

El voto de preferencia y la Reforma Política

Ricardo A. Muñoz (h)

Magister en Derecho Administrativo (Univ. Austral)

**Docente de las Asignaturas Derecho Constitucional Económico y
Derecho Administrativo Profundizado (Univ. Nac. de Río Cuarto)**

1.- Ideas liminares

La vigencia del Estado Constitucional de Derecho enfrenta en la actualidad algunos grandes desafíos de los cuales parece depender el fortalecimiento del sistema democrático.

Sin lugar a dudas, uno de estos importantes retos consiste en la reelaboración de la representación política: es necesario reconstruir la relación entre representantes y representados para poder así hacer cada vez más democrático el sistema político. Precisamente una de las alternativas que permite paliar los defectos que presenta la representación proporcional de lista cerrada, es el voto de preferencia que otorga libertad al elector para seleccionar a los candidatos modificando la composición de las listas confeccionadas por los partidos políticos¹.

La conveniencia o no de la utilización del voto de preferencia en nuestro sistema electoral para la selección de candidaturas por listas, importa una temática cuyo debate es de una innegable actualidad (o por lo menos debería tenerla), no solo porque es un instituto que fue receptado en la reforma de la Constitución Provincial del año 2001 en su art. 78 para la elección de legisladores por distrito único, y como tal –al estar constitucionalizado- su reglamentación importa una obligación del legislador so pena de ser tildada inconstitucional por omisión, sino también porque la Comisión Consultiva de Expertos que formulo diversas propuestas para la reforma político-electoral de nuestra provincia –lo que finalmente se concretó con el dictado de senda normativa- recomendó (por mayoría de sus miembros) la derogación del voto de preferencia de la Constitución Provincial², lo que no compartimos.

Argumentan las siguientes razones teóricas y prácticas que desaconsejan su utilización: “1. *El voto de preferencia genera una dura (y muchas veces sucia) competencia entre los candidatos de un mismo partido, que afecta la coherencia, la disciplina y la unidad*

¹ BADENI, Gregorio, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo I, La Ley, Bs. As., 2004, pag. 751. Para PEREZ CORTI, el voto de preferencia resulta un accesorio de algunos sistemas proporcionales (PEREZ CORTI, José M., “Boleta única de sufragio: su implementación en Córdoba”, *La Ley Córdoba*, febrero de 2012, pag. 1).

² Comisión Consultiva de Expertos, *Así no va más. Diagnostico y propuesta de reforma político electoral de la Provincia de Córdoba*, Editorial Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 2008, pag. 162 y 163. Opinan a favor de este punto 5 de sus miembros: Claudia Laub, Mario Riorda, Carolina Scotto, Rafael Velazco y Daniel Zovatto. Jorge Gentile y Ramón Yanzi Ferreira se expiden con propuestas y opiniones personales.

de las organizaciones políticas. Este nivel de competencia interna puede llegar a convertirse en una verdadera batalla electoral de todos contra todos al interior de los partidos políticos.

2. Puede anular los resultados de las elecciones internas de los partidos políticos, alterando el orden de los candidatos o candidatas establecidos mediante esos procesos.

3. Es generalmente desfavorable para una implementación adecuada de las cuotas de género, porque altera el orden establecido en las listas.

4. Debilita a los partidos organizados y favorece a los movimientos independientes, fortaleciendo la personalización de la figura de los candidatos.

5. En cuanto a los gastos de campaña, debe señalarse que el voto de preferencia incrementa considerablemente el costo de las elecciones, porque además de los gastos en que incurren los partidos, también están los gastos efectuados individualmente por los candidatos.

6. De igual forma, en relación con la campaña, la profusión de “minicampañas” dentro de cada partido, genera un ambiente de confusión, desorden y atosigamiento ante el electorado.

7. Durante el escrutinio en las mesas de votación, la necesidad de computar el voto de preferencia conlleva el riesgo de prolongar el escrutinio, dando margen a un aumento significativo de votos y de actas anuladas, lo que también genera retrasos en el proceso de cómputo oficial. Estos retrasos pueden llegar a generar un ambiente de sospecha, favoreciendo las denuncias de irregularidades y fraude, y generando, en última instancia, un clima de inestabilidad política que afecta al sistema en sí.

8. En relación con los analfabetos y personas con capacidades especiales, es discriminatorio, ya que requiere la adopción de métodos formales que puedan subsanar el desconocimiento de la lectoescritura, tales como fotos, logos, colores, etc., que puedan ser asimilables de forma uniforme, clara y sencilla por este tipo de elector.

9. Como consecuencia de lo anterior, y debido a la complejidad para el elector, los gastos de pedagogía electoral por parte de los organismos electorales competentes aumentan considerablemente debido a la necesidad de llevar adelante campañas de instrucción sobre cómo utilizar adecuadamente el voto de preferencia”.

En cambio, otros de sus integrantes (en minoría) comprenden la virtualidad del instituto y la necesidad de su reglamentación ya que “la constitución provincial suprime las llamadas listas sabanas o bloqueadas, para personalizar más la representación y evitar el monopolio de las cúpulas de los partidos en la conformación de la listas de candidatos”, aunque se advierte –de lege ferenda- que “debe evitarse poner pisos excesivamente altos, o utilizar una forma de manifestar la preferencia que pueda dejar dudas respecto del secreto del voto, como ocurre en la Municipalidad de Córdoba en que se le exige al que vota que escriba el nombre del candidato preferido. Estos defectos de la reglamentación, sumados a la falta de difusión, han hecho que el

voto de preferencia no sea utilizado en las últimas elecciones por los electores de la Municipalidad de Córdoba y de Villa María”³.

