

Autor: Lic. Leandro López (UNNOBA)

Título: “Aportes en torno a la proporcionalidad y la territorialidad en el sistema electoral bonaerense en la elección de cargos legislativos”.

Palabras claves: representación, sistema electoral, distribución de bancas, circunscripciones electorales, cuociente.

Comisión: Representación política y democracia.

Resumen: La problemática electoral bonaerense presenta un conjunto de interrogantes que es necesario profundizar científicamente, guarda una paradoja, constituye el principal distrito electoral del país y sin embargo los trabajos tendientes a su estudio no representan un número importante. Más allá de estos aspectos, me parece interesante introducir en este importante congreso un análisis de la Ley Electoral provincial N° 5109, no solamente jurídico, sino político de los factores políticos que representa su implementación. Se describirán la conformación de las circunscripciones en términos de división territorial y de la representación que se le asigna a cada una de ellas, detectando ahí el primer nudo problemático debido a la detección de sobre y sub representación de las mismas. El segundo nudo problemático, será el análisis del método de reparto de las bancas, que según la CPBA debe ser proporcional, y de cómo el método establecido, “el cuociente” sin dejar de ser proporcional, según determinadas circunstancias provoca un desfase en la distribución al punto de otorgar la totalidad de los escaños en disputa a un solo partido político. Se establecerán cuadros detallando cada uno de los nudos problemáticos y para la conclusión del trabajo se reflexionara acerca de la conveniencia de introducirnos en una profunda reforma política.

INTRODUCCION

Problematizar en torno a los sistemas electorales es una actividad indispensable para comenzar a discutir sobre el funcionamiento de nuestra democracia desde las reglas de juego que circunscriben y reglan los procedimientos de votación, organización y conversión de los votos en representación efectiva. Siempre es importante aclarar, cuando se trata de análisis de sistemas electorales, que no existen los sistemas perfectos, objetivos, o desprovistos de

intencionalidad; por el contrario, la adopción o no de un sistema, así como su mantenimiento depende de una decisión política que busca obtener algún tipo de beneficio con la implementación de un nuevo sistema o el mantenimiento del actual sistema. En este sentido, propongo circunscribirme a la Provincia de Buenos Aires para estudiar el sistema electoral de la misma, y delimitando un claro problema a investigar que tiene que ver con la comprobación de si existen disfuncionalidades en la distribución de las bancas legislativas, debido a la sub representación y sobre representación en las circunscripciones electorales. Para ello analizaré la estructura del sistema de reparto (cuociente electoral), en relación al Sistema D'Hont, utilizado a nivel nacional.

El objetivo general será estudiar el sistema electoral bonaerense en su conjunto, teniendo en cuenta tres variables centrales: la división del territorio, el reparto electoral y la coyuntura política. Como objetivo específico intentaré realizar algunos aportes acerca de la necesidad de una reforma política que asegure calidad institucional y una genuina representación.

Más allá de estos argumentos metodológicos, partiré este breve estudio sobre la problemática de los sistemas electorales, donde propondré retomar algunos autores clásicos en esta materia, con la premisa de que existe una tergiversación del voto popular como consecuencia de: en primer lugar, circunscripciones sobre representadas y sub representadas; y en segundo lugar, altos pisos electorales que crean un escenario en el plano legislativo que no se condice con la coyuntura política de la provincia.

CONCEPTUALIZACIONES SOBRE SISTEMAS ELECTORALES

Remitir al análisis de los sistemas electorales, implica según Juan Hernández Bravo **(1)** establecer en primer término la necesidad de la existencia de elecciones competitivas, para poder hablar de un “sistema democrático”. Esas elecciones competitivas dependen de diferentes factores, sin embargo, tienen un peso importante las condiciones sociales, institucionales y políticas; las funciones de las elecciones competitivas son: expresar la confianza del electorado en los candidatos electos; constituir cuerpos representativos funcionales y conformar el gobierno y a su vez controlarlo.

Estos componentes son los que nos hablan según Nohlen **(2)** de que estamos en presencia de un “Derecho Electoral”, cuyos principios básicos son el sufragio universal, igualitario, secreto y libre.

Sin embargo, el estudio de los sistemas electorales tiene un peso significativo a la hora de describir tanto la calidad institucional como la calidad de la representación. Según Nohlen: *“Los Sistemas Electorales contienen el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cuál esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños”*.

Dieter Nohlen: *“Sistemas Electorales y Partidos Políticos”*. Fondo de Cultura Económica, México, Pág. 34.

Como podemos apreciar, dicha definición otorga a estos sistemas un rol preponderante a la hora de transformar la voluntad popular en representación. Por lo tanto lograr una correcta comprensión de ellos implica tener presente su importancia, en tanto que se puede comprobar en los resultados electorales el efecto directo de los sistemas electorales sobre el proceso de constitución de la voluntad política y de la transferencia del poder, de hecho sobran ejemplos donde las mayorías parlamentarias se deben al efecto o “defectos” de los sistemas electorales al convertir votos en bancas.

