

3er. CONCURSO DE PENSAMIENTO
PARLAMENTARIO

“LAS LEGISLATURAS PROVINCIALES Y LOCALES:
SU ROL EN EL INICIO DEL BICENTENARIO
ARGENTINO”

Área temática I

La Legislatura Provincial o Local y la Comunidad
La Legislatura Provincial o Local, su representatividad política

Título del Trabajo

**“LA REPRESENTATIVIDAD EN LOS CONSEJOS
DELIBERANTES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES”**

Seudónimo: **El Republicano.**

Autor: **Leonardo A. Urruti**

D.N.I: 34.381.298

INDICE

ABSTRACT	1
PARTE PRIMERA	1
Introducción	1
Antecedentes	2
Justificación.....	3
Planteo del problema	4
Marco teórico-conceptual.....	4
A. La República Representativa.....	4
B. Soberanía y legitimidad.....	6
C. Legitimidad y legitimación	8
C. I. Aplicación del concepto a la sociedad argentina.....	9
D. La representación	10
D.I. ¿Qué ha de entenderse por representación?	10
E. Sufragio y sistemas electorales.....	13
E. I. Modalidades de los sistemas electorales. Principios mayoritario y proporcional. Ventajas y desventajas. Relación con la gobernabilidad.....	14
Nivel y tipo de investigación.....	16
Régimen electoral en Argentina.....	17
PARTE SEGUNDA.....	18
I. EL RÉGIMEN ELECTORAL EN LOS MUNICIPIOS BONEARENSES.	
PROBLEMAS DE REPRESENTACIÓN.....	18
I.I. Funcionamiento real del sistema de cociente con respecto a la representatividad de los integrantes de los Consejos Deliberantes.	19
I.I.I. ¿Cómo funciona el sistema de cociente?.....	20
I. II. Alternativas para mejorar la representatividad.....	21
I.I.I.I. El sistema D'Hondt.....	21
I. III. El efecto arrastre.....	23
I. IV. Listas sabanas a nivel municipal.....	24
PARTE TERCERA.....	26
I. CONCLUSIONES	26
Anexo	28
Ejemplo del funcionamiento del sistema electoral D'Hondt:	28
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	29

ABSTRACT

El presente trabajo plantea el estudio de la representatividad en las legislaturas locales- llámese Consejos Deliberantes- de la Provincia de Buenos Aires, a través de la evaluación de las categorías de análisis demarcadas por las instituciones republicanas. Se plantean medidas de decisión política que propugnan la elevación de los estándares representativos en búsqueda de un mayor acercamiento al principio de soberanía popular.

PARTE PRIMERA

Introducción

“El mayor castigo para quienes no se interesan por la política es que serán gobernados por personas que sí se interesan.” Arnold J. Toynbee¹

Desde la perspectiva del realismo político², buscando observar el fenómeno político sin caer en describir un sistema ideal inexistente en los hechos, se pretende en este trabajo analizar sucintamente la configuración del régimen parlamentario municipal en relación a su representatividad, analizando sus debilidades –si es que hay tales- y proponiendo medidas que brinden soluciones concretas, sin desatender su factibilidad.

Para estos fines, esta investigación se inicia perfilando el marco referencial de conceptos que en el transcurso de la trama argumental se darán por presupuestos a la hora de ensayar críticas al sistema vigente, y plantear hipótesis sobre posibles respuestas.

Ese marco pretende abocar los contornos del concepto de república representativa y la ubicación del poder soberano en esta forma de gobierno. La implicancia de las nociones de soberanía y de legitimidad para sustentar la aseveración de los juicios, destacando el rol principal que adopta la representatividad como tejido conectivo de este sistema teórico.

Se abordará metódicamente la regulación del sistema electoral mediante el cual se escogen los representantes del pueblo, enunciando el marco general nacional, pero fijando la atención en los parlamentos locales. Finalmente, se ensayaran conclusiones comprensivas de las categorías de análisis planteadas, perfilando senderos a seguir.

¹ (1889-1975) Historiador inglés.

² Realismo político, proviene de la castellanización de la *realpolitik*, término utilizado por el escritor alemán Ludwig von Rochau en 1853, al criticar la falta de realismo en la política instrumentada por los liberales germanos durante el proceso revolucionario de 1848-1849.

Concluye esta presentación señalando que -a razón de su brevedad- no se pretende aquí abordar de manera exhaustiva la problemática, pero sí, destacar su indiscutida trascendencia, plantear interrogantes, generar pensamiento capaz que convertirse en decisiones y, en sí, orientar la contemplación de un tema que amerita tratamiento prioritario.

Antecedentes.

El estudio de la representatividad como tejido conectivo entre la soberanía popular y el gobierno representativo, parece tan antiguo como las propias Repúblicas. Sin embargo, las civilizaciones antiguas no contaron con la realidad de las sociedades de masas, e inmensas conglomeraciones demográficas de la actualidad, por lo que sus métodos no pueden trasladarse.

La noción misma de representatividad ha resultado negada y fuertemente criticada por diversos teóricos. Existen quienes han afirmado que el parlamentarismo resulta una forma ineficaz -a la hora de adoptar decisiones- prolongando el debate indefinidamente. Se ha propiciado que los parlamentarios no representan al pueblo, o a la Nación, sino a los partidos políticos. Que las decisiones no se adoptan por medio del debate y la búsqueda de la verdad, sino por medio de acuerdos entre partidos. Por su parte, se señala que las elecciones no conducen a la elección de los mejores líderes, sino -quizás- incluso lo contrario.³

Todas estas críticas a la cuestión de representatividad, no obstan que la forma de gobierno republicana y sus instituciones, en el marco de un Estado de Derecho, se muestren como las más legítimas para el colectivo social, aún reconociendo las imperfecciones que comprende todo modelo abstracto en su aplicación empírica. Es por ello, que lejos de abordar si existe -o no- tal representatividad, los autores modernos en general, adoptan como presupuesto que la República Representativa es un objetivo al que se debe aspirar. Diferentes estudios buscan arribar a una mayor representatividad relativa, ya sea en cuanto a la composición de los órganos parlamentarios, con relación a las fuerzas políticas; como a partir del estudio de los sistemas electorales, o mediante el impulso de una mayor formación cívica, etc.

³ Schmitt, Carl, "*Sobre el Parlamentarismo*" disponible en www.iestudiospenales.com.ar

Debe, correspondientemente, apartarse el estudio de la formación del consenso y el debate dentro de los órganos parlamentarios para una obra de otra envergadura, lo cual seguramente redundaría en beneficios de representatividad como pertenencia.

Este trabajo se enmarca entonces en la búsqueda de un perfeccionamiento de las instituciones que coaptan la soberanía popular para dirigirla en la elección de dirigentes, reducida al ámbito de los municipios, aunque su interpretación extensiva sea fácilmente asequible. Respecto del régimen municipal bonaerense existen quienes a través de dispersos estudios han observado las falencias que encuentra desde antaño, formulando diversas propuestas. No obstante, han encontrado poca, cuando no ninguna recepción en la legislatura provincial. Teniendo en cuenta tales referencias se desarrolla la presente, con un propio criterio, teniendo en cuenta que las carencias persisten.

Justificación

La representatividad en el marco de los sistemas parlamentarios hace a su razón de ser. Los integrantes de los parlamentos son los representantes del pueblo. Por ende, en el marco del inicio del Bicentenario Argentino, la evaluación respecto de la calidad de las instituciones y la búsqueda de aspiraciones superiores de legitimidad en estos cuerpos, y con fuerte particularidad en el ámbito local, se tornan primordiales dentro del plano de una reforma política, que, si bien iniciada en los últimos años, aún nada instrumenta en este importante aspecto.

La crisis de la representatividad en la Argentina, marcada por el descontento generalizado con la clase política dirigente, encontró una eclosión patente en el marco del trance del año 2001, pero su existencia se remonta muchos años antes, y perdura en nuestros días. Por consiguiente, exige el tratamiento de estos temas de forma seria y sin demoras. Se requieren acciones que logren el mentado acercamiento social entre el cuerpo electoral y los representantes, y en ello el papel de los Consejos Deliberantes, es destacable. Se constituyen en el ámbito más cercano entre el simple ciudadano y la vida política activa, desarrollado frente a sus propios vecinos, y sin olvidar, que estas *consociaciones*⁴ de primer nivel -en orden de amplitud- se constituyen en la cantera y fuente de formación de los líderes nacionales del mañana. Si se beneficia el régimen parlamentario local, a la postre, se obtendrá un sistema parlamentario provincial o nacional con semejantes características.

⁴ Nos referimos con "Consociaciones" a una multitud de asociaciones primarias: autónomas, naturales e institucionales, como familias y matrimonios, comunidades civiles, ciudades y provincias, etc. El municipio conforma una consociación reducida, comparativamente a una provincia, un Estado o una Región.

Planteo del problema

Se propone observar el régimen parlamentario municipal de la Provincia de Buenos Aires, sin olvidar que sus conclusiones se vuelven extensibles al resto de las provincias, abordando la cuestión de la representatividad.

En ese marco se inserta el objeto de este trabajo **-¿Qué tipo de reformas constituyen una respuesta acorde fácticamente para mejorar el nivel de representatividad –relativo-, a nivel municipal?-**. Dar respuesta al anterior interrogante es asunto de indiscutida actualidad en nuestro derecho político-constitucional y objeto de notorios debates doctrinarios y sociales.

Marco teórico-conceptual

Evaluar la posibilidad de avance o retroceso de un instituto, requiere aprehender una serie de conceptos y de estructuras lógicas que dominan su esencia. En consecuencia, tanto para elaborar juicios acerca de la -mayor o menor- representatividad de los sistemas parlamentarios, como para proponer reformas, se requiere que individualicemos el contenido de algunas categorías de análisis básicas en la ciencia de la política, y las relaciones que se gestan entre ellas. Sin la comprensión de estos conceptos básicos, no podríamos emitir juicios válidos.

Por ende, acto seguido se pasa a dar breve revista del concepto de *República Representativa* –dado que es el modelo de gobierno adoptado en nuestro Estado-, una noción de “soberanía” -esencial para comprender cual es la base de la autoridad dentro de esta forma de gobierno-, una comprensión de la “legitimidad” -como expresión última que manifiesta el consenso pacífico y obediencia hacia el régimen-, y, sobre todo, las relaciones de estos conceptos con las *teorías de representatividad* que, como se verá, resultan la pieza por excelencia para conectar la base del poder, con el ejercicio de la autoridad de manera legítima.

De ninguna manera, este breve desarrollo ha de entenderse como exhaustivo dentro de la teoría política, acaso solo como un enfoque concreto, que permite obtener una idea cabal, susceptible de ser ampliada para aquellos no iniciados en el estudio de los fenómenos descriptos.

A. La República Representativa

“La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo”. **Abraham Lincoln**⁵

El estudio de las formas de gobierno, y de los ciclos de gobierno proviene de larga data. Sin embargo -por su influencia posterior- se suele adoptar como criterio clásico, la clasificación tripartita propiciada por Aristóteles, entre formas *justas* e *injustas* de gobierno. Dentro de las primeras, Aristóteles incluiría a la República –*politeia*-, y dispondría como forma injusta, la “democracia”. La misteriosa decantación de los siglos, ha venido a desnaturalizar estos conceptos iniciales, otorgándose el contenido de la “república” a la expresión “democracia”, y su contracara, a la “demagogia”. La forma justa implica el ejercicio de la autoridad para el bienestar del pueblo -de manera legítima-, mientras, que la segunda, involucra la utilización del gobierno del pueblo en beneficio propio de los gobernantes y de su entorno. Convirtiendo la forma más virtuosa, en la más nefasta de todas. La utilización del gobierno del pueblo, en su contra.

La república es el gobierno que se caracteriza porque la soberanía reside en el pueblo, sólo de aquél podrá provenir el ejercicio de la autoridad legítima.

Con la evolución de las sociedades, la república ha encontrado dos formas de manifestación básicas: la *república directa*, en la que el pueblo se autogobierna, de manera tal que la asamblea de todos los ciudadanos –tal el modelo ateniense del siglo V a. C-, adopta las decisiones de manera directa; modalidad que sólo puede ser concebida para comunidades simples y de notable estrechez cuantitativa⁶. Y como segunda forma, la república representativa o indirecta, en la cual se escogen representantes que ejercen en nombre del pueblo las funciones soberanas.⁷

Por encima de lo antes expuesto, corresponde señalar la multiforme ambigüedad de la expresión “democracia”, al punto de ser interpretada como forma de gobierno, como forma de vida y como método de adopción de decisiones⁸.

El estilo de vida democrático responde a cómo se ejercerá el poder⁹. Se caracteriza por la separación e interdependencia de funciones, siguiendo el modelo de pesos y contrapesos propiciado por Montesquieu¹⁰ para evitar los abusos. A su vez, se integra por la periodicidad en los cargos, de manera que permita la incorporación de un recambio

⁵ (1808-1865) Decimosexto Presidente de los Estados Unidos.

⁶ *Rousseau* en su obra “*El Contrato social*” entendería que una forma tan perfecta sólo sería concebible si hubiere un pueblo de dioses, enunciando que no sería factible sino sólo en comunidades muy reducidas.

⁷ En conformidad, se pronuncia nuestra Constitución Nacional en su Art. 22 “ *El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución*”[...].

⁸ Para profundizar sobre el tema, Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, 12^a Ed., 2000.

⁹ Baeza, Carlos R. *Derecho Constitucional*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2006. Pág.165.

¹⁰ Montesquieu, Charles L. S (Barón de) “*El espíritu de las leyes*”, trad. De Nicolás Estevanez, El Ateneo, Buenos Aires, 1951.

generacional y de ideas, evitando la perpetuación que tiende a corromper el poder. La publicidad, transparencia de los actos de gobierno, responsabilidad de los gobernantes, son otras de sus facetas. Fundamentalmente, hoy en día, se caracteriza también por un Estado de Derecho, bajo la supremacía de una Constitución escrita, el reconocimiento de derechos y garantías ciudadanas como seguridad frente a la autoridad, y el sometimiento necesario a la ley tanto de gobernantes como gobernados.

La república implica, como sentencia Madison “ *un gobierno que deriva todos sus poderes directa o indirectamente de la gran masa del pueblo y que se administra por personas que conservan sus cargos a voluntad de aquel, durante un periodo limitado o mientras observen buena conducta*”¹¹

B. Soberanía y legitimidad.

El concepto de soberanía es introducido por Jean Bodin(1520-1596) en su obra conocida en ámbito hispanohablante como “*La República*” si bien encuentra su origen en el marco del surgimiento de los Estado- Nación modernos -bajo monarquías absolutas-, perdura aún hoy, perfilándose, desde aproximadamente un siglo a la fecha, la postulación y ensanchamiento de su crisis.

Resulta sumamente compleja su caracterización. Encontramos dos acepciones principales. La primera, como potencia pública suprema, que posee el derecho de hacer prevalecer su decisión en última instancia. Contempla un atributo del poder de mando, la capacidad de hacer y de derogar las leyes. Justifica porqué mandan quienes mandan y porqué obedecen quienes obedecen. El poder soberano es uno solo, es indivisible, aunque se manifieste en diversas funciones (legislativa, administrativa, jurisdiccional, gobierno) y es un poder exclusivo. Otra, que designa al tenedor último de la legitimidad del poder, refiriéndose al fundamento de tal autoridad (soberanía popular en una República).

La soberanía no está ligada a una forma de organización política, ni a una particular forma de gobierno.

La revolución francesa, no desintegra esta concepción sino que la traslada del monarca absoluto a la Nación. Si bien son notables las falencias del concepto de soberanía asignadas al Estado, podemos sintetizar, que en el marco de una república, este poder reside - al menos en teoría- en el pueblo; el cual delega su *ejercicio* en sus representantes, y lo retoma

¹¹ Hamilton, A. y otros, *El Federalista*, trad. De Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág.159.

frente a la utilización ilegítima e impropia de la investidura pública. Puede verse aquí que la noción de pueblo aparece notoriamente abstracta en su génesis.

No obstante, la noción soberanía proveniente de Bodin no es la única. En respuesta a esta forma de concebirla se desarrolló la teoría de Johannes Althusius¹² en el siglo XVII, en donde se concibe una *soberanía repartida o compartida* inspirada en el modelo imperial. Parte del análisis de la sociedad conformada por una multitud de asociaciones (consociaciones) autónomas, naturales e institucionales, ciudades o provincias. De lo más simple a lo más complejo.

La soberanía pertenece al pueblo y no deja de pertenecerle, puede delegarla pero no abandonarla. El poder en este caso, podríamos hablar del “*poder federal*”, o, del Estado, es soberano, pues corresponde a la jurisdicción más amplia, pero esta limitado por la autonomía de las consociaciones. En cada escalón de la sociedad debe haber dos tipos de órganos; unos representando al escalón inferior y conservando tanto poder como fuere posible, y otros representando al superior. La delegación del poder puede ser revocada en cualquier momento, reposando –siempre- en el consentimiento de los escalones inferiores.

Entonces la soberanía en Althusius no es la omni-competencia de Bodin, sino el poder de decisión a un nivel más amplio. El modelo de Bodin ha prevalecido desde la Paz de Westfalia (1648) y el establecimiento del Estado- Nación.¹³ Con todo, como se señala *ut supra*, ya desde la salida de la era westfaliana su contenido entra en crisis y es preciso reconsiderar estas nociones.

La soberanía repartida es propia del modelo imperial, donde rige el principio de subsidiariedad. Exige que las decisiones sean siempre adoptadas en el nivel más bajo posible, por aquellos que sufrirán directamente sus consecuencias.

Es notable el avance del concepto hacia tal orientación, sobre todo a partir de los procesos de integración regional, y, a su vez, junto con la descentralización del poder que implicó la reforma de 1994 sobre la Constitución Nacional en lo que atañe al régimen municipal¹⁴. A pesar de la lamentable regulación en la Provincia de Buenos Aires al respecto, las esperanzas de que estos escalones inferiores alcancen mayor autonomía en el marco del federalismo, justifica el tratamiento del régimen municipal.

