



Abal Medina, Juan

Análisis crítico del sistema electoral argentino : evolución histórica y desempeño efectivo



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.

Atribución - 2.5

<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Abal Medina, J., Suárez Cao, J. (2003). *Análisis crítico del sistema electoral argentino. Evolución histórica y desempeño efectivo* Revista de Ciencias Sociales 14, 120-150. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1192>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Análisis crítico del sistema electoral argentino. Evolución histórica y desempeño efectivo

*Juan Abal Medina (h) y Julieta Suárez Cao**

Critic Analysis of Argentina's electoral system. Historical evolution and effective functioning

Argentina's electoral history is an area with few studies in local political science. The purpose of this paper is the organization of the argentinian's electoral system history from a theoretical-institutionalist perspective. Particularly, we will focus the analysis in the current national electoral design and its effect over political parties, analyzing the impact that this design causes over the institutional crisis that suffers the argentinian democracy. With this argument, we will sustain that the functioning of Argentina's electoral system contributes to create the feeling of discontent in the population, which turns in a doble-shaped weapon: the more "votos bronca" (punishment votes) we make, showing disconformity against the traditional politic and its figures, the more possibilities we create to these old and traditional figures to consolidate themselves in elective government charges. This paradox should be cut down from Argentina's political life in order to achieve an armony representation of the citizen's preferences to choose a government.

1. Introducción

La historia electoral de la Argentina constituye un tema poco estudiado por la ciencia política local. Se ha subestimado, la mayoría de las veces, la influencia de los sistemas electorales en la vida política de la nación. La constitución de identidades antagónicas, la "cuestión peronista" (O'Donnell, 1971), el rol moderador del "partido militar" (Rouquié, 1984) –entre otros fenómenos sociales– parecieron sobredeterminar los análisis institucionales, relegando el estudio de la influencia del sistema electoral a un segundo plano.

Desde una perspectiva teórica institucionalista, el propósito del presente artículo es organizar la historia de los sistemas electorales en la Argentina. En particular, nos detendremos en la mecánica actual del diseño electoral nacional y su influencia sobre el sistema de partidos, así como el impacto que el mismo produce sobre la crisis institucional que sufre la democracia argentina.

* UBA-UNSAM-CONICET y UBA-CONICET.

La importancia de estudiar las instituciones, como en este caso los sistemas electorales, radica en que las mismas conforman el tablero de juego con reglas ordenadoras de la vida política y social que estimulan –o desalientan– determinados procesos y comportamientos en desmedro de otros. En este sentido, conforman un conjunto de incentivos (políticos, económicos y sociales) que establecen las reglas formales e informales para limitar las opciones de la acción humana (North, 1993). Por reglas formales entendemos a aquellas que conforman legal o constitucionalmente las estructuras de incentivos, mientras que entre las reglas informales podemos contar a las convenciones, las tradiciones y los tabúes. Así, las instituciones modelan las metas que los actores políticos persiguen y estructuran las relaciones de poder distinguiendo posiciones relativas de ventaja y desventaja entre ellos. De este modo, “las instituciones constriñen y refractan la política pero nunca son la única ‘causa’ de sus resultados” (Thelen *et al.*, 1992: 3).

No obstante, éstas no conforman en un escenario neutral para los actores, ya que al actuar selectivamente implican efectos distribucionales diferentes que buscan restringir el comportamiento de otros grupos (Knight, 1992). En parte, esto sucede debido a su funcionamiento como maquinarias de recompensas y castigos (Sartori, 1994), sin embargo, que no produzcan efectos neutrales no habilita a realizar juicios normativos acerca de la bondad o maldad intrínseca de un determinado diseño institucional.

Si las reglas institucionales deciden quién obtiene qué, esto es, ayudan a definir ganadores y perdedores en la arena institucional (Sartori, 1994; March y Olsen, 1989), es fundamental conocer los procesos que llevaron a las diferentes alteraciones del sistema electoral en nuestro país. Particularmente, si tenemos en cuenta que un sistema electoral es el conjunto de normas y procedimientos utilizado para i) convertir las preferencias de los ciudadanos –expresadas por medio del voto– en cargos o escaños legislativos, y ii) determinar los requisitos para establecer quiénes pueden elegir y ser elegidos –cuerpo electoral–.

2. Incipientes experiencias electorales

La República Argentina es uno de los países de América Latina que adoptó la modalidad del sufragio universal más temprano en su historia. Desde 1821, en nuestro país estaban habilitados para votar todos los ciudadanos de sexo masculino y mayores de 20 años de edad.¹ Otra particularidad común a la región radica en la recurrente apelación a las elecciones

¹ También se requería que el ciudadano fuese propietario, aunque al no especificar renta, cualquier pequeño propietario (rural o urbano) podía acceder al derecho al voto (Ternavasio, 2002).

como recurso aun antes de las guerras de independencia nacionales (1810-1812) y la conciencia que tenían los caudillos locales acerca de la importancia de la legitimación de su autoridad por este medio.² “Con la obvia excepción de las guerras civiles, no hubo ni caudillos ni bandos conservadores que no aceptaran el principio de la representación electoral” (Aninno, 1995: 10). Sin embargo, la participación electoral se encontraba extremadamente reducida a camarillas reclutadas por facciones que respondían a las elites locales³ (Sábato y Palti, 1990; Mustapic, 1990; Annino, 1995; Ternavasio, 2002).

Debido a la fragmentación del territorio del ex Virreinato del Río de la Plata a partir de la independencia de España, la dimensión local cobra una relevancia inédita al convertirse en la unidad política por excelencia (Chiaramonte, 1995). Así, hasta mediados del siglo XIX –con la sanción de la Constitución de 1853– carece de sentido hablar de sistema electoral nacional.

Constitución de 1853

El ordenamiento constitucional sancionado entre 1853 y 1860 estipuló la elección indirecta del presidente y del vicepresidente –a través de un Colegio Electoral–, y de los senadores nacionales –por medio de sus legislaturas en las provincias y de un Colegio Electoral en la Capital Federal–.

El Colegio Electoral se conformaba con el doble de la cantidad de diputados y senadores nacionales por distrito. Los electores votaban en cédulas separadas por presidente y vicepresidente, asimismo se estipulaba el requisito de la mayoría absoluta para la conformación del binomio presidencial. De hecho, la elección se realizaba de manera “virtual”, ya que los electores votaban a través de cédulas que eran enviadas al presidente del Senado quien era el encargado del escrutinio frente a la Asamblea Legislativa. Esto impedía la deliberación autónoma por parte de los electores y aseguraba el control de los mismos por el gobernador de pro-

² “El voto no era obligatorio ni secreto. La mayoría de la gente no acudía a votar, y la elite dirigente debía hacer muchos esfuerzos para que fuera a votar porque existía la convicción de que cuantos más votos había, más se legitimaba su poder político. Frente a ese alto abstencionismo comienza a haber ya a fines de la década de 1810 y principios de la próxima ciertas propuestas que están muy vinculadas con la noción de voto como obligación, como deber. Se incrementan ciertas prácticas: por ejemplo, se propone en la Sala de Representantes multar a la gente que no vaya a votar” (Marcela Ternavasio, entrevistada por el Suplemento Zona del diario *Clarín*, 1 de septiembre de 2001).

³ En 1835, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, adoptó además una novedosa herramienta de democracia semidirecta como el plebiscito al que se convocó al pueblo provincial para ratificar la decisión de la Legislatura de investirlo con la suma del poder público: “éste se limitó a la Ciudad de Buenos Aires, ya que se daba por descontado el apoyo de la población rural. Realizada los días 26, 27 y 28 de marzo mediante el sistema de voto no obligatorio y *cantado*, la consulta arrojó 9.316 votos a favor y 4 en contra” (en cursiva en el original) (Vera Villalobos, 1994: 72).

vincia. Asimismo, regía la imposibilidad de la reelección inmediata, la fórmula presidencial electa –cuyo mandato se establecía en seis años– quedaba inhabilitada para presentarse en el próximo turno electoral.

Con relación a los senadores nacionales, se establecía la mayoría simple como la fórmula de decisión a través de la cual las legislaturas provinciales designaban a sus dos representantes. Esta práctica –el “orden conservador” para Botana (1977)– aseguraba la rotación entre los cargos de senador nacional y gobernador, como en las provincias regía la cláusula inhibitoria de la reelección al igual que en el orden nacional, era necesario este enroque para mantener las estructuras de poder locales (Botana, 1977), mientras que los senadores correspondientes a la ciudad de Buenos Aires eran electos con los mismos requisitos que regían para la fórmula presidencial.

