

**Reforma electoral nacional
y reforma electoral federal.
Elementos para el análisis
y discusión del caso argentino**
Marcelo Escolar, Natalia Calcagno

Marcelo Escolar es Profesor de la Universidad de Buenos Aires, de la Universidad Torcuato Di Tella y de la Universidad Nacional del Litoral; Investigador del Instituto de Geografía y del Programa de Estudios Electorales y Legislativos (UTDT). Es Director General Electoral del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
E-mail: marceloescolar@fibertel.com.ar

Natalia Calcagno, es Investigadora del Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
E-mail: nataliacalcagno@hotmail.com

Resumen

El objetivo de este trabajo es brindar algunos elementos de juicio preliminares sobre las posibilidades, alcances y limitaciones que podría presentar una reforma electoral en el orden nacional, pero desde una perspectiva que incorpore el análisis de las diferentes componentes institucionales (provinciales y municipales) del sistema electoral federal argentino.

En la primera parte se realiza una caracterización esquemática del federalismo argentino a través de una comparación internacional con otros regímenes similares destacándose la preeminencia y singularidad de sus instituciones políticas y particularmente de las electorales.

En la segunda parte se indaga sobre algunos problemas generales y sectoriales del sistema electoral federal en Argentina, evaluando la significación de algunas provincias y la importancia de sus componentes provinciales y municipales para un proceso de reforma política. Por último, se proponen criterios metodológicos para el diagnóstico integrado del sistema dejando planteadas algunas líneas de investigación alternativas.

Summary

This paper intends to present some preliminary results analyzing the possibility, scope and limits of a national electoral reform in Argentina. Different from previous electoral reform studies in Argentina, this paper incorporates the different institutional levels (provincial and municipal local-government units) that interact in a federal electoral system.

In the first part of this paper, we briefly characterize the Argentine federalism and compare its structure with other federal regimes. We highlight the singularity and preeminence of a range of political institutions but emphasize some crucial aspects of the electoral ones.

In the second section of this paper we introduce some general and sectorial problems of the federal electoral system. We examine and evaluate the relevance of the different provincial and municipal components when analyzing a political reform process. Finally, we discuss some methodological problems of the study of an electoral reform process and propose a strategy to give an integral diagnostic of the different reform proposals.

El objetivo de este trabajo es brindar algunos elementos de juicio preliminares sobre las posibilidades, alcances y limitaciones que podría presentar una reforma electoral en el orden nacional, pero desde una perspectiva que incorpore el análisis de las diferentes componentes institucionales (provinciales y municipales) del sistema electoral federal argentino.

En la primera parte se realiza una caracterización esquemática del federalismo argentino a través de una comparación internacional con otros regímenes similares destacándose la preeminencia y singularidad de sus instituciones políticas y particularmente de las electorales. En la segunda parte se indaga sobre algunos problemas generales y sectoriales del sistema electoral federal en Argentina, evaluando la significación de algunas provincias y la importancia de sus componentes provinciales y municipales para un proceso de reforma política. Por último, se proponen criterios metodológicos para el diagnóstico integrado del sistema dejando planteadas algunas líneas de investigación alternativas.

1. LA DIVERSIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL DEL FEDERALISMO ARGENTINO Y LA NECESIDAD DE UN ENFOQUE INTEGRADO

Se pueden considerar al menos dos razones que justifican un enfoque amplio (federal) para el análisis de las instituciones que forman parte del régimen político argentino y particularmente de las que se ocupan de transformar las opiniones del electorado —votos— en autoridades y representantes electos de los poderes ejecutivos y legislativos nacionales, provinciales y municipales.

En primer lugar, resulta necesario prestar especial atención a la forma en que se constituye la relación dicotómica centralización-descentralización entre los estados federados y el estado central. En segundo lugar, se requiere observar detenidamente en qué medida esa relación se expresa en el plano político institucional, a través de la diversidad de incentivos y recursos electorales existentes en los órdenes estatales provinciales y municipales y al interior de cada uno de ellos.

Existen cuatro indicadores básicos para medir el grado de no-centralización (descentralización)¹ en regímenes federales. Uno enfoca la *autonomía* de los estados federados *vis a vis* el estado central, el otro, la *relación fiscal / presupuestaria* entre el estado central y los estados federados, el tercero, el rol de la *identificación étnica* en el diseño federal y el último la *diversidad institucional*. Debido a que excede a los objetivos de

¹ Conceptualmente los estados federales no son «descentralizados» sino «no centralizados». Esto debido a que el estado central y los estados federados no constituyen entre sí niveles jerárquicos, sino «arenas

de autonomía institucional» en la que se despliegan distintas capacidades de gobierno y administración en el marco de una «matriz de vínculos formales e informales» (Elazar, 1987: 34-38).

este trabajo, el tercer indicador no va a ser considerado, mientras que el cuarto será abordado con más detalle al final de este capítulo.

El indicador de *autonomía* de los estados federados incluye tres dimensiones básicas: la fortaleza o debilidad (inexistencia) de cámaras legislativas de representación estatal (senados), la capacidad y condiciones para que el gobierno del estado central revoque los poderes correspondientes a un estado federado y la amplitud e índole de las competencias distribuidas entre los dos órdenes estatales.

La *relación fiscal* alude, en cambio, a un indicador sintético que describe la capacidad presupuestaria agregada de los estados federados respecto a la del estado nacional.

Si nos ubicamos en una perspectiva internacional comparada y estudiamos el perfil de la República Argentina en ese contexto,² podremos observar que si bien no obtiene el máximo puntaje (5) para el *primer indicador* (gráfico 1), en cambio se ubica cómodamente en el límite superior de los estados «federales centralizados» (con 4,5 puntos). Esto se debe a que cuenta con una Cámara de Senadores con amplias facultades legislativas y fuerte representación estatal, sus estados federados revisten poderes constitucionales propios y el *nivel de competencia formal y efectivo* es bastante alto (este último sobre todo a partir de la década del '90). Sin embargo, ciertos aspectos vinculados a las dos últimas cuestiones le impedirían detentar una posición en el tope de la lista; ya que por un lado, el gobierno del estado central puede revocar temporalmente los poderes propios de las provincias (intervención federal) y por el otro, debido a la diferencia entre el nivel competencial formal y el efectivo provincial.

Una situación similar se observa con el indicador *fiscal-presupuestario* (eje «Y» del gráfico 1) que muestra la relación entre, por un lado, la suma de las transferencias incondicionadas del estado nacional a las provincias (coparticipación federal de impuestos) más los tributos de jurisdicción provincial y municipal y, por el otro, los fondos de afectación central directa y federal desconcentrada (presupuesto nacional menos transferencias incondicionadas). Esto estaría posicionando a la Argentina en un nivel muy descentralizado similar al de Canadá y Alemania y muy próximo a los Estados Unidos.³

En consecuencia, si se vinculan entre sí los resultados de ambos indicadores (gráfico 1) la Argentina se encontraría situada en una posición claramente volcada hacia el segundo término de la relación centralización-descentralización. Por tanto, tendría un perfil bastante equilibrado entre condiciones institucionales y medios económico-financieros para

² Se utilizan para ello los resultados de uno de los últimos trabajos de Arend Lijphart (1999) donde se estudian las formas y la performance institucional de treinta y seis democracias. Vid: pp. 186-195

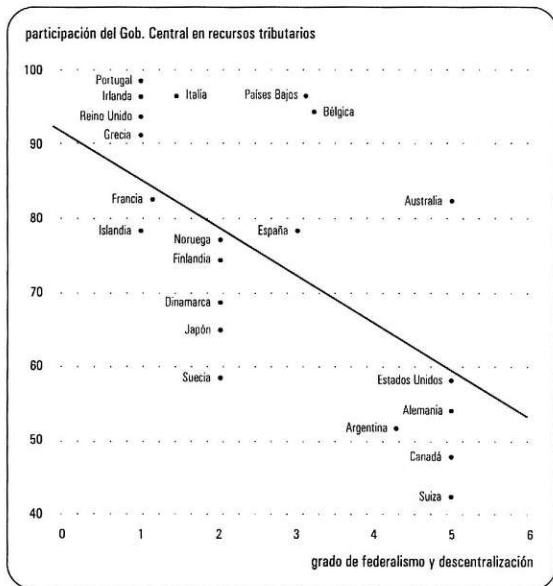
³ En el gráfico 1 esta relación ha sido expresada como el porcenta-

je sobre el total de ingresos fiscales que resulta de restarle a ese mismo valor los correspondientes al primer término de la relación (tributos provinciales y municipales más transferencias nacionales incondicionadas).

dar cuenta de ellas, y sería equiparable a otros reconocidos estados federales; lo cual resulta bastante distinto a la presunta «debilidad federal» que generalmente se le atribuye.⁴

Puede sostenerse a partir de lo expuesto, que aun desde una perspectiva estrictamente situada en el orden nacional, resultaría bastante difícil negar el impacto que

GRÁFICO 1: RELACIÓN ENTRE EL GRADO DE FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL EN EL TOTAL DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS FEDERALES (37 ESTADOS FEDERADOS)



⁴ Probablemente esta opinión estaría más fundamentada antes de la reforma constitucional de 1994 y de las transferencias competenciales durante la década del '90 (Vid: Pirez, 1986), sin embargo, no se justifica a posteriori de ellas (Cfr. Schwartz, Liuksila: 1997), sobre todo porque en general están vinculadas a las legítimas expectativas pro-

vinciales, por supuesto siempre tendientes a aumentar el margen autonómico-presupuestario de sus estados. Por ejemplo, consúltese los trabajos citados por Jones (1997: 282-283) para fundamentar afirmaciones de este tipo.

tiene, por ejemplo, el grado de no-centralización del régimen federal argentino sobre la aplicación concreta del sistema para elegir senadores y diputados nacionales.