¹² En su obra, “*Politica methodice digesta*” de 1603.

¹³ Montesanti, Néstor Luis, *Estudios sobre Política*, EdiUNS, Bahía Blanca, 2009. Pág. 49 a 61.

¹⁴ Lamentablemente, no ha obtenido recepción en el ámbito de la provincia de Buenos Aires donde se conserva el centralismo.

Atendiendo a la configuración de una Nación como comunidad de comunidades, la subsidiariedad vuelve a la preservación de la pluralidad una garantía de la soberanía, muy diversa a la concepción de unidad nacional.

C. Legitimidad y legitimación

Conforme bien señalaría Norberto Bobbio, en su “*Diccionario de Política*”, la palabra legitimidad posee -como la mayoría de los términos fundamentales del derecho y la política- una marcada ambigüedad, y dada su relevancia para los objetivos de este trabajo se buscará realizar un acercamiento al tema. Se le pueden asignar dos significados: uno genérico y uno específico. El primero, es sinónimo de justicia o de razonabilidad para calificar decisiones, u actitudes, etc. El significado específico, es propio de la política y es el que aquí interesa.

Básicamente se puede entender a la legitimidad -para comenzar- como un atributo del Estado consistente en la existencia, en una parte relevante de la población, de un grado de consenso tal que asegure la obediencia, sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Por lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. La creencia en la legitimidad es, pues, el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal. Pudiendo enunciar entonces que la legitimidad implica el derecho a mandar reconocido por el pueblo- su justificación-.

El poder, mientras resulta ejercido en forma compatible con el consenso básico de creencias y valores de una comunidad política es interpretado como una *legitimación del poder*.

La legitimación es visible no sólo en la acción de las fuerzas del gobierno sino en todas aquellas, que, aunque opuestas a este, ejerzan sus ideas de cambio en el marco de las propias instituciones. Todo aquello que se discute respetando la mecánica institucional, funciona como legitimación de lo existente.

Siguiendo lo dicho por este autor debe apuntarse cómo actúa la legitimidad en determinados aspectos de la organización política, precisamente, en referencia al “*régimen*”, entendido como el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder, el ejercicio de éste, y los valores que animan la vida de esas instituciones.

Los principios republicanos, tanto como los monárquicos, socialistas o capitalistas, definen tipos de instituciones -y de valores- que les son correspondientes. Los gobernantes y su política son aceptados en cuanto están legitimados los aspectos fundamentales de estos tipos de sistemas, prescindiendo de las personas en su individualidad, y de las dispares decisiones políticas.

Existe un interés concreto que mancomuna las fuerzas que aceptan el régimen: la conservación de las instituciones que rigen la lucha por el poder.

El *gobierno* por su parte, contempla el conjunto de funciones en que se concreta el ejercicio del poder político. Normalmente, es decir cuando la fuerza del gobierno descansa en la determinación institucional del poder, para que se califique como legítimo basta con que este último se haya formado en conformidad con las normas, y que ejerza el poder de acuerdo con esas mismas normas. Es decir que la legalidad, en este caso coincidiría con la legitimidad.

No obstante, cuando las instituciones políticas entran en crisis, la legitimidad puede devenir en aquello que emana del líder, los únicos fundamentos de legitimidad del poder serían el prestigio y las cualidades personales del jefe. En todos los regímenes se genera con diversa extensión una personalización del poder.

Max Weber, en su célebre clasificación distingue al respecto entre: poder legal, tradicional y carismático. La legitimidad del primero coincide con la legalidad, en tanto las normas impliquen una derivación de las instituciones del régimen, y regulen el derecho a mandar de las autoridades; la legitimidad del segundo tipo, se apoya en el respeto a las instituciones consagradas por la tradición, y a la persona (o a las personas) que detentan el poder, cuyo derecho de mando se atribuye a la tradición desde tiempos inmemorables; la legitimidad del tercer tipo –finalmente- se funda en las cualidades personales del jefe, y en forma subordinada, en las instituciones. Este último tipo, al estar ligado a la persona del jefe, tiene una existencia efímera, porque no resuelve el problema de la transmisión del poder.

La estabilidad de las instituciones genera la formación de una conciencia social que vuelve natural la división del trabajo – distinción entre gobernantes y gobernados-. La continuidad y la fuerza del régimen como algo dado, generan en la masa social la intuición de encontrarse frente a lo natural, de manera que no podría ocurrir de otra manera. Se ve como natural esta división de la sociedad, y esta institucionalización del Estado.

Por ello Bobbio nos enseña *“que la legitimidad del estado es una situación que no se realiza sino como aspiración, y que, por consiguiente, un estado será más o menos legítimo en la medida en que realice el valor de un consenso manifestado libremente por parte de una comunidad de hombres autónomos y conscientes”*¹⁵.

C. I. Aplicación del concepto a la sociedad argentina.

¹⁵ Bobbio, Norberto. Op.Cit.

Comenzando por la Constitución Nacional que adopta la forma republicana y representativa de gobierno¹⁶ de manera formal, o, desde el ámbito social general, donde se manifiesta un “*consenso procedimental*”¹⁷, como conformidad respecto de la república como el régimen de gobierno aceptado como legítimo, se encuentra la base de análisis que desarrolla este trabajo. Este consenso es fundamental en lo que respecta a la directriz de la acción política.

Es sabido el régimen que se pretende, y resulta notorio, de idéntica manera, que la adopción de un modelo entraña asimismo la pauta a seguir; no obstante la evidencia de que no es posible arribar al sistema perfecto, aún así, es posible acercarse comparativamente, más y más, en miras a esta estrella que señala el camino.

En esa orientación se encuentra la medida del progreso u evolución de las instituciones, y con ella, la realización de la legitimidad del Estado. La formulación de una república institucional y esencialmente más perfecta, nutrida de las virtudes ciudadanas ha de ser el objetivo.

D. La representación

La imposibilidad fáctica de generar un autogobierno –democracia directa- orienta la formación y el establecimiento de regímenes de –democracia indirecta-. Semejante modificación, requiere una justificación, por el cual los más, aceptan las decisiones adoptadas por los menos, el grupo gobernante o clase política. Este fundamento se encuentra en la teoría de la representación, que señala porqué las autoridades escogidas por el electorado actúan en nombre del pueblo, único detentador de la soberanía. La abstracción que encuentran las diversas posiciones, no obsta enunciar que se conforman como el cimiento de la legitimidad del ejercicio del poder, y en donde la mayor o menor contemplación de los intereses de mayorías y minorías -de todos los sectores- deben contribuir a la formación de la voluntad estatal, plasmada en la acción política.

D.I. ¿Qué ha de entenderse por representación?

La expresión “representación”, se presenta con caracteres ambivalentes, originando múltiples significados. Así, fuera del ámbito político, se puede enunciar que un actor representa un guión, o bien, una paloma representa la paz.

¹⁶ Constitución de la Nación Argentina, Art. 1. “ *La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana y federal, según la estable al presente Constitución*”... Cabe, sin embargo señalar, que al referirnos a la forma federal, se alude a la forma de organización del Estado y no a un tipo de gobierno.

¹⁷ Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, Alianza Universidad, Madrid, 1988.

En el ámbito jurídico, la representación jurídica es aquella por la cual una persona obtiene la capacidad para celebrar actos jurídicos en nombre y por cuenta de otro. Siendo los efectos de tales actos reputados directamente a la persona representada.

En el marco de la política institucional, como bien señala el Carlos Fayt¹⁸, la representación racionaliza la actividad del poder en el Estado. Implica el mecanismo de transmisión de la soberanía del pueblo –autoridad-, a través del sufragio para ser ejercido en los representantes. A partir de esta noción, es posible distinguir entre gobernantes y gobernados. Se entiende que la elección popular otorga a estos gobernantes el derecho de representar a la Nación. Sus actos se reputan legítimamente validos, y objetivamente a la Nación toda. La legitimidad se refiere a la investidura de tal autoridad, en cumplimiento de los mandatos constitucionales que le otorgan el derecho a ejercer el poder.

La noción de representación es fundamental, dado que vincula la base de la autoridad –la comunidad política -, bajo la noción de “soberanía del pueblo”, con el ejercicio de esta, por parte del grupo gobernante.

La representación política como señala el profundo estudio de Giovanni Sartori¹⁹ comprende dos dimensiones fundamentales; por un lado, la denominada *dimensión de reproducción*, que se vincula con los caracteres de semejanza y de pertenencia, y determina el grado de *representatividad* de los gobernantes. Habrá representatividad, cuando los electores se “sientan representados” y el representante se “sienta representante”. Se comprende como una interpretación psico-social basada en la pertenencia, el intuitivo estado de “sentirse representado” se corresponde con aquellas características del representante que lo vuelven semejante a los representados, un “se parece a nosotros”, tiene el mismo origen, lo cual permite entender que juega para el mismo equipo.

Estas situaciones que se plantean comúnmente en cada sector social y en cada individuo, han sido notables en la última década de la política nacional; la crisis institucional del 2001 y el generalizado “*Qué se vayan todos*”, ha vuelto evidente una *crisis de representación*, y por ende, un sentimiento crítico sobre el sistema, donde el pueblo – alarmado- busca retomar el poder que le resulta propio y pone en duda el derecho a gobernar de los gobernantes, es decir, su justificación, su legitimidad. Esta crisis denotaría la inmensa *proporción de voto en protesta en blanco*, utilizado como forma de protesta y de manifestar

¹⁸ Fayt, Carlos S, *Derecho Político*, Tomo II,

¹⁹ Sartori, Giovanni, *La teoría de la representación del Estado Moderno*, Ed. Revista Brasileira de Estudios Políticos, 1962, Faculdade di Direito da Universidade de Minas Gerais.

la impotencia del electorado, determinando -en parte- la desarticulación del sistema de partidos y la formación de nuevos movimientos.²⁰

Desde otro enfoque, encontramos la *dimensión de la acción*. Por la cual los actos celebrados por el representante se reputan actos del representado.

Con respecto a la responsabilidad y el grado de vinculación que puede comprender la *relación representante- representando* se han planteado diversos modelos en la evolución de las ideas políticas, lo cuales son exquisitamente ensayados desde la sociología por Max Weber.

Distingue el mencionado autor, cuatro modelos básicos de Representación:

- *Representación apropiada*. El gobernante se apropia del derecho de representación. Siendo ejemplos relevantes la dominación carismática y la patriarcal.
- *Representación vinculada*. El dirigente -elegido por el medio que fuere-, se encuentra vinculado por un mandato imperativo y el derecho de revocación por parte de los representados. Se plantea con la naturaleza de un *delegado*, y no de un representante.
- *Representación libre*. El representante es elegido, o designado y no se encuentra vinculado con instrucciones de sus electores, es dueño de su propia conducta, carece del carácter servil, pasa ser “señor” investido por sus electores. Esta es la modalidad que suele otorgarse a los parlamentos modernos. Encierra una relación fiduciaria, siendo su origen una elección reglamentada. El representante no se halla ligado a instrucción alguna, es señor de su propia conducta. Gobierna de acuerdo a sus propias consideraciones y a su raciocinio en pos de lo que él considere conveniente al interés general. No hay revocabilidad como principio y el representante está protegido por fueros para que pueda opinar libremente en el parlamento. Hay responsabilidad política por haber sido elegido
- *Representación de intereses*. El representante es designado en razón de su pertenencia a una determinada clase o profesión, y representa los intereses de un sector. Por lo cual, el desconocer la defensa de esos intereses particulares se vuelve causa de su remoción.

La teoría de la *representación libre*, conocida como la *teoría clásica de la representación política* entiende entonces, que el dirigente no está sujeto a otra voluntad que la propia, representa a la Nación toda y no solo a sus electores particulares. La elección no

²⁰ El estudio de esta representatividad referida a los Consejos Deliberantes locales constituye el epicentro de todo este desarrollo explicativo.

trasmite el poder, sino que se corresponde con un modo de designación. Pretende seleccionar a los “más capaces”. Como dispone la Constitución Nacional “*El pueblo no delibera ni gobierna, sino a través de sus representantes*” quienes una vez designados es deseable que sean independientes de sus electores. Su voluntad, se identifica con la de la Nación. Se evidencia en forma notoria la relación entre el principio de *soberanía popular* como presupuesto del ejercicio de la autoridad estatal de una república y el régimen representativo. No importa para ello, que se trate de autoridades de federales o locales, se trata de representantes de la Nación.

E. Sufragio y sistemas electorales

El sufragio comprende la participación popular en la designación de los gobernantes, mediante determinados mecanismos –los sistemas electorales- que se expresan a través del voto, como acto material a partir del cual aquél derecho se hace efectivo.

Respecto de la naturaleza del sufragio podemos enunciar que es un *derecho* de todos aquellos ciudadanos que reúnen ciertas calidades exigidas por el régimen jurídico y entiende también un *deber*, dado que quienes reúnen tales condiciones se encuentran en la obligación -dentro nuestro régimen electoral- de emitir su voto²¹, y comprende, por último, el ejercicio de una *función pública*.

La Constitución Nacional -luego de la reforma de 1994- versa en su Art. 37 “ *Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que ese dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio*”. De esta manera nuestra Carta Magna dispone los caracteres que ha de encontrar el ejercicio de este derecho en el marco nacional.

Los sistemas electorales comprenden; por su parte, los diversos mecanismos, estructurados a través del sufragio, para la elección y renovación de los gobernantes.²² Corresponde destacar que un sistema electoral no se limita a una fórmula que relaciona el número de votos de una candidatura con el número de bancas, sobre las cuales se desarrollan una gran diversidad de variantes que se orientan entre la proporcionalidad y los sistemas mayoritarios. Un sistema electoral contiene, entre otras, reglas relacionadas con la selección de las candidaturas, la formación de alianzas, la cantidad de listas que puede presentar una misma agrupación, la posibilidad o prohibición de reelección, el mínimo de votos que debe obtener una lista para poder aspirar a una banca o para ganar la elección, la amplitud del

²¹ El sistema de voto obligatorio pretende subsanar el desinterés por las cuestiones políticas que manifiesta el cuerpo social y brindar de esta manera mayor legitimidad a las autoridades.

²² Baeza, Carlos R. *Sistemas Electorales Argentinos*, EdiUNS, Bahía Blanca, 2009. Pág. 20.

margen de acción del ciudadano, pasando de la lista cerrada y bloqueada a las modalidades de lista desbloqueada -preferencia, tachas- o listas abiertas.²³

E. I. Modalidades de los sistemas electorales. Principios mayoritario y proporcional. Ventajas y desventajas. Relación con la gobernabilidad.

Señala Alberdi que “*Todo el éxito del sistema republicano en países como los nuestros depende del sistemas electoral*”²⁴ su estudio y regulación resultan asuntos primordiales para la subsistencia del régimen institucional. Las elecciones configuran para el ciudadano medio su mayor herramienta para hacer conocer que tipo de clase política quiere, demostrar su conformidad y legitimar lo actuado; u orientar el cambio en los hilos que establecen los movimientos de la política.

No es motivo de este trabajo abordar un estudio del sistema de partidos políticos que cuentan con el monopolio de las candidaturas en nuestra regulación política, ni su influencia –positiva o negativa- sobre la representatividad y la posibilidad del electorado de escoger a los “mejores”. Basta con limitarse a entender que ejercen una influencia radical en el sistema electoral y que fácticamente –a pesar de sus deficiencias jerárquicas, burocráticas y los peligros que se le derivan- resultan organizaciones necesarias en las modernas repúblicas representativas.

Si bien corresponde a los partidos, a través de su proceso interno, la selección de sus candidatos, son los electores quienes finalmente deciden quienes de estos habrán de representarlos. En esta coyuntura, se ubica la diferencia marcada por el ordenamiento de reglas que configura el sistema electoral. El pueblo no ejerce su autoridad soberana, ni lo retoma –salvo en caso de una revolución- sino por medio del derecho de sufragio activo, donde con su participación y decisión otorga legitimación a los candidatos que resultan electos, reafirma su actuación anterior, o desaprueba lo actuado.

La regla que conduce los sistemas democráticos a la hora de *adopción de decisiones* se constituye por el *principio de la mayoría*. En tal sentido, la democracia constituye un método para la adopción de decisiones vinculantes dentro de un grupo. Ahora bien, con respecto a la representación del cuerpo electoral, se plantean a lo menos dos criterios: el que prima el *principio de mayoría*, por el cual se somete el todo a la decisión de la mayoría, y en contraposición el que hace hincapié en el *principio de proporcionalidad* propugnando que

²³ Delia M. Ferreira Rubio, *Los sistemas electorales en las Provincias*, artículo publicado en El Economista el 13-4-2007.

²⁴ Alberdi, Juan Bautista, *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*, Ed. Libertador, Buenos Aires, 2005. Pág.112.

cada alternativa o fuerza política encuentre tanta representación como apoyo del electorado. Sostienen los defensores de estas últimas ideas que la regla mayoritaria convierte el gobierno de todo el pueblo por todo el pueblo, en el gobierno de una parte –la mayoría- que se impone y subordina la libertad del resto. Ello conlleva la consagración de la desigualdad y el peligro del sometimiento de una clase sobre la otra, la imposición de su ideología, el rechazo del “otro” y la factible posibilidad de que se utilice el poder del Estado, para someter los menos, a los más.

En forma coincidente la generalidad de los constitucionalistas contemporáneos; - defensores del régimen republicano- han señalado que si bien dentro de los órganos colegiados el método democrático de decisión importa la consagración del principio mayoritario, ello debe ser distinguido de la forma en se conforman estos órganos colegiados representativos.

El parlamentarismo requiere que en su composición se observen representados los diversos sectores, las disímiles ideas y enfoques proporcionalmente al sustrato electoral que les nutre. En el marco de la tribuna, cada pensamiento ha de sacar chispas con el de los demás grupos, cada sector ha tener posibilidad de ser oído, y así influir en la adopción de decisiones más justas- en términos institucionales-, como producto de la necesaria búsqueda del consenso. La ley en sentido, es el producto primordial de los diversos órganos parlamentarios, y como tal se aprehende como la manifestación de la voluntad soberana que ha de ser comprensiva del colectivo social, incluidas las minorías.