Hernández Bravo (3), afirma que el objeto de los sistemas electorales son las funciones electorales, las cuales son:

- 1° *La función legitimadora*: principio fundamental de toda sociedad política democrática.
- 2° *La función representativa*: principio de la transformación de la voluntad popular en los grupos dirigentes, debido a que los mecanismos de democracia directa como referéndum e iniciativa legislativa popular tiene un uso limitado.
- 3° *La función reclutadora de las elites políticas*: función de renovar la clase política.
- 4° *La función productora de dirección política*: debido a que el Poder Ejecutivo también es producto de la voluntad popular.
- 5° *La función de socialización política*: en el sentido que los principios democráticos implica la aceptación de los resultados tanto por vencedores como por derrotados.

Asimismo, cada sistema electoral funciona en escenarios complejos y heterogéneos que cambian según la coyuntura y el país, región o municipio; por lo tanto, el estudio de los mismos debe contemplar necesariamente las condiciones históricas y políticas donde opera el sistema electoral y su relación con el sistema de partidos vigente en ese lugar.

Tomar en cuenta las condiciones políticas e históricas en relación con el sistema de partidos implica necesariamente tener presente que son los intereses de los partidos políticos y de los grupos en pugna la medida para valorar los efectos de un sistema electoral; en definitiva, la valoración está estrechamente vinculada con las percepciones subjetivas sobre las ventajas y desventajas que este implica para los partidos políticos. Mientras el partido pequeño defenderá el criterio de la “representación justa”, el partido de masas centrará su atención en la importancia de lograr la estabilidad política del gobierno y la necesidad de establecer mayorías parlamentarias para alcanzar dicho fin.

Luego de estas consideraciones a tener presente, es necesario introducirnos en las áreas donde operan los sistemas electorales. Dieter Nohlen distingue cuatro áreas:

- Distribución de las circunscripciones electorales: este punto representa una de las cuestiones políticamente más discutidas, ya que pueden implicar tanto la manipulación activa en beneficio de un partido o la omisión de reformas necesarias. Tienen estrecha relación con el territorio y con el componente demográfico de los mismos. Para Nohlen, las circunscripciones electorales no pueden definirse de una vez y para siempre, siempre es necesario su ajuste para adecuarlas a las nuevas realidades.

El tamaño de cada circunscripción electoral está dado por la cantidad de bancas que le corresponden. Según este criterio del tamaño, Nohlen distingue dos tipos de circunscripciones: la circunscripción uninominal, donde se pone en juego una sola banca y la circunscripción plurinominal, que implica elegir más de un representante.

- Candidaturas: en este aspecto tenemos la candidatura unipersonal y el sistema de lista, la cuál puede ser cerrada y bloqueada, donde el orden de los candidatos es fijo; cerrada y no bloqueada, donde el orden de los candidatos puede ser modificado, ya sea mediante votos preferenciales o reubicación en la lista; y abierta, lo que permite la libre reubicación de los candidatos dentro de la lista y entre ellas.
- Procedimientos de votación: están relacionados con la forma que adquiere la lista, en general implican: el “voto único”, cada lector tiene un voto; el “voto preferencial”, cuando el elector expresa a través de su voto la preferencia por un candidato determinado; el “voto múltiple”, se da cuando el elector tienen tantos votos como los escaños disputados por circunscripción; el “voto múltiple limitado”, aquí el número de votos por elector es inferior al de los escaños disputados en la circunscripción; el “voto alternativo”, el elector puede indicar segundas, terceras y cuartas preferencias; el “voto acumulativo”, cuando el elector acumula varios votos a favor de un

candidato; “*panachage*”, cuando el elector reparte sus votos entre los candidatos de listas diferentes; el sistema de “*doble voto*”, cuando el elector tiene dos votos, uno por el candidato de un partido a nivel de la circunscripción uninominal y otro por la lista de un partido a nivel de circunscripción plurinominal; el “*voto simultáneo*”, cuando el elector vota con un solo voto en función de dos o más decisiones.

- Conversión de votos en escaños: para Nohlen, después de la distribución de las circunscripciones electorales, la conversión de los votos en escaños representa el segundo mecanismo más importante para la configuración del resultado electoral. Existen diferentes fórmulas para convertir los votos en representación, en este sentido se distinguen mayoría y proporción como principios de decisión. Dentro del principio mayoritario tenemos aquellas fórmulas que exigen una mayoría relativa, y los que exigen una mayoría absoluta o calificada. Dentro del principio proporcional, tenemos los diferentes métodos de cómputos, donde se encuentran los procedimientos del divisor, por el ejemplo el sistema D’Hondt y los procedimientos del cociente electoral.

Sin dudas volveremos a relacionar estos conceptos en el análisis final sobre las características y propuestas específicas para la Provincia de Buenos Aires.

Si bien estos aspectos acerca de los Sistemas Electorales son fundamentales para nuestros objetivos, es necesario establecer en forma paralela una breve mención sobre los Sistemas de Partidos Políticos, a los efectos de realizar un correcto análisis de la coyuntura bonaerense. Pablo Oñate (4), afirma que los sistemas de partidos políticos son el resultado de las interacciones de las unidades que los componen, es decir, el resultado de las interacciones que se registran en la competición político-electoral entre los partidos políticos existentes. Sin embargo, más allá de dicha definición, es imprescindible para su estudio constituir categorías para ver como se han ido configurando esas interacciones y qué resultados han generado; para ello se han utilizado diversos enfoques, como por ejemplo Bartolini (5), distingue entre enfoques genéricos, enfoques basados en los modelos de competencia y enfoques morfológicos.

