

El mercado político y el Sistema Electoral D'Hondt en Argentina

Ramón Frediani¹

Los textos de economía convencionales, desde el legendario y nave insignia de los cursos introductorios de Economía, *Economics*, de Paul Anthony Samuelson, que desde 1948 y hasta la 16^o edición actual ha vendido 4,5 millones de ejemplares en 42 idiomas, hasta los de diversos autores de nuestros días, nos dicen que así como en los mercados de bienes los consumidores "votan" con sus compras (un peso = un voto) revelando o explicitando de tal modo sus preferencias por los bienes y servicios que adquieren, así también en los mercados políticos de oferta y demanda de políticas públicas, los ciudadanos expresan sus preferencias (demanda) a través del voto en las urnas (un voto = un peso), una analogía con lo anterior, como si de tal forma "compraran" la plataforma política o el programa de gobierno prometido (ofrecido) por los candidatos de cada partido durante el período preelectoral.

Luego, el recuento final de votos determina el ganador y por ende el programa de gobierno que teóricamente la sociedad más prefiere. Si el candidato así consagrado se ajusta fielmente a ejecutar con honestidad y eficiencia el mandato recibido de los votantes, es decir, a aplicar la plataforma electoral prometida durante la campaña (se supone que cada partido: (i) tiene una plataforma electoral explícita y (ii) que cada votante la conocen perfectamente), entonces la acción de gobierno que ejecute reflejará las preferencias de la sociedad, es decir, el programa de gobierno a ejecutar se aproximará a maximizar la función agregada de bienestar social, porque su accionar en la función pública sería un reflejo fiel de las preferencias, escalas de valores, gustos e ideología de los votantes.

Esto ha sido ampliamente estudiado e investigado en los ámbitos académicos en los últimos 40 años, tanto por economistas de la escuela de Virginia del "Public Choice", creada en 1962 donde se destacan sus fundadores James M. Buchanan (Premio Nobel 1986) y Gordon Tullock, como por expertos en sociología política y graduados en Ciencia Política (politólogos), de manera que hasta aquí no aportamos ni decimos nada nuevo.

Sin embargo, las sorpresas que merecen consideración aparecen al "aproximar la lupa" para analizar en detalle el sistema de representación proporcional elegido por un país determinado para seleccionar sus autoridades, ya sea para conformar los miembros del colegio electoral que elija a su Presidente (sistema indirecto de elección del Presidente vigente en Argentina desde la Constitución de 1853, tomado el ejemplo de la constitución americana, hasta que lamenta-

blemente fuera eliminado por la Reforma de la Constitución de 1994), o para distribuir los escaños en las elecciones legislativas.

Detengámonos ahora por un momento a analizar el caso argentino. Cada dos años, tenemos elecciones legislativas nacionales para renovar el 50% de la Cámara de Diputados de la Nación y el tercio de la Cámara de Senadores de la Nación (dejemos de lado los casos de elecciones provinciales y municipales, ya que en las 23 provincias y en los 2560 municipios que hay en el país, hay disparidad de métodos de computo de los sufragios).

Para dichas elecciones legislativas nacionales, nuestro Código Electoral Nacional (art. 163^o) indica que en la elección de diputados nacionales, la distribución de bancas entre los partidos participantes se realiza en base al sistema de representación proporcional D'Hondt (utilizado por los sistemas electorales del 80% de los países), denominado así en recordación al matemático y abogado belga Victor D'Hondt (1841-1901) que siendo profesor de la Universidad de Gent (50 Km al oeste de Bruselas) lo elaborara en 1878, aunque en realidad lo que hizo fue modificar el método matemático ya existente inventado casi cien años antes en 1790 por Thomas Jefferson, Secretario de Estado del Presidente George Washington (1789-1797), quién lo había diseñado para asignar bancas entre estados de la Unión, proporcional a la población y no entre partidos políticos como el sistema D'Hondt, pues la Cámara de Diputados de la Nación en el EE.UU. de ese entonces, no tenía aún un número fijo de bancas, pues la población entre aquellos era muy cambiante por la fuertes oleadas de inmigrantes procedentes de Europa. También Alexander Hamilton en 1792, que era Secretario del Tesoro (equivalente a nuestro Ministro de Economía en la actualidad) de George Washington, había inventado el método que asignaba diputados en función directamente proporcional a la parte entera de los porcentajes obtenidos de votos y las bancas aún no repartidas las distribuía según el valor absoluto de los decimales obtenidos por cada estado o partido contrincante.