La aplicación del principio de mayorías señala Fayt “*deja sin representación un gran número de electores, sacrificando a las minorías; la mayoría es todo, la minoría es nada*”.²⁵ El valor del voto de unos y otros no es igual si unos obtienen todo el poder de decidir. El electorado que no obtiene mayoría no encuentra manera de hacer valer sus ideas, promoviendo un estado de impotencia, desaliento, voto en protesta²⁶ u ausentismo electoral, dado que no encuentra un sentido de pertenencia dentro de un sistema que le otorga tanto valor como un cero a la izquierda. La carencia de la intuitiva sensación de representación por parte de los gobernantes conlleva el desinterés por la participación política, necesaria para el sostenimiento y fomento de las virtudes republicanas.

Las minorías ejercen un papel irremplazable de crítica y contralor, sostienen la participación ciudadana manteniendo vivo el ideal de llevar su proyecto a la realización.

²⁵ Fayt, Carlos S, *Derecho Político*, Tomo II,

²⁶ Entiéndase voto en blanco.

No obstante, no son todas flores para el sistema proporcional, existen fuertes fundamentos fácticos que fundamentan –hasta cierto punto- el principio mayoritario. Se señala que la proporcionalidad produce inestabilidad y debilidad gubernativa. Conlleva una irrefrenable limitación a la acción, a pesar de expresar de manera real la voluntad de la Nación.

Consecuencia de esto, se desarrolla el surgimiento de sistemas mixtos que buscan armonizar el principio mayoritario y el proporcional.

Manteniendo el criterio realista, es regla señalar que ni uno, ni otro sistema aseguran la realización de un buen gobierno. Ello siempre terminará dependiendo de las facultades, valores y principios que guíen a los gobernantes que sepa forjar una comunidad, siendo necesaria la constante participación ciudadana y la existencia de virtudes republicanas en la sociedad sin las cuales el poder tiende a corromperse.

Puede concluirse que el sistema mayoritario conduce a los excesos y abusos de la mayoría, demostrado en las huellas que recogemos de la historia. El sistema proporcional, en cambio, permite el ejercicio de un contralor, ejerce una limitación e invitación al consenso. Por otorgar relevancia a las minorías y mayorías, incentiva la participación social, fomenta el sentido de pertenencia en la comunidad política, limita los excesos del poder sin limite que conducen a la tiranía, y otorga consumación al principio de soberanía del pueblo, dado que “el pueblo” no comprende solo a un grupo mayoritario, sino que abarca una sumatoria de minorías, de intereses y de ideas.

La proporcionalidad conduce al respeto de las opiniones ajenas, siempre que se enmarquen en el desarrollo institucional, y por ello transporta la material realización de la libertad de pensamiento y la libertad de expresión –su manifestación externa- señalada unánimemente por nuestra Corte Suprema de Justicia como un pilar fundamental del sostenimiento de la democracia.²⁷

Nivel y tipo de investigación

Acogiendo como punto de partida los diversos fenómenos políticos que se han descrito hasta aquí, es que se desarrolla el análisis de las legislaturas locales en relación a su

²⁷ Ekmekdjian c/Sofovich (C.S.J.N. 7 de julio de 1992). Ekmekdjian c/Neustad (C.S.J.N. 1 de diciembre de 1988). Morales Sola, Joaquín (C.S.J.N. 12 de noviembre de 1996). Ponzetti de Balbin c/ Editorial Atlantida (C.S.J.N., 11 de diciembre de 1984), entre otros cientos menos conocidos.

representatividad. Para ello, se adoptará un paradigma investigativo no experimental, dado el objeto social de la investigación, basando su profundización en lineamientos explicativos, abordando de esta manera, las relaciones entre el sustrato subjetivo –cuerpo electoral- y el grupo o clase dirigente en el marco del proceso electoral como proceso que viene a otorgar justificación a la autoridad, galardonando a los candidatos electos con el carácter de representantes y el derecho a ejercer la autoridad estatal.

En cuanto al método de recolección de datos, la información ha sido recopilada en virtud del desarrollo de una síntesis bibliográfica y observacional, producto de una exhaustiva revisión de la doctrina nacional y comparada, sistematizando la información de tales medios y de la ajustada experiencia.

El proceso de elaboración de las propias hipótesis y conclusiones, pretende considerar la orientación que –en su caso- debiera adoptar una reforma política en el marco de los sistemas municipales a nivel de la provincia de Buenos Aires, elaborando pautas para una regulación orientada a tornar más cercano el presupuesto de soberanía popular, dotando de mayor representatividad y por ende –legitimidad- a los integrantes de los Consejos Deliberantes, en relación a las instituciones que comprende una República y en base a las cuales podemos señalar en valores relativos un mayor o menor acercamiento a estos fines orientadores que señalamos ut supra en la presentación. Se planteará el análisis de los resultados empíricos que se corresponden con diversas posibilidades, tomando siempre en cuenta la factibilidad de hecho en la postulación de modificaciones, frente a la disponibilidad de medios. Finalmente se integraran las conclusiones a las que se ha arribado.

La presente monografía pretende a nivel práctico, no sólo su divulgación en el marco del “*Tercer concurso de Pensamiento Parlamentario*” organizado por el “Instituto de Estudios Estratégicos y de Relaciones Internacionales del Círculo de Legisladores del Congreso de la Nación Argentina” sino también que se constituya en un documento de valor académico -y de técnica legislativa- en vísperas de una eventual reforma normativa.

Régimen electoral en Argentina

El régimen electoral argentino destaca una pluralidad inconsistente de sistemas electorales, dado por un lado el sistema para la elección de las autoridades federales, con base en las facultades delegadas por las provincias y expresamente regulado por la Constitución Nacional, y en razón de la forma federal de organización del Estado, los

sistemas locales, que se corresponden con las facultades reservadas de las provincias para designar sus propias autoridades²⁸.

Como bien destaca Delia M. Ferreira Rubio esto obtiene por resultado veinticuatro métodos para elegir al Poder Ejecutivo, uno por cada provincia. A esto debe sumarse para que para la elección de legisladores provinciales, en las provincias que mantienen el sistema bicameral, cada una de las Cámaras de la Legislatura tiene -en ocasiones- un sistema electoral propio. El sistema unicameral adoptado en la actualidad por la mayoría de los distritos no significa la aplicación de un solo sistema electoral. Por el contrario, en varios de esos distritos la elección de los legisladores se hace por dos sistemas distintos a pesar de que todos integren el mismo cuerpo.

Para tornar más diverso el ambiente, en algunas provincias -como correlato del reconocimiento de la autonomía municipal- coexisten diversos sistemas electorales para elegir autoridades municipales, ya que se otorga en algunos municipios la posibilidad de fijar sus propias reglas de juego electoral, que pueden -en parte- no ser similares a las que aplica la respectiva provincia. De ello se deriva que Argentina posea una de las organizaciones electorales más complejas del mundo, disponiendo más de sesenta combinaciones de sistemas.

PARTE SEGUNDA

I. EL RÉGIMEN ELECTORAL EN LOS MUNICIPIOS BONEARENSES. PROBLEMAS DE REPRESENTACIÓN.

“El político se convierte en estadista cuando comienza a pensar en las próximas generaciones y no en las próximas elecciones.”

Winston Churchill²⁹

La Provincia de Buenos Aires reglamenta su régimen electoral local a partir de la Ley 5109³⁰. Constituye la Provincia con mayor población del país, en virtud de un heredado

²⁸ El art. 5° de la Constitución faculta a cada provincia a dictar su propia constitución bajo el cumplimiento de determinando varias precauciones entre ellas: que no se aparte del sistema representativo y republicano, guarde conformidad con la parte dogmática de la Constitución Nacional, asegure la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria. A su vez, dispone que debe asegurar la autonomía municipal, reglando el alcance y el contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero según ha de interpretarse armónicamente con el Art. 123; dispuesto por la reforma de 1994. *Esta autonomía no ha sido contemplada por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

²⁹ (1874-1965)

centralismo y concentración económica. Se encuentra dividida en 134 municipios, cada uno de los cuales se constituye en un distrito electoral para las elecciones ³¹.

Cada municipio encuentra una administración a cargo de un departamento ejecutivo unipersonal –denominado intendente- y un departamento deliberativo- Honorable Consejo Deliberante- compuesto por un número que oscila entre seis, a veinticuatro miembros; conforme la población de cada localidad, permaneciendo cuatro años en sus funciones, y renovándose cada dos años por mitad, elegidos en el mismo acto en que se elijen senadores y diputados provinciales. ³²

Cabe señalar que la provincia fue uno de los primeros estados en el mundo en incluir en su propio texto constitucional – desde 1873- el criterio de la proporcionalidad. El actual art. 60 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires³³ establece "*La proporcionalidad de la representación será la regla en todas las elecciones populares, a fin de dar a cada opinión un número de representantes proporcional al número de sus adherentes, según el sistema que para la aplicación de este principio determine la ley*".

No obstante ello, las leyes reguladas por la Legislatura Provincial han venido a contrariar este principio, modificando las reglas de reparto del sistema de Hare –conocido como sistema de cociente- y junto con ello, se llevaron la mentada proporcionalidad dispuesta constitucionalmente.

I.I. Funcionamiento real del sistema de cociente con respecto a la representatividad de los integrantes de los Consejos Deliberantes.

La primera cuestión que corresponde evaluar a la hora de abordar la representatividad en el marco municipal, esta dada por el sistema electoral adoptado a nivel provincial, este es reglamentado por Ley Electoral 5109 en el Art. 109³⁴ y es el sistema del cociente. Este sistema es encuadrado dentro de la categoría de los sistemas proporcionales.

³⁰ Bajo el denominativo de "Ley Electoral de la Provincia de Buenos Aires" Ley 5109 – con texto ordenado por Decreto 997/93, con las modificaciones posteriores introducidas por las leyes 11.480, 11.551, 11.584, 11.610, 11.733, 11.833 y 12.312.

³¹ Art. 11: Para las elecciones de concejales y consejeros escolares, cada uno de los partidos en que se divide la Provincia, constituye un distrito Electoral.

³² Conf. Art. 190 (Constitución de la Provincia de Buenos Aires).

³³ De aquí en más, CP.

³⁴ El Art. 109, reglamenta el sistema del cociente de la siguiente manera " Hecha la suma general de los votos computados de cada Sección o Distrito Electoral y las del número de sufragios que haya obtenido cada una de las boletas de los partidos o candidatos, clasificando éstas según la denominación con que fueron oficializadas, la Junta Electoral procederá del modo y en el orden siguiente:

a) Dividirá el número total de sufragios por el número de candidatos que corresponde elegir, según la convocatoria. El cociente de esta operación será el cociente electoral;

b) Dividirá por el cociente electoral el número de votos obtenidos por cada lista, los nuevos cocientes indicarán los números de candidatos que resulten electos en cada lista.

Las listas cuyos votos no alcancen el cociente carecerán de representación;

I.I.I ¿Cómo funciona el sistema de cociente?

El sistema del “*cociente natural*” también conocido como “*Cociente de Hare*”, en honor a su creador Thomas Hare, quien lo propuso en su obra “*La Maquinaria de la Representación*”, publicada en 1857 funciona de la siguiente manera: se divide el total de votos válidos emitidos, por la cantidad de candidatos a elegir y el resultado obtenido (cociente) se utiliza para dividir, a su vez, la cantidad de votos que cada partido obtuvo individualmente. A cada partido le corresponde, por lo tanto, un resultado expresado en números enteros y decimales (restos o residuos). El reparto de bancas a los partidos se realiza a razón de tantas bancas como números enteros hayan obtenido. Quienes no alcancen el cociente electoral carecerán de representación. Hasta aquí el sistema original de Hare es continuado por la ley bonaerense.

No obstante, constituye un hecho harto difícil que la cantidad de votos de una lista sea un múltiplo exacto del cociente. Esto produce que tengan “sobrantes” o “residuos” (expresados en decimales al aplicarse el cociente sobre el total de sus votos) y, por otra parte, queden bancas sin cubrir.

La pregunta es ¿Cómo se adjudican las bancas sin cubrir y qué valor se le asigna a los residuos? En este aspecto, es donde el régimen bonanense introduce las mayores innovaciones. Dispone que si la suma de todos los cocientes no alcanza el número total de representantes que deba elegirse, se adjudicará una banca más a cada lista -entre las que quedaron dentro del reparto- por residuo, de mayor a menor, y, si aún quedaren vacantes sin cubrir, se adjudicaran a la lista que haya logrado mayor cantidad de votos. Estas innovaciones o alteraciones del sistema original lo han pervertido convirtiéndolo en un sistema en donde priman los principios mayoritarios.

Las deficiencias que se denotan en cuanto a la proporcionalidad son evidentes. En primer lugar, un partido puede obtener un importante caudal de votos y al no alcanzar el cociente, carece de toda representación. En cambio, aquellos que hayan obtenido ese mínimo, podrán obtener un segundo representante aunque su residuo implique una menor proporción de votos, y por ende, representando menos electores, obtiene más bancas, desnaturalizando el carácter *igual* del sufragio establecido por nuestra Constitución Nacional, -un hombre equivale a un voto- para implicar que el voto de algunos tiene un peso diferente.

c) Si la suma de todos los cocientes no alcanzase el número total de representantes que comprenden la convocatoria, se adjudicará un candidato más a cada una de las listas cuya división por el cociente electoral haya arrojado mayor residuo, hasta completar la representación con los candidatos de la lista que obtuvo mayor número de sufragios en la elección. En caso de residuos iguales, se adjudicará el candidato al partido que hubiere obtenido mayoría de sufragios”.

Por último, para transfigurar cualquier proporcionalidad, si aún luego de este nuevo reparto no se alcanzare a cubrir el total de bancas, se adjudicaran al partido que haya obtenido mayor cantidad de votos. En otras palabras, nos encontramos frente a la designación de varios concejales sin votos, que no representan a nadie, o al menos nadie los eligió, mientras que en contraposición una fuerza que pudo haber obtenido sumas relevantes de votos, por no arribar al cociente se convierte en un cero a la izquierda dentro de la ecuación. Este sistema realza la gobernabilidad otorgando una *sobre-representación* al partido mayoritario, dejando de lado la mentada proporcionalidad dictada por el texto constitucional y la razón republicana.

Señala Javier E. Varani en un profundo estudio estadístico, que en las elecciones municipales del año 2001, de los 134 municipios que posee la Provincia de Buenos Aires, en cincuenta y ocho de ellos quedaron bancas sin cubrir. Por lo tanto, esas bancas fueron cubiertas por el partido que obtuvo más sufragios con concejales sin votos. De los 1.030 concejales que se eligieron en el año 2001, 134, no tenían votos que respalden su representación, es decir, el 14 por ciento.³⁵

I. II. Alternativas para mejorar la representatividad.

No es conocido un sistema de tal perfección que las opiniones e ideologías de *todo* el cuerpo político puedan ser receptadas, de existir, en este trabajo se llamaría a su inmediata y rotunda aplicación. La representación de la voluntad colectiva, que pretende diseñar la estructura parlamentaria, requiere –sí– que su seno contenga proporcionalmente la pluralidad de ideologías y de fuerzas que movilizan la opinión pública. Al respecto, se ha destacado las claras falencias que muestra este sistema de cociente modificado en la Provincia de Buenos Aires para receptor proporcionalmente la opinión pública y formar Consejos Deliberantes con mayor representatividad.

I.II.I. El sistema D'Hondt

Entre las alternativas que se plantean como susceptibles de mejorar la proporcionalidad –aunque no traza una solución absoluta– se encuentra el sistema D'Hondt, utilizado en las elecciones parlamentarias nacionales. Este sistema fue creado en 1878 por el belga Victor D'Hondt y constituye una variante del sistema proporcional que permite solucionar la existencia de residuos. Consta de tres pasos: en el primero, se toman los votos logrados por cada lista y se los divide sucesivamente desde la unidad hasta el número que representa el total de cargos que se disputan. Los resultados de esta manera obtenidos se

³⁵ Varani, Javier E..La Imprescindible Reforma de la Ilegítima Ley Electoral Bonaerense. El Caso de la Integración de los Consejos Deliberantes. http://www.quieroelegir.com/varani_imprescindiblereforma.pdf

ordenan en forma decreciente, sin consideración de la lista de la que provengan hasta llegar al número que coincida con el último cargo a cubrir, y esta será la *cifra repartidora* sobre la base de la cual se distribuirán las bancas, según las veces que la misma este contenida en el caudal de votos de cada lista, en otras palabras, a cada lista le corresponderán tantos cargos como veces sus cocientes figuren en esta serie decreciente de cifras. (Es decir, si son doce las bancas a renovar tomando en base la composición del Honorable Consejo Deliberante de Bahía Blanca, se dividirá la suma de votos de cada lista sucesivamente por 1, 2, 3,4...hasta 12 y luego se ordenaron las 12 mayores cifras así obtenidas sin importar de que partido provengan, esta última será la cifra repartidora). Por su parte, nuestro Código Nacional³⁶ Electoral, en el caso extraño de que hubiere dos o más cocientes iguales, dispone como solución que se los ordene en relación directa con el número total de votos obtenidos por las respectivas listas y si éstas hubieren logrado igual cantidad de votos se asignarán por sorteo.

