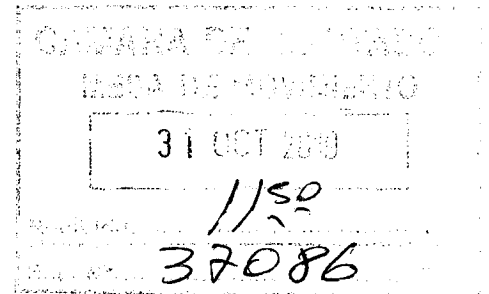




**CAMARA DE DIPUTADOS  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE**

**PROYECTO DE LEY**



**Modificación al Umbral Electoral del Sistema de Elecciones Primarias Abiertas,  
Simultáneas y Obligatorias**

**Artículo 1º:** Modifícase el artículo 9 de la ley provincial N° 12.367 el cual quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 9.- Candidatos. Proclamación. No participarán de las elecciones generales las listas de los partidos, alianzas o confederación de partidos que, individualmente consideradas, no logren un mínimo del uno y medio por ciento (1,5%) del total de votantes en la categoría electoral respectiva sea este provincial, departamental, municipal o comunal.

La elección de los candidatos a Gobernador y Vicegobernador se hará por fórmula y serán proclamadas las candidaturas de las fórmulas de cada partido, confederación de partidos y alianzas electorales, que hayan obtenido el mínimo establecido en el presente y la mayoría simple de votos afirmativos válidos.

Igual porcentaje mínimo y mayoría se requerirá para la proclamación de candidatos a Senadores provinciales e Intendentes municipales.

La proclamación de candidatos a Diputados provinciales y Concejales municipales, se realizará por partido, confederación de partidos y alianzas electorales, que hayan obtenido el mínimo establecido en el primer párrafo, siendo aplicable el sistema proporcional D'Hont a los fines de la conformación de la lista definitiva de candidatos para participar en las elecciones generales.

**Artículo 2º:** Comuníquese al Poder Ejecutivo Provincial.

**Artículo 3º:** De forma.

ARIEL ESTÉBAN RODRÍGUEZ  
Diputado Provincial

**FUNDAMENTOS**

**Sr. Presidente:**

Es de público conocimiento la polémica que gira en torno al denominado "umbral electoral" (popularmente conocido como "piso") que actualmente se encuentra vigente en la Ley Provincial N° 12.367 que regula el Sistema de elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO).

Conforme lo establece el artículo 9º de la citada ley, la participación de los partidos políticos en las elecciones generales está subordinada a la superación de un umbral o piso de obtención de sufragios que se cuantifica en el 1,5% del padrón electoral, el cual debe lograrse en las elecciones internas. Claramente, la relación entre "elecciones





## CAMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

internas” y “elecciones generales” no es necesariamente simétrica puesto que quienes compiten en la primera no necesariamente están habilitados para competir en la segunda.

El artículo que se pretende reformar regula esta transición de una elección a otra consagrando un umbral, de la siguiente manera:

“No participarán en las elecciones generales los partidos, confederaciones de partidos y alianzas electorales que no logren un mínimo del uno y medio por ciento (1,5%) del Padrón Electoral del Distrito, sea este provincial, departamental o municipal. (...)”

La proclamación de candidatos a Diputados provinciales y Concejales municipales, se realizará por partido, confederación de partidos y alianzas electorales, que hayan obtenido el mínimo establecido en el presente. La conformación de la lista de candidatos se realizará aplicando el sistema proporcional D’Hont entre las listas de cada partido, confederación de partidos y alianzas electorales que participaron en la elección primaria, abierta, simultánea y obligatoria, que hubieren obtenido como mínimo el uno y medio por ciento (1,5%) de los votos emitidos en la categoría electoral respectiva, sea este provincial o municipal”.

Como se observa, los pisos consagrados son dos: uno, aplicable a la transición de los partidos, confederaciones de partidos y alianzas electorales de la elección interna a la elección general, los cuales deben superar el 1,5% del padrón electoral en el primer caso; el segundo, ya al interior de cada uno de ellos, para la proclamación de las listas internas de cada partido, confederación de partidos y alianzas electorales que hayan obtenido el 1,5 del padrón de los votos emitidos.

El punto más cuestionable de la norma citada es, precisamente, el que se traduce en la exigencia de obtener el 1,5 % del padrón electoral.

