

SISTEMAS ELECTORALES
UN ESTUDIO HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL ARGENTINO

XVI Jornadas de Ciencias, Tecnología e Innovación

**Luchesi, S.; Jachuk, I.; Benassi, A.; Galiano, G.;
Lavezzi, I.; Rodríguez, J.P.**

**Facultad de Derecho.
Universidad Nacional de Rosario
(UNR CICso Dra. Ada Lattuca)**

Introducción

La presente investigación pretende realizar un aporte significativo al estudio de la historia constitucional argentina en relación a una institución clave en el contexto de una república representativa: la elección de representantes y autoridades por medio de comicios competitivos y su relevancia respecto a su legitimidad. Como señala Botana (2006), "la competencia electoral es la columna vertebral del régimen representativo" (p. 219), y constituye un fenómeno histórico que debe ser comprendido en sus múltiples dimensiones.

La organización de un sistema electoral no sólo se encuentra condicionada por factores políticos e históricos, sino que también "es resultado de la evolución constitucional, la experiencia histórica y las tradiciones institucionales de cada país" (Nohlen, 1994, p. 34). En el caso argentino, esta evolución presenta características particulares que merecen ser estudiadas en profundidad.

La presente investigación busca analizar de forma retrospectiva cómo ha evolucionado el diseño de los sistemas electorales nacionales en Argentina y cuál ha sido su impacto real en el fortalecimiento de las instituciones democráticas a lo largo de la historia del país. Para alcanzar este propósito, nos proponemos, en primer lugar, realizar un relevamiento exhaustivo de los diversos sistemas electorales que se han implementado desde la sanción de la Constitución de 1853/60 hasta el año 2015, con especial atención a aspectos fundamentales como quiénes han tenido derecho al voto en cada etapa, quiénes han podido ser candidatos, así como las modalidades, temporalidades y espacios en que se ha llevado a cabo el sufragio. En segundo término, pretendemos dimensionar tanto la

realidad histórica como los principios de justicia (dikelógicos) que subyacen en la implementación de cada sistema electoral, proporcionando respuestas a interrogantes esenciales sobre el contexto temporal, las características, las metodologías y las motivaciones detrás de cada modelo. Finalmente, a partir de los hallazgos obtenidos en las etapas previas, aspiramos a establecer posibles relaciones de causalidad entre la implantación de los distintos sistemas electorales y el nivel de fortalecimiento institucional que experimentó la Argentina en cada período histórico correspondiente.

A los fines de responder a los objetivos propuestos, se realizará un estudio descriptivo, cualitativo, transversal y retrospectivo sobre el pasado y presente de los sistemas electorales nacionales argentinos y su impacto en el fortalecimiento institucional de las experiencias democráticas.

La investigación se enfoca en comprender y profundizar los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes y en relación con el contexto, buscando ahondar tanto en sus experiencias, perspectivas, significados u opiniones con criterio histórico, estudiando la evolución de los sistemas electorales como un proceso que, si bien desigual y contradictorio a veces, puede lograr una esencial coherencia.

Tal como sugiere Sartori (2003), "los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules, y por consiguiente afectan la conducta del votante" (p. 15). Este aspecto resulta central para comprender las dinámicas de legitimación política que han caracterizado la historia argentina.

Nuestro estudio se inicia en la novedad radical que significó la sanción de la Constitución de 1853 por dar forma a un nuevo orden republicano, representativo y de carácter federal. Se divide en cuatro períodos ordenados cronológicamente, definidos por los ritmos cambiantes de los medios de legitimación política del poder:

1. Período de construcción del Estado Nacional (1853-1912)
2. Período de incorporación de las masas (1912-1955)
3. Período de inestabilidad institucional (1955-1983)
4. Período de reconstrucción democrática (1983-2015)

Elegimos terminar la investigación en el 2015, en un momento que contrasta con las representaciones históricas más habituales que dominaron hasta entonces.