En este sentido, el sistema D'Hondt al solucionar de forma eficiente la existencia de residuos de modo que no existan candidatos electos sin votos.³⁷

Por su parte, corresponde el desarrollo de un ejemplo concreto surgido en la ciudad que es sede de la elaboración de este trabajo –Bahía Blanca– para lo cual se destaca lo señalado por el Dr. Carlos R. Baeza de la siguiente manera, *“En nuestra ciudad en las elecciones de 1985, donde el cuociente electoral (total de votos válidos dividido el número de cargos) fue 10.678. La UCR (58.389 votos) logró 5 concejales por cuociente directo (5,46); el Frejudepa (peronismo y otras agrupaciones con 33.751 votos) obtuvo 3 ediles, también por cuociente directo (3,16); pero el Partido Intransigente, al obtener 10.637 votos --es decir, 45 menos que el cuociente- no alcanzó a la unidad (0,99) y por ende quedó sin representación, no obstante el caudal de apoyo obtenido.*

*De allí que, como aún restaban cubrir 4 de las 12 vacantes, la UCR y el Frejudepa se alzaron con un concejal más cada uno por los mayores residuos (46 y 16); y finalmente como, luego de esta distribución, todavía quedaban 2 cargos vacantes, éstos correspondieron a la UCR, por ser el partido más votado. Si en esa oportunidad se hubiera utilizado, en cambio, el sistema D'Hondt, con la misma cantidad de votos, la UCR habría logrado 7 concejales; el Frejudepa 4 y el PI 1, lo que a las claras revela la inequidad del sistema de cuociente, que, no obstante las promesas de su derogación, aún sigue vigente”.*³⁸

³⁶ El Código Nacional Electoral, Ley 19.945 regula el sistema D'Hondt en su Título VI, Capítulo III. Art. 161.

³⁷ Puede verse un ejemplo gráfico al finalizar el trabajo en el Anexo.

³⁸ Baeza, Carlos R. Nota para el Diario “La Nueva Provincia” del Jueves 23 de agosto de 2007.
http://www.lanueva.com/edicion_impresa/nota/nc/23/08/2007/78n034/nota_papel.pdf

El sistema D'Hondt redonda en beneficios de proporcionalidad en comparación al sistema de cociente, sin embargo, algunos autores plantean otros métodos mixtos o modificaciones prácticas del sistema de cociente que de igual manera optimizan los resultados. Diversos estudios han buscado crear innovaciones en la difícil tarea tomar la voluntad del pueblo, representada en números y traducirla en representantes de los órganos deliberativos, buscando equilibrar por un lado, la proporcionalidad y representatividad, y por otro, superar la intransigencia y falta de virtudes para arribar al consenso, es decir, la difícil cuestión de la gobernabilidad.

I. III. El efecto arrastre.

En la provincia de Buenos Aires, cada cuatro años, coinciden la elección de autoridades nacionales, provinciales y municipales en un único comicio. Esto determina (como se ha visto en las elecciones primarias, abiertas y simultáneas del 14 de agosto del presente, como se verá en las generales del 23 de octubre), que el votante se encuentra al ingresar al cuarto oscuro, con boletas que cuentan con seis secciones, correspondientes a los cargos de Presidente de la Nación y Vice, Legisladores Nacionales, Gobernador y Vicegobernador, Legisladores Provinciales, y, a nivel local, Intendente, Concejales y Consejeros Escolares.

Se halla claramente demostrado por los hechos, que el candidato nacional, en general a Presidente, o incluso, dentro del ámbito provincial, el candidato a Gobernador, ejercen un *primer efecto arrastre*, en la medida en que el ciudadano medio no adopta el derecho a cortar las boletas en sus respectivas secciones, ya sea por desinterés, desgano o simplemente por el hecho de que no conoce a nadie más que al candidato nacional. Ello afecta, en el ámbito municipal, la representatividad de quienes componen los parlamentos locales, dado que –en los hechos- muy pocos los conocen, y más bien se ha elegido al partido o al personaje de la cúspide.

A esto debe sumársele, otro importante factor que limita la representatividad de los Consejos Deliberantes en la provincia; cual es la imposibilidad de ejercer el *corte de boleta*, apartando el candidato de un partido al Ejecutivo Municipal – llámese Intendente-, de los candidatos a Concejales y Consejeros Escolares.

Sin lugar a dudas, esto beneficia la gobernabilidad de aquél que resulte victorioso, pero impide y descarta el estímulo para aquel ciudadano informado e interesado en la gestión gubernamental –que afecta su forma de vida y sus derechos- de poder elegir parlamentarios de otro partido. Nuevamente, en el ámbito reducido municipal, encontramos entonces un *segundo arrastre*, el que conlleva la figura del intendente, generalmente más notoria en publicidad y personalismo con respecto a quienes le siguen como Concejales, tal como si

constituyeran un simple número o lastre. En el ámbito de la ciudad de Bahía Blanca, en la que surge este estudio, se ha podido corroborar que entre las personas adultas muy pocas conocen a más de 1 o 2 concejales respecto de los 24 que componen el cuerpo deliberativo local, menos aún conocen el número de integrantes que componen dicho cuerpo. En lo que respecta a los jóvenes que ejercitan por vez primera sus derechos políticos, las cifras se tornan prácticamente nulas.

En relación a ello, una primera medida a adoptar, que redundaría en beneficios respecto de la representatividad del cuerpo deliberativo – y en consecuencia, en su legitimación institucional-, se daría con la regulación de las elecciones locales en una fecha diferente a las elecciones nacionales, evitando el primer “*efecto arrastre*” que hemos mencionado *ut supra*. Y, fundamentalmente –ya sea que se regule, o no, en razón de motivos “presupuestarios” o de merito y oportunidad-, resulta menester que se establezca la posibilidad del corte de boleta a nivel local, primando la representatividad de los integrantes del Concejo Deliberante por sí mismos, e incentivando a los partidos a otorgar mayor relevancia a los integrantes en la conformación de sus listas, con personas idóneas y preparadas para la función pública, de modo que no se generalicen prácticas de listas sabanas, colgadas de la figura de un cuadro conocido. Esto adquiere aún más relevancia si se observa la marcada tendencia hacia la descentralización, en aplicación del principio subsidiario entre distintos niveles de comunidades, que encuentra eco en el Art. 123° de la Constitución Nacional, que si bien como se ha marcado no ha resultado cooptado por la regulación en la Provincia, se aguarda que su adecuación ha de ser pronta.

I. IV. Listas sabanas a nivel municipal.

Las listas sabanas resultan uno de los factores más relevantes en cuanto a la crisis de representatividad que ha abatido el desarrollo de las distintas fuerzas políticas en el país. Solo quienes militan de manera activa, o son candidatos, pueden afirmar que poseen cierto conocimiento sobre los integrantes del Congreso de la Nación, de la Legislatura Provincial, y aún -he aquí lo curioso- de los Consejos Deliberantes.

Resulta -hasta cierto punto- aceptable que ocurra en el ámbito nacional y provincial ya por la inmensa extensión territorial de nuestra República, como por las extraordinarias conglomeraciones de las urbes. Sin embargo, es perceptible que algún engranaje está fallando en el motor de la soberanía popular, donde los representados no saben quienes son aquellos que su voto inviste en la función de representantes, ni siquiera en el reducido ámbito local donde los intereses se encuentran a “flor de piel” sobre la actividad de los ciudadanos, su comercio o industria, sus impuestos, o su hogar.

He aquí, que a la hora de primar esta relación de representatividad –basada en el conocimiento de los candidatos por parte del cuerpo electoral local- los sistemas proporcionales pueden resultar faltos de idoneidad para resolver la cuestión. Si el voto es por una persona, en vez de por una lista, importa y mucho, quien es el candidato, en tanto que si se vota por listas, como destaca Sartori, se escoge a un partido, o una ideología, más que a la persona.

Es por ello que el voto por una persona caracteriza a los sistemas mayoritarios, en los distritos donde se elija un solo representante, los electores ven a personas concretas, con nombres propios. Se debe buscar por ende un buen candidato. El citado autor acerca de manera anecdótica que el emperador Calígula nombró senador a su caballo, y de allí que se utilizara la expresión “ *los caballos de Calígula*” para significar que cualquiera puede lograr que se lo elija en el sistema electoral de listas.³⁹

Más allá del merito o no de la anterior observación, *¿Qué salida existe en el ámbito municipal para evitar las listas sabanas? Y en todo caso, ¿Resulta factible en los hechos?*

La solución que puede considerarse para evitar el efecto negativo de las listas, puede derivar de la aplicación del sistema de circunscripciones de voto uninominal, el cual consiste en dividir el territorio en tantas circunscripciones como cargos deben elegirse y, en cada una de ellas, los partidos deben presentar un solo candidato.

De manera que en una localidad como Bahía Blanca en la que el Consejo Deliberante comprende 24 bancas, se debería dividir el territorio de la localidad en 24 o, más bien 12 - dado que se renuevan por mitades- circunscripciones uninominales en las cuales cada partido presentaría un candidato. Ello generaría, como destaca el Prof. Baeza, la actividad de las agrupaciones en todos los sectores, además de la presentación de candidatos idóneos y necesariamente conocidos por sus electores, fomentando entonces la formación de un Consejo en el cual no quepan “*Caballos de Calígula*”.⁴⁰

Esta alternativa, como tal beneficia la elección de candidatos conocidos y, en relación, con mayor representatividad en ese sentido, aunque no en cuanto a la proporcionalidad. No obsta ello que en forma correspondiente al criterio propiciado en este trabajo ha de señalarse que encuentra numerosas dificultades fácticas para su realización. Desatiende la concreta existencia de que los partidos podrían no encontrar representantes conocidos en cada circunscripción uninominal por más que los buscaren, y desconoce la

³⁹ Baeza, Carlos R. *Sistemas electorales argentinos*, pág.23.

⁴⁰ Sin embargo su reglamentación es susceptible de prestarse a fraudes, practica que al efecto resulta conocida en la historia como *Gerrymandering* en relación a su desvirtuada aplicación por el gobernador de Massachussets, Estados Unidos, en 1812 –Ellbridge Gerry-, quien recortando arbitrariamente el territorio en circunscripciones logro adecuar sus mayorías para obtener el triunfo en ambas.

existencia misma de los partidos, beneficiando el surgimiento de agrupaciones vecinalistas reducidas, las cuales podrían resultar innovadoras e incluso impulsoras de mayor participación, pero entrañarían una revolución de organización política y de recursos que resulta harto difícil de concebir en la realidad, por más de su idealidad.

La realidad respecto del desconocimiento de los candidatos, entraña por un lado el sistema mismo de partidos, pero fundamentalmente, la carencia de participación e interés público en los ciudadanos de inmiscuirse en la actividad de los partidos, ejerciendo correspondiente fiscalización y contribuyendo a la formación de ideas y líderes. Resulta visible el círculo vicioso, entre ciudadanos carentes de virtudes y formación cívica, junto a partidos políticos que no encuentran los medios para concretar su participación, o bien, lo prefieren así, y como consecuencia de ello la formación de gobernantes, ya desde las instituciones más cercanas y donde se forman los cuadros políticos –caso de los Consejos Deliberantes- carecen de esa representatividad interpretada como pertenencia con la ciudadanía. La formación cívica deficiente es la cuestión a modificar en verdad si se busca una mayor participación, ya que con ella tendrá lugar la formación de líderes acuñados en la representatividad y por ende dotados de mayor legitimidad.

PARTE TERCERA

I. CONCLUSIONES

Los parlamentos municipales constituyen la célula parlamentaria argentina, la manifestación concreta del régimen republicano en el seno de la división política básica. La realidad sobre su representatividad actual demuestra encontrarse distante de las aspiraciones institucionales deseadas, ya luego de 158 años de dictada nuestra Constitución Nacional.

No debe ser olvidado por la ciudadanía, ni por quienes detentan cargos públicos, que la existencia de una República necesita –cuan aire para respirar- que cada cual, desde su lugar, cumpla una serie de deberes republicanos, más precisamente *-cargas republicanas-*, en el sentido de imperativos del propio interés. Estas son las que vuelven posible la configuración de la unión nacional, consolidación de la paz interior y los beneficios de la libertad que pregona el Preámbulo.

Estos deberes para con la República exigen que no se escatime en esfuerzos para optimizar las instituciones que forman una República Representativa. En ese marco, la reforma del régimen electoral en la Provincia de Buenos Aires, denota un particular olvido o

desinterés por la representatividad, en beneficio de la gobernabilidad de las sucesivas autoridades de turno.

No cabe duda que esta regulación parlamentaria a través de la Ley Electoral 5109 desnaturaliza y priva de su espíritu a la soberanía popular, al gobierno representativo y la legitimidad que de ellos proviene, volviendo meramente nominal lo que es una aspiración de hechos.

La aplicación de un sistema electoral que beneficie la representatividad se vuelve una cuestión que requiere abordaje. El sistema D'Hondt utilizado a nivel nacional, u el propio sistema de cociente con algunas modificaciones podrían plantear un avance en tales aspiraciones, teniendo en cuenta que no existe un sistema perfecto sino mejores o peores de manera relativa.

La separación entre elecciones nacionales y locales, más aún si es sumado a la posibilidad de ejercer un corte de boleta entre los integrantes de los distintos cuerpos, generaría más interés en estos cargos por parte del electorado, y volcaría a los partidos políticos a multiplicar sus esfuerzos por formar mejores líderes y promover el acercamiento con la comunidad, aumentando su pertenencia y representatividad.

Con todo, estas propuestas han de entenderse como una aspiración hacia una democracia cada vez más plena y efectiva, teniendo en cuenta el problema de la representatividad conlleva en el fondo mucho más de lo que aquí se aborda.

Que los parlamentos se conviertan en una reunión de ideas, donde se debata mediante argumentos, donde cada cual empatice con las demás posiciones y se logre el renombrado consenso, no es una obra que ha de gestarse mediante el solo disfrute de un presente coyuntural de libertades y derechos. El ejercicio de los deberes republicanos es necesario para mantener una república, o más precisamente, para aspirar a un gobierno donde todos, en menor o en mayor medida, sienten que su voz tiene valor, es escuchada y tenida en cuenta.

Una República no es el gobierno de una mayoría que se impone, es el gobierno en donde mayorías y minorías, dentro de un marco institucional, buscan que todos ganen. Las instituciones parlamentarias encuentran precisamente por aspiración lo que es la consagración de la soberanía popular, un gobierno *del* pueblo –que comprenda a todas las clases sociales y todas las opiniones- y *por* el pueblo – y vale la aclaración, que también ha de comprender a todos los actores-.

Como bien señala Theodore Roosevelt⁴¹ ..

“Una gran democracia debe progresar o pronto dejará de ser o grande o democracia.”

Anexo

Ejemplo del funcionamiento del sistema electoral D'Hondt:

Simulador de la Ley D'Hondt

Número de escaños a repartir:	12
Listón electoral (%):	3
Votos en blanco:	1570
Nombre del partido	Número de votos
Blanco	27555
Rojo	42377
Azul	97564
Amarillo	55780
Celeste y Blanco	156888
Partido 6	0
Partido 7	0
Partido 8	0
Partido 9	0
Partido 10	0

Resultados:

Número de votos recogidos : 381734

El número de votos mínimo para obtener escaño queda en: 11453

El partido **Partido 6** queda fuera por no llegar al listón electoral.
 El partido **Partido 7** queda fuera por no llegar al listón electoral.
 El partido **Partido 8** queda fuera por no llegar al listón electoral.
 El partido **Partido 9** queda fuera por no llegar al listón electoral.
 El partido **Partido 10** queda fuera por no llegar al listón electoral.

El partido **Blanco** obtiene 1 escaños.
 El partido **Rojo** obtiene 1 escaños.
 El partido **Azul** obtiene 3 escaños.
 El partido **Amarillo** obtiene 2 escaños.
 El partido **Celeste y Blanco** obtiene 5 escaños.

	Blanco	Rojo	Azul	Amarillo	Celeste y Blanco
Escaño 1	27555	42377	97564	55780	156888
Escaño 2	13778	21189	48782	27890	78444
Escaño 3	9185	14126	32521	18593	52296
Escaño 4	6889	10594	24391	13945	39222
Escaño 5	5511	8475	19513	11156	31378
Escaño 6	4593	7063	16261	9297	26148
Escaño 7	3936	6054	13938	7969	22413
Escaño 8	3444	5297	12196	6973	19611
Escaño 9	3062	4709	10840	6198	17432
Escaño 10	2756	4238	9756	5578	15689
Escaño 11	2505	3852	8869	5071	14263
Escaño 12	2296	3531	8130	4648	13074

*Fuente Simulador del Sistema D'Hondt en <http://www.portalelectoral.es/mapas/prueba1.ht>

⁴¹ (1858-1919) Vigésimo sexto Presidente de los Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Alberdi, Juan Bautista, *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*, Ed. Libertador, Buenos Aires, 2005.
- “El sistema electoral y sus efectos sobre la crisis de representatividad en Argentina. Una visión desde el nivel municipal”. Foro cívico de San Isidro, 2003.
<http://forocivico.org.ar/Blog>
- Diéguez, Gonzalo, “Distorsiones en la representación política de la provincia de Buenos Aires. Una reseña en perspectiva crítica sobre la agenda institucional de reforma política bonaerense” Ponencia presentada en el VII Congreso Chileno de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile, noviembre de 2006.
- Baeza, Carlos R. *Derecho Constitucional*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2006
- Baeza, Carlos R. *Sistemas Electorales Argentinos*, EdiUNS, Bahía Blanca, 2009.
- Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, 12ª Ed., 2000.
- Fayt, Carlos S, *Derecho Político*, Tomo I y II, Depalma, Buenos Aires, 10ª Ed., 1998.
- Hamilton, A. y otros, *El Federalista*, trad. De Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Montesanti, Néstor Luis, *Estudios sobre Política*, EdiUNS, Bahía Blanca, 2009.
- Constitución Nacional.
- Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, Alianza Universidad, No.566, Madrid, 1988.
- Schmitt, Carl, “Sobre el Parlamentarismo” disponible en <http://www.iestudiospenales.com.ar>
- Varani, Javier E. “La Imprescindible Reforma de la Ilegítima Ley Electoral Bonaerense. El Caso de la Integración de los Concejos Deliberantes.” http://www.quieroeligir.com/varani_imprescindiblereforma.pdf
- Constitución de la Nación Argentina. Constitución de la Provincia de Buenos Aires.-

- Código Nacional Electoral, Ley 19.945.- Ley Electoral de la Provincia de Buenos Aires” Ley 5109 .- Ley Orgánica de las Municipalidades Decreto N° 06769/1958
- <http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/html/estadisticas.htm>

3er. CONCURSO DE PENSAMIENTO
PARLAMENTARIO

“LAS LEGISLATURAS PROVINCIALES Y LOCALES:
SU ROL EN EL INICIO DEL BICENTENARIO
ARGENTINO”

Área temática I

La Legislatura Provincial o Local y la Comunidad
La Legislatura Provincial o Local, su representatividad política

Título del Trabajo

**“LA REPRESENTATIVIDAD EN LOS CONSEJOS
DELIBERANTES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES”**

Seudónimo: **El Republicano.**

Autor: **Leonardo A. Urruti**

D.N.I: 34.381.298

INDICE

ABSTRACT	1
PARTE PRIMERA	1
Introducción	1
Antecedentes	2
Justificación.....	3
Planteo del problema	3
Marco teórico-conceptual.....	4
A. La República Representativa.....	4
B. Soberanía y legitimidad.....	6
C. Legitimidad y legitimación	8
C. I. Aplicación del concepto a la sociedad argentina.....	9
D. La representación	10
D.I. ¿Qué ha de entenderse por representación?	10
E. Sufragio y sistemas electorales.....	13
E. I. Modalidades de los sistemas electorales. Principios mayoritario y proporcional. Ventajas y desventajas. Relación con la gobernabilidad.....	14
Nivel y tipo de investigación.....	16
Régimen electoral en Argentina.....	17
PARTE SEGUNDA.....	18
I. EL RÉGIMEN ELECTORAL EN LOS MUNICIPIOS BONEARENSES.	
PROBLEMAS DE REPRESENTACIÓN.....	18
I.I. Funcionamiento real del sistema de cociente con respecto a la representatividad de los integrantes de los Consejos Deliberantes.	19
I.I.I. ¿Cómo funciona el sistema de cociente?.....	19
I. II. Alternativas para mejorar la representatividad.....	21
I.I.I.I. El sistema D'Hondt.....	21
I. III. El efecto arrastre.....	23
I. IV. Listas sabanas a nivel municipal.....	24
PARTE TERCERA.....	26
I. CONCLUSIONES	26
Anexo	28
Ejemplo del funcionamiento del sistema electoral D'Hondt:	28
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	29

ABSTRACT

El presente trabajo plantea el estudio de la representatividad en las legislaturas locales- llámese Consejos Deliberantes- de la Provincia de Buenos Aires, a través de la evaluación de las categorías de análisis demarcadas por las instituciones republicanas. Se plantean medidas de decisión política que propugnan la elevación de los estándares representativos en búsqueda de un mayor acercamiento al principio de soberanía popular.

