de los aspectos y asimismo, cuándo la propuesta es presentada con rigidez y cuándo existe la posibilidad de ser flexible. De esta manera, a continuación se detallan los diversos elementos a ser considerados para la reforma, los cuales otorgarían al sistema electoral un carácter peculiar que apunta con precisión a conseguir los efectos deseados.

1) Grado de apertura a votantes: ya se ha adelantado que lo que se propone es una *semi-apertura*, que consiste, en síntesis, en la práctica de internas partidarias en las que votan solamente afiliados e “independientes”, definidos estos últimos como ciudadanos no afiliados a otros partidos⁸. Implica que toda persona afiliada a un partido sólo debe poder votar en las internas de ese partido, y lo que se busca es evitar de esta manera acciones estratégicas por las

en razón de los requisitos logísticos de toda elección así como de la dificultad que se presentaría para explicar al público por qué el método “moderno y transparente” no está siendo utilizado.

⁷ Todos los candidatos a cargos electivos deben surgir de un proceso de internas semi - abiertas.

⁸ Claramente, la apertura de las elecciones internas no incluye a las elecciones de cargos internos del partido, las cuales deben estar restringidas a los afiliados de cada partido.

cuales los afiliados de un partido puedan intervenir en la selección de candidatos de otro partido. Para reforzar esto último, es muy importante la simultaneidad en la realización de elecciones internas; a la misma se hace referencia en el acápite siguiente. De todas maneras, la decisión de quiénes pueden votar en las internas (en definitiva, de la combinación de votantes utilizada) puede ser decisión de cada partido o alianza de partidos, aunque como mínimo la interna deba estar abierta a los miembros del partido o alianza y a quienes no están afiliados a otros partidos. Lo que queda a criterio de cada partido decidir es si admite que afiliados de otros partidos voten en la elección interna.

2) Simultaneidad: se trata de que las elecciones internas sean llevadas a cabo en el mismo día (entre seis y tres meses antes de la elección nacional, fecha esta última que es determinada por el Poder Ejecutivo Nacional) en todas las provincias (para todos los cargos nacionales que se disputan en ese año), con el propósito de remarcar el carácter nacional de las autoridades que se eligen y al mismo tiempo liberarlas de la influencia de las coyunturas provinciales⁹. Es necesario tener en cuenta que las internas semi abiertas importan un costo para las estructuras partidarias, por lo que la ausencia de obligatoriedad y simultaneidad puede verdaderamente atentar contra su realización. Asimismo, el establecimiento de una fecha única reduce la posibilidad de que los partidos puedan generar estrategias para influir en las internas de otro partido.

3) Obligatoriedad de realizar internas semi-abiertas: deben ser obligatorias para todos los partidos/alianzas con intención de presentar candidatos a cargos nacionales. De esta manera se logrará:

- a. Nacionalizar las campañas (esto, sólo si se las internas se realizan en forma simultánea, el mismo día);
- b. Hacerlas más limpias, con menos fraude y menos manipulación dado que bajo este sistema, las internas serían llevadas a cabo por el gobierno, mientras que en el presente son dirigidas por los partidos, y debe ser destacado que un destacable porcentaje de internas llevadas a cabo

⁹ Nótese por otra parte aquí que no sólo son simultáneas, sino que también son dirigidas por el Ministerio del Interior/ Gobierno Nacional, como cualquier otra elección.

por los partidos han recibido serias acusaciones de fraude (por ejemplo, el PJ en la Capital Federal en 1999, el UCR en Misiones en 1999).

- c. Obligar a que se presenten candidatos internos para todos los cargos electivos;
- d. Hará más difuso el efecto arrastre de los gobernadores locales, fortaleciendo el arrastre de la autoridad nacional. La no obligatoriedad de realizar internas conduce a que se mantenga la influencia o 'efecto arrastre' que hoy tienen las autoridades locales sobre las candidaturas. Pocos gobernadores habrán de desear que su interna se realice en el mismo día y demás condiciones dada la naturaleza de la elección. Por ello, esto debería indirectamente reducir en alguna medida la influencia de los gobernadores en los resultados de la interna, aunque en general se trate de un efecto modesto.

