

LA PROPORCIONALIDAD Y LA PERSONALIZACION DEL VOTO: HACIA UN REGIMEN ELECTORAL PARA LA CIUDAD DE BUENOS AIRES*

por Roberto Bavastro**

El objetivo de este artículo es el de proponer los principales lineamientos que puedan dar cuerpo al futuro régimen electoral de la Ciudad de Buenos Aires. Así, nuestra propuesta intenta una doble tarea, alcanzar la *efectiva personalización del voto* y, a la vez, *conservar el grado de proporcionalidad del sistema electoral*. Sin embargo, para llegar a ello, nos proponemos revisar algunos aspectos que son de vital importancia para una acabada comprensión de los sistemas electorales y, por lo tanto, de esta propuesta. Con esta intención es que nos abocaremos a analizar una serie de cuestiones que hacen al desempeño real de un sistema electoral; a la vez, que intentaremos evaluar cómo podría funcionar nuestra propuesta frente al sistema que se ha venido utilizando en nuestro distrito y frente a otras propuestas que suelen escucharse cuando de materia electoral se habla.

En primer lugar, se analizará algunas de las principales críticas que, casi cotidianamente, se realizan al sistema electoral vigente. Aquí, observaremos qué sucede al considerar estas críticas respecto a la aplicación de las circunscripciones uninominales y respecto a los sistemas llamados “mixtos”. En segundo orden, se detallará y explicará nuestra propuesta propiamente dicha. Seguidamente, en tercer lugar, se evaluará, mediante un ejercicio de simulación, la performance de nuestra propuesta frente a la del

* El presente trabajo es el resultado de una doble y grata experiencia: haber trabajado como Asesor Legislativo del Dr. Hipólito Rodolfo Orlandi (1956-1997) durante la *Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires* y, como miembro de su cátedra “*Regímenes Electorales y Partidos Políticos*” en la *Carretera de Ciencia Política de la UBA*. Al mismo tiempo, también es producto de largas discusiones, que sostuvimos en vista de idear una propuesta de régimen electoral conveniente a nuestra realidad política; y, de todo el conocimiento y experiencia transmitida por “Polo”. El autor agradece los comentarios, críticas y sugerencias de Marcelo Escolar, Guillermo Molinelli y Mark P. Jones, como así también las sugeridas por el referato.

** Politólogo - UBA. Profesor de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Universidad del Salvador (USAL). Worcester College, Oxford. E-mail: roberto.bavastro@worc.ox.ac.uk

sistema electoral vigente y frente a la aplicación de circunscripciones uninominales y binominales para un distrito como el de la Ciudad de Buenos Aires. Con todo esto, el objetivo será el de poder sopesar las consecuencias que conllevarían la adopción de uno u otro régimen electoral. Finalmente, se examinarán las ventajas, desventajas y limitaciones de nuestra propuesta.

I. Las principales críticas: mitos y realidades

En pos de concentrarnos en las principales críticas o “males” que se le aducen al sistema electoral que se ha venido utilizando en la Ciudad de Buenos Aires (sistema de proporcionalidad parcialmente incompleta, con atribución de escaños por método D’Hondt y cláusula de barrera del 3% del padrón del distrito, de voto único y lista cerrada y bloqueada en circunscripción plurinominal), podemos resumirlos en: (1) que restringe las opciones (la libertad) de los electores; (2) que elimina la autonomía e independencia de los representantes; y (3) que despersonaliza la relación representante-representado.

Se argumenta que “restringe las opciones de los electores”, porque el votante debe elegir entre múltiples boletas partidarias previamente confeccionadas por los partidos, sin poder introducirles ninguna modificación en su ordenamiento (lista cerrada y bloqueada). Esto hace que el elector deba seleccionar una papeleta donde figuran una serie variable de candidatos de los cuales suele conocer al primero o, en el mejor de los casos, a algunos de los que ocupan los primeros puestos. Así, el votante se ve forzado a otorgar su voto a una lista partidaria plurinominal y la decisión de su elección suele resolverse según sea de su preferencia o no el llamado “cabeza de lista”, o según si el elector decide sufragar por un determinado partido político más allá del candidato o de los candidatos que se presente/n en dicha circunscripción o distrito electoral.

Se aduce que “elimina la autonomía e independencia de los representantes”, ya que, éstos, deben fundamentalmente su banca al hecho de haber formado parte de la lista del partido, en cuya confección no participó el elector (a excepción de los afiliados al partido)¹. Esto redundaría en que el representante acate las decisiones del partido antes que prestar atención a los reclamos e intereses de sus votantes. Así, su autonomía e independencia se vería restringida a los designios y necesidades de su partido

¹ Debemos remarcar otra excepción, cuando se utilizan las llamadas “internas abiertas”.

antes que a su buen juicio y criterio a la hora de decidir dentro de un cuerpo colegiado.

Junto con lo anterior, también se afirma que lleva a “despersonalizar la relación representante-representado”. En efecto, la presencia de listas plurinominales (muchos candidatos en un mismo distrito) cerradas y bloqueadas (donde no se pueden realizar ninguna modificación sobre el ordenamiento de la lista) parece contribuir a dicha despersonalización (el problema de “la lista sábana”). En otras palabras, fomenta el sentimiento de alejamiento que el elector observa en referencia a los candidatos que ha votado.

Por supuesto que estas críticas tienen razón de ser. Sin embargo, nos parece imprescindible colocar esta problemática en términos más justos y realistas. Entonces, nos interesa aquí recorrer dos caminos: el primero, tratará de resaltar las desventajas que acarrearía romper con el uso del sistema electoral vigente (desventajas y riesgos que los críticos del actual régimen siempre cuidan no discutir); el segundo, intentará colocar esta tensión entre representante y representando en una perspectiva más compleja, donde se observará que el fenómeno es un hecho universalizado que en realidad poco tiene que ver con el sistema electoral que se utilice.

Los críticos del sistema electoral vigente suelen pensar en una serie de cambios, en materia electoral, que van desde la aplicación de las circunscripciones uninominales, pasando por los sistemas “mixtos” y por la utilización de “preferencias, tachas y sustituciones”², hasta la implementación de las llamadas “internas abiertas”. En general, parece que las motivaciones que mueven los intentos de reforma al actual sistema, se inspiran en la necesidad de “achicar” la lista partidaria, fortaleciendo la mentada personalización del voto; y, en quitar o diluir el monopolio de las candidaturas que detentan los partidos políticos, otorgándole al elector la posibilidad de intervenir en la selección de los candidatos de cada uno de los partidos. Así, para lograr ambos objetivos, las soluciones planteadas invariablemente nos conducen hacia la implementación de sistemas mayoritarios (o, al menos, que arrojarán un resultado mucho más mayorita-

² Sobre la utilización de las “tachas y sustituciones”, véase Ana María Mustapic, *El partido conservador de la Provincia de Buenos Aires ante la intervención federal y la competencia democrática: 1917-1928*, Documento de Trabajo N° 95, ITDT, Buenos Aires, 1987. También, de la misma autora: “La ‘borratina’”, en L. Aznar y M. Boschi (comps.), *Los sistemas electorales. Sus consecuencias políticas y partidarias*, FUCADE, Buenos Aires, 1990. Sobre las “listas sábana” y la utilización de “tachas” y preferencias, véase María Inés Tula y Miguel De Luca, “Listas Sábana”, Preferencias y “Tachas”. Algunas reflexiones a propósito de la reforma electoral en la Argentina”, en *POSTData*, N° 5, noviembre 1999.

rio que el régimen electoral vigente) y a mecanismos que inmiscuyan al elector en la vida partidaria (participando en la elección de los propios candidatos del partido). En este sentido, se podrá argumentar hasta el cansancio sobre las grandes virtudes que conllevaría seguir este camino, pero casi nadie suele atreverse a señalar las consecuencias de estos cambios. Fundamentalmente, porque intentar defender el actual régimen electoral tiene “mala prensa” y porque los tiempos indican que no se debe nadar contra la corriente. Además, se ha mitificado la máxima que presupone que los males que aquejan a la relación entre representante y representado se evaporarán con sólo cambiar el sistema electoral y la forma de selección de los candidatos³.

Para continuar nuestro camino y analizar las ventajas y desventajas que acarrearía romper con el uso del sistema electoral vigente, es menester evaluar qué sucede con la utilización de las circunscripciones uninominales, los sistemas llamados “mixtos” y lo que se suele entender y presuponer sobre los mismos. Para ello, en ambos casos, realizaremos el análisis a la luz de las principales críticas que reseñamos anteriormente.

Circunscripciones uninominales: el sueño del diputado propio⁴

La aplicación de las circunscripciones uninominales, en principio, no resuelve por sí sola la “restricción de las opciones del elector”. En realidad, lleva el problema a un terreno más acotado. Es decir, coloca la problemática a “nivel de la circunscripción” (en vez de “en todo el distrito”) donde se elegirá a ese único candidato por partido. No se logra por este medio, ni “desbloquear” la lista del partido, ni romper con el “monopolio de las candidaturas” en manos de los partidos. Continuamos en el reino de “las listas cerradas y bloqueadas”, cambiando sólo el número de candidatos presentes en la lista (de plurinominal a uninominal). Sin embargo, se debe remarcar que, la utilización de las circunscripciones uninominales,

³ Sobre la reforma política, sus implicancias y consecuencias, véase Liliana De Riz, “El debate sobre la reforma electoral en Argentina”, en *Desarrollo Económico*, N°126, Vol. 32, julio-setiembre de 1992. Sobre los distintos sistemas electorales, sus características y funcionamiento, véase Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales del Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

⁴ Sobre la aplicación de la uninominalidad, véase Alejandro Corbacho, “Comentarios acerca del sistema de circunscripción uninominal o el sueño del diputado propio”; y, Guillermo Molinelli, “¿Circunscripciones uninominales?”, ambos en L. Aznar y M. Boschi (comps.), *op. cit.*, 1990. También, Guillermo Molinelli, *Clase política y reforma electoral*, GEL, Buenos Aires, 1991.

crearía una tendencia a que los partidos políticos vislumbren la necesidad (y conveniencia) de colocar candidatos que tengan “buena imagen” ante el electorado, que sean identificados (conocidos) en la circunscripción en la cual se presentan y que conserven cierto “arraigo” con ese territorio electoral. En otros términos, se puede afirmar que induciría a los partidos a tratar, por todos los medios, de seleccionar a sus “mejores hombres” en cada una de las circunscripciones. Aunque, también debemos meditar sobre, si “los mejores” siempre son los más preparados, los más experimentados y eficientes para la tarea representativa o, si, simplemente, son en realidad “los más conocidos” (más allá de que posean o sean valorados por las cualidades antes mencionadas).

Por otra parte, el punto más fuerte de la uninominalidad, seguramente, es que permite una mayor y mejor identificación del elector con el elegido. El problema de la despersonalización en la relación representante-representado debería encontrar aquí su mínima expresión. Se crearía un compromiso mayor entre el representante y el representado, fortaleciendo el sentido de responsabilidad entre el primero y el segundo y, mejorando la posibilidad de control del segundo sobre el primero⁵.

