

PUBLICADO EN: En Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (h) (eds.) *El Federalismo Electoral Argentino. Sobre-representación, Reforma Política y Gobierno Dividido en la Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA, 2001. 17-23.

Capítulo 1

Votar a los Representantes

Por Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (h)

“Es una verdad, señor, que las fuerzas políticas, económicas, sociales que estamos tratando de llamar a la acción, no están repartidas con equilibrio y armonía en el país: es verdad que en la hora actual sentimos el roce, a veces fuerte, de los intereses que se acomodan, a veces sacrificando a los más débiles. Si partidos políticos llegan a venir al escenario de la República con ideales generalizados, no se ve que puedan ser otros que aquellos que, como una especie de herederos remotos y ya profundamente diferenciados de los antiguos partidos argentinos, enarbolan la bandera –como se verá en la mayor parte de los países—de la lucha, del antagonismo, de las provincias con la metrópoli ó de la metrópoli con las provincias”

Diputado Lopez Mañán, Noviembre 11, 1911. Debate sobre la Reforma Electoral.

“Y bien, señor presidente, un sistema electoral y una política que aleja al ciudadano del comicio y arma el brazo de la violencia, es un mal sistema y es una mala política”

Diputado Cárcano, Noviembre 11, 1911. Debate Sobre la Reforma Electoral

“Pero como la institución hace al hombre, y no el hombre a la institución, será preciso, como decía el doctor Moreno, quitar al gobernador el poder de ser déspota, aunque quisiera serlo. Esto es lo que acaba de hacer la ley que divide a la provincia-metrópoli monarquista, haciendo de la ciudad de Buenos Aires la capital exclusiva de la República Argentina”

Juan Bautista Alberdi, 1881. “La República Argentina consolidada en 1880 con la Ciudad de Buenos Aires por Capital”

Llegamos como soberanos a la mesa de votación para minutos después emerger simples súbditos, este es el imaginario democrático que heredamos del contractualismo Europeo del siglo XVII y XVIII. En su versión moderna, existe generalmente un mandato popular –representado- y un gobierno –representativo- que deberían converger en un mismo punto ideal que describe la voluntad política de la

nación. De este imaginario se nutren los medios cuando, después del escrutinio, anuncian la elección de un presidente, o un nuevo parlamento, que representa en el día de la fecha la “*nueva decisión de la ciudadanía*”. Las columnas de opinión destacan habitualmente que el pueblo ha marcado un nuevo rumbo, expresando deseos de continuidad o de cambio por una abrumadora mayoría de, por ejemplo, 52%.

En este imaginario los distintos poderes de la nación aparecen centrados alrededor de un mismo punto ideal en el cual descansa la voluntad, o las preferencias, de los ciudadanos. Sin embargo, los votos que son depositados en las urnas llevan mucho más que una voluntad general, eligiendo distintos ejecutivos y legislativos locales y nacionales. Y así como la población no está distribuida a lo largo del país a 12 kilómetros de distancia los unos de los otros,¹ tampoco sus instituciones representan grupos idénticos de electores. Estas instituciones de gobierno representan, por el contrario, subconjuntos simbólica y materialmente diversos de ciudadanos, a menudo con preferencias políticas, económicas y sociales profundamente distintas. Esta articulación, por demás compleja, de distintos electorados e instancias de representación constituyen la forma política de la nación y la base material del federalismo electoral argentino a nivel local, provincial y nacional. Estas instituciones electorales, y su impacto en la política pública son, a su vez, el objeto de estudio de los trabajos que componen el presente volumen.

Este es, por tanto, un libro sobre detalles institucionales. La pregunta que da cuerpo al presente volumen debería resultar familiar para aquellos interesados en los problemas de legitimidad de las democracias latinoamericanas hoy: ¿A quien

representan los representantes? Las respuestas que dan los distintos capítulos, sin embargo, se enfocan en aquellos aspectos institucionales que, aun siendo cruciales para entender la relación entre representantes y representados, han recibido considerablemente menos atención: la articulación territorial de los mecanismos y procedimientos que transforman votos en poder político.

En un volumen reciente Manin, Przeworski y Stokes (1999) retomaban el problema de la inestable relación entre representantes y representados preguntando bajo que condiciones estarían dispuestos los representantes a actuar en el mejor interés de sus representados. En dicho volumen, los autores argumentaban que las elecciones constituyen a un tiempo mecanismos proactivos –de selección positiva- y reactivos –de sanción negativa- con una limitada capacidad de monitoreo (*accountability*) de los representantes por parte de los representados. Los problemas que se derivan de estas señales ambiguas que los sistemas electorales envían a los representantes, como mecanismos de selección y sanción de los políticos, constituyen sin duda una nueva y promisorio agenda de investigación.