Para la elección de diputados nacionales, la Constitución establecía la “simple pluralidad de sufragios”, dicha modalidad adoptó su legalidad formal con la Ley 140 de 1857 a través del sistema electoral de mayoría simple combinada con lista abierta o *panachage*. En la norma el votante podía armar su propia lista, puesto que el escrutinio se realizaba por candidato. Sin embargo, en la práctica concreta la abrumadora mayoría optaba por las listas armadas por los partidos (Molinelli *et al.*, 1999). Los distritos electorales estaban conformados por las provincias y, ulteriormente, la Capital Federal. Este sistema llamado de lista completa contribuyó a fortalecer las mayorías oficialistas en momentos de organización nacional, así como a encauzar los conflictos interelites que posteriormente decantarían en el Partido Autonomista Nacional (PAN).

Primeros intentos de reforma política

En 1902, Joaquín V. González logró la sanción de su proyecto de reforma electoral para –principalmente– la elección de diputados nacionales. La ley 4161 establecía que cada distrito plurinominal fuese dividido en tantas circunscripciones uninominales como diputados se eligieran en ella. De este modo, se mantenía la fórmula de decisión plural –mayoría simple– pero la votación se realizaba por candidatura individual y no por lista partidaria. Acerca de los senadores nacionales por la Capital Federal, la ley establecía que el distrito se dividía en circunscripciones binominales para la elección de los enviados al Colegio Electoral.⁴

Esta reforma es comúnmente recordada porque fue la que permitió la llegada al Congreso del primer diputado socialista en el continente –Alfredo Palacios en 1904–. Dicho resultado fue el buscado por el promotor de la iniciativa quien en su discurso al Congreso declamó: “[...] ¿cuál es la causa de las perturbaciones del día sino que las clases obreras no tienen

⁴ Asimismo, se elegían cuatro electores en distrito único (Molinelli *et al.*, 1999).

sus representantes en el Congreso? [...]” (citado en Zimmermann, 1994: 17). Este espíritu de buscar concordar la ley electoral con la coyuntura social resulta explícito en el pensamiento y la obra de Joaquín V. González (Zimmermann, 1994). Igualmente, este precepto puede ser considerado como errado, ya que en realidad fue la concentración geográfica del electorado socialista y no la uninominalidad lo que permitió la entrada de Palacios al Congreso. Las circunscripciones uninominales *per se* tienden a perjudicar a los partidos minoritarios homogéneamente distribuidos a nivel geográfico.

De todos modos, el Congreso igualmente oficialista resultante de la aplicación de la ley 4121 derogó la misma –argumentado su inconstitucionalidad⁵ y restituyó el sistema de lista completa un año más tarde de la histórica elección.

Los sistemas electorales de la etapa naciente de la Argentina, esa república factible de caracterizar como de oligarquías semicompetitivas (Dahl, 1971), contribuyeron a mantener el poder en manos de las elites de la Organización Nacional. De hecho, más que competencia entre facciones de la elite habría que considerar que éstas “[...] convivieron en cambiantes coaliciones: roquismo, acuerdo, política de las paralelas [...]” (Botana, 1985: 20). Así, mantuvieron a los ciudadanos alejados de las urnas,⁶ estimularon una estructura prebendaria en manos de los punteros que controlaban mayor cantidad de “papeletas cívicas”⁷ y aseguraron el control de la sucesión. El resultado de estas normas y prácticas electorales fue contribuir al fortalecimiento de un incipiente sistema de partidos de características hegemónicas que sólo iba a comenzar a resquebrajarse con la apertura impulsada con la Ley Sáenz Peña.

3. Hacia la liberalización y la competencia controlada: la ley Sáenz Peña

En un contexto político de creciente impugnación al régimen imperante, con la cada vez más poderosa estrategia abstencionista de la Unión Cívica Radical (UCR) y los conflictos intraelite exacerbados, la reforma de las instituciones vigentes aparecía como una necesidad insoslayable. Esta

⁵ La Constitución estipulaba que los diputados eran elegidos de manera directa por el pueblo de las provincias, los cuales se consideraban a tal efecto como distritos electorales de un solo Estado (Vera Villalobos, 1994).

⁶ El hecho de que el sufragio universal no fuera de índole obligatoria y, principalmente, secreta, tornaba a los actos eleccionarios en batallas campales entre camarillas reclutadas por los punteros del cacique local. “[...] los jueces de paz de campaña habrían arreado a los votantes y en las parroquias urbanas hordas de forajidos no dejaron acercarse a la gente decente” (*La Nación Argentina*, 29 de marzo de 1863, citado en Rosa, 1973: 51).

⁷ Recordemos que el voto era voluntario, para lo cual se necesitaba la inscripción de los interesados en registros de dudosa validez.

coyuntura se veía potenciada por un desarrollo inédito del país en términos económicos –auge de la exportación de productos primarios–, sociales –alta movilidad social, inmigración masiva desde el sur europeo– y culturales –educación pública y altos niveles de alfabetización–.

Durante la presidencia de Roque Sáenz Peña, el ministro del Interior, Indalecio Gómez, presentó el proyecto de reforma electoral que se convertiría en la Ley 8871, o más comúnmente conocida como la “Ley Sáenz Peña”. Esta norma electoral fue acompañada por otras no menos importantes y sin lugar a dudas imprescindibles para su cabal funcionamiento: las leyes de enrolamiento (Ley 8129) y de padrón (Ley 8130).

El nuevo ordenamiento electoral tuvo principalmente un efecto incorporante. La obligatoriedad del voto, a partir de padrones conformados en base al enrolamiento militar y, junto con la garantía de que el mismo fuera de carácter secreto, redujo notablemente los niveles anteriores de fraude. La incorporación producto de la reforma incluyó tanto a la naciente clase media como a sectores campesinos y a sus expresiones políticas, en particular a la UCR, que abandonó su estrategia de no presentarse a elecciones.

La otra innovación planteada por la ley estaba constituida por el voto limitado para la elección de diputados nacionales. Los electores no elegían la totalidad de los cargos en juego en el distrito, sino que votaban por una lista incompleta que incluía los dos tercios de los mismos. Así, la lista que obtenía mayor cantidad de votos se llevaba el 66,6% de las bancas y el tercio restante era completado por la lista que le siguiera en número de adhesiones. La ley estipulaba que el voto podía realizarse por candidato, a través del sistema de tachas y “borratina” que permitía que las listas funcionaran de manera abierta donde el votante podía confeccionar su propia lista. Así, se convertía en una fuente de incertidumbre para partidos con baja disciplina interna que trasladaban sus disputas internas a la elección general (Mustapic, 1990). Sin embargo, en la mayoría de los casos el sistema funcionó como uno de lista incompleta, al no optar mayoritariamente los votantes por el uso de las preferencias.

Este sistema electoral contribuyó a incentivar la primera verdadera alternancia en la historia política argentina. Con el triunfo de la UCR en 1916, 1922 y 1928, la ilusión de una política moderada de alternancia se evapora, el sistema de partidos deja de comportarse de manera hegemónica (Sartori, 1987) pero sólo para pasar a adquirir una dinámica de partido predominante (Botana, 1985).

Podemos definir al período poliárquico de control de la UCR como un sistema de partido predominante, ya que no se verificó alternancia –en las elecciones realizadas para presidente ni diputados nacionales– en los 15 años entre la sanción de la ley Sáenz Peña y el golpe de Estado de 1930.

Los incentivos a la limpia competencia establecidos por la ley Sáenz Peña fueron eliminados de cuajo por los gobiernos de facto de la llamada

Cuadro 1. Control parlamentario del partido de gobierno en Diputados (1916-1930)

Año	UCR	Socialistas	Centro [*]	Derecha ^{**}	Otros ^{***}	Total de la cámara	NEP
1916	48 (41%)	9	8	45	6	116	2,98
1918	64 (56%)	6	14	30	1	115	2,53
1920	94 (63%)	10	19	21	6	152	2,30
1922	101 (67%)	10	14	19	6	150	2,07
1924	89 (59%)	18	14	23	8	153	2,56
1926	87 (58%)	19	9	27	9	151	2,58
1928	111 (70%)	4	6	37	0	156	1,82
1930	109 (71%)	1	18	26	0	154	1,84
Promedio	60,53%						2,34

Fuente: Reformulación a partir de Abal Medina y Suárez Cao (2002).

