

Nicolás J.B. Caputo  
Pablo García Arabéhéty

**Una nueva propuesta teórica**  
**y su aplicación práctica:**  
***El Régimen Electoral***  
***de Distrito Sexanominal***

*Agradecemos y dedicamos este trabajo*

*a nuestras familias,*

*a La Escuela de Almagro,*

*a la Escuela Nacional de Gobierno,*

*a la Universidad de Buenos Aires,*

*a Mecha,*

*y a todos los lectores.*

## Índice

Extracto .....	4
Prólogo .....	5
Introducción .....	7

### PRIMERA PARTE

Capítulo I – Breve reseña de los diversos regímenes electorales .....	10
1) Fórmula electoral .....	11
2) Tipo de escrutinio .....	13
3) Tamaño del distrito .....	20
a) En RP por listas .....	20
b) En régimen de mayoría relativa uninominal .....	21
4) Umbral electoral .....	23
5) Estructuración de la boleta de voto .....	24
6) Resumen .....	26
Capítulo II – <i>El Régimen Electoral de Distrito Sexanominal</i> .....	28
1) La propuesta teórica .....	28
2) <i>El Régimen Electoral de Distrito Sexanominal</i> frente a otros tipos de regímenes electorales .....	32
Capítulo III – La aplicación a la Argentina <i>del Régimen Electoral de Distrito Sexanominal</i> .....	34
1) Análisis del régimen electoral actual para la elección de diputados nacionales en la Argentina.....	34
2) Limitaciones y ajustes.....	35
3) Aplicación a la Argentina.....	39

### SEGUNDA PARTE

Capítulo IV – Acerca de los recursos .....	46
Conclusión .....	52
Bibliografía y Fuentes .....	54

## Extracto

Dos jóvenes estudiantes de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, proponemos un nuevo modelo teórico de sistema electoral: *El Régimen Electoral de Distrito Sexanomial*, que luego aplicamos para la elección de diputados nacionales en Argentina.

El *Régimen Electoral de Distrito Sexanomial* está basado en la elección de representantes a través de distritos en los que se eligen seis candidatos por medio de listas de cuatro. Como demostramos en el trabajo este modelo es superior al régimen electoral actual argentino al estrechar los lazos entre representantes y representados. Creemos que la aplicación de este sistema fortalecerá en gran medida a las instituciones democráticas.

## Prólogo

Los primeros destellos de este trabajo surgieron en reiterados trayectos de trenes y colectivos. Pablo recuerda alguna revelación fulminante debajo del puente ferroviario de Pacífico, ahí en Santa Fe y Dorrego; Nicolás no puede olvidar la vez que le ocurrió algo parecido a altas horas de la noche volviendo de la facultad.

Estos destellos continuaron tomando forma en conversaciones en algún local de comida rápida del microcentro porteño, y en la biblioteca de la sede de la Alianza Francesa de la avenida Córdoba. En diciembre del 2000 todos estos destellos, ya devenidos ideas, se materializaron como la presentación final para el Programa para Líderes Públicos de la Escuela Nacional de Gobierno, dependiente del Instituto Nacional para la Administración Pública. Por esto, y porque ambos nos conocimos gracias a la Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires donde estudiamos y además participamos en una agrupación política, gremial y académica llamada *La Escuela de Almagro* se podría decir que este trabajo surgió de y por *lo público*.

*Lo público* en crisis nos llevó en diciembre del 2000, ante la creciente brecha entre representantes y representados, a escribir la primera parte de este trabajo.

La crisis de la cosa pública, de la república, volvió a salir a la superficie en diciembre del 2001 y enero de 2002, esta vez con una mordacidad inusitada. Esta nueva expresión de la crisis de lo público, entre otras cosas, sacó a la luz las consecuencias desastrosas de una estructura político-partidaria que no canaliza ni responde a las demandas de la población con el enorme descontento que esto genera en la ciudadanía. También desnudó la total falta de alternativas políticas consolidadas. Para muchos, sus representantes se transformaron en sus enemigos y había que perseguirlos como brujas.

Este marco nos llevó a apurar la segunda parte del trabajo en la que a lo largo de todo el 2001 habíamos estado trabajando con bastante lentitud debido a nuestras múltiples actividades. Esta segunda parte surgió como respuesta a una

serie de críticas acerca de lo que algunos denominan “costo político” que la aplicación del *Régimen Electoral de Distrito Sexanomial* incrementaría. Creemos haber desenmascarado la falsedad de esa lógica perversa, en la que la reducción del costo se hace a costa de la democracia.

Esperamos que leyendo este trabajo disfruten tanto como nosotros hemos disfrutado escribiéndolo.

Nicolás J.B. Caputo  
Pablo García Arabéhéty

## Introducción

*“Ahora bien, el mayor de los castigos es ser gobernado por alguien peor, cuando uno no se presta a gobernar.”*

*PLATÓN, República, 347c.*

Crisis de representación, crisis política, crisis de legitimidad, se han transformado en frases trilladas en los últimos años. Con distintas palabras, estas expresiones aluden a la pérdida de confianza por una gran parte de los ciudadanos en las actuales instituciones democráticas como un medio capaz de expresar sus intereses y de transformar el mundo en función de estos.

Esta crisis de la democracia es un fenómeno complejo en el cual los partidos políticos, medios de la representación política por definición en las democracias occidentales actuales, sufren una creciente deslegitimación. La política es percibida hoy como algo lejano, como un ámbito de disputas entre distintos líderes por porciones mayores de poder donde la preocupación por el ciudadano ha dejado de ser central.

Los partidos políticos se han debilitado. Sus tradicionales estructuras de partidos doctrinarios de masas se han transformado en aparatos electorales pragmáticos que simplemente buscan obtener la mayor cantidad de votos y de cargos posible. La crisis de los partidos políticos ha potenciado las prácticas partidarias informales; el caudillismo y el clientelismo son evidentes formas de corrupción en nuestro país, con ejemplos tristemente célebres como los de las provincias de San Luis, Santiago del Estero o Salta, entre varios otros. Las vías tradicionales de expresión y participación política se hallan desvirtuadas y los mecanismos de control mutuo entre los distintos órganos del Estado no operan correctamente<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver O'Donnell, Guillermo. *Ágora* núm. 5, Otra institucionalización, *University of Notre Dame*, 1996

Revertir este debilitamiento de la democracia es una tarea ardua que implica diversas y radicales transformaciones en nuestra sociedad. Creemos que los factores fundamentales de la actual crisis democrática se hallan en la desigual distribución de los recursos que priva a millones de personas de sus posibilidades del ejercicio de su plena ciudadanía. En este marco, reforzar el poder político público es indispensable. Esta tarea debe ser llevada adelante por todos los participantes del sistema político; los partidos políticos en todos sus niveles, el periodismo, las organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía en general. Estos actores deben reaccionar y comenzar a trabajar con creatividad por un sistema político que estreche la distancia entre representantes y representados y de esta manera fortalezca la democracia dándole el poder para otorgar derechos reales a todos los habitantes. En este sentido, la reforma de las reglas que rigen el proceso electoral puede generar incentivos. Ciudadanos desinteresados, partidos políticos deslegitimados y, por lo tanto, una democracia debilitada, redundan en una pérdida de autonomía del poder político público frente al poder económico.

Nuestro trabajo se orienta como un humilde aporte teórico y práctico a esta necesidad de transformación del sistema político y fortalecimiento de la democracia. Es nuestra intención, proponer un nuevo modelo teórico de régimen electoral y aplicarlo para la elección de diputados nacionales en nuestro país.

Nuestra propuesta se basa en el reemplazo del actual régimen electoral de distritos provinciales por un nuevo modelo basado en distritos en los que están en disputa seis escaños, que denominamos sexanominales. Este modelo de *Régimen Electoral de Distrito Sexanominal* acerca a representantes y representados, pero a diferencia de otros modelos alternativos, no sacrifica ***pluralismo político*** ni ***proporcionalidad*** como veremos más adelante.

El actual régimen electoral signado por largas listas de candidatos en los grandes distritos permite la votación de parlamentarios que sus propios electores desconocen, el caso más claro siendo el de la Provincia de Buenos Aires, donde hay que elegir 35 diputados en cada votación. Planteamos que este

desconocimiento es uno de los principales elementos que distorsionan la relación representante - representado, y que deslegitima a los partidos políticos y debilita la democracia.

Este es el desafío, articular un régimen electoral que acercando a representantes y representados no deje de lado el ***pluralismo político*** ni la ***proporcionalidad***.

La primera parte se desarrolla una breve reseña acerca de los diferentes regímenes electorales y sus consecuencias sobre las tres variables en base a las cuales pondremos a prueba al distrito sexanomial en los capítulos siguientes, a saber: el ***nivel de publicidad***, la ***proporcionalidad***, y el ***pluralismo político***. Luego presentamos concretamente nuestra creación teórica, *el Régimen Electoral de Distrito Sexanomial*, para luego, adaptarla a la realidad argentina.

La segunda parte corresponde a un análisis comparado del asunto presupuestario que la aplicación práctica de nuestra propuesta tendría como resultado.

Por último, recomendamos a quienes manejen la terminología básica en materia de sistemas electorales que pasen directamente al Capítulo II.

## PRIMERA PARTE

### Capítulo I – Breve reseña de los diversos regímenes electorales

Mucho se ha escrito sobre regímenes electorales y muchos tipos se han creado con el pasar de los años en diferentes partes del mundo. Algunos son considerados en la actualidad como modelos paradigmáticos de las democracias parlamentarias como Gran Bretaña o Alemania, por ejemplo. La bibliografía coincide, a grandes rasgos, en diferenciar distintas dimensiones para analizar los regímenes electorales, a saber:

- la fórmula electoral (mayoría relativa o proporcional)
- el tipo de escrutinio (por lista, uninominal o combinaciones)
- el tamaño del distrito
- el umbral electoral
- la estructuración de la boleta de voto

A partir de estas dimensiones, una gran variedad de regímenes electorales es posible. Las decisiones que se adopten tendrán consecuencias en el ***nivel de publicidad*** de los candidatos, entendido como el conocimiento de los electores sobre los candidatos de su distrito, la ***proporcionalidad***, o sea el mantenimiento de la relación entre la porción de votos y bancas obtenidas, y el ***pluralismo político*** definido como la diversidad de partidos en el Parlamento.

## 1) Fórmula electoral

Como marcamos, hay principalmente dos tipos de fórmula electoral existentes en la actualidad: la fórmula por mayoría relativa y la por representación proporcional (RP). En el primer caso, el ganador se lleva la totalidad de las bancas del distrito. En cambio, en la RP, la distribución de bancas es en función de los resultados que ha obtenido cada partido en la elección.