En lo que atañe a la eliminación de la independencia-autonomía del representante, la uninominalidad tampoco presenta grandes ventajas en comparación al sistema vigente. En la práctica, según sea el diseño institucional (presidencialista, parlamentario o semipresidencial) dentro del cual se la aplica, tendrá diversas y decisivas consecuencias sobre el funcionamiento de los partidos y sobre el sistema político en su conjunto. En efecto, incidirá directamente sobre el grado de disciplina-indisciplina partidaria y sobre la estabilidad-inestabilidad del gobierno; para indagar sobre estos efectos es muy ilustrativo recurrir a la experiencia comparada.

En el caso inglés, tenemos un diseño parlamentario (gobierno de gabinete) con la aplicación de las circunscripciones uninominales y mayoría relativa. Aquí, la uninominalidad aparece como un requisito indispensable para mantener el bipartidismo y, junto con un alto grado de disciplina partidaria, la estabilidad del gobierno (Primer Ministro y su gabinete). La modificación del sistema mayoritario inglés, por uno más proporcional, llevaría a la casi segura necesidad de construir coaliciones para poder formar gobierno, rompiendo así la lógica bipartidista y la tradición de los gabinetes monocolors (de un solo partido)⁶. También, podría traer aparejada un rela-

⁵ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México, 1994, págs. 68-71.

⁶ S. E. Finer (comp.), *Política de adversarios y reforma electoral*, FCE, México, 1980; y Giovanni Sartori, *op. cit.*, 1994, capítulo VI.

AMIENTO de la fuerte disciplina partidaria, imprescindible en el caso británico para lograr mantener al Primer Ministro y su gabinete. Es imperioso considerar cuál es el principio que orienta el funcionamiento y la dinámica del sistema político británico. Aquí, el principio mayoritario (las circunscripciones uninominales) privilegia el precepto que dice: “el que gana, gobierna y, el que pierde, controla”. Se encuentra muy bien delimitado el rol y la función de los principales actores políticos (oficialismo y oposición). En este sentido, y bajo el diseño parlamentario, la uninominalidad y la fuerte disciplina partidaria permiten operativizar este principio mayoritario, al otorgar una fuerte sobrerepresentación al partido ganador (“fomenta o fabrica mayorías”) y subrepresentar al resto. Así, el oficialismo logra alcanzar una proporción de bancas sensiblemente mayor a la cantidad de votos obtenidos, mientras la oposición se encuentra en la situación inversa. Además, la uninominalidad trae aparejada otras deformaciones en la representación que suelen afectar con mayor incidencia a los terceros partidos (tanto de alcance nacional como los de alcance local o regional)⁷, con no pocas consecuencias para el funcionamiento del sistema político en su conjunto y, en particular, para el comportamiento del elector.

Desde el punto de vista del electorado, el mismo se ve compelido a elegir entre los principales partidos (el oficialismo o la principal oposición) si es que no quiere desperdiciar su voto, ya que el sufragio otorgado a los terceros partidos, muy probablemente, se convierta en un voto perdido al no haber llegado esos partidos a obtener la única banca en juego (la única excepción es que la circunscripción en cuestión sea un “bastión electoral” de algunos de los terceros partidos). Por lo tanto, podemos recordar el punto anterior, la uninominalidad no parece evitar la restricción de las opciones del elector.

Ahora, si nos colocamos en la perspectiva del representante, el legislador se encuentra sometido a un dilema. La tensión que le plantea, la necesidad de mantener la disciplina partidaria (evitando la inestabilidad del gabinete) y, la de satisfacer las demandas del electorado de su circunscripción (con frecuencia encontrará un choque de intereses entre ambas). Si bien es cierto que cualquier legislador se podrá encontrar en esta dicotomía, no es menos cierto que, esta tensión, se ve aquí exacerbada por las posibles consecuencias de sus acciones. Por un lado, puede estar en juego nada menos que el gobierno (el de su propio partido) y, por el otro, la evaluación que sus propios votantes harán sobre sus decisiones. En realidad, el escenario es mucho más complejo y contradictorio ya que el elector, mediante su voto, también esta indicando su deseo de apoyar a un partido, de llevarlo al go-

⁷ S. E. Finer (comp.), *op. cit.*, 1980.

bierno y de hacerlo responsable por sus acciones y decisiones a nivel gubernamental.

Creemos de utilidad confrontar aquí a Gran Bretaña con los EE.UU., especialmente, por algunas de sus importantes diferencias y, también, por ser un caso frecuentemente observado por muchos especialistas y no especialistas, sobre todo, cuando de materia electoral se trata. Así, frente al parlamentarismo, al unitarismo y al alto grado de disciplina partidaria, propio del modelo inglés (Westminster), encontramos el presidencialismo, el federalismo y una relajada disciplina de partido, característico del modelo americano. Sin embargo, ambos comparten la utilización de sistemas mayoritarios para la elección de sus distintos representantes y, también, la de ser sistemas bipartidistas.

Son suficientemente conocidas las peculiaridades del modelo presidencialista americano y de sus partidos políticos. Sin embargo, perder de vista estas singularidades, puede llevarnos a mal interpretar los efectos que se derivan del funcionamiento de su sistema electoral y del mecanismo de selección de candidatos. Así, aparecen como elementos distintivos de su sistema político, entre otros, las circunscripciones uninominales y las “primarias”. Ambas, pero especialmente las “primarias”, causan una fuerte seducción sobre cualquier observador. El problema aquí es lograr comprender el funcionamiento real del sistema político en conjunto, ya que la tentación de trasladar sólo alguno de sus elementos a otras latitudes puede derivar en un gran error. Tampoco es nuestra intención desarrollar las modalidades propias del modelo americano, ni profundizar sobre las ventajas y desventajas de utilizar las “primarias” como mecanismo de selección de los candidatos⁸. Pero deseamos remarcar que la singularidad del caso hace muy difícil cualquier intento de “copiar” alguna de sus instituciones. Para alertarnos, sólo cabe recordar que los especialistas suelen coincidir cuando remarcan que el presidencialismo americano funciona muy a pesar de su propio diseño institucional, gracias a lo que Riggs llamó “prácticas para-constitucionales”⁹ y, especialmente, a las características distintivas de sus partidos políticos. Del mismo modo, el sistema electoral y la forma de selección de los

⁸ Para desarrollar el tema, véase Alberto Spota, “Elecciones primarias abiertas, obligatorias y simultáneas”, en *Boletín Informativo de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional*, N° 48, (abril, 1990); Hipólito Orlandi, “Las elecciones primarias norteamericanas y los posibles efectos de la aplicación en la Argentina de formas abiertas de selección de candidatos”, en L. Aznar y M. Boschi (comps.), *op. cit.*; y Guillermo Molinelli, *op. cit.*, 1991.

⁹ Fred Riggs, “La supervivencia del presidencialismo en Estados Unidos: Prácticas para-constitucionales”, en Consejo para la Consolidación de la Democracia (comp.), *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, EUDEBA, Buenos Aires, 1988.

candidatos, funcionan en los EE.UU. gracias a estas características tan propias que este caso detenta. Debido a ello, es que creemos en la virtual imposibilidad de tomar aisladamente algunas instituciones y prácticas que pueden observarse como atractivas¹⁰.

Sistemas mixtos: ¿cuál es cuál?

Por lo general identificamos los sistemas llamados “mixtos” por el hecho de que en ellos una determinada cantidad de bancas se asignan en forma mayoritaria y otra proporción de escaños se las reparte proporcionalmente. De este modo, al observar algún caso empírico donde el sistema electoral prevé la existencia de un número de cargos uninominales y otra porción plurinominales, se suele creer que sólo por este hecho estamos ante la presencia de un sistema electoral “mixto”. Esto suele suceder cuando se hace referencia al sistema de “representación proporcional personalizada” que utiliza Alemania y, fundamentalmente, se debe a que no se le presta demasiada atención al modo en que efectivamente se distribuyen las bancas.

Los sistemas llamados “mixtos” (que suelen aparecer como la opción preferida si se observa los distintos proyectos presentados durante la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires y en la actual Legislatura), parecen inspirarse en el *Sistema de Proporcionalidad Personalizado* (o Sistema Alemán), presuponiendo que el mismo se basa en la elección de un número determinado de representantes siguiendo la pauta proporcional y otra cantidad de legisladores bajo la pauta mayoritaria. Nada más alejado de esta suposición. El Sistema Alemán es, a no dudarlo, un régimen electoral *proporcional* (de proporcionalidad parcialmente incompleta)¹¹. La *clave* del mismo se encuentra en que el reparto de *todos* los cargos, efectivamente, sigue la pauta de la proporcionalidad. Es decir, todas las bancas (los 656 escaños del Bundestag o Cámara Baja) en juego en el sistema electoral alemán se reparten mediante una doble utilización de la fórmula Hare-Niemeyer. Luego, son asignados los cargos uninominales (bancas directas) una vez que se ha determinado, proporcionalmente, qué cantidad de escaños correspon-

¹⁰ Giovanni Sartori, *op. cit.*, 1994, págs. 27-29.

¹¹ Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, FCE, México, 1994, págs. 200-223; Guillermo Molinelli, *op. cit.*, 1991, págs. 79-82; Jorge Lavopa, “El sistema mixto por circunscripciones uninominales y plurinominales por representación proporcional. Una propuesta para el debate”, en L. Aznar y M. Boschi (comps.), *op. cit.* Finalmente, véase Eckhard Jesse, “The method of electing the German Bundestag and its effect on the parties”; y, Philip Cole, “Bonus seats in the German electoral system”, ambos en *Representation*, Vol. 33, N°1, spring-summer, 1995.

de a cada partido. Las bancas directas (uninominales) cuentan con la particularidad de que, los candidatos electos mediante las mismas, logran ocupar los primeros puestos (escaños) que han correspondido al partido según el reparto proporcional, alterando así el orden de la lista del partido en el distrito en cuestión (al nivel de cada Land)¹².

Las diferentes propuestas de sistemas “ mixtos ” (al menos, los proyectos considerados durante la Convención Constituyente de la ciudad de Buenos Aires y en la actual Legislatura) establecen que una determinada cantidad de legisladores sean electos según el sistema vigente (proporcional) y, otra porción, por medio de circunscripciones uninominales (también pueden ser bi-tri-tetra o pentanominales). Las ventajas que, por ejemplo, se le adjudican son: la capacidad de elegir a los candidatos de nuestra “ real ” preferencia; la de “ premiar ” y/o “ castigar ” electoralmente a nuestros legisladores; y, la de lograr una relación y un control más estrecho entre los representantes y los representados.