Pese a la plena vigencia de la norma constitucional que incorpora el voto de preferencia para la lista de legisladores de distrito único⁴, el Poder Legislativo derogó “de facto” dicha herramienta electoral al omitir reglamentarlo después de más de 11 años, incluso, a instancias de la reciente reforma político-electoral (lo que hubiera sido una gran oportunidad para ello), contribuyendo después a dicha anomalía el Tribunal Electoral al no agregar un tramo en la boleta única para que el elector pueda marcar sus preferencias⁵, como acaba de disponerlo la ordenanza municipal de Córdoba que estableció la boleta única”⁶.

Con la propuesta de la plena utilización del voto de preferencia que planteamos, buscamos mayor participación, mayor democratización, mayor transparencia y mayor control, en fin, el restablecimiento de la confianza en el sistema electoral con el propósito de poder alcanzar el objetivo de revalorización social del régimen democrático republicano.

2.- Las modificaciones de los Regímenes Políticos en el constitucionalismo actual

Las múltiples expresiones del constitucionalismo decimonónico revelan que en el afán de sus protagonistas campeaba la idea de hacer “todo por el pueblo y para el pueblo pero sin el pueblo”. En este tiempo, el punto de equilibrio que supone todo sistema constitucional estaba situado más cerca del “liber” que del “demos”⁷. Y son numerosos los ejemplos que se encuentran en los textos: elecciones de segundo grado o indirectas, voto calificado, etc.

En cambio, las modificaciones constitucionales dadas del siglo XX, quizás por el fracaso político y los procesos autoritarios que sufrió América Latina, o quizás por las crisis económicas y sociales padecidas por los pueblos más postergados, indican que el punto de equilibrio se ha trasladado hacia el demos⁸. Así, las diversas técnicas adoptadas por los sistemas constitucionales dan testimonio del cambio: predominio de las elecciones internas y abandono progresivo de las elecciones de segundo grado, institutos de democracia semidirecta, audiencias públicas, etc.

³ Opinión personal del Dr. Jorge Gentile, en Comisión Consultiva de Expertos, *Así no va más. Diagnóstico y propuesta de reforma político electoral de la Provincia de Córdoba*, Editorial Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 2008, pag. 189.

⁴ Constitución de Córdoba, art. 78, *in fine*: “Para esta lista de candidatos a legisladores de distrito único se establece el voto de preferencia, conforme a la ley que reglamente su ejercicio”.

⁵ GENTILE, Jorge, “El Voto de Preferencia. La Ley de Hierro de la Oligarquía”, publicado en www.profesorgentile.com.ar.

⁶ Carta Orgánica de la Ciudad de Córdoba, art. 133: “El elector puede alterar el orden de los candidatos titulares indicando su preferencia en las listas partidarias de Convencionales y Concejales, quedando excluidos los candidatos a Intendente y a Viceintendente que resulten electos”.

⁷ VANOSSI, Reinaldo, “Otra vez la cuestión electoral: hacia el voto de preferencia”, La Ley 1998-E- 912.

⁸ VANOSSI, Reinaldo, ob. cit., pag. 912.

3.- Los sistemas electorales en la Argentina

Para comenzar, en un primer punto, debemos conceptualizar a los sistemas electorales dentro del cual se ubica –en una relación de género/especie- el sistema de lista semi-cerrada (o semi- abierta) más conocida como voto de preferencia. Se ha dicho que los sistemas electorales son el conjunto de reglas, medios y procedimientos mediante los cuales, en virtud de un voto ciudadano, la voluntad del pueblo se transforma en órgano de gobiernos o de representación política⁹.

Cada Estado democrático y pluralista requiere de un sistema electoral que sea adecuado a sus equilibrios. Este se presenta como una variable de los partidos políticos; y ambos se traducen como herramientas fundamentales para el análisis de los regímenes políticos que se estructuran en función de las fuerzas sociales.

No debe exagerarse la importancia teórica de los regímenes electorales, ya que no existe sistema electoral neutral toda vez que –aunque no sea el efecto buscado- todos tienen la finalidad o el defecto de favorecer a un grupo o perjudicar a otro; tampoco existe un régimen electoral infalible ya que a veces se alcanzan resultados totalmente opuestos a los buscados por el legislador; ni un sistema permanente pues son siempre coyunturales y se adaptan a los procesos políticos y la realidad que les da sentido.

En Argentina hemos experimentado casi la totalidad de los sistemas electorales que el Derecho Comparado nos muestra. Veamos.

El sistema de lista completa se implantó en el país por intermedio de la ley 140 de 1857 (que es la primera ley de elecciones). Tuvo vigencia desde 1857 hasta 1902 y desde 1904 hasta 1912. A su vez, el voto uninominal por circunscripciones se estableció entre nosotros en dos periodos para la elección de diputados nacionales a través de la ley 4161 de 1904 que rigió hasta 1904, y por la ley 14032 de 1951 finalmente derogada en 1954. El denominado sistema de lista incompleta fue implementado por la recordada ley Sáenz Peña (8871 de 1912) hasta 1949 y después desde el año 1958 a 1962.

El sistema electoral de representación proporcional, particularmente el sistema proporcional D'Hondt (como una especie de aquel), fue practicado en las elecciones de Convencionales Constituyentes de 1957 y en las elecciones de diputados nacionales en 1963, 1965 y 1973. Actualmente lo prevé El Código Electoral Nacional vigente para las elecciones de diputados nacionales.

4.- Que es el voto de preferencia?