Los análisis correspondientes al enfoque genérico se centran en el estudio de los procesos de nacimiento, desarrollo y evolución de los partidos políticos. El segundo enfoque se centra en la dirección y las tendencias especiales de la competencia electoral, marcando la preferencia del electorado entre izquierda y derecha. El enfoque morfológico es el más

extendido y atiende tanto al número como a la forma de los partidos que interactúan en la contienda electoral.

Dentro de estos enfoques podemos situar los análisis de Duverger (6), quien distinguió entre: *partidos de vocación mayoritaria*, los que dado su tamaño aspiran a constituir la mayoría de los escaños y conformar gobierno por sí solos; *partidos grandes*, los cuales necesitan muchas veces la conformación de coaliciones pos-electorales para asegurar la constitución de gobiernos estables; *partidos medianos*, que serían los que se asocian a los grandes para garantizar la estabilidad; y los *partidos menores*, cuyo papel no es de preponderancia. Este enfoque de Duverger fue complementado al interior del enfoque morfológico por el trabajo de Sartori (7), quien trata de dilucidar qué partidos son relevantes para el sistema, para ello establece que la importancia de un partido político está formada en primer lugar, por su fuerza electoral, es decir, por su porcentaje de escaños; en forma conjunta con este criterio; Sartori toma en cuenta la polarización, esto es, la distancia ideológica que separa a los partidos en la competencia.

Es mediante la combinación de ambos criterios que Sartori construye su famosa topología, que es la que recuperare y tendré en cuenta para analizar el sistema electoral y la coyuntura de la Provincia de Buenos Aires. Sartori establece la distinción entre: *sistema de partido único*; *de partido hegemónico*, el cual no permite la competencia libre de otros partidos con el poder; de *partido predominante*, donde existe un único partido que mantiene una posición de mayoría absoluta de escaños durante al menos tres elecciones consecutivas; *bipartidista*, cuando dos partidos se intercalan en el poder y entre ambos logran el reparto de la gran mayoría del electorado; *de pluralismo limitado y moderado*, cuando existen entre tres y cinco partidos con escasa distancia ideológica entre sí, con una competición bipolar de bloques y una tendencia centrípeta; de *pluralismo extremo y polarizado*, cuando hay más de seis partidos relevantes, entre los que habrá partidos anti-sistema, con considerable distancia ideológica entre sí, lo cual da lugar a oposiciones bilaterales e irresponsables y a una competición multipolar de tendencia centrífuga; y *pluralismo atomizado*, en el que el poder se encuentra absolutamente fragmentado, con diez, veinte o más partidos relevantes.

Finalmente, y en relación con el sistema de partidos, Sartori, al realizar “la nueva enunciación de la influencia de los sistemas electorales” (8), establece que los sistemas electorales tienen dos efectos: el primero en el votante, y el segundo sobre el número de partidos políticos. Para Sartori, los efectos deben analizarse en forma separada, ya que el número de partidos no se deriva únicamente del comportamiento de los votantes, sino también de la forma en que sus votos se convierten en escaños. En resumen, según Sartori: “No se

pueden evaluar correctamente los efectos de los sistemas electorales sin evaluar a la vez las características manipuladoras y canalizadoras del propio sistema de partidos". Sartori, G.: "Ingeniería Constitucional Comparada". FCE, México, 2003, Pág. 51.

La relación entre sistemas electorales y de partidos es obvia, de allí que tomaremos este concepto para tener presente la relación existente en la juntura bonaerense.

ANALISIS DE LA PCIA. DE BUENOS AIRES

En primera instancia corresponde definir qué sistema electoral toma la provincia de Buenos Aires para crear la representación popular en los cargos legislativos o colegiados, a diferencias de otras provincias donde el método de reparto queda bajo la reglamentación de un Código o Ley electoral, en Bs. As., es la propia Constitución la que establece el procedimiento, delegando la elección de la fórmula a la ley electoral. En este sentido, la Constitución provincial define en su artículo 60º: *"La proporcionalidad de la representación será la regla en todas las elecciones populares para integrar cuerpos colegiados, a fin de dar a cada opinión un número de representantes proporcional al número de sus adherentes, según el sistema que para la aplicación de este principio determine la ley"*. Constitución de la Provincia de Bs. As. (CPBA), Art. 60º.

Sin embargo, el párrafo final del artículo, hace referencia, al igual que el artículo 61 a la necesidad de que la legislatura dicte la ley electoral; por lo tanto, no se puede dejar de mencionar en este análisis, la ley 5.109, la cual establece en el Capítulo XVI (artículos 109 y 110) el sistema electoral del cociente.

Para producir el reparto introduce que hecha la sumatoria general de los votos computados en cada sección electoral o distrito (punto que se desarrollará a continuación) y las del número de sufragio que haya obtenido cada una de las boletas de los partidos o candidatos, la junta electoral procederá de la siguiente manera:

1. Dividirá el número total de sufragios por el número de candidatos que haya obtenido cada una de las boletas de los partidos o candidatos, clasificando a éstas según la denominación con que fueron oficializadas. El cociente de esta operación será el cociente electoral.

2. Dividirá por el cociente electoral el número de votos obtenidos por cada lista, los nuevos cocientes indicarán los números de candidatos que resulten electos en cada lista. Las listas cuyos votos no alcancen el cociente carecerán de representación.