Si tenemos como punto de partida nuestro actual régimen electoral (sistema D'Hondt) y evaluáramos la aplicación del *Sistema Alemán*, en lo que respecta a la cantidad de cargos que le correspondería a cada partido (asignación de bancas) según los votos obtenidos, observaríamos que los resultados arrojados serían similares cuando no iguales. Es decir, aproximadamente la misma cantidad de bancas por partidos. En contraste, la aplicación de los sistemas “ mixtos ” como los que se han propuesto, en términos de asignación de bancas, arrojaría un resultado mayoritario¹³. En otras palabras, la cantidad de cargos que le corresponderían a cada uno de los partidos según los votos obtenidos, se vería significativamente alterada. Mientras los partidos electoralmente más pequeños verían prácticamente “ borrada ” su representación parlamentaria, los partidos mayoritarios obtendrían como beneficio una sobrerepresentación, es decir, mayor cantidad de cargos con el mismo número de votos. Esto derivará en que obtendremos una menor cantidad de partidos con representación en la Legislatura y los electores que no sufraguen por los candidatos de los principales partidos “ perderán ” su voto al quedar sin representación en la arena parlamentaria.

Además, desde el punto de vista del electorado, el ciudadano también se encontrará restringido ya que, para evitar malgastar su voto, deberá seleccionar entre los candidatos de los partidos con mayores posibilidades

¹² Giovanni Sartori, *op. cit.*, 1994, págs. 31-33.

¹³ Para un análisis de estos casos, véase Roberto Bavastro e Hipólito Orlandi, “ El diseño institucional de la ciudad autónoma de Buenos Aires: Representación y régimen electoral en la futura legislatura local ”, en *Sociedad*, N° 11, agosto de 1997.

de triunfar en el distrito en cuestión. En los distintos sistemas “mixtos” propuestos, el elector se encontrará con la posibilidad de emitir un voto más o menos personalizado (uni, bi, tri, tetra o pentanomial) y, otro voto a la lista plurinominal del partido; ambas listas siguen siendo “cerradas y bloqueadas”. El cambio que observará el elector es: el “achicamiento” de la lista plurinominal y la aparición de este voto más o menos personalizado. Sin embargo, esta opción no parece evitar la restricción a que se ve sometido el votante, ya que sigue existiendo una “lista sábana” pero ahora más pequeña (tampoco se desbloquea la lista). Aquí, el efecto más grave es la pérdida de la proporcionalidad. Es más, obsérvese que cuanto más intentemos personalizar el voto y, consecuentemente, “achicar la lista sábana”, más mayoritario será el resultado que, en la práctica, arroje ese sistema mixto. Por el contrario, si deseamos poder mantener un grado importante de proporcionalidad en el resultado del sistema electoral, necesariamente, debemos “agrandar o mantener la lista sábana” y perder en personalización.

Este dilema es propio de este tipo de propuestas de sistemas “mixtos” y, la única opción parece ser perder en proporcionalidad para ganar en personalización o viceversa. En este sentido, el problema de la despersonalización en la relación representante-representado se ve sometida, en la teoría al menos, a este mismo dilema. Podríamos afirmar que tenemos un juego de “suma cero”, donde los beneficios obtenidos en un sentido, son costos pagados en el otro. Además, tampoco parece que los sistemas “mixtos” puedan ayudarnos a resolver o mitigar el problema de la eliminación de la autonomía e independencia de los representantes¹⁴.

Finalmente, es conveniente recordar que, para utilizar el sistema alemán, deberíamos contar con un tamaño de la asamblea legislativa “flexible” en número de bancas. Por supuesto, esta posibilidad está restringida por la Constitución de la Ciudad, ya que la misma asigna un número fijo. Esto imposibilitaría la implementación del sistema alemán; sin embargo, se puede corregir esta característica en función de cumplir con las normas constitucionales¹⁵.

¹⁴ Giovanni Sartori, *op. cit.*, págs. 91-93.

¹⁵ En especial, véase el artículo 68 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

II. Nuestra propuesta: “La personalización de la proporcionalidad”

Como hemos señalado, nuestra intención será la de conjugar dos elementos que se presentan como incompatibles: *la personalización del voto y la proporcionalidad* como resultado efectivo de la aplicación de un sistema electoral. El reino de la personalización del voto es la aplicación de las circunscripciones uninominales; mientras que, el de la proporcionalidad, es la utilización de listas partidarias plurinominales (lo que aquí denominamos usualmente “lista sábana”). Entonces, para obtener un resultado proporcional, la teoría indica que, debemos resignar en personalización. Por el otro lado, para ganar en personalización, del mismo modo, debemos resignar en proporcionalidad. Como antes señalamos, esto se debe a que cuanto más “achiquemos la sábana” (reduciendo la magnitud del distrito donde, efectivamente, emite el voto el elector), más mayoritario será el resultado de la elección y obtendremos una mayor personalización del voto. Por el camino inverso, se resguarda la proporcionalidad de los resultados y, con ello, la representación más justa posible de todos los partidos relevantes. A fin de conjugar un equilibrio entre ambos “polos”, muchos han intentado la respuesta de los sistemas “mixtos”. Por las razones expuestas, en este trabajo y en otros, sostenemos que sería la peor decisión que el reformador podría tomar, al menos para la problemática que nos plantea el proceso de repensar un sistema electoral para la Ciudad¹⁶. Es así que, seguidamente, intentaremos describir y analizar nuestra propuesta. El objetivo de la misma es, insistimos, el de buscar compatibilizar la personalización del voto con la proporcionalidad; esto es, romper con la “lista sábana” sin sacrificar la representación proporcional de las preferencias electorales de los votantes. En términos de Sartori, que el elector pueda ejercer un voto “sincero” sin por ello resignarnos a emitir el voto por medio de una lista plurinomial.

Nuestra propuesta de sistema electoral sostiene la conveniencia de mantener la fórmula D’Hondt para la asignación de escaños con una barrera electoral del 3% del padrón del distrito (el 3% de *todos* los electores de la Ciudad). Considerando que el tamaño de la Legislatura de la ciudad está fijado por la Constitución local, la magnitud del distrito es de 60 bancas. Por supuesto, que por estar contemplada constitucionalmente la renovación parcial de la Legislatura, esto determina que la *magnitud real del distrito* para

¹⁶ Sobre las consecuencias de utilizar sistemas “mixtos”, véase Roberto Bavastro e Hipólito Orlandi, op. cit.

todas las elecciones *sea de 30 escaños* (salvo en la elección inaugural y en la siguiente elección según lo establece la propia constitución porteña)¹⁷.

En la actualidad, el elector emite su voto seleccionando una lista partidaria plurinominal de 30 cargos común a toda la Ciudad de Buenos Aires (distrito único). Nuestra propuesta plantea la división de la Ciudad en 30 secciones (2 más que las 28 secciones utilizadas en el presente); donde, a cada sección, le corresponda un y sólo un candidato partidario perteneciente a dicha sección electoral. En otras palabras, crear 30 circunscripciones uninominales (una por sección electoral) pero, con la particularidad de que, todos los sufragios de cada lista partidaria (ahora uninominal-personalizada) se continúan computando en distrito único y distribuyéndose mediante la fórmula D'Hondt, conjuntamente al requisito de alcanzar la barrera electoral del 3%. Se trata, entonces, de presentar al elector un solo candidato por sección electoral, creando la "ficción" del desmembramiento de la lista plurinominal en cada una de las 30 secciones. Esta modalidad permitiría conseguir la "personalización del voto" y resguardar la "proporcionalidad" de los resultados obtenidos.

El problema que todavía nos queda, es normar el mecanismo por el cual se distribuirán las bancas obtenidas por cada partido dentro de la lista partidaria. Es decir, como la lista (uninominal-personalizada) es "cerrada y no bloqueada", no tenemos un orden de lista previo determinado por los partidos. Antes de explicar, cómo se distribuirán las bancas hacia dentro de cada lista, nos parece imprescindible aclarar algunos puntos del funcionamiento de esta propuesta. El gran cambio que intentamos aquí se observa, fundamentalmente, desde el punto de vista del elector. Efectivamente, el votante se encontrará, en la sección en la cual emite el voto, con varias listas partidarias integradas cada una de ellas con un solo candidato. Es aquí donde se da la personalización. Esto significa que, cada lista (uninominal-personalizada), varía sección a sección. Sin embargo, como el principio que decide es el de la proporcionalidad (D'Hondt), cada una de las bancas en juego, en cada sección, no será obtenida por el candidato más votado en dicha sección; ya que esto significaría una elección uninominal mayoritaria donde decide la mayoría relativa. En cambio, se toman todos los votos de cada partido (la suma de los votos que cada elector ha emitido mediante la selección de una lista partidaria uninominal y personalizada en la sección donde emite el voto), considerando a toda la Ciudad como distrito único, y se las distribuyen con la aplicación del método D'Hondt (proporcionalmente). Determinándose, así, la cantidad de bancas que corresponden a cada uno de los partidos políticos.

¹⁷ Especialmente, véase artículos 68 y 69, y cláusulas transitorias 4, 5 y 6.

Como recién señalamos, obtenemos una representación proporcional y personalizada pero, aún, no obtenemos ningún orden de lista establecido para la distribución de los cargos que corresponden a cada partido. En otras palabras, no hemos determinado a qué candidato del partido le corresponde qué número de banca. Entonces, para poder obtener un ordenamiento de los candidatos de cada partido (hacia dentro de la lista), se determina el *porcentaje de votos* recibido por cada uno de los candidatos del partido en cada una de las secciones. A partir de establecer el porcentaje de votos recibido por cada candidato uninominal en su sección, se logra conformar el ordenamiento que nos permitirá saber: a quién corresponde cada una de las bancas que ha obtenido cada uno de los partidos. Este procedimiento se repite para cada partido que ha obtenido representación, es decir, para cada partido que, por haber superado el umbral electoral, pudo ingresar en el reparto proporcional.

Es muy importante aclarar por qué, necesariamente, se debe tomar el porcentaje de los votos obtenidos por cada candidato a nivel de la sección y no la cantidad de votos. Esta imperiosa necesidad se debe a que es la única forma de poder colocar, a los candidatos de un mismo partido, en *igualdad de condiciones* para determinar el orden en el cual se distribuyen las bancas hacia dentro de cada partido. De no hacerlo mediante la consideración del porcentaje de votos (de cada candidato de un mismo partido) sino, por intermedio de los votos obtenidos, los candidatos de las secciones electorales con mayor número de electores se verían claramente favorecidos. Esto es, los candidatos de secciones pequeñas (como los de la cuarta sección –San Juan Evangelista– de 46.309 electores) se encontrarían en franca desventaja frente a los candidatos de las secciones más grandes (como los de la vigésima segunda sección –Villa Lugano– de 123.137 electores). En nuestro ejemplo, al candidato de la cuarta sección que alcanzase el 50% de los votos de su distrito, aproximadamente unos 23.000 sufragios, le sería muy difícil poder superar al candidato de la vigésima segunda, aún cuando este último alcanzase sólo el 25% de los votos de su distrito, aproximadamente unos 30.000 votos¹⁸. Si consideramos los votos obtenidos, el candidato de la sección 22^o, se encontraría colocado antes que el de la 4^o en el ordenamiento partidario; por el contrario, si consideramos los porcentajes de votos obtenidos (lo que se observará como más justo y equilibrado), el resultado es el inverso.

En lo que respecta a la modalidad del voto, afirmamos que se trata de un “voto de lista”, con la particularidad de ser personalizado, y no de un

¹⁸ Véase el cuadro 1, donde se observa la distribución del electorado sección por sección.

