

## Sistemas uninominales. Su aplicación en Argentina

---

POR EDGARDO MARIO COSTA (\*)

**Sumario:** I. Introducción.- II. Sistemas electorales: Marco teórico y conceptual.- III. La elección de diputados en Argentina.- IV. Los partidos políticos.- V. Los liderazgos transversales.- VI. Las acciones antisistemas.- VII. La experiencia de 1951: el debate parlamentario.- VIII. Las leyes electorales y su aplicación en 1951 y 1954.- IX. Fortalezas del sistema.- X. Debilidades del sistema.- XI. Referencias.

**Resumen:** el presente artículo analiza la urgencia de una reforma política en Argentina que responda a la aguda crisis institucional que se experimentó durante la transición del siglo XX al XXI, con el objeto y fin de fortalecer el sistema republicano y democrático. Dicha reforma debe trascender la mera modificación del sistema electoral, pues se examina detalladamente la elección de diputados nacionales y se plantea el sistema de Circunscripciones Uninominales (CU) como mecanismo para establecer una conexión más estrecha entre los electores y los elegidos. Asimismo, se traza una radiografía de las experiencias pasadas con las CU en Argentina (1904, 1951 y 1954), equiparándolas con el caso británico, cuya finalidad es resolver acerca de su viabilidad y las posibles consecuencias en un contexto actual.

**Palabras claves:** sistemas electorales - circunscripciones uninominales - partidos políticos - régimen democrático

### *Uninominal systems. Their application to Argentina.*

**Abstract:** *The following article advocates the urgency of a new political reform in Argentina which responds to the severe crisis experimented during the 20th century and the 21st century. Its objective is to strengthen the republican and democratic system. This reform must transcend the mere modification of the electoral system since it examines in detail the election of the national deputies and presents the uninominal constituency system as a mechanism to establish the closer connection between the electors and the elected. Furthermore, a radiography is drawn of the past experiences with the single-member (uninominal) constituency system mentioned before, in Argentina during 1904, 1951 and 1954. Equating them with the British ones*

---

(\*) Magíster en Ciencias del Estado de UCEMA. Abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha realizado cursos de especialización en DDHH y Justicia Constitucional, como así también una Diplomatura en Filosofía Jurídica. Profesor titular, adjunto y consulto en la UBA, en la Universidad Nacional de la Matanza y en la Universidad de Morón. También se ha desempeñado como Prof. titular en la UCES y como Director del INCAP.

*with the purpose of determining about its viability and the prone effects in a current context.*

**Keywords:** *electoral systems – uninominal constituencies – political parties – democratic regime*

## **I. Introducción**

Desde hace un tiempo, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos y sectores del gobierno, conscientes de la profunda crisis institucional que atravesó en forma marcada nuestro país en el tránsito del siglo XX al XXI, y del peligro que ello implica para la consolidación del sistema republicano y democrático, decidieron estudiar y proponer distintas alternativas con el objetivo de afianzar dicho modelo a través de la llamada reforma política.

En este sentido toda reforma deberá ser, si pretende constituirse en una contribución que coadyuve a fortalecer las instituciones políticas, mucho más abarcativa, de lo que podría esperarse de un mero cambio del sistema electoral. Pero no podemos dejar de considerar al mismo como una condición necesaria, aunque no suficiente.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta, que solamente en el orden nacional son elegidos por medio del sufragio los siguientes representantes:

- a- Presidente y vicepresidente de la Nación;
- b- Senadores nacionales;
- c- Diputados nacionales.

Esto sin entrar a analizar los mecanismos de elección de las autoridades provinciales. De estas tres categorías las normas aplicables en el primer y segundo caso tienen rango constitucional, lo que implicaría una reforma de la misma para cambiar los mecanismos existentes; pero en el tercer caso, esto es diputados nacionales, la Constitución Nacional históricamente delegó en el Congreso nacional la potestad de dictar la normativa aplicable.

Esto convierte a la reforma electoral en una variable, dentro de un marco más amplio como es la reforma política, cuya concreción depende exclusivamente de la voluntad de los legisladores que pueden efectuar los cambios pertinentes con la celeridad y sencillez de la que depende el dictado de una ley, sin necesidad de apelar al más delicado y peligroso mecanismo inherente a una reforma constitucional. Finalmente, por esas mismas razones, de aparecer como inconveniente el cambio efectuado puede derogarse y reemplazarse por otro de la misma forma.

Sin embargo, es bien sabido que ningún sistema soluciona por sí solo todos los problemas. El caso de la elección de diputados ofrece demasiadas implicancias a las que es muy difícil ofrecerles una solución a las que trataremos de referirnos aquí. Por lo pronto partimos de la premisa que solo se trata de establecer el mejor sistema electoral, lo que implica no alterar el sistema constitucional, limitándose la respuesta a interpretar correctamente el mismo, con una adecuación de las normas inferiores a fin de dar respuesta a los reclamos societarios. Entendamos pues al bicameralismo como una forma de acuerdo típica de un país federal: en el Senado están representadas las provincias como tales y su representación será igual: actualmente tres senadores por provincia. En la Cámara de Diputados que elige cada distrito deber ser estrictamente proporcional a su población. Esto ha sido violado por el Congreso y por los sucesivos gobiernos militares al crear diputados adicionales. Al respecto decía Juan Bautista Alberdi en el libro *Las Bases* (1914):

Tampoco se puede desconocer la necesidad a cada provincia en el congreso una representación a su población desigual, pues sería injusto que Buenos Aires, eligiese un diputado cada 60.000 almas, y que la Rioja eligiese uno por cada 10.000. Por ese sistema las poblaciones más adelantadas de la República vendrían a tener menos parte en el gobierno y dirección del país.

Una fuerte corriente de opinión presenta como alternativa a la normativa vigente la implementación del llamado sistema de Circunscripciones Uninominales (CU). Partiendo de la idea de que sería necesario aproximación más directa entre elector y elegido, nos proponemos indagar sobre la aplicación de las CU. Este sistema se usó en tres ocasiones a lo largo del siglo XX en la Argentina y en tanto comparar es conocer, veremos los clivajes políticos e institucionales que rodearon el uso de CU en 1904, 1951 y 1954 respectivamente.

Esto nos importa, porque pretendemos tener una apreciación realista de la posibilidad de su aplicación en la actualidad. Por lo cual nos planteamos hacer una comparación a partir de dos ejes: en primer lugar, la dimensión histórica que acabamos de mencionar; por otra parte, una dimensión comparativa entre su aplicación en la sociedad de Gran Bretaña y en una eventual incorporación a la nuestra, teniendo en cuenta las consecuencias positivas y/o negativas que pudiera producir en la actualidad. Previamente haremos algunas precisiones conceptuales y teóricas

## II. Sistemas electorales: marco teórico y conceptual

Podríamos decir que un sistema electoral básicamente es un método cuya finalidad es traducir en cargos electivos la voluntad popular expresada a través del sufragio. Como ya se ha dicho reiteradamente no existe ningún sistema perfecto y

todos tienen sus consecuencias y finalidades políticas. Ningún sistema es inocente, todos tienen sus venturas y sus riesgos.

En este sentido existen principios básicos a los que se deben ajustar alternativamente todos los sistemas y estos son:

- a) **Principio de Pluralidad:** responde a la fórmula según la cual el o los cargos en disputa son asignados a candidatos que superen en cantidad de votos a sus competidores más inmediatos. Sencillamente él que obtiene más votos, accede al cargo en disputa.
- b) **Principio de la mayoría:** aquí para obtener el o los cargos en juego se deben obtener más de la mitad de los votos válidos emitidos. Existen algunas normativas específicas que han creado las “mayorías calificadas” (en realidad deberían llamarse minorías calificadas) como la constitución de Costa Rica en donde se requiere más del 40% de los votos para ser ungido presidente en la primera vuelta, o en nuestro propio sistema electoral para elegir presidente surgido de la reforma constitucional de 1994, que prevé un sistema mixto con dos alternativas para evitar la segunda vuelta: 45% de los votos (artículo 97 Constitución Nacional (CN)) o el 40% y una diferencia mayor de 10 puntos porcentuales respecto del siguiente candidato (artículo 98 CN). Por lo demás, este principio se relaciona habitualmente con la segunda vuelta o ballottage.
- c) **Principio de la Proporcionalidad:** se vincula con los sistemas de elección de listas de candidatos. Este principio apunta precisamente a que el reparto de bancas sea proporcional al número de votos que cada lista obtuvo persiguiendo la proporcionalidad más exacta posible obtenida por cada lista y el número de bancas a ocupar.