Otro tipo de problema de *accountability*, sin embargo, surge del modo particular en que se articulan territorialmente los distintos órganos representativos de un país. Aun si asumimos que las instituciones son mecanismos perfectamente representativos,² se encuentran claramente sometidas al control de sus electores y actúan persiguiendo el bien de estos, podemos ver como la articulación territorial de

¹ Un habitante cada 12 kilómetros cuadrados es la densidad de población en la Argentina (Rogowski, 1989).

² En el caso extremo, (i) las instituciones representativas convergen con las preferencias del votante medio y pueden ser fieles a las preferencias de este votante medio durante el tiempo que duren los mandatos de estos representantes (Manin, et al, 1999) y (ii) existe consistencia entre las preferencias y los resultados políticos obtenidos (Austin-Smith, 1990).

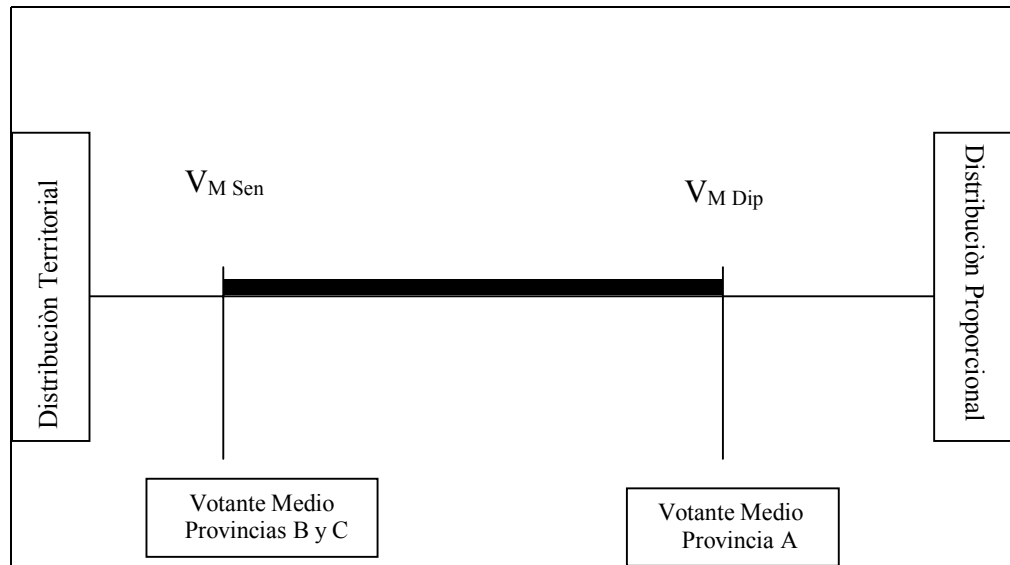
dichas instituciones puede producir resultados políticos que son distintos al imaginario de un votante medio nacional y que, por tanto, nos fuerzan a repensar ante quienes deben ser *accountable* los políticos.

El Problema de la Agregación Federal desde un Punto de Vista Electoral

Podemos ilustrar nuestro problema del siguiente modo: Asumamos que en un país federal tenemos tan sólo dos instituciones representativas cada una de las cuales converge perfectamente con su propio votante medio: (i) una cámara de diputados nacional y (ii) un senado nacional. Los mecanismos de elección de representantes son distintos para cada cámara por lo cual, aun cuando todos los electores votan simultáneamente para las dos instituciones, los votos son contabilizados de distinto modo. Por ejemplo, la Cámara de Diputados elige sus representantes en un sólo distrito para todo el país, en tanto que el senado elige 1 senador por cada una de sus tres provincias.³

De pronto llega un préstamo de 100 millones de pesos y los representantes de este país federal deben decidir como distribuir este dinero. Fiel a sus representados, dado que nuestros representantes no roban ni reciben sobornos, los diputados y senadores preguntan a sus votantes como quieren asignar el dinero. En la populosa provincia *A*, entonces, solicitan que se distribuyan 100 millones dividido el total de habitantes, en tanto que en las pequeñas provincias *B* y *C*, los electores indican que deben distribuirse 33.3 millones por provincia.