Tomemos como ejemplo un distrito donde se juegan 12 bancas y donde el partido A obtiene 450 votos, el B, 300 y el C, 170. En un sistema de mayoría relativa, el partido A, el partido más votado, obtiene los 12 escaños. En un sistema proporcional, hay que distribuir las bancas. Siguiendo el mecanismo de asignación de bancas D'Hont<sup>2</sup>, el resultado, como observamos en el cuadro 1, es el siguiente: el partido A obtiene 6 bancas, el B, 4 bancas y el C, 2 bancas.

Cuadro 1

	Partido A	Partido B	Partido C
1	450 (1)	300 (2)	170 (4)
2	225 (3)	150 (6)	85 (10)
3	150 (5)	100 (8)	56,7
4	112,5 (7)	75 (12)	42,5
5	90 (9)	60	34
6	75 (11)	50	28,3
7	64,3	43	24,3
8	56,2	37,5	21,2
9	50	33,3	18,9
10	45	30	17
11	41	27,3	15,4
12	37,5	25	14,2

Resultados según la fórmula de RP con sistema D'Hont.

---

<sup>2</sup> El sistema D'Hont de asignación de bancas, funciona dividiendo la cantidad total de votos obtenidos por cada uno de los partidos políticos que se presentan a una elección por 1 luego por 2, 3 y así sucesivamente. De esta manera el partido que posea el cociente más elevado se queda con la primera banca, el que tenga el segundo cociente más elevado se queda con la segunda banca en juego y así sucesivamente hasta que se asigne la totalidad de las bancas.

La fórmula electoral utilizada tendrá distintas consecuencias. En lo que se refiere al ***pluralismo político***, las consecuencias son evidentes. La RP favorece el ingreso de una mayor cantidad de partidos en el Parlamento mientras que el régimen de mayoría relativa tiene un efecto reductor, minimiza la cantidad de partidos, en todo el sistema. En cada distrito donde hay régimen de mayoría relativa, el votante que prefiere una tercera fuerza deberá elegir entre los dos partidos mayoritarios sino quiere desperdiciar su voto, debiendo así eliminar su primera preferencia. Esto, por ejemplo, es lo que ha sucedido en las últimas elecciones en los Estados Unidos donde votantes californianos del candidato izquierdista Ralph Nader, al ver, gracias a la diferencia horaria, la paridad de votos entre el candidato demócrata Al Gore y el republicano George Bush (h), y teniendo en cuenta que los *grandes electores* en cada Estado son repartidos según la fórmula de mayoría relativa, debieron optar por el “menos malo” para ellos, Gore. Por esto es común afirmar que la mayoría relativa tiende al bipartidismo mientras que la RP permite un multipartidismo. Esto es conocido como las leyes de Duverger<sup>3</sup>.

En cuanto a la ***proporcionalidad***, las consecuencias son también obvias. La RP, por definición, la prioriza. En nuestro ejemplo, el partido A que obtuvo el 49% de los votos, tiene el 50% de las bancas. El partido B, con el 33%, suma el 33% y el C, con el 18%, el 17%. De todas maneras, la pureza proporcional de una RP es variable ya que puede ser modificada por el umbral electoral o el tamaño de los distritos llevando a *impurezas* que serán estudiadas más adelante.

La mayoría relativa niega, en cambio, el principio de ***proporcionalidad***. El 50% de los votantes que no apoyaron al partido A no se encuentran representados. Las minorías son excluidas en esta fórmula y, en cambio, las bancas para el partido ganador son exageradas, creando así mayorías artificiales.

S.E. Finer<sup>4</sup> narra como en Gran Bretaña en las elecciones de 1974, el Partido Laborista, con el 39% de los votos consiguió la mayoría absoluta en la Cámara de los Comunes, lo que le permitió formar el gabinete, ya que el tipo de gobierno es

---

<sup>3</sup> Duverger, Maurice, Los Partidos Políticos, México, FCE, 1979, p. 247.

parlamentario, mientras que el Partido Liberal, con 19% de los votos, obtuvo el 7% de las bancas. En algunos países, para evitar esto se ha implementado el *ballotage* donde los dos partidos más votados, al no conseguir ninguno la mayoría absoluta, pasan a una segunda vuelta para definir al ganador. Otro ejemplo es el de Argentina, en las elecciones de 1951, donde el Partido Peronista, con 62% de los votos, obtuvo el 93% de las bancas mientras que la Unión Cívica Radical (UCR), con el 32%, se debió contentar con el 7% de las bancas. Pero por otro lado, sostienen los defensores de la mayoría relativa, esta fórmula electoral permite una mayor gobernabilidad y no una dispersión de los votos entre distintos partidos. Según esta óptica, el multipartidismo dificulta los acuerdos parlamentarios, como hoy sucedería en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, donde entraron alrededor de siete partidos con menos del 5% de los votos.

Ninguna de las fórmulas electorales se diferencia substantivamente sobre el *nivel de publicidad* de los candidatos. La disparidad estará dada, sobre todo, en el tipo de escrutinio que veremos más adelante. La única discrepancia en este aspecto puede verse por la influencia de las fórmulas electorales en el *pluralismo político*. En la RP, como varios partidos pueden llegar a sumar bancas, las distintas opiniones de los candidatos de las diferentes agrupaciones serán escuchadas y analizadas por los ciudadanos. En cambio, como la mayoría relativa tiene un efecto reductor y, por lo tanto, como sólo los partidos mayoritarios pueden ganar, las opiniones de los candidatos de los partidos minoritarios tendrán un menor grado de publicidad.

## 2) Tipo de escrutinio

En líneas generales, hay dos tipos de escrutinio: por lista o uninominal. En el escrutinio uninominal, se juega una banca por circunscripción. De este modo los

---

<sup>4</sup> Finer, S.E.. Política entre adversarios y reforma electoral, Londres, 1976, p. 18.

partidos políticos presentan un solo candidato, por lo que este tipo de escrutinio va obligatoriamente asociado a la fórmula de mayoría relativa. En cambio, en el escrutinio por lista, se juegan una serie de bancas por distrito y cada partido presenta un listado de candidatos. Por lo general, los escrutinios por lista van de la mano de la RP. Nuevamente, el tipo de escrutinio que se elija puede modificar la repartición de las bancas en el resultado final de una elección.

Apliquemos estos dos criterios a una misma elección. Imaginemos, para ejemplificar el RP por listas, una elección donde el partido A obtiene 276 votos, el B, 266, el C, 132 y el D, 62. Veamos el cuadro 2.

Cuadro 2

	Partido A	Partido B	Partido C	Partido D
1	276 (1)	266 (2)	132 (5)	62 (11)
2	138 (3)	133 (4)	66 (10)	31
3	92 (6)	88,7 (7)	44	20,7
4	69 (8)	66,5 (9)	33	15,5
5	55,2 (12)	53,2	26,5	12,4
6	46	44,3	22	10,3
7	39,4	38	18,8	8,9
8	34,5	33,2	16,5	7,7
9	30,7	29,6	14,7	6,9
10	27,6	26,6	13,2	6,2
11	25,1	21,2	12	5,6
12	23	22,2	11	5,2

Según el RP por listas, el caso del cuadro 2, el partido A obtiene 5 bancas, el B, 4, el C, 2 y el D, 1. Se puede decir que el resultado es proporcional. La relación entre votos y bancas es respetada. Esto es lo que, por excelencia, permite la RP.

Para ejemplificar el caso de la mayoría relativa uninominal, dividiremos los votos totales de los partidos A, B, C y D en una región con 12 circunscripciones (C1, C2, C3, ..., C12). Realizamos esta división porque este tipo de escrutinio se practica en distritos pequeños. Analicemos el cuadro 3, donde cada partido presenta un candidato para cada circunscripción. El partido D sólo se presenta en dos distritos.

Cuadro 3

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	Total
Partido A	30	25	35	25	10	12	20	15	30	31	18	25	276
Partido B	28	27	10	29	8	28	14	16	29	22	27	28	266
Partido C	9	12	8	10	6	12	30	4	12	10	9	10	132
Partido D	-	-	-	-	40	-	-	22	-	-	-	-	62

Si se usa la mayoría relativa uninominal, podemos ver que el resultado no es el mismo, a pesar que los votos totales de cada partido son los mismos en los cuadros 2 y 3. Observando este último, vemos que el ganador de la elección no es el partido A, a pesar de ser el que obtuvo más votos, sino el partido B, ya que se impuso en 5 circunscripciones y, por lo tanto, tiene igual número de bancas. En segundo lugar, el partido A con 4, luego el D con 2 y, por último el C, con 1. Es interesante remarcar que si bien el partido C obtuvo el doble de votos que el partido D, obtiene, sin embargo, la mitad de las bancas que éste.

Observando los ejemplos hay que remarcar que es la fórmula electoral, y no el tipo de escrutinio, la que determina si un régimen electoral respeta o no la relación votos - bancas. Pero está claro que sólo a través de un escrutinio por lista es posible respetar esta relación. Es en un distrito por lista con RP donde la **proporcionalidad** puede variar. Cuanto más larga es la lista, mayor es la **proporcionalidad** dentro del distrito. Por el contrario, cuanto más corta es, menor es. Por ello, una provincia como Buenos Aires, donde se eligen 35 bancas en cada votación, es el distrito de la Argentina que refleja la mayor **proporcionalidad**. En cambio, provincias pequeñas como Jujuy, con seis diputados, tres en cada votación, reflejan en menor medida la relación votos - bancas. Por definición, el escrutinio uninominal ignora la **proporcionalidad** dentro de sus distritos. Pero, como veremos cuando estudiemos el tamaño de las circunscripciones, muchos distritos pequeños con un escrutinio uninominal pueden llegar a reflejar una **proporcionalidad** al contar la totalidad de los votos de un país.

El tipo de escrutinio no define en sí al **pluralismo político** de un sistema. Como ya observamos, esto está relacionado sobre todo con la fórmula electoral. Se

podría afirmar que el escrutinio por lista favorece el pluralismo ya que el uninominal, por definición, lo reduce, pero el ejemplo de los *grandes electores* en los Estados Unidos demuestra que en realidad la dimensión decisiva del régimen electoral es, en este aspecto, la fórmula electoral. El escrutinio por lista, con una fórmula de mayoría relativa, funciona de hecho como un bloque único e indivisible.