Respecto a este punto basta observar en ambos casos la desproporcionalidad en la magnitud absoluta y el carácter desigual de la cantidad de ciudadanos representados por un legislador para ambas categorías legislativas en cada una de las provincias (cuadro 1).⁵

CUADRO 1: REPRESENTACIÓN DE DIPUTADOS Y SENADORES NACIONALES POR PROVINCIA

provincia	magnitud de distrito absoluta CD	magnitud de distrito absoluta CS	cant. habitantes/ diputado nacional	cant. habitantes/ senador nacional
BUENOS AIRES	70	3	179.928	4.198.325
CATAMARCA	5	3	52.847	88.078
CHACO	7	3	119.954	279.892
CHUBUT	5	3	71.438	119.063
CIUDAD BS. AS.	25	3	118.616	988.468
CORDOBA	18	3	153.705	922.228
CORRIENTES	7	3	113.656	265.198
ENTRE RIOS	9	3	113.362	340.086
FORMOSA	5	3	79.683	132.804
JUJUY	6	3	85.388	170.776
LA PAMPA	5	3	51.999	86.665
LA RIOJA	5	3	44.146	73.576
MENDOZA	10	3	141.248	470.827
MISIONES	7	3	112.702	262.872
NEUQUÉN	5	3	77.767	129.611
RÍO NEGRO	5	3	101.354	168.924
SALTA	7	3	123.736	288.718
SAN JUAN	6	3	88.119	176.238
SAN LUIS	5	3	57.292	95.486
SANTA CRUZ	5	3	31.968	53.280
SANTA FE	19	3	147.285	932.807
STGD. DEL ESTERO	7	3	95.998	223.996
TIERRA DEL FUEGO	5	3	13.874	23.123
TUCUMÁN	9	3	126.901	380.702
total país	257	72	126.909	452.993

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CONSTITUCIÓN NACIONAL, CÓDIGO ELECTORAL, Y DATOS INDEC POBLACIÓN 1991.

⁵ Los estudios más detallados sobre este tema son los de Cabrera (1991) y Corbacho (1988).

Si a esta constatación la llevamos al plano internacional, haciendo uso nuevamente de un cuadro de la obra de Lijphart ya citada (ídem: 208),⁶ y evaluamos con ella las posibilidades que tendrían distintos porcentajes de la población nacional (10%, 20%, 30% y 50%) para alcanzar el más alto número de escaños posibles en ambas cámaras aplicándole luego un índice de desigualdad Gini,⁷ observaríamos que las particularidades de nuestro régimen federal analizadas previamente sobre la base de los dos indicadores de centralización-descentralización evolucionarán notoriamente en un sentido claramente más descentralizador. Como se observa en el cuadro 2 la Argentina se sitúa en el máximo nivel de desproporcionalidad respecto a su Cámara de Senadores (0.61) y si se considerase por el mismo procedimiento a su Cámara de Diputados (0.19), en un significativo nivel intermedio respecto a los Senados de la República Federal Alemana y la India.

CUADRO 2: DESIGUALDAD DE REPRESENTACIÓN EN CÁMARA DE SENADORES

	escaños / % de votantes representados más favorablemente				índice de desigualdad GINI
	10%	20%	30%	50%	
ARGENTINA*	45,9	66,7	79,2	91,7	0,61
ESTADOS UNIDOS	39,7	55,0	67,7	83,8	0,49
SUIZA	38,4	53,20	64,7	80,6	0,46
VENEZUELA	31,6	47,20	60,0	77,5	0,40
AUSTRALIA	28,7	47,80	58,7	74,0	0,36
CANADÁ	33,4	46,30	55,6	71,3	0,34
ALEMANIA	24,0	41,70	54,3	72,6	0,32
INDIA	15,4	26,90	37,4	56,8	0,10
AUSTRIA	11,9	22,50	32,8	52,9	0,05
BÉLGICA	10,8	20,90	31,0	50,9	0,01
*Argentina diputados nacionales	21,8	35,0	44,8	63,0	0,19

FUENTE: LIPHART, AREND: *PATTERNS OF DEMOCRACY*, USA, YALE UNIVERSITY PRESS, 1999 Y ELABORACIÓN PROPIA.

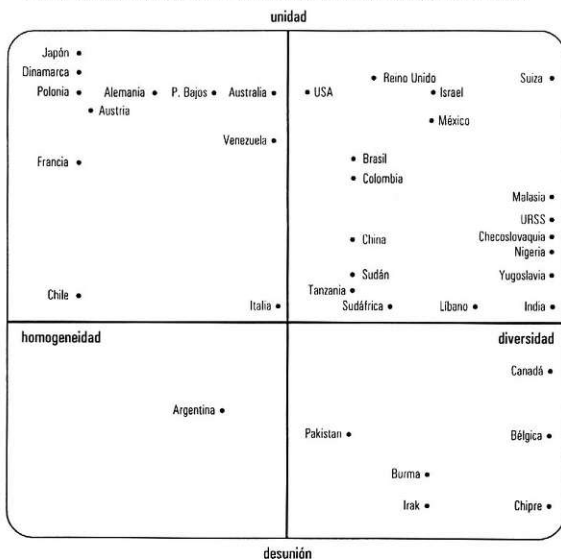
⁶ Lijphart (1999: 207) denomina «incongruentes» a los sistemas bicamerales en que se verifican diferencias en la magnitud de distrito entre las dos cámaras legislativas. Lo destacable para el caso argentino, es que esta incongruencia existe aun sobre la base de un piso artificial (el de la Cámara de Diputados) significativamente alto: cinco diputados como mínimo por provincia.

⁷ Para facilitar la comparación se ha optado por recurrir a este índice de desigualdad ya que es uno de los más utilizados (Lijphart, 1999, entre otros). Sin embargo, también hemos aplicado en otros trabajos (Escobar y Pérez, 2001) el índice Loosemore-Hanby (Nicolau, 1997), utilizado por Snyder y Samuels (2001) puesto que permite analizar con mayor claridad la proporcionalidad.

En un trabajo ya clásico, Daniel Elazar (1979) le atribuyó a la Argentina un lugar muy especial dentro de lo que él considera constituye uno de los planos inherentes al status federal de cualquier régimen político institucional: la relación entre la unidad relativa de los procesos, estructuras y actores políticos y la diversidad de patrones culturales, religiosos, ideológicos y sociales (Elazar, 1987: 64-67). En efecto, este autor, aun contando con una información relativamente escasa del caso argentino, no dudaba en ubicarlo en una posición excéntrica: un estado ampliamente desunido en el plano político y muy homogéneo en cuanto a sus diferencias socio-culturales, religiosas, etc. (gráfico 2).

Si se parte de esta constatación inicial para profundizar luego en el indicador de diversidad institucional, la situación de la Argentina reviste un perfil totalmente inusual en el análisis comparado de regímenes federales. Cada uno de los estados federados (provincias) cuenta con una amplísima autonomía para determinar su sis-

GRÁFICO 2: UNIDAD Y DIVERSIDAD EN SISTEMAS FEDERALES Y NO FEDERALES SELECCIONADOS (MED. 1970)



FUENTE: DANIEL J. ELAZAR, (ED.) *FEDERALISM AND POLITICAL INTEGRATION*, RAMAT GAN, ISRAEL: TURTLEDOVE PUBLISHING, 1979.

tema electoral como así también el régimen municipal. Pero además, esta autonomía potencial —sólo comparable con los Estados Unidos— ha sido puesta en práctica de forma sistemática llegando al extremo de que tanto en lo referido a los sistemas electorales como a los regímenes municipales, en rigor, ninguna provincia es igual a otra.

Es justamente sobre la primera cuestión (sistema electoral) en la cual el país tiene características únicas,⁸ y esta diversidad se va a ver potenciada en la medida en que no sólo afectará a los sistemas electorales provinciales, sino también a los asociados con cada uno de los numerosísimos regímenes municipales existentes. (ver anexo)

Para darse una idea de la importancia y singularidad del caso argentino, bastaría considerar que en los estudios comparados se cita como caso ejemplar de diferenciación institucional el sistema electoral del estado americano de Illinois, que durante un cierto período contó con circunscripciones plurinominales semiproportionales y voto acumulativo, contrastando así con el sistema mayoritario del orden nacional consistente en la elección de candidaturas en circunscripciones uninominales a simple pluralidad de sufragios.

Por lo que hemos venido exponiendo hasta aquí, resulta claro que la estructura del sistema electoral nacional argentino se encuentra indisolublemente ligada a su patrón diversificado, esto no sólo en el plano central, ya de por sí llamativo —veinticuatro provincias con una mediana ubicada en una magnitud de distrito efectiva de 3 escaños (con una frecuencia de once casos) y una moda cuya magnitud asciende a treinta y cinco escaños— sino además en el orden provincial (incluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y en las distintas categorías del orden municipal. Es a partir de esta conclusión preliminar que en la segunda parte se avanzará hacia un análisis y clasificación más detallado del sistema electoral argentino.

2. HETEROGENEIDAD, FRAGMENTACIÓN Y HEGEMONÍA ELECTORAL: EL NÚCLEO POLÍTICO DEL RÉGIMEN FEDERAL ARGENTINO

Por lo general, los estudios internacionales tienden a dejar de lado los aspectos institucionales municipales y sobre todo electorales de los órdenes estadales y locales del régimen federal, ya que consideran que estos empíricamente no presentan un grado de diferenciación interno lo suficientemente significativo como para justificar su análisis comparado.⁹

⁸ Existen otros regímenes federales con diversidad en sus instituciones municipales, y en un grado superior al argentino (cuyo ejemplo más sobresaliente es Estados Unidos; Cfr. Weiber, 1997), sin embargo, esto no se verifica en el plano de los sistemas electorales, ya que salvo Suiza (y en mucho menor medida que Argentina) la diversidad es prácticamente irrelevante.

⁹ En trabajos recientes de autores como Lijphart (1999: 197-199); Cox (1997: 181-187) o Shugart y Carey (1997: 170-173) los incluyen en tópicos marginales como «experimentación institucional», «consideraciones institucionales» o «articulación política nacional y representación local», respectivamente.

En Argentina, salvo contados casos (Corbacho, 1998; Jones, 1997-1997a), se ha tendido a soslayar la cuestión o a considerarla una aberración del sistema, una curiosidad, o simplemente un aspecto folklórico de una realidad política cuyo proceso de toma de decisiones se encuentra en otra parte, es decir, en el plano nacional. Sin embargo, prestarle debida atención, no sólo a la diversidad del régimen electoral nacional, sino a los regímenes provinciales y municipales, contribuiría a obtener una imagen más realista de los principales problemas del sistema electoral federal argentino.