Figura 1: Vocantes Medios de Tres Provincias Perfectamente Representados en la Cámara de Diputados Nacionales y de Senadores Nacionales



La Figura 1 muestra de modo muy simplificado como dos instancias de agregación de las mismas preferencias convergen en votantes medios distintos. El Votante medio del senado ($V_{M \text{ Sen}}$) tiene intereses redistributivos a la izquierda del votante medio de diputados ($V_{M \text{ Dip}}$). En este esquema simplificado, en el cual hay perfecta representación y no existen presidentes, gobernadores ni legislaturas provinciales, podemos ya ver que la esencia del federalismo no es simplemente el control recíproco sino la decisión conflictiva entre votantes medios dotados de distinta fuerza política y de distintos mecanismos institucionales para ejercerla (Money & Tsebelis, 1987). Por supuesto que todos los sistemas federales tienen a su vez normas institucionales para negociar entre estos *votantes medios*,⁴ pero la existencia de estos mecanismos de mediación también implica que las decisiones en materia de políticas

³ En la provincia llamada A viven 80.000 electores y eligen 80 representantes, en la provincia llamada B viven 10.000 electores y tienen 10 representantes en tanto que en la provincia llamada C viven 10.000 electores y tienen 10 representantes.

⁴ Mecanismos legislados para evitar la *tiranía de la mayoría* o *de la minoría*, en función de cuales sean los principios normativos que organizaron la federación.

públicas en un país federal se encuentran bastante lejos de las preferencias de un votante medio global y muy cerca de los mecanismos institucionales que administran el conflicto entre votantes medios de las distintas instituciones federales (Riker, 1980).

El problema de la articulación electoral del voto federal no es nuevo en la Argentina. Por el contrario, existe una larga tradición teórica e histórica que ha explorado los orígenes de la llamada *cuestión federal* y su impacto en la conformación del estado Argentino (Botana, 1980). Asimismo, gran parte de los debates de la ley electoral en la primera década del siglo estuvieron orientados a resolver el clivaje federal que surgía de un electorado conservador y PANista en las provincias del interior y un electorado más liberal, radical y socialista en la Capital y Buenos Aires. El entender la organización federal como un conjunto de instituciones complejas de toma de decisiones políticas, antes que como un arcaico mecanismo de contralor institucional, es un paso necesario para repensar los problemas de representación democrática en la Argentina hoy.

El problema de a quien representan las instituciones de gobierno y, por tanto, ante quien son *accountable* los políticos se vuelve, por tanto, considerablemente más complejo a la luz de las instituciones federales electorales.

La Política Sub-Nacional como Agenda de Investigación

Un punto de partida importante para entender el impacto que tienen las instituciones federales en la democracia Argentina hoy requiere, por tanto, explicitar el modo en que los mecanismos electorales afectan la composición de los órganos representativos y su articulación nacional. En el Capítulo 2, Richard Snyder y David

Samuels muestran como la estructura territorial de los sistemas electorales es crucial para entender a quien representan las instituciones de gobierno y en que medida se aproximan al ideal democrático de *un ciudadano - un voto*. En este trabajo, los autores muestran cuan común es la sobre-representación territorial en las democracias de América Latina. A su vez, Snyder y Samuels estiman la incidencia que tiene la desproporcionalidad territorial (*malapportionment*) en sistemas federales y en las cámaras de diputados y senadores de los países que componen su muestra. A partir de este análisis, Snyder y Samuels proponen una nueva agenda de investigación que explicita el impacto que tiene la dimensión territorial de los sistemas electorales en las democracias modernas.

La capacidad que tienen los sistemas electorales de *inducir* resultados políticos (Riker, 1980) es retomada en el Capítulo 3 por Ernesto Calvo, Mariela Szwarcberg, Juan Pablo Micozzi y Facundo Labanca que exploran las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina. En este trabajo, los autores muestran en que medida los sistemas electorales provinciales y la especialización territorial del voto, facilitan la emergencia y continuidad del gobierno dividido en la Argentina así como el quiebre de la relación ejecutivo-legislativo. El punto de partida de su análisis es el reconocimiento de que los sistemas electorales tienen distintos niveles de sensibilidad al cambio de preferencias de los electores. La existencia de fuertes sesgos mayoritarios locales en la elección nacional y provincial de representantes, resulta en un Senado con una composición partidaria extremadamente estable y una Cámara de Diputadas relativamente fragmentada. En el espíritu de la Figura 1 mostrada anteriormente, las preferencias del Ejecutivo, Diputados y Senadores tienden a diferenciarse

territorialmente y a dificultar una institucionalización democrática de la relación entre estos dos poderes.

