

## LOS SISTEMAS ELECTORALES COMPARADOS

Alberto Ricardo DALLA VÍA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Forma de gobierno*. III. *Sistema de partidos*. IV. *Las normas constitucionales*. V. *Sistema electorales*. VI. *Otras variables*. VII. *Parte final*.

### I. INTRODUCCIÓN

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

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

Suele caracterizarse a los sistemas electorales como “mecanismos para convertir votos en bancas”. En general, la mayor parte de los estudios sobre esta materia se han referido a los sistemas parlamentarios. Una aclaración será partir de una definición más amplia, que describa a los sistemas electorales como mecanismos para convertir votos en “cargos”, en los que también se ubique la elección de un presidente, de un gobernador, intendente o alcalde, etcétera.

\* Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Comparado.

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

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

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

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

## II. FORMA DE GOBIERNO

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

En los Estados Unidos se sigue utilizando el colegio electoral desde hace más de doscientos años. En las elecciones presidenciales de 2000 se evidenció que el esquema de elección de delegados —en el que el candidato que obtuvo la mayoría simple recibe el voto de

todos los electores de ese estado— hace posible que un candidato gane la mayoría de los votos en el nivel nacional, pero no sea el elegido para ocupar la presidencia, como ocurrió en el caso de Gore y de Bush, finalmente resuelto por una sentencia de la Suprema Corte.

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

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

La Argentina tiene un total de 27 millones 90 mil 236 electores habilitados para votar, conforme al último padrón definitivo. De ellos, solamente 10 millones 55 mil 916 corresponden a la Provincia de Buenos Aires; 2 millones 564 mil 956 a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2 millones 366 mil 102 a la Provincia de Córdoba y 2 millones 326 mil 383 a la Provincia de Santa Fe; de manera que cuatro registros superan los 17 millones de electores. En el otro extremo, Tierra del Fuego registra solamente 88 mil 127 ciudadanos habilitados para votar, Santa Cruz 161 mil 544, Catamarca 241 mil 610 y La Pampa 235 mil 159; de donde resulta que la influencia de las provincias chicas es de escasa incidencia en la elección presidencial.

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

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

Desde que el sistema de doble vuelta se estableció en la reforma de 1994, no ha podido comprobarse su plena utilidad para conformar mayoría en una segunda vuelta. En la elección de 2003 el candidato que ganó la primera ronda renunció a participar de la segunda cuando supo en las encuestas que perdería. La cuestión no fue planteada ante los estrados judiciales; pero en orden a los precedentes existentes, quedó pendiente el planteo sobre su obligatoriedad, ya que el presidente Kirchner resultó proclamado con una escasa mayoría del 22% de los sufragios afirmativos válidamente emitidos.

### III. SISTEMA DE PARTIDOS

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

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

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

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

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

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

#### IV. LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

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

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

En la Constitución Argentina, la elección presidencial está detalladamente tratada en los artículos 94 a 98, mientras que la elección de senadores y diputados sólo está enunciada en sus grandes principios y

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

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

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

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

Un sistema similar es el que se sigue actualmente entre nosotros para elegir senadores nacionales, toda vez que de los tres senadores que representan a una provincia, dos bancas corresponden al partido político que obtiene el primer lugar y la restante al partido político que obtiene el segundo lugar.

La Ley 4161, de 1904, inspirada por Joaquín V. González como ministro del Interior y la Ley 14.032 de 1951, en tiempos de Juan Domingo Perón, implantaron el voto uninominal por circunscripciones. No obstante que por la primera de esas leyes llegaría al Congreso el primer diputado socialista de América, que fue Alfredo L. Palacios, electo por el barrio de La Boca, se trata de un sistema que

favorece a los partidos hegemónicos o grandes y afecta las posibilidades de los partidos chicos para captar las preferencias en cada jurisdicción ante los grandes aparatos partidarios.

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

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

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

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

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

En un país con forma de estado federal, como la Argentina, es menester destacar que la concurrencia o simultaneidad de elecciones para cargos nacionales y provinciales no solamente se refleja la com-

plejidad de las boletas, alargando las “sábanas”, sino también en los efectos que produce sobre el sistema de partidos (efecto “arrastre”).

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

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

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

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

## V. SISTEMAS ELECTORALES. EFECTOS

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

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

Existen también algunas concepciones restringidas en algunos textos que denominan sistema electoral a algunos aspectos que sólo conforman variables o modalidades, como suele ser el caso de confundirlo con la fórmula electoral mayoritaria o proporcional, o con la forma en que se realiza la elección dentro de la fórmula mayoritaria, ya sea directa o indirecta, etcétera.

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

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

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

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

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

Una de las maneras de corregir este problema de representación sería elevar el número de integrantes de las asambleas para aumentar la magnitud de cada circunscripción, definida por la cantidad de escaños a cubrirse.

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

Respecto al “umbral” o “barrera legal”, que en Argentina es del 3% por circunscripción, un fallo de 2002 lo consideró una reglamentación razonable para asegurar la funcionalidad de un órgano colegiado, sin que ello signifique conculcar la representación de las minorías. En el caso, la Izquierda Unida había obtenido el 2.8% de los votos en el distrito Provincia de Buenos Aires.

## VI. OTRAS VARIABLES

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

La reforma constitucional de 1994 introdujo el nuevo artículo 38, referido a los partidos políticos, estableciendo allí que los mismos tienen “competencia” para la postulación de candidatos. En el caso “Miguel Padilla”, un profesor de esta facultad quería ser candidato independiente a diputado. En tal oportunidad se reconoció que el artículo de la Constitución dejaba una fórmula abierta a distintos sistemas posibles, pero que su determinación y reglamentación formaba parte de la zona de reserva legal del Congreso y no de los jueces.

En la opción participativa entre candidaturas independientes o la implementación de un sistema de *elecciones abiertas, obligatorias y simultáneas*, el Congreso se inclinaría por esta última opción al sancionar la Ley 25.611 y establecerla para las categorías de presidente, vicepresidente, senadores y diputados nacionales. Todo esto ocurría durante la crisis de 2001/2002, mientras retumbaban en los pasillos del Pala-

cio del Congreso, del Palacio de Justicia y de los palacios ministeriales, los ruidos de las cacerolas.

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

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

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

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

## VII. PARTE FINAL

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

Lijphart realizó una importante investigación sobre 27 sistemas políticos comparados, clasificándolos en proporcionales y mayoritarios, prefiriendo a los primeros por entender que son “consoasociativos”, pues aseguran mayor estabilidad y una mejor convivencia política basada en el debate; por la misma razón prefiere el parlamentarismo al

presidencialismo. Sartori, por su parte, en su *Ingeniería constitucional* clasifica a los sistemas en “fuertes” y “débiles”, en términos de los resultados que obtienen, manifestando su preferencia por los sistemas mayoritarios con doble vuelta.

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

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

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

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

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

Concluimos con tres ideas finales:

1) La política importa, como lo señala un estudio de Latinobarómetro sobre 18 sistemas democráticos, por eso los sistemas electorales deben favorecer la participación.

2) La confianza de los ciudadanos es un dato axial. Los sistemas electorales deben ser comprensibles para los ciudadanos. Con entusiasmo presentaba Roque Sáenz Peña su reforma política al invitar al pueblo a votar.

3) Cuando esto ocurre, como suele suceder en la mayoría de las democracias constitucionales, se cumple con la previsión de Max Weber: la soberanía reposa en la creencia generalizada sobre una determinada legitimidad.