* Partido Demócrata Progresista. En 1928, 1930 y 1932 también Partido Socialista Independiente.

** Partido Conservador y partidos conservadores provinciales como los dos de Corrientes, la Unión Provincial salteña y el Partido Demócrata mendocino.

*** Unión Comercio y Producción, Concentración Popular, Oficialista, Concentración Cívica, Unión Democrática, Liga Sur e independientes. Partido Conservador y partidos conservadores provinciales como los dos de Corrientes, la Unión Provincial salteña y el Partido Demócrata mendocino.

**** Número efectivo de partidos de acuerdo con el índice propuesto por Laakso y Taagepera (1976). La exactitud del cálculo es relativa ya que se toman como "partidos" a lo que son realmente grupos de partidos locales, pero no se puede hacer de otra manera ya que estos partidos locales, especialmente los agrupados bajo el rótulo de "Derecha", no son realmente partidos autónomos sino más bien parte de una laxa confederación conservadora nacional, igual a la que actuaba en los años anteriores a 1916 bajo el nombre de PAN.

Cuadro 2. Control parlamentario del partido de gobierno en el Senado (1916-1930)

Año	UCR ^{**}	Socialistas	Centro	Conservadores	Otros	Total de la cámara	NEP
1916	3 (11%)	1	-	24	-	30'	1.33
1917	5 (17%)	1	-	24	-	30	1.49
1918	4 (14%)	1	-	23	-	30'	1.43
1919	8 (35%)	1	-	14	-	30'	2.02
1920/21	10 (40%)	1	-	14	-	30'	2.10
1922	12/15 (66/65%)	-	-	6/8	-	30'	1.80
1923	15 (62.5%)	1	-	8	-	30'	1.98
1924	17 (63%)	2	-	8	-	30'	2.04
1925	15 (58%)	2	-	9	-	30'	2.18
1926	17 (65%)	2	-	9/8	-	30'	2.09
1927	17 (63%)	2	-	9	-	30'	1.94
1928/9	17 (65%)	1	-	8	-	30'	1.90
Promedio	46.5%				1.85		

Fuente: Elaboración propia a partir de Molinelli *et al.* (1999).

^{*}Años con bancas vacantes.

^{**}Incluye UCR Santa Fe, Tucumán, Bloquista y Antipersonalista.

Década Infame, donde el fraude institucionalizado incluía procedimientos tales como la compraventa de votos, el cambio de urnas y los padrones adulterados. Con el interregno autoritario abierto en 1930, la Argentina empieza a transitar un tortuoso camino de interrupciones cívico-militares que van a venir a alterar en la dimensión electoral tanto normas como prácticas. Así como a contribuir, con los sucesivos “congelamientos” de la política electoral, a una estructura de competencia partidaria cerrada y predecible cada vez que se reabría el juego democrático (Abal Medina y Suárez Cao, 2002).

4. Un nuevo ordenamiento para asegurar mayorías: la Constitución de 1949

Para las primeras elecciones libres luego del golpe de 1930, se restituyó la vigencia de la Ley Sáenz Peña para elección de diputados nacionales pero estipuló que la elección de electores presidenciales debía llevarse a cabo por medio del procedimiento que anteriormente describimos como de lista completa.

Esta combinación de sistemas mayoritarios –a pesar de la reserva de minoría que procura el voto limitado, consideramos que sus efectos tienden a la fabricación o exacerbación de mayorías– permitió que el peronismo se agenciara el 82% del Colegio Electoral con el 54% de los votos.⁸

Una de las primeras medidas del peronismo en el poder en materia electoral es la aprobación del sufragio femenino. En 1947, la ley 13.010 consagra el verdadero sufragio universal en la República Argentina. Dos años más tarde, es promovida una reforma constitucional.

Las reformas constitucionales conllevan una redefinición de la estructura y la funcionalidad del poder político. Si es posible definir a una Constitución, siguiendo la doctrina constitucional más clásica, como un pacto social (Kelsen, 1934), no podemos por ello soslayar que los ordenamientos constitucionales reflejan la constelación de las fuerzas políticas y nos presentan un mapa de posición de sus poderes relativos al momento de su sanción existiendo así una lógica política de los pactos constitucionales (Acuña, 1995). De este modo, las constituciones implican tanto el resultado cristalizado de las relaciones de poder entre actores, como el subproducto de conflictos en la búsqueda de un beneficio particular (Knight, 1992). Así, la reforma constitucional impulsada por el peronismo en el poder se vio facilitada por la amplia mayoría con la que contaba en ambas cámaras ya que controlaba la totalidad del Senado y el 68% de Diputados. De este modo, se abrió paso una reforma de la Constitución que incluyó la elección directa del presidente, vicepresidente y los senadores nacionales a

⁸ 299 electores a favor de la fórmula Perón-Solano Lima y 66 para Tamborini-Mosca (Molinelli *et al.*, 1999: 564).

simple pluralidad de sufragios. Para la elección presidencial se tomaba al país como distrito único, mientras que para la de senadores las unidades estaban constituidas por las provincias y la Capital Federal. Asimismo, el nuevo texto constitucional descartaba la cláusula inhibitoria de la reelección, permitiendo la reelección del presidente y vicepresidente por tiempo indefinido. Sin embargo, no se producía ninguna innovación al texto constitucional en lo relativo a la elección de diputados nacionales.

La modificatoria fue introducida dos años después, en 1951, como legislación ordinaria. La ley 14.032 deroga a la ley Sáenz Peña e instituye la división del territorio en circunscripciones uninominales. La oportunidad de realizar un nuevo diseño de distritos electorales que no tuviera que respetar fronteras ya establecidas –como lo era con el caso de las provincias– permitió pensar en la posibilidad de organizar un trazado interesado. El famoso *gerrymandering* de Perón –como se observa en la figura 1– conformó, gracias también a los elocuentes resultados obtenidos en las urnas, mayorías casi unánimes en los órganos representativos de gobierno. La ley procuraba introducir un paliativo a esta situación a partir de la reserva de dos bancas en los distritos más grandes –Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe– para aquellos candidatos más votados que no hubiesen resultado electos.⁹ Como se puede observar en el cuadro 2, el control por parte del PJ de la Cámara de Diputados pasó de una media del 71% para los años 1946-1950 a una del 91% para 1952-1954.

Tanto la reforma constitucional como la reforma electoral del peronismo cumplieron con su cometido, el de asegurar la mayoría al partido de gobierno. Pero este resultado también había sido obtenido en el período poliárquico anterior bajo otro ordenamiento legal vigente. Sin dudas, en esta etapa se logró afianzar con creces la diferencia obtenida en las urnas, impidiéndose nuevamente la posibilidad de alternancia y configurando un sistema de partidos claramente predominante (como ilustra el valor obtenido por el NEP) con pretensiones hegemónicas –debido a la ausencia de garantías para la libre competencia–.

Un aspecto interesante a la hora de describir el sistema uninominal de 1951 es la distinción entre las circunscripciones y los distritos. Esta diferenciación permitía combinar los efectos de ambos sistemas: el voto partidario por listas que tiende a incentivar la disciplina partidaria, con la asignación de escaños por candidato individual y mayoría simple donde el ganador se lleva todo. Así, a diferencia de los sistemas electorales anglosajones que aplican el mismo sistema electoral, la papeleta no se encuentra organizada por candidatos individuales sino por partido, listando todos los candidatos a las uninominales que se presentan en ese

⁹ En 1953, la ley 14.292 modifica esta normativa reduciendo a una la cantidad de bancas en reserva. Asimismo, estipula que en caso de empate entre dos candidatos en una circunscripción, resultará electo aquel que pertenezca al partido que hubiera obtenido mayor número de votos en el distrito general (Vera Villalobos, 1994).

Cuadro 3. Control parlamentario del partido de gobierno en Diputados (1946-1954)

Año	Peronismo	UCR	Socialistas	PDP*	Derecha	Otros	Total de la cámara	NEP
1946	106 (68%)	49	0	0	0	0	155	1,76
1948	109 (70%)	45	2	0	0	0	158	1,79
1950	100 (76%)	30	2	0	0	0	155	1,60
Reforma electoral 1951								
1952	135 (91%)	14	0	0	0	0	149	1,20
1954	141 (91%)	14	0	0	0	0	155	1,19
Promedio	79%							1,63

Fuente: Reformulación a partir de Abal Medina y Suárez Cao (2002).