En cambio, el tipo de escrutinio es decisivo para el ***nivel de publicidad*** de los candidatos. En efecto, el escrutinio uninominal favorece al máximo el ***nivel de publicidad***. Hay una *cara visible* por partido político en cada circunscripción. Cada votante lo conoce y puede seguir su desempeño parlamentario y así juzgar en la próxima elección si merece la renovación. Es sabido como en los Estados Unidos, donde se aplica este método para la elección de senadores, la relación representante - representado es tan estrecha que ha debilitado fuertemente la disciplina partidaria. En cambio, la lista tiende a reducir el ***nivel de publicidad*** cuanto más extensa es. En la Provincia de Buenos Aires, el ***nivel de publicidad*** de la mayoría de los candidatos es mucho más bajo que en Jujuy. En las grandes listas, sólo son conocidos los primeros candidatos. Todos recuerdan que en 1997, cuando la Alianza entre la UCR y el Frente por un País Solidario (Frepasso) superó al Partido Justicialista (PJ) en el distrito bonaerense, las cabezas de lista eran Graciela Fernández Meijide y la esposa del entonces gobernador Eduardo Duhalde. Pero el resto de los candidatos eran poco conocidos. Esta baja importancia del ***nivel de publicidad*** debilita la relación representante - representado. En muchos casos, es casi nula: el votante no conoce a la mayoría de los candidatos por los que ha votado. Es por eso que el escrutinio por lista le da enorme poder a un partido político para determinar quienes ocuparán las bancas. El elector elige entre listas ya armadas y sólo debe aprobar o desaprobar a través de su voto.

Por esto, en muchos casos, podría inferirse que el distrito uninominal debilita a los partidos políticos, mientras que la lista los fortalece. El ejemplo es, una vez más, los Estados Unidos para la elección de senadores, donde la línea

ideológica del partido político juega un papel muy reducido. La refutación a este argumento se observa en Gran Bretaña, donde también hay distritos uninominales y, sin embargo, observamos un sistema donde se encuentran partidos sumamente disciplinados. Esto ha llevado a muchos autores a concluir que la influencia del régimen electoral sobre la estructuración de los partidos políticos no es tan directa como se suponía tradicionalmente.

Vale observar, en conclusión, que existe una tensión entre ***proporcionalidad*** y ***nivel de publicidad*** dentro un sistema electoral por lista con RP. Más larga es la lista, mayor es la ***proporcionalidad*** pero menor es el ***nivel de publicidad***. Nuestra propuesta, en ese sentido, buscará conciliar esta tensión.

Para solucionar los inconvenientes de los dos tipos paradigmáticos de regímenes electorales, RP por lista y mayoría relativa uninominal, se han creado muchas formas mixtas, como el *panachage*. Por ejemplo, en Australia, se utiliza el *voto alternativo*, un tipo de escrutinio uninominal que combina elementos del de lista. En este sistema, los electores deben señalar a sus candidatos individuales por orden de preferencia (cada partido presenta un candidato). Si ningún candidato llegase a la mayoría absoluta, aquel que obtuviera el número más bajo de primeras preferencias es eliminado y las boletas donde figura en primer lugar se transfieren a las preferencias de segundo nivel. Esta operación se repite hasta que algún candidato obtenga la mayoría absoluta.

Otro tipo mixto es el del *voto personal transferible*, utilizado en Irlanda, para la elección del Senado australiano y en el Legislativo unicameral de Malta. Se diferencia del sistema de listas en que los electores votan a candidatos individuales en lugar de hacerlo a listas de partido. Los votantes ordenan a los candidatos según su gusto creando así su propia lista. El procedimiento para determinar el ganador es ligeramente más complicado que el *voto alternativo*, ya que hay dos tipos de transferencia del voto: primero, los votos sobrantes que no necesitan los candidatos que ya tiene la cuota mínima requerida para su elección son transferidos a los siguientes candidatos mejor ubicados; segundo, el candidato más

flojo es eliminado y sus votos son transferidos de la misma manera. Esta operación se repite hasta que estén ocupadas todas las bancas. Este sistema es a menudo alabado porque combina las ventajas del escrutinio uninominal, alto **nivel de publicidad**, con los del régimen por lista con RP, **proporcionalidad** y **pluralismo político**.

En Japón, en cambio, se utiliza el *voto personal intransferible*. Cada elector dispone de un voto para ser depositado a favor de un candidato dado en un distrito plurinominal, saliendo elegidos los candidatos que obtienen más votos. El *voto personal intransferible* posibilita que las minorías obtengan representación. Por ejemplo, en un distrito de cinco representantes, un candidato minoritario tiene garantizada su elección con alrededor de un quinto de los votos. Esto favorece así el **pluralismo político** y un elevado **nivel de publicidad** ya que se vota a un solo candidato pero, en cambio, no garantiza una **proporcionalidad** global. Por ejemplo, en el caso del distrito de cinco representantes, no se refleja la diferencia de votos entre los cinco candidatos electos. Si el primero sacara el 60% y el quinto el 5%, esta gran disparidad no se vería en el parlamento.

El caso más famoso de régimen electoral mixto es, sin dudas, el de Alemania, que ha sido muy reconocido por varios teóricos por la estabilidad de la democracia a partir de 1949 en contraposición al funesto recuerdo de la República de Weimar que desembocó en el Tercer *Reich* nazi. El sistema alemán se denomina *régimen proporcional personalizado*. La mitad de los diputados para la Cámara baja, el *Bundestag*, son electos por RP con listas de partidos (los distritos fueron primero a nivel región, *Länder*, y luego, a partir de 1957, a nivel nación) y la otra mitad, por sistema de mayoría relativa uninominal en pequeñas circunscripciones. A partir de 1953, cada elector efectúa dos votos, el primero para el candidato individual, el segundo para la lista partidaria. Por lo general, los electores votan al candidato del partido que apoyaron (no realizan un voto separado, un *split vote*). Al ser decisivo el segundo voto para la composición del parlamento, las listas con RP, el régimen respeta bastante la **proporcionalidad** para los partidos que llegan a pasar el

elevado umbral de 5%, otra medida para evitar el ingreso de partidos extremistas al *Bundestag* luego de la experiencia nazi.

Por último, otro ejemplo mixto es el denominado *ley de lemas*. Puede haber distintos candidatos por lema (por lo general un lema es un partido político) pero, para determinar un ganador, se suma al candidato más votado de cada lema la totalidad de los votos obtenidos por cada uno de los sublemas. Como lo marca Ferreira Rubio, es sistema es uno de doble voto simultáneo y acumulativo. “Esto es así porque el elector, cuando vota está manifestando una doble voluntad; está votando a favor de un determinado partido o lema y, simultáneamente, está expresando su voluntad de apoyo a una de las listas de candidatos que presenta cada lema”<sup>5</sup>. Esto puede llevar a casos donde el ganador no es el candidato más votado. Imaginemos por ejemplo, una elección donde se presentan dos lemas o partidos, Amarillo y Rojo, con distintos candidatos y los siguientes resultados:

Cuadro 4

Lema Amarillo	Lema Rojo
Carlos (600 votos)	Juan (250 votos)
Martín (100)	Pedro (150)
	José (130)
	María (180)
Total: 700	Total: 710

El candidato más votado, por lejos, es Carlos, del lema Amarillo, con 600 votos. Con menos de la mitad de los sufragios, el más votado por el lema Rojo es Juan, con 250. Sin embargo, a pesar de esta gran diferencia de 350 votos, el ganador es Juan ya que el lema Rojo obtuvo 10 votos más que el Amarillo. Este régimen electoral lleva a la nociva consecuencia de un fraccionamiento de las candidaturas por lema debilitando así a los partidos políticos. Está el recuerdo de la provincia de Tucumán, donde una considerable porción de la población era candidata a algún

---

<sup>5</sup> Ferreira Rubio, Matilde. La ley de lemas y sus efectos en Los Sistemas Electorales, sus Consecuencias Políticas y Partidarias (comp.), Buenos Aires, FUCADE, 1990, p. 41.

cargo gracias a la gran cantidad de sublemas. El votante, al ingresar al cuarto oscuro, se encontraba con decenas de sublemas.

### 3) Tamaño del distrito

El tamaño de los distritos electorales se define por el número de representantes por circunscripción, y por lo tanto de votantes, no por sus dimensiones geográficas. La Ciudad de Buenos Aires, con sus 22 diputados es un distrito mayor que el de Santa Cruz, con cinco. Las consecuencias del tamaño del distrito son bien diferentes si se trata de un RP por listas o de uno de mayoría relativa uninominal.

Vale observar que la delimitación de un distrito es una tarea sumamente importante y con consecuencias determinantes para una elección. No son pocos los casos de gobernantes que *dibujaron* distritos para ganar. Esto se denomina *Gerrymandering*, en honor a uno de los primeros en utilizar estas tácticas. En la Argentina, está el recuerdo de las elecciones de 1951 donde Perón construyó circunscripciones geográficamente manipuladas para vencer en la Capital Federal. Analizando el cuadro 3, el partido A podría cambiar los límites de la circunscripción 3 (donde gana holgadamente) y los de la 2 y la 4 (donde pierde por poco), para vencer en las tres.

#### a) En RP por listas

La magnitud del distrito tiene una incidencia muy grande en la **proporcionalidad**. En el caso de RP por listas, cuanto mayores son los distritos, mayor es la **proporcionalidad**. Un distrito que abarque todo el país es óptimo en este sentido. Alemania, a partir de 1957 es un ejemplo en el caso del segundo voto. Otros dos son Israel y los Países Bajos.

Lo mismo sucede en cuanto al ***pluralismo político***. Cuando mayor es el tamaño del distrito más chances de acceso tienen las fuerzas minoritarias ya que la proporción de votos necesarios para ingresar es menor que en un distrito pequeño. En un distrito como la Provincia de Buenos Aires, con 35 diputados, es menor la cantidad de votos necesarios para ser electo que en uno como el de Jujuy.

La tendencia es inversa en el caso del ***nivel de publicidad***. Cuanto más grandes son los distritos, más largas son las listas y, por lo tanto, es menor la capacidad de un elector de conocer a todos los candidatos del partido político por el cual va a votar. ¿Algún elector bonaerense puede jurar que conoce los 35 candidatos de su partido?

Por lo tanto, en un RP por listas, cuanto más grande es el distrito, mayor es la ***proporcionalidad*** y el ***pluralismo político*** pero menor es el ***nivel de publicidad***.

#### b) En régimen de mayoría relativa uninominal

En el caso de un régimen de mayoría relativa uninominal, la situación es bien distinta. Cuanto mayor es el tamaño del distrito, menor es la ***proporcionalidad***. Por ejemplo, la elección para presidente de la nación alcanza el nivel de ***proporcionalidad*** más bajo posible, un hombre representa a todos los habitantes. En cambio, cuanto más distritos pequeños tenemos, mejor es reflejada la ***proporcionalidad*** siendo el máximo ideal un distrito por persona. Esto hace que en los países que se usa el sistema de mayoría relativa uninominal para la elección de diputados, los tamaños de las circunscripciones sean más pequeños que aquellos que usan el RP por lista. La composición de un parlamento debe reflejar, en lo mejor de lo posible, la composición de las opiniones de una sociedad. En síntesis, la reducción del tamaño del distrito en el caso de la mayoría relativa uninominal favorece la ***proporcionalidad***.