Uno de los elementos de los sistemas electorales son las candidaturas. Estas pueden presentarse de dos formas: las candidaturas personales y por listas. En las primeras, los votos se computan a favor de ciudadano por el cual el votante ha emitido el sufragio. Y en las segundas, los votos obtenidos se asignan al conjunto de candidatos que la integran. Entre las candidaturas por listas se pueden encontrar distintas formas, aunque

⁹ PEDICONE DE VALLS, María, *Derecho Electoral*, Ediciones La Rocca, Buenos Aires, 2001, pag. 105.

a los efectos de la temática que abordamos nos interesa destacar principalmente tres tipos:

1.- Lista cerrada y bloqueada: El elector solo puede votar por la lista tal como se la presenta, no pudiendo hacer modificaciones ni a los candidatos ni al orden en el que estos figuran. Además, esto implica un monopolio de los partidos políticos en la presentación de candidatos, a los cuales queda sometido el elector.

2.- Lista cerrada y no bloqueada (semi-abierta): El elector puede variar el orden de los candidatos que se presentan y/o tachar algunos nombres.

3.- Listas abiertas: Por último en las listas abiertas, el elector puede modificar el orden de los candidatos, combinar diversos candidatos de listas distintas, o inclusive introducir nuevos nombres. Aquí sí cabe la posibilidad de la propuesta de candidatos sin el aval de algún partido político.

Cada una de estas diferentes formas de listas y votación otorgan al elector mayor o menor influencia en la selección de los candidatos. Veamos:

1.- La lista cerrada y bloqueada hace a los diputados más dependientes de sus partidos.

2.- En cambio en la lista cerrada y no bloqueada, mediante la preferencia, los organismos partidarios se limitan a estructurar la decisión. El diputado sabe que tiene no solo el respaldo de su partido, sino también el apoyo personal y político de los electores. En consecuencia se siente menos dependiente de su partido.

3.- Por último, la lista abierta permite al elector pasar por encima de las fronteras partidarias y configurar su propia lista. La lista elaborada por el partido representa solo una propuesta.

En un sentido diverso, ARMAGNAGUE explica que existen tres modos de alterar las listas en materia de candidaturas: el “*panachage*”, el voto preferencial y las listas abiertas. En el primer supuesto, el elector elige candidatos de distintas listas. El voto preferencial es aquel que se presenta cuando el elector marca la preferencia por uno o varios candidatos de la misma lista alternándola. Y por último, las listas abiertas implican la posibilidad que el elector “tache” o “agregue” otros nombres que ha dispuesto el partido en la boleta del sufragio¹⁰.

Es en la lista cerrada y no bloqueada en donde se advierte el procedimiento de voto de preferencia. Por medio de este sistema, el elector puede establecer su propio orden de sucesión o prevalencia -que es aquel en que le gustaría ver elegidos los candidatos- que permite a los votantes, en el orden de sus preferencias, hacer un “ranking” o selección de candidatos¹¹. En otras palabras: el electorado tiene una suerte de doble voto: uno obligatorio por la lista y otro facultativo que expresa una o más preferencias, contribuyendo de ese modo a determinar el orden de la lista¹².

¹⁰ ARMAGNAGUE, Juan Fernando, *Derecho Electoral y Parlamentario Argentino y Latinoamericano*, Lerner Editora, Córdoba, 2010, pag. 83.

¹¹ Debemos aclarar que obviamente este sistema solo funciona en sistemas proporcionales en distritos con varios representantes.

¹² MORTATI, Costantino, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, citado por FERNANDEZ, Gonzalo, “El sistema electoral en la constitución de Córdoba. A propósito del Sistema Mixto y del voto de preferencia”, en MUÑOZ, Ricardo (compilador), *Crisis de Representación y Reforma Política*,

Según los casos, la legislación establece que el elector modifique el orden de todos los postulantes de la lista, de algunos o de uno solo de ellos, y a su vez establece distintas formas de cambiar el orden de los candidatos, ya sea en forma positiva –señalando una preferencia- o negativa –con una tacha o borrativa-¹³.

En el orden nacional, en la actualidad este sistema no está regulado¹⁴. En el ámbito provincial lo tenemos estipulado en Tierra del Fuego¹⁵ y en Córdoba (Art. 78 *in fine* Constitución de Córdoba), aunque –como se dijera- en esta última provincia aún no está reglamentado¹⁶.

Contrariamente varias constituciones provinciales, a diferencia de la de Córdoba, excluye el voto de preferencia, disponiendo que “*corresponde adjudicar los cargos de diputados respetando el orden de colocación de los candidatos en las listas oficializadas por el Tribunal Electoral*” (Chaco, art. 90, inc. 6º; Corrientes, art. 36, inc. 4º; Chubut, art. 124; La Rioja, art. 87; Misiones, art. 48, inc. 6). Advierte BARRERA BUTELER que “*en el trasfondo de esas disposiciones la reacción de algunas dirigencias partidarias, que no se resignan a perder el manejo absoluto del reparto de cargos públicos. Es otra manifestación más del fenómeno denominado partidocracia*”¹⁷.

En la órbita municipal, además, el más fiel ejemplo de regulación es en la Ciudad de Córdoba¹⁸.

Universidad Nacional de Río Cuarto, C.E.P.R.I., Río Cuarto, 2003, pag. 93; artículo publicado también en GENTILE, Jorge Horacio, *La reforma política en Córdoba*, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Córdoba, 2005, pag. 69 y ss.

¹³ CHIACCHERA CASTRO, Paulina, *Sistema electoral y minorías parlamentarias. La legislatura de la Provincia de Córdoba 2001/2003*, Maestría en Partidos Políticos, Universidad Nacional de Córdoba, Centro de Estudios Avanzados, Córdoba, 2007, pag. 71.