*Partido Demócrata Progresista.

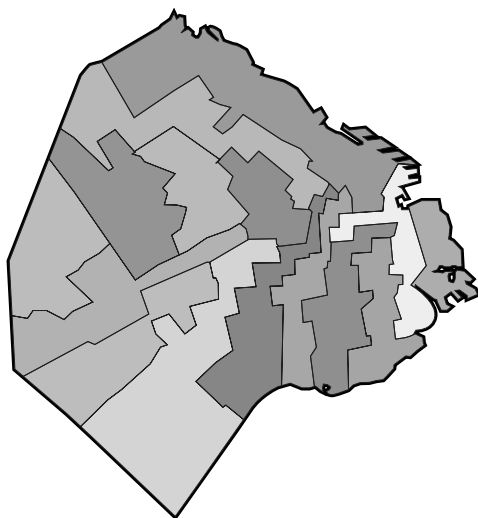
Cuadro 4. Control parlamentario del partido de gobierno en el Senado (1946-1954)

Año	Peronismo	UCR	Otros	Total de la Cámara	NEP
1946	28 (100%)	-	-	30*	1
Reforma electoral 1951					
1952	30 (100%)	-	-	30	1
1954	32 (100%)	-	-	34*	1
Promedio	100%				1

Fuente: Elaboración propia a partir de Molinelli *et al.* (1999).

*Se denegó la incorporación a los 2 senadores por Corrientes (uno del Partido Autonomista y el otro del Partido Liberal).

Figura 1. Circunscripciones uninominales en Capital Federal (1951-1954)



Fuente: Juan Pablo Micozzi, disponible en <http://politologos.swiki.net>

distrito. De esta manera, el votante no necesitaba estar informado acerca de cuál era el candidato del partido que deseaba votar en su circunscripción –ni siquiera tenía que saber en qué circunscripción estaba votando– y podía emitir su voto de acuerdo con la boleta del partido. Asimismo, esto evitaba una personalización del candidato individual ya que su nombre figura en una lista junto a los demás candidatos por el mismo partido a todas las circunscripciones del distrito.

5. Los sistemas electorales de la democracia restringida

El golpe que destituyó del poder al peronismo en 1955 constituyó un hito en el período político caracterizada por la alternancia de gobiernos militares y civiles de facto, dada la proscripción que pesaba sobre el Partido Justicialista.

En materia constitucional, se convocó por decreto una convención constituyente con el fin de ratificar la derogación del ordenamiento de 1949. En esta ocasión se utilizó por primera vez un sistema de representación proporcional D'Hondt para la elección de convencionales constituyentes. La convención restituyó la Constitución de 1853-1860 –con la incorporación del artículo de los derechos sociales, el 14 bis y del 67 inc. 11 de

Código del Trabajo—. Sin embargo, no pudo continuar con sus tareas ya que concluyó por falta de quórum.

Para las elecciones de 1958, bajo el ordenamiento jurídico de la Constitución de 1853, se elige binomio presidencial –Colegio Electoral por voto limitado–, senadores nacionales y se restablece por decreto (4.034/57) el sistema de voto limitado impuesto por la ley Sáenz Peña para la elección de diputados nacionales. El triunfo de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) –que encabezaba Arturo Frondizi– fue aplastante puesto que con el apoyo del peronismo proscrito casi dobla en votos a la fórmula electoral de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP).¹⁰

El golpe militar que derrocó a Arturo Frondizi en 1962 vuelve a convocar a elecciones para 1963. Esta vez se estipuló por decreto (7.164/62) la fórmula D'Hondt para la elección de diputados nacionales y de electores presidenciales, abriendo un abanico de controversias aún vigente acerca de la constitucionalidad de la misma.¹¹ Asimismo, se fijó el piso del 3% del padrón por distrito. Esta vez se impuso la UCRP –que postulaba a Umberto Illia como presidente– y la UCRI ocupó un cómodo tercer lugar detrás de la enorme cantidad de votos en blanco debido a la proscripción peronista. Con el derrocamiento de Illia se abre un nuevo gobierno militar, esta vez, con evidentes pretensiones de instalarse en el poder y no llamar prontamente a elecciones.

6. El corto restablecimiento de la poliarquía

Con la intención de buscar una salida electoral a la cuestión peronista, incorporarlos nuevamente en el juego democrático y levantar las proscripciones del peronismo, pero intentando mantener a Perón alejado de los cargos electivos, la dictadura saliente promueve una democratización pautada en 1972. Así, se fija el cronograma electoral para el año 1973 y se vuelven a desempolvar la Constitución y las leyes electorales.

La promulgación del Estatuto Fundamental para la reforma constitucional y la ley 19.862¹² en 1972 establecieron una serie de innovaciones con respecto a la elección presidencial, de senadores y de diputados nacionales. De este modo, se fijó la elección directa de la fórmula presidencial bajo un procedimiento de mayoría absoluta que estipulaba una segunda vuelta electoral para el caso de que ningún partido o alianza hubiera alcanzado el 50% más uno de los votos positivos.¹³ En lo relativo a

¹⁰ La UCRI obtuvo 4.070.875 votos frente a los 2.618.058 de la UCRP (Floria *et al.*, 1992: 913).

¹¹ Recordemos que la Constitución de 1853 determina la elección de diputados nacionales a “simple pluralidad de sufragios” (art. 37).

¹² A pesar de tratarse de un gobierno militar, la autodenominada Revolución Argentina dictó leyes como si se tratara de un gobierno representativo.

¹³ Sólo si ambos superaron el 15% de los votos positivos.

los senadores nacionales también se prescribió la elección directa, así como la figura de un tercer senador por la minoría para el cual se establecía un sistema de voto limitado y mayoría absoluta.

Con respecto a la elección de diputados nacionales, se optó por mantener el sistema proporcional D'Hondt pero con un umbral del 8% o 135.000 votos para acceder al reparto de escaños. Asimismo, se aumentó el piso mínimo de diputados por distrito fijado desde 1951 de dos a tres—con la excepción del territorio nacional de Tierra del Fuego que se mantenía en dos—.

El sistema de partidos nuevamente descongelado desde 1955 no parecía haber sufrido grandes cambios en lo que a la dinámica de la competencia se refiere. Las leyes electorales, pensadas por la dictadura saliente para contener al peronismo, no lograron impedir lo que venía siendo una constante desde 1916, que el partido que llegara al gobierno gobernara solo y obtuviera la mayoría parlamentaria al menos en la Cámara Baja (Abal Medina y Suárez Cao, 2002).

En 1976, el derrocamiento de María Estela Martínez de Perón, quien estaba a cargo del Ejecutivo en su condición de vicepresidenta desde el fallecimiento de su marido Juan Perón, abrió un nuevo y más sangriento episodio autoritario. Esta vez parecía que realmente las urnas estaban “bien guardadas”.

7. Los sistemas electorales a partir del restablecimiento democrático

Con el retorno de la democracia en 1983, se restableció la Constitución de 1853-1860. Así, se volvió a elegir presidente (sin reelección inmediata) y senadores nacionales de manera indirecta. El Colegio Electoral para la elección de presidente y vicepresidente se reúne en dos oportunidades, 1983 y 1989. En ambas ocasiones los electores fueron electos por el sistema de representación proporcional D'Hondt.

La elección de senadores nacionales se mantuvo a través de las legislaturas provinciales o por Colegio Electoral en la Capital Federal. Esta modalidad continuó permitiendo lo que Botana (1977) denominaba “el orden conservador”, ya sea a través de “enroques perfectos” (governador-senador-governador-senador) o de “idas y vueltas individuales” (Molinelli *et al.*, 1999: 62).

Para diputados nacionales se siguió utilizando el sistema D'Hondt con un umbral del 3% pero se elevó el piso mínimo de diputados a cinco por distrito (con la excepción de Tierra del Fuego para las elecciones de 1983-1991). Este aumento del número mínimo de legisladores había sido dictado por un decreto-ley del último presidente de la dictadura militar, Reinaldo Bignone, pero fue posteriormente normalizado bajo el nuevo gobierno democrático.