El método Hamilton recién fue aplicado en las elecciones parlamentarias en Estados Unidos en 1850 y hasta 1900, pues en 1792 el Presidente G. Washington vetó el proyecto Hamilton y aprobó en cambio una ley de reparto proporcional de diputados a la población de cada estado y por mayoría simple en cada circunscripción dentro de éstos. Se dice que este método no es monótono en el sentido de que si aumenta el número de bancas a distribuir, puede que haya partidos políticos que disminuyen el número de diputados electos (ver más adelante: La paradoja de Alabama).

El método de los divisores naturales o de D'Hondt, reemplaza a la simple distribución de bancas en base a los

¹ Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas e Investigador del IEF (UNC). Consultor de organismos internacionales (BID).

porcentajes de votos obtenidos por cada partido pues ello no resuelve el problema de cómo asignar los decimales ni los valores residuales resultantes. Consiste en lo siguiente: si tenemos un Congreso que debe elegir "N" diputados pertenecientes a "p" partidos políticos diferentes, que a su vez han obtenido (n_1, n_2, \dots, n_p) votos, entonces se construye un cuadro de cocientes $r_{ij} = n_i/j$, para $j = 1, 2, \dots, N$, luego se ordenan estos cocientes de mayor a menor y se seleccionan los N cocientes mayores, asignándose a cada partido un número de bancas igual al número de N elementos que corresponden a sus propios cocientes.

En términos más simples: si debemos elegir 9 diputados nacionales por la Provincia de Córdoba, los votos que obtengan los partidos que hayan superado el mínimo de votos del 3% exigido del padrón electoral - hoy casi 70.000 votos, restricción impuesta por el Código Electoral- deben dividir cada uno de los votos obtenidos, por: 1, 2, ..., hasta 9. Luego, se ordenan todos esos cocientes en una lista descendente y se asignan las bancas a los 9 cocientes mayores resultantes. A modo de ejemplo, en la elección legislativa del 5 de octubre del 2003, los 9 diputados nacionales se repartieron entre Unión por Córdoba (4), Partido Nuevo (3) y UCR (2), ya que obtuvieron respectivamente el 32,47%; el 30,76% y el 21,91% del total de los votos válidos emitidos en toda la provincia.

En aquel entonces, el padrón electoral cordobés era de 2.244.495 ciudadanos. Este padrón provincial crece a razón de 55.000 personas cada dos años, de manera que el padrón está en alrededor de 2.300.000 personas habilitadas para votar en toda la provincia (más exactamente: 2.294.599 en las últimas elecciones del 23 de octubre de 2005. De ese total, concurrió a votar el 67% (fue el 74% en las legislativas de octubre del 2001 y el 61% en las legislativas de octubre del 2003, sólo por mencionar las experiencias más recientes). A su vez, debemos descontar los votos en blanco, anulados e impugnados, que no son tenidos en cuenta y que sumaron 8,6% en el 2005, de manera que los votos válidos fueron finalmente de sólo 1.399.828, sólo el 61% del padrón electoral.

Unión por Córdoba (UPC) obtuvo el 37,87% (530.115 votos), el Frente Nuevo el 24,82% (347.412 votos), y la UCR-PS el 25% (375.000 votos) y entonces la distribución de bancas de diputados sigue siendo de 4, 3 y 2 respectivamente, como ya lo fue en las elecciones de octubre del 2003, y con un piso del noveno cociente de D'Hondt de 155.000 votos necesarios para el último diputado. La labor legislativa, para reflejar fielmente las preferencias de la población, tal como nos indica la teoría económica y la teoría política, debería ser una mezcla respetando tales proporciones, alquimia difícil de lograr en la práctica, pero aunque se lograra, aún así estaría dejando de lado las preferencias de: (a) los ciudadanos que no concurren a votar, a pesar de su obligatoriedad, y que en promedio suma habitualmente en Córdoba un tercio del padrón total (en Estados Unidos suman el 50% del padrón electoral por no ser obligatorio el voto); (b) los votos en blanco que sumaron alrededor del 9% de quienes concurren a votar; y (c) en las elecciones últimas, el 15,55%, de los votos válidos que fueron a los partidos menores que no acceden a una banca, porque cada uno de ellos no alcanza al mínimo de 155.000 votos válidos en toda

la provincia que exigió el sistema de divisores en las últimas elecciones de octubre de 2005 (la novena parte del total de votos válidos emitidos).