El artículo 110°, establece que cuando ningún partido político llegare al cociente electoral, se tomará como base el cincuenta por ciento (50%) del mismo, a los efectos de adjudicar la representación.

Pero este sistema electoral adoptado tiene que ser analizado en el marco del capítulo II, donde se establece la “División Territorial”. En este sentido, se toma a cada uno de los partidos en que se divide la provincia (134), como un distrito electoral, a los efectos de realizar la elección en el ámbito municipal (Art. 10). Para elegir gobernador y vice se tomará a la provincia a la provincia como un distrito único a simple pluralidad de sufragios (Art. 11). Para elegir a los Diputados (92) y Senadores (46) provinciales, se divide el territorio en 8 secciones electorales plurinominales, según lo establecido por el artículo 12, y por el artículo 13 (se establece la representación por cada sección) de la Ley 5109.

Esta división territorial en 8 secciones comprende 2 secciones por el conurbano (1° sección que es norte y centro del conurbano y 3° sección que comprende sur y oeste del conurbano), la sección capital (8°) y cinco secciones por el interior de la provincia, ver. Quedando la representación de la siguiente manera:

- SECCIÓN CAPITAL, elegirá tres (3) senadores y seis (6) diputados.
- SECCIÓN PRIMERA, elegirá ocho (8) senadores y quince (15) diputados.
- SECCIÓN SEGUNDA, elegirá cinco (5) senadores y once (11) diputados.
- SECCIÓN TERCERA, elegirá nueve (9) senadores y dieciocho (18) diputados.
- SECCIÓN CUARTA, elegirá siete (7) senadores y catorce (14) diputados.
- SECCIÓN QUINTA, elegirá cinco (5) senadores y once (11) diputados.
- SECCIÓN SEXTA, elegirá seis (6) senadores y once (11) diputados.
- SECCIÓN SÉPTIMA, elegirá tres (3) senadores y seis (6) diputados.

Luego de esta breve introducción es necesario comenzar a trabajar con los datos concretos referentes a las elecciones de octubre de 2011, realizando la salvedad de que no se puede evaluar por si solo el sistema electoral si no es en relación con el número de representantes a elegir y la división territorial, tomando en cuenta: tamaño de la sección en relación a sus habitantes y número de escaños a distribuir.

Básicamente podemos agregar los siguientes puntos como conclusión del análisis de los datos oficiales referidos a las últimas elecciones para cargos ejecutivos que tomo como referencia (2011), en relación a las variables recientemente expuestas:

1º) Existe sobre representación electoral de las secciones 2º, 4º, y 7º. Existe también sub-representación de las secciones 1º, 3º, 5º, 6º y 8º. Esto es así, por que por ejemplo la sección 5º con 1.075.133 votantes elige 11 diputados pciales, lo que da un total de 97.740 votos por cada diputados y 215.027 por cada senador (5), y la segunda sección electoral con 537.541 votantes elige la misma cantidad de representantes, es decir se calcula 48.868 votos por diputado y 107.509 votos por cada senador. Esto se asemeja a lo expresado por De Riz (9), quien en referencia a los distritos provinciales pequeños afirmaba que la “sobre representación arbitraria de los distritos chicos ejerce un efecto deformante en la conformación del congreso”. Esta afirmación sin ningún lugar a dudas puede ser aplicada a la provincia de Bs. As. Este argumento también es sostenido por el Cippec (10), menciona en su trabajo las secciones sub y supra representadas. Pero la sobre representación y la sub representación son mucho más elocuentes cuando analizamos la relación del número de votos que se necesitan para ser legislador por sección electoral.

Cuadro general datos seccionales total del padrón

Sección	Senadores a elegir	Diputados a elegir	Total Padrón	Votos por senadores	Votos por diputados
PRIMERA	8	15	3.854.745	418.843	256.983
SEGUNDA	5	11	537.541	107.509	48.868
TERCERA	9	18	3.888.503	432.056	216.028
CUARTA	7	14	474.560	67.795	33.898
QUINTA	5	11	1.075.133	215.027	97.739
SEXTA	6	11	583.936	97.323	53.085
SEPTIMA	3	6	245.058	81.686	40.843
OCTAVA	3	6	493.208	164.403	82.203

Sub-representación y sobre-representación en la elección de Diputados Provinciales

	Votos positivos por DIP. (cuociente)	Votos + % 46 DIP. A elegir	Votos +/-sección	Votos + seccionales % votos x dip	Perdida o ganancia de bancas
SECCIONES	3.961.274	86.115 votos x dip	3.961.274		
PRIMERA	181.873	-95.758	2.728.086	31 dip.	-16
CUARTA	23.459	62.656	328.421	4 dip.	10
QUINTA	66.604	19.511	732.648	9 dip.	2
SEPTIMA	28.686	57.459	172.119	2 dip.	4

Sub-representación y sobre-representación en la elección de Senadores Provinciales

	Votos positivos por SEN. (cuociente)	Votos + % 23 SEN a elegir	Votos +/-sección	Votos + seccionales % votos x SEN	Perdida o ganancia de bancas
SECCIONES	4.013.827	174.514 X SEN	4.013.827		
SEGUNDA	75.595	98.919	377.974	2 sen.	3
TERCERA	310.874	-136.360	2.797.869	16 sen.	-7
SEXTA	64.577	109.937	387.464	3 sen.	3
OCTAVA	116.840	57.674	350.521	2 sen.	1