El «sistema electoral federal» está formado por un conjunto de normas que rigen el comportamiento integral de los procedimientos electorales en cada uno de los órdenes estatales dotados de autonomía institucional para la elección de sus autoridades y representantes ejecutivos y legislativos.

Nuestro país cuenta con 10.338 cargos legislativos (deliberantes) más 1.924 cargos ejecutivos (y semiejecutivos) en el orden municipal provincial; 1.179 cargos legislativos más 24 cargos ejecutivos en el orden provincial federado y 329 cargos legislativos nacionales. Esto significa que existen en el país un total de 13.794 cargos políticos electorales.

La articulación formal entre los distintos órdenes del sistema es inexistente, aunque no cabe duda que las carreras políticas personales, los procedimientos de selección de candidatos, la distribución de poder entre y hacia el interior de los partidos –junto a otros aspectos relevantes– pueden interpretarse, en gran medida, a partir de los incentivos producidos por cada fracción funcional y local del sistema y de su uso alternativo por parte de los distintos actores como recursos institucionales (Jones, de Luca y Tula, 2002; Jones, Molinelli, Saiegh y Spiller, 2000).

El estudio que se presenta a continuación analiza tres variables tradicionales del sistema electoral: la *magnitud electoral* para cargos legislativos de cada distrito, calculada como la media del número efectivo de cargos en disputa por cada ronda electoral nacional, provincial y municipal (renovación efectiva);¹⁰ el *umbral de entrada potencial* o barrera legal («piso»), constituido por el porcentaje de votos teórica o formalmente necesarios para obtener un escaño en una dada circunscripción;¹¹ y la *fórmula electoral*, el procedimiento mediante el cual los votos obtenidos por una fuerza política o candidato se transforman en escaños parlamentarios.¹²

¹⁰ Para calcular la magnitud de distrito se utiliza la siguiente fórmula: $M = \frac{S}{c}$; donde M = magnitud de distrito, S = cantidad efectiva de escaños a elegir en cada renovación electoral, donde c = cantidad de circunscripciones electorales provinciales.

¹¹ Se ha utilizado la fórmula modificada de Rein Taagepera citada en Lijphart (1995: 68) $U_{ef} = \frac{2\%}{M+1}$ donde U_{ef} = Umbral efectivo.

¹² Se asignó un valor numérico a cada fórmula electoral nacional, provincial y municipal en función de la proporcionalidad estimada de cada una (en el último caso se ponderó la media de acuerdo al número de casos de cada subtipo municipal). Así, el valor más bajo corresponde a la fórmula electoral más proporcional y el más alto a la menos proporcional.

Teniendo en cuenta que el objetivo de este trabajo es el análisis de incentivos institucionales del Régimen Federal Argentino en un nivel puramente teórico, se ha optado por dejar de lado otras variables reconocidas, como el número de partidos electorales o legislativos,¹³ ya que si bien permiten analizar comportamientos coyunturales no responden al propósito de este trabajo.

A los valores absolutos de estas variables por provincia y para cada orden estatal, se les ha aplicado un sistema de puntajes ponderados que las ubican ordinalmente respecto a un valor teórico de máxima proporcionalidad;¹⁴ posteriormente se ha calculado la media de todos los puntajes para cada provincia en cada orden estatal obteniéndose valores agregados del orden nacional, provincial y municipal que, a su vez, pueden ser convertidos en un único valor sistémico federal.

Sobre esta base resulta factible llevar adelante una comparación controlada de los estados federados, como componentes básicos del sistema, en sus tres dimensiones institucionales: la *performance* del sistema electoral nacional en cada uno de ellos, la *performance* del sistema electoral provincial *strictu sensu* y, la *performance* de su o sus sistemas electorales municipales. Por otro lado, también es posible analizar transversalmente la información enfocando de manera separada a los distintos planos del régimen político federal, o sintéticamente provincia por provincia agrupando a las tres dimensiones mencionadas. Por último, también resulta factible construir un indicador integral del sistema ponderado por cada uno de sus componentes.

Un rápido análisis del comportamiento de los estados federados en lo relativo al puntaje medio nacional –correspondiente a la cuantificación de las tres variables que describen al sistema electoral federal en el orden nacional– deja un saldo lapidario: desde esta perspectiva el sistema es claramente semi-mayoritario y el principal problema estaría constituido por la subrepresentación de las fuerzas minoritarias en gran parte de los distritos provinciales (ver media de puntaje nacional en gráfico 3).

¹³ Hemos trabajado con estos indicadores en numerosos trabajos: en Escolar (2001a) las normas territoriales que determinan los límites de las zonas con las que se definen a grupos discretos de electores y se eligen candidatos para distintas categorías legislativas y ejecutivas; en Escolar (2001b) el impacto del sistema de partidos argentino en la elección de diputados nacionales y sistemas electorales alternativos para dicha elección; en Escolar y Calvo (2001) el cambio en la estructura de partidos argentinos entre las elecciones de 1999 y las del 2001 en la categoría de diputados nacionales; en Escolar y Calvo (2002a) donde se analizan las problemáticas que generaría la reforma política propuesta por políticos y medios de comunicación argentinos ante la crisis política que atraviesa el país; en Escolar y Calvo (2002b) las po-

sibilidades y consecuencias de la aplicación de un sistema electoral mixto con ajuste de proporcionalidad en legislaturas con magnitud fija; finalmente en Escolar, Calvo, Calcagno y Minvielle (2002) se compara la estructura partidaria argentina a partir de la estimación de transferencias de votos entre la elección de diputados nacionales de 1999 y la del 2001.

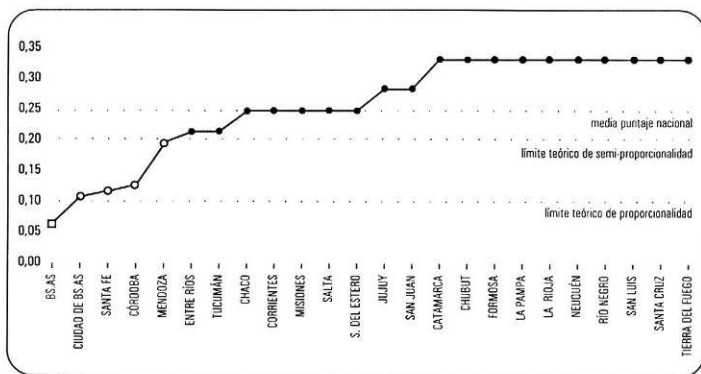
¹⁴ Se asigna el puntaje tomando como criterio que el valor máximo es el más desproporcional a nivel teórico. Por lo tanto, los puntajes correspondientes a cada provincia resultan del cociente entre el valor de la media de los puntajes de cada variable en el orden nacional, provincial y municipal, sobre el máximo puntaje posible en cada orden.

Si en cambio intentamos agrupar provincias de acuerdo al nivel de desproporcionalidad que les otorga el puntaje del indicador nacional (gráfico 3), la situación se manifiesta ligeramente distinta. En primer lugar se observa un grupo de diecinueve provincias identificables como «semi-mayoritarias» (por encima del límite teórico de semi-proporcionalidad: 0,20), luego otro grupo más pequeño compuesto por cuatro provincias de perfil «semi-proporcional» (ubicadas entre el límite teórico de semi-proporcionalidad y el de proporcionalidad: 0,10) y finalmente el único distrito calificable como de tipo estrictamente proporcional: la Provincia de Buenos Aires.

El sistema descrito constituye un escenario singularmente difícil para la innovación institucional en materia electoral. Esta afirmación se fundamenta en que el sistema presenta dos situaciones problemáticas contrapuestas. Por un lado, la desproporcionalidad predominante en la mayoría de los distritos y por el otro, la falta de personalización de las candidaturas a diputados («listas sábana») en los distritos semi-proporcionales y, sobre todo en la Provincia de Buenos Aires.

El primer problema –desproporcionalidad– produce un efecto bipartidista y mayoritario proclive a instalar la hegemonía de un solo partido; es decir, impide la representación de un segmento importante de las minorías provinciales aunque brin-

GRÁFICO 3: COMPONENTE NACIONAL DEL SISTEMA ELECTORAL FEDERAL



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CONSTITUCIONES NACIONAL Y PROVINCIALES; LEYES ELECTORALES Y DECRETOS PROVINCIALES; LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES Y DATOS IPAM E INDEC.

- PROPORCIONAL
- SEMI-PROPORCIONAL
- SEMI-MAYORITARIO

da cierto grado de identificación a los candidatos por parte del electorado. El segundo –despersonalización de candidaturas–, en cambio, produce un efecto inverso ya que concentra las posibilidades de ruptura del orden bipartidista mayoritario imperante en el país en las provincias grandes, a costa de una ostensible pérdida de identificación de los candidatos para la Cámara de Diputados Nacional.

Los remedios propuestos para ambos males son opuestos, por lo general complejos y de resultados inciertos: voto alternativo o voto único transferible y regionalización entre provincias (agrupamiento) en un caso;¹⁵ frente a sistemas segmentados, multi-nivel y zonificación intraprovincial (fragmentación) en el otro.¹⁶ Si a esto se le suma la barrera infranqueable de los distritos-provincias en un marco constitucional extremadamente rígido¹⁷ quedan planteadas serias dudas sobre la factibilidad de una reforma sustancial del sistema electoral en el orden nacional.