4) No-obligatoriedad de participación para el votante: las elecciones internas semi-abiertas no han de ser obligatorias para el votante. Si se quisiera incrementar la participación, se podría requerir que fueran obligatorias, aunque probablemente lo mejor sea que sean voluntarias, dado el carácter 'interno' de la elección.

5) Utilización del padrón único nacional, (para lo cual se recomienda al mismo tiempo su revisión y actualización). Asimismo, se requiere la implementación de un mejor proceso de fiscalización del proceso de afiliación, dado que actualmente el sistema está ampliamente abierto al fraude y a abusos de diversa índole.

6) Grado de apertura a postulación de candidatos: se recomienda imponer un umbral modesto a la cantidad de firmas de afiliados del partido a nivel provincial necesaria para poder competir en la interna. El umbral ha de estar vinculado al método de elección que se elija (2 métodos son propuestos más adelante). Se sugiere entre 5% (si se adopta el método 1) y 2,5% (de adoptarse el método 2 de elección), siempre a nivel del distrito.

Ocurre que si los partidos van a someterse a internas semi abiertas, es necesario proveerlos de cierta protección en el sentido de que su partido no sea fácilmente "tomado" por extraños y a ello apunta la imposición de umbrales.

7) Requisitos para introducir cambios en resultados de las internas: Para realizar cambios en los resultados surgidos de las primarias, esto es, tanto en la composición como en el orden de aparición de los candidatos en la lista, se deberá requerir el consentimiento de todos los afectados (es decir, de todos los candidatos involucrados). De esta manera se introduce la posibilidad de realizar cambios, aunque se impone a los mismos un alto costo. Lo que se busca es evitar acuerdos de la cúpula partidaria después de las internas. En forma adicional, se forzaría a las alianzas a unirse más (esto es, atravesar todo el proceso juntos), o bien a disolverse.

8) Regla para el mal perdedor: exige que si un candidato pierde en las elecciones internas de un partido o alianza, no pueda participar de las internas de otro partido (o presentar como candidato a través de un cambio del tipo descrito en el punto 7)¹⁰. Lo que se persigue mediante esta regla es evitar el comportamiento estratégico de algunos candidatos que al no imponerse en la interna de un partido, acudan a otro (preferentemente más chico) donde sus oportunidades sean mejores, para lograr ser candidato al ganar dentro de esa estructura. Lógicamente, esta regla cobra relevancia solamente si no se implementa la regla de la simultaneidad (dado que de existir esta condición, los candidatos perdedores pierden la oportunidad de pasarse a la interna de otro partido).

9) Poner fin a las prohibiciones / restricciones a la reelección: dada la existencia de prohibiciones (e.g., Nueva Dirigencia) o restricciones (e.g., el requisito de 2/3 de los votos internos en algunas provincias para la UCR) impuestas a legisladores que quieran volver a postularse, provenientes de las cartas orgánicas de algunos partidos, es imperativo poner fin a dichas prácticas.

10) Métodos de elección: el objetivo perseguido es que la elección de minorías sea más probable. Lo que se quiere lograr es disminuir el efecto de las listas para favorecer candidaturas más individuales. Existen alternativas de sistema de elección (sistema d'Hondt,

¹⁰ Es importante destacar este punto, dado que resulta fácil concebir que frente a un candidato popular que perdiera en una interna, un partido desconocido podría sin mayores dificultades imponerlo como candidato, y aún los desplazados se beneficiarían (i.e., si todos fueran movidos hacia abajo una posición en la lista).

voto acumulativo) entre las cuales puede optarse en el momento de la reforma, pero una vez elegido un sistema, el mismo debe regir para las internas de todos los partidos por igual.

Elección de Diputados. Dos alternativas.

