

# Representación proporcional y preferencias vs. paridad de género. El caso del Concejo Deliberante de Ushuaia, un distrito de tamaño pequeño

**Marcelo Damián Guzmán**

*Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina; Universidad Nacional de San Martín, CABA, Argentina; Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, Córdoba, Argentina*

✉ [marcelodguzman@gmail.com](mailto:marcelodguzman@gmail.com)

📅 Fecha de recepción: 10/09/2018 - Fecha de aceptación: 16/10/2018

**Cómo citar este artículo:** Guzmán, M. D. (2019). Representación proporcional y preferencias vs. paridad de género. El caso del Concejo Deliberante de Ushuaia, un distrito de tamaño pequeño. *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, Vol. 9, N° 2 (julio-diciembre). Santa Rosa: FCEyJ (UNLPam); EdUNLPam; ISSN 2250-4087, e-ISSN 2445-8566. DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2019-v9n2a02>

**Resumen:** Los intentos de modificar o eliminar el método de preferencias para los concejales de la ciudad de Ushuaia a fin de garantizar la paridad de géneros en la representación produjeron un debate que debe atenderse. Se postuló que suprimiendo ese método o incluso modificándolo para que respete la igualdad de géneros en el actual contexto de régimen electoral se garantizará la paridad de género en ese órgano legislativo municipal. Un estudio de la evolución de su sistema electoral nos dirá si ello resulta factible o, si por el contrario, otras variables –especialmente la magnitud del distrito o la modificación del umbral electoral– deben ser tenidas en cuenta para aspirar al cumplimiento de ese objetivo.

**Palabras clave:** sistema electoral; igualdad de género; Ushuaia; estudio evolutivo.



Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

***Proportional representation and preferences vs. gender equality.  
The case of Ushuahia legislature, a small district***

**Abstract:** In the city of Ushuaia there were several intents to change or to eliminate the method of preferences for the legislators in order to guarantee gender equality among the representatives. It has been said that, erasing this method or changing it would be a good measure in order to concrete gender equality in the legislature. We aim to present here an historical evolution of the voting system to see if it is true or if, on the contrary, due to other causes, there should be other issues to think about.

**Key words:** electoral system; gender equality; Ushuaia; evolution.

***Representação proporcional e preferências vs. paridade de gênero.  
O caso do conselho deliberador da ushuaia,  
um distrito de pequeno tamanho***

**Resumo:** As tentativas de modificar ou eliminar o método de preferências dos conselheiros da cidade de Ushuaia, a fim de garantir a paridade de gênero na representação, produziram um debate que deve ser tratado. Postulou-se que, ao eliminar este método ou mesmo modificá-lo para que respeite a igualdade de gênero no atual contexto do regime eleitoral, a paridade de gênero será garantida neste órgão legislativo municipal. Um estudo da evolução de seu sistema eleitoral nos dirá se isso é viável ou se, por outro lado, outras variáveis –especialmente a magnitude do distrito ou a modificação do limiar eleitoral– devem ser levadas em consideração para aspirar à realização desse objetivo.

**Palavras chave:** sistema eleitoral; igualdade de gênero; Ushuaia; estudo evolutivo.

## **1. Introducción**

Desde que tomé conocimiento del intento de distintas organizaciones de aprobar un proyecto de ordenanza para modificar el actual régimen electoral municipal de Ushuaia con la finalidad de garantizar la efectiva paridad de géneros en el Concejo Deliberante local,<sup>(1)</sup> tuve mis reparos sobre su viabilidad práctica, más allá de su indudable equidad, en el actual contexto sin una reforma significativa. Esa primera opinión se basaba en mi conocimiento de las actuales reglas del régimen electoral y el funcionamiento del sistema electoral municipal, sumado a los ostensibles efectos de la pequeña magnitud del distrito (siete bancas sujetas a elección), la fragmentación del sistema de partidos y la notoria dispersión del voto existente en los últimos tres ciclos electorales (2007, 2011, 2015).

Mayor perplejidad me generó la decisión judicial que ordenó al referido órgano legislativo avanzar sobre modificaciones para realizar cambios que permitieran la paridad de género en la integración del Concejo Deliberante de Ushuaia,<sup>(2)</sup>

---

(1) Entre otros proyectos ingresados por Mesa de Entradas bajo el n.º 928 del año 2017. Pueden consultarse, además, los siguientes links: <http://www.airelibre.com.ar/2017/12/13/esta-garantizada-la-paridad-genero-concejo-ushuaia/>; <https://banderafueguina.com.ar/noticia/3184/mujeres-presentaron-proyecto-para-garantizar-la-paridad-en-el-concejo-deliberant>

(2) Ver, a modo de ejemplo, Santoro (2018).

cuando estamos ante un evidente caso de facultades privativas de ese departamento de gobierno municipal y que juegan dentro de su ámbito de reserva; e incluso al manifestarse que no era necesario una reforma de la Carta Orgánica que contiene numerosas reglas electorales condicionantes de los resultados. La mentada decisión devino como consecuencia de una acción de amparo ante la decisión del plenario del Concejo Deliberante de pasar al archivo los proyectos en cuestión.

Debo aclarar que no constituye objeto de este trabajo analizar los fundamentos de por qué un proyecto legislativo es desechado o la dinámica de una sesión plenaria de un órgano colegiado autónomo, sino más bien enfocarnos sobre la sustancia y viabilidad del proyecto debatido.

Desde la sanción de la Carta Orgánica municipal, que aspiró a la igualdad de género en los cargos electivos (art. 30), se realizaron cuatro elecciones de concejales (2003, 2007, 2011 y 2015) y se pusieron en juego un total de veintiocho (28) bancas. Es un hecho que en ese período la representación femenina obtuvo solamente tres bancas de ese total (1 en 2003, 1 en 2007 y 1 en 2011). Por ello me resulta llamativo, y por ello pretendo analizar, el fenómeno que se nos aparece con algún tipo de regularidad e investigar qué causas pueden producir esos resultados que no se aproximan a la deseada igualdad de géneros.

El tema estudiado, más allá de no soslayar el innegable derecho a la igualdad de género en la representación efectiva, puede abordarse desde distintas ópticas y por diversos grupos de interés o instituciones, cada cual con su sesgo característico.