“voto personal” propiamente dicho. Para ello nos basamos en que el *factor determinante en última instancia es el partido*. Esto, porque:

- a) la lista sigue siendo “cerrada” (el monopolio de las candidaturas es de los partidos);
- b) el candidato que mayor número de votos obtenga en su sección *no* obtendrá ninguna banca si su partido no logra superar la cláusula de barrera (con lo cual no entraría en el reparto proporcional de las bancas);
- c) el elector se ve forzado a privilegiar el voto por un partido y esto implica aceptar el candidato que el partido nominó en esa sección o, el voto por un candidato de su preferencia y, esto conlleva también la manifestación de apoyar al partido de ese candidato. Obviamente, también podrá aceptar tanto al partido como al candidato del partido en su sección, sin que esto implique relegar nada; o, desestimar votar a un partido y a su candidato en la sección, eligiendo otra opción o el voto en blanco, por ejemplo.

Todo esto nos lleva también a afirmar que el elector tiene sólo un voto, caracterizado por la personalización. Donde, al unísono, manifiesta (más allá que lo quiera o no) una doble voluntad: apoya a un partido y al candidato del partido en la sección en la cual emite el voto. Entonces, sostenemos que el voto es único y simultáneo o, caracterizado por la simultaneidad. Nos parece aconsejable extraer algunos párrafos de Nohlen, donde señala: “En el ámbito de la candidatura tenemos la distinción básica entre la candidatura unipersonal y la lista o plancha. Pero, contrariamente a lo que muchos suponen, la personalidad del candidato puede dominar más en la lista que en la candidatura individual. Las diferentes formas de lista y de votación otorgan al elector mayor o menor influencia en la selección de los candidatos. ... Del breve análisis anterior se desprende claramente que las formas de la lista afectan básicamente la relación entre el elector y el candidato/diputado y la relación entre éste y su partido. En cambio, la forma de la candidatura tiene menor significado para las relaciones de fuerza entre los partidos. Beneficios y desventajas se distribuyen entre los partidos de forma igual e independientemente de su tamaño”¹⁹. Con respecto al voto simultáneo, afirma que: “Es la situación inversa al voto doble. El elector dispone de un solo voto para elegir diferentes órganos, cargos ejecutivos y legislativos. Esta situación se produce sobre todo en sistemas presidenciales, donde el efecto del voto simultáneo puede resultar en una dominación de la elección presidencial sobre la parlamentaria”²⁰. Si bien, en nuestro caso, no se trata de una simul-

¹⁹ Dieter Nohlen, *op. cit.*, 1994, pág. 61.

²⁰ *Op. cit.*, pág. 79.

taneidad dada en la única elección de dos categorías de órganos electivos (presidencial y parlamentaria), el mismo principio (de una doble decisión mediante la emisión de un solo voto) opera en nuestro caso, en una sola categoría, entre el partido y el candidato del partido en una sección electoral dada.

Antes de concluir esta sección, cabe explicar por qué consideramos prudente mantener el umbral electoral o cláusula de barrera; y, seguidamente, por qué sería necesario implementar lo que denominaremos “cláusula de relevancia”, un requisito por sobre el cual los partidos efectivamente puedan competir en las elecciones legislativas de la Ciudad. En lo que concierne al umbral o barrera electoral, es deseable mantener la cláusula del 3% del padrón de todo distrito, debido a: (1) la necesidad de contar con un criterio de “corte” para evitar la excesiva fragmentación en la arena legislativa. Sobre todo, porque la presencia y persistencia de niveles altos de fragmentación en el sistema de partidos puede ser un factor disfuncional, especialmente, bajo diseños institucionales presidencialistas (diseño que sigue la Constitución de la Ciudad). Esto, aumentaría el riesgo de “parálisis institucional”, afectando la eficacia y estabilidad del gobierno, haciendo crecer los costos de cualquier proceso de negociación en la arena parlamentaria²¹; y, (2) que consideramos conveniente evitar la representación de expresiones político-partidarias poco relevantes sin demasiado apoyo, al menos electoral, de la ciudadanía. Con respecto a la “cláusula de relevancia”, la misma establecería que para que un partido (alianza, frente u cualquier otra denominación) pueda, efectivamente, tomar parte del proceso electoral, deberá, en todos los casos y a fin de oficializar su lista partidaria y a sus candidatos,

²¹ Sobre esta problemática en torno al debate institucional sobre las formas de gobierno, sugerimos ver: Giovanni Sartori, *op. cit.*, 1994; G. Sartori, “Ni presidencialismo ni parlamentarismo”, en Oscar Godoy Arcaya (ed.), *Cambio de régimen político*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 1992; Juan Linz, “Democracia presidencialista o parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia?”, y, Arend Lijphart, “Presidencialismo y democracia de mayoría”, ambos en O. Godoy Arcaya (ed.), *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 1990; A. Lijphart (ed.), *Parliamentary versus presidential government*, Oxford University Press, Oxford and New York, 1992; Mark Jones, *Electoral laws and the survival of presidential democracies*, University of Notre Dame Press, Notre Dame-London, 1995. Se podrá encontrar nuevas versiones de algunos de los autores recién citados y de otros importantes trabajos, en Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The failure of presidential democracy*, Vol. 1 y 2, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994; Matthew Shugart y John Carey, *Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992; Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

presentarse en por lo menos 1/3 del total de las secciones electorales. Esto es, presentar al menos 10 candidatos, a razón de uno por sección, sobre los 30 posibles. Esta cláusula se inspira en la creencia de que es deseable evitar o al menos limitar, en la arena electoral, la proliferación de pequeños grupos con escasa o nula representatividad, ya que suelen perseguir objetivos demasiados específicos y no sustentan un arraigo importante en la ciudadanía. De este modo, también intentar desalentar un excesivo personalismo que sea mal utilizado por algún oportunista que disponga de medios materiales para la consecución de fines personales no declarados. Por otra parte, tanto el umbral o barrera electoral como la cláusula de relevancia, en definitiva, están implementados a fin de limitar o dificultar la representación política de alguna expresión fuertemente minoritaria que concentre sus votos sólo en una sección (o en muy pocas secciones). El espíritu de esta normativa será el de evitar excesivos localismos o regionalismos (hacia el interior de la Ciudad), para desalentar divisiones entre zonas de mayores o menores recursos o desarrollo.

Finalmente, “la personalización de la proporcionalidad” calificaría como: *un sistema de representación proporcional de proporcionalidad parcialmente incompleta, con atribución de escaños por método D’Hondt y cláusula de barrera del 3% del padrón del distrito, de voto único simultáneo personalizado y de lista cerrada y no bloqueada en circunscripciones uninominales*. Esquemáticamente, podemos resumir estas características en:

1. *Principio orientador del sistema*: El principio que se sigue es de la representación proporcional.
2. *La circunscripción o distrito electoral*: Treinta (30) cargos en juego (magnitud real del distrito producto del tamaño total de la asamblea -60 bancas- y considerando la renovación parcial de la misma -30 escaños-), distribuidos uninominalmente a razón de uno por cada una de las (nuevas) secciones electorales.
3. *La forma de la candidatura*: Lista cerrada y no bloqueada (personalizada).
4. *El procedimiento de votación*: Voto único, con la particularidad de ser personalizado. A partir de que el elector, al emitir su voto, elige al mismo tiempo un partido y un candidato, se puede caracterizar también como simultáneo.
5. *Fórmula electoral o método de distribución de escaños*: Aplicación del método D’Hondt (del divisor, con asignación exacta de bancas).
6. *Umbral electoral o cláusula de barrera*: Se establece en el 3% del padrón del distrito electoral tomando la Ciudad como distrito único.

Seguidamente, trataremos específicamente algunos otros puntos que se presentan como conflictivos y que no hemos profundizado hasta aquí. Por ello, estimamos conveniente separar su tratamiento. Así, veremos ahora los siguientes interrogantes: ¿cómo se establecerían las (nuevas) treinta secciones electorales?; ¿por qué (esta propuesta) no es un voto acumulativo?; ¿cómo sería el procedimiento de escrutinio?

Sobre las secciones y su trazado

En la actualidad la Ciudad de Buenos Aires se encuentra dividida en veintiocho (28) secciones electorales según se detalla en el cuadro 1 del Anexo. Es importante remarcar que estas secciones se utilizan a los fines de corporizar el procedimiento eleccionario. Así, encontramos a los electores ordenados y distribuidos sección a sección, aún cuando las elecciones se realizan tomando la Ciudad como único distrito (será muy importante recordar esto cuando veamos el procedimiento de escrutinio y la discusión sobre el voto acumulativo).

A fin de hacer funcional nuestra propuesta, consideramos conveniente la creación de dos (2) nuevas secciones electorales, pasando así de veintiocho (28) a treinta (30). De esta manera, podremos hacer coincidir el número de bancas en juego en cada elección (magnitud del distrito) con la nueva distribución de las secciones electorales²². Esto logrará operativizar esta propuesta de proporcionalidad con personalización.

Seguramente existen muchos modos de pensar y repensar cómo sería la mejor manera de articular un nuevo trazado de las secciones de la Ciudad. También, es bien conocido que la manipulación que resulta del trazado de las circunscripciones puede ser un elemento determinante para el resultado electoral. La práctica conocida como “gerrymandering”, el trazado amañado de los distritos, es una práctica difícil de evitar y francamente detestable. Esto, porque permite, a quienes tienen la influencia suficiente, la posibilidad concreta de concentrar el propio electorado y dispersar el ajeno²³. Es muy importante recalcar que, nuestra propuesta, establece la creación de sólo dos (2) nuevas secciones. A fin de evitar cualquier tipo de manipulación posible, sugerimos el criterio de crearlas a partir de la división de tres (3) secciones de las más numerosas respecto a la cantidad de electores. El objeto es privilegiar un criterio que sea suficientemente cristalino, basado en adecuar, en la medida de lo posible, el tamaño de algunas secciones electorales

²² Se observará la nueva distribución en el cuadro 2.

²³ Goivanni Sartori, *op. cit.*, 1994, pág. 35.

con relación a la representación (personalización). Entonces, sugerimos tomar las tres (3) secciones electorales más grandes (17°, 18° y 19°) y, a partir de ellas, construir dos (2) nuevas secciones (29° y 30°). Según se detalla en el cuadro 2 del Anexo, allí se puede observar el nuevo tamaño aproximado de las secciones 17°, 18° y 19°, junto a las nuevas secciones 29° y 30°. De este modo, se crearía la sección 29° tomando una porción de la sección 17° y otra porción de la 18°. Procediendo de forma idéntica para constituir la sección 30°, tomando una porción de la 18° y otra de la 19°.