Para relacionar los cuadros presentados anteriormente se tomo como base para realizar la distribución según criterios poblacionales, la totalidad de los votos positivos en cada categoría, en segundo lugar el numero obtenido de votos positivos/cargos (X), se lo utilizo en dividir los votos positivos de cada sección con X y de ahí sale el numero estimativo de cada sección, que como puede verse, marca una sobre representación del interior provincial, frente a una sub-representación del conurbano bonaerense. Si aplicáramos criterios estrictamente poblacionales la distribución de representantes por sección quedaría controlada absolutamente por el conurbano bonaerense. Por ejemplo en diputados, la 1ra sección aumentaría su

representación actual en 16 diputados, y la 4ta sección perdería 10 bancas. En el senado, la 3ra sección sumaría 7 escaños mas y la 2da perdería 3 de las 5 bancas que tiene actualmente.

Como puede verse, tampoco podemos caer en un sistema tan desproporcionado donde el interior, sumado a una ley electoral como la actual con el sistema del cociente (con los umbrales que establece) termine creando en la órbita provincial una concentración aun mayor por parte del partido gobernante. Un tema aparte que complementa la distribución geográfica en la Pcia. es el tema de la proporcionalidad que menciona la CPBA. Para graficar esa afirmación propongo observar el gráfico que presento a continuación, donde se representa en forma discriminada por sección electoral, la cantidad de bancas que elige cada una; en segundo lugar, el piso electoral, el porcentaje que representa dicho piso, el número total del padrón de la sección, porcentaje que representa el piso con respecto al padrón total y el piso que se necesitaría en caso de aplicarse un sistema D'Hont. Vale aclarar que si bien las Cámaras se renuevan por mitades cada dos años, eso no significa que todos los habitantes voten cada dos años la mitad de senadores y la mitad de diputados, mientras las secciones 1°, 4°, 5° y 7°, eligen diputados, la 2°, 3°, 6° y 8° eligen senadores y a los dos años se da el caso contrario, las primeras eligen senadores y las segundas diputados, por tal motivo es que se ve en el gráfico de las elecciones 2011, como unas eligen diputados y otras senadores. En el gráfico posterior quedan discriminadas, cada una de las secciones electorales, como así también una relación entre los pisos que se establecerían según el sistema del cociente y el D'Hont:

SECCIONES	PRIMERA	SEGUNDA	TERCERA	CUARTA	QUINTA	SEXTA	SEPTIMA	OCTAVA
BANCAS	15 dip.	5 sen.	9 sen.	14 dip.	11 dip.	6 sen.	6 dip.	3 sen.
piso cociente	181.873	75.595	310.875	23.459	66.605	64.578	28.687	116.841
% piso coc.	6,67%	20%	11,11%	7,14%	9,09%	16,67%	16,67%	33,33%
Tot. Padrón	3.854.745	537.541	3.888.503	474.560	1.075.133	583.936	245.058	493.208
v/positivos	2.728.086	377.973	2.797.869	328.421	732.648	487.464	172.119	350.521
Piso D'Hont	149.858	58.682	231.109	19.427	43.377	44.978	21.334	56.697
% piso D'Hont	5,49%	15,53%	8,26%	5,91%	5,92%	11,60%	12,39%	16,18%

Debido al tamaño de las secciones y al número de representantes a elegir, en muchos casos muy bajo, dificultan el ingreso de las minorías en ambos distritos, por lo cual se pone en tela de juicio la representación proporcional establecida en el artículo 60 de la constitución,

como es el caso de la 2da y la 8va sección electoral que establece el piso en el 33% de los votos válidamente emitidos.

Como vimos en el cuadro de las elecciones 2011, si bien el sistema D'Hont baja considerablemente los pisos electorales, no alcanza aún para reducir el sesgo mayoritario del sistema, ya que de esta forma no se modifican las secciones electorales no eliminándose por lo tanto la sobre representación ni la sub representación. Si es necesario aclara que la implementación del sistema D'Hont tiene un efecto sumamente claro en la elección de Senadores donde modifica sustancialmente la composición del mismo en casa de aplicar este sistema, ya que permite el acceso de las minorías en una forma más proporcional que el establecido en la ley electoral. Por tal motivo, propongo analizar los siguientes cuadros, donde en primer lugar presento como fue el resultado 2011 y los partidos que accedieron a escaños y el porcentaje de esas bancas obtenidas en relación a la totalidad de las bancas que estaban en juego; y en segundo lugar, que hubiese pasado si en vez del sistema del cociente se adoptaba el sistema D'Hont.

Aplicación del sistema de cociente en la elección de diputados 2011

Cociente			
Partido	bancas/46	% logrado	% bancas
FPV	26	49,95%	56,52%
FAP	6	11,16%	13,04%
UDESOS	11	15,27%	24%
F. Pop.	1	6,50%	2,18%
N.E	2	6,24%	4,35%

Aplicación del sistema de D'Hont en la elección de diputados 2011

D'Hont			
Partido	bancas/46	% logrado	%bancas
FPV	28	49,95%	60,81%
FAP	6	11,16%	13,04%
UDESOS	9	15,27%	19,57%
F. Pop.	2	6,50%	4,35%
N.E	1	6,24%	2,18%

Aplicación de sistema del Cociente en la elección de Senadores 2011.