Cualquiera de estos principios debe estar asociado a una **unidad territorial**, dentro de la cual se elegirá el o los representantes: si se eligen varios por distritos nos hallamos frente a un sistema plurinominal, pero si solo se elige uno, se estará ejerciendo un procedimiento uninominal. Dieter Nohlen (1996) define como circunscripción electoral a aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de los escaños a los candidatos o partidos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral. En la circunscripción electoral, por lo tanto, se atribuyen el (los) escaño(s) al candidato(s) ganador(es).

Es condición necesaria para la existencia de un sistema electoral, que el mismo este referido a un espacio geográfico predeterminado. En general, la teoría clasifica, en relación a la distribución territorial, tres posibles grupos de magnitud de distrito:

- 1- Distritos o circunscripciones uninominales.
- 2- Distritos o circunscripciones plurinominales.
- 3- Distrito o circunscripción nacional única.

Los distritos o circunscripciones son “uninominales” cuando el territorio del Estado se divide en tantas “zonas” como número de los cargos por cubrir en la elección haya, correspondiendo en consecuencia la asignación de un cargo por distrito y votando dentro de él, cada elector por un solo candidato.

Los distritos o circunscripciones son “plurinominales” cuando el territorio del Estado es dividido en “zonas de superficie extensa”, en cada una de las cuales se cubre un número determinado de cargos, correspondiendo a cada elector votar por una lista que contiene un número de candidatos igual a la de los atribuidos al respectivo distrito o circunscripción. Estas pueden tener muchas formas sólo con variar el número de diputados que se ha de elegir en cada una de ellas: así podrán ser binominales, trino minales, tetra nominales y penta nominales las llamadas circunscripciones electorales pequeñas, medias aquellas la que se eligen de seis a diez bancas y grandes las que eligen más de diez bancas.

Existe un “distrito nacional único” cuando no hay división territorial del Estado a los efectos electorales y, por consiguiente, cada elector vota por tantos candidatos como cargos por cubrir haya en todo el territorio del país.

Obviamente, los principios de mayoría, pluralidad o proporcionalidad, están vinculados a algunos de los sistemas de “distribución territorial” y persiguen la finalidad de dibujar la “organización política”, buscando conciliar el principio de que los elegidos sean el reflejo fiel de las preferencias del electorado. El sistema de CU, por definición, solo se puede combinar con pluralidad o con mayoría.

### **III. La elección de diputados en Argentina. Evolución histórica y normativa**

La constitución de 1853/60 en su artículo 37 (antes 35) establecía que los diputados son “elegidos directamente por el pueblo de las provincias (y de la capital) que se consideraban a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragio”. Dicha norma la reiteró el artículo 42 de la reforma de 1949 y actualmente integra el artículo 45 (reforma de 1994), fijando el mínimo de los mismos en relación a la cantidad de habitantes de cada provincia. Como vemos solo fija la unidad territorial, en este caso las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y determina un principio genérico “a simple pluralidad de sufragio”; debiendo, por lo tanto, el Congreso en su momento dictar las leyes operativas que debían fijar el sistema electoral. La Constitución en su redacción original fija la cantidad de diputados que debía elegir cada provincia para integrar la primer Legislatura.

Una interpretación de ese artículo llevó a pensar a muchos constitucionalistas, entre ellos a Germán Bidart Campos (1986), que toda provincia debe tener un mínimo de dos diputados a los fines de participar en cada elección bianual para adecuar la composición de la cámara a la voluntad popular. La primera ley sancionada en el ámbito de la República fue la Ley 140 de 1857, que estableció el sistema de lista completa, que se consideró el más adecuado al espíritu de la Constitución.

Según dicho sistema, que se combinó con pluralidad o "*mayoría simple*", el partido que obtenía más cantidad de votos se adjudicaba la totalidad de las bancas, en el distrito que se tratase. Esto llevó a consolidar un sistema político de partido hegemónico, con una clara concepción bélica de la lucha electoral, o de la política: el que gana obtiene todo, los demás nada, era un sistema de los llamados "*Win-Lose*". Se trata de un sistema en donde, si el partido "A" obtiene el 40% de los votos, y sus competidores "B" el 35% y "C" el 25%, entonces el 40% será equivalente al 100% de las bancas en juego y 35% más 25% es igual a 0, o más claramente 40 es superior a una hipotética suma desagregada de 35 más 25.

Las leyes posteriores ratificaron el sistema, que se combinaba con el sufragio público (no secreto) y no obligatorio: así las leyes 207 de 1859; 75 de 1863; 623 de 1873 y 759 de 1877. Esto tradujo en una escasa participación política, con grandes deficiencias en los empadronamientos que se traducían en irregularidades en los actos electorales.

En 1902, se dictó la Ley 4161, que estableció el sistema de circunscripciones uninominales, al que nos referimos en detalle más adelante y que tuvo corta duración, ya que en 1905 se volvió a la lista completa, mediante la Ley 4578.

Posteriormente, Roque Sáenz Peña con su ministro Indalecio Gómez, introdujeron las leyes 8129, 8130 y 8871 entre 1911 y 1912, que reformaron profundamente las características del sufragio al instaurar el enrolamiento obligatorio, lo que se tradujo en la unificación de los registros electorales y en la confección de padrones; y en la conversión del voto en secreto y obligatorio—buscaba aumentar la participación electoral—para por fin establecer un sistema, inspirado en un a ley electoral española que daba representación los dos partidos más votados, a través del sistema de lista incompleta que adjudica dos terceras partes de las bancas en juego al partido más votado y el tercio restante a la oposición, según distintas alternativas puntuales. La idea fuerza era generar una mayor apertura y participación política, que diese legitimidad al Congreso, en el cual luego de un par de renovaciones de diputados, se dibujase un mapa en el cual 2/3 de las bancas debían quedar en manos del oficialismo, y el tercio restante sería para la oposición. A partir del año 1916 se frustraron estas proyecciones efectuadas desde el oficialismo conservador.

En 1951 se volvió al sistema de circunscripciones uninominales, tal como ya veremos con la Ley 14.032, restableciéndose en 1957 el sistema de lista incompleta mediante el Decreto-ley 15.099/57. Curiosamente ese mismo año de 1957 utilizó por primera vez un sistema de representación proporcional: el D'Hondt para elegir convencionales constituyentes. Este sistema en 1963 reemplazó al de lista incompleta mediante el Decreto 71.64/62 que rigió para elegir diputados en las elecciones de 1963. Desde entonces se utilizó en todas las elecciones para Diputados Nacionales, siendo aplicado en 1973 en virtud de la Ley 19.862 y desde 1983 por imperio de la Ley 22.838.

Como vemos en orden nacional el sistema de representación proporcional, para elegir diputados data de 1963, aunque en el orden local había tenido acogida mucho tiempo antes. Así en un memorable debate del que participaron entre otros Bartolomé Mitre, Aristóbulo del Valle, Luis Sáenz Peña, Pedro Goyena, y Benjamín Gorostiaga, en la Convención Reformadora de la constitución de la Provincia de Buenos Aires en 1870/73, se estableció en el artículo 49: "la proporcionalidad de la representación será la regla de todas las elecciones populares a fin de dar a cada opinión un número de representantes proporcional al número de adherentes, según el sistema que para la aplicación de este principio determine la ley".