Por supuesto que somos conscientes de que esto afectará intereses partidarios y, principalmente, de algunos “caudillos”, “punteros” o simples dirigentes de la Ciudad. También sabemos que, se prestará a manipulaciones donde entrará el cálculo y especulación electoral, sobre todo, hacia dentro de los partidos. Sin embargo, si de sistemas electorales se trata, hay que recordar que no existe sistema electoral que sea “neutro” o “inocente”. Cualquier proceso de reforma política implica, necesariamente, una dosis de riesgo e incertidumbre, donde se gana y se pierde, donde hay costos y beneficios. Lo que sí se debe procurar, es ser excesivamente cuidadosos y buscar equilibrar los costos y beneficios del proceso. En este sentido, es vital que las partes en juego, al menos en conjunto, no se vean como los únicos ganadores ni como los únicos perdedores; en otras palabras, buscar de ser posible un “justo medio”. En el mismo sentido, resaltamos que en esta propuesta, estos problemas se encontrarían minimizados. Esto se explica por el hecho de que la uninominalidad utilizada no incide directamente sobre el resultado de la aplicación del sistema electoral. Es decir, como las bancas en juego se reparten proporcionalmente en distrito único (para luego hacerse la asignación de las bancas hacia dentro de cada partido que logró alguna representación, observando los porcentajes de votos obtenidos por cada candidato del partido sección a sección), los efectos de la uninominalidad y del trazado de los distritos se ven fuertemente diluidos (además, cabe esperar que los partidos adoptasen un mecanismo igual o similar a fin de realizar sus elecciones internas para cubrir los cargos partidarios en el ámbito local). En definitiva, la creación de las dos nuevas secciones, nos permitiría adecuar los distritos para operativizar nuestra propuesta de sistema electoral; manteniendo la proporcionalidad de los resultados y personalizando el voto, a la vez que, mejoraría la relación numérica entre representante y representado en el ámbito de las secciones electorales.

Sobre el voto acumulativo y el procedimiento de escrutinio

La Constitución de la Ciudad establece, en el artículo 69, que los diputados se eligen por el voto directo no acumulativo conforme al sistema proporcional²⁴. Efectivamente, nuestra propuesta se ajusta al voto directo, a la proporcionalidad y, sostenemos también que respeta, el carácter *no acumulativo* del sufragio. La acumulación ha sido definida, entre otros por Nohlen, como el procedimiento de votación donde “el elector puede acumular varios votos a favor de un candidato”²⁵. El mismo autor señala, en otra obra anterior, que “Es una especie de voto múltiple. El elector tiene la posibilidad de dar varios votos a un solo candidato. La intención originaria del voto acumulativo era la protección de las minorías. Gracias a la acumulación de votos, la minoría conseguiría que se eligiera, por lo menos, a un candidato. La posibilidad de acumular puede ser limitada o ilimitada. Hagenbach-Bischoff preconizaba la acumulación ilimitada. Sus estudiantes le demostraron de modo rotundo las consecuencias posibles en una elección experimental en la que eligieron, por acumulación, al candidato más ‘caradura’. En la acumulación limitada, el elector únicamente puede concentrar sobre un solo candidato una parte de los votos de que dispone. En las elecciones de 1919 al Consejo Nacional suizo se implantó el voto acumulativo en todos aquellos cantones que eligen más de un diputado. El elector puede ir acumulando los votos de dos en dos sobre cada candidato, hasta agotar su cupo de votos. Otra restricción de las posibilidades que tienen los electores con el voto acumulativo la consiguen los partidos que se sienten inseguros por medio de la llamada preacumulación: los partidos pueden incluir en la lista al mismo candidato dos veces”²⁶.

Como se observará, nuestra propuesta de sistema electoral, no contempla ningún tipo de acumulación asimilable a la definición y explicación que detallamos con la cita de Nohlen. Efectivamente, en nuestro caso, el elector continúa teniendo un solo voto (voto único), no existiendo, entonces, posibilidad alguna de acumular varios votos en uno o más candidatos. Hasta aquí, nos parece suficientemente claro que, de ningún modo, se puede sostener que exista acumulación en el sentido detallado.

Ahora bien, ¿en qué otro sentido se suele entender la acumulación o voto acumulativo? Para responder este interrogante debemos tomar la denominada “Ley de Lemas” (utilizada en Uruguay y en varias provincias argen-

²⁴ Véase el artículo 69 de la Constitución de la Ciudad.

²⁵ Dieter Nohlen, *op. cit.*, 1994, pág. 64.

²⁶ Dieter Nohlen, *op. cit.* 1981, pág. 123.

tinias)²⁷. En efecto, a la aplicación del sistema de lemas, también se la suele conocer con los nombres de “el doble voto acumulativo y simultáneo” o “el doble voto simultáneo”. Entre los distintos especialistas existen algunas variaciones sobre la caracterización del sistema de lemas. Para muchos, se trata sólo de un voto doble y simultáneo; otros, también lo consideran acumulativo; y, finalmente, pocos sostienen que no sería, ni doble, ni acumulativo, ni simultáneo. Por supuesto que no es nuestro interés profundizar en esta discusión sino, únicamente, considerar la característica acumulativa o no acumulativa de la “ley de lemas”. Al respecto, siguiendo la definición de Nohlen, afirmamos que el sistema de lemas no puede ser considerado como voto acumulativo. Fácilmente, se observará que no es posible, bajo el funcionamiento tradicional de la “ley de lemas”, la acumulación de votos en uno o varios candidatos por parte del elector. Sin embargo, sí se puede entender que existe otro tipo de acumulación debido al procedimiento que implica el sistema de lemas. Allí, el elector emite su voto seleccionando una lista de candidatos (uno o varios candidatos) dentro de un mismo partido. En el lenguaje propio del sistema, el elector vota por un “sublema” (una de las listas del partido) que integra el “lema” (partido). Por lo tanto, la acumulación se entiende a partir de que el voto emitido mediante la elección de un “sublema” termina sumándose a nivel del “lema”. Es decir, la cantidad de votos que obtiene el partido o “lema” resulta de la suma de sus distintas listas partidarias o “sublemas”. Cabe remarcar que para Nohlen, como para muchos otros especialistas, esta acumulación no configura al “voto acumulativo”, sino que se trata de un “doble voto simultáneo”²⁸. Según esta particular concepción de “acumulación” (para los que entienden que la “ley de lemas” implica un voto acumulativo) y, aún aceptando ésta, sostenemos que nuestro caso tampoco puede ser caracterizado como voto acumulativo. ¿Por qué? Como observamos, con el sistema de lemas, el elector se ve obligado a seleccionar uno de los “sublemas” para efectivamente emitir su voto (lo

²⁷ Sobre el funcionamiento y consecuencias de la utilización de la llamada “Ley de Lemas”, véase D. Ferreira Rubio, G. Giordano Echegoyen e H. Orlandi, “Consideraciones acerca de la posible aplicación de la llamada ‘ley de lemas’ en Argentina y sus efectos negativos”, en *La Ley* N° 48, (08/03/90); Delia Ferreira Rubio, “La ley de lemas y sus efectos”, y Jorge Otero Menendez, “El ‘doble voto simultáneo’ y sus efectos en los partidos políticos uruguayos”, ambos en L. Aznar y M. Boschi (comps.), *op. cit.*, 1990; María Inés Tula, “La reforma electoral en los ’90: algunos comentarios sobre la Ley de Lemas en la Argentina”, en Ricardo Sidicaro y Jorge Mayer (comps.), *Política y sociedad en los años del menemismo*, Carrera de Ciencia Política, Of. de Publicaciones del CBC, Buenos Aires, 1995.

²⁸ Dieter Nohlen, *op. cit.*, 1994, págs. 79 y 249-263.

que implica, también, que ese voto cuente a nivel del “lema”). Aquí, el votante, al seleccionar un “sublema”, manifiesta su apoyo a través de una de las listas partidarias (“sublemas”) en detrimento de las otras. Sin embargo, a la hora en que todo los votos, de todos los “sublemas” de un mismo “lema”, se suman, el voto del elector favorece (“va a parar”) al “sublema” ganador. En especial, si se trata de cargos uninominales (como los ejecutivos) o, si su “sublema” no logró obtener representación alguna dentro del “lema”. Esto se debe a que, precisamente, todos los votos de los “sublemas”, de un mismo “lema”, se suman a fin de determinar cuál es el “lema” ganador o, en qué proporción se reparten los cargos en disputa entre los distintos “lemas”.

Luego de este virtual trabalenguas electoral, se podrá observar que, nuestra propuesta de sistema electoral, no “acumula” los votos de distintas listas partidarias o candidatos en una misma circunscripción (sección). Esto se debe a que, en cada circunscripción (sección), compiten candidatos de distintos partidos y no del mismo partido. Además, no existe la posibilidad de que el elector pueda (o entienda que puede), con su voto, manifestar el apoyo a un candidato o lista partidaria en detrimento de otro candidato o lista partidaria del mismo partido; únicamente, esto sucede (como es lógico) entre candidatos o listas partidarias de distintos partidos. Recordemos que, en nuestro caso, cuando el elector sufraga, está manifestando su apoyo al candidato del partido y al partido al mismo tiempo, siendo indivisible esta decisión o manifestación. Sin embargo, se puede reconocer que se entienda la acumulación a partir de que los votos emitidos en cada una de nuestras secciones se suman a fin de operativizar el reparto proporcional de las bancas. Efectivamente esto es así. Pero, a pesar de lo que se puede interpretar a primera vista, no hay allí acumulación (sí existe una evidente suma de votos). Para afirmar nuestra postura, es bueno recordar cómo es el proceso de escrutinio.

Actualmente, el escrutinio se realiza desde el conteo de los votos mesa a mesa y, luego, se va integrando (sumando) hasta alcanzar una discriminación de los votos emitidos según cada sección electoral; y, finalmente, corporizando un resultado a nivel de toda la Ciudad. De este modo, se recolectan los datos (votos), y se los presenta, en la información que concentra el Ministerio del Interior. Es decir, los sufragios se van sumando desde su origen (distintas mesas de votación), pasando por las secciones (28 en la actualidad con el agregado de “extranjeros”), hasta alcanzar el distrito único (toda la Ciudad). Como resulta evidente, a nadie se le ocurre entender que aquí existe algún tipo de acumulación (si así se lo interpretase, según la Constitución de la Ciudad, no podríamos aplicar ni siquiera nuestro actual sistema electoral). La aplicación de esta propuesta no necesita ningún tipo de modificación en el procedimiento de escrutinio. Los votos se cuentan

exactamente de la misma forma en que se lo viene haciendo hasta ahora. El único agregado es la necesidad de realizar, en última instancia, un nuevo ordenamiento (según el porcentaje de los votos obtenidos por cada candidato del partido sección a sección) a fin de obtener el orden interno de la lista para la asignación de las bancas obtenidas por el partido (repetiendo este ordenamiento para cada partido que obtuvo algún cargo por intermedio del reparto proporcional). Obsérvese que, como ya tenemos (en la actualidad) la distribución de los votos separados por partidos y por sección electoral, no se hace necesario ningún nuevo procedimiento de conteo; solamente, se trata de reordenar los mismos datos pero agrupándolos por partidos²⁹. En definitiva, no vemos ninguna posibilidad de interpretar que el voto pueda ser caracterizado como acumulativo, esto es, consideramos que este sistema electoral no viola ni contradice la Constitución de la Ciudad.