Conceptualmente, el padrón electoral es un documento público que contiene la nominación de todas los/as ciudadanos/as de un territorio determinado, discriminados por apellido y nombre, DNI, sexo, domicilio y distrito, en condiciones de ejercer su derecho al sufragio. En términos políticos, el padrón implica un primer recorte de una sociedad política en razón de que el derecho al sufragio es universal pero contiene limitaciones en razón de la edad, residencia, la condición de extranjero, obediencia debida, capacidad civil o mental, inhabilitaciones judiciales, privación de la libertad (este último, con serias objeciones constitucionales). Entonces, el padrón electoral integra pero también excluye, en razón de la configuración convencional, constitucional y legislativa de los sistemas electoral que establece quienes poseen derecho a votar y quienes no.

Sin perjuicio de esto, el porcentaje de participación efectiva en la elección no es equivalente al número total de personas empadronadas para votar. Históricamente y a pesar de que nuestro sistema electoral el sufragio es – además de un derecho – una obligación, en relación al total del padrón la participación electoral oscila entre alrededor del 70%. Eso quiere decir que, aproximadamente, 7 de cada 10 personas efectivamente concurren a emitir su voto. El elector habilitado no es necesariamente un votante activo o efectivo a pesar de estar obligado por la ley. Los porcentajes de ausentismo (involuntario) y abstencionismo (activo) electoral obedecen a causas variadas. Sin embargo, abstencionismo y ausentismo no significan lo mismo. En el primero, el elector habilitado para sufragar ejerce un acto de obediencia (facilitado por un sistema flexible o relajado de





## CAMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

sanciones efectivas contra esta clase de infracciones), una conducta voluntaria y consciente de no participación. En el segundo, el elector incorporado al sistema no participa por circunstancias involuntarias, estuvo ausente pero por motivos ajenos a su voluntad. Claramente, las causas ligas al abstencionismo son de hecho, diferentes de las causas asociadas al ausentismo<sup>1</sup>.

El punto es que existe una parte de la comunidad política que figura en el padrón, que no participa efectivamente en la elección y que por lo tanto no forma parte de lo que Jorge Barraguirre denomina como “comunidad de conversación” política en materia electoral. Formalmente, la “comunidad de conversación” de una sociedad política está integrada por todos los ciudadanos de un territorio, sin distinción alguna. Todas las personas poseen derechos por el solo hecho de ser personas. Como vimos, en materia electoral existen una serie de recortes de la “comunidad de conversación” en razón, podríamos aventurar, dos criterios: uno, ligado al diseño político y jurídico del sistema electoral (las limitaciones al sufragio); dos, ligado a la no participación electoral (en términos de abstencionismo o ausentismo). En consecuencia, una considerable cantidad de ciudadanos/as de esta “comunidad de conversación”, no forma parte de la conversación política electoral. Y aquí es donde particularmente reside la arbitrariedad e irrazonabilidad de un piso electoral del 1,5 % sobre la totalidad del padrón: quienes no dialogan electoralmente y no forman parte de la toma de decisiones como votantes de una elección influyen - al no participar - sobre la toma de decisiones de parte de la comunidad que decide efectivamente concurrir a votar.

En el sistema electoral santafesino, la consagración del piso electoral sobre la totalidad del padrón produce esta inconsistencia en donde la toma de decisiones en el dialogo electoral se encuentra distorsionada entre quienes participan y quienes no participan y ello además posee consecuencias directas para los partidos políticos.

Aquí entonces, entra al debate la afectación de los partidos políticos (en especial, aquellos partidos nuevos que intentan posicionarse como terceras posiciones en contextos altamente polarizados o dominados por hegemonías partidocráticas históricas) que ven cercenada su participación en las elecciones generales en virtud de una cuantificación electoral sobre el padrón que no guarda coherencia con la participación

---

<sup>1</sup> En relación al Abstencionismo se menciona a) rechazo al sistema democrático porque se procura otro, una de cuyas causas puede ser al desencanto motivado por la inexistencia de resultados esperados que, en principio, debe producir el sistema; b) apatía en relación a los efectos que pueda producir el voto; c) rechazo al mal desempeño del gobierno, particularmente cuando los candidatos oficialistas tienen grandes posibilidades de ganar; d) rechazo a la oferta de las candidaturas en competencia; e) percepción de fraude en el proceso electoral derivada de las acciones sea de los organismos electorales, de los partidos políticos, del gobierno o de las fuerzas armadas; e) molestia para desplazarse a los locales de votación, sobre todo cuando no existen facilidades como la prohibición de circulación del transporte público; f) rechazo y desacuerdo con el cambio de los locales de votación que los aleja de los lugares de residencia.