Esta última afirmación puede ser refutada en los países donde cierta población con cultura común está concentrada en una pequeña parte del territorio. En Gran Bretaña, los partidos escoceses o galeses consiguen una

sobrerrepresentación al ganar en la mayoría de las circunscripciones de sus respectivas regiones, en oposición a la situación del partido Liberal que representa a un electorado de 15% uniformemente repartido en la nación y que, por lo tanto, vence en muy pocas de las circunscripciones.

El *pluralismo político* se beneficia también con pequeños distritos, en el caso de la mayoría relativa uninominal, por dos razones. Primero, porque es más fácil concurrir a elecciones ya que los requerimientos oficiales para presentarse como candidato son más accesibles. Segundo, porque es más fácil ganar la elección ya que la cantidad de personas a convencer es menor que en un gran distrito por lo que los recursos necesarios son más bajos para realizar la campaña. En la Argentina previa a los eventos de diciembre del 2001, en las elecciones presidenciales sólo podían ganar candidatos de la Alianza o del PJ. En cambio, en los municipios pequeños pueden imponerse partidos vecinales o pequeños partidos provinciales o nacionales. Por ejemplo, en Rosario gobierna el Partido Socialista Popular, un pequeño partido nacional. Por lo tanto, la reducción del tamaño de distrito en el caso de la mayoría relativa uninominal favorece al *pluralismo político*.

Si bien el tamaño del distrito no incide directamente en el *nivel de publicidad*, ya que un elector conoce tanto al candidato a presidente, como al gobernador y al intendente, la relación representante – representado sí se ve modificada. Es muy claro que un parlamentario está más cerca de sus representados en un pequeño distrito que en uno grande. Es por eso que los pequeños distritos en general, más aún en el caso de mayoría relativa uninominal que en el de RP por listas, tienen la negativa consecuencia de llevar a un localismo y una pérdida de visión nacional de ciudadano. Se discuten sobre “las consideraciones de campanario”<sup>6</sup>, como lo denomina Duverger, y no los grandes temas nacionales. Esto tiene consecuencias interesantes. El elector, en este caso, prioriza al hombre sobre el partido, al defensor de los intereses locales por sobre la

---

<sup>6</sup> Duverger, Maurice. Los Partidos Políticos, México, FCE, 1979, p. 410.

ideología que pueda tener una organización nacional. Esto es claro en los Estados Unidos, donde a un elector le interesa primero la elección a representantes, equivalente a diputados, luego a senador y, por último, a presidente de la nación.

En síntesis, en un régimen de mayoría relativa uninominal, cuanto más pequeño es un distrito, mayor es la *proporcionalidad* y el *pluralismo político* y se ve favorecida la relación representante – representado.

#### 4) Umbral electoral

A fin de evitar el ingreso de partidos extremistas al parlamento y facilitar la gobernabilidad, la mayoría de los países que tienen distritos de amplitud nacional con RP han establecido umbrales mínimos de representatividad. Estos porcentajes mínimos pueden variar; los hay bajos, como el 1% en Israel y el 0,67% en los Países Bajos; intermedios, como el caso argentino con el 3% y elevados, con el 4% en Suecia y el 5% en Alemania.

Es obvio que un elevado umbral electoral reduce el *pluralismo político*. Varios autores han demostrado como al umbral real hay que sumarle uno psicológico. Al ver que su partido preferido no llega a un determinado umbral, un votante puede verse forzado, para no desperdiciar su voto, ha votar a los grandes partidos. Este razonamiento, multiplicado en varios electores de pequeños partidos, reduce aún más sus chances que las que de por sí lo haría el umbral. En Alemania, por ejemplo, tuvo un formidable efecto reductor de 13 a cuatro partidos políticos en los '90: la coalición entre socialcristianos y demócrata cristianos, contados en la bibliografía como un solo partido, el histórico partido socialdemócrata – el SPD –, los liberales y los verdes que consiguieron representación nacional en 1983. Por el contrario, cuando reducimos el umbral, más partidos ingresan al parlamento. Recordemos que en las elecciones del mayo

del 2000 en la Ciudad de Buenos Aires no hubo umbral electoral permitiendo el ingreso de una enorme cantidad de partidos a la Legislatura.

También es claro que el aumento del umbral electoral reduce la **proporcionalidad**. En Alemania o Suecia, por ejemplo, puede darse el caso de muchos partidos minoritarios que no obtengan ingreso al Parlamento. Si en las elecciones porteñas se hubiera aplicado el 5% alemán, alrededor del 10% de la población no habría tenido su representación, ya que hubo en promedio, cinco partidos con un 2%. Una elección a nivel nacional con RP y sin umbral electoral es el escenario ideal para una máxima **proporcionalidad**.

#### 5) Estructuración de la boleta de voto

Douglas W. Rae propone una nueva dimensión para el estudio de un régimen electoral que él denomina “estructuración de la boleta de voto”. Las boletas pueden ser de partidos u ordinales. Las primeras “precisan que el elector dé su mandato a uno o más candidatos de un solo partido”, mientras que las boletas de voto ordinales permiten al elector “dividir su mandato entre partidos o entre candidatos de diferentes partidos”<sup>7</sup>.

Esta dimensión coincide en gran medida con la fórmula electoral y el tipo de escrutinio. Los sistemas de *mayoría relativa uninominal* y los *de voto personal intransferible* tienen, por definición, una estructuración de la boleta de voto por partidos. El *voto alternativo* y el *voto personal transferible* son ordinales, de boleta única, lo mismo que el sistema mixto francés cuando hay que acudir a una segunda vuelta. El único sistema electoral que puede tener boletas de cualquiera de los dos tipos es de listas de RP, aunque casi siempre son de partidos. Sólo en Suiza y en Luxemburgo puede el elector repartir su voto entre más de una lista, mientras que en los demás sistemas de RP los electores no pueden votar más que

una lista de partido o a candidatos de diferentes formaciones. En Argentina, por ejemplo, la boleta de voto es de partido.

Las boletas ordinales permiten un mayor *pluralismo político*. El elector puede armar su propia lista y elegir candidatos de diferentes partidos, facilitando el acceso de líderes carismáticos de pequeños partidos. En contrapartida, los partidos se debilitan. Al competir por el apoyo de un elector, un candidato se ve tentado a competir, no sólo con las listas adversarias sino con los mismo compañeros de lista, debilitando la disciplina de un partido en el parlamento. En ese sentido, las boletas de partidos favorecen la disciplina partidaria.

Las boletas ordinales favorecen el *nivel de publicidad* de los candidatos. Un elector conoce, idealmente, a cada candidato que ha apoyado ya que tenía la posibilidad de remover a cada uno. En la práctica, un elector elige los primeros lugares de una lista. Por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires, jamás un elector decidiría cada uno de los 35 lugares de la lista. Sin embargo, el *nivel de publicidad* sigue siendo mayor que en el caso de boleta de partidos.

---

<sup>7</sup> Rae, Douglas, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Conn., Yale University

## 6) Resumen

Cuadro 5

	<i>Proporcionalidad</i>	<i>Pluralismo político</i>	<i>Nivel de publicidad</i>
1. Fórmula electoral			
• Mayoría relativa	NO	NO	SÍ
• Proporcional	SÍ	SÍ	NO
2. Tipo de escrutinio			
• Uninominal	NO	-	SÍ
• Listas	SÍ	-	NO
3. Tamaño del distrito			
• Grande			
* Mayoría relativa uninominal	NO	NO	NO
* RP por listas	SÍ	SÍ	NO
• Pequeño			
* Mayoría relativa uninominal	SÍ	SÍ	SÍ
* RP por listas	NO	NO	SÍ
4. Umbral electoral			
• Alto	NO	NO	SÍ
• Bajo	SÍ	SÍ	NO
5. Estructuración de la boleta de voto			
• Ordinal	-	NO	SÍ
• Partidos	-	NO	SÍ

Observamos que hay varias dimensiones de un régimen electoral: la fórmula electoral, el tipo de escrutinio, el tamaño del distrito, el umbral electoral y la estructuración de la boleta de voto. En cada una de ellas, hay distintas consecuencias en la *proporcionalidad*, el *pluralismo político* y el *nivel de publicidad* que pueda tener un régimen electoral. Por eso es que la conformación de un sistema electoral es una formidable arma política. “No existe régimen

electoral neutro, todo régimen electoral beneficia a alguien y perjudica a otro, todo régimen electoral es puesto para beneficiar a alguien o es colocado para perjudicar a otro alguien. No existe la asepsia en materia de regímenes electorales”<sup>8</sup>.

.

---

<sup>8</sup> Vanossi, Jorge, No existe sistema electoral inocente en Los Sistemas Electorales, sus

## Capítulo II – El régimen electoral de distrito sexanomial

### 1) La propuesta teórica

Luego haber revisado los distintos enfoques teóricos acerca de los regímenes electorales, es conveniente pasar a explicar y detallar el eje de nuestra propuesta, el *Régimen Electoral de Distrito Sexanomial*.

Como su nombre, proveniente del latín *sex* que significa “seis”, lo indica, en el distrito sexanomial se eligen seis representantes. Este número no es fruto del capricho o del arbitrio sino que halla su fundamento en la resolución de la tensión entre las tres variables, a nuestro criterio las más importantes para la reforma del régimen electoral: ***pluralismo político, proporcionalidad, y nivel de publicidad***. En base a estos tres conceptos analizaremos y pondremos a prueba el **distrito sexanomial** y sus consecuencias en la representación.

El ***pluralismo político*** es un valor de la democracia que debemos resguardar, para que el debate entre las fuerzas políticas sea rico y fructífero. Muchas veces en pos de la gobernabilidad se han creado mayorías artificiales, asumiendo que gobernabilidad significaba relegar el debate y limitar las voces disidentes para no tener que consensuar con ellas, socavando la misma noción de democracia. La gobernabilidad debe ser entendida como la capacidad real de un gobierno de generar consensos en una democracia plural. La sobrerrepresentación de las mayorías o la creación de mayorías parlamentarias artificiales, empuja, en algunos casos<sup>9</sup> a la oposición a expresar sus demandas por vías extra institucionales que terminan debilitando el marco institucional establecido, como claramente lo demuestran los eventos de diciembre de 2001 y enero de 2002.