Finalmente, deseamos recordar el motivo y espíritu con el cual fue confeccionado el artículo 69 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, donde se establece el carácter “no acumulativo” del sufragio. La motivación y el espíritu de los Convencionales fue el de evitar, desde el propio texto constitucional, la posibilidad de aplicación de la llamada “ley de lemas”. Fundamentalmente, por las nefastas consecuencias que conlleva para los propios partidos y para la eficacia y estabilidad de los gobiernos (además de evitar o trasladar la interna partidaria a la elección general, donde el resultado de ésta última determina la primera). Si bien este mecanismo hace, forzosamente, participar a todos los votantes en la interna del partido por el cual sufraga, el elector vota guiado por la elección general y difícilmente por la interna partidaria. Ciertamente, hay que recordar que puede existir una controversia a partir de las interpretaciones (técnicas) que sustentan que el sistema de lemas no implica un voto acumulativo. Del mismo modo, es imprescindible también interpretar, defender y cumplimentar las normativas considerando el objeto y el espíritu con que fueron dispuestas. Por todo lo expuesto, no vemos inconveniente alguno en aplicar esta propuesta de “proporcionalidad personalizada”. Esto se sustenta en que: no se trata de un voto acumulativo; no conlleva las desventajas y riesgos de la utilización de la “ley de lemas”; no tergiversa los resultados electorales ni la voluntad del elector, por lo que tampoco distorsiona la representatividad y la representación; y, finalmente, no vulnera ni el texto ni el espíritu de la Constitución de la Ciudad.

²⁹ Véase cuadro 8 del Anexo.

III. Simulaciones

A fin de evaluar algunos posibles escenarios, confeccionamos una serie de simulaciones para poder observar, aunque sea de modo aproximado, qué sucedería al cambiar el sistema electoral de la Ciudad. De modo de abarcar situaciones extremas, es decir, cambios en las reglas del juego electoral que impliquen una modificación sustancial en el sistema, optamos por evaluar cómo se ha comportado nuestro actual régimen frente a la utilización de circunscripciones uninominales a mayoría relativa y a la binominalidad.

El debate en torno a la pertinencia, confiabilidad y utilidad de las simulaciones es una temática controversial. No nos parece que este sea el lugar adecuado para plantear ese debate, sólo deseamos recalcar que no debemos despreciar los instrumentos que tenemos a la mano. El único requisito a subrayar es ser prudente a la hora de concluir generalizaciones definitivas como si tratara de la profesión de un dogma³⁰. La advertencia hecha no es menor, sobre todo, en este caso en que estamos planteando un profundo cambio como es la uninominalidad a mayoría relativa o la binominalidad. Se presupone que, bajo estas nuevas reglas, la conducta del elector debe modificarse en lo que atañe a la emisión del sufragio. Aceptamos que existe una fuerte probabilidad de que esto suceda. Sin embargo, también se debe aceptar que, aún en estos casos, tales modificaciones en el comportamiento del electorado se encuentran, al mismo tiempo, determinadas por las características del sistema de partidos³¹.

A fin de realizar las simulaciones, utilizamos los resultados de la elección del 26 de octubre de 1997. En primer lugar, se podrá observar, en el cuadro 3 del Anexo, la cantidad y el porcentaje de votos y bancas obtenidos por cada partido. En segundo, se ilustra, en el cuadro 4 del mismo Anexo, la distribución de los votos, en cantidad y porcentaje, según cada sección electoral y cada partido. Finalmente, los cuadros 5, 6 y 7, muestran los diversos

³⁰ Sobre las simulaciones, sugerimos ver: Dieter Nohlen, *op. cit.*, 1994; Arend Lijphart, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995; Rein Taagepera y Matthew Shugart, *Seats and votes. The effects and determinants of electoral systems*, Yale University Press, New Haven & London, 1989; Alejandro Corbacho, *Elecciones y representación: un enfoque experimental sobre sistemas electorales en la Argentina, 1973-1985*, Documento de Trabajo 102, ITDT, 1988; Ernesto Cabrerá, "Magnitud de distrito y fórmula electoral en la representación proporcional", en *Desarrollo Económico*, N° 130, Vol. 33, IDES, Buenos Aires, julio-septiembre 1993.

³¹ Giovanni Sartori, *op. cit.*, 1992.

resultados de las simulaciones planteadas. En particular, en la lectura del cuadro 5, se ilustra: primero, el desempeño del sistema actual (caso real con 60 bancas); segundo, el resultado de la binominalidad (primera simulación, sobre 56 bancas); tercero, el sistema actual pero con renovación parcial (caso real con 30 bancas); por último, la performance de la uninominalidad a mayoría relativa (segunda simulación, sobre 28 bancas). Como se ve, tanto para la binominalidad como la uninominalidad, la cantidad total de bancas en juego no coincide con sus referentes (el caso real con 60 bancas y con 30 escaños). Para utilizar los datos obtenidos, sin manipularlos, y colocar los casos en pie de igualdad, elaboramos el cuadro 6 y 7. Allí, ajustamos la cantidad de bancas de nuestros casos reales para que coincida con la simulación correspondiente. Así, el cuadro 6, muestra el primer caso real, pero ahora con 56 cargos, comparado con la binominalidad. Mientras que, el cuadro 7, ilustra el segundo caso real, ahora con 28 cargos, frente a la uninominalidad.

Antes de continuar con la evaluación de las simulaciones, es muy importante dejar en claro que nuestra propuesta de sistema electoral, en lo que respecta a su grado de proporcionalidad, se comportaría de forma similar (o igual) al actual sistema vigente. Se debe entender que esto se explica, no sólo en los presupuestos que acabamos de analizar, sino porque las bancas en disputa se reparten proporcionalmente (por D'Hondt) en distrito único (toda la Ciudad). Entonces, el resultado de esta propuesta debe asimilarse a la performance demostrada, según se observará en el cuadro 5 del Anexo, por la aplicación del método D'Hondt efectuada sobre 30 cargos (caso real con 30 escaños).

En primer término, se podrá observar que el partido ganador (Alianza) aumenta levemente el porcentaje de bancas obtenidas a medida que se reparten menos cargos. En el caso real con 60 cargos, alcanza el 61,66% de las bancas; con 56 cargos, recibe 62,50%; con 30 cargos, 63,33%; y con 28 cargos, llega al 64,28%. A pesar de que nos encontramos en magnitudes de distrito grandes (más de 10 cargos), se produce una menor proporcionalidad resultante de achicar la magnitud del distrito en conjunción a la desproporcionalidad que la aplicación del método D'Hondt manifiesta frente a otros métodos de atribución de escaños (la Alianza, mediante el D'Hondt, obtuvo el 61,66% de los cargos con el 56,03% de los votos).

En segundo lugar, causará cierta sorpresa advertir que la binominalidad resultó arrojar un resultado algo más proporcional que el mismo D'Hondt. En realidad, se produce una sobrerepresentación del segundo partido (el PJ), producto del efecto que ocasiona la binominalidad³². En estos casos, el

³² Sobre el funcionamiento y consecuencias de la "binominalidad", en especial, la aplicación de ésta en Chile, véase Dieter Nohlen, *op. cit.*, 1994, págs. 238-241.

partido que resulta segundo (en especial, el que llega segundo en mayor cantidad de distritos o secciones) se ve favorecido en la representación resultante producto de que con menos cantidad de votos que el primer partido, en cada distrito o sección, igualmente logra la misma representación en el ámbito de cada distrito (el primer partido y el segundo ganan cada uno una banca, a pesar de la diferencia de votos). Además, ha desaparecido de la representación el cuarto partido (Unión por Todos), que pierde la única banca obtenida mediante el método D'Hondt. Resulta muy ilustrativo observar el cuadro 4 del Anexo, allí se visualizarán los resultados sección a sección. La aplicación de la binominalidad llevaría, en definitiva, a incentivar a los partidos a competir de "a dos" en cada una de las secciones electorales. Por el lado del elector, crearía una tendencia que forzaría al elector a seleccionar entre los candidatos de los principales partidos, en el ámbito de la sección, si es que desea que su voto obtenga representación en la arena legislativa. Así, se configurará un sistema bipartidista, o un formato muy aproximado a éste, a nivel de toda la Ciudad, tendiendo a eliminar de la Legislatura a los terceros partidos.

Asimismo, la aplicación de la binominalidad resulta dificultosa debido a la renovación parcial de la Legislatura. Para su utilización, puesto que la renovación parcial sería sobre 30 cargos, deberíamos dividir la Ciudad en quince (15) distritos de dos (2) cargos cada uno. Esto determinará un resultado aún más mayoritario y agrega una fuerte disputa originada en el problema del trazado de los quince (15) nuevos distritos. Deberíamos, entonces, agrupar varias secciones a fin de constituir los distritos. Como ya hemos señalado, el trazado de las circunscripciones se presta a fuertes manipulaciones ("gerrymandering") que, seguramente, resultará en inacabables disputas que empeorarán la imagen de los partidos y ello, sin lograr que el sistema obtenga una importante personalización, para no mencionar la pérdida de proporcionalidad en cuanto a la evolución de los resultados.

En tercer término, observemos ahora el cuadro 7 del Anexo, donde comparamos nuestro segundo caso real, ajustado aquí a 28 cargos, con la uninominalidad. Esta comparación es especialmente importante debido a que se puede observar qué sucedería con la aplicación de la uninominalidad. La fortísima sobrerrepresentación del primer partido, en este caso la Alianza, resalta a simple vista. Se verá que el partido que resulta ganador, la Alianza, alcanza el 96,42% de las bancas con el 56,03% de los votos. Además, en este caso, se ha barrido de la representación al segundo partido en cantidad de votos, el PJ. Sólo queda una banca a favor del tercer partido en cantidad de votos en el ámbito de la Ciudad en su conjunto, Acción por la República. Vale la pena observar, en el cuadro 4 del Anexo, cómo queda establecido el

resultado sección a sección. Allí, el sombreado más oscuro representa las bancas obtenidas mediante la uninominalidad. Por último, de manifestarse esta exacerbada desproporcionalidad, se alterará totalmente la clave de la representación (el principio orientador del sistema es sin duda el mayoritario). Esto viola la Constitución de la Ciudad que establece que el sistema electoral debe seguir el principio proporcional. Ahora, ¿ha de esperarse un resultado semejante? La respuesta, a todas luces, es un definitivo sí. Aún, para los que sostienen que la conducta de los electores se modificará producto del cambio del sistema electoral, es muy difícil (sino imposible) sostener que la distribución de las preferencias del electorado se repartirá más proporcionalmente (cuando la misma uninominalidad tenderá a reforzar el mayoritarismo). Por lo pronto, creemos que las preferencias electorales no variarían demasiado; sin embargo, con esta distribución es más que suficiente para observar el resultado de semejante decisión. Un rotundo mayoritarismo.