Cociente			
Partido	Bancas/23	% logrado	% bancas
FPV	21	53,87%	91,30%
FAP	0	10,84%	0,00%
UDESOS	2	11,70%	0,00%
F. Pop.	0	5,55%	8,70%
N.E.	0	5,12%	0,00%

Aplicación del sistema D'Hont en la elección de Senadores 2011.

D'Hont			
Partido	Bancas/23	% logrado	% bancas
FPV	16	53,87%	69,56%
FAP	4	10,84%	17,39%
UDESOS	3	11,70%	13,04%
F. Pop.	0	5,55%	0,00%
N.E.	0	5,12%	0,00%

2º) La existencia de altos pisos electorales se reproduce también en el orden municipal, donde la inexistencia de oposición hace que muchos municipios sean gobernados por partidos únicos, que no cuentan con el debido control de gestión por parte de los Concejos Deliberantes, como por ejemplo: Si bien el sistema del cociente adoptado, se encuentra dentro de las formulas del divisor o proporcionales, no es el método más proporcional de los existentes y conocidos en nuestro país, como puede ser el caso del sistema D'Hont, método utilizado para la distribución de bancas en la elección de diputados nacionales. El problema del sistema del cociente es que establece altos pisos electorales, problema conocido o descripto como el "umbral", lo que hace que en muchos casos y al ser el piso tan alto, solo una fuerza perfore o supere el mismo y como consecuencia de ello obtiene la totalidad de los cargos en disputa. Para tener una idea el piso para ingresar al HCD va de 8,33% el más bajo donde se eligen 12 concejales a 33,33% de los votos validos emitidos cuando se eligen 3 Concejales, lo que establece un piso prácticamente inalcanzable para las fuerzas de la oposición. Cuando este escenario se da en la práctica nos apartamos del principio de proporcionalidad y el sistema otorga el 100% de la representación a un único partido, no

garantizando el acceso de las minorías a los cargos legislativos y por ende a la posibilidad de controlar a los ejecutivos en el orden municipal.

Este escenario que se describe, se dio en forma reiterada, pero tuvo un pico de crecimiento en la elección del año 2011, lo que permitió que muchos gobiernos municipales obtengan la totalidad de la representación; es necesario aclarar que en la elección de cargos ejecutivos como la que estamos tomando, los departamentos ejecutivo, deliberativo y el Consejo Escolar, comparten la boleta electoral que es encabezada por el Intendente, lo que agrava aún más la situación.

Por ejemplo en el 2011, en la categoría de Concejales 16 distritos (La Matanza, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Florencio Varela, Tigre, Berazategui, Esteban Echeverría, Jose C. Paz, Hurlingham, Ezeiza, Cañuelas, Exaltación de la Cruz, Monte Hermoso, Tordillo, General Pinto y Pila) mostraron que la fuerza ganadora se llevo la totalidad de los cargos disponibles, no ingresando ninguna fuerza de la oposición al HCD, en otros 3 casos (Florencio Varela, San Nicolás, Carmen de Areco) el partido de la oposición que supero el piso o umbral fue una lista en adhesión a la misma lista nacional del ganador, por lo que tomamos que tampoco en estos casos la oposición como fuerza alternativa ingreso al Concejo; si bien estos distritos representan el 14.07% de los Municipios de la provincia, el volumen de sus votantes hace mucho más significativo el dato, esos 19 municipios representan 3.261.777 votantes. Si tomamos el total de votantes de la provincia 11.152.684, podemos decir que los municipios donde la oposición no supera el umbral electoral representa el 34% es decir más de un tercio de la población de los municipios no logro el ingreso de representantes de la oposición para controlar a su Intendente.

Asimismo, en el interior, los concejos deliberantes con pocos miembros elevan los pisos electorales y polarizan la elección entre dos partidos que son los únicos en llegar al piso o crean gobiernos sin oposición, dejando a muchos ciudadanos sin representación.

3º) El problema del umbral se acrecienta en la elección de Consejeros Escolares donde el piso más alto es en algunos municipios el 50% de los votos validos emitidos, y piso más bajo que alcanza al 20%, reproduciendo en forma más escandalosa lo que describíamos en la elección de Concejales. En consecuencia, los efectos restrictivos se hacen presentes con mayor fuerza en la elección de los Consejeros Escolares, donde los pisos van del 20% hasta el 50% de los votos válidamente emitidos. Tanto en este punto como en el punto anterior, tomo como válidas las reflexiones de De Riz (**11**), en el sentido de que como en la mayoría de los distritos chicos se eligen cinco bancas, se acentúa en la elección el efecto mayoritario, además

de violar los preceptos constitucionales de que tanto un hombre como una mujer equivalen a un voto, tal como quedo en el graficado en el cuadro precedente donde se establece el número de bancas para acceder al cargo legislativo por sección electoral.

Lamentablemente, la discusión sobre la reforma política centra todos sus dardos en la modificación del sistema electoral del cuociente por el D'Hont, con el argumento de que el sistema del divisor representa de mejor forma los resultados electorales, si bien esta afirmación es acertada, creo que no podemos dejar de discutir la sobre representación y la sub representación de las secciones electorales y el número de representantes que se eligen tanto en las secciones como en los distritos.