De todas maneras es necesario recalcar que la segunda descripción efectuada, provincia por provincia, no invalida los resultados de la primera –media del sistema–, sino todo lo contrario puesto que fortalece aún más la percepción de que el principal problema continúa siendo la desproporcionalidad insoluble de los distritos pequeños¹⁸ que torna muy similar los parámetros electorales de ambas cámaras legislativas; sobre todo

¹⁵ Mucho se ha dicho sobre la posibilidad de aplicación del sistema proporcional personalizado (sistema «alemán»). Sin embargo la aplicación estricta de este tipo de sistema electoral requiere la posibilidad de ampliar el número de escaños de la Cámara de Diputados Nacionales. Si bien esta limitación a primera vista resultaría insalvable para la Argentina, cuando no se puede ampliar el tamaño de la Cámara el exceso de bancas se compensa a través de diferentes procedimientos de ajuste, pero siempre garantizando el ingreso de los candidatos elegidos por los distritos mayoritarios (personalizados). En general, dichos procedimientos consisten en diversos tipos de ajustes de proporcionalidad a través de mecanismos ad hoc altamente cuestionados. Pero también existe la posibilidad de implementar un sistema donde la distribución proporcional de cargos se calcule sobre el total de la lista plurinominal y no sobre el total de los cargos de la Cámara. Posteriormente, en la distribución final se restaría a ese número las bancas obtenidas en los distritos uninominales, lo que permite no hacer uso de mecanismos ad hoc. Estos temas requieren de una discusión y un análisis más profundos (ver: Escolar, Calvo 2002). Las otras alternativas son modalidades de apertura de lista en circunscripciones pequeñas que trasladan su organización ordinal –y con ello los resultados– directamente a los electores, por último la regionalización. *El problema, en cualquier caso, ha resistido de mantener las candidaturas provinciales, volviendo al sistema un agregado for-*

mal, de difícil negociación legislativa y poco eficiente para los objetivos buscados.

¹⁶ Los sistemas segmentados otorgan al electorado más de un voto correspondiendo cada uno de ellos a cuerpos electorales distintos con magnitudes generalmente opuestas (por ejemplo plurinominal por el estado federado por distrito provincial y uninominal por departamento), cuyos resultados se suman para ocupar la totalidad de los escaños en disputa. Los sistemas multinivel pueden otorgar uno o más votos, la diferencia estriba en que los cuerpos electorales se utilizan para contar los votos en vueltas sucesivas aplicando generalmente fórmulas de cociente en la primera y luego distribuyendo los restos en la segunda con fórmulas de divisor. Por último, la zonificación parte al cuerpo electoral Provincial en un número determinado de distritos entre los cuales se reparten los escaños en disputa formando listas plurinominales más pequeñas. Ver Escolar y Calvo (2002b).

¹⁷ Cada provincia constituye un distrito electoral separado, según el artículo 45 de la Constitución Nacional.

¹⁸ Nuestra opinión no es contraria a la de Cabrera (1993), en el sentido que compartimos la constatación que la fórmula electoral D'Hondt es el factor más restrictivo de la proporcionalidad en el caso argentino, lo que agregaríamos es que una medida nacional sintética oculta el problema principal que se vincula con lo que sucede en los distritos pequeños donde la magnitud sí es determinante.

si se considera que desde el año 2001 los senadores se eligen por sufragio universal en rondas de renovación parcial por provincia de dos y un escaños respectivamente.

De lo expuesto anteriormente se desprende que resulta poco apropiado hablar de un solo sistema electoral en el orden nacional –al menos para la categoría de diputa-

CUADRO 3: PUNTAJES: FEDERAL, NACIONAL, PROVINCIAL Y MUNICIPAL POR PROVINCIA

provincias	puntaje nacional	puntaje provincial	puntaje municipal	puntaje federal
BUENOS AIRES	0,08	0,18	0,14	0,13
CATAMARCA	0,32	0,21	0,42	0,32
CHACO	0,25	0,09	0,17	0,17
CHUBUT	0,32	0,23	0,24	0,26
CIUDAD DE BS. AS.	0,11	0,07	0,00	0,09
CÓRDOBA	0,13	0,26	0,23	0,21
CORRIENTES	0,25	0,12	0,27	0,21
ENTRE RÍOS	0,21	0,26	0,22	0,23
FORMOSA	0,32	0,10	0,60	0,34
JUJUY	0,28	0,16	0,35	0,26
LA PAMPA	0,32	0,08	0,18	0,19
LA RIOJA	0,32	0,53	0,30	0,38
MENDOZA	0,19	0,18	0,19	0,19
MISIONES	0,25	0,08	0,25	0,19
NEUQUÉN	0,32	0,26	0,34	0,31
RÍO NEGRO	0,32	0,15	0,31	0,26
SALTA	0,25	0,73	0,25	0,41
SAN JUAN	0,28	0,28	0,23	0,27
SAN LUIS	0,32	0,50	0,29	0,37
SANTA CRUZ	0,32	0,42	0,26	0,33
SANTA FE	0,13	0,32	0,44	0,30
SANTIAGO DEL ESTERO	0,25	0,37	0,44	0,35
TIERRA DEL FUEGO	0,32	0,10	0,16	0,19
TUCUMÁN	0,21	0,18	0,22	0,20
media	0,25	0,24	0,28	0,26
media / cantidad diputados de cada distrito en la HCDN	0,19	0,22	0,22	0,21

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CONSTITUCIONES NACIONAL Y PROVINCIALES; LEYES ELECTORALES Y DECRETOS PROVINCIALES; LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES Y DATOS IFAM E INDEC.

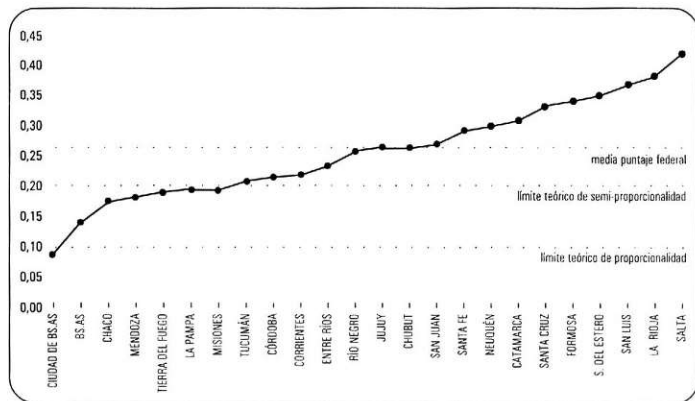
dos— y que, más bien, se estaría en presencia de una virtual articulación de segmentos relativamente autónomos, cuyo funcionamiento es dispar y probablemente bastante más heterogéneo de lo esperado, sobretodo si se incorporan al análisis las otras componentes del sistema electoral federal.



Los datos analizados en el orden nacional nos dan sólo una idea parcial de las características del sistema electoral argentino. Una observación más precisa podría practicarse utilizando los valores obtenidos de forma sintética para el sistema electoral federal en su conjunto (media de los puntajes de los órdenes nacional, provincial y municipal; ver cuadro 3).

En efecto, si bien los puntajes promedio de los sistemas nacional y federal son muy similares, la composición de cada orden estadual al interior del sistema federal varía considerablemente y de manera muy llamativa. La media del orden municipal es más mayoritaria que la nacional, mientras que la del orden provincial, en cambio, es más proporcional. Esta situación es la que explica una rectificación de la curva provincial del indicador federal (gráfico: 4) ya que para este último los valores individuales de

GRÁFICO 4: SISTEMA ELECTORAL FEDERAL. PUNTAJE SINTÉTICO POR PROVINCIA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CONSTITUCIONES NACIONAL Y PROVINCIALES; LEYES ELECTORALES Y DECRETOS PROVINCIALES; LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES Y DATOS IFAM E INDEC.

cada provincia se han modificado casi completamente respecto al puntaje originalmente obtenido para el orden nacional,¹⁹ aumentando además la dispersión entre el mínimo y el máximo de desproporcionalidad que varía de 0,9 a 0,41.

Tales guarismos indican la complejidad y diversificación de los sistemas que organizan los procesos electorales de cada régimen provincial y municipal para la elección de cargos legislativos, deliberativos y semiejecutivos²⁰ y corroboran una vez más la importancia nada desdeñable de la dimensión político-institucional en el régimen federal argentino.



Un análisis preliminar de la curva de tendencia correspondiente a cada instancia electoral ordenando a las provincias según su puntaje federal,²¹ permitiría constatar que nos encontramos nuevamente frente a tres grupos de estados federados con comportamientos diferentes (ver gráfico 5).

El primer grupo (A) presenta un sesgo tendencialmente semi-proporcional en el cual el índice de desproporcionalidad más bajo le corresponde al orden provincial, seguido del municipal y el nacional respectivamente. El segundo grupo (B) presenta un comportamiento tendencialmente semi-mayoritario compuesto por dos subgrupos: en un caso, el orden de desproporcionalidad de los índices es sucesivamente provincial, nacional y municipal (subgrupo B.1.) y en el otro, nacional, provincial y municipal (subgrupo B.2.). El tercer grupo (C) muestra un comportamiento tendencialmente mayoritario y en el índice de desproporcionalidad la posición es sucesivamente nacional, municipal y provincial.

Cada uno de los grupos descriptos incluye un número similar de distritos (nueve en el primer caso, ocho en el segundo y siete en el tercero), lo que indica la presencia de una estructura en el sistema electoral federal todavía más segmentada que la que surgía del primer análisis (sistema electoral en el orden nacional), con el agregado adicional de que en general el sistema tiene un sesgo mayoritario más pronunciado. Las consecuencias de esta situación estarían indicando que los remedios necesarios para mejorar la *performance* del sistema en su conjunto son aún más complicados de lo esperado; pero sobre todo, que el impacto de la diversidad institucional correspondiente a cada distrito en el orden provincial y municipal se refleja intensamente en el sistema electoral federal.

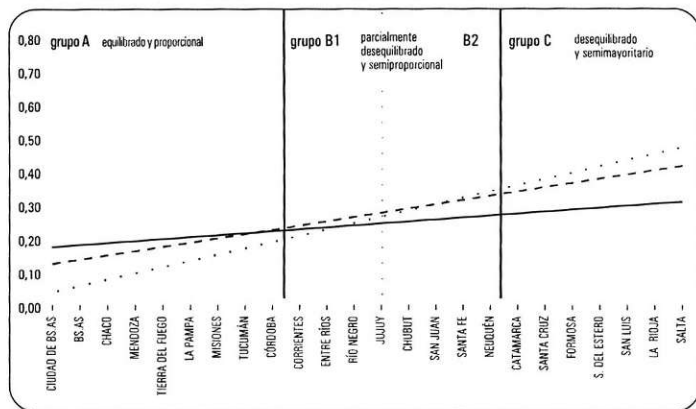
¹⁹ Cfr. gráficos 3 y 4

²⁰ Los cargos legislativos son nominalmente los provinciales, los municipales son denominados como «deliberativos» y en casos de

gobierno colegiados (Comunas, Comisiones de fomento, etc.) su carácter es semiejecutivo.