Este proceso está relacionado con la ***proporcionalidad***, debido a que se refiere al alejamiento por parte de las estructuras de representación de la real repartición de fuerzas en la sociedad, lo que socava la legitimidad de un gobierno

---

Consecuencias Políticas y Partidarias (comp.), Buenos Aires, FUCADE, 1990, p. 19.

y en consecuencia su capacidad de gobernar. Otro aspecto positivo de éste modelo de régimen electoral es que otorga mayor posibilidad real de acceso a las fuerzas políticas menores. En aquellos distritos electorales donde la aplicación del modelo sexanomial implique la reducción de su tamaño actual, la campaña reduce también su dimensión territorial y permite a listas de fuerzas electorales pequeñas obtener un *nivel de publicidad* alto con recursos bajos y una estructura organizativa pequeña.

En éste sentido el **distrito sexanomial** permite un mayor *pluralismo político* al garantizar el ingreso de un representante de la tercera fuerza, por lo menos, en la mayoría de los distritos.

La superioridad del **distrito sexanomial** frente a distritos de menor tamaño radica en que estos últimos, sacrifican *pluralismo político*. En un distrito en el que, por ejemplo, se eligiesen cuatro representantes, el *pluralismo político* sería menor ya que las posibilidades de ingreso de una tercera fuerza estarían severamente limitadas. La superioridad del **distrito sexanomial** es notoria también frente a distritos de mayor tamaño, ya que éstos sacrifican el *nivel de publicidad*, como veremos a continuación, al tener que ser mayores las listas de candidatos.

El *nivel de publicidad* es una variable crucial en la Argentina de hoy. Las largas listas, que en la Argentina han sido utilizadas frecuentemente para el clientelismo en la actividad partidaria, han caído en un descrédito total y son víctimas de ataques constantes desde el periodismo, las organizaciones no gubernamentales e, incluso, desde el interior de algunos partidos políticos. Este alejamiento entre representantes y representados ha sido uno de los factores que ha potenciado el descrédito de los partidos políticos, provocado esencialmente por la actual situación socioeconómica que vive el país. En las largas listas argentinas de los distritos mayoritarios, que en definitiva, deciden la repartición de los diputados de una inmensa parte del parlamento, el *nivel de publicidad* es

---

<sup>9</sup> Ver Huntington, Samuel. El orden político en las sociedades en cambio, Buenos Aires, 1980.

realmente mínimo. Muy pocos electores conocen a los candidatos más allá del cuarto o quinto lugar de la lista. En la Provincia de Buenos Aires no es aventurado decir que 25 parlamentarios pueden ingresar gracias al carisma y apoyo que reciben de los primeros de la lista. Hay que aclarar que muchos candidatos desconocidos a gran escala son líderes barriales que realizan un trabajo importante en las elecciones. Esta situación debe ser transformada o el debilitamiento de la democracia se acentuará. Los ciudadanos deben reencontrarse con sus medios de canalización legítimos de demandas, los partidos políticos, sobre todo en las condiciones de enorme desigualdad social que sufre nuestro país.

La instrumentación de distritos sexanominales aumenta considerablemente el *nivel de publicidad* de las listas de candidatos al reducirlos a seis; la capacidad del elector de conocerlos a todos es mucho mayor con respecto de las largas listas de los mayores distritos del país. Aún así creemos que el *nivel de publicidad* de una lista de seis candidatos continúa siendo bajo. Es por este motivo que creemos que las listas presentadas por cada partido político deben ser de cuatro candidatos en los distritos sexanominales.

La elección de este número tampoco es arbitraria. En primer lugar, el conocimiento de cuatro candidatos es altamente posible y sensiblemente mayor en comparación con una lista de seis candidatos. Segundo, la lista de cuatro candidatos no perjudica la *proporcionalidad* de la representación ya para obtener la quinta banca habría que obtener por lo menos el 83% de los votos, proporción altamente improbable. Tercero, cuatro representantes sobre un total de seis representan  $2/3$  sobre el total, proporción que, en terminología jurídica, se denomina *mayoría especial o calificada*, debido a que la Constitución Nacional de la República Argentina la solicita para la toma de las decisiones más importantes. Con una mayoría calificada se puede gobernar sin la necesidad de buscar consenso otras fuerzas políticas.

En síntesis, el acierto del **distrito sexanominal** con lista de cuatro candidatos es asegurar un elevado *nivel de publicidad* al mismo tiempo que permite el

***pluralismo político*** de la cámara de representantes, respetando a su vez la ***proporcionalidad***.

Es importante tratar el tema de las listas de candidatos. La existencia de listas de candidatos en el modelo que estamos presentando, en lugar de distritos uninominales, tiene como objetivo evitar los fuertes personalismos y fortalecer a los partidos políticos como canales de propuesta de proyectos colectivos. Las candidaturas individuales relegan las ideas a un segundo plano y las campañas degeneran en discusiones que tienen como ejes cuestiones particulares de los candidatos. La importancia de la lista de candidatos en nuestra propuesta radica en que esta fortalece el protagonismo de los partidos políticos al ser estos los que eligen a sus candidatos, y no a la inversa. Los partidos políticos son una porción mucho menor del sustento de las candidaturas individuales que de las candidaturas por lista. Por estos motivos un candidato individual es mucho más vulnerable a las presiones externas que una lista de candidatos. Como bien escribió Duverger, “Detrás de un candidato, hay siempre una organización al menos embrionaria, para apoyarlo en su campaña: comité electoral, periódico, apoyo financiero, propagandistas y *supporters*. [...] otras organizaciones, distintas a los partidos, pueden intervenir en la lucha electoral, considerando como ‘organizaciones’ a las grandes fortunas privadas”<sup>10</sup>.

En este sentido sostenemos también que sólo los partidos políticos deben estar habilitados para la presentación de listas de candidatos, ya que son las únicas organizaciones que en la lucha de poder son sometidas al voto popular. Es importante destacar que para un correcto funcionamiento del sistema de partidos la democratización interna de estas organizaciones es indispensable.

---

<sup>10</sup> Duverger, Maurice, Los Partidos Políticos, México, FCE, 1979, p. 385.

## 2) El Régimen Electoral de Distrito Sexanominal frente a otros tipos de regímenes electorales

Previo a la aplicación concreta del distrito sexanominal a nuestro país, es productivo realizar una comparación, en base a las cinco dimensiones propuestas en la primera sección, con los regímenes electorales para la elección de representantes legislativos nacionales vigentes en otros países considerados modelos: Gran Bretaña, Australia, Japón y Alemania.

Sobre la fórmula electoral, el *Régimen Electoral de Distrito Sexanominal* es por RP. El tipo de escrutinio es por listas de cuatro candidatos a pesar de que, como hemos señalado, el tamaño de los distritos es de seis representantes. No hay umbral electoral y la estructuración de la boleta de votos es de partidos.

### Gran Bretaña

El sistema electoral anglosajón consiste principalmente en una fórmula electoral de mayoría relativa con tipo de escrutinio uninominal, pequeños distritos y boletas de partidos. Por estas características, como hemos visto tiene una baja **proporcionalidad** y un reducido **pluralismo político**, en contrapartida a una elevado **nivel de publicidad**. Las ventajas del **distrito sexanominal** por sobre este esquema radican en que manteniendo un alto **nivel de publicidad**, lo supera sensiblemente en **proporcionalidad** y **pluralismo político**.

### Australia

El sistema electoral australiano, denominado *voto alternativo*, como ya hemos visto es un régimen híbrido, que no es proporcional en cuanto a las primeras preferencias. Lo que de hecho produce este régimen electoral es la legitimación del bajo **pluralismo político**, al obligar a las minorías a plegarse a las mayorías a la hora de definir el representante del distrito, a través del mecanismo de transferencia. En cambio, el régimen electoral sexanominal permite la

representación de las minorías gracias a la cantidad de representantes elegidos en cada distrito, ventaja que tienen los escrutinios por lista por sobre los uninominales.

### Japón

El régimen electoral nipón es llamado *voto personal intransferible*. Como hemos visto, tiene un alto **nivel de publicidad**, al ser las candidaturas individuales, y un alto **pluralismo político**, pero directamente no tiene en cuenta la **proporcionalidad**, lo que desemboca en una arbitraria sobre o subrepresentación de cada uno de los partidos políticos. En cambio, el sistema sexanomial permite el **pluralismo político** sin sacrificar la **proporcionalidad**, ni el **nivel de publicidad**.

### Alemania

El régimen alemán, que ya analizamos, considerado como uno de los mejores modelos del mundo al combinar las ventajas del régimen de mayoría relativa uninominal y del de RP, no logra solucionar el problema del bajo **nivel de publicidad** de los representantes en el caso del segundo voto. Este defecto no es compartido por el esquema de distritos sexanomiales, ya que como hemos demostrado la lista de 4 candidatos propuesta tiene un **nivel de publicidad** mayor.

Estos cuatro regímenes que acabamos de comparar tienen todos una característica común, son de candidaturas individuales. Acabamos de analizar las ventajas que creemos que el **distrito sexanomial** tiene frente a este tipo de regímenes. Para comparar nuestro modelo con los regímenes electorales de RP por listas, utilizaremos el caso argentino, que analizaremos a continuación.

### **Capítulo III – La aplicación a la Argentina del *Régimen Electoral de Distrito Sexanomial***

#### 1) Análisis del régimen electoral actual para la elección de diputados nacionales en la Argentina

En base a las dimensiones que ya hemos utilizado para el análisis de los regímenes de otros países, estudiaremos el régimen electoral argentino vigente para la elección de diputados nacionales. Desde el punto de vista de la fórmula electoral se utiliza la RP con escrutinio por listas. El umbral electoral es del 3%. La estructuración de la boleta de voto es de partidos. El tamaño de los distritos, que se determina idealmente en función de la población, se halla distorsionado actualmente por la ley 22.847 a través de tres disposiciones. La primera establece la asignación básica de tres diputados por provincia, que se suman a los que por la cantidad de habitantes le corresponden a cada una de ellas. La segunda determina que ningún distrito puede tener menos de cinco bancas. Y la tercera instituye que ninguna provincia puede tener menos representantes de los que poseía antes del golpe de Estado de 1976. Otro factor de distorsión del tamaño de los distritos es el hecho que la composición de la cámara no se halla actualizada desde el censo de 1980.

Además de distorsionar el tamaño idealmente proporcional de los distritos, esta ley repercute también en la garantía constitucional de la igualdad del voto. Por ejemplo, la relación entre representados y representantes en la provincia de La Rioja es de 56.037 frente a 171.711 de la provincia de Córdoba. Esto demuestra que hay una gran desigualdad en cuanto al valor que tiene los votos en los distintos distritos. Por estos motivos varios autores tildan a esta ley de inconstitucional<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Ver: Ferreira Rubio, Delia M. y Jackish, Carlota; El sistema electoral en la Argentina, en: Jackish, Carlota (compiladora), Sistemas electorales y sus consecuencias políticas, Buenos Aires, KAS-Ciedla, 1997.