Finalmente existe otro dato que no podemos dejar pasar por alto, la composición de las cámaras no refleja lo que el electorado expresa con su voto, la elección de octubre de 2011, marco el triunfo del FPV en todas las secciones electorales con un porcentaje de votos cercano al 50% en promedio, sin embargo este partido obtuvo el 57% de las bancas en diputados y el 91% en senadores.

Esta tergiversación del voto popular, en la elección del senado provincial, como en los HCD presentados más arriba y en la mayoría de los Consejos Escolares, nos lleva a reflexionar sobre el momento de producir un cambio legislativo en el método del reparto.

En forma conjunta con la reforma al sistema del reparto, volvemos al punto inicial, el acento creo que debe ser puesto en las secciones electorales y en los efectos que provoca la sobre representación y la sub representación de las mismas; efecto que sigue reflejando las características del viejo sistema de partido en la provincia y de allí la lógica del reparto territorial en dos aspectos, el conurbano (1° y 3° sección) como un territorio del justicialismo; el interior (2°, 4°, 5°, 6° y 7°) como bastión del radicalismo y la 8° sección con cinco diputados y tres senadores como un territorio apto para concordar mayorías debido a los altos pisos electorales que se necesita para alcanzar bancas sobre todo para el senado (33,33%), lo cual le permite al partido que gana la sección la amplia posibilidad de adjudicarse la totalidad de las bancas.

Como podemos ver, y tal como lo afirmaba en un comienzo, no existe el sistema electoral perfecto, cada sistema electoral tienen tras de sí una subjetividad, que crea y recrea escenarios, la subjetividad imperante en el año 1985 creó este reparto territorial con este número de bancas, el escenario político actual cambio notablemente, ya no tenemos un sistema bipartidista, por el contrario existe un partido predominante (PJ-FPV) con una

multiplicidad de partidos donde se encuentra la golpeada UCR, y las vertientes que se han ido desmembrando y desfragmentando del viejo tronco PJ que han ido a elecciones bajo determinados formatos (Frente Popular) o en alianzas con sectores tradicionalmente (como el UDESO, alianza de De Narváez, con la UCR), y opuestos partidos en formación como el FAP o el PRO que pugnan por incorporarse a los ámbitos institucionales. Por tal motivo, en el siguiente punto esbozare como conclusión del trabajo alguno de los puntos que creo centrales a la hora de discutir una verdadera reforma política para la Provincia de Buenos Aires.

CONCLUSIONES

Como se expresó anteriormente, la tan promocionada reforma política, no puede incluir solamente el sistema de reparto de las bancas, ya que tal como está graficado, la sustitución del sistema del cociente por el D'Hont no viene a resolver en forma total la problemática de ampliar la representación incorporando a las nuevas fuerzas electorales.

La reforma política debe tener como objetivo central y en un orden macro mejorar la calidad institucional y ampliar la participación de una ciudadanía cada vez más en retracción. Mejorar la calidad institucional, no supone de ninguna manera debilitar la gobernabilidad, por lo tanto este objetivo debe respetar el esquema del ejecutivo fuerte, pero ello acompañado con la ampliación de los mecanismos de control de la gestión.

Estos objetivos en el orden macro, dependen esencialmente de la voluntad política de la mayoría en un amplio acuerdo con otros partidos, y exceder incluso el ámbito partidario hacia lograr acuerdos trans-partidarios, tal como lo propone De Riz con respecto al mapa político nacional y los cambios que este necesita **(12)**.

Una vez establecidos estos amplios acuerdos podemos discutir en el orden micro las reformas necesarias para lograr los objetivos centrales, para ello es necesario discutir reformas en dos planos que creo necesarios agruparlos de esta manera:

1º) *Aspectos Políticos:*

1.1 Sistema Electoral: discutir en primer lugar sobre la división territorial corrigiendo los errores de la sobre representación y la sub representación, como asimismo, rediscutir las mismas bajo otros criterios, priorizando los aspectos culturales, turísticos, regionales, productivos, etc., en la conformación de las nuevas secciones. No solo debe ser tenido en cuenta el tamaño de la sección sino también el número de representantes que le corresponderá

a cada una, para no caer en las dificultades del presente, de forma de asegurar una correcta representación y respetando el sistema proporcional adoptado por la Constitución Provincial.

Una vez discutido esto es necesario, llevar adelante la discusión sobre el método matemático para lograr un correcto reparto de las bancas, en este sentido, me parece que el sistema D'Hont es el más correcto para lograr un reparto conforme a la voluntad del electorado, aunque la discusión del método matemático, está sujeto al tamaño y número de representantes por sección.

Finalmente, debe lograrse la implementación del voto electrónico en todo el ámbito provincial a los efectos de transparentar el procedimiento de elección y garantizarle a todas las fuerzas políticas un desarrollo del comicio libre de muchas prácticas ligadas tanto al fraude como al clientelismo político como es la entrega de diferentes productos y el "voto cadena" entre otras prácticas.

1.2 Sistema de Partidos: en primer término la discusión pasa por lograr la fortaleza de los partidos políticos, debate que debe ser eminentemente interno a los efectos de reforzar los lazos ideológicos/partidarios y evitar la cooptación existente en todos los ámbitos, principalmente entre los legisladores provinciales e intendentes.

Este debate debe ser complementado con la inclusión de reformas claras que tengas que ver fundamentalmente con el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales, destino de los mismos, auditorias, sistemas de control, mecanismos de publicidad y transparencia, etc.