²¹ El puntaje federal se calcula determinando la media de los tres puntajes (nacional, provincial y municipal) en cada provincia.

GRÁFICO 5: RECTA DE TENDENCIA MÍNIMOS CUADRADOS ORDENADA SEGÚN PUNTAJE FEDERAL



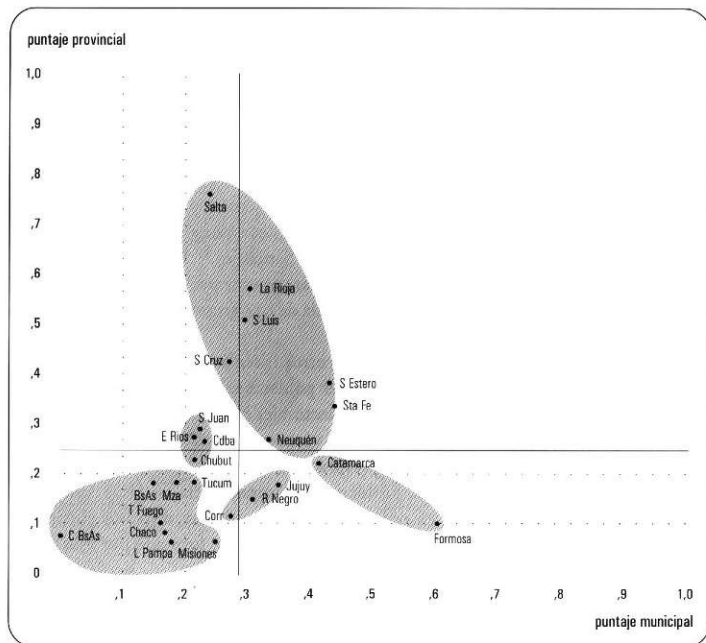
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CONSTITUCIONES NACIONAL Y PROVINCIALES; LEYES ELECTORALES Y DECRETOS PROVINCIALES; LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES Y DATOS IFAM E INDEC.

· · · PUNTAJE PROVINCIAL
 - - - PUNTAJE MUNICIPAL
 ——— PUNTAJE NACIONAL

Para poder evaluar más detenidamente las razones de esta dispersión y la consistencia de las tendencias federales estudiadas precedentemente resulta imprescindible efectuar un análisis más desagregado a fin de interpretar las relaciones entre los puntajes del orden provincial y municipal en forma separada de los nacionales, en cada estado federado.

Una primera observación del gráfico 6. nos indica con toda claridad la presencia de dos grandes agrupamientos de provincias: uno que se encuentra por debajo de la media de los dos indicadores y otro situado en posiciones por encima de ella. Las provincias que integran el primer grupo podrían ser asociadas con sistemas electorales más equilibrados y con una nítida tendencia a la proporcionalidad (Grupo A). Las del segundo grupo, por el contrario, sólo estarían indicando que sus sistemas electorales, o bien son fuertemente desequilibrados en uno u otro sentido (el sistema provincial o el municipal es prácticamente mayoritario mientras que el otro no), o simplemente ambos componentes sistémicos tienen sesgo semi-mayoritario (al menos en relación a la media de ambos indicadores).

GRÁFICO 6: PROPORCIONALIDAD Y DESPROPORCIONALIDAD EN LOS SISTEMAS ELECTORALES PROVINCIALES Y MUNICIPALES



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CONSTITUCIONES NACIONAL Y PROVINCIALES; LEYES ELECTORALES Y DECRETOS PROVINCIALES, LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES Y DATOS IFAM E INDEC

— MEDIAS DE LOS INDICADORES
 - - - - - LÍMITES TEÓRICOS DE PROPORCIONALIDAD Y SEMIPROPORCIONALIDAD

Si se afina un poco más el análisis, separando las provincias que se ubican cercanas a la media en al menos uno de los sistemas (conjuntos B1 y B2) y distribuyéndolas conforme tengan predominancia mayoritaria en el orden municipal o provincial (conjuntos C1 y C2), quedan conformados cinco grupos en los que se repite la presencia de uno «equilibrado» y otro «desequilibrado», con la diferencia de que este último se encontrará dividido a su vez en cuatro, de acuerdo a la aplicación de cada uno de los criterios aludidos.

Desde esta perspectiva los sistemas electorales provinciales presentan claramente tres situaciones predominantes. La relativamente *equilibrada y proporcional* (A), la *parcialmente desequilibrada y semi-proporcional* (B1 y B2) y la *desequilibrada y semi-mayoritaria* o directamente mayoritaria en uno de ambos indicadores (C1 y C2).

Para obtener una conclusión general sobre el comportamiento del sistema electoral federal argentino, debemos comparar estos resultados con los correspondientes al análisis conjunto de la tendencia de las tres componentes del sistema –nacional, provincial y municipal– (gráfico 5).

Los resultados del análisis son ampliamente consistentes y la única anomalía la constituyen dos provincias en las que el impacto del componente nacional del sistema mitiga los efectos de las otras dos (Córdoba y Santa Fe).²² En el resto, el sistema electoral federal se encuentra afectado predominantemente por las componentes provinciales y municipales, definiéndose la presencia de tres grupos de provincias con las mismas características.

De esta manera, si no se hace hincapié en otros incentivos institucionales, como por ejemplo la forma geográfica y magnitud poblacional de los diversos tipos de circunscripciones utilizadas en los sistemas electorales provinciales (ver mapa) o los efectos de procedimientos de acumulación de votos o personalización de candidaturas con desbloqueo de lista,²³ no sería apresurado afirmar que, en relación al sistema electoral federal, la mayoría de los problemas de importancia, se situarían en sus componentes no nacionales, y, en relación con las provincias, aquellos particularmente significativos habría que buscarlos en un subconjunto formado por sólo siete o nueve de ellas.²⁴



A partir de lo analizado hasta aquí, resulta claro que la estructura del sistema electoral nacional argentino presenta un patrón altamente diversificado y heterogéneo. Esta diferenciación se observa tanto en lo que respecta al comportamiento de los diversos estados federados como a la *performance* diferenciada de los tres órdenes que componen al sistema electoral federal (nacional, provincial y municipal).

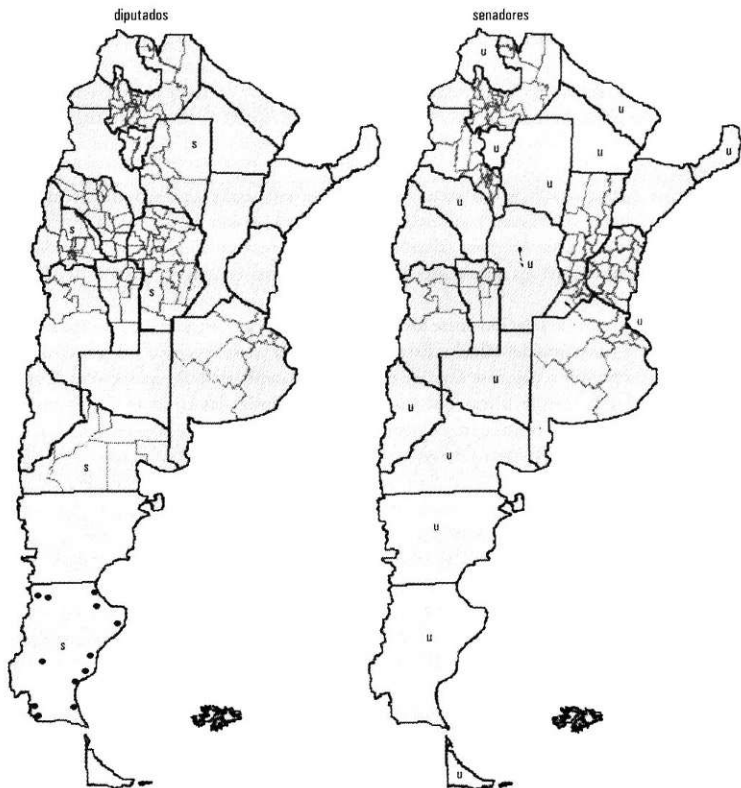
²² No es casual que esto suceda, ya que ambas provincias constituyen distritos grandes que se encuentran en el umbral de proporcionalidad.

²³ Son aquellas provincias que utilizan en sus componentes provinciales y municipales, doble voto simultáneo y acumulativo (ley de lemas), o listas desbloqueadas con posibilidad de efectuar preferencias o «tachas». Consultése: Tula, M. I. y M. De Luca (1998); De

Riz, Liliana (1992); Ferreira Rubio, D., Giordano Echegoyen, G. & Orlandi, H (1990).

²⁴ Estas serían los estados federados integrantes del grupo C1: Salta, La Rioja, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Santa Fe y, en menor medida, Neuquén; también los del grupo C2: Formosa y, en menor medida, Catamarca (ver gráfico 6).

DIVERSIDAD DE CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES UTILIZADAS
EN LA COMPONENTE PROVINCIAL DEL SISTEMA ELECTORAL FEDERAL



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASIS A CONSTITUCIONES NACIONAL Y PROVINCIALES, LEYES ELECTORALES Y DECRETOS PROVINCIALES, Y DATOS I-AM E INDEC.

- DISTritos PROVINCIALES
- - - - - CIRCUNSCRIPCIONES SUBPROVINCIALES
- U LEGISLATURAS UNICAMERALES
- S SISTEMAS ELECTORALES SEGMENTADOS
- CIRCUNSCRIPCIONES MUNICIPALES

En este marco, y teniendo en cuenta que formalmente no existe ninguna articulación entre los distintos órdenes del sistema, resulta de vital importancia indagar en la posible interdependencia en el comportamiento de los diversos órdenes del sistema electoral, es decir hasta dónde una variación en alguno de las componentes del sistema podría afectar el comportamiento del resto, ya que conocer la probabilidad de que se encuentren correlacionados y en qué medida esto sucede permitirá diseñar mejores y más eficientes reformas electorales en el régimen federal argentino en su conjunto.

Con esta intención se realizaron regresiones lineales entre los tres puntajes calculados –nacional, provincial y municipal–. Los resultados son llamativos ya que a primera vista no existe ninguna relación entre el comportamiento de cada uno de los órdenes puesto que las regresiones arrojan valores inconsistentes, poco confiables e insignificantes.