En relación al ausentismo: a) dificultades y costos de inscripción en el registro civil y/o electoral; b) desconocimiento o dificultad en la distribución territorial de los locales de votación; c) cambio domiciliario que no es reportado al registro y que aleja su residencia del local de votación; d) lejanía y costo del desplazamiento a los locales de votación, particularmente en zonas rurales y de selva; e) ausencia del voto en el extranjero; f) cuando lo hay, la lejanía y el costo del desplazamiento del lugar de residencia a los consulados o embajadas suele ser un factor importante; g) problemas ocasionados por desastres naturales; h) intimidación de grupos armados; i) mal estado de salud y/o hospitalización; j) falta de mesas de votación en los centros penitenciarios; k) falta de facilidades para la votación de los ciudadanos con discapacidad y de los adultos mayores; l) día laborable que coincide con el día de la jornada electoral, así sea domingo (Ver Fernando Tuesta Soldevilla: “Abstencionismo y ausentismo, ¿son iguales?”. Elecciones. 2003. Número 2, 51).





## CAMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

electoral efectiva, la cual es determinante para decidir su cumple con el piso electoral o no.

Sin ir más lejos, el caso de Barrio 88 resuelto recientemente por el Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe, es por demás representativo de esta situación que describimos en los párrafos precedentes. Este partido de candidatos a concejales de la ciudad de Santa Fe se presentó en las PASO 2017 sin tener en su interior otras listas internas (lo cual es también un problema, porque el solo hecho de existir más de una lista al interior de los partidos, alianzas o confederaciones de partidos, obliga a todos los demás a competir en las PASO, a pesar de no tener elección interna en sentido estricto, y en consecuencia, deben cumplir con el piso del 1,5 % del padrón para poder competir en las elecciones generales). Obtuvo 4.244 votos, es decir, estuvo a 346 sufragios de cumplir con el piso legal vigente<sup>2</sup>.

El Tribunal Electoral presidido por el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Daniel Erbetta e integrado por los vocales Bibiana Teresa Alonso (jueza de Cámara de Apelación en lo Penal de los Tribunales de Rosario) y Mario César Barucca (Juez de Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial de los Tribunales de Santa Fe), junto al pro-secretario electoral Patricio Pascual del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe, al emitir los certificados de cómputos definitivos de las PASO, determinó que este partido – junto a otros 11 de los cuales solo uno de ellos tenía más de una lista – no pase a las elecciones generales.

Esta arbitrariedad e irrazonabilidad de la decisión del TEP se profundiza si la contrastamos con la situación del frente Espacio Grande (también de la ciudad de Santa Fe), con seis listas internas de candidatos a concejales que consideradas individualmente, ninguna cumplía ni con el piso del 1,5% del padrón ni con el piso del 1,5 % de los votos válidos emitidos del último párrafo de la norma que pretendemos reformar<sup>3</sup>. El TEP interpretó en ese caso que la suma de los votos de todas las listas internas – 4803, es decir el 1,56% del padrón – habilita a que el Frente pueda competir en las elecciones generales, aplicándose el sistema D'Hont aunque generando una suerte parentesco con el Sistema de Ley de Lemas anterior al sistema vigente<sup>4</sup>.

En otro orden de ideas, el piso electoral sea contabilizado sobre la totalidad del padrón, la totalidad de votantes o la totalidad de los votos válidos emitidos, vulnera el derecho de los ciudadanos de un distrito a poder elegir en las elecciones generales a los candidatos que eligieron en las PASO. De acuerdo a información relevada por este despacho, en la ciudad de Santa Fe, 20.402 ciudadanos/as no encontrarán su opción electoral primaria en las elecciones generales. Lo propio en la ciudad de Rosario, con

---

2 En la misma ciudad, en el año 2015, el Frente Social y Popular cosechó 3.831 votos, pero como el piso se fijó con el total del padrón no pudieron llegar a las generales. En 2015 estaban habilitados para votar 302.325 ciudadanos en la capital provincial, por lo que el piso del 1,5% fue de 4.535 votos. Al FSP le faltaron 704 votos. Si se hubiese aplicado el umbral según los criterios que se aplican en los actuales comicios, es decir sobre los votos válidos emitidos (191.916), el piso hubiese sido de 2.879 votos. A la lista que no pudo pasar a las generales le hubiesen sobrado 952 sufragios.