Cuadro 5. Control parlamentario del partido de gobierno en Diputados (1973)^a

Año	Peronismo	UCR	Socialistas	PDP	Derecha ^b	Otros ^c	Total de la cámara	NEP
1973	123	51	13	22	20	18	243	
	51%							3,09

^a Consideramos como régimen poliárquico hasta 1974 ya que en los dieciocho meses posteriores a la muerte del presidente Juan Perón, hasta el golpe de Estado de 1976, la violencia generalizada había arrastrado consigo los derechos civiles y políticos elementales.

^b Fuente: Reformulación a partir de Abal Medina y Suárez Cao (2002).

^c Partido Conservador y partidos conservadores provinciales como los dos de Corrientes, la Unión Provincial salteña y el Partido Demócrata mendocino.

^d Partidos provinciales de derechas más provinciales formados por desprendimientos de la UCR y el PJ.

Cuadro 6. Control parlamentario del partido de gobierno en el Senado (1973)

Año	Peronismo	UCR	Izquierda	Centro ^b	Derecha ^c	Otros Pciales.	Total de la cámara	NEP
1973	44	12	-	2	2	9	69	
	64%							2,19

^a Fuente: Elaboración propia a partir de Molinelli *et al.* (1999).

^b Partido Demócrata Cristiano, Partido Demócrata Progresista.

^c Pacto Autonomista Liberal, Partido Demócrata de Mendoza.

Cuadro 7. Control parlamentario del partido de gobierno en Diputados (1983-1993)

Año	Peronismo	UCR	FG	Izquierda ^{**}	Centro ^{***}	Derecha ^{****}	Provinciales ^{*****}	PJ + UCR	Total de la cámara	NEP
1983	111	129 (51%)	0	3	1	2	8	94%	254	2,22
1985	101	129 (51%)	0	6	4	3	11	91%	254	2,39
1987	104	115 (41%)	0	6	6	7	16	86%	254	2,64
1989	120 (47%)	90	0	6	7	12	18	83%	254	2,79
1991	120 (47%)	84	0	11	6	14	22	79%	257	2,96
1993	126 (49%)	85	3	4	3	12	23	82%	257	2,75
Promedio 48%								86%		2,90

Fuente: Reformulación a partir de Abal Medina y Suárez Cao (2002).

* Frente Grande.

** Partido Socialista Popular y Partido Socialista Democrático.

*** Partido Demócrata Progresista, Partido Demócrata Cristiano.

**** UceDe, Fuerza Republicana.

***** Varios partidos que se presentan a las elecciones en un solo distrito provincial.

Cuadro 8. Control parlamentario del partido de gobierno en el Senado (1983-1993)

Año	Peronismo	UCR	FG	Izquierda ^{**}	Centro [']	Derecha ^{''}	Provinciales	Total de la cámara	NEP
1983	21	18 (39%)	-	-	1	2	4	46	2,69
1986	21	18 (39%)	-	-	1	2	4	46	2,69
1989	26 (54%)	14	-	-	-	3	5	48	2,54
1992	29 (60%)	10	-	-	1	2	6	48	2,34
Promedio 48%									2,52

Fuente: Elaboración propia a partir de Molinelli *et al.* (1999).

' Movimiento Integración y Desarrollo, PAIS.

'' Partido Renovador Salteño, Fuerza Republicana.

La vuelta de la democracia terminó por descongelar el sistema de partidos, permitiendo la alternancia entre los partidos de gobierno y obligándolos a gobernar con un Congreso adverso. La regla del gobierno indiviso parece haber desaparecido de la vida política argentina desde 1983. Asimismo, del cuadro precedente podemos observar la consolidación de un sistema bipartidista (NEP 2.9) donde los partidos políticos mayoritarios concentran el 86% de la representación parlamentaria.

Ante el profundo interés de los presidentes constitucionales de este período –Raúl Alfonsín y Carlos Menem– el debate acerca de la necesidad de la reforma tomó forma pública y política. Así como un fugaz coqueteo con la idea de cambiar el sistema presidencialista por una semipresidencialista o parlamentario, otro punto siempre presente en los debates reformistas fue la posibilidad de la reelección.

La Reforma de 1994: Pacto de Olivos y reelección

La reforma sancionada en la ciudad de Santa Fe diseñó un sistema de *ballotage* atenuado (Castiglioni, 1994) para la elección de presidente y vicepresidente.¹⁴ Este sistema electoral exige en la primera vuelta un porcentaje de votos mayor al 45% o al 40% y 10 puntos porcentuales por sobre su competidor más próximo, de lo contrario, las dos fórmulas partidarias más votadas deben concurrir a una segunda ronda electoral (arts. 97 y 98).

La otra innovación principal relacionada con la arena electoral fue la elección directa de los senadores. Del mismo modo que lo había dispuesto el Estatuto Fundamental para las elecciones de 1973, los senadores nacionales se eligen ahora de manera directa. Asimismo, se incorpora la figura del tercer senador por la minoría, estableciéndose un sistema de voto limitado o lista incompleta que asigna dos senadores a la lista partidaria que hubiera obtenido mayor número de votos y el tercero a la que le sigue en cantidad de sufragios.

A partir de la reforma constitucional, aparecen y se consolidan en la arena electoral partidos nuevos que comienzan a canalizar el descontento ciudadano para con los dos partidos tradicionalmente mayoritarios. El sistema partidario del período democrático que se inicia en 1983, y que aún continúa, muestra una radical diferencia en sus aspectos centrales con los períodos previos. En primer lugar, la distancia ideológica se redujo notablemente y el sistema ha perdido su condición de polarizado para comportarse de acuerdo con las características usuales de los sistemas moderados: competencia centripeta, ausencia de partidos antisistema, etcétera. En segundo lugar, el sistema se ha vuelto más complejo, ya no hay una sola dimensión de conflicto que sobreimprima una lógica a todas

¹⁴ Asimismo, se redujo la cantidad de años del mandato presidencial a cuatro años.

las demás. Asimismo el número efectivo de partidos cambia cualitativamente al surgir “terceros” partidos importantes, e incluso uno de ellos, el Frente Grande/FREPASO, llega a desplazar a un inusitado tercer lugar a uno de los dos partidos históricos en 1995.

Así, a partir de la redemocratización la alternancia pasó de ser inexistente a ser completa (UCR/PJ/PJ/UCR-FREPASO), incluso, desde 1999 a fines de 2001, el país experimentó la inusitada situación de ser gobernado por una coalición de partidos. Finalmente, la renuncia del presidente De la Rúa desembocó en un nuevo gobierno que fue electo en el Congreso por una insólita coalición parlamentaria del PJ, la UCR y sectores del FREPASO, del estilo de las grandes coaliciones de la segunda posguerra europea.

Las elecciones de 2001 presentaron un nuevo escenario que continuó la erosión de la alicaída democracia argentina. Los niveles de abstencionismo y de los sufragios negativos –en blanco o anulados– presentaron valores sumamente elevados.¹⁵ La aparición de nuevos espacios políticos que obtuvieron representación parlamentaria y el aumento del caudal de votos recibido por parte de las fuerzas de izquierda tradicionales que históricamente no habían obtenido resultados relevantes, entre otros factores, parecieran querer configurar un sistema cada vez más plural y posiblemente orientado hacia los extremos. Aunque el aumento del número de partidos no necesariamente implica una polarización de la competencia, “[...] la fragmentación del sistema de partidos puede reflejar una situación de *segmentación* o una situación de *polarización*, esto es, de distancia ideológica” (Sartori, 1987: 159), la interacción entre un mayor número de partidos asume características diferenciales a las que conocimos hasta ahora (Abal Medina y Suárez Cao, 2002).

8. Conclusiones: la influencia del sistema electoral actual en la fragmentación del sistema de partidos

La pregunta que guía este apartado es en qué medida el sistema electoral vigente acompaña la creciente fragmentación del sistema de partidos, el “astillamiento” (Sartori, 1989) de los partidos tradicionales y la pérdida de capacidad gubernativa de los partidos políticos (Abal Medina, Suárez Cao y Nejamkis, 2003).

Ya hemos observado cómo el sistema de partidos se ha ido fragmentando, permitiendo el acceso a nuevas organizaciones partidarias y aumentando la incertidumbre propia de la competencia electoral (véase Cuadro 6). Asimismo, los partidos políticos tradicionales parecieran ha-

¹⁵ Los comicios de octubre 2001 culminaron con un 27,2% de abstencionismo y un 21,1% de voto negativo promedio nacional para elección de diputados. Así, el voto positivo representó solamente el 51,7% del padrón nacional.