Resultados preliminares por períodos históricos

1. Período de construcción del Estado Nacional (1853-1912)

Los resultados preliminares que obtuvimos en este período ponen en tensión estereotipos profundamente arraigados en la historia electoral argentina que, por motivos

ideológicos e historiográficos, se repitieron, obviando los contradictorios sentidos que puede asumir la representación política a través del tiempo.

a) Las generalizaciones sobre este período desconocen la multiplicidad de criterios que se sucedieron para definir los niveles de inclusión y exclusión del derecho electoral. En nuestro país, las leyes electorales otorgaron el derecho a voto a amplísimos sectores de la población masculina desde el inicio, y sobre este principio de inclusión no hubo vuelta atrás en todo el siglo XIX. Como señala Sábato (2021), "el principio de sufragio amplio que se promovió en la Argentina decimonónica, aunque limitado a los varones mayores de edad, estableció tempranamente un horizonte de inclusión política que fue pionero en el contexto latinoamericano" (p. 67).

b) Es cierto que uno de los grandes problemas para las élites del siglo XIX fue la altísima abstención electoral. Las fuentes que consultamos indican que estos porcentajes de abstención no siempre procedían de impedimentos de los gobiernos de turno sino por el nulo o escaso entusiasmo para votar; y, contrariamente a lo supuesto, se percibía en las clases acomodadas. Como observa Ternavasio (2002), "la participación electoral fue muy variable y heterogénea, y no siempre respondió a los patrones de manipulación que tradicionalmente se le atribuyen" (p. 189).

c) La competencia política del siglo XIX es muy distinta a la desplegada en el siglo posterior. Existía en la clase política un imaginario común del ideal de unidad de cuerpo y de la deliberación sobre la competencia. Desde este presupuesto, la aparición de partidos políticos orgánicos con programas y plataformas fue muy tardía en nuestro país, así como la valoración del sufragio como fuente de legitimación del poder. En palabras de Botana (1985), "el sufragio era visto más como una forma de ratificación de acuerdos previos entre élites que como un mecanismo genuino de competencia" (p. 174).

2. Período peronista (1946-1955)

Respecto del período peronista 1946-1955, con excepción de la ley de sufragio femenino, los análisis sobre la historia electoral son un terreno poco explorado, bajo el argumento de que desde el régimen se le ha dado escasa importancia frente a otras fuentes de validación como fueron las manifestaciones populares. Sin embargo, concluimos que, hasta entonces, fue el gobierno que con mayor profundidad modificó el régimen electoral en la historia argentina. Las reformas pueden entenderse sobre la base de su visión sobre la política y la sociedad, que no encajaban en los moldes preexistentes.

a) Las leyes sobre el voto femenino y derecho de sufragio de los habitantes de los territorios nacionales no pueden conceptualizarse como la culminación de la reforma de

la ley Sáenz Peña. En efecto, consideramos que implica una completa redefinición de los términos de ciudadanía al aumentar al doble el número de electores; y esta redefinición no sólo es cuantitativa sino cualitativa de los imaginarios políticos y sociales, entre ellos la práctica del sufragio. De acuerdo con Barrancos (2011), "la incorporación femenina al electorado no fue meramente aditiva, sino que transformó las bases simbólicas de la ciudadanía política argentina" (p. 45).

b) La tensa cuestión entre mayoría-minoría perdurará durante todo el peronismo y sin resolución, puesto que la misma se engarza con la contradicción epocal de unanimidad-pluralidad, cuestión que no llegaría a resolverse en el período. En este sentido, la reforma de 1951 sufrió todo tipo de críticas respecto al funcionamiento efectivo del sufragio; a punto tal que, para entonces, una buena parte de la oposición ya no le concedía ninguna clase de legitimidad al régimen. Como señala De Privitellio (2011), "el peronismo transformó la representación política en una lógica que contraponía pueblo y anti-pueblo, lo que tensionaba la base misma del sistema representativo tradicional" (p. 212).

c) La elección directa del presidente y vice y la posibilidad de la reelección inmediata e indefinida son características propias de las reformas electorales de tipo excluyente. Según Ajmechet (2012), "estas modificaciones consolidaron un modelo presidencialista fuerte que, si bien se justificaba en la soberanía popular, tendía a concentrar el poder político" (p. 83).

d) La desaparición de los Colegios Electorales como órganos intermedios para la elección del presidente, como así también la elección directa de los senadores, implicaron un recorte a los poderes provinciales y la erradicación de la posibilidad de incongruencias entre su composición y las preferencias ciudadanas. Aún contra las argumentaciones del oficialismo, la eliminación del sistema indirecto ha llevado a la concentración de la decisión en los distritos litorales. Como observa Persello (2007), "la reforma electoral peronista modificó sustancialmente el equilibrio federal en favor de un centralismo electoral que favorecía a los distritos más poblados" (p. 176).