En un sentido estricto podemos decir que, un sistema electoral es un instrumento que al hacer efectiva la representación política, conlleva el procedimiento técnico de la elección, por un lado, y por otro al procedimiento mismo por el cual los electores expresan su voluntad política en votos que se traducen a su vez en escaños parlamentarios o cargos ejecutivos.

Como tal, y reiterando lo dicho con anterioridad, ningún sistema electoral es perfecto, todos tienen su ventura y su riesgo, y a ellos cabe la expresión "*traduttore tradittore*".

La Constitución de 1853/60, en el ya citado artículo 37, establecía que los diputados eran "elegidos directamente por el pueblo de las provincias (y de la Capital), que se consideran a ese fin como distritos electorales de un solo estado, y a simple pluralidad de sufragios (...)" (Texto reformado en 1898). Corresponde al actual artículo 45 de la Constitución Nacional reformada en 1994.

La reforma de 1949 reitera este texto en su artículo 42, estipulando taxativamente que la representación por distrito no será inferior a dos diputados. Este agregado respondía a la ya citada interpretación de la Constitución de 1853, que al fijar el número de diputados que se asignaban a cada provincia establecía en su artículo 34 (actual 46) el número de diputados correspondientes a cada provincia para la primera legislatura, infiriéndose que fija esta cantidad en dos, aún en aquellas provincias en las que, dada su cantidad de población, el cociente respectivo no alcanzaba a este número (por ejemplo, en San Juan o San Luis).

Como vemos, la Constitución sólo señala la unidad territorial, en este caso las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, fijando un principio genérico: *“a simple pluralidad de sufragio”*.

Ahora, pasaremos a analizar desde un plano teórico e histórico el sistema de CU y su experiencia en nuestro país.

### **III.1. Circunscripciones uninominales: marco teórico y normativo. Precisiones conceptuales**

El artículo 20 de la Constitución Alemana (R.F) de 1949 sostenía que “Todo el poder estatal emana del pueblo, quien lo ejercerá en las elecciones y votaciones (...)”.

Esta afirmación encierra dos de los temas más apasionantes significativos que estudia la Ciencia Política: el origen del poder y las distintas formas a través de las cuales su ejercicio se trasmite a los gobernantes, dilema que en las democracias modernas intentan resolver los sistemas electorales.

El sistema uninominal por circunscripciones supone que el distrito -en nuestro caso las provincias-, en el cual se realizarán las elecciones está subdividido en tantas circunscripciones como cargos haya que cubrir.

Esto, al obligar a volver a subdividir las provincias en circunscripciones, motivó un cuestionamiento de cierto sector de doctrina sobre la constitucionalidad del sistema que a efectos de no exceder el marco del presente, podemos resolver recurriendo a la posición del constitucionalista González Calderón cuando afirma que “ni del espíritu ni de la letra de la Constitución aparece la individualidad de los distritos electorales mencionado en el artículo 37” (González Calderón, 1967), por lo que puede inferirse que el sistema es perfectamente compatible con el texto y el espíritu de la Constitución; lo fue en 1904, en 1951 y 1954 y podría serlo en cualquier momento.

En nuestro país, tal como se dijo, se dictó en 1902 la Ley 4.161, estableciendo este sistema, cuya vigencia fue muy breve ya que en 1905 esta ley fue derogada por la Ley 4.578 que vuelve a la lista completa, que había sido utilizada desde 1853; y respecto del cual el sistema de circunscripciones representa un claro avance en cuanto a la participación ciudadana, las prácticas democráticas y la legitimación política (Botana, 1986; Gallo y Cortés Conde, 1984).

Sin embargo, vale la pena señalar que, en su proyecto original remitido al Congreso, Joaquín V. González, quien fuera Ministro de Interior del gobierno del presidente Julio A. Roca desde 1901, incluía el carácter secreto del voto, no así su

obligatoriedad, que debería esperar casi diez años más para ser introducida. No obstante, la intención del ministro, en el Senado, con los audaces e ingeniosos argumentos de Carlos Pellegrini: “es de muy poco hombre, de poco argentino ocultar por quién se vota”, o “fíjense el valor que tendrá el voto que hay gente capaz de ofrecer dinero por el mismo, y otros de aceptar y el inversor quiere conocer del destino de sus dineros para lo cual debe conocer la voluntad del votante” (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1951).

En 1951 se volvió al sistema de circunscripciones uninominales, tal como veremos más adelante con ley 14.032, restableciéndose en 1957 el sistema de lista incompleta mediante el Decreto ley 15.099/57.

Todas las experiencias argentinas del sistema uninominal se hicieron combinando el sistema con el de principio de pluralidad; o sea los electores de cada circunscripción eligen a su representante a simple pluralidad de sufragios. Así se utilizó tradicionalmente en Gran Bretaña y en Estados Unidos, y aún en la actualidad se continúa con esta práctica.

El candidato más votado en una única vuelta será designado representante de dicha circunscripción, sin importar el porcentaje de votos que haya obtenido. Así se utiliza el sistema en la mayoría de los países anglosajones: los ya mencionados Inglaterra y Estados Unidos, pero también en Canadá, Dinamarca e India, y hasta hace pocos años en Nueva Zelanda, que en la actualidad tiene un sistema mixto (datos actualizados a fines de 2003) y así se implementó en nuestro país las tres veces que se utilizó para elegir diputados nacionales.

Otra alternativa, sería combinada con el principio de la mayoría, también llamado mayoría absoluta. En este caso, para ganar algún candidato, la banca en juego en su circunscripción deberá obtener más de la mitad de los votos válidos emitidos, caso contrario, deberá recurrirse a una segunda vuelta o *ballotage* entre los dos candidatos más votados en la primera vuelta. Con esta característica se usa el sistema en la actualidad en Francia y en la mayoría de los países de Europa Oriental desde principios de la década del 90, con el advenimiento de la democracia a los países que integraron hasta ese entonces el denominado bloque comunista, específicamente en Rusia. Al sistema uninominal de una sola vuelta la doctrina le atribuye la ventaja de orientar la vida política de la sociedad hacia el bipartidismo (1) y la desventaja de producir, al proyectar el resultado de cada circunscripción hacia la unidad madre, esto es el Distrito, resultados ocasionalmente arbitrarios y a veces azaroso mientras que, si se lo combina con la doble vuelta, permite la existencia de múltiples partidos. (2)

---

(1) Tal como ocurre en Estados Unidos e Inglaterra.

(2) Tal como se aplica en Francia.

La experiencia nos dice que, si bien esas conclusiones apriorísticas pueden señalar tendencias, no necesariamente se reflejan en los análisis de los hechos afectivamente acaecidos cuando se aplicó el sistema aquí estudiado en nuestro país, no obstante que, en muchos de los países mencionados, y citados al pie de página, si se produjeron las consecuencias citadas.

### III.2. La experiencia de 1904. Ley 4.161

A fines del año 1902 el presidente Julio A. Roca promulgó la Ley 4.161, que había sido inspiración de su ministro del Interior y eximio constitucionalista Joaquín V. González. La preocupación básica de las elites gobernantes era a principios de este siglo encontrar alguna diagonal para romper el marginamiento del sistema político de sectores cada vez más numerosos de la sociedad.

El importantísimo crecimiento demográfico, el permanente ingreso de inmigrantes, la gran movilidad social y el desarrollo económico de aquellas épocas fueron disociando cada vez más la constitución política de la constitución social del país, y el gran problema a resolver era la búsqueda de medios idóneos para incorporar a los sectores que estaban fuera del juego político.

Incorporar estos sectores a la vida política era el medio más apto para legitimar al régimen gobernante, comprometiéndose con el sistema para que cumplieran el perfil de oposición leal. El grado de desarrollo económico y cultural de la sociedad ya no se correspondía con un ejecutivo ilustrado que “hiciera todo por el pueblo, pero sin el pueblo” (Botana, 1985). Había que pensar en una apertura “relativa” del juego, que la oposición ingresara al sistema, pero que no lograra controlarlo.