¹⁴ En nuestro país, el único antecedente a nivel nacional lo encontramos con la Ley Sáenz Peña (Ley 8.871)

¹⁵ Ley Provincial 406 modificadora del Código Electoral de dicha provincia (Ley N° 201)

¹⁶ Cabe destacar que en el ámbito nacional se han presentado varios proyectos al respecto, tales como los iniciados por el Dip. Pereira (P. N. 5369/97) y por el bloque justicialista a fines del año 2001 (P.N. 1237). Y en el orden provincial, se destacan el del legislador Karl (U.C.R.) y del Bloque de Unión por Córdoba. Profundizar en CHIACCHERA CASTRO, Paulina, ob. cit., nota al pie de pag. n° 101.

¹⁷ BARRERA BUTELER, Guillermo, “Derechos políticos”, en HERNANDEZ, Antonio María y BARRERA BUTELER, Guillermo (coordinadores), *Derecho Público Provincial*, Abeledo- Perrot, Bs. As., 2011, pag. 323 y ss., en part. pag. 341.

¹⁸ Código Electoral Municipal (Ord. 10.077): “*Art. 32. Del voto de Preferencia. EL elector puede alterar el orden de los candidatos titulares, indicando su preferencia, en las listas partidarias de Convencionales y Concejales. Art. 33º. Procedimiento. El elector al sufragar podrá expresar su preferencia por tres (3) candidatos a Concejales titulares como máximo, dentro de la opción electoral que haya marcado, en la columna de voto de preferencia de la Boleta Única de Sufragio. El voto de preferencia se ejerce transcribiendo los números que originalmente les correspondieron a los candidatos a Concejales en la lista oficializada, en los casilleros que estarán preimpresos con los números 1, 2, y 3 en la columna titulada “Voto de Preferencia”. El orden de los casilleros determinará la jerarquía de la preferencia. Si el elector realizare más de tres (3) preferencias, o las*

Este instituto, en la práctica, consiste en marcar en el voto o en una papeleta suministrada por la autoridad comicial, una o más preferencias entre los candidatos de una lista. Tanto en los proyectos presentados como en las leyes vigentes se establecen limitaciones en cuanto a las tachas y preferencias que se pueden hacer y además se establece un umbral mínimo (porcentaje mínimo del padrón) para que se pueda aplicar tal instituto. Creemos que la esencia del instituto es alterar todas las candidaturas titulares de la lista partidaria por lo que no hay razón lógica que explique una restricción al respecto. Limitar el mínimo de preferencia o de tachas por medio de la reglamentación o establecer un mínimo de votos para su validez, resulta arbitrario y antojadizo, lo que convierte al sistema en una mera apariencia de la capacidad seleccionadora del elector¹⁹.

En el Derecho Electoral Comparado dicho procedimiento de votación se aplica con diversas variantes en los países de Luxemburgo, Republica de Irlanda, Bélgica, Dinamarca, Suecia y Noruega. Es de destacar el sistema italiano (vigente hasta el año 1993), en donde el votante dispone de tres o cuatro votos de preferencia según el tamaño de su distrito electoral, adjudicándose los cargos de cada lista a los candidatos de la misma que más preferencias hayan alcanzado.

Tenemos para nosotros, lo que justifica además el instituto, que el sujeto representado debe tener posibilidad (y el derecho) de seleccionar y escoger las personas de sus representantes sin tener que limitarse a aceptar y rechazar en bloque la lista que le presente un partido.

En el caso de las listas cerradas o bloqueadas, en cambio, el ciudadano pierde en realidad el derecho a elegir a su propio representante; se adhiere a un partido, a un programa más que a un candidato determinado²⁰. Al igual que VANOSI, proponemos sacar al votante de la pasividad y llevarlo a la participación, contribuyendo al mismo tiempo a la educación política del pueblo, puesto que se lo dota de una mayor responsabilidad²¹.

En otro orden de ideas, la faz sustantiva del voto de preferencia consiste en la necesidad de combinar adecuadamente los valores en juego que discurren sobre las dos ideas fuerza que funda todo sistema electoral: por un lado la legitimidad, mediante la presentación de las minorías para realizar el correspondiente control y preparar la alternancia y, por el otro, la eficacia, asegurando el derecho de gobernar. Esto es, precisamente lo que se busca, en nuestra opinión, con la introducción de estos regímenes electorales en los sistemas políticos actuales.

Similares consecuencias se tendrían con respecto al régimen de partidos políticos, que además tendrían su correlato en el electorado. Un partido político que no sea capaz de orientar sus bases, en la que no haya una comunidad de valores, un partido que no sea

realizadas no fueran claras y precisas, sólo se computará el voto de la lista partidaria y se considerará no realizado el voto de preferencia”.

¹⁹ FERNANDEZ, Gonzalo, ob. cit. pag. 90.

²⁰ PEDICONE DE VALLS, María, ob. cit., pag. 133.

²¹ VANOSI, Reinaldo, ob. cit. pag. 917.

fuertemente ideológico, corre el riesgo de fragmentarse permanentemente²². Al mismo tiempo, un partido excesivamente ideológico tiene escasas posibilidades de éxito, en otros términos están obligados a ser plurales²³. Con las listas abiertas se podría encontrarse un equilibrio entre estos dos principios.