Es decir, a excepción de los 3 partidos mayoritarios que accedieron a colocar diputados nacionales, y que en conjunto obtuvieron la adhesión del 49,52% del total del padrón electoral, en las últimas elecciones legislativas en la provincia de Córdoba quedaron afuera las preferencias políticas del 50,48% de los ciudadanos. Con este elevado número de exclusión, la pregunta que queda flotando en el aire es si los habitantes de Córdoba están suficiente y debidamente representados en el Congreso de la Nación.

Corresponde ahora realizar algunas reflexiones: 1°) los 10 partidos menores restantes en dicha elección no tuvieron posibilidad de colocar un diputado, salvo que algunos de ellos hubieran ido aliados y entrando como cuarto partido obteniendo como mínimo 155.000 votos válidos; 2°) la mezcla de 4 diputados para UPC, 3 para FN y 2 para UCR-PS es difícil de alterar, salvo un crecimiento sustancial del tercero superando al segundo y una caída importante del caudal electoral del PN. En tal caso, 3 hubieran sido para UCR-PS y 2 para el Partido Nuevo; 3°) si UPC hubiera tenido una reducción drástica en su caudal electoral hasta aproximarse al segundo, el método D'Hondt habría desplazado un diputado adicional para el tercer partido y así entrarían 3 diputados para cada uno de los 3 primeros partidos, y 4°) cuando se elige un gran número de diputados y participan muchos partidos, el mínimo de votos exigidos del 3% puede ser elevado y en tal caso convendría reducirlo al 1% como actualmente rige en las elecciones de eurodiputados para conformar el Parlamento Europeo. En otras palabras: el sistema D'Hondt tiene un sesgo a favor de los partidos mayoritarios y discrimina en contra de los menores.

En efecto, se lo critica por discriminar contra los partidos minoritarios, y por no dar resultados proporcionales a la estructura porcentual de los votos obtenidos. En el ejemplo de las elecciones pasadas, vemos que UPC obtiene el 37,8% de los votos pero se lleva el 44% de las bancas, el FN obtiene el 24,8% y se lleva el 33% de las bancas en juego y la UCR-PS obtiene el 18,5% de los votos y obtiene el 22% de los diputados (dos sobre nueve). Estos desfases se corrigen cuanto mayor sea el número de bancas a cubrir (para N igual a infinito, el método D'Hondt refleja exactamente la importancia porcentual de cada partido), y cuanto menor es el número de diputados a elegir por distrito más injusto es pues concentra "el premio" en el primero y eventualmente también el segundo, pero resta representación a los demás, situación ésta que ocurre en la mayoría de las provincias argentinas que deben elegir no más de 3 diputados nacionales cada 2 años. Las excepciones son las de mayor población como Bs.As., Santa Fé, Córdoba, Tucumán y Mendoza.

El matemático Edward Huntington propuso medir matemáticamente esta injusticia definida como $k = (b_i/\pi_i - a_j/\pi_j)100$, expresado en porcentaje, donde a_i es el número de bancas obtenidas por el partido i ; π_i el porcentaje de votos obtenidos por dicho partido, y lo mismo para el partido j . En nuestro ejemplo anterior, el coeficiente de injusticia entre el primero y el segundo partido sería $4/37,8\% - 3/24,8\% = -1,51\%$, mientras que entre el primero y el tercero sería $4/37,8\% - 2/18,5\% = -0,73\%$. A su vez, entre el segundo y ter-

cero sería: $3/24,8\% - 2/18,5\% = 1,28\%$. Es decir, en nuestro ejemplo numérico, el método D'Hondt es levemente injusto para el primero respecto al segundo y en menor medida respecto al tercero, y es injusto para el tercero respecto al segundo. En una situación óptima, es decir, para un N que tiende a infinito (ausencia de injusticia distributiva de bancas), estos coeficientes k deberían ser iguales a cero.