3. Período de inestabilidad institucional (1955-1983)

A partir de 1955, se abrió un ciclo de inestabilidad que, de algún modo, tuvo su punto de inflexión en 1983. Las elecciones fueron perdiendo credibilidad como sustentadoras de un orden legítimo, aunque ya no asociada a la persistencia del fraude que caracterizó los años 30, o a la percepción de una función plebiscitaria de un régimen como en el peronismo, sino a la emergencia de un consenso alternativo.

Las reformas introducidas al régimen electoral (representación proporcional primero, y luego elección directa y ballottage), sin importar si se sustentaban en demandas previas y en consideraciones técnicas que partían de suponer que mejorarían la representación, fueron implementadas con el solo objetivo de limitar la participación de un sector político y, de hecho, facilitaron su desarrollo. Como sostiene O'Donnell (1997), "las reglas electorales fueron utilizadas principalmente como instrumentos tácticos para limitar la influencia del peronismo, más que como mecanismos genuinos de representación democrática" (p. 133).

Este ciclo reconoce diferentes momentos:

a) El primero corresponde a la nulidad de la reforma constitucional de 1949 y la implantación de la Constitución de 1853 como garante del sistema republicano, al prohibir la reelección presidencial y la elección directa del presidente, alejando el fantasma de la tiranía. El debate sobre unanimidad-pluralidad encarnado en la proporcionalidad vuelve a tener vigencia frente a la proscripción del peronismo y su posible atomización en un sinnúmero de agrupaciones que tendrían representación en el Congreso. La reforma de 1962 que estableció la representación proporcional para futuras elecciones no tuvo los efectos esperados a causa de un nuevo golpe de Estado. Según Cavarozzi (2006), "la ingeniería electoral de este período estuvo marcada por la imposibilidad de construir un sistema que excluyera al peronismo, pero mantuviera legitimidad democrática" (p. 29).

b) El segundo momento se da en un escenario de autoritarismo que aceleró la radicalización de las posiciones y la desintegración de los partidos políticos. La introducción de la elección directa y el ballottage no modificaron la percepción generalizada sobre el vacío de contenido que cierne sobre la representación política en general. Ello implicó el fortalecimiento del régimen que se pretendió diluir, al suponer los electores que la salida democrática de 1972 implicaba un momento de transición para habilitar otro que no requiere de los votos para legitimarse. Como observa Kvaternik (1987), "las reformas electorales de este período tuvieron un carácter más instrumental que sustantivo, y fueron percibidas como parte de una estrategia mayor de control político" (p. 91).

c) Al igual que en 1949, la eliminación de los Colegios Electorales lesiona principios históricos como el del federalismo, contribuyendo al fortalecimiento del poder eleccionario de los distritos con mayor densidad poblacional. De acuerdo con Abal

Medina (2004), "la concentración del poder electoral en los distritos más poblados alteró definitivamente el equilibrio federal diseñado por los constituyentes de 1853" (p. 58).

4. Período de reconstrucción democrática (1983-2015)

Con el retorno de la democracia en 1983, se fue diluyendo gradualmente la revolución como horizonte posible para ser reemplazada por otro consenso, igual que en 1853, republicano; pero esta vez con la consigna del pluralismo. Esto último marcaría las grandes reformas al sistema de esta época consagradas, mayoritariamente, en el nuevo contrato social de 1994.

a) En este sentido, debemos destacar la redefinición del sufragio, reivindicando su esencia consagrada en 1912, por un lado; e incorporando acciones para superar desigualdades históricas, como es el caso de la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a los cargos electivos y partidarios. Como señala Archenti (2000), "la implementación de cuotas de género en Argentina representó un avance significativo hacia la igualdad sustantiva en la representación política" (p. 67).

b) Como ocurriera con el peronismo de mitad de siglo XX, se redelimita la ciudadanía y extiende el derecho político del voto a los jóvenes desde los 16 años en la elección de representantes a nivel nacional. También, se ha incorporado al cuerpo electoral a las personas privadas de libertad bajo proceso, pero sin condena firme. Según Pautassi (2013), "la ampliación de derechos políticos a nuevos sujetos ha sido una característica definidora de este período, recuperando y expandiendo la noción de ciudadanía política" (p. 122).