Y por último, con respecto al electorado, el voto de preferencia permite una mayor participación captando las simpatías del votante permitiendo también una emisión más flexible del sufragio, pero a su vez, es a través de él que se encuentran respuestas convergentes a las necesidades del electorado mediante una adecuada gestión de poder. En fin, los objetivos que se buscan con estos procedimientos es sacar al votante de la pasividad, incentivar su educación política, responder a sus demandas ideológicas sin comprometer la gobernabilidad y por último llevarlo a una efectiva participación democrática con su consecuente responsabilidad política.

5.- El voto: obligación y/o derecho

La literatura de Derecho Electoral y de las Ciencias Políticas debate si el voto (en general) es un derecho o una obligación. Para una corriente de opinión el voto deberá ser libre, excluyendo toda coacción del proceso electoral. Por ello, todas las constituciones de la Unión Europea en general consideran al voto como un derecho; las únicas excepciones son las Constituciones de Austria, Grecia, Bélgica y Portugal que consideran al voto como obligación. En cambio, la obligatoriedad del voto está presente en casi la totalidad de los ordenamientos de Latinoamérica, y en muchos de ellos -como en nuestro país- se define al voto como un derecho-deber (Art. 37 C.N. y Art. 12 y 14 del Código Electoral).

En este marco conceptual, consideramos que las listas no bloqueadas liberan al electorado de la carga que significa el voto entendido como obligación, ya que este sistema genera más participación y elimina –en consecuencia- el abstencionismo electoral. En otras palabras: el voto de preferencia incentiva la concurrencia a las urnas pues como dice Dieter Nohlen “*los sistemas electorales orientan las actitudes y los resultados electorales*”²⁴. De allí que el voto de preferencia, se erige como la más acabada manifestación de libertad política: el derecho al sufragio.

Desde otro punto de vista, la modalidad de voto preferencial puede ser incorporada por el sistema electoral como un derecho del electorado o como una obligación. Cuando se lo considera como un derecho, el votante puede usar tal facultad o renunciar a ella. Si renuncia a ella y no expresa preferencias, se suele presumir que el elector ha aceptado

²² MUSTAPIC, María Marta, La ‘Borratina’ en AZNAR, Luis y BOSCHI, Mercedes (compiladores), *Los sistemas electorales. Sus consecuencias Políticas y partidarias.*, Ed. FUCADE, Bs. As., 1990, pag. 63 y ss. (en part. pag. 65).

²³ MUSTAPIC, María Marta, ob. cit. pag. 65.

²⁴ NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

implícitamente el orden de candidatos establecido por el partido o formación política que las representa²⁵.

6.- El voto de preferencia y la implementación de nuevas tecnologías

Los principales detractores de la posible regulación del voto de preferencia aducen en contra de su reglamentación los inconvenientes técnicos de su implementación, ya que se deberán modificar las boletas electorales y además las problemáticas que se podrían generar con respecto a los cómputos en los escrutinios finales.

En cuanto al escrutinio, éste no parece muy dificultoso. *“se procede en primer lugar a efectuar el recuento de los sufragios, según el número de lista. De este modo, aplicando el método de conversión de votos en escaños que establezca la ley (como por ejemplo: el sistema D’Hondt) se determina cuántos escaños obtiene cada partido o alianza. En segundo lugar, se procede al recuento de las preferencias para cada lista. La nómina de representantes que efectivamente alcancen una banca, se determina de acuerdo a las preferencias que en términos individuales cada candidato obtuvo por parte del electorado”*²⁶.

Además, a raíz de los cambios tecnológicos, se ha producido una ola de innovación en materia electoral, toda vez que no hay país en el mundo que no haya implementado (o este por hacerlo) el sufragio y el escrutinio electrónico. En el sistema comparado se nos presentan las experiencias en Brasil, Arizona (Estados Unidos), España, Australia, etc. En nuestro país tuvo lugar un simulacro de votación electrónica en Mendoza en 1999 y en diversos municipios. Además, se han presentado tanto en el orden nacional, provincial como municipal innumerables proyectos de reformas a los códigos electorales para incorporar estos sistemas.

Para VANOSSI, ninguno de los mecanismos de voto de preferencia origina dificultades ni complicaciones insuperables en la etapa de aplicación concreta; y la realización práctica del escrutinio se ve facilitada en la actualidad por la progresiva incorporación de medios mecánicos y electrónicos.²⁷

7.- El financiamiento de las campañas electorales

Otros de los motivos por los cuales se fundamenta el rechazo del instituto estriban que con el voto de preferencia lo único que se consigue es favorecer a los candidatos con buen respaldo económico, capaces de mantener una campaña sostenida²⁸, con el consiguiente desarrollo del clientelismo político, el aumento de la dependencia al aparato político partidario, etc.

No creemos que tal afirmación sea un argumento valedero para desestimar este procedimiento de votación.

²⁵ VALLES, Joseph y BOSCH, Agusti, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, pag. 111.

²⁶ CREVARI, Esteban Luis, “Aportes para la reforma política. El voto de preferencia”, publicado en www.griseldatessi.com.

²⁷ VANOSSI, Reinaldo, ob. cit. pag. 917.

²⁸ NOHLEN, Dieter, ob. cit., pag. 277.

En realidad, la problemática del financiamiento económico de las campañas electorales, motivó el replanteo de todos los sistemas electorales del mundo y no éste en particular. Por otro lado, para que haya libertad política en el proceso electoral, se tiene que asegurar la igualdad de oportunidades entre los partidos que compiten en la contienda; y esto se logra mediante normas que prohíban los desequilibrios económicos provocados por medio de ayuda desproporcionada, que obliguen a investigar las fuentes financieras para garantizar su ilicitud, que permitan solo el financiamiento estatal (art. 38 C.N.), entre muchas otras cuestiones.