## 2) Limitaciones y ajustes

Antes de comenzar a describir de qué manera creemos que es más adecuada la instrumentación del régimen electoral de distritos sexanominales para la elección de diputados nacionales en Argentina, es necesario enumerar las limitaciones objetivas con las que debemos lidiar:

- La distribución demográfica desigual. Este es el principal escollo a superar por nuestro modelo. Según datos del INDEC, la provincia de Buenos Aires acumula hoy el 38,4% de la población del país, frente al apenas 0,3% de la provincia de Tierra del Fuego. Teniendo en cuenta la relación actual habitantes – Cámara de Diputados, con 257 representantes, a Buenos Aires le corresponderían 99 diputados, mientras que a Tierra del Fuego solamente 1.
- La imposibilidad de crear distritos electorales *supra* provinciales, es decir que superen las fronteras provinciales, por motivos históricos y de identidad federal.
- La imposibilidad de aumentar en forma desmedida la cantidad de bancas de la Cámara de Diputados debido al aumento presupuestario que el Congreso requeriría.
- La viabilidad parlamentaria de la propuesta, es decir, la posibilidad real de que este proyecto obtenga el consenso necesario en el Congreso de la Nación para ser llevado a la práctica.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, aplicar el régimen electoral de distritos sexanominales es todo un desafío que trataremos de superar haciendo más flexible el modelo teórico para poder adaptarlo a la compleja realidad argentina.

Existe en todo territorio un pequeño margen de sobre o subrepresentación ya que es imposible mantener la misma relación entre representantes y representados entre los diferentes distritos. En este aspecto, la situación argentina es en extremo complicada. Existe una enorme brecha poblacional entre varias provincias. Partiendo de la base de la relación que de hecho se da hoy en la Cámara de Diputados entre bancas y votos, que es de 144.093 habitantes por banca, la construcción de distritos sexanominales implicaría que el tamaño de muchos distritos supere las fronteras de sus respectivas provincias, ya que hoy en día muchas provincias no tienen la cantidad suficiente de habitantes para llegar a seis representantes. Ya hemos dicho que este tipo de distritos supra provinciales es inviable porque va en contra de las identidades provinciales y, por ende, del espíritu federal de la Argentina.

Las soluciones al problema de las provincias poco pobladas que surge en la aplicación del régimen sexanomial pueden ser dos. Por un lado, se puede aplicar rígidamente el modelo sexanomial acentuando la sobrerrepresentación de estas provincias; o, en cambio, se puede disminuir la cantidad de bancas en juego en aquellos distritos sobrerrepresentados, en detrimento del *pluralismo político* y de la *proporcionalidad*. Dada la extrema sobrerrepresentación actual, hemos decidido tomar el segundo camino.

Optar por la flexibilización del modelo sexanomial implica conservar su espíritu. Privilegiar la adecuada representación de los distritos en la Cámara de Diputados habría exigido asignar la cantidad de bancas que corresponden a cada provincia según su cantidad de habitantes, por ejemplo, una a Tierra del Fuego, dos a la Rioja, tres a La Pampa, cuatro a Formosa y cinco a Jujuy. Pero esta postura choca un detrimento del *pluralismo político* y de la *proporcionalidad* en cada distrito, así como con una larga tradición de sobrerrepresentación de las provincias escasamente pobladas, a la que estas no estarán dispuestas a renunciar. Por este motivo esta sobrerrepresentación no puede ser anulada por completo, pretenderlo sería un academicismo absurdo, pero sí reducida.

Creemos que para que la reforma que proponemos sea medianamente exitosa, las provincias cuya representación fue sobredimensionada por la ley 22.847, deben ser llevadas a por lo menos cuatro representantes, o sea uno menos de los que actualmente poseen en virtud de las disposiciones de dicha ley. Un distrito de menos de cuatro representantes sacrificaría excesivamente ***el pluralismo político*** y la ***proporcionalidad***.

El resultado de esta versión *aggiornada* para la Argentina, da cómo resultado la existencia de distritos cuatri y quincuanominales para aquellos distritos cuya población no sea suficiente para llegar al distrito sexanomial. El resto de las provincias podrán ser divididas en la cantidad de distritos sexanominales que el tamaño de su población requiera. Así, en definitiva, el número de representantes por distritos será de 4, 5, 6, 12, 18 y en adelante.

La inquietud que surge inmediatamente en las provincias de más de un distrito sexanomial, es la forma en que se delimitarán geográficamente estas circunscripciones. Para evitar que los distritos tomen formas antojadizas con el fin de beneficiar a alguna fuerza electoral específica, el *Gerrymandering*, creemos que los criterios tienen que ser claros. Más específicamente sostenemos que estos deberán ser tres: distribución equitativa de la población, identidad cultural y cohesión geográfica. El criterio de distribución equitativa de la población es el más importante y es el que debe prevalecer en caso de conflicto con los otros dos. El objetivo de este criterio es evitar que dentro de una misma provincia se produzca un desbalance poblacional entre sus distritos. La identidad cultural es una segunda variable a tener en cuenta. Según las características particulares de cada provincia, se determinarán los distintos límites posibles: Norte – Sur, Este – Oeste, Capital – Provincia, etc. Por último el criterio de cohesión geográfica implica que las circunscripciones sean compactas y no hermanen regiones distantes. Este último criterio busca evitar específicamente el *Gerrymandering*.

Sin entrar en un debate exhaustivo que no sería pertinente, creemos que no es necesaria hasta aquí<sup>12</sup> la reforma de la Constitución Nacional (CN) para llevar a la práctica el modelo sexanomial que proponemos. Es un acalorado debate entre constitucionalistas, que tampoco detallaremos en este lugar, la interpretación del artículo 45 de la CN que establece que la elección de diputados nacionales se realizará “a simple pluralidad de sufragios”. Nosotros adherimos con la postura que sostiene que el objetivo de la norma es evitar la instrumentación de regímenes electorales de mayoría relativa<sup>13</sup>, por lo que nuestro modelo no la contradice.

En otro aspecto relacionado con este tema, la CN también establece, en su artículo 50, que la Cámara de Diputados “se renovará por mitad cada bienio”. La renovación parlamentaria representa un desafío para este modelo. En un distrito sexanomial la elección es de los seis diputados, no de la mitad, porque se desvirtuarían todas las ventajas de este modelo de otra manera. Se podría, a modo de solución alternativa, rotar las elecciones entre distritos. Por ejemplo, podemos, en una provincia con 12 diputados, y por lo tanto con dos distritos, D1 y D2, alternar las elecciones. Primero se vota en D1, dos años después en D2, luego en D1 y así sucesivamente. Esta salida tiene la enorme ventaja de respetar el art. 50 de la CN. Se pueden tomar todos los distritos en el país y, a través de un sorteo, dividirlos en dos grupos, siguiendo la misma lógica que con D1 y D2. Pero esta solución tiene, a nuestro juicio, un defecto grave. Si bien respeta la CN evitando así su reforma, en la práctica las elecciones parlamentarias en un distrito se realizarían cada cuatro años. Esto es sin dudas un tiempo excesivamente largo; los ciudadanos deberían esperar demasiado para volver a expresarse a través de su arma más importante, el voto. Por ello, lamentablemente, la solución que elegimos no respetará el art. 50 de la CN haciendo necesaria la reforma constitucional para llevar a la práctica el modelo sexanomial.

---

<sup>12</sup> Ver más adelante la discusión sobre el problema de la renovación parlamentaria.

<sup>13</sup> Ver: Ferreira Rubio, Delia M. y Jackish, Carlota; El sistema electoral en la Argentina, en: Jackish, Carlota (compiladora), Sistemas electorales y sus consecuencias políticas, Buenos Aires, KAS-Ciedla, 1997.

Nuestra propuesta para la renovación parlamentaria está en imitar el modelo de los Estados Unidos de renovaciones totales cada dos años. Esto sin duda chocará con los intereses de algunos parlamentarios ya que acortará sus mandatos a sólo dos años en lugar de cuatro pero tendrá, por otro lado, la ventaja de acercar aún más los lazos entre representados y representantes y el control de los primeros sobre los segundos.

Una vez sorteados los problemas de aplicación del régimen electoral de distritos sexanominales, podemos pasar a su aplicación concreta en Argentina. En el siguiente cuadro figuran las estadísticas del régimen electoral actual, las cuales serán comparadas con las estadísticas de modelo sexanominal propuesto.

### 3) Aplicación a la Argentina

Antes cabe aclarar que todos los datos basados en población están realizados según las estimaciones del INDEC para el año 2000<sup>14</sup>. La base de representación tomada para designar las bancas es la que de hecho se da hoy en la Cámara de Diputados (población total/257), con el fin de no incrementar demasiado el número de representantes. El cuadro siguiente muestra la situación actual de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación.

---

<sup>14</sup> INDEC - CELADE 1996, Serie Análisis Demográfico 7.

Cuadro 8

	Población año 2000	Porcentaje sobre la población total (A)	Cantidad actual de bancas	Porcentaje actual en la cámara de diputados (B)	Porcentaje de representación <sup>15</sup> (columna B / columna A . 100)
Ciudad de Buenos Aires	3.046.662	8,2%	25	9,7%	118,3%
Buenos Aires	14.214.701	38,4%	70	27,2%	70,8%
Catamarca	318.147	0,9%	5	1,9%	211,1%
Córdoba	3.090.803	8,3%	18	7,0%	84,3%
Corrientes	921.933	2,5%	7	2,7%	108,0%
Chaco	951.795	2,6%	7	2,7%	103,8%
Chubut	448.028	1,2%	5	1,9%	158,3%
Entre Ríos	1.113.438	3,0%	9	3,5%	116,7%
Formosa	504.185	1,4%	5	1,9%	135,7%
Jujuy	604.002	1,6%	6	2,3%	143,8%
La Pampa	306.113	0,8%	5	1,9%	237,5%
La Rioja	280.198	0,8%	5	1,9%	237,5%
Mendoza	1.607.618	4,3%	10	3,8%	88,4%
Misiones	995.326	2,7%	7	2,7%	100,0%
Neuquén	560.726	1,5%	5	1,9%	126,7%
Río Negro	618.486	1,7%	5	1,9%	111,8%
Salta	1.067.347	2,9%	7	2,7%	93,1%
San Juan	578.504	1,6%	6	2,3%	143,8%
San Luis	363.345	1,0%	5	1,9%	190,0%
Santa Cruz	206.897	0,6%	5	1,9%	316,7%
Santa Fe	3.098.661	8,4%	19	7,4%	88,1%
Santiago del Estero	725.993	2,0%	7	2,7%	135,0%
Tierra del Fuego	115.538	0,3%	5	1,9%	633,3%
Tucumán	1.293.349	3,5%	9	3,5%	100,0%
TOTAL	37.031.802	100%	257	100%	

<sup>15</sup> El "porcentaje de representación" marca la medida en la que una provincia está sobre o subrepresentada, siendo el 100% la representación correcta.