La primera alternativa es la más similar al arreglo hoy vigente. Por este motivo ha de ser la menos controvertida de las dos. No obstante, no produce un voto por individuos (aunque dado el pequeño tamaño de los distritos que es propuesto más adelante, los candidatos serán relativamente bien individualizados).

Método 1

- a) Elección de candidatos. Siendo el objetivo conformar una lista, el número de candidatos de las listas internas debe ser igual al número de candidatos a ser electos en el distrito y en forma adicional se deben incluir los suplentes (3 suplentes en distritos de 5, 2 suplentes en todos los demás distritos menores a 5). Estas listas deben cumplir con los requisitos impuestos por la Ley de Cupos. Para la presentación de candidatos debe exigirse la reunión de la firma del 5% de los afiliados al partido en el distrito electoral.
- b) Método de distribución de bancas: se ha de hacer por representación proporcional, utilizando la fórmula del sistema D'Hondt.
- c) Orden de acceso a bancas: las bancas deben ser distribuidas de acuerdo al orden de acceso establecido en las listas respectivas.
- d) Requisitos impuestos por Ley de Cupos: en el caso de que la lista que surja de los comicios internos no cumpla con la Ley de Cupos (por ejemplo, que no haya como mínimo una mujer ocupando la tercera y sexta posición de la lista, o la segunda y sexta posición en aquellos distritos en los que un partido esté renovando dos bancas), la facción interna que ocupe la posición de la lista que como mínimo debería estar ocupada por una mujer habrá de reemplazar a su candidato con la mujer que más arriba esté posicionada en su lista.¹¹

¹¹ Esta propuesta se ha escrito bajo el supuesto que la Ley de Cupos tiene rango constitucional, por lo que sus preceptos deben necesariamente ser incorporados a cualquier propuesta de reforma. Aún cuando todos los componentes de esta reforma referidos a la Ley de Cupos conforman módulos separados y su modificación o remoción no afectaría la propuesta general, se recomienda que la Ley de Cupos sea respetada.

e) Para la modificación de la composición de la lista de candidatos resultante debe obtenerse el consentimiento de todos los candidatos incluidos en la lista "final" (esto es, no de todos los candidatos que participaron de la interna sino de todos los que lograron conformar la lista final, tras conocerse los resultados).

Método 2

a) Elección de candidatos. Se trata en este caso de candidatos individuales (no se presentan listas internas, aunque sí se busca conformar una lista para la elección general). No se imponen límites al número de candidatos, aunque sí se impone como requisito que todos obtengan la firma del 2,5% de los afiliados al partido en el distrito electoral.

b) Método de distribución de bancas: voto acumulativo. Véase la explicación del voto acumulativo en el Anexo 1.

c) Distribución de las posiciones de la lista: debe hacerse sobre la base del número de votos recibidos por cada candidato, siendo colocado en la primera posición el candidato que haya recibido la mayor cantidad de votos, en la segunda el que haya recibido la cantidad siguiente y así sucesivamente.

d) Requisitos impuestos por la Ley de Cupos: en el caso de que la lista que surja de los comicios no cumpla con la Ley de Cupos (por ejemplo, que no haya como mínimo una mujer ocupando la tercera y sexta posición de la lista, o la segunda y sexta posición en aquellos distritos en los que un partido esté renovando dos bancas), la candidata femenina que haya recibido la mayor cantidad de votos deberá ser ascendida en la lista de manera de que se cumpla el requisito. En el raro caso de que no hubiera candidatas femeninas, el partido deberá designarla (aunque lógicamente esto difícilmente ocurra, debido a los incentivos que crea el sistema para que las mujeres se presenten como candidatas).

e) Para la modificación de la composición de la lista de candidatos resultante debe obtenerse el consentimiento de todos los candidatos en la lista "final" (esto es, no de todos los candidatos que participaron de la interna sino de todos los que lograron conformar la lista final, tras conocerse los resultados).