Sin embargo, la relación entre los diversos puntajes es francamente destacada si se elimina la constante del cálculo. Esta variación en la relación, con o sin constante, se explicaría porque a priori se trata de escenarios ya configurados, que por eso mismo poseen ciertas características que no podrán ser cambiadas si no se transforma el escenario, es decir, si no se implementan nuevos sistemas electorales en cada una de las componentes del sistema federal.

Por tanto, suponiendo la posibilidad de implementar una reforma íntegra del sistema electoral, sin duda el comportamiento del orden nacional impactará en el del orden provincial y el de este último en el del municipal.

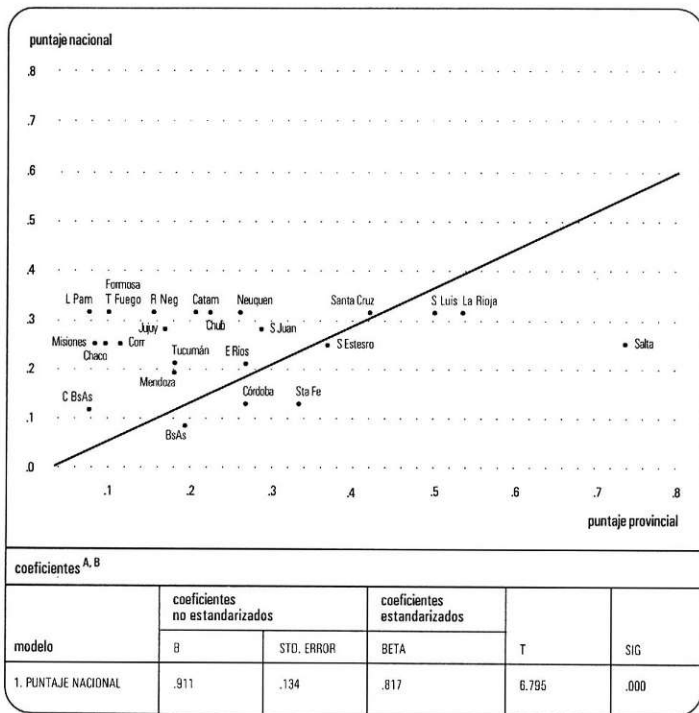
Como muestra el gráfico 7 la relación entre el puntaje nacional y el provincial es significativa (con un R cuadrado de 0,67) y relevante, ya que una variación del 10% en el comportamiento del puntaje nacional lleva a en promedio un 9,1% de variación en el comportamiento del provincial. Es decir que, a nivel agregado y suponiendo la inexistencia de escenarios ya conformados, el puntaje nacional es un buen predictor del comportamiento del provincial. Sin embargo, observando casos particulares es destacable como excepción la provincia de Salta que se aleja claramente de la media (ver gráfico 7).

Por otra parte es interesante mencionar la sólida relación entre el puntaje provincial y el municipal.

Del gráfico 8 se desprende que el puntaje provincial es un buen predictor del municipal ya que, en primer lugar, la relación es significativa y confiable ($R = 0.65$) y, como puede observarse en el gráfico 8, relevante. Así, una variación del 10% en el puntaje del orden municipal es explicada en un 8,1% por el puntaje provincial, siem-

pre suponiendo la inexistencia de escenarios. Es decir que existiría una importante vinculación entre el comportamiento del sistema electoral provincial y el de los sistemas municipales. Asimismo, nuevamente se observan casos excepcionales, como es el caso de Salta y Formosa los cuales al encontrarse tan alejados de la línea no presentan una vinculación entre ambos puntajes.

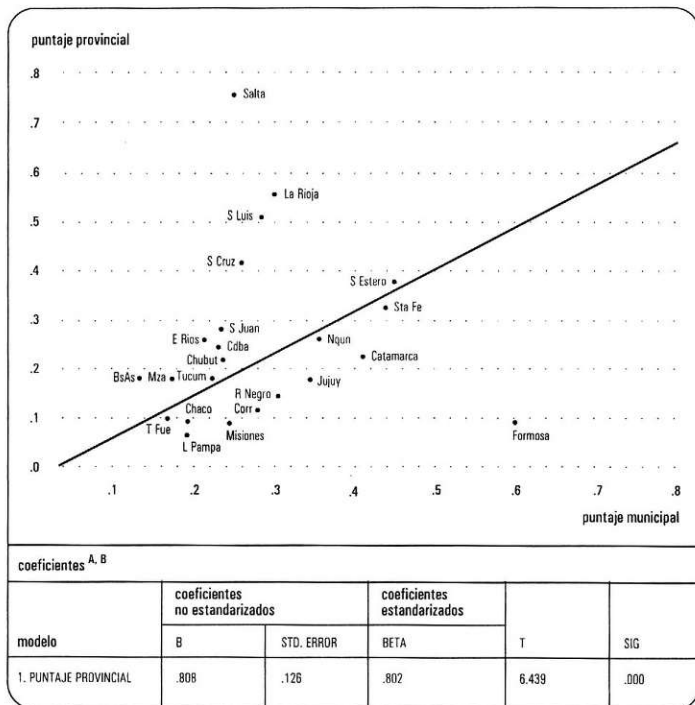
GRÁFICO 7: RELACIÓN ENTRE LOS PUNTAJES NACIONAL Y PROVINCIAL



A: VARIABLE DEPENDIENTE: PUNTAJE PROVINCIAL
 B: REGRESIÓN LINEAL DESDE EL ORIGEN

En síntesis, si bien no puede ser negado que el régimen federal argentino es fuertemente descentralizado y diferenciado institucionalmente, es interesante tener en cuenta la interrelación en el comportamiento de los tres órdenes electorales. Es decir que si bien la autonomía que detentan los estados federados y sus diversos órdenes existe formalmente, su comportamiento real está vinculado ya que se trata de institu-

GRÁFICO 8: RELACIÓN ENTRE LOS PUNTAJES PROVINCIAL Y MUNICIPAL



A: VARIABLE DEPENDIENTE: PUNTAJE PROVINCIAL
 B: REGRESIÓN LINEAL DESDE EL ORIGEN

ciones que comparten actores y prácticas. Por lo tanto, a la hora de pensar una reforma electoral habrá que tener en cuenta no sólo cada orden del régimen federal en particular sino la especial vinculación que se generará entre ellos al ponerse en funcionamiento los sistemas electorales nacional, provinciales y municipales.

3. CONCLUSIONES: LA NECESIDAD DE UN ENFOQUE INTEGRADO Y LOS LÍMITES DE PROPUESTAS GLOBALES

Cuando se enfoca el sistema electoral en el orden nacional desprovisto de las otras componentes federales, se obtiene una imagen borrosa de los principales problemas que afectan a la representación política en Argentina: falta de credibilidad de los partidos políticos, distancia entre representantes y representados, descrédito de las instituciones democráticas, muy débil seguridad jurídica, etc.

Ni la importancia de las dificultades estudiadas previamente para la participación de las minorías en algunos distritos electorales del país, ni tampoco la desprestigiada «lista sábana» en otros –y su consabido impacto en la personalización de las candidaturas– justifican una operación de ingeniería electoral que, en un extremo, involucraría casi de manera insoluble una reforma constitucional y, en el otro, quedaría reducida a intervenciones parciales sin capacidad para alterar eficazmente las causas del problema.

No hay que dejar de tener en cuenta que dentro de un régimen federal, las percepciones de la ciudadanía se procesan en múltiples arenas políticas y que tales arenas en Argentina evidencian un altísimo grado de diferenciación institucional y normativa. Tal situación impide ubicarse solamente en un punto de vista «nacional» y promueve –en contrapartida– la opción por otro integrado que contemple el impacto relativo de las componentes provinciales y municipales.

En síntesis, no parece del todo justificado llevar adelante una reforma circunscripta a la componente nacional del sistema electoral federal porque es casi seguro que ésta no podría dar cuenta de los problemas que con ella se intentan resolver.

¿Cuáles son entonces los límites de una probable reforma sobre la componente nacional del sistema?

En primer lugar, se podría señalar que para mejorar la participación de las minorías en el ochenta por ciento de las provincias es necesario aumentar el número de escaños de la Cámara de Diputados Nacional, alternativa poco probable que, además, no evitaría mantener o profundizar la sobrerrepresentación de los distritos pequeños.

En segundo lugar, se podría mencionar que para mejorar la personalización de las candidaturas en los distritos grandes habría que, o bien desbloquear la lista (propuesta no exenta de dificultades a la luz de la experiencia internacional y de la segura

oposición cerrada de los partidos) o, por el contrario, fraccionar esos distritos y construir circunscripciones subprovinciales más pequeñas (cosa que complicaría todavía más el referente institucional de la representación) aumentando, además, el sesgo mayoritario del sistema.

Cualquier otro tipo de transformación de fondo traería aparejada la implementación de una reforma constitucional, probablemente conveniente en este punto, pero injustificable frente a la capacidad que evidencian las componentes provinciales y municipales para afectar de forma drástica al sistema federal en la mayoría de los distritos, tal cual se desprende de la segunda parte de este trabajo.

Una solución global al problema electoral nacional, por tanto, no podría dejar de lado a las otras componentes del sistema federal y, sobre todo, a la diversidad de situaciones provinciales y esto, de por sí solo, la tornaría inviable. Adicionalmente, no podría tampoco hacerse abstracción metodológica de la autonomía provincial e inclusive municipal para determinar su régimen electoral. De manera entonces que la solución al problema debe desagregarse en varias soluciones parciales que contribuyan a obtener medidas posibles y sustentables institucional y políticamente, sobre la base de diagnósticos realistas y precisos en cada uno de los órdenes y unidades de gobierno que componen el régimen federal argentino. Es decir que la posibilidad de una verdadera reforma en el sistema electoral argentino implica la creación de consensos en todos los órdenes del régimen federal en cada una de las provincias de la Federación.