De lo manifestado en los medios de comunicación, y presumo que también en la decisión judicial actualmente recurrida, se ha puesto especial énfasis en las convenciones internacionales suscriptas por la Nación Argentina y su observancia por el Estado, en este caso municipal, sobre temas de género.<sup>(3)</sup> De ser así, no se ha abordado en tema en su integridad sino solamente desde un aspecto meramente formal, estático y por ende sesgado.

Asumo que el tema en cuestión, sin olvidar el aspecto vinculado al control de convencionalidad, es materia de los dirigentes políticos por ser las reglas electorales innegablemente endógenas a su dinámica. Pero esa característica no resulta incompatible de la posibilidad de nutrirse sobre los aportes que pueden hacerse desde el derecho electoral y de la ciencia política, en especial de un área de la cual se habla mucho por operadores diversos que no conocen sus reales contornos e implicancias. En este sentido me estoy refiriendo a cómo actúa la mecánica electoral, o si se prefiere, a los efectos mecánicos que produce un sistema electoral. Más tarde volveré sobre ese concepto.

---

(3) Por ejemplo: La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, en sus arts. 3° y 7, inc. a), abordan la discriminación de la mujer en materia política y obligan a los Estados partes a adoptar medidas para suprimirla.

## 2. Hipótesis de trabajo

El escenario sobre el que se pretende operar con la propuesta de reforma es el siguiente: conformación de un Concejo Deliberante municipal integrado con un número fijo de siete (7) miembros, con renovación total cada cuatro (4) años. La legislación (Carta Orgánica municipal y ordenanza electoral) prevé la igualdad de género para la conformación de las listas que se presenten a registro para participar en la elección. La fórmula electoral es el sistema proporcional D'Hondt, con un umbral del cinco por ciento (5%). La lista de candidatos a concejales es cerrada, pudiéndose desbloquear ante un piso de preferencias de candidatos que supere el equivalente al quince por ciento (15%) de los votos válidos de la lista en cuestión. El resultado de la aplicación del método de preferencias en el escrutinio definitivo no está sometido a observancia mínima de igualdad de géneros.

Como disparador de este trabajo sostengo que desde los resultados el mecanismo de preferencia inserto en el sistema electoral actual bajo estudio no ha producido subrepresentación de género *per se*, ni fue diseñado para eso. Sostengo que el sistema electoral actual, a pesar de estar originalmente diseñado para producir resultados proporcionales y mantener el *statu quo* de representación partidaria existente al momento de su aprobación, ha producido subrepresentación y por ende sobrerrepresentación legislativa de determinadas fuerzas políticas que cruzan el umbral electoral. Este efecto aparece atemperado a los ojos comunes por lo significativo de la entrada de actores nuevos a la integración del Concejo Deliberante (el número se elevó desde 3 en el año 2003 a 6 en el año 2011 y 5 en el año 2015).

Veremos más abajo si el sistema fue pensado como una continuidad de la situación existente hasta el año 2003, en el cual resultaba viable una potencial representación igualitaria, pero que experimenta problemas de *output* en este sentido para soportar la presencia de más de cuatro partidos políticos.

El acceso de bancas de múltiples actores como consecuencia de la dispersión del voto, el voto cruzado,<sup>(4)</sup> sumada a la baja magnitud del distrito, sin dejar de lado prácticas de cultura política de los partidos que habitualmente obtienen bancas en las elecciones municipales de encabezar sus listas de candidatos a concejales con hombres y no con mujeres, constituyen insumos que se traducen

---

(4) El voto cruzado es incentivado por reglas que establecen la emisión del sufragio por boleta separada en las categorías a elegir. No existe en el caso bajo análisis una estructura de boleta como en el ámbito nacional en la cual ese incentivo no existe pues las categorías están físicamente unidas, aunque divididas por una línea de puntos que permite su separación. El legislador provincial y municipal ha impuesto ese incentivo de voto cruzado, lo cual fue convalidado por la Junta Electoral provincial y Junta Electoral municipal en numerosas oportunidades ante planteos del Partido Justicialista de ordenar en el cuarto oscuro las boletas de modo tal que las suyas estuvieran todas juntas para así lograr un vedado efecto arrastre vedado por las normas constitucionales locales. Esa idea no aparece abandonada porque está presente en el proyecto de voto electrónico que actualmente trata la Legislatura provincial que prevé una modalidad que influye a votar por todas las categorías propuestas por un mismo partido político (ver art. 10 del Proyecto del Poder Ejecutivo O40/2016: "Las pantallas podrán prever el método de presentación por categoría de cargo a elegir o por agrupaciones políticas participantes...").

-sistema electoral mediante- en una casi nula representación femenina en el órgano legislativo municipal, tal cual como se evidencia en la composición del Concejo Deliberante de Ushuaia para el período 2015-2019.

Para comprobar lo propuesto se trabajará con los resultados de las siete elecciones realizadas a nivel municipal para renovación de autoridades del Concejo Deliberante de Ushuaia (excluyéndose la conformación de la Convención Estatuyente de 2001) a fin de encontrar rastros o regularidades que permitan sostener, o no, lo postulado. En caso de observarse que el método de desbloqueo no produce la subrepresentación de un género en beneficio del otro se ponderarán los posibles cambios ante escenarios de mantenimiento de las actuales previsiones de la Carta Orgánica o con modificaciones a ella.

Pero también será necesario hacer algunas precisiones conceptuales para un mejor entendimiento.

### 3. El régimen electoral municipal

Para hablar de sistema electoral, primero debemos referir un concepto importante: **“régimen electoral”**. En un anterior trabajo hemos dicho que el **“régimen electoral”**, noción esencialmente jurídica, propia de esa rama del conocimiento y de carácter estático, “es el conjunto de normas, organizadas en cuerpos legales únicos o dispersos, que contienen las reglas positivas que regulan las elecciones de candidatos a cargos electivos en un Estado determinado” (Guzmán, 2013, pp. 3-4). En cambio, **“sistema electoral”**, noción que es dinámica y más propia de ciencia política y del análisis, determina “el modo en que los votos de los electores se transforman en bancas y tiene en cuenta la interacción de las distintas variables que en él confluyen (magnitud del distrito, fórmula electoral, umbral o barrera electoral, estructura de la boleta de sufragio, voto en blanco, etc.)” (Guzmán, 2013, p. 46).