El sistema electoral usado hasta esa época establecía la lista completa para la asignación de cargos, lo que combinado con las malas prácticas electorales, esto es el voto cantado; la falta de padrones y registros electorales, la escasísima participación electoral había llevado a desarrollar un sistema de partido hegemónico, manejado por una minoría oligárquica, que gerenciaba eficazmente el país.

Así Joaquín V. González, anticipándose en casi una década a las reformas que pensaría Indalecio Gómez, a su tiempo ministro e ideólogo de Roque Sáenz Peña, enviaría un proyecto al Congreso de la Nación impulsando una racionalización del registro electoral, el sufragio voluntario y secreto, y por fin el sistema uninominal.

Logró que se creara el padrón cívico permanente, que ofrecía algunas garantías, fijo en 18 años la edad para votar, pero el Congreso no concedió el voto secreto (3).

---

(3) Recordemos la posición pública que Pellegrini defendió en el Senado diciendo: el voto secreto supone el voto consciente, y el voto consciente es el del hombre capaz de apreciar por quién va a votar, y el sufragio universal supone más a la inmensa masa de analfabetos, o de votos inconscien-

No propugnó González por la obligatoriedad del voto, como lo haría Indalecio Gómez algunos años después, porque pensó en las consecuencias culturales negativas que se generaría en una sociedad si esta se acostumbrara a tener leyes cuyo cumplimiento fuese para la gran mayoría de sus dirigidos de difícil o imposible cumplimiento. Las leyes debían hacerse para poder ser cumplidas. Debían tener, como dicen los ingleses, “enforcement”.

González plantea y defiende su proyecto ante ambas cámaras del Congreso desde su papel de testigo político, estudioso y docente universitario, resaltando la necesidad de una urgente reforma frente a la grave contradicción que existía en el país entre el “sistema social y el orden político”.

Finalmente, la ley, ya vigente se aplicó en las elecciones de marzo de 1904 en las que resultó electo Julio Argentino Roca. Es significativo ver la escasa participación política que imperaba entonces: en 1904, sobre una población de 5.716.000 habitantes solo votaron 143.000 en toda la República, de los cuales en la elección de senadores del 6 de marzo de 1904 votaron 16.256, lo que representaba aproximadamente un 2% de la población total de la Ciudad de Buenos Aires. Se elegían los electores a senador por circunscripciones imponiéndose el candidato oficialista Benito Villanueva, en unas elecciones donde la compra de votos resultó el elemento más notable.

El domingo, 13 de marzo de 1904 se llevó a cabo la elección de diputados, en un clima no muy diferente. La Prensa editorializó en su edición que la característica de elecciones había sido el voto venal...los compradores de votos operaban en mayor escala y más impunemente (...) (Diario La Prensa, 1904, INCAP).

Pero algo había cambiado:

En primer lugar, porque el número de votantes aumentó en las distintas circunscripciones; y en segundo lugar, porque para enfrentar al oficialismo triunfante se establecieron otras coaliciones políticas, como la de los republicanos y socialistas, que dio el triunfo a Palacios en la cuarta circunscripción gracias al voto mitrista emitido en retribución al apoyo que los socialistas habían brindado a la candidatura de Emilio Mitre, en las anteriores elecciones para senador. (Gallo y Cortés Conde, 1984, p. 207)

La Nación comentó así la famosa elección de la Boca:

El partido Republicano, desde el primer momento de la elección, considerando imposible obtener el triunfo contra los candidatos del ofi-

---

tes, que no van en nombre de ideas o propósitos propios, sino en nombre de ideas, de simpatías, de arrastres de opinión que dividen a la masa en distintas fracciones y en distintas tendencias: de modo que el voto secreto, aplicado a las masas de nuestro país, sería, señor Presidente, una mistificación. (Botana, 1986, p. 267).

cialismo, se dispuso a inclinar sus votos por el candidato socialista, el único en esta circunscripción que reunía los elementos genuinamente populares, espontáneos. Efectivamente, desde las 11 horas reservó sus votantes para decidir a última hora. A las 2 de la tarde, los republicanos sufragaban por el doctor Palacios, quien desde ese momento aseguró su triunfo en todos los comicios. El doctor Palacios haciendo honor a la conducta de los republicanos se apersonó a la Comisión del Club y manifestó su agradecimiento.

A la hora designada por la ley se instalaron las mesas y empezó desde luego el desfile de votantes, mientras que en los clubes los electores esperaban turno para aproximarse a los comicios. Desde las primeras horas, el triunfo se inclinó por el doctor Palacios, el cual recorría las calles como hacían los otros candidatos (en un tranvía o en un carro cedido por los republicanos) saludado por los aplausos de sus amigos. La elección siguió siendo favorable para el doctor Palacios pero el triunfo se hizo decisivo cuando los republicanos decidieron sufragar por él, correspondiendo a los votos que depositaron sus amigos el domingo anterior por el ingeniero Emilio Mitre (candidato a senador por los republicanos). El triunfo quedaba así completamente definido y contribuyeron aún a reforzarlo algunos radicales intransigentes, pues había en el ambiente un deseo manifiesto de que no salieran vencedores los candidatos del PAN.

Alfredo Palacios (4) se terminó imponiendo por 830 votos contra 596 de Marco Avellaneda, candidato del P.A.N.

Sin embargo, el objetivo perseguido por González comenzó a cumplirse: si bien el oficialismo ganó en la mayoría de las circunscripciones, tanto en la Ciudad de Buenos Aires, como en la provincia se advirtió cierta apertura. No ocurrió lo mismo en las provincias, donde los gobernadores aseguraron prácticamente la totalidad de las bancas para el P.A.N.

En aquellas elecciones de 1904, la Capital eligió 11 diputados, entre los cuales, además de Palacios, resultó electo un radical coalicionista o bernardista por la circunscripción 8° y un independiente por la 17°.

Al año siguiente, siendo presidente Manuel Quintana, se derogó el sistema de CU, volviendo a la lista completa, aduciendo una supuesta inconstitucionalidad

---

(4) Aparecería como la figura emergente de dichos comicios y se consagraría como el primer candidato socialista que ocuparía legítimamente una banca de diputado en toda América. Tal sería el prestigio de Palacios, que en ocasión de su muerte en la década del '60 ocupaba una banca de senador por la ciudad de Buenos Aires.

de la ley que nunca ningún juez declaro, pero el sistema había logrado, al menos embrionariamente, los efectos buscados en tanto facilitaron el acceso de alguna oposición al Congreso, pero también es verdad que no alteró no inquietó la hegemonía de la que gozaba el oficialismo.

Otras variables a tener en cuenta para el análisis del sistema de CU, es el impacto de accionar de los partidos políticos, los liderazgos transversales y las características del régimen político, en lo que respecta a la Argentina de 1904.

#### **IV. Los partidos políticos**

Para las elecciones de 1904, el partido de gobierno ya estaba fraccionado debido al enfrentamiento entre Roca y Pellegrini. Ya antes, había otra facción de la elite dominante que había formado el partido Republicano, liderado por Emilio Mitre, que reclamaba una apertura política del sistema. Si bien estos últimos criticaban al régimen vigente no cuestionaban su legitimidad. Pero, tanto el partido Socialista como la Unión Cívica Radical si lo hacían. Pretendían el paso hacia un sistema político integrador de ciertos sectores sociales impedidos de la participación, y de un cambio en las formas electorales.

Otro dato importante es que la UCR, estaba a su vez dividida entre los coalicionistas y los intransigentes. Los primeros, creían que negociando con los demás partidos se podía participar del sistema político y buscar su modificación. En cambio, los segundos planteaban una posición mucho más dura contra el régimen, fundamentada en el abstencionismo histórico frente a los comicios; y a la eventualmente, oposición armada, al gobierno federal, manifestada claramente durante la década 1890.