Los resultados del último análisis efectuado en el capítulo anterior son una buena muestra de la fertilidad de una perspectiva de este tipo. Resulta factible identificar provincias significativamente problemáticas en relación con la totalidad de sus dimensiones electorales y constatar que ellas muestran la decantación de situaciones político institucionales similares: formación automática de mayorías especiales de dos tercios en las legislaturas y cámaras provinciales que diluyen la autonomía del poder Judicial y transforman al poder Legislativo en un apéndice del Ejecutivo (Salta, La Rioja, Santiago del Estero, San Luis y Santa Cruz)(Fuertes, 2001; Suárez Cao, 2001); formación de mayorías artificiales en los poderes legislativos provinciales y municipales y promoción del faccionalismo en el marco de la consolidación virtual de «partidos de gobierno» (Santa Fe y parcialmente Neuquén) o complicadas ingenierías que excluyen a una segunda fuerza importante de los cargos deliberativos y ejecutivos municipales, asegurando por medio del faccionalismo el acceso al poder ejecutivo provincial y descomprimiendo a su vez la presión política en las legislaturas con sistemas tendencialmente proporcionales (Formosa y parcialmente Catamarca).

Por supuesto que lo anterior no excluye los problemas presentes en el resto sino que permite catalogar cada uno de los escenarios provinciales por medio de un estudio comparativo. Más específicamente, posibilita aproximarse al problema de forma controlada y según parámetros de evaluación generales sin descuidar la capacidad de ajustar eventualmente el diagnóstico a otros aspectos no tenidos en cuenta.

Pero también hace posible identificar en una misma situación electoral de la componente nacional escenarios institucionales absolutamente distintos en el orden estadual como resultaría al tener en cuenta otras provincias como Chubut, La Pampa, Tierra del Fuego y Jujuy similares sólo en el orden nacional a las más problemáticas (Micozzi, 2001).

Según lo expuesto se considera que existe suficiente evidencia empírica como para justificar que una reforma del sistema electoral nacional debe ser el resultado de un proceso de reforma en el sistema electoral federal en su conjunto por medio de acuerdos de integración institucional según parámetros de variación acordados entre las provincias y el Gobierno Central. Esto en sí no constituye una innovación ya que tiene antecedentes significativos en casos como el australiano, en lo que se denomina comúnmente «federalismo colaborativo»²⁵ y que consiste en el desarrollo consensuado de agencias, marcos legales y políticas públicas integradas entre los distintos órdenes estatales que estructuran el régimen federal. Lo singular en el caso argentino sería que la integración y la colaboración deberían producirse en el plano de las instituciones políticas. Sólo sobre esta base y en relación permanente con sus resultados concretos, la reforma electoral nacional estará en condiciones de ser evaluada y puesta en práctica con éxito.

²⁵ Painter (1998: caps. 5 y 6).

Anexo

CUADRO GENERAL: CÁLCULO DE INDICADORES EN LOS ÓRDENES NACIONAL, PROVINCIAL Y MUNICIPAL

provincias	nacional					provincial					municipal											
	umbral	puntaje umbral	magnitud	puntaje magnitud	f. elect	puntaje f. elect	puntaje nacional	umbral	puntaje umbral	magnitud	puntaje magnitud	fórmula	puntaje f. elect	puntaje provinc.	umbral	puntaje umbral	magnitud	puntaje magnitud	f. elect	puntaje f. elect	puntaje municipal	puntaje federal
BUENOS AIRES	3,61	0,07	35,00	0,03	1,50	0,13	0,08	11,11	0,22	4,31	0,23	1,00	0,09	0,18	9,36	0,19	7,01	0,14	1,00	0,09	0,14	0,13
CAPATARCA	21,43	0,43	2,50	0,49	1,50	0,13	0,32	10,50	0,07	10,50	0,10	5,30	0,46	0,21	27,57	0,55	1,72	0,58	1,50	0,13	0,42	0,32
CHACO	16,67	0,33	3,50	0,30	1,50	0,13	0,25	4,41	0,09	16,00	0,06	1,50	0,13	0,09	1,03	0,22	5,08	0,17	1,50	0,13	0,17	0,17
CHUBUT	21,43	0,43	2,50	0,49	1,50	0,13	0,32	6,25	0,13	27,00	0,04	6,00	0,52	0,23	8,21	0,16	8,14	0,12	5,00	0,43	0,24	0,26
Ciudad de Bs. As.	5,56	0,11	12,50	0,08	1,50	0,13	0,11	2,42	0,05	30,00	0,03	1,50	0,13	0,07	7,12	0,14	9,54	0,10	5,08	0,44	0,23	0,21
CÓRDOBA	7,50	0,15	9,00	0,11	1,50	0,13	0,13	1,66	0,03	2,80	0,38	4,00	0,35	0,26	7,12	0,14	3,08	0,32	1,51	0,13	0,27	0,21
CORRIENTES	16,67	0,33	3,50	0,29	1,50	0,13	0,25	5,36	0,11	8,50	0,12	1,50	0,13	0,12	18,34	0,37	3,08	0,32	1,51	0,13	0,27	0,21
ENTRE RÍOS	13,64	0,27	4,50	0,22	1,50	0,13	0,21	5,36	0,11	14,50	0,07	7,00	0,61	0,28	6,63	0,23	10,32	0,10	5,00	0,43	0,22	0,23
FORMOSA	21,43	0,43	2,50	0,46	1,50	0,13	0,32	4,69	0,09	15,00	0,07	1,50	0,13	0,10	22,73	0,17	2,30	0,43	10,50	0,31	0,50	0,34
JUJUY	18,75	0,38	3,00	0,33	1,50	0,13	0,28	5,80	0,10	24,00	0,04	4,00	0,35	0,16	18,29	0,24	3,10	0,32	4,00	0,35	0,35	0,26
LA PAMPA	21,43	0,43	2,50	0,40	1,50	0,13	0,32	3,00	0,08	26,00	0,04	1,50	0,13	0,08	11,72	0,22	5,40	0,19	1,50	0,13	0,18	0,19
LA RIOJA	21,43	0,43	2,50	0,40	1,50	0,13	0,32	33,33	0,67	1,25	0,80	1,50	0,13	0,53	8,39	0,18	7,94	0,13	7,00	0,61	0,30	0,38
MENDOZA	12,50	0,25	5,00	0,20	1,50	0,13	0,19	10,71	0,21	5,38	0,19	1,50	0,13	0,18	12,12	0,41	5,19	0,19	1,50	0,13	0,19	0,19
MISIONES	16,67	0,33	3,50	0,29	1,50	0,13	0,25	3,57	0,07	20,00	0,05	1,50	0,13	0,08	11,08	0,22	5,77	0,17	4,00	0,35	0,25	0,19
NEUQUÉN	21,43	0,43	2,50	0,40	1,50	0,13	0,32	2,50	0,05	29,00	0,03	8,00	0,70	0,28	9,51	0,18	6,88	0,15	8,00	0,70	0,34	0,31
RÍO NEGRO	21,43	0,43	2,50	0,40	1,50	0,13	0,32	5,80	0,10	4,78	0,21	1,50	0,13	0,15	20,90	0,41	2,64	0,38	1,50	0,13	0,31	0,26
SANTA	16,67	0,33	3,50	0,29	1,50	0,13	0,25	32,55	0,65	1,15	0,87	7,80	0,68	0,73	11,18	0,22	5,71	0,18	4,00	0,35	0,25	0,41
SAN JUAN	18,75	0,38	3,00	0,33	1,50	0,13	0,28	3,00	0,06	2,25	0,44	4,00	0,35	0,28	10,04	0,20	6,47	0,19	4,00	0,35	0,23	0,27
SAN LUIS	21,43	0,43	2,50	0,40	1,50	0,13	0,32	22,50	0,45	1,67	0,80	5,30	0,46	0,50	19,53	0,38	2,84	0,35	1,50	0,13	0,29	0,27
SAN CARLOS	21,43	0,43	2,50	0,40	1,50	0,13	0,32	12,50	0,25	1,50	0,67	4,00	0,35	0,42	12,21	0,24	5,14	0,19	4,00	0,35	0,26	0,33
SANTA FE	7,14	0,14	9,50	0,11	1,50	0,13	0,13	3,26	0,07	25,50	0,04	10,00	0,87	0,32	21,74	0,43	2,45	0,41	5,37	0,47	0,44	0,30
SANTIAGO DEL ESTERO	16,67	0,33	3,50	0,29	1,50	0,13	0,25	15,00	0,30	3,57	0,28	6,00	0,52	0,37	18,75	0,38	3,00	0,33	7,19	0,53	0,44	0,35
TERRA DEL FUERTE	21,43	0,43	2,50	0,40	1,50	0,13	0,32	5,80	0,10	15,00	0,07	1,50	0,13	0,10	9,38	0,19	6,98	0,14	1,58	0,14	0,16	0,19
TUCUMÁN	13,64	0,27	4,50	0,22	1,50	0,13	0,21	5,23	0,10	13,33	0,08	4,00	0,35	0,18	8,73	0,17	7,59	0,13	4,00	0,35	0,22	0,20
valor medio	16,61	0,33	5,35	0,29	1,50	0,13	0,25	8,60	0,17	13,92	0,21	3,98	0,33	0,24	13,66	0,27	5,44	0,23	3,92	0,34	0,28	0,26

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CONSTITUCIONES NACIONALES Y PROVINCIALES; LEYES ELECTORALES Y DECRETOS PROVINCIALES; Y DATOS IFAM E INDEC.