¿Es ésta la representación que se desea obtener? ¿A qué costo se desea personalizar el voto? ¿Se ha evaluado el impacto de semejante cambio sobre el funcionamiento institucional de la Ciudad? Los que defenestran a la “lista sábana” (en particular, a través de los medios de comunicación), nunca se han atrevido a alertar a los ciudadanos de los efectos que acarrea esta decisión. Con semejante sobrerrepresentación obtenida por el oficialismo de turno (sea cual sea el partido), ¿quién podría controlar al gobierno desde la Legislatura? Por el contrario, cuando en una elección intermedia el oficialismo de turno pierda el control de la asamblea y la oposición obtiene tal sobrerrepresentación, ¿quién gobierna? Sin duda, el oficialismo de turno vería licuado su caudal político y su apoyo electoral pero le faltarían dos años de gobierno. El riesgo de “parálisis institucional”, de inestabilidad e ineficacia gubernamental es enorme. Además, el diseño institucional de la Ciudad, presidencialista, no tiene respuestas institucionales que permitan alentar alguna posibilidad de éxito para salir de semejante situación. Pensar en la uninominalidad a mayoría relativa, sólo tiene algún sentido, si se considera cambiar el diseño institucional de la Ciudad, implementando un parlamentarismo o, tal vez, un semi-presidencialismo (esto implicaría reformar la Constitución de la Ciudad). En cualquier otro caso, sería casi un suicidio.

IV. A modo de conclusión: ventajas y desventajas de nuestra propuesta

La ventaja más importante, que resultaría de la aplicación de nuestra propuesta, es la de obtener un sistema que articule: la proporcionalidad con la personalización del voto. Como observamos, nuestro sistema debería arrojar un grado de proporcionalidad similar (cuando no igual) al que resulta de la utilización del actual régimen electoral. Sin embargo, la desventaja más fuerte radica en el grado de personalización que se podría alcanzar. Consideramos que, en última instancia, sólo la puesta en práctica podrá indicarnos hasta dónde alcanzará dicha personalización. Esto nos deriva a una segunda ventaja, la que se observa frente a la aplicación lisa y llana de las circunscripciones uninominales a mayoría relativa. A pesar de la anterior desventaja mencionada, no podemos dudar que la propuesta evitaría, en grado variable, la excesiva personalización tanto como la gran sobrerrepresentación propia de la uninominalidad. Recordemos, una vez más, que esto se debe a que los cargos se repartirían efectivamente según la pauta proporcional.

Asimismo, frente a los sistemas “mixtos”, resalta tanto la ventaja de obtener una proporcionalidad efectiva, como la de lograr una real personalización del voto. Ambas cuestiones, son más que de dudoso resultado para las propuestas de sistemas “mixtos”. Se puede encontrar otra ventaja, a la hora de considerar el problema del trazado de las circunscripciones electorales. Como hemos visto con anterioridad, los efectos de la manipulación se verían diluidos. Ahora, la desventaja que resalta, con respecto a la modificación de los distritos, es que afectará intereses internos de los partidos políticos. En primer lugar, por el propio trazado de las dos nuevas secciones electorales. Pero, en segundo lugar, porque los partidos deberían adecuar el proceso interno para la selección de sus candidatos en el orden local.

Veamos estos dos puntos con mayor detenimiento. La afectación de los intereses internos de diversos sectores de los partidos, creemos que no debe ser el punto nodal para diseñar y evaluar una propuesta. Cuando se sostiene que los partidos deben prestar atención a los reclamos e intereses de la comunidad, se establece que son los propios partidos los que deberían privilegiar esta dimensión por sobre los intereses de sus diversos sectores internos. Con esto deseamos alertar sobre las resistencias que cualquier cambio siempre genera para los actores que se ven directamente involucrados. Por su parte, la adecuación del proceso interno de selección de candidatos llevaría a que los partidos deban emplear un mecanismo igual o similar al propuesto para sus procesos internos. Esto redundaría en la necesidad de modificar los estatutos o reglamen-

tos internos en el ámbito local. Obviamente, en cualquier proceso de reforma electoral, los partidos tendrán un costo que asumir en este sentido.

Con relación al adecuamiento necesario del propio sistema electoral y de los partidos políticos, es preciso destacar que, la propuesta, no impide cumplir el denominado “cupó femenino” (aunque, personalmente, no somos partidarios de esa norma). Se deberá atender, en la confección de cada lista partidaria, a la necesidad de cubrir el porcentaje de cargos correspondientes sobre los treinta en juego. En lo que respecta a las elecciones internas partidarias, los partidos deberán contemplar el porcentaje de cargos reservados para las candidatas en cada una de las listas. En realidad, el problema se presenta aquí. La cuestión será: cómo lograr que, en el resultado que arroje la interna partidaria, se vea, efectivamente, cumplimentado el porcentaje de cargos que deben ser cubiertos por las mujeres. No vamos a resolver aquí este problema, no por imposible sino porque no es el objeto del trabajo. Sin embargo, debemos resaltar que, esta cuestión, presenta para su resolución cierta complejización en los procesos eleccionarios internos de los partidos políticos (por supuesto, cuando los partidos no resuelven la elección de sus candidatas a “dedo”)³³.

En definitiva, sostenemos que la ventaja más importante es que la propia dinámica del sistema electoral propuesto, crea fuertes incentivos para que los partidos busquen sus mejores candidatos en cada una de las secciones electorales. Es cierto, que “el mejor” no es necesariamente el “más conocido”. Esto puede, producir ciertas tergiversaciones. Sin embargo, por tratarse de un ámbito local (la sección), puede esperarse que el candidato necesite ser “reconocido” más que “el más conocido” mediáticamente hablando. Además, con la práctica y el tiempo, los actores deberán ir reconociendo las modalidades propias del diseño y adecuarse al mismo. Esto debería llevar a que, en los partidos, se opere una apertura en relación a la exposición de sus dirigentes respecto del electorado (sobre todo, a nivel de la sección) y, a que esos mismos dirigentes, vean en el ámbito de la sección, una arena a la cual privilegiar en pos de su carrera partidaria. Se podrá observar que, el destino del dirigente, no estará ligado sólo al grado de apoyo interno partidario sino, que el mismo, dependerá en gran medida de la posible performance en la sección durante la elección general.

No tratamos de afirmar que con esta propuesta se resolverán todos los problemas que atañen a la cuestión electoral y representativa. En realidad, en térmi-

³³ Aunque no conste en el presente trabajo, por razones de extensión del mismo, hemos elaborado cómo resolver el problema que representaría la realización de las elecciones internas partidarias, tanto para la utilización de fórmulas de mayoría y minoría (UCR y PJ), como para la utilización de fórmulas proporcionales (FREPASO).

nos personales, no creemos que la personalización sea la panacea que resolverá la escisión entre representantes y representados. El problema de la “crisis de representación”, es el problema de la transformación (mutación) del *gobierno representativo* y, con ello, de la modalidad de la representación³⁴. Desde esta perspectiva, cualquier respuesta dada desde el sistema electoral puede mejorar o empeorar la relación representante-representado pero, por sí sola, no puede mágicamente resolverla. En el mismo sentido, sostenemos que lo importante es intentar articular un diseño que establezca, o tienda a establecer, *incentivos* que lleven a los partidos a favorecer la aparición y promoción de dirigentes más preparados y mejor dotados para la tarea legislativa. Así, *desalentar* las candidaturas que sólo se sustentan en el férreo control de una facción interna del partido. En la práctica, los partidos se verán en la difícil tarea de buscar sus mejores candidatos, evitando, en la medida de sus posibilidades, la aparición de figuras que resulten “impresentables” o de dudosa capacidad y/o conducta. Esto, restaría votos al partido que se vería perjudicado, al obtener menos sufragios, a la hora del reparto proporcional de las bancas. Tanto, el partido como cada uno de sus candidatos en las secciones, encontrarán un importante incentivo con este sistema. Los candidatos de cada sección se verán compelidos a maximizar sus propios votos, a excepción de que se trate de un “bastión electoral” del partido, a fin de tener más chances de “subir” en el orden de la lista partidaria. Esta conducta, al mismo tiempo, tenderá a favorecer al partido, maximizando sus votos e incrementando sus chances en el reparto de las bancas³⁵. Además, cabe observar que existe una alta probabilidad de que todas o casi todas las secciones electorales logren verse representadas en la Legislatura al menos por un representante, como se muestra en el cuadro 8 del Anexo. Esta particularidad contrasta con el resultado que suele arrojar el sistema actual, ya que los candidatos que efectivamente llegan a la asamblea suelen provenir de unas pocas secciones. Esto determina que gran parte de las mismas suelen no tener ningún representante entre los integrantes de la Legislatura.

En otro trabajo anterior³⁶, hemos señalado algunos criterios orientadores para el diseño electoral, los que fueron tomados de la sugerencia realizada por Ferreira Rubio, Giordano Echevoyen y Orlandi, en un informe respecto de la convocatoria efectuada por el Ministerio del Interior de la República Argentina³⁷. Estos criterios son:

³⁴ Sobre esta problemática, recomendamos la lectura de Bernard Manin, “Metamorfosis de la representación política”, en *¿Qué queda de la representación?*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1993; Javier Franzé, “El discurso del malestar civil: la crisis de la política como crisis de lo político”, en Antonio Porrás Nadales, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996.

³⁵ Giovanni Sartori, *op. cit.*, 1994, pág. 29.

³⁶ Roberto Bavastro e Hipólito Orlandi, *op. cit.*, págs. 69-71.

1. El diseño electoral debe construirse en beneficio de la ciudadanía y sin perjudicar a ninguna de las fuerzas políticas;
2. Integración de las expresiones minoritarias a la Legislatura;
3. Promoción de una participación activa del electorado en el proceso de decisión electoral sobre quiénes han de ser sus gobernantes;
4. Fortalecimiento y consolidación del sistema de competencia democrática entre partidos;
5. Integración y representación efectiva de la sociedad en el sistema político.

Para concluir, creemos que la presente propuesta contempla suficientemente los criterios mencionados, caracterizándose por las siguientes propiedades:

- a. el diseño respeta la proporcionalidad;
- b. evita la excesiva fragmentación del Legislativo;
- c. permite una eficaz personalización del voto sin exacerbarla;
- d. no produce una excesiva división de la Ciudad que determine la inversión de la clave de la representación (proporcional);
- e. intenta implementar un sistema sencillo y de fácil comprensión para el elector; al menos, que resulte más simple que los sistemas “mixtos”, tanto en la implementación y en la interpretación del mismo;
- f. evita cualquier posible tergiversación de los resultados electorales y de la voluntad de los electores.

³⁷ Delia Ferreira Rubio, Gabriela Giordano Echegoyen e Hipólito Orlandi, “Reformas al régimen electoral y de partidos políticos”, “Comisiones de Reforma Institucional”, convocatoria realizada por el Ministerio del Interior de la República Argentina, julio de 1990.