Atento lo contenido en el art. 177, inc. 2, de la Constitución Provincial, que se interpreta sistemáticamente con los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional, las ciudades de la provincia que dicten cartas orgánicas deben asegurar en ellas una representación efectivamente proporcional en la elección de sus autoridades.<sup>(5)</sup> Varios artículos de la Carta Orgánica municipal de Ushuaia receptan eso, como por ejemplo: art. 117, que establece un Concejo Deliberante de siete (7) miembros;<sup>(6)</sup> art. 217, que prevé el dictado de una ordenanza electoral que, entre

---

(5) Resulta importante decir que la Constitución Provincial no ha previsto una cláusula de gobernabilidad para la conformación de la Legislatura y de los concejos deliberantes que asegure al partido que gana la elección del cargo ejecutivo una cantidad mínima de bancas, sino que ha optado por un ideal de efectiva representación proporcional, lo cual en los hechos se ha traducido en innumerables gobiernos divididos a nivel provincial y municipal.

(6) Aquí tenemos un elemento que sostiene lo dicho sobre el mantenimiento del *statu quo* previo a la regulación municipal, pues la Constitución Provincial, en su art. 180, inc. 1, establecía un mínimo de siete concejales para las ciudades habilitadas para dictar cartas orgánicas y ello no fue alterado en el año 2002.

otros puntos, establezca representación efectivamente proporcional para los cuerpos colegiados, debiendo ser electos sus miembros titulares y suplentes mediante sistema de preferencia (inc. 3) y el sufragio por boleta separada (inc. 4); art. 219, que establece que las listas de candidatos titulares y suplentes a concejales y convencionales constituyentes deben incluir el cincuenta (50%) por ciento de cada sexo; art. 219, que establece el método de preferencias para desbloquear la lista de candidatos a concejales, pudiéndose así alterar el orden preestablecido, como así también la inalterabilidad del resultado del escrutinio definitivo, lo cual veda toda discusión posterior sobre la integración del Concejo Deliberante; y art. 220, que establece los lineamientos generales del sistema proporcional D'Hondt y su umbral de acceso a la distribución por parte de las fuerzas políticas. Hasta la sanción de la Carta Orgánica municipal (2002), las reglas electorales se encontraban contenidas en la Constitución Provincial, la Ley Electoral provincial (ley 201) y Ley Orgánica municipal (ley territorial 236) aplicable en subsidio. Posteriormente rigieron las previsiones de la citada norma fundamental de la Ciudad, que estableció el método de preferencia en el art. 217 y se reglamentó mediante ordenanza electoral (ordenanza 2578/2003). De los antecedentes del debate de la Convención Estatuante surge que la voluntad del legislador tuvo en cuenta principalmente los principios de proporcionalidad del régimen electoral y la soberanía del pueblo, por sobre lo que incluso ya estaba previsto en el art. 30 de la Carta Orgánica.<sup>(7)</sup>

#### **4. El sistema electoral municipal**

Dejando de lado la tipología de sistemas electorales para definir la integración de los órganos colegiados –mayoritarios y proporcionales–, diremos que el sistema electoral vigente en el ámbito municipal de la ciudad de Ushuaia es: fórmula proporcional en su variante D'Hondt,<sup>(8)</sup> con umbral electoral del 5% de los votos válidos emitidos, con lista partidaria separada físicamente de otras categorías a elegir y equiparada en género que se desbloquea una vez superado el piso de

---

(7) El convencional Villegas expresó la opinión oficial al decir: “En segundo lugar está el artículo, que –creo personalmente–, ha generado el mayor debate, que ha sido el que se refiere a que (...) ese resultado electoral, luego del escrutinio definitivo, es patrimonio inalterable en la comunidad, se lo define en ese sentido; y que los sistemas de ponderación de listas por parte del electorado, que pueden modificar el orden de las candidaturas, definen la conformación de los Cuerpos. Y hace referencia [al] requisito del artículo anterior, es decir el cupo por sexo. No habilitará discusión respecto de la integración final que resulte en los órganos deliberativos. En otras palabras, señora Presidenta, se define que en las listas que se van a ofrecer y que van a representar a los distintos partidos políticos, y que se ofrece al electorado, se respete el cupo del cincuenta por ciento por sexo. Pero, en el caso –ya llevado a cabo el proceso electoral– que surja un sistema de preferencia o de tachas, o de ponderación de lista por parte del electorado –como se lo define– se modifique esa alternancia de uno a uno, ese resultado electoral será inalterable, por cuanto se lo considera como patrimonio de la comunidad” (p. 694 del Diario de Sesiones, disponible en: [http://www.concejoshuaia.com/biblioteca/files/ConvencionConstituyente/CONVEN\\_CONST\\_MUNICIPAL\\_Vers\\_Taqui.pdf](http://www.concejoshuaia.com/biblioteca/files/ConvencionConstituyente/CONVEN_CONST_MUNICIPAL_Vers_Taqui.pdf)).

(8) Como las variantes más importantes del género sistema proporcional tenemos a las fórmulas Hare, Saint Lague y D'Hondt. Puede verse en Guzmán (2013, 2017).

15% de preferencias a los fines de definir siete (7) bancas de concejales sujetas a elección. El escrutinio final no tiene obligación de respetar paridad de género.

Siguiendo la metodología de exposición de otros trabajos, y de lo señalado, identificaremos elementos del sistema electoral municipal que deben estipularse para entender mejor el trabajo realizado:

- 1) **Magnitud del distrito:** es el número de bancas sometidas a elección en una unidad territorial preestablecida. Es determinante para las oportunidades de los partidos políticos que intervienen en una elección, pues es el factor más importante para establecer la proporcionalidad o la desproporcionalidad de un modo de cálculo. Cuando mayor sea el distrito, mayor será su tendencia a la proporcionalidad. La magnitud del distrito para el caso bajo análisis es siete (7).
- 2) **Fórmula electoral:** es el procedimiento matemático que posibilita el cálculo que resultará en la conversión de los votos válidos en bancas. Este elemento determina, en principio, si nos encontramos ante un sistema proporcional o ante uno que se pensó proporcional pero no produce esos efectos. La fórmula electoral utilizada en las elecciones de concejales de Ushuaia es la proporcional D'Hondt.
- 3) **Umbral electoral:** llamado “barrera legal de representación”, fija el número mínimo de votos que un partido político debe obtener para participar del procedimiento de adjudicación de bancas previsto en la fórmula electoral. Tiene como función excluir del órgano legislativo a pequeños partidos políticos, promoviendo la concentración del sistema. Su aplicación afecta los resultados proporcionales de la fórmula. El umbral electoral previsto para la elección de concejales de Ushuaia es el 5% de los votos válidos emitidos.<sup>(9)</sup>
- 4) **Estructura de la boleta de sufragio:** refiere al diseño de la papeleta que contiene la lista de candidatos puesta a consideración del cuerpo electoral. Puede ser una boleta única con la totalidad de los candidatos presentados por todos los partidos políticos o puede presentarse separada con la oferta específica. Este último caso es el caso previsto para las elecciones de concejales en la ciudad de Ushuaia.
- 5) **Estructura de la lista:** otorga la posibilidad, o no, de elegir un orden de candidatos tal como fue formulado por la voluntad de un determinado partido político o incidir sobre ella. Cuando el votante no puede efectuar ninguna modificación en ella nos encontramos ante una **lista bloqueada**. En cambio, será desbloqueada cuando el elector pueda alterar el orden predispuesto de candidatos, ya sea para preferirlos o para censurarlos. Existirá la máxima