#### **V. Los liderazgos transversales**

Hay que tener en cuenta que los líderes políticos eran todos pertenecientes a la misma elite social, a pesar de encontrarse en posiciones políticamente antagónicas. Esto volvía mucho más fácil construir liderazgos Inter partidarios que generaban canales de comunicación entre los grupos enfrentados dentro de la misma elite dominante. Lo cual permitía que los opositores moderados pudieran negociar la participación dentro el sistema; y hasta los intransigentes podían a través de este camino mantener algún tipo de dialogo con el oficialismo.

Liderazgos tales como los de Carlos Pellegrini importante personaje del partido oficial, el PAN, tras sus diferencias con Roca por la unificación de la deuda externa, se escinde del partido formando el autonomismo. Tiene una amplia capacidad de negociación con representantes de la oposición. Es decir, con líderes de la elite opositores al oficialismo, tales como Aristóbulo del Valle, Bernardo de Irigoyen, el

mismo Hipólito Yrigoyen. Esto permitía a la elite gobernante poder airear el sistema político distribuyendo los cargos mediante acuerdos previos a los comicios.

## VI. Las acciones antisistema

Los diez años precedentes a la reforma electoral de Roca-González, estuvieron signados por la aparición y el crecimiento de un actor antisistema, que impugnó y pretendió deslegitimar el régimen.

El 30 de julio de 1893 el radicalismo organizó la primera insurrección en Santa Fe y logró un triunfo provisorio luego de 38 horas de combate que arrojaron 104 muertos y 268 heridos. A su vez, en la provincia de Buenos Aires los radicales se levantaron con un ejército de más de 8 mil voluntarios que constituyó gobierno provisorio en la ciudad de La Plata. En septiembre, la provincia de Tucumán también cayó en manos del radicalismo y volvió a levantarse Santa Fe encabezada por Leandro N. Alem.

El gobierno nacional de Luis Sáenz Peña, después de haber intentado una política de negociación con los revolucionarios durante el gabinete de Aristóbulo del Valle, respondió con: el estado de sitio, la intervención federal y la rápida movilización de efectivos militares. La coacción gubernamental frente a los acontecimientos revolucionarios, quedó demostrada con la expedición que emprendieron el Gral. F. Bosch y C. Pellegrini para poner fin a los levantamientos que tuvieron lugar en Tucumán y en Santa Fe. Utilizando a su servicio el formidable desarrollo de la infraestructura de comunicación, que se había alcanzado a través de la integración del espacio físico, mediante la penetración del ferrocarril en el territorio nacional, con las convergencias de las líneas hacia Buenos Aires. Se produjo un rápido desplazamiento desde el centro de 1200 hombres pertrechados con moderno armamento: tres trenes; noventa y tres vagones; dos batallones de infantería y uno de ingenieros; dos baterías de artillería y un escuadrón de caballería. Pellegrini advertía la crisis era de extrema gravedad, puesto que “la garantía de la autoridad nacional había desaparecido y los gobiernos de provincia se sentían librados a sus propias fuerzas y se preparaban a usarlas para defenderse de las sorpresas de la sedición” (Botana, 1985, p. 171); se había producido una ruptura en la red informativa ya que no había correos regulares en las provincias del norte, a raíz de que los estafeteros estaban presos en Santa Fe, y el telégrafo nacional que funcionaba a voluntad de las fuerzas revolucionarias.

Sin embargo, la autoridad nacional, terminó por prevalecer. Empero, el ciclo revolucionario abierto en el noventa, fue el primer acontecimiento con la fuerza suficiente para impugnar la legitimidad del régimen político que había dado forma y contenidos concretos al orden establecido posteriormente a las luchas por la federalización. Los revolucionarios del parque, el 26 de julio, no discutían la

necesidad de un orden nacional ni pretendían cambiar el existente; la clase gobernante lo consideraba como un dato incorporado, de modo definitivo, al proceso de la unidad. Pero discutían los fundamentos concretos de esa dominación, “el modo cómo se habían enlazado la relación de mando y de obediencia y las reglas de sucesión” (Botana, 1985, p.172).

Los arreglos posteriores al noventa se debieron, al hecho de que el conflicto no alcanzó una solución definitiva a favor de ninguno de los bandos protagonistas del mismo. Esta circunstancia permitiría ver dos tendencias claras en el juego político de la época. Por un lado, acuerdos entre miembros de la clase dominante y miembros de la elite crítica al régimen, que implicaba actos tendientes a suprimir la lucha electoral y la repartición de cargos previos a los comicios. Pero, por otra parte, se generaba una posición autoexcluyente desde ciertos sectores de la elite revolucionaria del proceso político, a través de la resistencia de la mano del abstencionismo en las elecciones o de los intentos revolucionarios violentos, básicamente liderados por Alem o Yrigoyen. Sin embargo, esto no impedía la capacidad de negociación con parte de la elite gobernante, como por ejemplo el acuerdo que llevaron adelante Yrigoyen y Pellegrini para llevar como candidato a gobernador de la provincia de Buenos Aires a Bernardo de Irigoyen contra el candidato del oficialismo.

Ahora, bien estas tendencias de cambios rupturistas o como dice la literatura “revolucionarias” se debieron a la división de la clase gobernante que medió sus conflictos a través de enfrentamientos violentos. A el resultado de la lucha revolucionaria que puso en marcha un nuevo tipo de organización política, independiente de los recursos del Estado, estructurada en torno del comité de base, las convenciones (nacionales y de distrito) y la afiliación individual. Pero también, al propósito ideológico de las nuevas oposiciones que ponía en tela de juicio la legitimidad del régimen.

La crisis de legitimidad provocada por el ciclo revolucionario del noventa abrevó en convicción entre teoría y práctica política. Y esta manera de cuestionar las cosas afincaba sus argumentos en una interpretación de los preceptos constitucionales que rechazaba la idea o, por lo menos, la realidad operante de la república restrictiva. (Botana, 1986, p. 173)

## VI.1. Régimen democrático

Desde ya debemos reconocer que este era un régimen de democracia restringida, o mejor dicho, un régimen de características poliárquicas. Puesto que, si bien era un sistema republicano, no existía alternancia en el poder de los partidos que competían en el sistema. Siempre ganaba el partido Autonomista nacional con

una sucesión ordenada dentro de la misma elite. Por otra parte, el sufragio no era universal, el voto cantado, y la venalidad era moneda corriente. El sistema político, por lo tanto, estaba bastante limitado en la participación del pueblo, ya que también hay que tener en cuenta que buena parte de los habitantes del país en edad de sufragar, eran extranjeros y sin derechos políticos. Los que no pertenecían a la elite, estaban marginados o no podían expresar su voto libremente por la coerción de las prácticas políticas del oficialismo.

## VII. La experiencia de 1951: el debate parlamentario

Desde 1928 ningún presidente argentino gozó de tanta legitimidad originaria como Juan Domingo Perón. En las elecciones el 24 de febrero de 1946 Perón obtuvo 1.487.886 votos, lo que representó más del 52% de los votos emitidos. Este porcentaje aproximado lo va a acompañar durante aquellas elecciones en las cuales estaban en juego no solo la reelección presidencial de 1951, sino también las convencionales constituyentes de 1948, que hicieron posible la reforma de la constitución en 1949, y aquellas en las cuales se renovaban legisladores nacionales.

Sin embargo, sorpresivamente, y cuando nadie parecía predecirlo, en la noche del 5 al 6 de julio de 1951 se introdujo en el Congreso un proyecto de ley, cuyo debate se lleva a cabo esa misma noche, y que modificó el sistema electoral utilizado para elegir diputados nacionales, reintroduciendo en la vida política e institucional de la Argentina las magnitudes de las circunscripciones uninominales, combinado con pluralidad, muy usado por aquellos días en países con tradición política anglosajona. Este sistema no era original en Argentina, ya que como se vio había sido utilizado en las elecciones de renovación legislativa en 1904.

Pero la reintroducción de este sistema en 1951 y que va a derivar en su uso en las elecciones de ese año y en las de 1954, va acompañado de la acusación al peronismo por parte ciertos sectores de la oposición de producir una reforma electoral que a través de ciertas prácticas, conocidas como “*gerrymandering*” que reforzaría las apetencias hegemónicas y autoritarias del peronismo.