Llevando lo antes expuesto a la práctica, vemos en el cuadro 9 la aplicación del distrito sexanomial en la Argentina y cómo se estructuraría el marco político institucional para la elección de diputados nacionales.

Cuadro 9

	Cantidad actual de diputados	Cantidad de diputados según el modelo sexanomial propuesto	Variación
Ciudad de Buenos Aires	25	24	-1
Buenos Aires	70	84	14
Catamarca	5	4	-1
Córdoba	18	24	6
Corrientes	7	12	5
Chaco	7	12	5
Chubut	5	4	-1
Entre Ríos	9	12	3
Formosa	5	4	-1
Jujuy	6	5	-1
La Pampa	5	4	-1
La Rioja	5	4	-1
Mendoza	10	12	2
Misiones	7	6	-1
Neuquén	5	4	-1
Río Negro	5	5	0
Salta	7	12	5
San Juan	6	5	-1
San Luis	5	4	-1
Santa Cruz	5	4	-1
Santa Fe	19	24	5
Santiago del Estero	7	6	-1
Tierra del Fuego	5	4	-1
Tucumán	9	12	3
Total	257	291	34

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, numerosas provincias ven reducida su cantidad de bancas. Notemos también el incremento de 34 diputados en el total. Este dato no es menor y da origen al Capítulo IV. Veamos que ocurre en términos relativos en el Cuadro 10.

Cuadro 10

	Porcentaje sobre la población total (A)	Porcentaje de la cámara actual	Porcentaje de la cámara con régimen de distrito sexanomial (B)	Porcentaje de representación con distrito sexanomial (columna B / columna A . 100)
Ciudad de Buenos Aires	8,2%	9,7%	8,2%	100,0%
Buenos Aires	38,4%	27,2%	28,7%	74,7%
Catamarca	0,9%	1,9%	1,4%	155,6%
Córdoba	8,3%	7,0%	8,2%	98,8%
Corrientes	2,5%	2,7%	4,1%	164,0%
Chaco	2,6%	2,7%	4,15%	157,7%
Chubut	1,2%	1,9%	1,4%	116,7%
Entre Ríos	3,0%	3,5%	4,1%	136,7%
Formosa	1,4%	1,9%	1,4%	100,0%
Jujuy	1,6%	2,3%	1,7%	106,3%
La Pampa	0,8%	1,9%	1,4%	175,0%
La Rioja	0,8%	1,9%	1,4%	175,0%
Mendoza	4,3%	3,8%	4,1%	95,3%
Misiones	2,7%	2,7%	2,1%	77,8%
Neuquén	1,5%	1,9%	1,4%	93,3%
Río Negro	1,7%	1,9%	1,7%	100,0%
Salta	2,9%	2,7%	4,1%	141,4%
San Juan	1,6%	2,3%	1,7%	106,3%
San Luis	1,0%	1,9%	1,4%	140,0%
Santa Cruz	0,6%	1,9%	1,4%	233,3%
Santa Fe	8,4%	7,4%	8,2%	97,6%
Santiago del Estero	2,0%	2,7%	2,1%	105,0%
Tierra del Fuego	0,3%	1,9%	1,4%	466,7%
Tucumán	3,5%	3,5%	4,1%	117,1%
TOTAL	100%	100%	100%	

Ahora, comparemos los datos. El Cuadro 11 ilustra un análisis comparativo entre el régimen electoral vigente y la reforma la que llevaría la aplicación del **régimen electoral de distrito sexanomial**.

Cuadro 11

	Porcentaje de representación actual	Porcentaje de representación régimen de distrito sexanomial	Variación	Mejora en función del principio de igualdad del voto con distrito sexanomial	Aumento de su <i>cuota de poder</i> <sup>16</sup> con distrito sexanomial
Ciudad de Buenos Aires	118,3%	100,0%	-18,3%	Sí	No
Buenos Aires	70,8%	74,7%	3,9%	Sí	Sí
Catamarca	211,1%	155,6%	-55,5%	Sí	No
Córdoba	84,3%	98,8%	14,5%	Sí	Sí
Corrientes	108,0%	164,0%	56,0%	No	Sí
Chaco	103,8%	157,7%	53,9%	No	Sí
Chubut	158,3%	116,7%	-41,6%	Sí	No
Entre Ríos	116,7%	136,7%	20,0%	No	Sí
Formosa	135,7%	100,0%	-35,7%	Sí	No
Jujuy	143,8%	106,3%	-37,5%	Sí	No
La Pampa	237,5%	175,0%	-62,5%	Sí	No
La Rioja	237,5%	175,0%	-62,5%	Sí	No
Mendoza	88,4%	95,3%	6,9%	Sí	Sí
Misiones	100,0%	77,8%	-22,2%	No	No
Neuquén	126,7%	93,3%	-33,4%	Sí	No
Río Negro	111,8%	100,0%	-11,8%	Sí	No
Salta	93,1%	141,4%	48,3%	No	Sí
San Juan	143,8%	106,3%	-37,5%	Sí	No
San Luis	190,0%	140,0%	-50,0%	Sí	No
Santa Cruz	316,7%	233,3%	-83,4%	Sí	No
Santa Fe	88,1%	97,6%	9,5%	Sí	Sí
Santiago del Estero	135,0%	105,0%	-30,0%	Sí	No
Tierra del Fuego	633,3%	466,7%	-166,6%	Sí	No
Tucumán	100,0%	117,1%	17,1%	No	Sí

<sup>16</sup> Definimos *cuota de poder* como el porcentaje de bancas de una provincia sobre la totalidad de la Cámara de Diputados.

Las primeras conclusiones que se pueden extraer de la aplicación del régimen electoral de distrito sexanomial a la Argentina son muy alentadoras. De aplicarse, el 75% de las provincias, en las que habita el 83% de la población experimentarían una mejora, con respecto al sistema de representación actual, desde el punto de vista del principio de igualdad del voto establecido por la CN. Todo esto en un marco en el que, como ya hemos visto, aumentará el *nivel de publicidad* de los candidatos, habrá un alto grado de *proporcionalidad* y de *pluralismo político*, además de que estará facilitado el surgimiento de nuevos partidos políticos. Todos estos componentes reducirán la brecha existente entre representantes y representados.

Dos objeciones importantes pueden surgir en este momento: el problema presupuestario que desprende del aumento de 34 representantes que proponemos en la Cámara de Diputados de la Nación, y por otro lado, se podría hacer una observación acerca de la viabilidad de esta propuesta, o sea su real posibilidad de convertirse en ley frente a la gran gama de intereses que toca. Del primer argumento nos encargaremos a fondo en la segunda parte de este trabajo, mientras que a continuación trataremos de rebatir la segunda objeción.

Al analizar a fondo el Cuadro 11, una impresión que tal vez podría tomarse a primera vista, cae rápidamente. El gran número de provincias que verían reducido su poder en el Congreso Nacional, hace parecer imposible la sanción de este propuesta, una vez convertida en proyecto de ley, por el Senado. Si analizamos los datos a fondo, sale a la luz que este gran número de provincias, 15 en concreto, sólo poseen el 26,3% de la población argentina. Estamos hablando del 62,5% de las provincias que sólo nuclean el 26,3% de la población, estamos hablando, en general, de las provincias chicas.

La negociación política a la que estaría sujeta nuestra propuesta quedaría conformada entonces por dos grandes constelaciones de intereses: provincias chicas, el 62,5% que reúne al 26,3% de la población, enfrentadas con las provincias grandes, aquel 37,5% que agrupa al 73,7% restante de la población. Desde un

principio esta situación garantiza la sanción de la Cámara de Diputados a este supuesto proyecto de ley. La conformación de estos dos bloques está directamente determinada por el hecho que las provincias chicas, a excepción de la Ciudad de Buenos Aires, son las más sobrerrepresentadas y, como ya hemos explicado, la sobrerrepresentación de algunas provincias implica, necesariamente, la subrepresentación de otras. Por este motivo, cualquier régimen electoral que busque una mayor *proporcionalidad* encontrará una gran resistencia.

¿Cómo superarla en el Senado? La salida de este callejón está en la capacidad real de presión que tienen las provincias grandes, especialmente Buenos Aires, Córdoba, y Santa Fe. A este marco de situación se suma la disciplina partidaria que dada su fuerte y larga tradición es muy probable que rompa con la lógica geográfica. Debemos agregar también la presión por parte de la ciudadanía, las ONGs, y el periodismo, en pos de la necesidad de una reforma en el sistema de representación, que será decisiva para persuadir a los congresistas.

## SEGUNDA PARTE

### **Capítulo IV – Acerca de los recursos**

Como pudimos apreciar con claridad en el Cuadro 9, la aplicación del régimen electoral de distrito sexanomial para la elección de diputados nacionales en Argentina implica un incremento de 34 legisladores en la Cámara de Diputados. Como demostraremos a continuación, el elevado consumo de recursos del Congreso de la Nación, y por extensión de la Cámara de Diputados, no está relacionado con el número de legisladores que lo componen.

En los últimos años se ha hecho fuerte en Argentina una corriente que, ya sea por ignorancia o por encontrarse detrás de intereses espurios, argumenta que la solución al problema del elevado consumo de recursos por parte de los órganos representativos, se halla en la reducción del número de representantes. Estos falaces argumentadores sostienen que este “exceso” de políticos y de política, el tan mentado “costo político”, es el causante de todos estos males. Como veremos a continuación, este razonamiento es absolutamente erróneo y naufraga en sus propias contradicciones.

Analicemos los datos. Hemos tomado como unidad de análisis para la confección de los siguientes cuadros a los órganos representativos nacionales de diferentes países a lo largo de todo el globo. Con esta selección hemos querido trazar un esquema en el que estén presentes diferentes modelos culturales y políticos, tratando también de incluir a los principales países latinoamericanos.