Bibliografía

- BECKMAN, N. (1984): «How Metropolitan are Federal and State Politics?», en: D. S. Wright, H.L. White (eds.), *Federalism and Intergovernmental Relations*, Washington, American Society for Public Administration.
- BURGESS, M.; A. GAGNON (1993): *Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions*, Toronto, University of Toronto Press.
- CABRERA, E. (1991): «Proporcionalidad y desproporcionalidad en la elección de diputados nacionales», en: *Desarrollo Económico*, N° 122, Buenos Aires, IDES, pp. 278-290.
- CABRERA, E. (1993): «Magnitud de distrito y fórmula electoral en la representación proporcional», en: *Desarrollo Económico*, N° 130, Buenos Aires, IDES, pp. 281-294.
- CABRERA, E. (1998): *The Political Consequences of Electoral Laws in Argentina*, University of Pittsburgh.
- CABRERA, E. (1997): «Multiparty politics in Argentina? Electoral rules and changing patterns», en: *Electoral Studies*, 15(4), pp. 477-495.
- CALVO, E.; TORRE, J. C.; SZWARCBERG, M. (2000): *The New Welfare Alliance: Inequality, Social Policy and Regional Redistribution in Argentina Country*. Document of the project: «Democracy, Inequality and the State in the XXIst Century», IDRC (Canada), CPS (South Africa), & ITDT (Argentina).
- CALVO, E.; ABAL MEDINA, J. M. (2001): *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, Eudeba.
- CALVO, E.; FALLETTI, T.; GIBSON, E. (1999): «Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental», *Política y Gobierno*, 6 (1).
- CARMAGNANI, M. (ed.) (1993): *Federalismos Latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, El Colegio de México / FCE.
- CHIARAMONTE, J. C. (1997): *Ciudades, provincias, Estado. Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Buenos Aires, Ariel.
- CHIARAMONTE, J. C. (1999): «Ciudadanía, soberanía y representación en la génesis del Estado argentino [1810-1852]», en: H. Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de naciones: Perspectivas históricas de América Latina*, México, FCE.
- CORBACHO, A. (1988): *Elecciones y representación: un enfoque experimental sobre sistemas electorales en la Argentina: 1973-1985*, Documento de trabajo, N° 102, Buenos Aires, Centro de Investigaciones Sociales, Instituto Torcuato Di Tella.
- CORBACHO, A. (1998): «Reformas constitucionales y modelos de decisión en la democracia argentina, 1984-1994», en: *Desarrollo Económico*, N° 148, Buenos Aires, IDES, pp. 591-616.
- COX, G. W. (1997): *Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems*, Nueva York, Cambridge University press.
- DE RIZ, L. (1992): «El debate sobre la reforma electoral en la Argentina», en: *Desarrollo Económico*, N° 126, Buenos Aires, IDES, pp. 163-183.
- ELAZAR, D. J. (1987): *Exploring Federalism*, Tuscaloosa (Al.) University of Alabama Press.
- ESCOLAR, M. (2000): *Representación sin tributación. La inversión del principio republicano y las «performance» político-institucional del federalismo argentino*, Documento presentado en el Seminario: «Federalismos Latinoamericanos», FGV-Sao Paulo, Conrad Adenauer, Forum of Federations, San Pablo.
- ESCOLAR, M. (2001a): «La posibilidad del gerrymandering político», en: E. CALVO, Y. J. M. ABAL MEDINA (comps.), *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, Eudeba.
- ESCOLAR, M. (2001b): *Hacia una reforma del sistema electoral argentino: estimación y evaluación de estrategias de delimitación, asignación geográfica de escaños, sesgos mayoritarios y sesgos partidarios alternativos*. Informe final Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Proyecto ARG00/007.
- ESCOLAR, M. Y. PIREZ, P. (2001): *¿La Cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en Argentina*, Trabajo presentado en el XXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington, septiembre, 2001.
- ESCOLAR, M.; CALVO, E. (2001): *Transferencia electoral y reestructuración partidaria en la elección federal argentina 2001 (categoría Diputados Nacionales)*, Buenos Aires: Centro de Estudios Electorales y Legislativos-UTDT.
- ESCOLAR, M.; CALVO, E. (2002a): *Las tres reformas: personalización, eficiencia y gobernabilidad. Geografía política de la reforma electoral en Argentina* -en prensa-
- ESCOLAR, M.; CALVO, E. (2002b): *La implementación de sistemas electorales mixtos en legislaturas de magnitud fija: teorías y soluciones* -en prensa-
- ESCOLAR, M.; CALVO, E.; CALCAGNO, N.; MINWILLE, S. (2002): «Últimas imágenes antes del naufragio: Las Elecciones del 2001 en Argentina», en: *Desarrollo Económico*, N° 165, IDES, Buenos Aires, IDES, pp. 24-44.
- FERREIRA RUBIO, D.; GIORDANO ECHEGOYEN, G. & ORLANDI, H. (1980): «Consideraciones acerca de la ampliación de la llama-

- da «Ley de lemas» en la Argentina y sus efectos negativos», *La Ley*, N° 48, Buenos Aires.
- FUERTES, F. (2001): «Ni mayoritario ni proporcional: nuevos sistemas electorales. Los casos de Santa Cruz, Río Negro y Santiago del Estero», Programa de Reforma Política, Área de Sistemas Electorales, Jefatura de Gabinete-PNUD.
- GARRÉ, N.; ESCOLAR, M.; ABAL MEDINA, J. M. (2001): «Entre gobernadores y legisladores: representación, organización política y costo legislativo en las provincias», en: *Pensar Hacer*, Fundación Carlos Auyero, 1, pp. 11-47.
- ITURBURU, M. (2000a): *Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*, Buenos Aires, INAP, DNEyD, DEI, 2ª edición.
- ITURBURU, M. (2000b): *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*, Buenos Aires, Documento de Trabajo, DEI.
- JONES, M. P. (1997a): Evaluating Argentina's presidential democracy: 1983-1995», en: S. Mainwaring y M. Soberg Shugart (eds.): *Presidentialism and democracy in Latin America*; Nueva York, Cambridge University press.
- JONES, M. P. (1997b): «Determinants of multipartism in Argentina congressional elections: the impact of provincial elections in a federal system». Trabajo presentado para el seminario *La transformación de argentina: consolidación democrática, reformas económicas y diseño institucional*, organizado por el Centro de Estudios de Desarrollo Institucional (CEDI) y la Universidad de San Andrés, Buenos Aires, junio.
- JONES, M. P. (1997c): «Federalism and the number of parties in Argentine congressional elections», *The Journal of Politics*, 59 (29), pp. 538-549.
- JONES, M.; SANGUINETTI, P.; TOMMASI, M. (1997): «Politics, Institutions and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces», *Journal of Development Economics*, vol. 61, pp. 305-333.
- JONES, M. P.; DE LUCA, M.; TULA, M. I. (2002): «Back rooms or ballot boxes – Candidate nominations in Argentina», *Comparative Political Studies*, vol. 35, N° 4, pp. 413-436.
- JONES, M.; SAIEGH, S.; SPILLER, P.; TOMMASI, M. (2000): *Políticos profesionales – legisladores «amateurs»: El Congreso argentino en el siglo XX*, CEDI.
- KING, P. (1982): *Federalism and Federation*, Baltimore, (MR) Johns Hopkins University Press.
- LJPHART, A. (1995): *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- LJPHART, A. (1999): *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, New Heaven y Londres, Yale University Press.
- LOSEMORE, J.; HANBY, V. (1971): «The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytical Expressions for Electoral Systems», *British Journal of Political Science*, 1, pp. 467-77.
- MC KINNON, R.; NECHYBA, T. (1997): «Competition in Federal Systems: The Role of Political and Financial Constraints», en: J. Ferejohn, B.R. Weingast (eds.), *The New Federalism. Can the States be Trusted?*, Stanford (CA), Hoover Institution Press.
- MICOZZI, J.P. (2001): *Reformas institucionales en las provincias de Chaco, Chubut y La Pampa*, Programa de Reforma Política, Área de Sistemas Electorales, Jefatura de Gabinete-PNUD.
- MOLINELLI, N.G.; JONES, M & SAIEGH, S. (1998): *Sistemas electorales: Hacia una mejora en la representación política*, CEDI, Documento N° 9.
- O'DONNELL, G. (1977): «Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976», en: *Desarrollo Económico*, N° 16, Buenos Aires, IDES.
- PAINTER, M. (1998): *Collaborative Federalism*, Cambridge, (IRU) Cambridge University Press.
- SARTORI, G. (1994): *Ingeniería constitucional comparada*, FCE.
- SCHARWITZ, G.; LUKSILA, C. (1997): «Argentina», en: Teresa Ter Minassian (ed.), *Fiscal federalism*, Washington, International Monetary Fund.
- SNYDER, R.; SAMUELS, D. (2001b): «El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial», en: E. Calvo y J.M. Abal Medina (comps.), *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, INAP-Eudeba.
- SNYDER, R., (1999): *Scaling Down: Subnational Analysis in Comparative Politics*. Paper presentado en la conferencia «Regimes and Political Change in Latin America», University of Illinois-Urbana Champaigne.
- SNYDER, R.; SAMUELS, D. (2001a): «Devaluing the Vote in Latin America», *Journal of Democracy*, 12, pp. 146-59.
- SHUGART, M.; J. M. CAREY (1997): *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Nueva York, Cambridge University press.
- STEPAN, A. (1999): «Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos», en: *Dados Revista de Cie Sociais*, 42 (2), pp. 1-38.
- SUAREZ CAO, J. (2001): *Innovaciones Constitucionales Provinciales: los casos de San Luis y Tucumán. Arquitectura institucional del Legislativo*, Programa de Reforma Política, Área de Sistemas Electorales, Jefatura de Gabinete-PNUD.

TSEBELIS, G. (1989): *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, New York, The Free Press.

TULA, M. I. (1995): «La reforma electoral en los '90: algunos comentarios sobre la Ley de Lemas en la Argentina», en: Sidicaro, R. y Mayer, J. (comps.), *Política y sociedad en los años del menemismo*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

TULA, M. I., (1998): «Ley de lemas, elecciones y estrategias partidarias: una mirada al caso argentino», *Boletín de la SAAP*, Buenos Aires.

TULA, M. I.; DE LUCA, M. (1998): *Listas sábana, preferencias y tachas: algunas reflexiones a propósito de la reforma electoral en la Argentina*. Trabajo presentado al «XXI Congreso Internacional, Latin America Studies Association (LASA)», Chicago, Illinois, setiembre.

WEIHER, G. (1991): *The Fractured Metropolis*, Nueva York, State University of New York Press.

ZIMMERMAN, J. F. (1992): *Contemporary American Federalism. The Growth of National Power*, Westport (CN), Praeger.

Registro bibliográfico

ESCOLAR, MARCELO Y CALCAGNO, NATALIA

«Reforma electoral nacional y reforma electoral federal. Elementos para el análisis y discusión del caso argentino», ESTUDIOS SOCIALES. *Revista Universitaria Semestral*, Año XIV, Nº 27, Santa Fe Argentina, segundo semestre, 2004 (pp. 9-37).

Descriptorios · Describers

federalismo argentino / sistema electoral / ingeniería institucional comparada

argentine federalism / electoral system / comparative institutional engineering