3 Las listas en cuestión obtuvieron estos resultados: País 1 Ciudad: 1.932; Creer es Poder: 1.309; Santa Fe Puede: 553; Santa Fe Crece: 472; Nueva Santa Fe: 330; Santa Fe Despierta: 207.

4 Un antecedente equivalente ocurrió en Villa Gobernador Gálvez en el año 2015. El partido Unión Celeste y Blanco presentó dos listas a concejales en esa localidad del sur provincial para las Paso. La lista 10 consiguió 730 votos y la lista 34 logró 333 sufragios. De forma individual ninguna de las dos llegó al piso del 1,5% del padrón que eran 753 votos sobre los 50.208 votantes habilitados. Sin embargo, entre ambas sumaron 1.063 votos (1,55%) y pasaron a las elecciones generales.





**CAMARA DE DIPUTADOS  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE**

57.758; Rafaela, con 4300; Reconquista, con 1548; y Venado Tuerto, con 1390. Es decir, solo en las 5 ciudades cabeceras de las regiones de la provincia, 85.389 santafesinos/as vieron limitadas sus opciones electorales en la elección general local del 22 de octubre.

Para poder visualizar adecuadamente este tema, proponemos a continuación examinar el siguiente cuadro en donde se ordenan las 5 ciudades citadas en relación a dos grupos de tres variables cada uno. El primer grupo refiere a los datos distribuidos por padrón electoral, votantes que concurrieron efectivamente a votar y votos válidos emitidos (que incluye los votos afirmativos, en blanco y nulos). El segundo grupo, simétricamente relacionado con el primero, calcula y compara el piso del 1,5 % sobre el total del padrón, el total de votantes y el total de votos válidamente emitidos.

*Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias 2017 – Provincia de Santa Fe*

	Total de electores	Participación	Votos validos emitidos	Piso 1,5 del Padrón	Piso 1,5 % Total de Votantes	Piso 1,5% Votos Validos Emitidos
<b>Santa Fe</b>	306.050	218.165 (71%)	198.595	4.590	3272	2978
<b>Rosario</b>	796.078	553.388 (69%)	496.582	11.941	8300	7448
<b>Rafaela</b>	76.360	56.519 (74%)	51.801	1.145	832	777
<b>Venado Tuerto</b>	63.161	45.262 (71%)	42.237	947	678	633
<b>Reconquista</b>	57.850	41.788 (72%)	38.863	867	626	582

*Fuente: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS SUMINISTRADOS POR EL TEP – SANTA FE*

A partir de estos datos, nuestro proyecto propone, no eliminar el piso del 1,5%. Proponemos mantenerlo pero dentro de criterios más razonables. Ese criterio que entendemos razonable nos remite nuevamente a la noción de “comunidad de conversación”. Y el criterio más ajustado a la “comunidad de conversación” que dialoga en los procesos electorales es aquel que se sitúa a partir de la totalidad de ciudadanos/as empadronados que concurren efectivamente a emitir el sufragio, vale decir, la totalidad de votantes. Como se observa, el punto de calculo se modifica sustancialmente. De plantear un piso a partir de, por ejemplo en Rosario, 796.078 se calcula a partir de 553.388 que es la cantidad de personas que fueron a votar en las PASO 2017. Lo mismo para las otras cuatro localidades analizadas.

La segunda modificación propuesta reside en la eliminación del segundo piso del 1,5% de los votos válidamente emitidos puesto que este pierde sentido ante la primera modificación. Luego de superado el piso del 1,5% del padrón, las listas internas se conforman de acuerdo al criterio de distribución del sistema D’Hont.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares que me acompañen con el presente proyecto de ley.

  
 ESTEBAN DEMUNIEZ  
 Diputado Provincial

“2017 – Santa Fe Tiene Memoria – 35 Años – MALVINAS ARGENTINAS”  
 General López 3055 – (S3000DCO) – Santa Fe – República Argentina