En este sentido debemos entender las diferencias entre el sistema de partido dominante, que es, como bien aclara Giovanni Sartori (1976) en un sistema competitivo: el partido que obtiene mayor apoyo popular lo hace en forma espontánea, en elecciones sinceras y transparentes, con real apoyo ciudadano y con *fair play*. En cambio, un sistema hegemónico no es competitivo, conjugando control, imposición, cierto grado menor de apoyo popular, y la recurrencia a métodos no transparentes, o *non sanctus*, para imponer sus candidatos en los cargos públicos.

A fines de 1948, el gobierno justicialista había convocado a elecciones de convencionales constituyentes, mediante la promulgación de la Ley 13.233 en agosto

de ese año. Las principales reformas relacionadas con la parte orgánica consistieron en establecer la elección abierta y a simple pluralidad de sufragios del presidente de la nación, posibilitando su reelección sin limitación temporal (artículo 78 y 82 CN 1949).

En relación a los diputados, ya citamos al artículo 42; por otro lado, el artículo 44 extendió la duración del mandato de los mismos a seis años, previendo la renovación por mitades cada tres años. Se equipara así, la duración de los mandatos de los diputados a la de senadores, que se reduce de nueve a seis, manteniéndose su número en dos por provincia y dos por la Capital Federal, pero pasan a ser elegidos en forma directa (artículo 47 y 49), eliminando la designación por parte de las Legislaturas provinciales.

Pero, la disposición más notable estaba contenida por la disposición transitoria 6ª, que establecía la caducidad de todos los mandatos legislativos al 30 de abril de 1952.

En este contexto llegamos a la sesión de diputados nacionales del 5 de julio de 1951, cuando el legislador oficialista Ángel J. Miel Asquía, en forma un tanto intempestiva propuso que la Cámara se constituyera en comisión para tratar un extenso proyecto de ley electoral cuya autoría pertenecía a los diputados Héctor J. Cámpora, Natalio Trebino, Juan De la Torre, José Emilio Visca, Luis Atala, Pedro Tilli, Luis A. Roche, Oscar Albrieu y el mismo proponente, quien manifestó que era necesario adaptar la legislación electoral al artículo 42 de la CN 1949.

Seguramente, había que crear normas para elegir senadores en atención a la caducidad de mandatos prevista en la reforma constitucional, pero no se advierte que el artículo 42 obligara a adaptación alguna en la legislación electoral. En todo caso, simplemente se trataba de elegir diputados nacionales, y que a juicio de los legisladores fuese mejor o más eficaz.

Lo que no queda claro es la urgencia por tratar el tema electoral cuando ya habían transcurrido dos años desde la reforma constitucional. Aunque con un mismo final, hubiere sido más prolijo y más saludable para toda república, exponer el tema a un debate público en primera instancia y a un posterior despacho de comisión.

La bancada radical se opuso, llevando la voz cantante el diputado Arturo Illia que dijo: “tomamos ahora conocimiento de este proyecto...pero tampoco lo conocen los diputados de la mayoría, solo algunos”. Agregando, a continuación, que sabía que el proyecto tenía origen en el Poder Ejecutivo, el cual lo “redactó de acuerdo a la conveniencia del partido oficial, y un grupo de diputados oficialista la suscribió entrando a la Cámara...precipitadamente” (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1951). Se cree que uno de los principales ideólogos del

proyecto fue el Ministro de Asuntos Políticos, y profesor de derecho constitucional de la Universidad de Buenos Aires, el doctor Román Subiza.

Del repaso del “Diario de Sesiones”, surge que la defensa del proyecto estuvo a cargo del diputado Albrieu, citando como argumentos de autoridad a favor de la ley, la tradición originada en la ley de Joaquín V. González, y por el constitucionalista González Calderón.

Con argumentos no demasiado sólidos en lo jurídico, el diputado Alfredo Roque Vítolo se opuso al proyecto, atacando la subdivisión de las provincias en circunscripciones, siendo tal vez más rescatables las objeciones prácticas que hizo a la ley, como, por ejemplo, la de dónde debían ser residentes los candidatos. ¿De la provincia como sostiene la Constitución o de la circunscripción? ¿Podía un residente de La Plata ser candidato por una circunscripción de San Nicolás?

Finalmente, su discurso alteró los ánimos de los legisladores oficialistas, destacándose entre ellos, al Presidente de la Cámara, Héctor J. Cámpora, al que se le solicitó, que en ese carácter hiciese respetar el orden en el uso de la palabra (puesto que se registraban múltiples interrupciones) a lo que respondió “*que antes que presidente soy peronista*” (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1951). Así las cosas, descendió al debate otro futuro ex presidente de la Nación, el doctor Arturo Frondizi, que se remitió a expresiones callejeras, respondidas a su turno, por los peronistas John W. Cooke y Bagnasco.

El diputado conservador Pastor observó la falta de oportunidad para el dictado de esta ley ya que, en el país reinaba “*clima de intolerancia*”, que le parecía impropio para una reforma de esta naturaleza. Con el voto en contra del mismo, junto con la de los diputados Rabanal, Frondizi, Solá, Mercader, Rudi y otros, se aprobó el proyecto en la madrugada del 6 de julio de 1951, siendo elevado al Senado que lo aprobó cinco días más tarde, sin cuestionamiento alguno, toda vez que el peronismo contaba con unanimidad en esta Cámara.

### VIII. Las leyes electorales y su aplicación en 1951 y 1954

Pocos días después se promulgó la ley 14.032, que introdujo la elección de Diputados por el sistema uninominal, tal como surge del artículo 46 de la misma. Previendo una hipotética exclusión de las minorías estableció una suerte de premio consuelo en su última parte:

Artículo 46: Para la elección de diputados, los distritos se dividirán en circunscripciones. Los electores de cada circunscripción elegirán a pluralidad de sufragios un diputado al Congreso (...).

El número de circunscripciones en las provincias de Catamarca, Corrientes, Eva Perón (La Pampa), Jujuy, La Rioja, Mendoza, Presidente Perón (El Chaco), Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, y Tucumán será igual al de diputados que le corresponda elegir en la renovación (...).

El número de circunscripciones en la Capital de la Nación y provincia de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe será igual al de diputados que les corresponda elegir en la respectiva renovación menos dos. Estos cargos excedentes serán discernidos al candidato que hubiera reunido mayor cantidad de sufragios, sino resultara electo en su respectiva circunscripción. (Artículo 46 de la Ley 14.031)

Finalmente, el sistema se utilizó en las elecciones del 11 de noviembre de 1951.

Desde un punto de vista aséptico, reemplazar el hasta entonces vigente sistema de lista incompleta por las circunscripciones uninominales no aparece como un disvalor. En todo caso, era una reedición del diálogo sostenido en su oportunidad por Joaquín V. González e Indalecio Gómez, a principios de siglo cuyo ideólogo había sido otro reformador: Antonio Maura.

Pero, remitiéndonos al comentario efectuado por el constitucionalista Quiroga Lavié (1978), diremos que:

Lo importante del sistema fue su distorsión en la práctica:(...) se confeccionaron las circunscripciones de forma tal de romper las circunscripciones opositoras (las que nacían en Barrio Norte Morían en la boca), de este modo se desvirtuaba el sentido del sistema, utilizándolo en forma irrazonable y afectando el régimen representativo.

Así es como las 28 circunscripciones en que se dividió la Capital, presentaban formas extrañas, distribuyéndose en largas tiras, penetrándose unos barrios en otros y resultando los mismos de un prolijo análisis prospectivo efectuado desde el Ministro de Asuntos Técnicos, a cargo de Raúl Mende, que había creado una "secretaría ad hoc", aunque no debe olvidarse la actuación del ministro de asuntos políticos.