En conexión con aquello, otra crítica se vincula con la fuerte ingerencia mediática que se desprende de la aplicación de un dispositivo de esta naturaleza. Es posible argüir que todo aquel candidato que cuente con alternativas abundantes de amplificar su imagen o programa a través del “aporte” de los medios de comunicación, estarían en mejores condiciones potenciales para resultar beneficiados con el voto de preferencia masivo. *“Sin embargo, aunque dicho factor puede hacerse presente, el mismo no alcanzaría una magnitud tal como para ubicar al sistema de partidos en un contexto de pura fragmentación o debilidad. Porque la potestad para el articulado de las listas de candidatos sigue recayendo en los partidos políticos a través del veredicto de sus afiliados en elecciones internas”*²⁹.

8.- El voto de preferencia y los partidos políticos

Es menester analizar cuál es la implicancia que el voto de preferencia pudiera tener en nuestro régimen de partidos políticos, habida cuenta que estos se erigen como los actores políticos más importantes en nuestro sistema político.

En el marco de la democracia pluralista, los partidos políticos constituyen piezas fundamentales en cuanto a las funciones que cumplen en nuestra vida institucional ya que se constituyen como estructuras de intermediación entre la sociedad y el Estado, son orientadores de la opinión pública, contribuyen a la formación de la voluntad política del pueblo siendo su principal objeto la participación en la vida política del estado mediante la postulación de candidatos con la legítima e inocultable aspiración de influir en las decisiones del orden público. Son entes auxiliares del Estado y vehículos indispensables para el ejercicio de los derechos políticos.

Por sus principales roles, éstas instituciones estas exigidas a cumplir una serie de deberes mínimos con respecto a la sociedad que las genera y alimenta: a) tener una cosmovisión o doctrina que los diferencie de los demás grupos, cuyas respuestas son siempre sectoriales y no integrales; b) crear una opinión que los diferencie con las facciones y con ocasionales detentadores del poder político.

Dentro de este contexto, la posibilidad del electorado de expresar mediante el voto el orden de preferencia de los candidatos producirá -en nuestra opinión- tanto en las candidaturas, como en los partidos en sí mismos, los siguientes efectos:

²⁹ CREVARI, Esteban Luis, “Aportes para la reforma política. El voto de preferencia”, publicado en www.griseldatessi.com.

- 1.- En primer lugar, el voto de preferencia reduce el principal efecto negativo de los sistemas electorales cual es la fragmentación abusiva de los partidos políticos.
- 2.- En segundo lugar, aumenta el grado de democratización y participación interna partidaria. El voto de preferencia obliga a la cúpula partidaria a conformar las listas de acuerdo a las apetencias no solo de los afiliados sino de la sociedad toda. Esto hace que aumente la competitividad interna saliendo el partido, por tal razón, fortalecido para las elecciones³⁰.
- 3.- Produce una oxigenación de los referentes partidarios. El voto de preferencia contribuye al recambio de las candidaturas.
- 4.- Las listas no cerradas someten a un examen más estricto a los candidatos a elegir y por ello mejora la calidad de los funcionarios elegidos.
- 5.- Además, con este sistema, todos los candidatos de la lista tendrán las mismas posibilidades en las elecciones, evitando los recelos internos que se puedan producir.
- 6.- Permite mayor control sobre los partidos, al darle al electorado un recurso adicional para reivindicar a los candidatos que gozan de mayor representatividad.
- 7.- El voto de preferencia disminuye la distancia ideológica insatisfecha. Este sistema genera una vuelta a la doctrina partidaria, ya que el voto del electorado se dirigirá al candidato que mejor represente sus ideas políticas, y no lo hará por su pertenencia a una estructura o aparato partidario.
- 8.- Pero además, paradójicamente y sin ser una contradicción, la posibilidad de alternativas en el orden de las listas, posibilitara el mantenimiento de la identidad ideológica partidaria en el caso de alianzas y las sumatorias de voto.

Esteban CREVARI, en un estudio orientado principalmente a la utilización del sistema del voto de preferencia en la elección de los integrantes de Juntas Comunes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, señala como ventajas del voto preferencial las siguientes:

- “1. Se garantizaría que aquel que presida cada Junta Comunal surge de la decisión misma del electorado, a partir de un correctivo social.*
- 2. El electorado tendría un recurso adicional para reivindicar a candidatos que gocen de mayor representatividad y que no necesariamente hayan logrado un lugar destacado en la nómina de su partido. Por contraste; aquellos que eventualmente tuviesen un mayor control de ciertas estructuras partidarias pero que no gozaran de un buen predicamento, podrían resultar desplazados de la nómina.*
- 3. Por consecuencia de los puntos anteriores, cada partido o alianza se encontraría ante el imperativo implícito de designar a aquellos candidatos considerados como de mayor predicamento o consenso.*
- 4. El criterio convencional; es decir, aquel que establece que el orden de cada nómina es el que rige el acceso de los candidatos, tiene como limitación el hecho de que*

³⁰ El voto de preferencia “obligará a todos los candidatos, cualquiera sea su ubicación en la lista a hacer campaña, ha hacerse conocer y a tomar un compromiso personal con el votante” (GENTILE, Jorge Horacio, *La reforma política en Córdoba*, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Córdoba, 2005, pag. 58).

aquellos candidatos que ocasionalmente se encuentren en lugares inferiores de la lista, poseen chances exiguas de resultar electos.