Cuadro 9. Control parlamentario del partido de gobierno en Diputados (1995-2001)

Año	Peronismo	UCR	FG/FREP.	ARI	Izquierda	Centro	Derecha	Otros	Total de la cámara	NEP
1995	129 (50%)	68	23	0	2	7	8	20	257	2,96
1997	119 (46%)	66	38	0	0	5	6	23	257	3,21
1999	101	84	38	0	0	3	17	14	254 ^f	3,39
			ALIANZA	0						
			122 (48%)							
2001	119	66	18	16	8	4	14	12	257	3,40
			ALIANZA							
			84 (33%)							
Promedio 44,25%										3,24

Fuente: Reformulación a partir de Abal Medina y Suárez Cao (2002).

^aAlternativa por una República de Iguales, partido constituido a partir de desprendimientos de la Alianza, especialmente del FREPASO.

^bPartido Intransigente, Partido Comunista, Movimiento al Socialismo, Corriente Grande, Grupo de los Ocho. En la elección de 2001, Izquierda Unida, Autodeterminación y Libertad, Polo Social y Frente para el Cambio.

^cPartido Demócrata Progresista, Partido Demócrata Cristiano, PAIS.

^dUccDe, Fuerza Republicana, Acción por la República, Modin, Partido Demócrata, Partido Unidad Federalista.

^eVarios partidos que se presentan a las elecciones en un solo distrito provincial.

Cuadro 10. Control parlamentario del partido de gobierno en el Senado (1983-1993)

Año	Peronismo	UCR	FG	Izquierda	Centro	Derecha	Provinciales	Total de la cámara	NEP
1995	39 (55%)	18	1	-	1	4	7	72 ^{***}	2.56
1998	39 (56%)	19	1	-	-	2	9	72 ^{***}	2.48
2001	40	21	1	-	-	2	6	72 ^{****}	2.35
		ALIANZA							
		22 (31%)							
	Promedio 47%								2.46

Fuente: Elaboración propia a partir de Molinelli *et al* (1999) y <http://www.senadores.gov.ar>
 *Movimiento Integración y Desarrollo, PAIS.

** Partido Renovador Salteño, Fuerza Republicana.

***Faltan 2 bancas de Catamarca.

****Faltan 2 bancas: Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Corrientes.

ber perdido, además de apoyo popular, la capacidad primordial de las organizaciones institucionales de controlar las candidaturas y penalizar a los insurgentes (Lowi, 1985). El PJ nacional representa un ejemplo cabal de este último caso al permitir la presentación de tres fórmulas para la próxima elección presidencial, a pesar de haberse sancionado una ley que estipulaba el llamado a internas abiertas, simultáneas y obligatorias. Así, la organización nacional del justicialismo se asemeja cada vez más a una confederación de fuertes partidos distritales, desde donde se exportan las principales figuras que actualmente se disputan las candidaturas más relevantes para las elecciones del 2003. La UCR, a su vez, debió llevar a cabo dos veces sus elecciones internas ante denuncias de fraude por parte de una de las facciones en pugna y terminó presentando una fórmula que seguramente obtendrá un desempeño electoral muy pobre, con lo que fomentará las tendencias “localistas” de los líderes partidarios provinciales.

El sistema electoral vigente de representación proporcional para la elección de diputados incentiva las fragmentaciones internas a los partidos. Una de las consecuencias más claras de la aplicación del sistema D'Hont en magnitudes pequeñas y medianas –la magnitud efectiva promedio en la Argentina es de 5,75– es la aparición de lo que se conoce como sesgo mayoritario: “la sobre-representación en asientos que reciben partidos ganadores y la sub-representación en asientos percibidos por partidos minoritarios como resultado de las reglas [...] que trasladan votos en bancas [...]” (Calvo *et al.*, 2001: 60). Este efecto se ha potenciado en las últimas elecciones gracias a la disminución del voto positivo producida por los niveles de abstencionismo y de voto blanco y nulo, así la barrera legal estipulada del 3% del padrón representó en las elecciones del 2001 casi un 6% de los votos positivos, duplicándose en la práctica la restricción impuesta.

Como podemos observar en la figura precedente, la desproporcionalidad del sistema electoral para la elección de diputados presenta niveles importantes, acentuándose la desproporcionalidad en aquellos comicios que coinciden con las renovaciones presidenciales (1989 y 1995). La evidente excepción de 1983 es explicable al ser la única elección en que se elegía la totalidad de la cámara, a partir de allí se iban a renovar las bancas por mitades, esta duplicación de la magnitud potenció la proporcionalidad. Sin embargo, este efecto se vio morigerado por la estructuración del sistema de partidos a nivel nacional. En 1999, el efecto arrastre de las elecciones presidenciales se vio contenido por la emergencia de terceras fuerzas¹⁶ que, desde 1997, vinieron obteniendo escaños en el plano nacional. La fragmentación creciente, los altos niveles de abstencionismo, de voto blanco y nulo, impulsaron un fuerte aumento de la desproporcionalidad

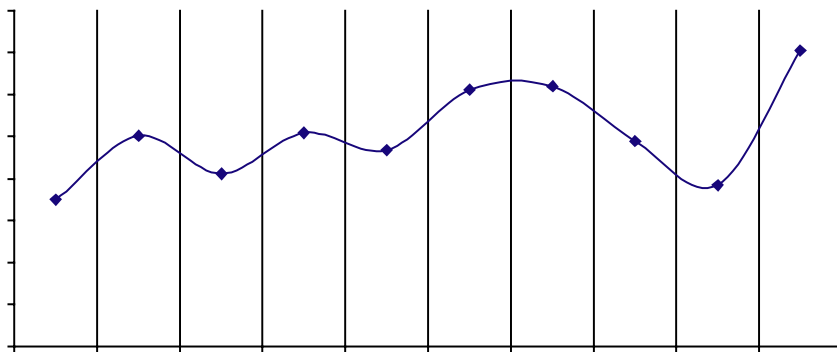
¹⁶ Además, las elecciones legislativas en los distritos de La Rioja, Misiones, Neuquén, San Luis y Tierra del Fuego no fueron concurrentes con las presidenciales.

Cuadro 11. Evolución del sistema de partidos (1916-2001)

Años	Control del partido de gobierno en Diputados (% promedio)	Concentración del sistema de partidos (% promedio)	NEP parlamentario (promedio)
1916-1928	60.53	Voto limitado	2.34
1946-1950	71	99	1.71
1952-1954	91	Uninominal a una vuelta	1.19
1958-1961	61	Voto limitado	2.01
1963-1965	37	Representación proporcional D'Hondt (umbral 3%: 1963/64 – sin umbral: 1965/66)	3.95
1973	51	Representación proporcional D'Hondt (umbral 8%)	3.09
1983-1993	48	Representación proporcional D'Hondt (umbral 3%)	2.90
1994-2001	44	Representación proporcional D'Hondt (umbral 3%)	3.24

Fuente: Elaboración propia a partir de Molinelli *et al.* (1999) – Abal Medina y Suárez Cao (2002).

Figura 2. Desproporcionalidad del sistema electoral para diputados (elecciones legislativas 1983-2001)



Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación del índice de desproporcionalidad de Loosemore y Hanby (1971). Los resultados se obtienen de la ponderación de la desproporcionalidad territorial para las elecciones legislativas de 1983, 1985, 1987, 1989, 1991, 1993, 1995, 1999 y 2001. El índice mide la desproporcionalidad entre el porcentaje de votos emitidos y el porcentaje de bancas obtenidos de los partidos políticos por distrito electoral.

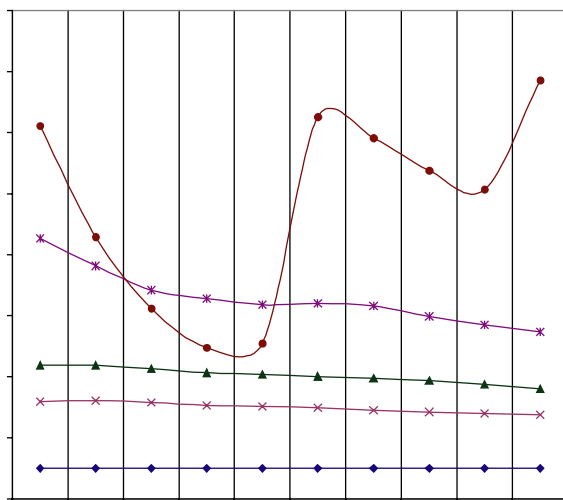
$$D = \frac{1}{2} \sum (v_i - e_i)$$

al reducir el porcentaje de voto útil que –combinado con los efectos del D’Hondt– terminan por sobrepremiar al partido que obtuvo más votos. Este efecto paradójico produce efectos devastadores para la representación política, ya que a consecuencia de la fragmentación de la oferta en los distritos medianos y pequeños, los partidos tradicionales –PJ, UCR y partidos provinciales– logran, con cada vez peores desempeños electorales, mantener o aumentar su presencia parlamentaria.