El resultado final de las elecciones de 1951, despeja las dudas al respecto: el justicialismo obtuvo en la Capital Federal algo menos del 55% de los votos y más del 80% de las bancas en juego, entrando en esta cuenta los dos diputados que conformaban el llamado premio consuelo, uno de los cuales correspondió al radicalismo (Santiago Farsi, por la 7<sup>a</sup>), y otro al justicialismo (Antonio González, por la 28<sup>a</sup>).

Para no sobreabundar en detalles, diremos sintéticamente que el sistema se perfeccionó en las elecciones de diputados de 1954. La ley 14.292 de 1953, redujo

a sólo una la banca que se aseguraba la minoría (antes eran dos), siendo razonable esta merma, debido a que en esta oportunidad se elegirían la mitad de cargos que en la elección anterior.

Se realizó entonces, un nuevo dibujo del mapa electoral de la ciudad de Buenos Aires, con 14 circunscripciones, en lo que fue un verdadero alarde de eficacia por parte del oficialismo, el 25 de abril de 1954 se celebraron elecciones, en medio de un clima enrarecido, ganado el justicialismo con el 55% de los votos la totalidad de las circunscripciones, asegurándose 14 diputados. La oposición, con el 44% de los votos, se llevó tan solo el “premio” de la minoría: 1 diputado, cargo que correspondió a Raúl Zariello por la UCR (quien luego fuera electo senador juntamente con Fernando De la Rúa en 1973). Por este mismo sistema de premio a la minoría se incorporaron a la Cámara de diputados, los radicales Carlos Perete, por la provincia de Entre Ríos y Mauricio Yadarola por Córdoba.

Esta última aplicación del sistema generó un gran descrédito del mismo en la sociedad, y desde la revolución de septiembre de 1955, no volvió a aplicarse en la Argentina en el orden nacional.

### **IX. Fortalezas del sistema**

Como vemos, el sistema, en su descripción teórica, no ofrece dificultades, y debe ser tenido en cuenta especialmente en estos tiempos como una alternativa válida para mejorar la calidad política de los representantes, toda vez que, la inmediatez existente entre electores y elegidos conlleva un mayor control de los primeros sobre los últimos, evitando, las desventajas de las llamadas listas o boletas sábanas, donde el elector generalmente solo conoce al primero de la lista al que se llama “*candidato remolcador*”.

Pero no puede dejar de señalarse como una verdadera debilidad, intrínseca al sistema, y más allá de quien diseñe las circunscripciones, que este es un sistema mayoritario, no proporcional, por lo que no necesariamente reproducirá la matriz ideológica de una sociedad en el parlamento, sino que se podría llegar a privilegiar la elección de los nombres por sobre los aparatos políticos. Sin embargo, a pesar de esta afirmación, podemos señalar que en Inglaterra el sistema de Circunscripciones Uninominales se combinó con una gran fortaleza de los partidos. Básicamente nos referimos a que un partido político puede tener mayorías electorales en todo el territorio pero, tener menos circunscripciones con victorias. Por lo cual a pesar de tener más votos tendría menos representantes en el parlamento o eventualmente en un consejo electoral como ha ocurrido algunas veces en las elecciones presidenciales en Estados Unidos.

También parece verdadero que el arco ideológico por el que transita las sociedades era mucho más amplio a principios del siglo XX, que a comienzos

del siglo XXI, especialmente a partir de la caída del muro de Berlín en 1989, la disolución de la Unión Soviética en 1991 y el afianzamiento de la Unión Europea y del modelo hegemónico de la llamada por Raymond Aron (1976) (USA), lo que parece jugar a favor del sistema de CU, toda vez que al reducirse las diferencias ideológicas centrales, la gente puede optar por elegir candidatos que expliciten su postura frente a problemas muy puntuales (ecología, sistemas reproductivos, educación, etc.).

En sus orígenes este sistema era una típica herencia del sistema censitario, pues en los centros urbanos de poca o mediana población, en las zonas rurales o en los barrios apartados de las grandes urbes, en los tiempos donde los medios de comunicación masiva aun no existían y “todos se conocían”, donde votaban pocos, se generaba un espacio fértil para la expresión política del notable del lugar, quien, de esta suerte, tejía una red de relaciones y recompensas con un electorado reducido, como bien señala Natalio Botana (1985). Se genera una mayor inmediatez entre electores y elegidos, producto de la mayor proximidad y conocimiento entre ellos. Evita el efecto arrastre de los grandes partidos nacionales y permite, una mayor selección por parte del electorado. Por fin el representante debe asumir un mayor grado de responsabilidad frente al electorado.

En general, pareciera, que con este sistema se mejora la calidad de los candidatos, fortaleciéndose la participación ciudadana, a través de las asociaciones intermedias de tipo vecinal o barrial, disminuyéndose la presión de los aparatos de los grandes partidos políticos.

También podría inferirse de estos comentarios que, como ya se dijo, no puede considerarse como una verdad axiomática que este sistema tienda necesariamente a fomentar un bipartidismo. Por lo demás, las experiencias condujeron a resultados distintos según la época y la sociedad que haya utilizado el sistema.

Existen, no obstante, ejemplos de “notables” que fueron premiados por prolongados períodos con voto del electorado, un ejemplo de esto; por cierto, fue David Lloyd George (1863-1945), el último primer ministro inglés perteneciente al partido liberal, que resultó electo representante por el distrito de Caernarvon (Gales) desde 1890 hasta su muerte en 1945.

No puede descreerse de la fuerte tradición democrática de sus principales usuarios: Inglaterra, Estados Unidos, y aun la misma Francia, tampoco puede ignorarse la autoridad de algunos de sus principales teóricos: Summer Maine, Lord Russel, Gladstone, Benton, Alexis de Tocqueville, Bryce, Orlando y tantos otros. Entre nosotros, el más notorio defensor de este sistema fue Joaquín V. González.

Desde una perspectiva conservadora, podría agregarse que este sistema sirvió para amortiguar las grandes tensiones sociales que en Inglaterra se produjeran

como consecuencia de la Revolución Industrial, producto del mantenimiento de la geografía electoral, que al proteger celosamente las circunscripciones rurales típicamente conservadores, ignorando los cambios demográficos característicos del siglo XIX, equilibró el pujante avance de las ideas liberales y socialistas, hijas de las grandes concentraciones urbanas. Este tipo de representación generó tal desigualdad que se conoce a este mapa electoral con el nombre de “Burgos podridos”, situación que se revirtió con las reformas electorales de Disraeli en 1865 y con más fuerza, con las de Gladstone en 1884/5.

Pero volviendo a nuestro país, digamos que en 1951 el sistema reemplazó, como ya se dijo, al sistema de lista incompleta, cuya finalidad en la concepción de su ideólogo, el ex ministro Indalecio Gómez, era fortalecer en Argentina un sistema bipartidista, que permitiera al oficialismo gobernante, cualquiera fuere este, mantener un control del congreso adjudicándose aproximadamente 2/3 de las bancas disponibles, y dejando en manos de la oposición el otro tercio, más o menos, de las diputaciones.

## **X. Debilidades del sistema**

Pero, queda aún señalar un inconveniente más serio del régimen uninominal, que es la dificultad que se plantea respecto de quien trazará los límites geográficos de cada circunscripción y como evitar que el oficialismo de turno cambie las fronteras.

Adviértase que, no nos hallamos frente a una especulación intelectual, sino frente a un fenómeno concreto que fue bautizado por Benjamín Russell, editor y directos del periódico Centinel de Boston en 1812, con el nombre de “*Gerrymandering*”, cuando advirtió la curiosísima traza de las circunscripciones electorales que el entonces gobernados de Massachussets, Elbridge Gerry, había realizado para obtener su reelección en el cargo, cosa que finalmente no sucedió.

Pero tampoco se puede dejar de señalar que la humanidad ya ha traspasado la barrera del siglo XX. En el nuevo mundo ya no se habla de espacios chicos, sino de globalización, de fronteras que son derrumbadas y traspasadas por los medios de comunicación, las radios, la telefonía, la televisión, la fibra óptica, los satélites, Internet. Paradójicamente ahora la forma más eficaz de conocer es frente a una pantalla, mediante las imágenes electrónicas. Se puede acceder a más información dentro de una casa y frente a una pantalla que saliendo a recorrer el mundo.