Cuadro 12

País	Órgano representativo nacional	Presupuesto parlamentario anual 2001-2002 expresado en moneda local y en millones.	Presupuesto parlamentario anual expresado en millones de dólares estadounidenses	Coefficiente de paridad del poder adquisitivo <sup>17</sup>	Capacidad adquisitiva del presupuesto parlamentario expresada en millones (base poder adquisitivo doméstico del dólar estadounidense)
Brasil	Congreso Nacional	2.520	1.077	2,05	2.208
EE. UU.	United States Congress	1.589	1.589	1,00	1.589
México	Congreso de la Unión	4.324	473	1,73	820
<b>Argentina</b>	Congreso de la Nación	351	351	1,63	<b>570</b>
República de Corea	Kuk Hoe *	308.390	236	1,95	459
India	Sansad	2.339	49	5,20	255
España	Cortes Generales	143	127	1,28	163
Chile	Congreso Nacional	44.083	66	1,98	131
Sudáfrica	Parliament	422	35	3,04	106
Nueva Zelanda	House of Representatives *	100	42	1,44	60

El Cuadro 12 ordena a los países seleccionados en función de la cantidad absoluta de recursos que cada uno destina al mantenimiento de su órgano representativo nacional. Es necesario en este punto destacar la importancia del *Coefficiente de paridad del poder adquisitivo*, ya que es la herramienta que permite medir la capacidad adquisitiva de cada uno de los presupuestos tomando como base el dólar estadounidense a nivel doméstico, y realizar adecuadamente el análisis comparativo.

<sup>17</sup> Coeficiente basado en la "Paridad de Poder Adquisitivo" (Purchasing Power Parity – PPP) del Banco Mundial para el año 2000.

\* Órganos representativos nacionales unicamerales.

Cuadro 13

País	PBI año 2000. Expresado en millones de dólares estadounidenses.	Porcentaje del presupuesto parlamentario sobre el PBI
Brasil	587.600	0,183%
<b>Argentina</b>	285.500	<b>0,123%</b>
Chile	70.700	0,093%
Nueva Zelanda	50.000	0,084%
México	574.500	0,082%
República de Corea	457.200	0,052%
Sudáfrica	125.900	0,028%
España	555.000	0,023%
EE. UU.	9.900.000	0,016%
India	479.400	0,010%

El Cuadro 13 por su parte, muestra el nivel relativo de consumo de recursos en función del PBI por parte de cada uno de los órganos representativos nacionales. Se puede decir, por ejemplo, que, en términos relativos, el consumo del parlamento argentino es un 237% mayor al del órgano representativo nacional de la República de Corea, el Kuk Hoe.

Los cuadros 12 y 13 demuestran claramente la afirmación de que el consumo de recursos del Congreso de la Nación es elevado en comparación con órganos representativos similares de otros países.

Una vez dilucidado, en base a los datos, este punto, es imprescindible determinar si este elevado consumo de recursos está originado en un excesivo número de legisladores como sostienen los campeones del “costo político”. Prosigamos con el análisis.

Cuadro 14

País	Cantidad de legisladores que componen el parlamento nacional
India	790
México	628
España	609
Brasil	594
EE. UU.	535
Sudáfrica	490
<b>Argentina</b>	<b>329</b>
República de Corea	273
Chile	169
Nueva Zelanda	120

El Cuadro 14 ilustra la cantidad de legisladores nacionales que componen los parlamentos de cada país. Nótese el sorprendente descenso en el ranking de la Argentina con respecto a los cuadros anteriores.

Cuadro 15

País	Millones de habitantes año 2000	Cantidad de habitantes por legislador
Nueva Zelanda	3,9	33.000
España	39,8	65.000
Sudáfrica	43,6	89.000
Chile	15,4	91.000
<b>Argentina</b>	<b>37,0</b>	<b>112.000</b>
México	99,6	159.000
República de Corea	48,8	179.000
Brasil	171,8	289.000
EE. UU.	284,5	532.000
India	1033,0	1.308.000

El Cuadro 15 da real sentido al Cuadro 14. Es erróneo comparar la cantidad de legisladores que componen un parlamento en términos absolutos. Esto debe hacerse en función de la cantidad de habitantes. De esta manera, se confirma la presunción del cuadro anterior acerca del bajo número de legisladores nacionales en Argentina. España, un país con población similar, posee, en términos comparativos, un 85% más de representantes.

Los cuadros 14 y 15 destruyen por completo los argumentos falaces acerca del “costo político” a los que hacíamos referencia. El consumo del Congreso Nacional es alto entre los casos que elegimos, pero tampoco hay dudas de que esto se deba a su cantidad de legisladores, que no es elevada en comparación con otros países en términos absolutos ni relativos.

El análisis precedente demuestra claramente que la sociedad argentina está destinando una cantidad de recursos superior a la que destinan otros países a mantener su órgano representativo nacional. Pero más claro aún queda que el origen de esta ineficiencia no se halla en mal llamado “costo político”, o sea en el excesivo número de legisladores; evidentemente este gasto superior tiene otro origen.

Bregar por reducir el número de legisladores es atentar contra el **pluralismo político** y la **proporcionalidad**, valores que, como ya dijimos, son esenciales en una democracia. Una reducción del número de legisladores socava el funcionamiento de estas instituciones democráticas y ataca la posibilidad de una mejora en las posibilidades de expresión del pueblo a través de las instituciones.

Arribar a la conclusión que el número de legisladores no determina lo elevado de un presupuesto, implica inmediatamente rastrear los factores que hacen excesivo el consumo de recursos por parte del Congreso de la Nación. Una reforma de la estructura interna de esta institución es claramente necesaria, como también combatir las prácticas corruptas que provocan una mayor ineficiencia en la administración de los recursos. Debemos poner el énfasis en hacer más eficiente

el gasto. No hacerlo atenta contra la democracia y les da pretextos a sus conspiradores.

La democracia es la única forma de gobierno que permite que los intereses del Estado sean los mismos que los de las mayorías. En este marco, la eficiencia que pretendemos del Estado queda resignificada: más democracia a un menor costo.

Mientras nosotros, los ciudadanos, igualemos una de las más nobles y solidarias actividades humanas, la política, al falaz concepto del “costo político”, estaremos cavando la tumba de nuestra democracia.

## Conclusión

Hemos visto que hay cinco dimensiones para el análisis de un régimen electoral: fórmula electoral, tipo de escrutinio, tamaño del distrito, umbral del voto y la estructuración de la boleta de voto. Las decisiones que se adopten en estos aspectos tienen importantes consecuencias para el *nivel de publicidad*, el *pluralismo político* y la *proporcionalidad*.

Pretendiendo un equilibrio entre las tensiones que surgen entre estos tres conceptos fundamentales en un sistema electoral, hemos desarrollado nuestra propuesta: *el Régimen Electoral de Distrito Sexanomial*. Luego de haberlo explicado y puesto a prueba frente a otros modelos, lo aplicamos al caso argentino teniendo en cuenta sus condiciones objetivas. Buscamos, en contraposición al régimen electoral vigente en nuestro país, estrechar la relación entre representados y sus representantes.

El fortalecimiento de los lazos entre representantes y representados que la aplicación del *Régimen Electoral de Distrito Sexanomial* pretende, contribuye al refuerzo del poder democrático pero no es suficiente por sí solo. Este fortalecimiento es imprescindible, entre otros elementos, para que las instituciones democráticas vuelvan a encarnar realmente los intereses de las mayorías. Sólo así los gobiernos mandarían efectivamente para el pueblo.

Para lograr este cambio debe realizarse un enorme esfuerzo. Este trabajo es un simple aporte teórico. La tarea más ardua y más importante que se impone es la de la creación de un poder político que lleve adelante esta transformación del sistema político y económico para relegitimar la democracia permitiendo que la ciudadanía se reencuentre con sus instituciones que le permitan expresarse y marcar el rumbo de los destinos de la nación.

Somos conscientes que este trabajo es sólo un muy pequeño paso para la transformación de las instituciones de la democracia en la Argentina. Otros temas, entre ellos el financiamiento partidario, democratización interna de los partidos

políticos, deben apuntar en este objetivo. Partidos políticos legítimos fortalecerán a los representantes, apoyados por sus representados. Sólo así lograremos un poder político público suficientemente fuerte como para confrontar con el poder económico privado, ámbito antidemocrático por excelencia.

## **Bibliografía y Fuentes**

- Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/data>
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.cddhcu.gob.mx/>
- Consultoría de Presupuesto y Fiscalización Financiera de la Cámara de Diputados de la República Federativa de Brasil. <http://www.camara.gov.br>
- Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile. <http://www.dipres.cl/>
- División de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas. [http://www.un.org/depts/unsd/sd\\_economic.htm](http://www.un.org/depts/unsd/sd_economic.htm)
- Duverger, Maurice. Los Partidos Políticos, México, FCE, 1979
- Ferreira Rubio, Delia M. y Jackish, Carlota. El sistema electoral en la Argentina, en: Jackish, Carlota (compiladora), Sistemas electorales y sus consecuencias políticas, Buenos Aires, KAS-Ciedla, 1997.
- Ferreira Rubio, Matilde. La ley de lemas y sus efectos, en: Los Sistemas Electorales, sus Consecuencias Políticas y Partidarias (comp.), Buenos Aires, FUCADE, 1990.
- Finer, S. E.. Política entre adversarios y reforma electoral, Londres, 1976.
- Fondo Monetario Internacional. <http://www.imf.org/external/country/index.htm>
- Huntington, Samuel. El orden político en las sociedades en cambio, Buenos Aires, 1980.
- Ministerio de Finanzas del gobierno de India. <http://finmin.nic.in/>
- Ministerio de Planificación y Presupuesto de la República de Corea. [http://www.mpb.go.kr/index\\_eng.html](http://www.mpb.go.kr/index_eng.html)
- O'Donnell, Guillermo. Agora núm. 5, Otra institucionalización, University of Notre Dame, 1996

- Oficina de Consulta Poblacional. Population Reference Bureau.  
<http://www.prb.org>
- Oficina de Gerenciamiento y Presupuesto de la Casa Blanca de los Estados Unidos de Norteamérica. <http://www.whitehouse.gov/omb/>
- Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la República Argentina. <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/index3.html>
- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.  
<http://www.oecd.org/>
- Platón. República, Barcelona, Planeta-De Agostini, 1998.
- Rae, Douglas. The Political Consequences of Electoral Laws, New Haven, Yale University Press, 1971.
- Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda de España. <http://www.igae.minhac.es/>
- Tesoro de Nueva Zelanda. <http://www.treasury.govt.nz/>
- Tesoro Nacional de Sudáfrica. <http://www.finance.gov.za/>
- Unión Interparlamentaria. <http://www.ipu.org/>
- Vanossi, Jorge. No existe sistema electoral inocente, en: Los Sistemas Electorales, sus Consecuencias Políticas y Partidarias (comp.), Buenos Aires, FUCADE, 1990.