Elección de candidatos a Senador. Dos alternativas (para aplicar a partir de la implementación de la elección directa, en el 2001)

Los senadores deben ser elegidos mediante listas de partidos. Para ello, dos alternativas son sugeridas.

Alternativa 1 (sistema D'Hondt): Cada lista deberá contener un listado de cuatro candidatos por orden de ingreso a la cámara. La competencia en la interna se dará entre listas, siendo los puestos en la lista definitiva distribuidos mediante la fórmula del divisor de D'Hondt (i.e., la misma manera en que se distribuyen en el presente las bancas tras una elección a diputado nacional). Solamente aquellas listas que obtengan un 25% de los votos como mínimo tendrán acceso a bancas.

Alternativa 2 (voto acumulativo): Cada candidato competirá de manera individual para conseguir ingresar a la lista que se conforme para las elecciones generales. No se imponen límites al número de candidatos aunque sí se requiere que todos los candidatos estén respaldados por la firma del 2,5% de los afiliados al partido en la provincia. La distribución de las posiciones de la lista debe realizarse sobre la base del número de votos recibidos por cada candidato, siendo colocado en la primera posición el candidato que haya conseguido mayor cantidad de votos y así sucesivamente hasta que quede conformada la lista con titulares y suplentes.

Cualquiera sea la alternativa elegida, dos cosas deberán ser tenidas en cuenta (a) que para la modificación de la lista resultante se debe contar con el consentimiento de todos los candidatos y (b) la cuestión de los cupos femeninos. Respecto de los cupos, si bien aún no ha sido explicitada su vigencia para senadores (el cupo por ahora se limita a los diputados y regía también para electores del presidente antes de la reforma constitucional del '94), es lógico suponer que serán aplicados. La manera en que se deberá aplicar es al conformar la lista de cuatro candidatos (dos titulares y dos suplentes) y según se estén renovando dos escaños (uno de los dos deberá ser mujer) o se esté renovando uno o ninguno (al menos el primer suplente

debe ser mujer) será la manera de proceder. Es de esperarse que de la aplicación de cupos femeninos el porcentaje de mujeres en el Senado aumente de 4% a 15-20%.

(b) Características generales del sistema electoral

En lo referido a las características generales del sistema electoral y abandonando por ahora las referencias al mecanismo de selección interna de los partidos, se impone la referencia a diferentes elementos constitutivos del sistema. Hemos centrado la atención en la magnitud del distrito electoral, las boletas que se presentan y el calendario electoral, temas abordados a continuación.

Magnitud del Distrito

Con la finalidad de aumentar la capacidad de los ciudadanos de evaluar las alternativas que se les presentan en una elección y al mismo tiempo que tengan la posibilidad de realizar un seguimiento de la labor de sus representantes una vez que estos últimos se encuentran en el Congreso, se propone la reducción de la ‘magnitud de las circunscripciones’ de manera que en ninguna se tenga que elegir a más de 5 cargos en cada elección que se produzca cada dos años, para la renovación parcial de la Cámara de Diputados. Se espera de esta manera equiparar la representatividad del voto y evitar los aspectos más nocivos de la lista sábana (e.g., que nadie sabe a quién está votando, etc.).¹² Esta reforma implica modificar el mapa de distritos actual, en el que cada provincia conforma un solo distrito electoral.

Esto supone dividir los distritos electorales mencionados, aunque no todos, sino solamente los de mayor magnitud actual, como Buenos Aires, Capital Federal, Santa Fe y Córdoba que son los distritos de magnitud tal que producen en distinta medida el efecto antes señalado. El número máximo de bancas por distrito podría estar en cinco.

¹² Se asume que no habrá cambios en la cantidad de bancas, aunque este número podría incrementarse en forma sustancial (a alrededor de 350) si se cumpliera con la disposición de la Constitución, después del censo del año 2000. Este incremento, de producirse, importaría una disminución individual en los ya limitados recursos en manos del Congreso, convirtiéndolo en un lugar menos atractivo aún para los políticos (algo que mediante esta reforma se intenta evitar). Paralelamente, un incremento tal en el número de diputados sería de marcada impopularidad entre los votantes.