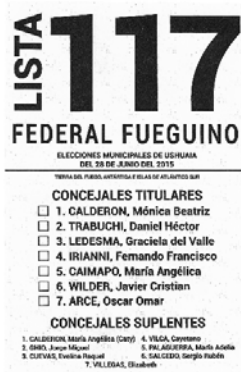
---

(9) Considerándose en la masa computable los votos en blanco, a tenor de lo resuelto por el Superior Tribunal de Justicia *in re*: “Frente Integración Fueguina s/Promueve Impugnación Contra el Acta N° 18 de la Junta Electoral Provincial Medida Cautelar” (expediente 2001/07, Secretaría Demandas Originarias), sentencia dictada en fecha 28/08/2007. No todas las jurisdicciones provinciales adoptan idénticos umbrales.

libertad de acción para el votante en los casos de **listas abiertas** en las cuales puede agregar candidatos de otros partidos o independientes. Por contrario, diremos que estamos ante una **lista cerrada** con un orden preestablecido **que puede desbloquearse** ante el supuesto de superar algún candidato el piso mínimo del quince por ciento (15%) de preferencias sobre los votos de la agrupación política que lo propuso. Es importante destacar que **no existe un sistema de preferencia pura para las elecciones municipales de Ushuaia**, puesto que si así fuera la lista contenida en la boleta no contendría una numeración que define puestos en las candidaturas. En el sistema municipal la lista es cerrada, porque no se pueden incorporar candidatos ajenos a los oportunamente nominados por el partido o alianza postulante y es **“parcialmente bloqueada”** porque tiene un orden predefinido según las normas internas del partido o agrupación política que la propone y ese orden solo puede **“desbloquearse”** al alcanzar alguno de los candidatos propuestos el piso mínimo de preferencias, las cuales son opcionales y no obligatorias, por cierto.<sup>(10)</sup> Sucedido el **“desbloqueo”**, los candidatos más preferidos suben en el puesto que el partido le había asignado y desplazan a órdenes inferiores a los menos preferidos. Esta precisión conceptual, propia de la variante adoptada por el legislador municipal, es efectuada para no confundir voto o sufragio con preferencia. Para que haya preferencia debe haber voto válido, cosa que no sucede a la inversa, y el hecho de que exista preferencia no implica que un candidato tenga más votos que otro. Voto y preferencia son categorías distintas y la segunda existe por haberse producido la primera.

- 6) **Preferencia:** si bien puede decirse mucho respecto de las virtudes de la preferencia, no debemos perder de vista que esta institución no es neutra por ser un producto político y, como tal, también produce efectos negativos, en este caso hacia la vida interna de los partidos políticos pues: i) fomenta el mantenimiento de las divisiones internas más allá de las elecciones internas para conformar la lista de candidatos, pues incentiva la competencia entre los integrantes del partido durante el proceso electoral; ii) debilita las decisiones partidarias por

(10) Aquí se muestra una boleta de sufragio, elegida al azar, para abonar lo dicho:





existir la posibilidad de alterar el orden de la lista; y iii) personaliza la campaña y actividad política (Tula & De Luca, 1999, p. 114).

7) **Voto en blanco:** consiste en la elección del votante de no apoyar ninguna propuesta partidaria. Cuando alcanza niveles significativos impacta sobre la proporcionalidad del sistema por afectar la determinación del umbral electoral y por realizar la adjudicación de bancas teniendo en cuenta solo las etiquetas partidarias efectivamente votadas. Para el caso en cuestión, tras un inicial cuantificable en el 10,3% –elección de 1991– y tras pasar un máximo de 21,4% –elección de 2011–, tiene un último registro de 13,37% –elección de 2015–.

La interacción de todos estos elementos nos dirá, en el caso concreto y según su grado, si existe permisibilidad o restrictividad en el sistema electoral y si el *output* se acerca a los fines previstos para su instauración. En el caso bajo estudio sería la proporcionalidad y la paridad de género.

En este punto resulta útil decir que los sistemas electorales tienen dos grandes efectos: uno psicológico y otro mecánico, los cuales ya fueron mencionados por Duverger para los sistemas de una sola vuelta y profundizados por posteriores autores.

El efecto mecánico consiste en la subrepresentación de los partidos más débiles (Duverger, 1957, p. 250), que son los que generalmente no alcanzan el umbral electoral y por ende no participan del reparto de bancas.

El efecto psicológico incide en la distribución de las preferencias que los electores harán sobre la oferta electoral e impacta en las formas de adaptación de las élites partidarias por la dinámica que el sistema electoral genera. A partir de la experiencia de elecciones anteriores, las élites políticas elaboran presunciones por ser actores racionales del sistema maximizadores de su utilidad. Unos quieren acceder a cargos, los otros no quieren desperdiciar su voto. Teniendo en cuenta esto, existirán comportamientos de voto útil o estratégico. Visto de este modo, el efecto “psicológico” refuerza al mecánico en desmedro de los partidos con menos chances.

## **5. Insumos y resultados del sistema electoral. Análisis de resultados (1991-2015)<sup>(11)</sup>**

Desde que el territorio nacional de Tierra del Fuego se transformó en provincia, se realizaron siete elecciones de renovación de mandatos de autoridades municipales de la ciudad de Ushuaia. Si tomamos la serie temporal comprendida entre 1991 y 2015 observaremos la evolución de la cantidad de partidos políticos que presentaron candidatos a cargo de concejal.