c) Como en otros momentos históricos, se consagró la elección directa de presidente y vice y su reelección inmediata (1949) y el establecimiento del ballottage como instrumento de garantía al jefe de Estado de un poder legitimado por la mayoría de los votos (1972). Al igual que entonces, podemos considerarla una reforma mixta, por un lado, incorporó cláusulas propias de una reforma electoral inclusiva al contemplar la doble vuelta con un umbral del 40% y la reducción del mandato presidencial y, por otro lado, admitió la reelección inmediata, característica propia de las reformas electorales de tipo excluyente.

No obstante, en virtud de los resultados prácticos posteriores, el nuevo texto constitucional no ha logrado dotar de legitimidad y eficacia al gobierno electo ni alcanzar la estabilidad política propia de este tipo de reformas electorales. La implantación del voto directo -como en 1949 y 1972- centralizó el poder eleccionario en los cuatro distritos más poblados (ciudad y provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe), en detrimento

de la importancia electoral de los demás distritos del país. Como argumenta Escolar (2011), "la reforma constitucional de 1994 buscó equilibrar la representación territorial y poblacional, pero en la práctica profundizó la concentración del poder electoral en los distritos metropolitanos" (p. 203).

Conclusiones preliminares

El análisis realizado hasta el momento nos permite formular algunas conclusiones provisionales:

1. Los sistemas electorales argentinos han evolucionado en respuesta tanto a factores endógenos (crisis de legitimidad, presiones de actores políticos) como exógenos (influencias internacionales, cambios sociodemográficos).
2. Existe una tensión persistente entre inclusión y exclusión en los diseños electorales argentinos, que refleja debates más amplios sobre la naturaleza de la representación política.
3. Las reformas electorales han tenido consecuencias no previstas por sus promotores, demostrando la complejidad de la ingeniería institucional.
4. El fortalecimiento institucional no depende exclusivamente del diseño electoral, sino de su interacción con otros factores como la cultura política, el sistema de partidos y el contexto socioeconómico.
5. La legitimidad electoral en Argentina ha estado históricamente vinculada no solo a procedimientos formales, sino también a concepciones sustantivas de la representación, lo que explica parcialmente la vulnerabilidad del sistema ante crisis de legitimidad.

Referencias bibliográficas

Abal Medina, J. M. (2004). *Los partidos políticos: ¿un mal necesario?* Buenos Aires: Capital Intelectual.

Ajmechet, S. (2012). El peronismo como momentos de reformas (1946-1955). *Revista SAAP*, 6(2), 67-92.

Archenti, N. (2000). Representación, ley de cuotas y sistemas electorales. *PostData*, 6, 171-194.

Barrancos, D. (2011). *Mujeres en la sociedad argentina: una historia de cinco siglos*. Buenos Aires: Sudamericana.

Botana, N. (1985). *El orden conservador: la política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Sudamericana.

Botana, N. (2006). *Poder y hegemonía: el régimen político después de la crisis*. Buenos Aires: Emecé.

Cavarozzi, M. (2006). *Autoritarismo y democracia (1955-2006)*. Buenos Aires: Ariel.

De Privitellio, L. (2011). Las elecciones entre dos reformas: 1900-1955. En H. Sábato, M. Ternavasio, L. De Privitellio y A. V. Persello, *Historia de las elecciones en la Argentina: 1805-2011* (pp. 135-213). Buenos Aires: El Ateneo.

Escolar, M. (2011). Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel. *Revista SAAP*, 5(2), 263-304.

Kvaternik, E. (1987). *Crisis sin salvataje: la crisis político-militar de 1962-1963*. Buenos Aires: Ediciones del IDES.

Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

Pautassi, L. (2013). Ciudadanía y autonomía de las mujeres en Argentina: ¿un sueño imposible? En K. Araujo (Ed.), *Mujeres y ciudadanía* (pp. 117-138). Santiago de Chile: CEDEM.

Persello, A. V. (2007). *Historia del radicalismo*. Buenos Aires: Edhasa.

Sábato, H. (2021). *Republicanism and ciudadanía en el siglo XIX*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Sartori, G. (2003). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ternavasio, M. (2002). *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*. Buenos Aires: Siglo XXI.