La combinación de distritos de magnitudes diversas con cuatro distritos grandes –Buenos Aires (35), ciudad de Buenos Aires (12 o 13), Santa Fe (9 o 10) y Córdoba (9)– y veinte de magnitudes efectivas medianas o pequeñas, genera un efecto de competencia fragmentada en los distritos grandes, con consecuencias mayoritarias en los medianos y pequeños, fortaleciendo la representación parlamentaria de los partidos tradicionales que suelen ser más fuertes en los distritos con menor población urbana.

Asimismo, los distritos pequeños se encuentran sobrerrepresentados en relación población/ bancas desde que se impuso el piso mínimo de 5 legisladores por distrito. El *malapportionment* resultante crea “[...] dificultades estructurales para el ingreso de nuevos partidos en ambas cámaras –ya que deben competir por votos subrepresentados en las provincias mayores y resignarse a controlar menos posiciones institucionales de las que obtendrían en un sistema electoral estrictamente proporcional– y, en

Figura 3. Evolución de *malapportionment* legislativo. Provincias más sobrerrepresentadas en comparación con la provincia de Buenos Aires (1983-2001)



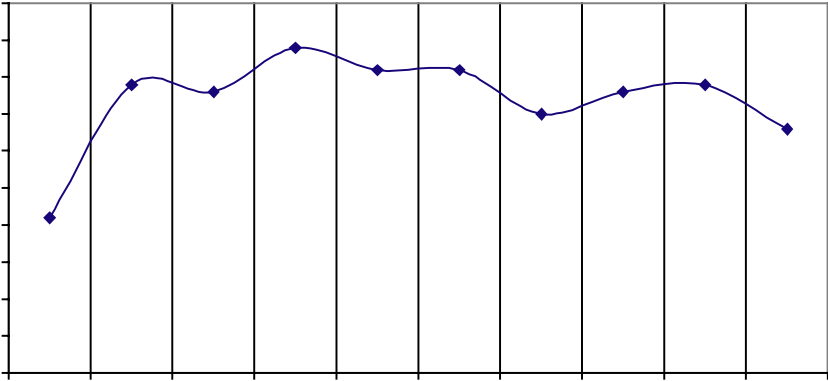
Fuente: Elaboración propia a partir de la comparación de la evolución de los padrones y los representantes por distrito. La unidad de medida corresponde al valor de un (1) voto en provincia de Buenos Aires.

segundo lugar, porque limitan las posibilidades de formación de mayorías parlamentarias en la Cámara Baja” (Escolar y Calvo, 2003: 24).

Asimismo, el peso de los distritos medianos y pequeños donde la representación se concentra empieza a cobrar importancia al interior de los partidos mismos donde sus figuras centrales empiezan a adquirir mayor protagonismo –valgan como ejemplo las candidaturas presidenciales de representantes del peronismo periférico: Néstor Kirchner (Santa Cruz) y Adolfo Rodríguez Saa (San Luis)–. Con relación a este proceso, resulta interesante que los tres candidatos presidenciales del justicialismo sean precisamente los líderes de los justicialismos provinciales de tres de las cuatro provincias más favorecidas por la sobrerrepresentación territorial, como se observa en la figura 3: La Rioja, San Luis y Santa Cruz. Este federalismo electoral actúa también como desincentivo a la consolidación de terceras fuerzas, tradicionalmente ligadas a las zonas urbanas.

Para profundizar este análisis es conveniente traer a colación la dimensión vertical de la representación y el control legislativo, esto es la capacidad de los electores de monitorear a sus gobernantes. Si las elecciones son un sistema de control político de los representantes, los pro-

Figura 4. Evolución del índice de monitoreo electoral (elecciones legislativas 1983-2001)



Fuente: Elaboración propia a partir de la comparación de la evolución del índice de monitoreo electoral (Abal Medina y Calvo, 2001).¹⁸ Este índice mide la capacidad de monitoreo del sistema electoral por parte de los votantes, la cual es computada para el conjunto de los distritos electorales *d*. El parámetro *s* describe el número total de escaños; *n* es el número de partidos que consiguieron escaños en el distrito y *w* es el porcentaje de ciudadanos que votaron a los partidos que consiguieron escaños en ese distrito. El parámetro *p* pondera el impacto que tiene cada distrito *i* en la legislatura.

$$ae = \sum_{i=1}^d \frac{nw p}{s}$$

cedimientos y mecanismos por medio de los cuales estos políticos ponen sus puestos en riesgo es crucial para medir si efectivamente las elecciones son un mecanismo de monitoreo –*accountability*– electoral. El índice de monitoreo electoral (Abal Medina y Calvo, 2001) estima la relación que existe entre el número de escaños que se distribuyen en un distrito, la cantidad de partidos que obtuvieron estos escaños y el porcentaje de votantes que eligieron a los que obtuvieron las bancas. Así, nos permite modelizar y medir la capacidad de monitoreo político que producen los distintos sistemas electorales en tanto transmiten, con mayor o menor claridad, las señales (preferencias) de los distintos electorados.

Para que los votos ciudadanos puedan forzar a sus representantes a seguir una determinada política, el sistema electoral tiene que tener ciertas propiedades: i) el voto tiene que ser eficaz –los candidatos tienen que saber que los electores pueden dejarlos afuera de la política. Por ejemplo, en una lista “sábana”,¹⁷ los primeros candidatos saben que entran y los últimos candidatos saben que quedan afuera–. ii) el voto tiene que ser

¹⁷ En la Argentina, se denomina comúnmente lista sábana a las listas partidarias cerradas y bloqueadas.

Cuadro 12. Valor del voto en las provincias para la elección del Congreso (2001)

Provincia	Valor del voto para Diputados	Valor del voto para Senadores
Provincia de Buenos Aires	1,00	1,00
Tierra del Fuego	13,71	191,95
Santa Cruz	5,47	76,63
La Rioja	3,61	50,56
Catamarca	3,17	44,38
La Pampa	3,07	43,02
San Luis	2,76	38,60
Chubut	2,49	34,88
Formosa	2,41	33,76
Neuquén	2,21	30,90
Río Negro	1,94	27,22
Jujuy	2,21	25,81
San Juan	1,98	23,16
Santiago del Estero	1,84	18,39
Misiones	1,62	16,17
Corrientes	1,57	15,67
Chaco	1,47	14,72
Salta	1,42	14,22
Entre Ríos	1,49	11,57
Tucumán	1,41	10,94
Mendoza	1,26	8,79
Córdoba	1,10	4,26
Santa Fe	1,15	4,22
Ciudad de Buenos Aires	1,28	3,59

Fuente: Elaboración propia a partir de la comparación de la evolución de los padrones y los representantes por distrito. La unidad de medida corresponde al valor de un (1) voto en provincia de Buenos Aires. Especialmente, cuando el Ejecutivo nacional pierde legitimidad, como se observó en la última parte del gobierno de Carlos Menem, casi toda la administración De La Rúa y la primera parte del gobierno provisional de Duhalde, la capacidad de chantaje de los liderazgos provinciales aumenta generando un creciente intercambio de apoyo político legislativo a cambio de recursos presupuestarios. De esta manera se da un complicado juego en el que los líderes de las provincias pequeñas, “pobres” en recursos económicos, utilizan su “riqueza” política para obtener beneficios concretos para sus distritos o, incluso, para sí mismos, generándose una especie de clientelismo a escala nacional que positivamente se ha presentado como un fortalecimiento del federalismo pero que en realidad esconde una suerte de neofeudalización de la política argentina donde imperan las negociaciones espurias por sobre los acuerdos públicos.

preciso –los electores tienen que poder distinguir con su voto a distintos candidatos de un partido–. Ello implica que los electores conocen a sus representantes. Y iii) el voto tiene que ser representativo –los candidatos elegidos no pueden cultivar una pequeña clientela del electorado de su distrito para ser elegido–.