Si el primer problema de la organización del federalismo electoral Argentino tiene que ver, por tanto, con los distintos mecanismos que moldean el voto de los ciudadanos para producir distintas instituciones representativas; el segundo problema fundamental es cómo votan los electores en las distintas arenas de la federación. En el Capítulo 4, Mark Jones analiza el impacto que tienen el voto presidencial y de gobernadores en la competencia política en las legislaturas provinciales. Uno de los resultados más interesantes presentados en su artículo es el mostrar que la elección de gobernadores tiene un mayor impacto en el nivel de competencia efectiva para las legislaturas Nacional y provinciales que la elección presidencial. El artículo de Mark Jones muestra, por tanto, que la política local constituye un espacio fundamental de articulación de la política nacional y la competencia partidaria en la Argentina.

Pero, ¿qué pasaría si modificáramos estas instituciones electorales? Los capítulos 5 y 6 de Ernesto Cabrera y de Marcelo Escolar respectivamente, permiten entender en mayor profundidad la estructura electoral de federalismo Argentino a partir de estudiar cuáles serían las consecuencias de reformar la estructura de los distritos, las fórmulas electorales y/o las magnitudes efectivas de este sistema electoral. Ernesto Cabrera, por un lado, estima en su artículo mediante simulaciones el impacto en la desproporcionalidad territorial que tendrían distintas modificaciones en las magnitudes efectivas y fórmulas electorales de las distintas provincias.

En el Capítulo 6, por otro lado, Marcelo Escolar argumenta convincentemente que existen limitaciones importantes para realizar maniobras de manipulación electoral

mediante políticas de redistrito en la región metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires y sus alrededores. Mediante una comparación cartográfica de la distribución sociodemográfica de la población en estos distritos, Escolar muestra que la variación socio-electoral del voto entre 1995,1997 y 1999, difícilmente permitiría una manipulación geográfica del voto en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Si los capítulos 2 al 6 analizan detenidamente la estructura formal de las reglas electorales y su impacto en la representación, los capítulos 7,8 y 9 tratan de estudiar cual es el impacto que tiene el federalismo electoral Argentino sobre las políticas públicas que implementan el presidente y los gobernadores. En el Capítulo 7, Gibson y Calvo analizan el modo en que la distribución federal del voto Peronista facilitó la estrategia de reforma económica durante el primer gobierno de Menem. Analizando el modo en que la distribución desigual de recursos económicos y políticos facilitó el proceso de reforma en la Argentina, los autores muestran que estudiar la dinámica sub-nacional es crucial para entender la viabilidad política de los distintos procesos de reforma en un país federal.

Tulia Falleti explora en el Capítulo 8 otra dimensión del conflicto federal: la relación entre el poder ejecutivo y los gobernadores. En su análisis Falleti muestra el modo en que la negociación ejecutivo-gobernadores fue crucial en el diseño e implementación de los procesos de descentralización educativa del gobierno de Menem. En su trabajo Falleti muestra que la descentralización entraña para los gobernadores costos fiscales y ganancias políticas, y que en la negociación con el poder ejecutivo existe un proceso de aprendizaje y negociación inter-gobernadores que articula esta *cuarta rama* del gobierno.

Horacio Cao y Roxana Rubins por su parte, analizan la relación entre las administraciones federales y provinciales en el marco del proceso de reforma del estado de la década del '90. Como conclusión, los autores muestran que el proceso de reforma del estado ha impactado de modo sustantivamente distinta en los aparatos administrativos federal y provinciales.

Para terminar, Juan Manuel Abal Medina y Ernesto Calvo proponen en el Capítulo 10 una agenda de investigación para integrar la literatura sobre sistemas electorales y sobre *accountability* electoral democrática. En este capítulo, los autores proponen extender los trabajos de Fereon (1999) y Feherjohn (1999) para analizar en que medida los distintos sistemas electorales pueden calibrar el voto de los ciudadanos para inducir a los representantes a actuar en beneficio de sus electores.

•••••

La edición de este libro, así como los materiales auxiliares que se distribuyen con el, son resultado del trabajo de investigación desarrollado en el área de Reforma Política del Instituto Nacional de Administración Pública. Los miembros de el equipo, Mariela Szwarcberg, Juan Pablo Micozzi y Juan Facundo Labanca colaboraron en la edición de este volumen. También agradecemos la colaboración de Julieta Suarez Cao, Flavio Fuertes y del personal de el Area de Investigación y Documentación del INAP.