PARTE PRIMERA

Introducción

“El mayor castigo para quienes no se interesan por la política es que serán gobernados por personas que sí se interesan.” Arnold J. Toynbee ¹

Desde la perspectiva del realismo político², buscando observar el fenómeno político sin caer en describir un sistema ideal inexistente en los hechos, se pretende en este trabajo analizar sucintamente la configuración del régimen parlamentario municipal en relación a su representatividad, analizando sus debilidades –si es que hay tales- y proponiendo medidas que brinden soluciones concretas, sin desatender su factibilidad.

Para estos fines, esta investigación se inicia perfilando el marco referencial de conceptos que en el transcurso de la trama argumental se darán por presupuestos a la hora de ensayar críticas al sistema vigente, y plantear hipótesis sobre posibles respuestas.

Ese marco pretende abocar los contornos del concepto de república representativa y la ubicación del poder soberano en esta forma de gobierno. La implicancia de las nociones de soberanía y de legitimidad para sustentar la aseveración de los juicios, destacando el rol principal que adopta la representatividad como tejido conectivo de este sistema teórico.

Se abordará metódicamente la regulación del sistema electoral mediante el cual se escogen los representantes del pueblo, enunciando el marco general nacional, pero fijando la atención en los parlamentos locales. Finalmente, se ensayaran conclusiones comprensivas de las categorías de análisis planteadas, perfilando senderos a seguir.

¹ (1889-1975) Historiador inglés.

² Realismo político, proviene de la castellanización de la *realpolitik*, término utilizado por el escritor alemán Ludwig von Rochau en 1853, al criticar la falta de realismo en la política instrumentada por los liberales germanos durante el proceso revolucionario de 1848-1849.

Concluye esta presentación señalando que -a razón de su brevedad- no se pretende aquí abordar de manera exhaustiva la problemática, pero sí, destacar su indiscutida trascendencia, plantear interrogantes, generar pensamiento capaz que convertirse en decisiones y, en sí, orientar la contemplación de un tema que amerita tratamiento prioritario.

Antecedentes.

El estudio de la representatividad como tejido conectivo entre la soberanía popular y el gobierno representativo, parece tan antiguo como las propias Repúblicas. Sin embargo, las civilizaciones antiguas no contaron con la realidad de las sociedades de masas, e inmensas conglomeraciones demográficas de la actualidad, por lo que sus métodos no pueden trasladarse.

La noción misma de representatividad ha resultado negada y fuertemente criticada por diversos teóricos. Existen quienes han afirmado que el parlamentarismo resulta una forma ineficaz -a la hora de adoptar decisiones- prolongando el debate indefinidamente. Se ha propiciado que los parlamentarios no representan al pueblo, o a la Nación, sino a los partidos políticos. Que las decisiones no se adoptan por medio del debate y la búsqueda de la verdad, sino por medio de acuerdos entre partidos. Por su parte, se señala que las elecciones no conducen a la elección de los mejores líderes, sino -quizás- incluso lo contrario.³

Todas estas críticas a la cuestión de representatividad, no obstan que la forma de gobierno republicana y sus instituciones, en el marco de un Estado de Derecho, se muestren como las más legítimas para el colectivo social, aún reconociendo las imperfecciones que comprende todo modelo abstracto en su aplicación empírica. Es por ello, que lejos de abordar si existe -o no- tal representatividad, los autores modernos en general, adoptan como presupuesto que la República Representativa es un objetivo al que se debe aspirar. Diferentes estudios buscan arribar a una mayor representatividad relativa, ya sea en cuanto a la composición de los órganos parlamentarios, con relación a las fuerzas políticas; como a partir del estudio de los sistemas electorales, o mediante el impulso de una mayor formación cívica, etc.

Debe, correspondientemente, apartarse el estudio de la formación del consenso y el debate dentro de los órganos parlamentarios para una obra de otra envergadura, lo cual seguramente redundaría en beneficios de representatividad como pertenencia.

³ Schmitt, Carl, "*Sobre el Parlamentarismo*" disponible en www.iestudiospenales.com.ar

Este trabajo se enmarca entonces en la búsqueda de un perfeccionamiento de las instituciones que coaptan la soberanía popular para dirigirla en la elección de dirigentes, reducida al ámbito de los municipios, aunque su interpretación extensiva sea fácilmente asequible. Respecto del régimen municipal bonaerense existen quienes a través de dispersos estudios han observado las falencias que encuentra desde antaño, formulando diversas propuestas. No obstante, han encontrado poca, cuando no ninguna recepción en la legislatura provincial. Teniendo en cuenta tales referencias se desarrolla la presente, con un propio criterio, teniendo en cuenta que las carencias persisten.

Justificación

La representatividad en el marco de los sistemas parlamentarios hace a su razón de ser. Los integrantes de los parlamentos son los representantes del pueblo. Por ende, en el marco del inicio del Bicentenario Argentino, la evaluación respecto de la calidad de las instituciones y la búsqueda de aspiraciones superiores de legitimidad en estos cuerpos, y con fuerte particularidad en el ámbito local, se tornan primordiales dentro del plano de una reforma política, que, si bien iniciada en los últimos años, aún nada instrumenta en este importante aspecto.

La crisis de la representatividad en la Argentina, marcada por el descontento generalizado con la clase política dirigente, encontró una eclosión patente en el marco del trance del año 2001, pero su existencia se remonta muchos años antes, y perdura en nuestros días. Por consiguiente, exige el tratamiento de estos temas de forma seria y sin demoras. Se requieren acciones que logren el mentado acercamiento social entre el cuerpo electoral y los representantes, y en ello el papel de los Consejos Deliberantes, es destacable. Se constituyen en el ámbito más cercano entre el simple ciudadano y la vida política activa, desarrollado frente a sus propios vecinos, y sin olvidar, que estas *consociaciones*⁴ de primer nivel -en orden de amplitud- se constituyen en la cantera y fuente de formación de los líderes nacionales del mañana. Si se beneficia el régimen parlamentario local, a la postre, se obtendrá un sistema parlamentario provincial o nacional con semejantes características.

Planteo del problema

⁴ Nos referimos con “Consociaciones” a una multitud de asociaciones primarias: autónomas, naturales e institucionales, como familias y matrimonios, comunidades civiles, ciudades y provincias, etc. El municipio conforma una consociación reducida, comparativamente a una provincia, un Estado o una Región.

Se propone observar el régimen parlamentario municipal de la Provincia de Buenos Aires, sin olvidar que sus conclusiones se vuelven extensibles al resto de las provincias, abordando la cuestión de la representatividad.

En ese marco se inserta el objeto de este trabajo **-¿Qué tipo de reformas constituyen una respuesta acorde fácticamente para mejorar el nivel de representatividad –relativo-, a nivel municipal?-**. Dar respuesta al anterior interrogante es asunto de indiscutida actualidad en nuestro derecho político-constitucional y objeto de notorios debates doctrinarios y sociales.

Marco teórico-conceptual

Evaluar la posibilidad de avance o retroceso de un instituto, requiere aprehender una serie de conceptos y de estructuras lógicas que dominan su esencia. En consecuencia, tanto para elaborar juicios acerca de la -mayor o menor- representatividad de los sistemas parlamentarios, como para proponer reformas, se requiere que individualicemos el contenido de algunas categorías de análisis básicas en la ciencia de la política, y las relaciones que se gestan entre ellas. Sin la comprensión de estos conceptos básicos, no podríamos emitir juicios válidos.

Por ende, acto seguido se pasa a dar breve revista del concepto de *República Representativa* –dado que es el modelo de gobierno adoptado en nuestro Estado-, una noción de “soberanía” -esencial para comprender cual es la base de la autoridad dentro de esta forma de gobierno-, una comprensión de la “legitimidad” -como expresión última que manifiesta el consenso pacífico y obediencia hacia el régimen-, y, sobre todo, las relaciones de estos conceptos con las *teorías de representatividad* que, como se verá, resultan la pieza por excelencia para conectar la base del poder, con el ejercicio de la autoridad de manera legítima.

De ninguna manera, este breve desarrollo ha de entenderse como exhaustivo dentro de la teoría política, acaso solo como un enfoque concreto, que permite obtener una idea cabal, susceptible de ser ampliada para aquellos no iniciados en el estudio de los fenómenos descriptos.

A. La República Representativa

“La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo”. **Abraham Lincoln**⁵

⁵ (1808-1865) Decimosexto Presidente de los Estados Unidos.

El estudio de las formas de gobierno, y de los ciclos de gobierno proviene de larga data. Sin embargo -por su influencia posterior- se suele adoptar como criterio clásico, la clasificación tripartita propiciada por Aristóteles, entre formas *justas* e *injustas* de gobierno. Dentro de las primeras, Aristóteles incluiría a la República –*politeia*-, y dispondría como forma injusta, la “democracia”. La misteriosa decantación de los siglos, ha venido a desnaturalizar estos conceptos iniciales, otorgándose el contenido de la “república” a la expresión “democracia”, y su contracara, a la “demagogia”. La forma justa implica el ejercicio de la autoridad para el bienestar del pueblo -de manera legítima-, mientras, que la segunda, involucra la utilización del gobierno del pueblo en beneficio propio de los gobernantes y de su entorno. Convirtiendo la forma más virtuosa, en la más nefasta de todas. La utilización del gobierno del pueblo, en su contra.

La república es el gobierno que se caracteriza porque la soberanía reside en el pueblo, sólo de aquél podrá provenir el ejercicio de la autoridad legítima.

Con la evolución de las sociedades, la república ha encontrado dos formas de manifestación básicas: la *república directa*, en la que el pueblo se autogobierna, de manera tal que la asamblea de todos los ciudadanos –tal el modelo ateniense del siglo V a. C-, adopta las decisiones de manera directa; modalidad que sólo puede ser concebida para comunidades simples y de notable estrechez cuantitativa⁶. Y como segunda forma, la república representativa o indirecta, en la cual se escogen representantes que ejercen en nombre del pueblo las funciones soberanas.⁷

Por encima de lo antes expuesto, corresponde señalar la multiforme ambigüedad de la expresión “democracia”, al punto de ser interpretada como forma de gobierno, como forma de vida y como método de adopción de decisiones⁸.

El estilo de vida democrático responde a cómo se ejercerá el poder⁹. Se caracteriza por la separación e interdependencia de funciones, siguiendo el modelo de pesos y contrapesos propiciado por Montesquieu¹⁰ para evitar los abusos. A su vez, se integra por la periodicidad en los cargos, de manera que permita la incorporación de un recambio generacional y de ideas, evitando la perpetuación que tiende a corromper el poder. La publicidad, transparencia de los actos de gobierno, responsabilidad de los gobernantes, son

⁶ Rousseau en su obra “*El Contrato social*” entendería que una forma tan perfecta sólo sería concebible si hubiere un pueblo de dioses, enunciando que no sería factible sino sólo en comunidades muy reducidas.

⁷ En conformidad, se pronuncia nuestra Constitución Nacional en su Art. 22 “ *El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución*”[...].

⁸ Para profundizar sobre el tema, Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores , 12ª Ed.,2000.

⁹ Baeza, Carlos R. Derecho Constitucional, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2006. Pág.165.

¹⁰ Montesquieu, Charles L. S (Barón de) “*El espíritu de las leyes*”, trad. De Nicolás Estevanez, El Ateneo, Buenos Aires, 1951.

otras de sus facetas. Fundamentalmente, hoy en día, se caracteriza también por un Estado de Derecho, bajo la supremacía de una Constitución escrita, el reconocimiento de derechos y garantías ciudadanas como seguridad frente a la autoridad, y el sometimiento necesario a la ley tanto de gobernantes como gobernados.

La república implica, como sentencia Madison “ *un gobierno que deriva todos sus poderes directa o indirectamente de la gran masa del pueblo y que se administra por personas que conservan sus cargos a voluntad de aquel, durante un periodo limitado o mientras observen buena conducta*”¹¹

B. Soberanía y legitimidad.

El concepto de soberanía es introducido por Jean Bodin(1520-1596) en su obra conocida en ámbito hispanohablante como “*La República*” si bien encuentra su origen en el marco del surgimiento de los Estado- Nación modernos -bajo monarquías absolutas-, perdura aún hoy, perfilándose, desde aproximadamente un siglo a la fecha, la postulación y ensanchamiento de su crisis.

Resulta sumamente compleja su caracterización. Encontramos dos acepciones principales. La primera, como potencia pública suprema, que posee el derecho de hacer prevalecer su decisión en última instancia. Contempla un atributo del poder de mando, la capacidad de hacer y de derogar las leyes. Justifica porqué mandan quienes mandan y porqué obedecen quienes obedecen. El poder soberano es uno solo, es indivisible, aunque se manifieste en diversas funciones (legislativa, administrativa, jurisdiccional, gobierno) y es un poder exclusivo. Otra, que designa al tenedor último de la legitimidad del poder, refiriéndose al fundamento de tal autoridad (soberanía popular en una República).

La soberanía no está ligada a una forma de organización política, ni a una particular forma de gobierno.

La revolución francesa, no desintegra esta concepción sino que la traslada del monarca absoluto a la Nación. Si bien son notables las falencias del concepto de soberanía asignadas al Estado, podemos sintetizar, que en el marco de una república, este poder reside - al menos en teoría- en el pueblo; el cual delega su *ejercicio* en sus representantes, y lo retoma frente a la utilización ilegítima e impropia de la investidura pública. Puede verse aquí que la noción de pueblo aparece notoriamente abstracta en su génesis.

¹¹ Hamilton, A. y otros, *El Federalista*, trad. De Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág.159.

No obstante, la noción soberanía proveniente de Bodin no es la única. En respuesta a esta forma de concebirla se desarrolló la teoría de Johannes Althusius¹² en el siglo XVII, en donde se concibe una *soberanía repartida o compartida* inspirada en el modelo imperial. Parte del análisis de la sociedad conformada por una multitud de asociaciones (consociaciones) autónomas, naturales e institucionales, ciudades o provincias. De lo más simple a lo más complejo.

La soberanía pertenece al pueblo y no deja de pertenecerle, puede delegarla pero no abandonarla. El poder en este caso, podríamos hablar del “*poder federal*”, o, del Estado, es soberano, pues corresponde a la jurisdicción más amplia, pero esta limitado por la autonomía de las consociaciones. En cada escalón de la sociedad debe haber dos tipos de órganos; unos representando al escalón inferior y conservando tanto poder como fuere posible, y otros representando al superior. La delegación del poder puede ser revocada en cualquier momento, reposando –siempre- en el consentimiento de los escalones inferiores.

Entonces la soberanía en Althusius no es la omni-competencia de Bodin, sino el poder de decisión a un nivel más amplio. El modelo de Bodin ha prevalecido desde la Paz de Westfalia (1648) y el establecimiento del Estado- Nación.¹³ Con todo, como se señala *ut supra*, ya desde la salida de la era westfaliana su contenido entra en crisis y es preciso reconsiderar estas nociones.

La soberanía repartida es propia del modelo imperial, donde rige el principio de subsidiariedad. Exige que las decisiones sean siempre adoptadas en el nivel más bajo posible, por aquellos que sufrirán directamente sus consecuencias.

Es notable el avance del concepto hacia tal orientación, sobre todo a partir de los procesos de integración regional, y, a su vez, junto con la descentralización del poder que implicó la reforma de 1994 sobre la Constitución Nacional en lo que atañe al régimen municipal¹⁴. A pesar de la lamentable regulación en la Provincia de Buenos Aires al respecto, las esperanzas de que estos escalones inferiores alcancen mayor autonomía en el marco del federalismo, justifica el tratamiento del régimen municipal.