El índice da un valor máximo de 1, que corresponde al máximo de monitoreo electoral, es decir el monitoreo perfecto donde todos los representantes son votados por sus electores, y todos los electores votaron candidatos que ingresaron a la cámara. En la Argentina, observamos poca variación en los niveles de monitoreo para 1987-1999 relacionada con la continuidad del diseño institucional-electoral. En 1983, debido al aumento de la cantidad de bancas en juego, se obtiene el menor valor.

Es interesante observar la disminución del valor para las elecciones de 2001. A pesar de que se podría estimar que con un sistema electoral que generara efectos más mayoritarios, aumentaría la capacidad de monitoreo, la drástica disminución del voto útil –porcentaje de votantes que lograron que sus sufragios designaran a los representantes finalmente electos– relacionada con los niveles de voto no positivo y abstencionismo, reduce, en la práctica, la capacidad de conocimiento y control de los representantes por parte de los representados.

En suma, el sistema electoral imperante refuerza la crisis de representación de los partidos, al fragmentar sus filas y premiar a los distritos pequeños históricamente más ligados a políticas prebendarias. La sobrerrepresentación de estos distritos, que se potencia aún más por la igualitaria representación en la Cámara Alta, otorga a sus gobernadores una importante capacidad de chantaje sobre el Ejecutivo nacional al volverse actores con poder de veto para la aprobación legislativa de determinadas políticas (Tsebelis, 2002).

La clave de este proceso se encuentra tanto en la sobrerrepresentación territorial que hemos expuesto, como en la peculiar estructura tributaria argentina en la que los impuestos son mayoritariamente recaudados por el Ejecutivo nacional que después los coparticipa a las administraciones provinciales (Botana, 2001). De esta forma, se incentiva que para los actores provinciales les sea más redituable obtener los recursos a través de estos intercambios de votos legislativos que mediante la mejora de sus propias capacidades extractivas.

Finalmente, podemos sostener que el funcionamiento del sistema electoral argentino contribuye a generar en la población un descontento que funciona como un arma de doble filo: cuanto más voto bronca emitimos, disconformes con la política tradicional y sus personalidades, más posibilidades brindamos a los representantes de la vieja política de consolidarse en los órganos electivos de gobierno. Esta paradoja debería ser desderrada de la vida política argentina para alcanzar una armoniosa representación de las preferencias ciudadanas a la hora de elegir gobierno.

Bibliografía

- Abal Medina, J. y E. Calvo (2001), "Y Ud. ¿por quién dice que votó? Una agenda de investigación sobre los mecanismos electorales de control político", en E. Calvo y J. Abal Medina (eds.), *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Abal Medina, J. y J. Suárez Cao (2002), "La competencia partidaria en la Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático", en M. Cavarozzi y J. Abal Medina, *El asedio a la política. Los partidos latino-americanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens.
- Abal Medina, J.; Suárez Cao, J. y Nejamkis, F. (2003), "Las instituciones políticas en Brasil y Argentina: diseños similares, comportamientos distintos", *Revista Argentina de Ciencia Política* 6-7 (en prensa).
- Acuña, C. (1995), *La nueva matriz política de la Argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Aninno, A. (comp.) (1995), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, Siglo XIX*, México, FCE.
- Aznar, L. y M. Boschi (1990), *Los sistemas electorales: sus consecuencias políticas y partidarias*, Buenos Aires, FUCADE.
- Botana, N. R. (1977), *El orden conservador*, Buenos Aires, Sudamericana.
- (1985), "El marco histórico institucional", en AA.VV., *La Argentina electoral*, Buenos Aires: Sudamericana.
- (2001), "Prólogo", en E. Calvo y J. Abal Medina (eds.), *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Calvo, E.; M. Szwarcberg; J. Micozzi y J. Labanca (2001), "Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas", en E. Calvo y J. Abal Medina (eds.), *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Castiglioni, F. (1994), "Reforma electoral y gobierno: una mirada al caso italiano", *Revista Sociedad* 5.
- Chiaromonte, J. C. (1995), "Vieja y nueva representación: los procesos electorales en Buenos Aires, 1810-1820" en A. Aninno (comp.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, Siglo XIX*, México, FCE.
- Dahl, R. (1971), *Polyarchy: Participation & Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- Devoto, F. y M. Ferrari (comps.) *La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas, 1900-1930*, Buenos Aires: Biblos/UNMP.
- Escolar, M. y E. Calvo (2002), "Las Tres Reformas: Personalización, Eficiencia y Gobernabilidad. Geografía política de la reforma electoral en Argentina", mimeo.

- Floria, C. y C. García Belsunce (1992), *Historia de los argentinos*, Buenos Aires, Larousse.
- Kelsen, H. (1934), *Teoría pura del derecho*, Buenos Aires, EUDEBA (edición 1960).
- Knight, J. (1992), *Institutions and Social Conflict (Political Economy of Institutions and Decisions)*. NY, Cambridge University Press.
- Laakso, M. y R. Taagepera (1979), "Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe", *Comparative Political Studies* 12.
- Levitsky, S. (1998), "Crisis, Party Adaptation and Regime Stability in Argentina: The Case of Peronism, 1989-1995", *Party Politics* 4.
- Lowi, T. (1985), *El presidente personal*, México, FCE.
- March, J. y J. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, Free Press.
- Matienzo, J. (1994), *El régimen republicano federal*, Buenos Aires, Secretaría de Cultura de la Nación (edición 1912).
- Molinelli, N. G. (1991), *Presidentes y Congresos en Argentina: mitos y realidades*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Molinelli, N. G., V. Palanza y G. Sin (1999), *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*, Buenos Aires, Temas.
- Nohlen, D. (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE.
- Norris, P. (1997), "Choosing electoral systems", *International Political Science Review*, vol. 18 (3), julio, Boston.
- Mustapic, A. M. (1990), "La 'borratina'", en L. Aznar y M. Boschi (comps.), *Los sistemas electorales; sus consecuencias políticas y partidarias*, Buenos Aires, FUCADE.
- North, D. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- O'Donnell, G. (1971), *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós.
- Rosa, J. M. (1973), *Historia argentina. Obras completas*, Buenos Aires, Oriente, tomos v al VIII.
- Rouquié, A. (1984), *El Estado militar en América*, México, Siglo XXI.
- Sábato, H. y E. Palti (1990), "¿Quién votaba en Buenos Aires?: Práctica y teoría del sufragio, 1850-1880", *Desarrollo Económico* 119, vol 30.
- Sartori, G. (1987), *Partidos y sistemas de partidos*, vol. I, Madrid, Alianza Universidad Editorial.
- (1994), *Ingeniería constitucional comparada. Un enfoque de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE.
- (1991) "Video-Poder", *Revista de Ciencia Política*, Instituto de Ciencia Política Pontificia, Universidad Católica de Chile, vol. XIII, Nros. 1-2.
- Ternavasio, M. (2002), *La revolución del voto*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Thelen, K., F. Longstreth y S. Steinmo (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, UK, Cambridge University Press.
- Tsebelis, G. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, NJ, Princeton University Press.

Vera Villalobos, E. (1994), *El poder de nuestro voto*, Buenos Aires, Planeta.
Zimmermann, E. (1994), "Reforma política y Reforma social: tres propuestas de comienzos de siglo" en F. Devoto y M. Ferrari (comps.), *La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas, 1900-1930*, Buenos Aires, Biblo/UNMP.

Resumen

La historia electoral de la Argentina constituye un tema poco estudiado por la ciencia política local. Desde una perspectiva teórica institucionalista, el propósito del presente artículo es organizar la historia de los sistemas electorales en la Argentina. En particular, nos detendremos en la mecánica actual del diseño electoral nacional y su influencia sobre el sistema de partidos, así como el impacto que el mismo produce sobre la crisis institucional que sufre la democracia argentina, sosteniendo que el funcionamiento del sistema electoral argentino contribuye a generar en la población un descontento que funciona como un arma de doble filo: cuanto más voto bronca emitimos, disconformes con la política tradicional y sus personalidades, más posibilidades brindamos a los representantes de la vieja política de consolidarse en los órganos electivos de gobierno. Esta paradoja debería ser desterrada de la vida política argentina para alcanzar una armoniosa representación de las preferencias ciudadanas a la hora de elegir gobierno.

Palabras clave

Argentina – elecciones – federalismo – sistemas electorales.