---

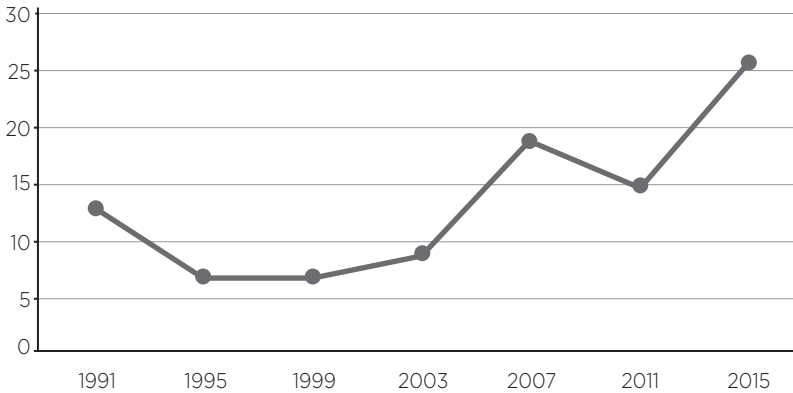
(11) La totalidad de las tablas y gráficos que se presentan en este apartado son de elaboración propia a partir de datos del Juzgado Federal de Ushuaia, de la Secretaría Electoral y del Juzgado de Primera Instancia Electoral de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

**Tabla 1.** Cantidad de partidos que presentaron candidatos a concejales de Ushuaia

Año de la elección	Partidos intervinientes
1991	13
1995	7
1999	7
2003	9
2007	19
2011	15
2015	26

Esa tabla de datos puede traducirse en el siguiente gráfico que refleja el incremento de la oferta electoral, el cual se nos muestra indefectiblemente en ascenso.

**Gráfico 1.** Cantidad de partidos que presentaron candidatos a concejales de Ushuaia



En el lapso estudiado podemos observar, además, el aumento de la cantidad de partidos políticos que obtuvieron representación en el Concejo Deliberante, al lograr asignación de bancas como consecuencia de los resultados electorales.

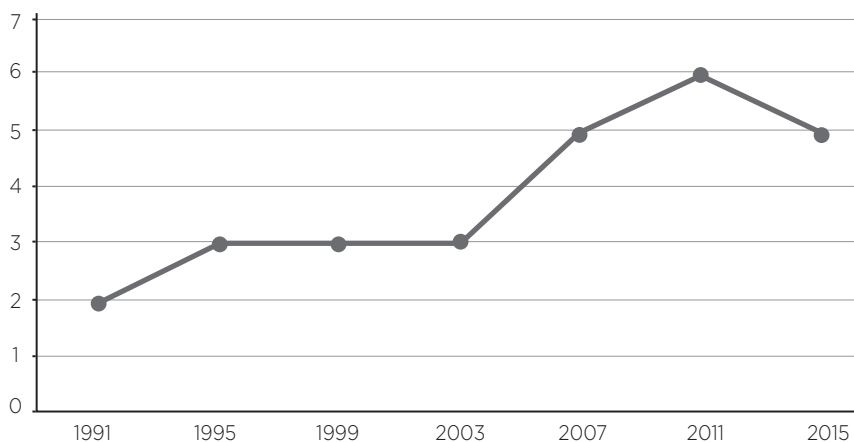
**Tabla 2.** Cantidad de partidos que obtuvieron bancas en el Concejo Deliberante de Ushuaia

Año de la elección	Partidos que obtuvieron bancas
1991	2
1995	3
1999	3

Año de la elección	Partidos que obtuvieron bancas
2003	3
2007	5
2011	6
2015	5

Siguiendo el criterio anterior, el siguiente gráfico nos marca la evolución en el aumento de la cantidad de partidos que lograron adjudicarse bancas en el Concejo Deliberante de Ushuaia entre los años 1991 a 2015 inclusive.

**Gráfico 2.** Cantidad de partidos que obtuvieron bancas en el Concejo Deliberante de Ushuaia



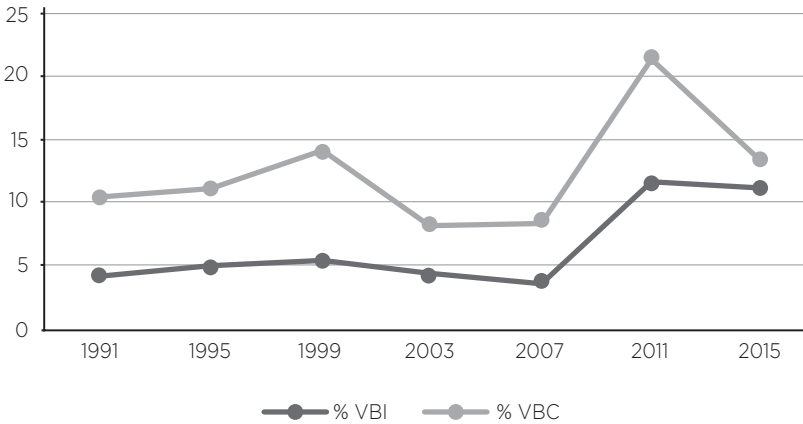
También podemos referenciar el desenvolvimiento del voto en blanco para la categoría electiva en cuestión a través de la siguiente tabla:

**Tabla 3.** Cantidad de votos en blanco para el estamento concejales municipales

Año	Voto en blanco	Porcentaje
1991	1361	10,43%
1995	2171	11,20%
1999	3075	14,20%
2003	2749	10,70%
2007	2377	8,30%
2011	6790	21,40%
2015	5169	13,37%

El voto en blanco para el estamento “concejales municipales” es sensiblemente superior al registrado para intendente municipal, aunque se mantienen muy por debajo a los registrados en el ámbito provincial. El siguiente gráfico nos muestra los resultados en cuestión:

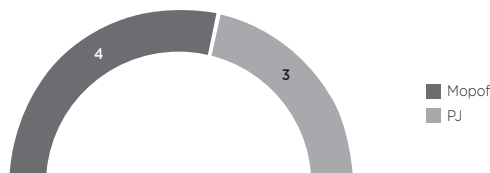
**Gráfico 3.** Cantidad de votos en blanco para el estamento concejales municipales



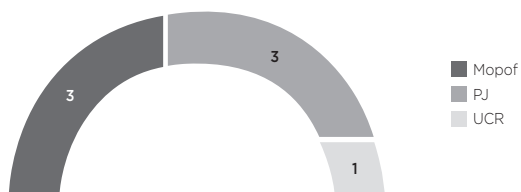
De todas maneras, no se nos presenta como un fenómeno tan pronunciado si se compara con lo que sucede para la categoría “legisladores provinciales”, donde el voto en blanco, a pesar de su disminución en el año 2015, no perfora el piso del veinte por ciento (20%) desde el año 2003.