Atendiendo a la configuración de una Nación como comunidad de comunidades, la subsidiariedad vuelve a la preservación de la pluralidad una garantía de la soberanía, muy diversa a la concepción de unidad nacional.

¹² En su obra, “*Politica methodice digesta*” de 1603.

¹³ Montesanti, Néstor Luis, *Estudios sobre Política*, EdiUNS, Bahía Blanca, 2009. Pág. 49 a 61.

¹⁴ Lamentablemente, no ha obtenido recepción en el ámbito de la provincia de Buenos Aires donde se conserva el centralismo.

C. Legitimidad y legitimación

Conforme bien señalaría Norberto Bobbio, en su “*Diccionario de Política*”, la palabra legitimidad posee -como la mayoría de los términos fundamentales del derecho y la política- una marcada ambigüedad, y dada su relevancia para los objetivos de este trabajo se buscará realizar un acercamiento al tema. Se le pueden asignar dos significados: uno genérico y uno específico. El primero, es sinónimo de justicia o de razonabilidad para calificar decisiones, u actitudes, etc. El significado específico, es propio de la política y es el que aquí interesa.

Básicamente se puede entender a la legitimidad -para comenzar- como un atributo del Estado consistente en la existencia, en una parte relevante de la población, de un grado de consenso tal que asegure la obediencia, sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Por lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. La creencia en la legitimidad es, pues, el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal. Pudiendo enunciar entonces que la legitimidad implica el derecho a mandar recocado por el pueblo- su justificación-.

El poder, mientras resulta ejercido en forma compatible con el consenso básico de creencias y valores de una comunidad política es interpretado como una *legitimación del poder*.

La legitimación es visible no sólo en la acción de las fuerzas del gobierno sino en todas aquellas, que, aunque opuestas a este, ejerzan sus ideas de cambio en el marco de las propias instituciones. Todo aquello que se discute respetando la mecánica institucional, funciona como legitimación de lo existente.

Siguiendo lo dicho por este autor debe apuntarse cómo actúa la legitimidad en determinados aspectos de la organización política, precisamente, en referencia al “*régimen*”, entendido como el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder, el ejercicio de éste, y los valores que animan la vida de esas instituciones.

Los principios republicanos, tanto como los monárquicos, socialistas o capitalistas, definen tipos de instituciones -y de valores- que les son correspondientes. Los gobernantes y su política son aceptados en cuanto están legitimados los aspectos fundamentales de estos tipos de sistemas, prescindiendo de las personas en su individualidad, y de las disparejas decisiones políticas.

Existe un interés concreto que mancomuna las fuerzas que aceptan el régimen: la conservación de las instituciones que rigen la lucha por el poder.

El *gobierno* por su parte, contempla el conjunto de funciones en que se concreta el ejercicio del poder político. Normalmente, es decir cuando la fuerza del gobierno descansa en la determinación institucional del poder, para que se califique como legítimo basta con que este último se haya formado en conformidad con las normas, y que ejerza el poder de acuerdo con esas mismas normas. Es decir que la legalidad, en este caso coincidiría con la legitimidad.

No obstante, cuando las instituciones políticas entran en crisis, la legitimidad puede devenir en aquello que emana del líder, los únicos fundamentos de legitimidad del poder serían el prestigio y las cualidades personales del jefe. En todos los regímenes se genera con diversa extensión una personalización del poder.

Max Weber, en su célebre clasificación distingue al respecto entre: poder legal, tradicional y carismático. La legitimidad del primero coincide con la legalidad, en tanto las normas impliquen una derivación de las instituciones del régimen, y regulen el derecho a mandar de las autoridades; la legitimidad del segundo tipo, se apoya en el respeto a las instituciones consagradas por la tradición, y a la persona (o a las personas) que detentan el poder, cuyo derecho de mando se atribuye a la tradición desde tiempos inmemorables; la legitimidad del tercer tipo –finalmente- se funda en las cualidades personales del jefe, y en forma subordinada, en las instituciones. Este último tipo, al estar ligado a la persona del jefe, tiene una existencia efímera, porque no resuelve el problema de la transmisión del poder.

La estabilidad de las instituciones genera la formación de una conciencia social que vuelve natural la división del trabajo – distinción entre gobernantes y gobernados-. La continuidad y la fuerza del régimen como algo dado, generan en la masa social la intuición de encontrarse frente a lo natural, de manera que no podría ocurrir de otra manera. Se ve como natural esta división de la sociedad, y esta institucionalización del Estado.

Por ello Bobbio nos enseña “*que la legitimidad del estado es una situación que no se realiza sino como aspiración, y que, por consiguiente, un estado será más o menos legítimo en la medida en que realice el valor de un consenso manifestado libremente por parte de una comunidad de hombres autónomos y conscientes*”¹⁵.

C. I. Aplicación del concepto a la sociedad argentina.

Comenzando por la Constitución Nacional que adopta la forma republicana y representativa de gobierno¹⁶ de manera formal, o, desde el ámbito social general, donde se

¹⁵ Bobbio, Norberto. Op.Cit.

¹⁶ Constitución de la Nación Argentina, Art. 1. “*La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana y federal, según la estable al presente Constitución*”... Cabe, sin embargo señalar, que al referirnos a la forma federal, se alude a la forma de organización del Estado y no a un tipo de gobierno.

manifiesta un “*consenso procedimental*”¹⁷, como conformidad respecto de la república como el régimen de gobierno aceptado como legítimo, se encuentra la base de análisis que desarrolla este trabajo. Este consenso es fundamental en lo que respecta a la directriz de la acción política.

Es sabido el régimen que se pretende, y resulta notorio, de idéntica manera, que la adopción de un modelo entraña asimismo la pauta a seguir; no obstante la evidencia de que no es posible arribar al sistema perfecto, aún así, es posible acercarse comparativamente, más y más, en miras a esta estrella que señala el camino.

En esa orientación se encuentra la medida del progreso u evolución de las instituciones, y con ella, la realización de la legitimidad del Estado. La formulación de una república institucional y esencialmente más perfecta, nutrida de las virtudes ciudadanas ha de ser el objetivo.

D. La representación

La imposibilidad fáctica de generar un autogobierno –democracia directa- orienta la formación y el establecimiento de regímenes de –democracia indirecta-. Semejante modificación, requiere una justificación, por el cual los más, aceptan las decisiones adoptadas por los menos, el grupo gobernante o clase política. Este fundamento se encuentra en la teoría de la representación, que señala porqué las autoridades escogidas por el electorado actúan en nombre del pueblo, único detentador de la soberanía. La abstracción que encuentran las diversas posiciones, no obsta enunciar que se conforman como el cimiento de la legitimidad del ejercicio del poder, y en donde la mayor o menor contemplación de los intereses de mayorías y minorías -de todos los sectores- deben contribuir a la formación de la voluntad estatal, plasmada en la acción política.

D.I. ¿Qué ha de entenderse por representación?

La expresión “representación”, se presenta con caracteres ambivalentes, originando múltiples significados. Así, fuera del ámbito político, se puede enunciar que un actor representa un guión, o bien, una paloma representa la paz.

En el ámbito jurídico, la representación jurídica es aquella por la cual una persona obtiene la capacidad para celebrar actos jurídicos en nombre y por cuenta de otro. Siendo los efectos de tales actos reputados directamente a la persona representada.

¹⁷ Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, Alianza Universidad, Madrid, 1988.

En el marco de la política institucional, como bien señala el Carlos Fayt¹⁸, la representación racionaliza la actividad del poder en el Estado. Implica el mecanismo de transmisión de la soberanía del pueblo –autoridad-, a través del sufragio para ser ejercido en los representantes. A partir de esta noción, es posible distinguir entre gobernantes y gobernados. Se entiende que la elección popular otorga a estos gobernantes el derecho de representar a la Nación. Sus actos se reputan legítimamente validos, y objetivamente a la Nación toda. La legitimidad se refiere a la investidura de tal autoridad, en cumplimiento de los mandatos constitucionales que le otorgan el derecho a ejercer el poder.

La noción de representación es fundamental, dado que vincula la base de la autoridad –la comunidad política -, bajo la noción de “soberanía del pueblo”, con el ejercicio de esta, por parte del grupo gobernante.

La representación política como señala el profundo estudio de Giovanni Sartori¹⁹ comprende dos dimensiones fundamentales; por un lado, la denominada *dimensión de reproducción*, que se vincula con los caracteres de semejanza y de pertenencia, y determina el grado de *representatividad* de los gobernantes. Habrá representatividad, cuando los electores se “sientan representados” y el representante se “sienta representante”. Se comprende como una interpretación psico-social basada en la pertenencia, el intuitivo estado de “sentirse representado” se corresponde con aquellas características del representante que lo vuelven semejante a los representados, un “se parece a nosotros”, tiene el mismo origen, lo cual permite entender que juega para el mismo equipo.

Estas situaciones que se plantean comúnmente en cada sector social y en cada individuo, han sido notables en la última década de la política nacional; la crisis institucional del 2001 y el generalizado “*Qué se vayan todos*”, ha vuelto evidente una *crisis de representación*, y por ende, un sentimiento crítico sobre el sistema, donde el pueblo – alarmado- busca retomar el poder que le resulta propio y pone en duda el derecho a gobernar de los gobernantes, es decir, su justificación, su legitimidad. Esta crisis denotaría la inmensa *proporción de voto en protesta en blanco*, utilizado como forma de protesta y de manifestar la impotencia del electorado, determinando -en parte- la desarticulación del sistema de partidos y la formación de nuevos movimientos.²⁰

¹⁸ Fayt, Carlos S, *Derecho Político*, Tomo II,

¹⁹ Sartori, Giovanni, *La teoría de la representación del Estado Moderno*, Ed. Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962, Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais.

²⁰ El estudio de esta representatividad referida a los Consejos Deliberantes locales constituye el epicentro de todo este desarrollo explicativo.

Desde otro enfoque, encontramos la *dimensión de la acción*. Por la cual los actos celebrados por el representante se reputan actos del representado.

Con respecto a la responsabilidad y el grado de vinculación que puede comprender la *relación representante- representando* se han planteado diversos modelos en la evolución de las ideas políticas, lo cuales son exquisitamente ensayados desde la sociología por Max Weber.

Distingue el mencionado autor, cuatro modelos básicos de Representación:

- *Representación apropiada*. El gobernante se apropia del derecho de representación. Siendo ejemplos relevantes la dominación carismática y la patriarcal.
- *Representación vinculada*. El dirigente -elegido por el medio que fuere-, se encuentra vinculado por un mandato imperativo y el derecho de revocación por parte de los representados. Se plantea con la naturaleza de un *delegado*, y no de un representante.
- *Representación libre*. El representante es elegido , o designado y no se encuentra vinculado con instrucciones de sus electores, es dueño de su propia conducta, carece del carácter servil, pasa ser “señor” investido por sus electores. Esta es la modalidad que suele otorgarse a los parlamentos modernos. Encierra una relación fiduciaria, siendo su origen una elección reglamentada. El representante no se halla ligado a instrucción alguna, es señor de su propia conducta. Gobierna de acuerdo a sus propias consideraciones y a su raciocinio en pos de lo que él considere conveniente al interés general. No hay revocabilidad como principio y el representante está protegido por fueros para que pueda opinar libremente en el parlamento. Hay responsabilidad política por haber sido elegido
- *Representación de intereses*. El representante es designado en razón de su pertenencia a una determinada clase o profesión, y representa los intereses de un sector. Por lo cual, el desconocer la defensa de esos intereses particulares se vuelve causa de su remoción.

La teoría de la *representación libre*, conocida como la *teoría clásica de la representación política* entiende entonces, que el dirigente no está sujeto a otra voluntad que la propia, representa a la Nación toda y no solo a sus electores particulares. La elección no trasmite el poder, sino que se corresponde con un modo de designación. Pretende seleccionar a los “más capaces”. Como dispone la Constitución Nacional “*El pueblo no delibera ni gobierna, sino a través de sus representantes*” quienes una vez designados es deseable que sean independientes de sus electores. Su voluntad, se identifica con la de la Nación. Se

evidencia en forma notoria la relación entre el principio de *soberanía popular* como presupuesto del ejercicio de la autoridad estatal de una república y el régimen representativo. No importa para ello, que se trate de autoridades de federales o locales, se trata de representantes de la Nación.

E. Sufragio y sistemas electorales

El sufragio comprende la participación popular en la designación de los gobernantes, mediante determinados mecanismos –los sistemas electorales- que se expresan a través del voto, como acto material a partir del cual aquél derecho se hace efectivo.

Respecto de la naturaleza del sufragio podemos enunciar que es un *derecho* de todos aquellos ciudadanos que reúnen ciertas calidades exigidas por el régimen jurídico y entiende también un *deber*, dado que quienes reúnen tales condiciones se encuentran en la obligación -dentro nuestro régimen electoral- de emitir su voto²¹, y comprende, por último, el ejercicio de una *función pública*.

La Constitución Nacional -luego de la reforma de 1994- versa en su Art. 37 “ *Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que ese dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio*”. De esta manera nuestra Carta Magna dispone los caracteres que ha de encontrar el ejercicio de este derecho en el marco nacional.

Los sistemas electorales comprenden; por su parte, los diversos mecanismos, estructurados a través del sufragio, para la elección y renovación de los gobernantes.²² Corresponde destacar que un sistema electoral no se limita a una fórmula que relaciona el número de votos de una candidatura con el número de bancas, sobre las cuales se desarrollan una gran diversidad de variantes que se orientan entre la proporcionalidad y los sistemas mayoritarios. Un sistema electoral contiene, entre otras, reglas relacionadas con la selección de las candidaturas, la formación de alianzas, la cantidad de listas que puede presentar una misma agrupación, la posibilidad o prohibición de reelección, el mínimo de votos que debe obtener una lista para poder aspirar a una banca o para ganar la elección, la amplitud del margen de acción del ciudadano, pasando de la lista cerrada y bloqueada a las modalidades de lista desbloqueada -preferencia, tachas- o listas abiertas.²³

²¹ El sistema de voto obligatorio pretende subsanar el desinterés por las cuestiones políticas que manifiesta el cuerpo social y brindar de esta manera mayor legitimidad a las autoridades.

²² Baeza, Carlos R. *Sistemas Electorales Argentinos*, EdiUNS, Bahía Blanca, 2009. Pág. 20.

²³ Delia M. Ferreira Rubio, *Los sistemas electorales en las Provincias*, artículo publicado en *El Economista* el 13-4-2007.

E. I. Modalidades de los sistemas electorales. Principios mayoritario y proporcional. Ventajas y desventajas. Relación con la gobernabilidad.

Señala Alberdi que “*Todo el éxito del sistema republicano en países como los nuestros depende del sistema electoral*”²⁴ su estudio y regulación resultan asuntos primordiales para la subsistencia del régimen institucional. Las elecciones configuran para el ciudadano medio su mayor herramienta para hacer conocer que tipo de clase política quiere, demostrar su conformidad y legitimar lo actuado; u orientar el cambio en los hilos que establecen los movimientos de la política.

No es motivo de este trabajo abordar un estudio del sistema de partidos políticos que cuentan con el monopolio de las candidaturas en nuestra regulación política, ni su influencia –positiva o negativa- sobre la representatividad y la posibilidad del electorado de escoger a los “mejores”. Basta con limitarse a entender que ejercen una influencia radical en el sistema electoral y que fácticamente –a pesar de sus deficiencias jerárquicas, burocráticas y los peligros que se le derivan- resultan organizaciones necesarias en las modernas repúblicas representativas.

Si bien corresponde a los partidos, a través de su proceso interno, la selección de sus candidatos, son los electores quienes finalmente deciden quienes de estos habrán de representarlos. En esta coyuntura, se ubica la diferencia marcada por el ordenamiento de reglas que configura el sistema electoral. El pueblo no ejerce su autoridad soberana, ni lo retoma –salvo en caso de una revolución- sino por medio del derecho de sufragio activo, donde con su participación y decisión otorga legitimación a los candidatos que resultan electos, reafirma su actuación anterior, o desaprueba lo actuado.

La regla que conduce los sistemas democráticos a la hora de *adopción de decisiones* se constituye por el *principio de la mayoría*. En tal sentido, la democracia constituye un método para la adopción de decisiones vinculantes dentro de un grupo. Ahora bien, con respecto a la representación del cuerpo electoral, se plantean a lo menos dos criterios: el que prima el *principio de mayoría*, por el cual se somete el todo a la decisión de la mayoría, y en contraposición el que hace hincapié en el *principio de proporcionalidad* propugnando que cada alternativa o fuerza política encuentre tanta representación como apoyo del electorado. Sostienen los defensores de estas últimas ideas que la regla mayoritaria convierte el gobierno de todo el pueblo por todo el pueblo, en el gobierno de una parte –la mayoría- que se impone y subordina la libertad del resto. Ello conlleva la consagración de la desigualdad y el peligro

²⁴ Alberdi, Juan Bautista, *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*, Ed. Libertador, Buenos Aires, 2005. Pág.112.

del sometimiento de una clase sobre la otra, la imposición de su ideología, el rechazo del “otro” y la factible posibilidad de que se utilice el poder del Estado, para someter los menos, a los más.

En forma coincidente la generalidad de los constitucionalistas contemporáneos; - defensores del régimen republicano- han señalado que si bien dentro de los órganos colegiados el método democrático de decisión importa la consagración del principio mayoritario, ello debe ser distinguido de la forma en se conforman estos órganos colegiados representativos.

El parlamentarismo requiere que en su composición se observen representados los diversos sectores, las disímiles ideas y enfoques proporcionalmente al sustrato electoral que les nutre. En el marco de la tribuna, cada pensamiento ha de sacar chispas con el de los demás grupos, cada sector ha tener posibilidad de ser oído, y así influir en la adopción de decisiones más justas- en términos institucionales-, como producto de la necesaria búsqueda del consenso. La ley en sentido, es el producto primordial de los diversos órganos parlamentarios, y como tal se aprehende como la manifestación de la voluntad soberana que ha de ser comprensiva del colectivo social, incluidas las minorías.