2º) *Aspectos Institucionales:*

2.1 Autonomía Municipal: este es un aspecto central, no se trata de delegar en los municipios más responsabilidades de las que tienen, por el contrario, se trata de lograr un amplio consenso a los efectos de dotarlos de más recursos, y por ende más independencia y autonomía con respecto al Poder Ejecutivo Provincial. Pero para que este aspecto adquiriera la preponderancia que amerita, la provincia debe recuperar sus puntos de coparticipación federal, para poder ser esta más independiente y autónoma con respecto al ejecutivo nacional.

Más allá de estos aspectos, es necesario hacer una aclaración más, la autonomía debe ir acompañada por un proceso de reforma administrativa, no puede ser considerada la autonomía en el marco de los actuales distritos, que son solamente 134, debe ser tenida en consideración por municipios, en ciudades con más de diez mil habitantes y por comunas en aquellas localidades con menos de ese número, asemejándonos en esta materia a las reformas

introducidas en la Provincia de Córdoba. Esta es una forma legítima de atacar la captación de intendentes por parte del ejecutivo provincial y nacional, ya que con recursos genuinos del municipio los intendentes no tienen que depender de ambos para la realización de obras.

2.2 Reglamentación de los Institutos previstos en la Constitución: básicamente supone reglamentar y poner en funcionamiento aquellos institutos establecidos en la última reforma constitucional de 1994 y que por falta de voluntad política nunca se ha sancionado la ley reglamentaria. Dichos mecanismos son la iniciativa y consulta popular (Art. 67°) de las leyes, el Tribunal Social de Responsabilidad Política (Art. 3°), el cual prevé el control social de la gestión tanto provincial como municipal y de los entes autárquicos, y el Art. 175 que regula designación de miembros de la Corte, Procurador y Sub-procurador, donde se puede utilizar al sistema de impugnación por medio de audiencias públicas, etc.

En resumen, he tratado de hacer un brete comentario de la situación de la provincia de Buenos Aires en cuanto su sistema electoral y estas propuestas tienen que ver con los puntos esenciales que creo necesario a la hora de encarar una verdadera reforma política, que no constituya un mero parche, sino que modifique aquellos puntos centrales y estructurales del sistema, en la cual deberá incluirse también entre otros aspectos el desdoblamiento de las elecciones provinciales y municipales de la elección nacional (13), como así también la implementación del voto electrónico según lo que establece la ley electoral de la provincia de Buenos Aires, que corre bajo responsabilidad del ejecutivo, pero que necesitara de amplios consensos (14). Obviamente es necesaria en primer lugar la voluntad política de modificar este escenario, voluntad que es posesión exclusiva del FPV-PJ que son la mayoría absoluta de la provincia más del 70% de la totalidad de los legisladores de ambas cámaras, y luego de las instancias de dialogo donde debe darse el consenso más amplio posible de todos los demás partidos políticos e instituciones de la sociedad civil.

NOTAS

- (1) Juan Hernández Bravo: “Los Sistemas Electorales”, en Rafael Del Aguila (comp) “Manual de Ciencia Política”; Cáp. 15. Editorial Trotta S.A., Madrid, 1997.
- (2) Dieter Nohlen: “Sistemas Electorales y Partidos Políticos”. Fondo de Cultura Económica, México.
- (3) J. Hernández Bravo: Op. Cit.

- (4) Pablo Oñate: “Los Partidos Políticos”, en Rafael Del Aguila (comp) “Manual de Ciencia Política”; Cáp. 11. Editorial Trotta S.A., Madrid, 1997.
- (5) Bartolini, S.: “Partidos y sistema de partidos”, en Pasquino (ed), Manual de Ciencia Política, Alianza, Madrid. Pp. 217-285 (1988).
- (6) Duverger, M.: “Los Partidos Políticos”. Fondo de Cultura Económica.
- (7) Sartori, G.: “Partidos y Sistemas de Partidos”, Alianza, Madrid, 1987.
- (8) Sartori, G.: “Ingeniería Constitucional Comparada”. FCE, México, 2003.
- (9) De Riz, Liliana: “El debate sobre la reforma electoral en la Argentina”. Desarrollo económico, vol. 32, N° 126, julio y septiembre de 1992.
- (10) Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC): “Proyecto Reformas Políticas Provinciales: Observaciones y Puntos de Consenso de Académicos y Expertos”, 2003.
- (11) De Riz, Liliana: “El debate sobre la reforma electoral en la Argentina”. Desarrollo económico, vol. 32, N° 126, julio y septiembre de 1992, Cap. 3, Pág. 171.
- (12) De Riz, Liliana: “Aspectos generales de la Reforma Política”. En: Reforma Política y Participación Ciudadana, Laura Malacalza (Comp.), Fundación Sergio Karacachoff y Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2004.
- (13) López, Leandro: “Reforma política en Argentina, entre la necesidad y la posibilidad”. En: Revista MUNDO ELECTORAL, publicación del Consejo Nacional Electoral de Panamá. Págs. 62-65. Año 7, Numero 19. Enero 2014. ISSN 1996-8663.
- (14) López, Leandro: “El voto electrónico en la Provincia de Buenos Aires. La reforma necesaria”. En: Revista “Parlamentoscopio” (primera revista digital Venezolana enfocada en asuntos parlamentarios) N° 5, Agosto de 2012. Página 10-13.