Su rol es simplemente formal, y en caso de ser candidatos que gocen de fuerte reputación, tendrían como misión, simplemente, contribuir a traccionar votos para su lista. Con el voto preferencial, los siete cargos en disputa adquieren una relevancia prácticamente equivalente, debido a que el electorado es el que en última instancia posee la potestad de reordenar las nóminas de candidatos. De este modo, tanto el primero como el séptimo de cada nómina tendrán posibilidades de resultar electos.

5. Se podría minimizar el conflicto que surja de aplicar los correctivos correspondientes para el resguardo del cupo femenino, a partir de establecer en las listas que logren cargos de representación un proceso de intercalación de candidatos y candidatas tal como lo determine la reglamentación vigente del cupo.

6. Los resultados surgidos de las elecciones internas de los partidos, adquirirían un carácter menos imperativo, con lo cual un candidato que obtuviese un cargo por minoría en una interna cerrada puede resultar mayoritariamente preferido en las elecciones generales.

7. Si bien el voto preferencial puede modificar sustancialmente el orden de una nómina, el carácter opcional del mismo lo convierte en un recurso no necesariamente utilizado por todo el electorado (se calcula que sólo un 30% del electorado hace uso de la preferencia), con lo cual se despeja la hipótesis de que las asimetrías electorales de cada zona dentro de una Comuna, provoquen de un modo automático que los más preferidos sean de una zona en particular y consecuentemente presidan la Comuna de un modo permanente.

8. Como consecuencia del punto anterior, cada candidato se verá forzado a mantener un contacto directo con todo el electorado de la Comuna, a fin de lograr la mayor cantidad de preferencias posibles.

9. El voto preferencial no vulnera al artículo 62° de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, ya que no puede ser considerado como un voto alternativo. En efecto; el voto alternativo es aquel que deviene de procedimientos electorales donde los electores optan por listas que dependen de un orden jerárquico mayor y en este sentido pueden resultar objeto de una transferencia del sufragio, como es el caso de la ley de lemas. El voto preferencial, habilita un factor correctivo sobre la nómina de cada partido, pero es la única lista oficializada de cada partido o alianza la que determina la cantidad de miembros que efectivamente obtienen escaños.

10. Si bien los puntos 2 y 3 parecerían estar relacionados con la estructuración de partidos débiles, a partir de que el último nivel de decisión política se desplaza al electorado, considero que -inversamente- dichos postulados contribuirían al fortalecimiento de las estructuras partidarias. En muchas ocasiones, el centro gravitacional de la decisión política suele estar monopolizado por jefes territoriales que, utilizando niveles de valoración corporativos, manipulan el acceso a ciertos espacios de representación a modo de bastiones personales prácticamente inexpugnables, o del mismo modo, "premiando" a ciertos seguidores con lugares en las listas que de por sí poseen las mayores chances de acceso, a cambio de que éstos

garanticen adhesión incondicional a una estrategia de acumulación política de neto corte personalista. El voto preferencial, de este modo, constituye una forma relativa de control social que minimiza el uso discrecional de las estructuras electorales”³¹.

9.- La confección de las listas de candidatos

Lamentablemente ya es una costumbre de la práctica política argentina que el armado de las listas de candidatos esté a cargo de la cúpula partidaria o del ‘jefe de partido’ (que en nuestro sistema casi siempre es el Intendente, Gobernador o Presidente). Esta circunstancia, en nuestro entender, en primer lugar lleva a la ruptura del pluralismo, y, en segundo lugar esta actitud carece de una respetable calidad institucional por la violación al régimen electoral y a la división de poderes. En este sentido, la realidad demuestra que la confección de lista se asemeja a un acto de gobierno con un plebiscito posterior que lo aprueba. En los hechos, la elección de los candidatos parecería que fuere función del Presidente de la Nación que deberá ser ratificado formalmente por el electorado.

Esta práctica nefasta de la política argentina, podría empezar a cesar con la implementación del voto de preferencia a los efectos que – de tal forma- el electorado comience a “seleccionar” como así también a “elegir” a nuestros representantes.

10.- El voto de preferencia y las elecciones internas

Los partidos pueden adoptar distintos mecanismos para definir cuáles serán los candidatos que llevaran como propios el acto eleccionario. Uno de ello es la nominación hecha por autoridades partidarias sin la participación de los afiliados. Esto da lugar a las oligarquías del partido o delfinatos.

Más democráticas es la decisión de llevar a cabo elecciones primarias que consisten en realizar una primera elección interna para la proclamación del candidato del partido. A su vez hay dos modalidades de elecciones internas: cerradas en las que solo participan los afiliados del partido, o abiertas, en las que pueden tomar parte ciudadanos no afiliados al partido, siempre que no lo están en otro.

En este sentido, el voto de preferencia concurre, junto a las elecciones internas, en la principal herramienta para la mayor participación ciudadana en la conformación de las listas de candidatos. El voto de preferencia surge como una suerte de segundas elecciones internas ya dentro de las elecciones generales. En consecuencia, si el sistema electoral no permite el voto de preferencia o este sistema es deficitario, los partidos se deberán ver obligados llevar a cabo, para la eficiencia democrática y participativa del régimen político, elecciones internas abiertas y simultáneas.

11.- El fracaso en nuestro país. Algunos casos de implementación

Pese que la doctrina no lo ha expresado, la principal causa del fracaso del instituto en nuestro país ha sido el desconocimiento del régimen electoral en general y el voto de

³¹ CREVARI, Esteban Luis, “Aportes para la reforma política. El voto de preferencia”, publicado en www.griseldatessio.com.

preferencia en particular por parte del electorado, sazonado con la falta de interés del mismo en informarse al respecto.