La aplicación del principio de mayorías señala Fayt *“deja sin representación un gran número de electores, sacrificando a las minorías; la mayoría es todo, la minoría es nada”*.²⁵ El valor del voto de unos y otros no es igual si unos obtienen todo el poder de decidir. El electorado que no obtiene mayoría no encuentra manera de hacer valer sus ideas, promoviendo un estado de impotencia, desaliento, voto en protesta²⁶ u ausentismo electoral, dado que no encuentra un sentido de pertenencia dentro de un sistema que le otorga tanto valor como un cero a la izquierda. La carencia de la intuitiva sensación de representación por parte de los gobernantes conlleva el desinterés por la participación política, necesaria para el sostenimiento y fomento de las virtudes republicanas.

Las minorías ejercen un papel irremplazable de crítica y contralor, sostienen la participación ciudadana manteniendo vivo el ideal de llevar su proyecto a la realización.

No obstante, no son todas flores para el sistema proporcional, existen fuertes fundamentos fácticos que fundamentan –hasta cierto punto- el principio mayoritario. Se señala que la proporcionalidad produce inestabilidad y debilidad gubernativa. Conlleva una

²⁵ Fayt, Carlos S, *Derecho Político*, Tomo II,

²⁶ Entiéndase voto en blanco.

irrefrenable limitación a la acción, a pesar de expresar de manera real la voluntad de la Nación.

Consecuencia de esto, se desarrolla el surgimiento de sistemas mixtos que buscan armonizar el principio mayoritario y el proporcional.

Manteniendo el criterio realista, es regla señalar que ni uno, ni otro sistema aseguran la realización de un buen gobierno. Ello siempre terminará dependiendo de las facultades, valores y principios que guíen a los gobernantes que sepa forjar una comunidad, siendo necesaria la constante participación ciudadana y la existencia de virtudes republicanas en la sociedad sin las cuales el poder tiende a corromperse.

Puede concluirse que el sistema mayoritario conduce a los excesos y abusos de la mayoría, demostrado en las huellas que recogemos de la historia. El sistema proporcional, en cambio, permite el ejercicio de un contralor, ejerce una limitación e invitación al consenso. Por otorgar relevancia a las minorías y mayorías, incentiva la participación social, fomenta el sentido de pertenencia en la comunidad política, limita los excesos del poder sin límite que conducen a la tiranía, y otorga consumación al principio de soberanía del pueblo, dado que “el pueblo” no comprende solo a un grupo mayoritario, sino que abarca una sumatoria de minorías, de intereses y de ideas.

La proporcionalidad conduce al respeto de las opiniones ajenas, siempre que se enmarquen en el desarrollo institucional, y por ello transporta la materialización de la libertad de pensamiento y la libertad de expresión –su manifestación externa- señalada unánimemente por nuestra Corte Suprema de Justicia como un pilar fundamental del sostenimiento de la democracia.²⁷

Nivel y tipo de investigación

Acogiendo como punto de partida los diversos fenómenos políticos que se han descrito hasta aquí, es que se desarrolla el análisis de las legislaturas locales en relación a su representatividad. Para ello, se adoptará un paradigma investigativo no experimental, dado el objeto social de la investigación, basando su profundización en lineamientos explicativos, abordando de esta manera, las relaciones entre el sustrato subjetivo –cuerpo electoral- y el

²⁷ Ekmekdjian c/Sofovich (C.S.J.N. 7 de julio de 1992). Ekmekdjian c/Neustad (C.S.J.N. 1 de diciembre de 1988). Morales Sola, Joaquín (C.S.J.N. 12 de noviembre de 1996). Ponzetti de Balbin c/ Editorial Atlantida (C.S.J.N., 11 de diciembre de 1984), entre otros cientos menos conocidos.

grupo o clase dirigente en el marco del proceso electoral como proceso que viene a otorgar justificación a la autoridad, galardonando a los candidatos electos con el carácter de representantes y el derecho a ejercer la autoridad estatal.

En cuanto al método de recolección de datos, la información ha sido recopilada en virtud del desarrollo de una síntesis bibliográfica y observacional, producto de una exhaustiva revisión de la doctrina nacional y comparada, sistematizando la información de tales medios y de la ajustada experiencia.

El proceso de elaboración de las propias hipótesis y conclusiones, pretende considerar la orientación que –en su caso- debiera adoptar una reforma política en el marco de los sistemas municipales a nivel de la provincia de Buenos Aires, elaborando pautas para una regulación orientada a tornar más cercano el presupuesto de soberanía popular, dotando de mayor representatividad y por ende –legitimidad- a los integrantes de los Consejos Deliberantes, en relación a las instituciones que comprende una República y en base a las cuales podemos señalar en valores relativos un mayor o menor acercamiento a estos fines orientadores que señalamos ut supra en la presentación. Se planteará el análisis de los resultados empíricos que se corresponden con diversas posibilidades, tomando siempre en cuenta la factibilidad de hecho en la postulación de modificaciones, frente a la disponibilidad de medios. Finalmente se integraran las conclusiones a las que se ha arribado.

La presente monografía pretende a nivel práctico, no sólo su divulgación en el marco del “*Tercer concurso de Pensamiento Parlamentario*” organizado por el “Instituto de Estudios Estratégicos y de Relaciones Internacionales del Círculo de Legisladores del Congreso de la Nación Argentina” sino también que se constituya en un documento de valor académico -y de técnica legislativa- en vísperas de una eventual reforma normativa.

Régimen electoral en Argentina

El régimen electoral argentino destaca una pluralidad inconsistente de sistemas electorales, dado por un lado el sistema para la elección de las autoridades federales, con base en las facultades delegadas por las provincias y expresamente regulado por la Constitución Nacional, y en razón de la forma federal de organización del Estado, los sistemas locales, que se corresponden con las facultades reservadas de las provincias para designar sus propias autoridades²⁸.

²⁸ El art. 5° de la Constitución faculta a cada provincia a dictar su propia constitución bajo el cumplimiento de determinando varias precauciones entre ellas: que no se aparte del sistema representativo y republicano, guarde conformidad con la parte dogmática de la Constitución Nacional, asegure la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria. A su vez, dispone que debe asegurar la autonomía

Como bien destaca Delia M. Ferreira Rubio esto obtiene por resultado veinticuatro métodos para elegir al Poder Ejecutivo, uno por cada provincia. A esto debe sumarse para que para la elección de legisladores provinciales, en las provincias que mantienen el sistema bicameral, cada una de las Cámaras de la Legislatura tiene -en ocasiones- un sistema electoral propio. El sistema unicameral adoptado en la actualidad por la mayoría de los distritos no significa la aplicación de un solo sistema electoral. Por el contrario, en varios de esos distritos la elección de los legisladores se hace por dos sistemas distintos a pesar de que todos integren el mismo cuerpo.

Para tornar más diverso el ambiente, en algunas provincias -como correlato del reconocimiento de la autonomía municipal- coexisten diversos sistemas electorales para elegir autoridades municipales, ya que se otorga en algunos municipios la posibilidad de fijar sus propias reglas de juego electoral, que pueden -en parte- no ser similares a las que aplica la respectiva provincia. De ello se deriva que Argentina posea una de las organizaciones electorales más complejas del mundo, disponiendo más de sesenta combinaciones de sistemas.

PARTE SEGUNDA

I. EL RÉGIMEN ELECTORAL EN LOS MUNICIPIOS BONEARENSES.

PROBLEMAS DE REPRESENTACIÓN.

“El político se convierte en estadista cuando comienza a pensar en las próximas generaciones y no en las próximas elecciones.”

Winston Churchill²⁹

La Provincia de Buenos Aires reglamenta su régimen electoral local a partir de la Ley 5109³⁰. Constituye la Provincia con mayor población del país, en virtud de un heredado centralismo y concentración económica. Se encuentra dividida en 134 municipios, cada uno de los cuales se constituye en un distrito electoral para las elecciones³¹.

municipal, reglando el alcance y el contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero según ha de interpretarse armónicamente con el Art. 123; dispuesto por la reforma de 1994. *Esta autonomía no ha sido contemplada por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

²⁹ (1874-1965)

³⁰ Bajo el denominativo de “Ley Electoral de la Provincia de Buenos Aires” Ley 5109 – con texto ordenado por Decreto 997/93, con las modificaciones posteriores introducidas por las leyes 11.480, 11.551, 11.584, 11.610, 11.733, 11.833 y 12.312.

³¹ Art. 11: Para las elecciones de concejales y consejeros escolares, cada uno de los partidos en que se divide la Provincia, constituye un distrito Electoral.

Cada municipio encuentra una administración a cargo de un departamento ejecutivo unipersonal –denominado intendente- y un departamento deliberativo- Honorable Consejo Deliberante- compuesto por un número que oscila entre seis, a veinticuatro miembros; conforme la población de cada localidad, permaneciendo cuatro años en sus funciones, y renovándose cada dos años por mitad, elegidos en el mismo acto en que se elijen senadores y diputados provinciales.³²

Cabe señalar que la provincia fue uno de los primeros estados en el mundo en incluir en su propio texto constitucional – desde 1873- el criterio de la proporcionalidad. El actual art. 60 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires³³ establece "*La proporcionalidad de la representación será la regla en todas las elecciones populares, a fin de dar a cada opinión un número de representantes proporcional al número de sus adherentes, según el sistema que para la aplicación de este principio determine la ley*".

No obstante ello, las leyes reguladas por la Legislatura Provincial han venido a contrariar este principio, modificando las reglas de reparto del sistema de Hare –conocido como sistema de cociente- y junto con ello, se llevaron la mentada proporcionalidad dispuesta constitucionalmente.

I.I. Funcionamiento real del sistema de cociente con respecto a la representatividad de los integrantes de los Consejos Deliberantes.

La primera cuestión que corresponde evaluar a la hora de abordar la representatividad en el marco municipal, esta dada por el sistema electoral adoptado a nivel provincial, este es reglamentado por Ley Electoral 5109 en el Art. 109³⁴ y es el sistema del cociente. Este sistema es encuadrado dentro de la categoría de los sistemas proporcionales.

I.I.I ¿Cómo funciona el sistema de cociente?

³² Conf. Art. 190 (Constitución de la Provincia de Buenos Aires).

³³ De aquí en más, CP.

³⁴ El Art. 109, reglamenta el sistema del cociente de la siguiente manera “ Hecha la suma general de los votos computados de cada Sección o Distrito Electoral y las del número de sufragios que haya obtenido cada una de las boletas de los partidos o candidatos, clasificando éstas según la denominación con que fueron oficializadas, la Junta Electoral procederá del modo y en el orden siguiente:

a) Dividirá el número total de sufragios por el número de candidatos que corresponde elegir, según la convocatoria. El cociente de esta operación será el cociente electoral;

b) Dividirá por el cociente electoral el número de votos obtenidos por cada lista, los nuevos cocientes indicarán los números de candidatos que resulten electos en cada lista.

Las listas cuyos votos no alcancen el cociente carecerán de representación;

c) Si la suma de todos los cocientes no alcanzase el número total de representantes que comprenden la convocatoria, se adjudicará un candidato mas a cada una de las listas cuya división por el cociente electoral haya arrojado mayor residuo, hasta completar la representación con los candidatos de la lista que obtuvo mayor número de sufragios en la elección. En caso de residuos iguales, se adjudicará el candidato al partido que hubiere obtenido mayoría de sufragios”.

El sistema del “*cociente natural*” también conocido como “*Cociente de Hare*”, en honor a su creador Thomas Hare, quien lo propuso en su obra “*La Maquinaria de la Representación*”, publicada en 1857 funciona de la siguiente manera: se divide el total de votos válidos emitidos, por la cantidad de candidatos a elegir y el resultado obtenido (cociente) se utiliza para dividir, a su vez, la cantidad de votos que cada partido obtuvo individualmente. A cada partido le corresponde, por lo tanto, un resultado expresado en números enteros y decimales (restos o residuos). El reparto de bancas a los partidos se realiza a razón de tantas bancas como números enteros hayan obtenido. Quienes no alcancen el cociente electoral carecerán de representación. Hasta aquí el sistema original de Hare es continuado por la ley bonaerense.

No obstante, constituye un hecho harto difícil que la cantidad de votos de una lista sea un múltiplo exacto del cociente. Esto produce que tengan “sobrantes” o “residuos” (expresados en decimales al aplicarse el cociente sobre el total de sus votos) y, por otra parte, queden bancas sin cubrir.

La pregunta es ¿Cómo se adjudican las bancas sin cubrir y qué valor se le asigna a los residuos? En este aspecto, es donde el régimen bonaerense introduce las mayores innovaciones. Dispone que si la suma de todos los cocientes no alcanza el número total de representantes que deba elegirse, se adjudicará una banca más a cada lista -entre las que quedaron dentro del reparto- por residuo, de mayor a menor, y, si aún quedaren vacantes sin cubrir, se adjudicaran a la lista que haya logrado mayor cantidad de votos. Estas innovaciones o alteraciones del sistema original lo han pervertido convirtiéndolo en un sistema en donde priman los principios mayoritarios.

Las deficiencias que se denotan en cuanto a la proporcionalidad son evidentes. En primer lugar, un partido puede obtener un importante caudal de votos y al no alcanzar el cociente, carece de toda representación. En cambio, aquellos que hayan obtenido ese mínimo, podrán obtener un segundo representante aunque su residuo implique una menor proporción de votos, y por ende, representando menos electores, obtiene más bancas, desnaturalizando el carácter *igual* del sufragio establecido por nuestra Constitución Nacional, -un hombre equivale a un voto- para implicar que el voto de algunos tiene un peso diferente.

Por último, para transfigurar cualquier proporcionalidad, si aún luego de este nuevo reparto no se alcanzare a cubrir el total de bancas, se adjudicaran al partido que haya obtenido mayor cantidad de votos. En otras palabras, nos encontramos frente a la designación de varios concejales sin votos, que no representan a nadie, o al menos nadie los eligió, mientras que en contraposición una fuerza que pudo haber obtenido sumas relevantes de

votos, por no arribar al cociente se convierte en un cero a la izquierda dentro de la ecuación. Este sistema realza la gobernabilidad otorgando una *sobre-representación* al partido mayoritario, dejando de lado la mentada proporcionalidad dictada por el texto constitucional y la razón republicana.

Señala Javier E. Varani en un profundo estudio estadístico, que en las elecciones municipales del año 2001, de los 134 municipios que posee la Provincia de Buenos Aires, en cincuenta y ocho de ellos quedaron bancas sin cubrir. Por lo tanto, esas bancas fueron cubiertas por el partido que obtuvo más sufragios con concejales sin votos. De los 1.030 concejales que se eligieron en el año 2001, 134, no tenían votos que respalden su representación, es decir, el 14 por ciento.³⁵

I. II. Alternativas para mejorar la representatividad.

No es conocido un sistema de tal perfección que las opiniones e ideologías de *todo* el cuerpo político puedan ser receptadas, de existir, en este trabajo se llamaría a su inmediata y rotunda aplicación. La representación de la voluntad colectiva, que pretende diseñar la estructura parlamentarista, requiere –sí– que su seno contenga proporcionalmente la pluralidad de ideologías y de fuerzas que movilizan la opinión pública. Al respecto, se ha destacado las claras falencias que muestra este sistema de cociente modificado en la Provincia de Buenos Aires para receptor proporcionalmente la opinión pública y formar Consejos Deliberantes con mayor representatividad.

I.II.I. El sistema D'Hondt

Entre las alternativas que se plantean como susceptibles de mejorar la proporcionalidad –aunque no traza una solución absoluta– se encuentra el sistema D'Hondt, utilizado en las elecciones parlamentarias nacionales. Este sistema fue creado en 1878 por el belga Victor D'Hondt y constituye una variante del sistema proporcional que permite solucionar la existencia de residuos. Consta de tres pasos: en el primero, se toman los votos logrados por cada lista y se los divide sucesivamente desde la unidad hasta el número que representa el total de cargos que se disputan. Los resultados de esta manera obtenidos se ordenan en forma decreciente, sin consideración de la lista de la que provengan hasta llegar al número que coincida con el último cargo a cubrir, y esta será la *cifra repartidora* sobre la base de la cual se distribuirán las bancas, según las veces que la misma este contenida en el caudal de votos de cada lista, en otras palabras, a cada lista le corresponderán tantos cargos como veces sus cocientes figuren en esta serie decreciente de cifras. (Es decir, si son doce las

³⁵ Varani, Javier E..La Imprescindible Reforma de la Ilegítima Ley Electoral Bonaerense. El Caso de la Integración de los Concejos Deliberantes. http://www.quieroelegir.com/varani_imprescindiblereforma.pdf

bancas a renovar tomando en base la composición del Honorable Consejo Deliberante de Bahía Blanca, se dividirá la suma de votos de cada lista sucesivamente por 1, 2, 3,4...hasta 12 y luego se ordenaron las 12 mayores cifras así obtenidas sin importar de que partido provengan, esta última será la cifra repartidora). Por su parte, nuestro Código Nacional³⁶ Electoral, en el caso extraño de que hubiere dos o más cocientes iguales, dispone como solución que se los ordene en relación directa con el número total de votos obtenidos por las respectivas listas y si éstas hubieren logrado igual cantidad de votos se asignarán por sorteo.