Por todos estos inconvenientes, el Congreso de los Estados Unidos dejó de lado el método de D'Hondt y aplica hasta ahora y desde 1941 el método Hill-Huntington elaborado en 1939 por Joseph A. Hill economista de la Oficina del Censo de EE.UU. y Edward V. Huntington, profesor de mecánica y matemáticas de Harvard, en el cual los divisores de los votos obtenidos son la raíz cuadrada de $j(j+1)$, donde $j=1,2,\dots,N$, llamado también método de la media geométrica, reduciendo en parte el índice de injusticia en la asignación de bancas, solo para un N mayor. Los sucesivos divisores del método Hill-Huntington son: 1,41; 2,45; 3,46; 4,47; 5,48; 6,48; 7,48; 8,48; 9,48;... etc.

En el caso de Córdoba, este método asignaría igual resultado que D'Hondt, pero las diferencias surgen para un número elevado de bancas (provincia de Bs.As.), pues entonces se vuelve más equitativo que el de D'Hondt. El método Hill-Huntington es adoptado en Estados Unidos tanto para elegir a los 538 electores que conforman el Colegio Electoral para elegir Presidente de la Nación, como a los 435 diputados que conforman la Cámara de Diputados (House of Representatives), aunque dentro de cada estado los representantes se eligen por circunscripciones por el sistema de mayoría simple denominado "first-past-the-post" (el primero que pasa la meta gana).

España también adopta el método de Hill-Huntington, aunque parcialmente, pues de los 350 diputados a las Cortes Generales, 102 se asignan a razón de 2 por cada una de las 50 provincias españolas, uno para cada una de las ciudades de Ceuta y Melilla y sólo los 248 restantes adoptan este método.

Hay otros métodos con variantes del divisor como el de Adams, el de Dean, y el del Senador estadounidense Daniel Webster (1782-1852), que minimiza aún más al índice de injusticia, ya que usa sólo como divisores los sucesivos números enteros impares (1; 3; 5; 7..., etc.), llamado también método de Sainte-Lagué, una de cuyas variantes (1.41; 3, 5, 7, 9...) es aplicado por los países escandinavos desde 1952 hasta ahora. Al aumentar el valor del primer divisor, se persigue dificultar la obtención de bancas por parte de los pequeños partidos, mientras que luego, al elevar la distancia entre el primero y los divisores subsiguientes, se reduce la ventaja de los partidos grandes.

En la década de los '70, dos matemáticos de la Universidad de Yale, Michael L. Baliski y Peyton Young, obsesionados con este tema, siguieron estudiando para perfeccionar estos métodos y asimismo eliminar la denominada "paradoja de la población" que se manifiesta en todos los métodos conocidos, y que fuera descubierta en EE.UU. en las elecciones del Estado de Alabama en 1880: la paradoja de que al incrementarse la población del distrito en cuestión (la población de Córdoba, por ejemplo), un partido puede sacar más votos absolutos que en la elección anterior pero pasar a obtener menos diputados que antes, o que al

incrementarse el número de diputados por distrito, un partido saque más votos que en la elección anterior y pase a tener ahora menos diputados.

Finalmente, en 1982, estos investigadores publicaron un libro donde llegan a demostrar en base a modelos matemáticos que todos los métodos de representación proporcional son imperfectos, en el sentido de que es imposible igualar a cero el coeficiente de injusticia distributiva de asignación de bancas en el sentido definido por Edward Huntington y además que es imposible eliminar de todos ellos la paradoja de la población.

En el caso de elecciones presidenciales, son numerosos los métodos alternativos: 1°) mayoría simple directa (aunque con frecuencia al aplicar este método la mayoría de los ciudadanos suelen estar en contra del candidato ganador), 2°) mediante segunda vuelta o ballottage, cualquiera sea el resultado de la primera; 3°) mediante segunda vuelta sólo si en la primera no hay un ganador absoluto (mitad más uno de los votos como ocurre en Francia), que en el caso argentino ello ocurre cuando en la primera vuelta el primer candidato obtiene más del 45% o 10 puntos de ventaja al segundo; 4°) mediante mayoría simple indirecta por colegio electoral constituido éste por alguno de los sistemas antes mencionados: D'Hondt, Hill-Huntington, Webster o Sainte-Lagué; 5°) el método de Recuento Borda, del francés Jean Charles de Borda (1791) que en cada papeleta el ciudadano elige a 3 candidatos en orden de importancia y se asignan 3 puntos al primero, 2 al segundo y uno al tercero, y recién se suman los puntos que obtiene cada voto o papeleta, y se suman luego los puntos totales, eligiéndose al Presidente por mayoría simple de puntos obtenidos; 6°) el método Condorcet, elaborado por el Marqués de Condorcet en Francia en 1785 donde los candidatos se enfrentan de a dos y gana el que ha ganado a todos los demás (método frecuentemente adoptado en torneos y competencias deportivas); 7°) el método del voto transferible, elaborado por Thomas Hare en Inglaterra en 1850 y que se usa actualmente en Irlanda y Australia, que es una variante más complicada del método de Charles de Borda de ordenar distintos nombres en la papeleta y asignar puntaje. De esta enumeración excluimos, por cierto, a los métodos no convencionales de golpes de estado, conatos, colapsos, renunciaciones, rebeliones, guerras civiles, y otros hechos irregulares no precisamente democráticos de sucesiones y elecciones presidenciales.