Analicemos entonces los resultados producidos por el sistema electoral para integrar el Concejo Deliberante de Ushuaia entre los años 1991 a 2015 inclusive, para buscar regularidades y poder extraer conclusiones. Se utilizan gráficos que muestran los partidos que obtuvieron bancas y la cantidad que les correspondió, para así lograr una mejor comprensión. En el anexo del presente trabajo constan los datos desagregados correspondientes a los votos que lograron las agrupaciones políticas en cada una de las elecciones realizadas, los cuales permitieron elaborarlos.

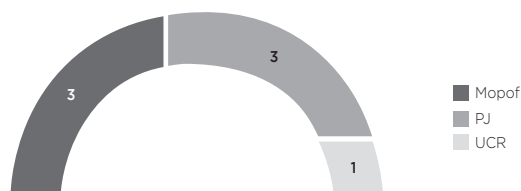
**Gráfico 4.** Concejo Deliberante de Ushuaia, 1991



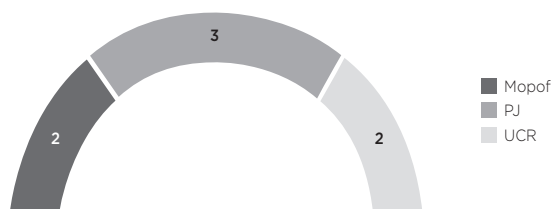
**Gráfico 5. Concejo Deliberante de Ushuaia, 1995**



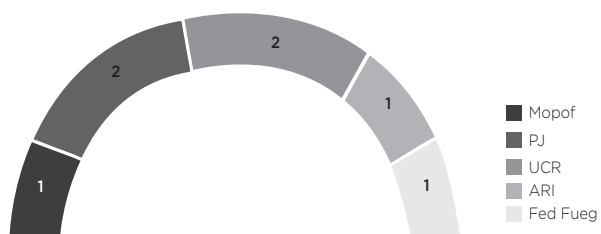
**Gráfico 6. Concejo Deliberante de Ushuaia, 1999**



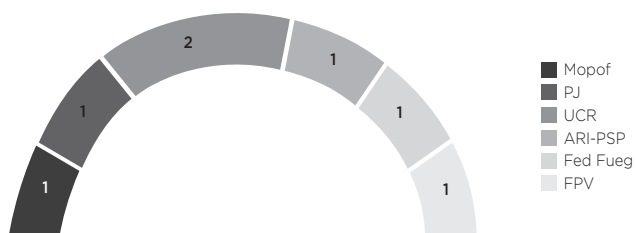
**Gráfico 7. Concejo Deliberante de Ushuaia, 2003**



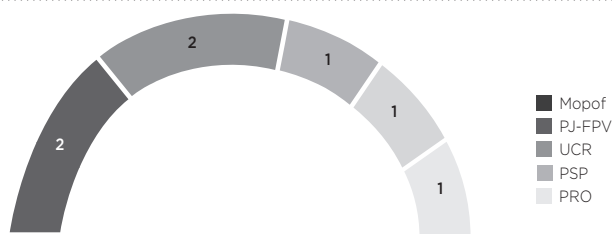
**Gráfico 8. Concejo Deliberante de Ushuaia, 2007**



**Gráfico 9. Concejo Deliberante de Ushuaia, 2011**



**Gráfico 10.** Concejo Deliberante de Ushuaia, 2015



Exceptuando la elección del año 1991, donde el Concejo Deliberante fue conformado únicamente por representantes del Movimiento Popular Fuegoño (MPF) y del Partido Justicialista (PJ), en los tres ciclos electorales siguientes (1995, 1999 y 2003) solo tres partidos políticos obtuvieron bancas.

Si excluimos el caso de la Unión Cívica Radical (UCR) para los Concejos Deliberantes de 1995 y 1999, en los cuales únicamente contó con un (1) representante, tanto el Movimiento Popular Fuegoño como el Partido Justicialista obtuvieron un promedio cercano a tres (3) concejales cada uno. En la elección del año 2003 la Unión Cívica Radical aumentó su representación a dos (2) concejales.

A partir de la elección del año 2007 se amplía la cantidad de partidos políticos que postulan candidatos y aumenta la cantidad de aquellos que acceden a bancas en el Concejo Deliberante.

Se pasó de tres (3) partidos a cinco (5) en 2007, seis (6) en 2011, y cinco (5) en 2015.<sup>(12)</sup> Por ende, al haber una cantidad fija de cargos a repartir, existió una disminución en el número de bancas que las fuerzas obtenían (por ejemplo, el Movimiento Popular Fuegoño pasó de tener un promedio cercano a 3 a tener 1 en el año 2007, 1 en el año 2011 y 2 en el año 2015).

Desde que se comenzó a utilizar el método de preferencias, solamente 3 mujeres accedieron a bancas (1 en 2003, 1 en 2007 y 1 en 2011). Ellas ingresaron únicamente por la lista de candidatos de la Unión Cívica Radical, partido que obtuvo dos (2) bancas en cada una de esas elecciones y su acceso a la representación se definió por preferencia de los electores de ese partido.<sup>(13)</sup> Los electores de las otras fuerzas que lograron obtener más de una banca en los lapsos comprendidos entre 2003 y 2015 (Movimiento Popular Fuegoño, Partido Justicialista –y sus variantes–) no han tenido idéntico comportamiento al preferir en mayor medida a hombres.

(12) La presentación del peronismo unido y no separado en Partido Justicialista y Frente para la Victoria puede haber influido en la reducción a cinco fuerzas políticas en las elecciones del año 2015.

(13) Resultados de las preferencias: Año 2003: Federico Sciarano, 3864; Adriana Chaperón: 2086. Año 2007: Adriana Chaperón, 2415; Omar Coria, 923. Año 2011: Oscar Rubinos, 1177; Viviana Guglielmi, 1031.