ANEXO

CUADRO I

Elecciones 1997 para diputados de la Ciudad de Buenos Aires
Cantidad de electores y cantidad y porcentaje de votantes por sección

SECCIONES	ELECTORES HABLES	VOTANTES	% DE VOTANTES
1	84.905	67.540	79,55
2	62.306	47.654	76,48
3	62.388	46.955	75,26
4	46.309	34.965	75,50
5	140.736	110.868	78,78
6	104.475	84.701	81,07
7	113.743	87.839	77,23
8	51.972	40.619	78,16
9	76.367	56.475	73,95
10	41.492	31.070	74,88
11	47.700	34.340	71,99
12	47.011	34.509	73,41
13	54.157	38.764	71,58
14	49.059	33.058	67,38
15	99.373	78.475	78,97
16	114.974	90.615	78,81
17	157.516	123.710	78,54
18	153.792	118.076	76,78
19	156.922	119.242	75,99
20	71.980	50.176	69,71
21	112.150	91.294	81,40
22	123.137	95.725	77,74
23	93.160	71.176	76,40
24	86.735	67.773	78,14
25	92.682	76.064	82,07
26	96.487	77.557	80,38
27	77.245	63.796	82,59
28	107.650	87.133	80,94
TOTAL	2.526.423	1.963.717	77,56
EXTRANJEROS	5.368	3.548	66,10

Fuente: Dirección Nacional Electoral. Ministerio del Interior. Subsecretaría de Asuntos Institucionales. Escrutinio provisorio.

CUADRO 2
Nueva distribución tentativa de la cantidad
de electores por sección electoral

SECCIONES	ELECTORES HABLES	NUEVA DISTRIBUCION DE ELECTORES
1	84.905	IDEM
2	62.306	IDEM
3	62.388	IDEM
4	46.309	IDEM
5	140.736	IDEM
6	104.475	IDEM
7	113.743	IDEM
8	51.972	IDEM
9	76.367	IDEM
10	41.492	IDEM
11	47.700	IDEM
12	47.011	IDEM
13	54.157	IDEM
14	49.059	IDEM
15	99.373	IDEM
16	114.974	IDEM
17	157.516	APROX. 100.516
18	153.792	APROX. 100.792
19	156.922	APROX. 100.922
20	71.980	IDEM
21	112.150	IDEM
22	123.137	IDEM
23	93.160	IDEM
24	86.735	IDEM
25	92.682	IDEM
26	96.487	IDEM
27	77.245	IDEM
28	107.650	IDEM
29	-	APROX. 82500
30	-	APROX. 83500
TOTAL	2.526.423	IDEM
EXTRANJEROS	5.368	IDEM

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 4
Elecciones 1997 para diputados de la Ciudad de Buenos Aires
Cantidad y porcentaje de votos por partido y sección electoral

PARTIDOS POLITICOS	ALIANZA		PJ		ACCION POR LA REP. - NUEVA DIRIGENCIA		UNION POR TODOS - MID		OTROS		BLANCOS	
	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%
1 VELEZ SARFIELD	38801	59,46	11065	16,96	8838	13,54	1307	2	5241	8,02	1648	2,44
2 SAN CRISTOBAL	24338	52,86	10543	22,9	6072	13,19	986	2,14	4100	8,9	1095	2,3
3 SANTA LUCIA	25707	56,53	8749	19,24	6330	13,92	1047	2,3	3639	8,01	1086	2,31
4 SAN J. EVANGELISTA	17676	52,39	7733	22,92	4604	13,65	718	2,13	3006	6,89	866	2,48
5 FLORES	65863	61,4	15634	14,57	16262	15,16	1914	1,78	7603	7,09	2637	2,38
6 SAN CARLOS SUD	49570	60,44	12040	14,68	12792	15,6	1423	1,74	6189	7,55	1848	2,18
7 SAN CARLOS NORTE	53649	63,13	11409	13,42	11980	14,1	1424	1,68	6525	7,67	1944	2,21
8 SAN CRISTOBAL NORTE	22174	56,59	7341	18,73	5589	14,26	766	1,95	3316	8,46	900	2,22
9 BALVANERA OESTE	31162	57,02	10016	18,33	7783	14,26	1094	2	4585	8,4	1204	2,13
10 BALVANERA SUD	17321	57,64	5521	18,37	4181	13,91	577	1,92	2450	8,17	702	2,26
11 BALVANERA NORTE	19776	59,63	5497	16,57	4849	14,62	639	1,93	2404	7,25	726	2,11
12 CONCEPCION	19062	56,98	6506	19,45	4459	13,33	653	1,95	2776	8,3	704	2,04
13 MONSERRAT	18789	50,19	8555	22,85	5923	15,55	786	2,1	3486	9,32	881	2,27
14 SAN NICOLAS	16102	50,35	6445	20,15	5972	18,67	659	2,06	2801	8,76	678	2,05
15 SAN BERNARDO	46769	61,72	11760	15,52	10006	13,21	1409	1,88	5826	7,7	1759	2,24
16 BELGRANO	48898	55,79	12815	14,62	18363	20,95	1396	1,59	6171	7,05	2030	2,24
17 PALERMO	63349	53,07	17994	15,07	26910	22,54	2014	1,69	9113	7,63	2885	2,33
18 LAS HERAS	64166	56,21	16522	14,47	23093	20,23	1908	1,67	8471	7,4	2599	2,2
19 PILAR	59068	50,36	15805	13,71	31339	27,18	1829	1,59	8225	7,17	2598	2,18
20 SOCORRO	17750	36,57	8087	16,66	18223	37,55	612	1,28	3859	7,97	1079	2,15
21 SAN VTE. DE PAUL	49684	56,25	17623	19,95	11961	13,54	1862	2,11	7200	8,16	2227	2,44
22 VILLA LUGANO	42585	46,07	25983	28,11	12491	13,51	2353	2,55	9025	9,74	2085	2,19
23 CRISTO OBRERO	36925	53,68	15024	21,84	9108	13,24	1521	2,21	6212	9,04	1664	2,34
24 VERSAILLES	38709	59,18	11308	17,29	8844	13,52	1372	2,1	5181	7,91	1737	2,56
25 SAN LUIS GONZAGA	44191	60,22	11102	15,13	11659	15,89	1335	1,82	5092	6,93	2013	2,65
26 SAN JOSE	45511	60,67	11895	15,86	10259	13,68	1530	2,04	5822	7,76	1775	2,29
27 N. S. DEL CARMEN	35977	58,42	10397	16,88	9427	15,31	1360	2,21	4419	7,15	1731	2,71
28 SAAVEDRA	48015	57	13006	15,44	15340	18,21	1463	1,74	6419	7,62	2102	2,41
- EXTRANJEROS	2123	60,66	412	11,77	465	13,29	81	2,31	419	11,97	12	0,34
TOTAL	1062710	55,99	326787	17,22	323032	17,02	36038	1,9	149605	7,91	45225	2,3

Fuente: Dirección Nacional Electoral. Ministerio del Interior. Subsecretaría de Asuntos Institucionales. Escrutinio provisorio.

CUADRO 3**Elecciones 1997 para diputados de la Ciudad de Buenos Aires
Cantidad y porcentajes de votos y bancas por partido**

PARTIDOS POLITICOS	VOTOS	%	BANCAS	%
ALIANZA	1.083.493	56,03	37	61,66
PJ	332.679	17,20	11	18,33
ACCION POR LA REPUBLICA - NUEVA DIRIGENCIA	328.885	17,01	11	18,33
UNION POR TODOS - MID	36.348	1,88	1	1,66
OTROS	152.425	7,90	-	-
VOTOS POSITIVOS	1.933.830	96,42	-	-
BLANCOS	50.194	2,50	-	-
ANULADOS	21.615	1,08	-	-
TOTAL	2.005.639	100	60	99,98

Fuente: Dirección Nacional Electoral. Ministerio del Interior. Subsecretaría de Asuntos Institucionales. Escrutinio definitivo.

CUADRO 5**Comparativo de todos los escenarios de la simulación**

CASOS	D'HONDT 60 CARGOS		BINOMINAL		D'HONDT 30 CARGOS		UNINOMINAL	
	BANCAS	%	BANCAS	%	BANCAS	%	BANCAS	%
PARTIDOS POLITICOS								
ALIANZA	37	61,66	28	50,00	19	63,33	27	96,42
PJ	11	18,33	18	32,14	6	20,00	0	0,00
ACCION POR LA REP. - NUEVA DIRIGENCIA	11	18,33	10	17,85	5	16,66	1	3,57
UNION POR TODOS - MID	1	1,66	0	0,00	0	0,00	0	0,00
TOTAL	60	99,98	56	99,99	30	99,99	28	99,99

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 6**Comparativo: D'Hondt ajustado a 56 cargos y binominalidad**

CASOS	D'HONDT - 56 CARGOS		BINOMINAL	
	BANCAS	%	BANCAS	%
PARTIDOS POLITICOS				
ALIANZA	35	62,50	28	50,00
PJ	10	17,85	18	32,14
ACCION POR LA REP. - NUEVA DIRIGENCIA	10	17,85	10	17,85
UNION POR TODOS - MID	1	1,78	0	0,00
TOTAL	56	99,98	56	99,99

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 7

Comparativo: D'Hondt ajustado a 28 cargos y uninominalidad

CASOS	D'HONDT - 28 CARGOS		UNINOMINAL	
	BANCAS	%	BANCAS	%
PARTIDOS POLITICOS				
ALIANZA	18	64,28	27	96,42
PJ	5	17,85	0	0,00
ACCION POR LA REP. - NUEVA DIRIGENCIA	5	17,85	1	3,57
UNION POR TODOS - MID	0	0,00	0	0,00
TOTAL	28	99,98	28	99,99

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 8

Cantidad de bancas por partido asignadas según sección electoral

ALIANZA			PJ			ACCION POR LA REPUBLICA		
BANCAS	SECCION	%	BANCAS	SECCION	%	BANCAS	SECCION	%
1	7°	63,13	1	22°	28,11	1	20°	37,55
2	15°	61,72	2	2°	22,92	2	19°	27,18
3	5°	61,4	3	4°	22,9	3	17°	22,54
4	26°	60,67	4	13°	22,85	4	16°	20,95
5	6°	60,44	5	23°	21,84	5	18°	20,23
6	25°	60,22						
7	11°	59,63						
8	1°	59,46						
9	24°	59,18						
10	27°	58,42						
11	10°	57,64						
12	9°	57,02						
13	28°	57						
14	12°	56,98						
15	8°	56,59						
16	3°	56,53						
17	21°	56,25						
18	14°	56,21						

Nota: La distribución se efectuó a partir de la aplicación de la fórmula D'Hondt sobre 20 bancas. No se pudo realizar sobre 30 porque deberíamos suponer los resultados en las otras dos secciones electorales.

Fuente: Elaboración propia.

Resumen

Teniendo en cuenta los diversos proyectos y propuestas que se han analizado, tanto durante la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires como en la Legislatura de la Ciudad, el trabajo intenta proponer los lineamientos para un futuro sistema electoral de la Ciudad. En este sentido, esta propuesta se caracteriza por una particular asociación entre la búsqueda *personalización del voto* y el mantenimiento de la *proporcionali-*

dad del sistema electoral de la Ciudad de Buenos Aires. Con este objetivo, pasamos revista a las principales propuestas (uninominalidad y/o sistemas “mixtos”, etc.) a la luz de las críticas que se levantan frente al actual sistema de representación (la “lista sábana”). Finalmente, desarrollamos nuestra propuesta y presentamos una serie de simulaciones, a fin de observar las posibles performance de las diversas alternativas.

Palabras clave

sistemas electorales - representación - partidos políticos - elecciones - Ciudad de Buenos Aires