Ya con anterioridad, en 1951, el economista Kenneth J. Arrow había demostrado en su tesis doctoral que no existe ningún método hasta ahora conocido que satisfaga simultáneamente las 3 propiedades razonables a saber: la condición de Pareto (óptimo paretiano), la condición de monotónía y la condición de independencia de las alternativas irrelevantes. Este fue el famoso teorema de la imposibilidad, o la Paradoja de Arrow, que acabó con las esperanzas de encontrar un mecanismo justo y no manipulable de elección social de candidatos a funciones públicas. Precisamente por esta contribución relevante - entre otras - es que le fue concedido el Premio Nobel de Economía en 1972.

Como podemos apreciar a partir de las reflexiones en esta breve nota, hay mucho camino para recorrer e investigar en torno a la todavía excesiva simplificación contenida en la afirmación de que en los mercados políticos de oferta y demanda de políticas públicas, un voto es equivalente a una

unidad de compra (un peso, un dólar, un euro) de los mercados de bienes y servicios, de lo cual se concluye también y a modo de corolario, que es altamente cuestionable la presunción que considera que los políticos elegidos en elecciones democráticas reflejan fielmente las preferencias, gustos, escalas de valores e ideología de los ciudadanos votantes, y por ende no podemos precisamente considerarlos "fieles representantes y eficientes maximizadores de nuestra Función de Bienestar Social", principio subyacente fuera de toda discusión y tomado como punto de partida en la construcción formal de la mayoría de los modelos macroeconómicos convencionales de equilibrio general.

Estas disquisiciones parecen un asunto trivial, pero el tema no es menor. No en vano por estudiarlo, tres economistas recibieron el Premio Nobel: Kenneth Arrow en 1972; James Buchanan en 1986 y Gary Becker en 1992, y un cuarto (Gordon Tullock) estuvo en la lista de los nominados para recibirlo en el año 2003. Además, las debilidades del método D'Hondt y de los demás sistemas electorales a menudo lleva a los partidos políticos en todo el mundo a formar alianzas entre ellos para maximizar su participación en el sistema de divisores, alianzas que muchas veces asumen el carácter de un ajedrez de liderazgos personales, carisma del líder, ideologías, populismo, tácticas, estrategias, marketing electorales, etc., un campo propicio para aplicar la teoría de los

juegos, tan de moda en los últimos años, al punto que su estudio teórico permitió en 1994 compartir el Premio Nobel a los economistas John Nash, John Harsanyi y Reinhard Selten y por sus aplicaciones empíricas en este campo se concedió el Premio Nobel en Economía 2005 a los economistas Robert Aumann y a Thomas Schelling.

Referencias

- Arrow Kenneth (1950), "A difficulty in the concept of Social Welfare", *The Journal of Political Economy*, Vol. 54, Issue 4 (august 1950), pags. 328-346.
- Arrow Kenneth (1951), *Social Choice and Individual Values*.
- Baliski Michael y Young Peyton (1982), "Fair Representation: meeting the ideal of one man one vote", ("Representación Justa: alcanzando el ideal de un hombre, un voto"), Yale University Press, New Haven, Connecticut, USA.
- Buchanan J.M., Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press.
- Heckleman Jack Editor (2004), *Readings in Public Choice Economics*.
- Nohler Dieter, (1981), *Sistemas electorales en el mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Tullock Gordon (2000), "Government failure: a primer in Public Choice" .