Si el mecanismo de preferencia se eliminara y se estableciera una regla de respeto de paridad de género en la integración de autoridades electas, solo en escenarios similares a los del Concejo Deliberante del año 2003 podría existir representación respetando la paridad de género en una cantidad cercana a la deseada por la presencia de solo 3 partidos y el número de bancas de cada uno. Haciendo un ejercicio teórico, hubiera correspondido tres (3) bancas a mujeres y cuatro (4) a hombres. En el resto de los tres concejos siguientes no podría haber existido semejante aproximación a la paridad: en el mejor de los casos hubieran accedido 2 mujeres sobre 7 bancas en juego (en el Concejo Deliberante de 2007 y en el Concejo Deliberante de 2015), lo cual representa un 28,57% de las bancas en consideración.<sup>(14)</sup>

Consecuentemente, modificar el sistema de preferencias para así cristalizar la paridad de géneros sería prácticamente inviable -por no lograr un mínimo deseable de tres (3) mujeres proclamadas electas- en un sistema con umbral electoral del cinco por ciento (5%) de votos emitidos, alta fragmentación partidaria, bajo distrito y donde no existe exigencia normativa alguna, ni cultura política, para que los partidos encabecen la lista de candidatos con mujeres.

Solo sería viable un escenario que previera modificar el modo de conformar la lista luego del conteo de preferencias respetando la paridad de género, con una elevación del umbral electoral a los fines de comprimir la presencia de fuerzas políticas en el Concejo Deliberante, reduciendo así su número,<sup>(15)</sup> lo cual producirá

(14) Toda vez que resulta tendencia que el electorado convalide en su posición al candidato al primer puesto de la categoría "concejal" en aquellos partidos que reiteradamente han obtenido más de una banca.

(15) Si se hace un simple ejercicio de cálculo y se sube el umbral del 5% de los votos válidos emitidos al 5% sobre el total del padrón electoral, podría hacerse un cálculo, tomando a los fines expositivos los resultados electorales del año 2011: padrón electoral: 52.306; votos válidos emitidos: 31.726; con umbral del 5% de votos válidos -1586- según ordenanza vigente:

Concejales	Votos	%	Bancas
En blanco	6790	21,40	
Unión Cívica Radical	3537	11,15	2
Frente para la Victoria	3334	10,51	1
Partido Justicialista	3275	10,32	1
Movimiento Popular Fuegoño	3271	10,31	1
Federal Fuegoño	2231	7,03	1
Partido Social Patagónico	1801	5,68	1
Unión Pueblo del Sur	1461	4,61	0
Compromiso Provincial	1168	3,68	0
Kolina	993	3,13	0
Movimiento Obrero	953	3	0
Consolidación Com 1° de Junio	826	2,6	0
Nuevo Encuentro	744	2,35	0
Partido Popular	646	2,04	0
Propuesta Republicana	430	1,36	0
Movimiento Control Ciudadano	266	0,84	0

indudablemente la ira de los potenciales excluidos que se beneficiaban por el aumento de proporcionalidad y que, lógicamente, no quieren transformarse en perdedores absolutos.<sup>(16)</sup>

Mayor paridad de género no iría de la mano de mayor número de partidos intervinientes en el reparto de bancas sin modificar la actual Carta Orgánica. Solo una interpretación literal y sesgada del inc. 3 del art. 217 de la norma suprema local puede llevar a concluir que no resulta necesaria su modificación para garantizar la paridad de géneros, pero esa afirmación deviene en dogmática por no considerar las particularidades del sistema electoral.

Si no se adoptan reglas que impliquen la compresión en los resultados de la fórmula electoral a los fines de lograr que los partidos obtengan al menos dos representaciones, aumentando por ende la sobrerrepresentación y los cuestionamientos al sistema, no se resolverá en los hechos una aproximación seria a la paridad de géneros.

Otra solución posible podría ser el aumento en la magnitud del distrito (es decir, elevar la cantidad de concejales a más de 7) y prever la eliminación de la posibilidad de alterar el resultado del escrutinio definitivo a los fines de establecer alguna previsión que respete la paridad de géneros, aunque ella conllevaría necesariamente a la reforma de la Carta Orgánica. Cualquier solución normativa que prescinda de los antecedentes de elecciones pasadas y el indudable aumento de

Resultados simulados: cambiando el umbral al 5% de los empadronados -2615-:

Concejales	Votos	%	Bancas
Unión Cívica Radical	3537	11,15	2
Frente para la Victoria	3334	10,51	2
Partido Justicialista	3275	10,32	2
Movimiento Popular Fueguino	3271	10,31	1
Federal Fueguino	2231	7,03	0
Partido Social Patagónico	1801	5,68	0
Unión Pueblo del Sur	1461	4,61	0
Compromiso Provincial	1168	3,68	0
Kolina	993	3,13	0
Movimiento Obrero	953	3	0
Consolidación Comun. 1º de Junio	826	2,60	0
Nuevo Encuentro	744	2,35	0
Partido Popular	646	2,04	0
Propuesta Republicana	430	1,36	0
Movimiento Control Ciudadano	266	0,84	0

(16) Colomer (2003) reflexiona diciendo que "... el número efectivo de partidos tiende a aumentar a largo plazo, bajo cualquier sistema electoral, creando así ulteriores presiones a favor de introducir o mantener la RP. El aumento en el grado de pluralismo político partidista puede deberse, especialmente, a los fallos de coordinación bajo reglas de mayoría para formar solo unas pocas candidaturas, así como a la iniciativa de aspirantes a líderes para dar nuevo relieve a diferentes temas y promover las correspondientes nuevas alternativas políticas ante el electorado" (p. 56).



la fragmentación partidaria puede quedar en meras declaraciones de deseo e inviables en la práctica.<sup>(17)</sup>

## 6. Conclusiones: panorama para la reforma a fin de producir representación respetando paridad de género

La serie temporal analizada, en especial desde el año 2003 a la fecha, expone la fragmentación partidaria y la dispersión del voto, con el efecto de la reducción de la cantidad de bancas a las cuales acceden los partidos políticos. En este sentido no puede adjudicarse toda la responsabilidad por la falta de representación femenina únicamente al sistema de preferencias, toda vez que el régimen legal se pensó teniendo en cuenta las elecciones previas al año 2003 y para mantener el *statu quo* de los partidos existentes en la época. En ese escenario se ponderó más el acceso a la representación proporcional por encima de la paridad de género. Se confirma por tanto la hipótesis sostenida al comienzo de este estudio.