Es ejemplificativo en este sentido lo sucedido en las elecciones municipales del año 1999 y 2003 de la Ciudad de Córdoba. Recordemos que el Código Electoral de esa ciudad expresa que deberán tomarse en cuenta a los fines del escrutinio los candidatos que hayan sido preferidos en más del tres por ciento (3%) del total de votos válidos emitidos en los comicios; suma que parecería ser demasiado excesiva.

En la elección del año 1999 el escrutinio definitivo señala que han sido emitidos 639.551 votos, lo cual permite establecer un mínimo de 19.186 votos para la viabilidad del instituto. Lo asombroso es que el partido que más votos de preferencia alcanzó fue la Unión Cívica Radical, con tan solo 2.517 votos. Pero esto no es todo. En elecciones del año 2003 el acatamiento, por desgracia, fue muchísimo menor. Se necesitaban 19.487 votos de preferencias de los 649.598 votos válidamente emitidos para modificar el orden de preferencias de los candidatos dados en las listas. El partido que obtuvo más voto fue el Partido Nuevo con 33 sufragios, y partidos de los denominados tradicionales en Córdoba obtuvieron solamente 6 votos como el Partido Justicialista³².

Y finalmente, cabe subrayar que en la elección municipal del año 2011, 25.468 electores utilizaron el voto de preferencia³³, un “uso record” en relación a otras elecciones, aunque todavía no se pudo superar el umbral mínimo del 3% establecido en la normativa³⁴.

María Marta MUSTAPIC, refiriéndose a la ley Sáenz Peña, expresa que las posibilidades que da esta ley no son las más conocidas y *“una de las razones es que este derecho no fue difundido entre los ciudadanos porque conspiraba contra aquellos que naturalmente deberían haber llevado a cabo una campaña de este tipo, los partidos”*³⁵. Además, en esos tiempos, buena parte de los partidos políticos, para evitar los efectos de la “borratina”, incluyeron en sus cartas orgánicas disposiciones que obligaban a renunciar a aquellos candidatos que hubieran obtenido en el escrutinio una mejor posición que el orden establecido en la lista partidaria³⁶.

Una de las principales funciones de los partidos políticos es ser orientador de la opinión pública, esto es: constituirse (junto al Estado y las entidades no gubernamentales) en educadores de la conciencia cívica del electorado. La opinión pública, entendida como el modo colectivo de sentir y pensar de un grupo más o menos grande de personas, con respecto a un hecho determinado de interés público, se erige (como actor político y social que es) como fuente de autoridad y de poder político, y al

³² Datos que surgen de las actas de la Junta Electoral Municipal de la Ciudad de Córdoba tanto de las elecciones del año 1999 como del año 2003 que resuelven mantener el orden establecidos en las listas oficializadas de candidatos.

³³ Consultar en <http://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/25-mil-personas-usaron-voto-preferencia>.

³⁴ Ver <http://www.pais24.com/index.php?go=n&id=155494>.

³⁵ MUSTAPIC, María Marta, ob. cit., pag. 63 y 64.

³⁶ MUSTAPIC, María Marta, ob. cit., pag. 65.

mismo tiempo como medio de limitación de este último³⁷. Es por eso que ante ella los partidos políticos pondrán en consideración la plataforma política, y posteriormente, ella se manifestará en el acto electoral.

Así las cosas, los partidos políticos deberán en las campañas electorales no solo informar sobre su plataforma política sino también enseñar todo lo referente a un régimen electoral, para así poder captar la voluntad popular de la manera más real y fiel posible. Para ello, no podemos pasar por alto la función de los medios masivos de comunicación en tales campañas.

Sucede que en nuestro régimen electoral se ha encomendado a estas instituciones la tan importante función de monopolizar la presentación de las candidaturas políticas. Exclusivamente del seno de los partidos políticos saldrán los integrantes de dos de los poderes del Estado. Por eso el régimen jurídico deberá ser exigente con sus obligaciones. Si un partido político no cumple con la función señalada *supra* deberá ser pasible de la cancelación de la inscripción del partido en el registro y la pérdida del reconocimiento de la personería jurídica –política.

En resumen, todo proceso electoral implica no solo las garantías destinadas a una adecuada emisión del sufragio, sino también al acceso a la información apropiada a los efectos de estar en condiciones de poder llevar una selección digna y responsable. Esto hace, en fin, a la plena libertad política de los ciudadanos.

12.- A guisa de colofón

El voto de preferencia constituye un parámetro de equilibrio entre los valores más fuertes de los principales sistemas electorales en el mundo. Por un lado, esta posibilidad de voto personalizado, tiene como principal función recortar la brecha social que existe entre el candidato y el ciudadano electoral, lo que es propio de los sistemas mayoritarios con circunscripciones uninominales. Pero además, y por otro lado, tal función no compromete el dogma fundante de los sistemas proporcionales cual es la participación de las minorías. Por lo tanto este tipo de voto es personalizado pero a la vez es el más fiel reflejo de la voluntad popular.

Además, tal régimen, repercute favorablemente en el sistema de partidos políticos, ya que mediante esta institución tales partidos se convertirán en asociaciones más participativas, más democráticas, más transparentes para el cumplimiento de su principal función cual es la postulación de candidatos para cubrir cargos públicos electivos.

Entendemos que no existe en la actualidad sistema electoral perfecto atento a la impronta multidimensional de todo proceso político. Cualquier sistema electoral estará sindicado al fracaso si no es aplicado por hombres de buena voluntad y e interpreta en forma acabada cual es la característica de la sociedad política y cultural que desea organizar.

³⁷ PEDICONE DE VALLS, María, ob.cit. pag.192.