A continuación se presenta cómo operaría la reforma, al establecerse que la magnitud máxima de las circunscripciones sea de cinco:

Para mejor equiparar la representatividad del voto, la población de cada distrito no deberá desviarse de la de los demás distritos de la misma provincia en más de una 'cuota' al momento de la adopción del cambio. Esto equivale a decir que el número resultante de dividir a la población provincial por el número de escaños totales que tiene la provincia (cuota) debe ser similar en todos los distritos. Este tema deberá ser revisado automáticamente después de cada censo nacional.

- Se deberán respetar los límites de los distritos actuales (Partido/Departamento, Sección). Esto significa que para conformar los nuevos distritos donde sea necesario, no se podrá alterar la estructura de distritos locales.

- Se entiende que a este nivel de bancas por circunscripción (que da por resultado distritos medianos, por ejemplo de 5) y respetándose los límites de los departamentos, no deberían observarse problemas del tipo gerrymandering. Si en alguna medida se presentara el efecto, su impacto sería muy suave dado que con distritos relativamente proporcionales el gerrymandering se torna muy difícil. A lo sumo puede desviar *una* banca en una provincia, pero esto ocurre siempre que se dividen distritos.

- En estas provincias, el número total de distritos no deberá ser superior al resultante de dividir el número de bancas totales que se renuevan por el divisor 4, para evitar el surgimiento de distritos más pequeños

La cantidad de distritos y bancas resultantes sería la que se detalla a continuación. Debe destacarse que mientras que los distritos, una vez demarcados, se mantendrán, variará en algunos casos la cantidad de bancas que se elijan en los mismos (por ejemplo, en Capital Federal en un distrito se elegirá en una oportunidad 4 bancas y en la siguiente, 5 –reflejo de la leve superioridad de población en este distrito):

- Prov. de Buenos Aires: se dividirá en 7 distritos de 5 bancas cada uno (total de bancas cada dos años:35);
- Capital Federal: se dividirá en 3 distritos: 2 distritos de 4 bancas y 1 distrito de 4 bancas una vez y 5 la siguiente (total de bancas cada dos años varía: una vez 12 y la siguiente, 13);

- Córdoba: se dividirá en 2 distritos: 1 distritos de 4 bancas y 1 distrito de 5 (total de bancas cada dos años: 9)
- Santa Fe: se dividirá en 2 distritos: 1 distrito de 5 bancas y 1 distrito de 4 bancas una vez y 5 la siguiente (total de bancas cada dos años varía: una vez 9 y la siguiente, 10).

En los distritos de 5 se deberán presentar 3 suplentes (en las posiciones 6^a , 7^a y 8^a de la lista), mientras que en los distritos de 4, se deberán presentar 2 suplentes.

A modo de ejemplo, en las elecciones 1997, 2001, 2005, etc. se elegirán en las provincias en cuestión, la siguiente cantidad de bancas:

- Prov. de Buenos Aires: 35 bancas (7 distritos de 5);
- Capital Federal: 13 bancas en 3 distritos (4 bancas en cada uno de 2 distritos y 5 en otro distrito);
- Córdoba: 9 bancas en 2 distritos (4 en un distrito y 5 en otro);
- Santa Fe: 9 bancas en 2 distritos (4 en un distrito y 5 en otro);
- Provincias restantes: igual que en la actualidad.

En cambio, en las elecciones 1999, 2003, 2007, etc. se elegirán en las mismas provincias, la siguiente cantidad de bancas (nótese que Capital Federal y Santa Fe cambia el total de bancas y por ende, la cantidad de bancas elegidas por distritos, aún cuando los distritos son los mismos):

- Prov. de Buenos Aires: 35 bancas en 7 distritos (7 distritos de 5);
- Capital Federal: 12 bancas en 3 distritos (4 bancas en los tres distritos);
- Córdoba: 9 bancas en 2 distritos (4 en un distrito y 5 en el otro);
- Santa Fe: 10 bancas en 2 distritos (5 en los dos distritos);
- Provincias restantes: igual que en la actualidad.