Más que nunca este nuevo milenio reafirma la impresionante perspectiva de Alexis de Tocqueville (1805) cuando decía en *La democracia en América*: “Veo una muchedumbre inmensa de hombres semejantes e iguales, que giran sin descanso sobre sí mismos para procurarse pequeños y vulgares placeres...cada uno

de ellos retirado y aparte y como extraño al destino de todos los demás, sus hijos y sus amigos particulares forman para él toda la especie humana (...).”

También hay que tomar en cuenta, como un dato significativo, que la gran Ciudad, y Buenos Aires, ciertamente lo es, con sus casi tres millones de habitantes aborta todo intento de suponer que los vecinos puedan realmente conocer a los “notables” del barrio: qué nos permitiría suponer que la gente va a votar “candidatos” en cuanto a personas, en vez de votar partidos políticos.

Si votase así, ¿quién garantizaría la representación de las minorías perdedoras? ¿Qué pasaría si un Partido Político no ganara ninguna circunscripción pero obtuviera un número significativo de votos?

Imaginemos que en la Ciudad de Buenos Aires, en 1983 se hubiese utilizado el sistema de circunscripciones uninominales para repartir las 25 bancas que en aquella ocasión estaban en juego. Extrapolemos los resultados de los 28 circunscripciones en que se divide la ciudad suponiendo que en vez de 25 diputados se hubiesen elegidos tantos como circunscripciones hay: esto es 28, bien tan solo un diputado hubiera pertenecido al Partido Justicialista, los otros 27 hubieran sido de la Unión Cívica Radical, esto es tomando el porcentaje de votos al cargo e diputados donde en la circunscripción 22 (Lugano), el Partido Justicialista obtuvo el 42,2% de los votos contra el 40% de la Unión Cívica Radical, cuando los resultados generales de la Ciudad de Buenos Aires arrojaron el 49,2% de votos a diputados la UCR y un 24,6% para el PJ, mientras que el resto de los partidos políticos alcanzó el 26,2%.

Con el sistema D’Hondt, si se hubieran elegido 28 diputados en 1983 (en lugar de 25), alrededor de 17 hubieran correspondido a la UCR, unos 8 al PJ y a las restantes fuerzas políticas, dependiendo esto de la asignación de votos se hubiera hecho entre ellos. Justo es aclarar que estas inferencias se realizan a partir de la hipótesis contra fáctica que los electores hubieran votado al mismo partido político por el que efectivamente lo hicieron sin que los nombres de los candidatos de cada circunscripción hubieran modificado su voluntad.

Pero no es necesario recurrir a una hipótesis pensada a partir de una ucrania: en Inglaterra en 1945 el partido laborista obtuvo el 62% de los escaños con el 48% de los votos, o lo que aparece como mucho más grave: el 28 de febrero de 1974, el Partido Liberal obtuvo en toda Gran Bretaña prácticamente el 20% de los votos, pero solo obtuvo el 2,3% de las bancas en la Cámara de los Comunes.

Paradójicamente en 1951 el partido conservador ganó las elecciones obteniendo el 48% de los votos, que le significó el 51% de los escaños, derrotando a los Laboristas, que obtuvieron un 49% de los votos, es decir un punto más que los

conservadores, quienes a su vez en aquellas elecciones de 1974, a pesar de sacar un 38,1% de votos contra 37,2% de los laboristas, obtuvieron 5 bancas menos que estos, lo que posibilitó (301 contra 296) designar un primer Ministro Laborista.

Esta debilidad originaria forzó al gobierno laborista a conversar a elecciones nuevamente al poco tiempo y motivo que el prestigioso Times se declarase favorable al sistema proporcional de Hare que había defendido Stuart Mill.

En síntesis, el sistema en sí mismo no garantiza la representación de las minorías y la sumatoria total de votos del Distrito puede, tal se vio, no coincidir con la sumatoria de los resultados azaroso. Este riesgo se acota en cierta medida si el sistema se los combina con mayoría absoluta o ballotage. Asimismo hoy, la gente que habita la gran ciudad ya ni conoce a sus vecinos por el medio del cara a cara, por lo que estamos frente al riesgo que sus preferencias electorales le sean impuestos por los medios como la radio, la televisión, o los diarios y revistas, que obviamente son de más fácil acceso a los grandes partidos políticos que cuentan con más recursos económicos, que los individuos que responden al llamado perfil de “notables” que se rescató entre los defensores del sistema, pero que sí tuvo vigencia el siglo pasado y a principios de este.

Pero queda aún por reiterar un inconveniente serio del régimen uninominal, que es la dificultad que plantea frente a quién trazará los límites geográficos de cada circunscripción y cómo evitar que el oficialismo de turno cambie las fronteras.

El problema podría atemperarse si el rango de las normas que fijasen los límites fuesen de orden superior o exigiesen mayorías calificadas en la legislatura para su aprobación, también existe la posibilidad de un remedo judicial, aunque esto aparecería como mucho más incierto. No obstante siempre sobrevolaría esta alternativa como un riesgo probable y no soslayable.

## XI. Referencias

Alberdi, J. B. (1914). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Francisco Cruz.

Aznar, L. y otros (Comp.) (1990). *Los sistemas electorales: sus consecuencias políticas y partidarias*. Ed. Fucade.

Bartolomé, M. (Dir.) (1997). *La Argentina en el siglo XX*. La Nación.

Bidart Campos, G. (1986). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. (Tomo II). Ediar.

Botana, N. (1984). *La Tradición Republicana*. Sudamericana.

- Botana, N. (1985). *El orden conservador*. Hyspamerica.
- Botana, N. (1991). *La libertad política y su historia*. Sudamericana.
- Botana, N. y otros (1986). *La Argentina electoral*. Sudamericana.
- Costa, E. (2000). *Las instituciones democráticas*. UPD OEA.
- Diario de sesiones de la Cámara de Diputados (1951). (Tomo I). Congreso de la Nación.
- Diether, N. (1995). *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. FCE.
- Floria, C. y otros (1975). *Historia de los argentinos. Tomo II*. Kapeluz.
- Floria, C. y otros (1976). El peronismo (I). *Todo es Historia*. [https://cedinpe.unsam.edu.ar/editoriales/803/todo\\_es\\_historia](https://cedinpe.unsam.edu.ar/editoriales/803/todo_es_historia)
- Gallo, E. y Cortés Conde, R. (1984). *Historia Argentina. La república conservadora*. Ed. Paidós.
- López Rosas, J. R. (1996). *Historia constitucional Argentina*. Astrea.
- Luna, F. (1984). *Perón y su tiempo*. Ed. Sudamericana.
- Molinelli, G. (1991). *Presidentes y congresos en Argentina*. Grupo Latinoamericano.
- Molinelli, G. y otros (1999). *Congreso, presidencia y justicia en la Argentina*. CEDI.
- Nohlen, D. y otros (1988). *Diccionario Electoral*. Capel.
- Quiroga Lavié, H. (1978). *Derecho constitucional*. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales.
- Raymond, A. (1976). *La República Imperial*. Alianza.
- Sanguinetti, H. (1985). *Introducción al conocimiento de la sociedad y el Estado*. Eudeba-Macchi.
- Sartori, G. (1944). *Ingeniería constitucional comparada*. FCE.
- Sartori, G. (1976). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza.
- Tocqueville, A. (1980). *La democracia en América*. Alianza.

Ubertone, F. y otros. (1993). *Elecciones*. (Vol. 1). Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Vera Villalobos, E. (1994). *El poder de nuestro voto*. Planeta.

Waldmann, P. (1985). *El peronismo 1943-1955*. Hyspamérica.

Fecha de recepción: 11-03-2024

Fecha de aceptación: 30-09-2024