Una reforma de la ordenanza electoral corre riesgo de causar malestar en los partidos políticos porque se reduciría el número efectivo de partidos que acceden a la representación. Una reforma de la Carta Orgánica para elevar el número de concejales a elegir posiblemente producirá malestar en los restantes actores sociales, toda vez que se encuentran instalados numerosos preconceptos respecto de los gastos de las instituciones políticas.

(17) Repitamos el ejercicio manteniendo el umbral actual del 5% de votos válidos, aunque elevando la magnitud del distrito (cantidad de cargos a elegir) de 7 a, por ejemplo, 10. Usaremos los resultados reales de la elección municipal del año 2011. Los parámetros son: votos válidos emitidos: 31.726; umbral electoral: 1586; bancas en juego: 10. La representación femenina, en ese escenario tiene garantizado un mínimo del 40% de las bancas si se modifica la regulación de preferencias para que la respete con alguna regulación tipo cupo. Resultados de la simulación:

Concejales	Votos	%	Bancas
En blanco	6790	21,40	
Unión Cívica Radical	3537	11,15	2
Frente para la Victoria	3334	10,51	2
Partido Justicialista	3275	10,32	2
Movimiento Popular Fuegoño	3271	10,31	2
Federal Fuegoño	2231	7,03	1
Partido Social Patagónico	1801	5,68	1
Unión Pueblo del Sur	1461	4,61	0
Compromiso Provincial	1168	3,68	0
Kolina	993	3,13	0
Movimiento Obrero	953	3	0
Consolidac. Com 1º de Junio	826	2,60	0
Nuevo Encuentro	744	2,35	0
Partido Popular	646	2,04	0
Propuesta Republicana	430	1,36	0
Movimiento Control Ciudadano	266	0,84	0

Corresponde a los directamente implicados abordar en su integridad la cuestión de la paridad de género de un modo viable.

## 7. Anexo

**Tabla 1.** Guía de resultados de votos, porcentaje de votos y bancas obtenidas por los partidos políticos desde 1991 a 2015

Año	Partido	Votos	Porcentaje de votos	Bancas obtenidas
1991	Mopof	5080	38,91	4
1991	Frente Justicialista (PJ)	3596	27,55	3
1995	PJ	5710	29,30	3
1995	UCR	3085	15,80	1
1995	Mopof	7038	36,10	3
1999	PJ	6353	29,30	3
1999	Mopof	7048	32,50	3
1999	F. Cívico y Social (UCR)	3875	17,90	1
2003	Mopof	5666	23,18	2
2003	PJ	7566	30,95	3
2003	FUP (UCR)	4906	20,07	2
2007	UCR	4034	14,41	2
2007	FPV	3633	12,98	2
2007	ARI	3304	11,80	1
2007	Mopof	2652	9,47	1
2007	Federal Fueguino	2406	8,59	1
2011	UCR	3537	11,15	2
2011	FPV	3334	10,51	1
2011	PJ	3275	10,32	1
2011	Mopof	3271	10,31	1
2011	Federal Fueguino	2231	7,03	1
2011	PSP	1801	5,68	1
2015	FPV	5698	14,73	2
2015	Mopof	4281	11,07	2
2015	Pro	3115	8,05	1
2015	UCR	3108	8,04	1
2015	PSP	2191	5,66	1

**Tabla 2.** Sobrerrepresentación de los partidos políticos en las elecciones a concejales

UCR				
Año	votos	porcentaje	bancas	Porcentaje de bancas
1991	799	6,12%	0	0%
1995	3085	15,80%	1	14,28%
1999	3875	17,90%	1	14,28%
2003	4906	20,07%	2	28,57%
2007	4034	14,41%	2	28,57%
2011	3537	11,15%	2	28,57%
2015	3108	8,04%	1	14,28%

PJ				
Año	votos	porcentaje	bancas	Porcentaje de bancas
1991	3596	27,55%	3	42,84%
1995	5710	29,30%	3	42,84%
1999	6353	29,30%	3	42,84%
2003	7566	30,95%	3	42,84%
2007	3633	12,98%	2	28,57%
2011	3334	10,51%	1	14,28%
2015	5698	14,73%	2	28,57%

Mopof				
Año	votos	porcentaje	bancas	Porcentaje de bancas
1991	5080	38,91%	4	57,12%
1995	7038	36,10%	3	42,84%
1999	7048	32,50%	3	42,84%
2003	5666	23,18%	2	28,57%
2007	2652	9,47%	1	14,28%
2011	3271	10,31%	1	14,28%
2015	4281	11,07%	2	28,57%

ARI-PSP				
Año	votos	porcentaje	bancas	Porcentaje de bancas
2007	3304	11,80%	1	14,28%
2011	1801	5,68%	1	14,28%
2015	2191	5,66%	1	14,28%

## **8. Referencias bibliográficas**

**Convención Constituyente Municipal. Diario de Sesiones.**

**Colomer, J. M.** (2003). Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo). *Revista Española de Ciencia Política*, (9), octubre 2003, pp. 39-63.

**Duverger, Maurice** (1957). *Los partidos políticos*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

**Guzmán, M. D.** (2017). Votes and seats. Proportional representation in Tierra del Fuego. *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, 7(2). DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2017-v7n2a03>

**Guzmán, M. D.** (2013) Votos y Bancas. La representación proporcional en Tierra del Fuego. *Revista del Poder Judicial Provincial "Obiter Dictum"*, (1). Recuperado el 20 de mayo de 2019 de: <http://www.justierradelfuego.gov.ar/wordpress/wp-content/uploads/2014/10/Votos-y-Bancas.pdf>

**Pérez Corti, J.** (2016). *Derecho Electoral Argentino*. Córdoba: Advocatus.

**Solano, M. & Centeno Lappas, F.** (s/f). El voto de preferencia en la Argentina. Sus diseños de reglamentación a nivel local. Recuperado el 20 de mayo de 2019 de: [http://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/2042/mauro\\_solano.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/2042/mauro_solano.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

**Tula, M. I. & De Luca, M.** (1999). "Listas sábana", preferencias y tachas. Algunas reflexiones a propósito de la reforma electoral en la Argentina. *Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político*, (5).