En este sentido, el sistema D'Hondt al solucionar de forma eficiente la existencia de residuos de modo que no existan candidatos electos sin votos.³⁷

Por su parte, corresponde el desarrollo de un ejemplo concreto surgido en la ciudad que es sede de la elaboración de este trabajo –Bahía Blanca- para lo cual se destaca lo señalado por el Dr. Carlos R. Baeza de la siguiente manera, *“En nuestra ciudad en las elecciones de 1985, donde el cociente electoral (total de votos válidos dividido el número de cargos) fue 10.678. La UCR (58.389 votos) logró 5 concejales por cociente directo (5,46); el Frejudepa (peronismo y otras agrupaciones con 33.751 votos) obtuvo 3 ediles, también por cociente directo (3,16); pero el Partido Intransigente, al obtener 10.637 votos --es decir, 45 menos que el cociente- no alcanzó a la unidad (0,99) y por ende quedó sin representación, no obstante el caudal de apoyo obtenido.*

*De allí que, como aún restaban cubrir 4 de las 12 vacantes, la UCR y el Frejudepa se alzaron con un concejal más cada uno por los mayores residuos (46 y 16); y finalmente como, luego de esta distribución, todavía quedaban 2 cargos vacantes, éstos correspondieron a la UCR, por ser el partido más votado. Si en esa oportunidad se hubiera utilizado, en cambio, el sistema D'Hondt, con la misma cantidad de votos, la UCR habría logrado 7 concejales; el Frejudepa 4 y el PI 1, lo que a las claras revela la inequidad del sistema de cociente, que, no obstante las promesas de su derogación, aún sigue vigente”.*³⁸

El sistema D'Hondt redunda en beneficios de proporcionalidad en comparación al sistema de cociente, sin embargo, algunos autores plantean otros métodos mixtos o modificaciones prácticas del sistema de cociente que de igual manera optimizan los resultados. Diversos estudios han buscado crear innovaciones en la difícil tarea tomar la voluntad del pueblo, representada en números y traducirla en representantes de los órganos deliberativos, buscando equilibrar por un lado, la proporcionalidad y representatividad, y por

³⁶ El Código Nacional Electoral, Ley 19.945 regula el sistema D'Hondt en su Título VI, Capítulo III. Art. 161.

³⁷ Puede verse un ejemplo gráfico al finalizar el trabajo en el Anexo.

³⁸ Baeza, Carlos R. Nota para el Diario “La Nueva Provincia” del Jueves 23 de agosto de 2007.
http://www.lanueva.com/edicion_impresa/nota/nc/23/08/2007/78n034/nota_papel.pdf

otro, superar la intransigencia y falta de virtudes para arribar al consenso, es decir, la difícil cuestión de la gobernabilidad.

I. III. El efecto arrastre.

En la provincia de Buenos Aires, cada cuatro años, coinciden la elección de autoridades nacionales, provinciales y municipales en un único comicio. Esto determina (como se ha visto en las elecciones primarias, abiertas y simultaneas del 14 de agosto del presente, como se verá en las generales del 23 de octubre), que el votante se encuentra al ingresar al cuarto oscuro, con boletas que cuentan con seis secciones, correspondientes a los cargos de Presidente de la Nación y Vice, Legisladores Nacionales, Gobernador y Vicegobernador, Legisladores Provinciales, y, a nivel local, Intendente, Concejales y Consejeros Escolares.

Se halla claramente demostrado por los hechos, que el candidato nacional, en general a Presidente, o incluso, dentro el ámbito provincial, el candidato a Gobernador, ejercen un *primer efecto arrastre*, en la medida en que el ciudadano medio no adopta el derecho a cortar las boletas en sus respectivas secciones, ya sea por desinterés, desgano o simplemente por el hecho de que no conoce a nadie más que al candidato nacional. Ello afecta, en el ámbito municipal, la representatividad de quienes componen los parlamentos locales, dado que –en los hechos- muy pocos los conocen, y más bien se ha elegido al partido o al personaje de la cúspide.

A esto debe sumársele, otro importante factor que limita la representatividad de los Consejos Deliberantes en la provincia; cual es la imposibilidad de ejercer el *corte de boleta*, apartando el candidato de un partido al Ejecutivo Municipal – llámese Intendente-, de los candidatos a Concejales y Consejeros Escolares.

Sin lugar a dudas, esto beneficia la gobernabilidad de aquél que resulte victorioso, pero impide y descarta el estímulo para aquel ciudadano informado e interesado en la gestión gubernamental –que afecta su forma de vida y sus derechos- de poder elegir parlamentarios de otro partido. Nuevamente, en el ámbito reducido municipal, encontramos entonces un *segundo arrastre*, el que conlleva la figura del intendente, generalmente más notoria en publicidad y personalismo con respecto a quienes le siguen como Concejales, tal como si constituyeran un simple número o lastre. En el ámbito de la ciudad de Bahía Blanca, en la que surge este estudio, se ha podido corroborar que entre las personas adultas muy pocas conocen a más de 1 o 2 concejales respecto de los 24 que componen el cuerpo deliberativo local, menos aún conocen el número de integrantes que componen dicho cuerpo. En lo que respecta a los jóvenes que ejercitan por vez primera sus derechos políticos, las cifras se tornan prácticamente nulas.

En relación a ello, una primera medida a adoptar, que redundaría en beneficios respecto de la representatividad del cuerpo deliberativo – y en consecuencia, en su legitimación institucional-, se daría con la regulación de las elecciones locales en una fecha diferente a las elecciones nacionales, evitando el primer “*efecto arrastre*” que hemos mencionado *ut supra*. Y, fundamentalmente –ya sea que se regule, o no, en razón de motivos “presupuestarios” o de mérito y oportunidad-, resulta menester que se establezca la posibilidad del corte de boleta a nivel local, primando la representatividad de los integrantes del Concejo Deliberante por sí mismos, e incentivando a los partidos a otorgar mayor relevancia a los integrantes en la conformación de sus listas, con personas idóneas y preparadas para la función pública, de modo que no se generalicen prácticas de listas sabanas, colgadas de la figura de un cuadro conocido. Esto adquiere aún más relevancia si se observa la marcada tendencia hacia la descentralización, en aplicación del principio subsidiario entre distintos niveles de comunidades, que encuentra eco en el Art. 123° de la Constitución Nacional, que si bien como se ha marcado no ha resultado cooptado por la regulación en la Provincia, se aguarda que su adecuación ha de ser pronta.

I. IV. Listas sabanas a nivel municipal.

Las listas sabanas resultan uno de los factores más relevantes en cuanto a la crisis de representatividad que ha abatido el desarrollo de las distintas fuerzas políticas en el país. Solo quienes militan de manera activa, o son candidatos, pueden afirmar que poseen cierto conocimiento sobre los integrantes del Congreso de la Nación, de la Legislatura Provincial, y aún -he aquí lo curioso- de los Consejos Deliberantes.

Resulta -hasta cierto punto- aceptable que ocurra en el ámbito nacional y provincial ya por la inmensa extensión territorial de nuestra República, como por las extraordinarias conglomeraciones de las urbes. Sin embargo, es perceptible que algún engranaje está fallando en el motor de la soberanía popular, donde los representados no saben quienes son aquellos que su voto inviste en la función de representantes, ni siquiera en el reducido ámbito local donde los intereses se encuentran a “flor de piel” sobre la actividad de los ciudadanos, su comercio o industria, sus impuestos, o su hogar.

He aquí, que a la hora de primar esta relación de representatividad –basada en el conocimiento de los candidatos por parte del cuerpo electoral local- los sistemas proporcionales pueden resultar faltos de idoneidad para resolver la cuestión. Si el voto es por una persona, en vez de por una lista, importa y mucho, quien es el candidato, en tanto que si se vota por listas, como destaca Sartori, se escoge a un partido, o una ideología, más que a la persona.

Es por ello que el voto por una persona caracteriza a los sistemas mayoritarios, en los distritos donde se elija un solo representante, los electores ven a personas concretas, con nombres propios. Se debe buscar por ende un buen candidato. El citado autor acerca de manera anecdótica que el emperador Calígula nombró senador a su caballo, y de allí que se utilizara la expresión “ *los caballos de Calígula*” para significar que cualquiera puede lograr que se lo elija en el sistema electoral de listas.³⁹

Más allá del merito o no de la anterior observación, *¿Qué salida existe en el ámbito municipal para evitar las listas sabanas? Y en todo caso, ¿Resulta factible en los hechos?*.

La solución que puede considerarse para evitar el efecto negativo de las listas, puede derivar de la aplicación del sistema de circunscripciones de voto uninominal, el cual consiste en dividir el territorio en tantas circunscripciones como cargos deben elegirse y, en cada una de ellas, los partidos deben presentar un solo candidato.

De manera que en una localidad como Bahía Blanca en la que el Consejo Deliberante comprende 24 bancas, se debería dividir el territorio de la localidad en 24 o, más bien 12 - dado que se renuevan por mitades- circunscripciones uninominales en las cuales cada partido presentaría un candidato. Ello generaría, como destaca el Prof. Baeza, la actividad de las agrupaciones en todos los sectores, además de la presentación de candidatos idóneos y necesariamente conocidos por sus electores, fomentando entonces la formación de un Consejo en el cual no quepan “*Caballos de Calígula*”.⁴⁰

Esta alternativa, como tal beneficia la elección de candidatos conocidos y, en relación, con mayor representatividad en ese sentido, aunque no en cuanto a la proporcionalidad. No obsta ello que en forma correspondiente al criterio propiciado en este trabajo ha de señalarse que encuentra numerosas dificultades fácticas para su realización. Desatiende la concreta existencia de que los partidos podrían no encontrar representantes conocidos en cada circunscripción uninominal por más que los buscaren, y desconoce la existencia misma de los partidos, beneficiando el surgimiento de agrupaciones vecinalistas reducidas, las cuales podrían resultar innovadoras e incluso impulsoras de mayor participación, pero entrañarían una revolución de organización política y de recursos que resulta harto difícil de concebir en la realidad, por más de su idealidad.

La realidad respecto del desconocimiento de los candidatos, entraña por un lado el sistema mismo de partidos, pero fundamentalmente, la carencia de participación e interés público en los ciudadanos de inmiscuirse en la actividad de los partidos, ejerciendo

³⁹ Baeza, Carlos R. *Sistemas electorales argentinos*, pág.23.

⁴⁰ Sin embargo su reglamentación es susceptible de prestarse a fraudes, practica que al efecto resulta conocida en la historia como *Gerrymandering* en relación a su desvirtuada aplicación por el gobernador de Massachussets, Estados Unidos, en 1812 –Ellbridge Gerry-, quien recortando arbitrariamente el territorio en circunscripciones logro adecuar sus mayorías para obtener el triunfo en ambas.

correspondiente fiscalización y contribuyendo a la formación de ideas y líderes. Resulta visible el círculo vicioso, entre ciudadanos carentes de virtudes y formación cívica, junto a partidos políticos que no encuentran los medios para concretar su participación, o bien, lo prefieren así, y como consecuencia de ello la formación de gobernantes, ya desde las instituciones más cercanas y donde se forman los cuadros políticos –caso de los Consejos Deliberantes- carecen de esa representatividad interpretada como pertenencia con la ciudadanía. La formación cívica deficiente es la cuestión a modificar en verdad si se busca una mayor participación, ya que con ella tendrá lugar la formación de líderes acunados en la representatividad y por ende dotados de mayor legitimidad.

PARTE TERCERA

I. CONCLUSIONES

Los parlamentos municipales constituyen la célula parlamentaria argentina, la manifestación concreta del régimen republicano en el seno de la división política básica. La realidad sobre su representatividad actual demuestra encontrarse distante de las aspiraciones institucionales deseadas, ya luego de 158 años de dictada nuestra Constitución Nacional.

No debe ser olvidado por la ciudadanía, ni por quienes detentan cargos públicos, que la existencia de una República necesita –cuando aire para respirar- que cada cual, desde su lugar, cumpla una serie de deberes republicanos, más precisamente *-cargas republicanas-*, en el sentido de imperativos del propio interés. Estas son las que vuelven posible la configuración de la unión nacional, consolidación de la paz interior y los beneficios de la libertad que pregonan el Preámbulo.

Estos deberes para con la República exigen que no se escatime en esfuerzos para optimizar las instituciones que forman una República Representativa. En ese marco, la reforma del régimen electoral en la Provincia de Buenos Aires, denota un particular olvido o desinterés por la representatividad, en beneficio de la gobernabilidad de las sucesivas autoridades de turno.

No cabe duda que esta regulación parlamentaria a través de la Ley Electoral 5109 desnaturaliza y priva de su espíritu a la soberanía popular, al gobierno representativo y la legitimidad que de ellos proviene, volviendo meramente nominal lo que es una aspiración de hechos.

La aplicación de un sistema electoral que beneficie la representatividad se vuelve una cuestión que requiere abordaje. El sistema D'Hondt utilizado a nivel nacional, u el propio sistema de cociente con algunas modificaciones podrían plantear un avance en tales aspiraciones, teniendo en cuenta que no existe un sistema perfecto sino mejores o peores de manera relativa.

La separación entre elecciones nacionales y locales, más aún si es sumado a la posibilidad de ejercer un corte de boleta entre los integrantes de los distintos cuerpos, generaría más interés en estos cargos por parte del electorado, y volcaría a los partidos políticos a multiplicar sus esfuerzos por formar mejores líderes y promover el acercamiento con la comunidad, aumentando su pertenencia y representatividad.

Con todo, estas propuestas han de entenderse como una aspiración hacia una democracia cada vez más plena y efectiva, teniendo en cuenta el problema de la representatividad conlleva en el fondo mucho más de lo que aquí se aborda.

Que los parlamentos se conviertan en una reunión de ideas, donde se debata mediante argumentos, donde cada cual empatice con las demás posiciones y se logre el renombrado consenso, no es una obra que ha de gestarse mediante el solo disfrute de un presente coyuntural de libertades y derechos. El ejercicio de los deberes republicanos es necesario para mantener una república, o más precisamente, para aspirar a un gobierno donde todos, en menor o en mayor medida, sienten que su voz tiene valor, es escuchada y tenida en cuenta.

Una República no es el gobierno de una mayoría que se impone, es el gobierno en donde mayorías y minorías , dentro de un marco institucional, buscan que todos ganen. Las instituciones parlamentarias encuentran precisamente por aspiración lo que es la consagración de la soberanía popular, un gobierno *del* pueblo –que comprenda a todas las clases sociales y todas las opiniones- y *por* el pueblo – y vale la aclaración, que también ha de comprender a todos los actores-.

Como bien señala Theodore Roosevelt⁴¹..

“Una gran democracia debe progresar o pronto dejará de ser o grande o democracia.”

⁴¹ (1858-1919) Vigésimo sexto Presidente de los Estados Unidos.

Anexo

Ejemplo del funcionamiento del sistema electoral D'Hondt:

Simulador de la Ley D'Hondt

Número de escaños a repartir: 12

Listón electoral (%): 3

Votos en blanco: 1570

Nombre del partido	Número de votos
Blanco	27555
Rojo	42377
Azul	97564
Amarillo	55780
Celeste y Blanco	156888
Partido 6	0
Partido 7	0
Partido 8	0
Partido 9	0
Partido 10	0

Resultados:

Número de votos recogidos : 381734

El número de votos mínimo para obtener escaño queda en: 11453

El partido **Partido 6** queda fuera por no llegar al listón electoral.
 El partido **Partido 7** queda fuera por no llegar al listón electoral.
 El partido **Partido 8** queda fuera por no llegar al listón electoral.
 El partido **Partido 9** queda fuera por no llegar al listón electoral.
 El partido **Partido 10** queda fuera por no llegar al listón electoral.

El partido **Blanco** obtiene 1 escaños.
 El partido **Rojo** obtiene 1 escaños.
 El partido **Azul** obtiene 3 escaños.
 El partido **Amarillo** obtiene 2 escaños.
 El partido **Celeste y Blanco** obtiene 5 escaños.

	Blanco	Rojo	Azul	Amarillo	Celeste y Blanco
Escaño 1	27555	42377	97564	55780	156888
Escaño 2	13778	21189	48782	27890	78444
Escaño 3	9185	14126	32521	18593	52296
Escaño 4	6889	10594	24391	13945	39222
Escaño 5	5511	8475	19513	11156	31378
Escaño 6	4593	7063	16261	9297	26148
Escaño 7	3936	6054	13938	7969	22413
Escaño 8	3444	5297	12196	6973	19611
Escaño 9	3062	4709	10840	6198	17432
Escaño 10	2756	4238	9756	5578	15689
Escaño 11	2505	3852	8869	5071	14263
Escaño 12	2296	3531	8130	4648	13074

*Fuente Simulador del Sistema D'Hondt en <http://www.portalelectoral.es/mapas/prueba1.ht>

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Alberdi, Juan Bautista, *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*, Ed. Libertador, Buenos Aires, 2005.
- “El sistema electoral y sus efectos sobre la crisis de representatividad en Argentina. Una visión desde el nivel municipal”. Foro cívico de San Isidro, 2003.
<http://forocivico.org.ar/Blog>
- Diéguez, Gonzalo, “Distorsiones en la representación política de la provincia de Buenos Aires. Una reseña en perspectiva crítica sobre la agenda institucional de reforma política bonaerense” Ponencia presentada en el VII Congreso Chileno de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile, noviembre de 2006.
- Baeza, Carlos R. *Derecho Constitucional*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2006
- Baeza, Carlos R. *Sistemas Electorales Argentinos*, EdiUNS, Bahía Blanca, 2009.
- Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, 12ª Ed., 2000.
- Fayt, Carlos S, *Derecho Político*, Tomo I y II, Depalma, Buenos Aires, 10ª Ed., 1998.
- Hamilton, A. y otros, *El Federalista*, trad. De Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Montesanti, Néstor Luis, *Estudios sobre Política*, EdiUNS, Bahía Blanca, 2009.
- Constitución Nacional.
- Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, Alianza Universidad, No.566, Madrid, 1988.
- Schmitt, Carl, “Sobre el Parlamentarismo” disponible en <http://www.iestudiospenales.com.ar>
- Varani, Javier E.”*La Imprescindible Reforma de la Ilegítima Ley Electoral Bonaerense. El Caso de la Integración de los Concejos Deliberantes.*”
http://www.quieroelegir.com/varani_imprescindiblereforma.pdf
- Constitución de la Nación Argentina. Constitución de la Provincia de Buenos Aires.-
- Código Nacional Electoral, Ley 19.945.- Ley Electoral de la Provincia de Buenos Aires” Ley 5109 .- Ley Orgánica de las Municipalidades Decreto N° 06769/1958
- <http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/html/estadisticas.htm>