Boletas materialmente separadas para cada nivel de elección.

Con el objetivo de tornar las elecciones de senadores y diputados más autónomas e influenciadas en mayor medida por factores tales como las cualidades o atributos de estos candidatos, se propone que se utilicen ‘boletas materialmente separadas’ para cada una de las elecciones a realizarse (en el plano nacional: presidente, senadores y diputados; en el plano local: gobernadores, diputados de legislatura y senadores de legislatura). De esta manera se reduce el efecto de arrastre que provocan los candidatos a presidente, gobernador, o intendente, tornando cada elección individual más “separada” e independiente del peso de los otros candidatos. Asimismo se recomienda que las boletas sean provistas por el gobierno nacional (globalmente conocida como “boleta australiana”), en oposición a la provisión partidaria de las boletas, utilizadas en la actualidad.

Véase en el Anexo 2, que muestra resultados electorales de Tierra del Fuego, La Pampa y Neuquén, cómo se evidencia en la mayoría de los casos el efecto arrastre de los cargos ejecutivos a los legislativos. Pocas veces se observan efectos importantes a raíz del corte de boletas, siendo los únicos ejemplos hallables los casos en que una línea interna del partido distribuye boletas ya cortadas (como ocurrió con el PJ en Tucumán en 1995 y en Santa Fe en 1997).

Calendario electoral

En lo que respecta al ‘calendario electoral’ de las elecciones generales, dado que el diseño del mismo no es inocente y puede conllevar importantes efectos, se propone que todas las elecciones nacionales sean realizadas en el mismo día, para enfatizar el carácter nacional de los cargos que se eligen, lo cual además permitirá una reducción en los costos de realización de las elecciones. Asimismo, se aconseja que se otorgue cierta estabilidad a las fechas escogidas para conformar este calendario, con el objetivo de disminuir la incertidumbre que un calendario variable genera en los actores, provocando pérdidas tanto a inversores como a la sociedad en su conjunto.

Anexo 1. Voto Acumulativo

El siguiente es un ejemplo de voto acumulativo en una elección de diputados nacionales de un distrito de 5 bancas (Santa Fe). Se trata de la elección interna de candidatos de la Alianza.

Partido	Línea Interna	Candidato
UCR	Celeste	A
	Amarilla	A
	Amarilla	B
	Amarilla	C
FREPASO	PSP	A
	PSP	B
	PSP	C
	Frente Grande	A
	PDC	A
PDP	PDP	A
	PDP	B

Cada votante recibe 5 votos que puede distribuir a su voluntad.

Tres ejemplos siguen:

Ejemplo 1. El votante “a” es radical pero no se identifica con ninguna de las líneas. También es rosarino y le complace el trabajo que ha hecho Binner, por lo que guarda cierta simpatía por el candidato del PSP más identificado con Binner (candidato A). Por estos motivos, distribuye sus votos de la siguiente manera:

Línea interna	Candidato	Cantidad de votos
Celeste	A	1
Amarilla	A	2
Amarilla	B	1

la		
PSP	A	1

Ejemplo 2. El votante “b” es del PDP, partido con el cual se identifica fuertemente y no le gustan ni la UCR ni el FREPASO. Distribuye sus votos de la siguiente manera:

Línea interna	Candidato	Cantidad de votos
PDP	A	5

Ejemplo 3. El votante “c” es independiente y le gustan dos de los candidatos. Distribuye sus votos de la siguiente manera:

Línea interna	Candidato	Cantidad de votos
Celeste	B	3
PSP	A	2

Ejemplo 4. El votante “d” es del PSP, y le gustan todos los candidatos del PSP, pero más “a” y “c” que “b”. Distribuye sus votos de la siguiente manera:

Línea interna	Candidato	Cantidad de votos
PSP	A	2
PSP	C	2
PSP	B	1

Una vez que todos los votos acumulativos son escrutados, los candidatos son ordenados por cantidad de votos obtenidos:

Línea interna	Candidato	Votos acumulados	Posición en la lista
Celeste	A	25.000	1°
Amarilla	C	19.000	2°
PSP	A	18.000	3°
Amarilla	B	16.000	4°
Amarilla	A	15.000	5°
PSP	B	14.000	1° suplente
PDP	A	12.000	2° suplente
Frente Grande	A	6.000	3° suplente
PSP	C	4.000	
PDP	B	3.000	
PDC	A	1.000	

Por supuesto, se deberá usar algún mecanismo vinculado a la ley de cupos (por ejemplo, que la mujer en la posición más alta debería saltar a la segunda o tercera posición si ninguna mujer fuera elegida en esos puestos en la elección inicial). Esto también implicaría que para cumplir con la ley de cupos, como mínimo dos mujeres deben competir en el distrito de 5 miembros.

Anexo 2. Resultados Electorales

Parte A.

Elecciones provinciales de 1995:

(Todos con distrito único, representación proporcional, provincias patagónicas, sin ley de lemas)

TIERRA DEL FUEGO

Cand. a gobernador / Partido	GOBERNA DOR	LEGISLAT URA PROV. (15)	DIFERENC IA	INTENDE NTE RÍO GRANDE	CONCEJO MUNICIPAL (7)	DIFERENC IA
DANIELE / PJ	33,8	28,6	5,2	25,3	25,8	0,5
GARCIA / UCR	4,6	17,6	13,0	55,1	28,4	26,7
ESTABILLO / MPF	55,1	35,5	19,6	14,0	32,8	18,8
MARTINEZ / MAS	1,5	1,9	0,4			
/ FG		0,8	0,8		0,8	0,8
/		1,3	1,3			
MODIN						
/		3,0	3,0	1,1	2,5	1,4
FREPASO						
BLANCO	4,2	10,8	6,6	3,9	9,1	5,2
NULO	0,7	0,6	0,1	0,6	0,6	0
TOTAL	40338	40338		20067	20067	

LA PAMPA

PARTIDO	GOBERNA DOR	LEGISLATURA PROV (26)	DIFERENCI A
FREGEN	11,8	11,6	0,7
FG	1,2	1,2	0
FREPASO	4,4	4,3	0,1
CI	2,9	3,1	0,2
PJ	51,1	47,1	4
FREJUSO	0,6	0,6	0
MODIN	1,2	1,2	0
UCR	21,0	22,4	1,4
BLANCO	5,4	8,1	2,7
NULO	0,5	0,5	0
TOTAL	166026	166026	

NEUQUÉN

PARTIDO	GOBERNA DOR	LEGISLATURA PROV (35)	DIFERENCI A
FREPASO	8,9	8,7	0,2
FI	0,4	0,4	0
PJ	12,8	12,4	0,4
MID	0,4	0,5	0,1
MODIN	0,4	0,4	0
MPN	54,3	51,4	2,9
MST	0,3	0,3	0
DTP	0,3	0,3	0
UCR	9,3	9,5	0,2
UCEDE	1,6	1,5	0,1
BLANCO	10,2	13,8	3,6
NULO	1,1	1,1	0
TOTAL	199188	199188	

Parte B.

TIERRA DEL FUEGO (ELECCIONES 1999)

Cand. a Gobernador / Partido	GOBERNADOR	LEGISLATURA PROVINCIAL (15)	DIFERENCIA
MANFREDOTTI/P J	34,3	27,0	7,3
MARTINELLI/MP F	20,8	26,7	5,9
COLAZO/FCyS	37,3	21,3	16,2
TRICARICO/FP	0,9	0,7	0,2
/APR		3,7	3,7
/ABC		1,7	1,7
/PH		2,1	2,1
BLANCO	5,4	15,5	10,1
NULL	1,4	1,3	0,1
TOTAL	46296	46296	