Date Printed: 01/06/2009

JTS Box Number:	IFES_23
Tab Number:	15
Document Title:	LOS SISTEMAS ELECTORALES
Document Date:	1991
Document Country:	ARGENTINA
Document Language:	SPA
IFES ID:	EL00448

7FAEF68B-5BB9-4C44-8F8E-E28AAB8A019C

Los Sistemas Electorales

Sus Consecuencias Políticas y Partidarias

Compiladores
Luis Aznar
[redacted]

Esta publicación fue
auspiciada por la fundación
Friedrich Naumann

Hecho el depósito que marca
la ley 11.723

ISBN: 950-745-000-9

Impreso en la Argentina

Indice

Marcelo Stubrin *

Presentación

LOS materiales incluidos en esta compilación son producto del desarrollo de tres Jornadas de Discusión organizadas en junio de 1990 por el Comité Capital de la Unión Cívica Radical y que fueron auspiciadas por la Fundación para el Cambio en Democracia (FUCADE).

El contenido de las distintas ponencias está destinado a responder, por un lado, a una demanda legítima de la sociedad argentina y de la militancia de todos los partidos políticos democráticos; pero por otro tiene como objetivo profundizar la discusión de un tema que hoy es fundamental en la Argentina: el de la relación entre los sistemas electorales, el modelo de democracia que propugnamos y el formato de los partidos políticos, temas éstos que están estrictamente correlacionados.

No hay, hemos dicho siempre, democracia representativa si no existen buenos partidos políticos y si no hay participación ciudadana. Está claro que las leyes y las normas no resuelven automáticamente estos problemas, pero crean condiciones que facilitan o dificultan la canalización de la representación política.

Nos enfrentamos a una temática extremadamente difícil, que se presta a intencionadas simplificaciones. Pues, aunque todos sentimos el nivel de insatisfacción de la sociedad frente a la crisis, es evidente que la dificultad de cada partido político para articular respuestas satisfactorias, está estrechamente ligada a su organización, al modo en que selecciona sus candidatos, programa y equipo de gobierno, al estilo de liderazgo imperante en su seno, a la influencia social de su activo militante y a su condición de vehículo portador de representación popular.

Consecuentemente, creo que es imprescindible que los partidos políticos democráticos planteen abiertamente la discusión de estos problemas como primer paso de la búsqueda de soluciones adecuadas y eficientes para los mismos.

Justamente para encarar esta tarea fue que convocamos a especialistas y dirigentes políticos para que intercambiaran ideas y confrontaran posiciones, en un ámbito pluralista y abierto a las distintas perspectivas.

El lector interesado encontrará en las páginas que siguen artículos que cubren sistemáticamente el tema de los sistemas electorales y los partidos políticos en la Argentina, como así también el de las consecuencias políticas y partidarias de los sistemas electorales, a través de una detallada explicación de la mayoría de las posibilidades que integran el menú de las opciones de representación y participación política disponibles en el mundo y de las características de algunas de las propuestas hechas en la Argentina.

Quiero llamar la atención acerca de la necesidad de examinar con extremo detalle cada una de las iniciativas, porque sus consecuencias implícitas escapan a una mirada superficial. Es necesario tener siempre presente que el tema de la reforma del sistema electoral es un problema político, que no es neutro ni puramente técnico.

Los partidos políticos deben trabajar constantemente no sólo en el mantenimiento sino también en el perfeccionamiento del sistema democrático. En ese sentido, estoy orgulloso de pertenecer al partido que en 1916 pudo tener el primer presidente de la República efectivamente elegido por el pueblo, pero que también en cada una de las etapas de la vida política argentina luchó contra el fraude, por las reformas institucionales y por perfeccionar nuestro sistema de organización política.

Señalo lo anterior para dejar claramente establecido el hecho que no es una casualidad, ni para estar solamente a tono de las circunstancias, que el Radicalismo está planteando centralmente la discusión sobre los sistemas electorales y sus efectos políticos y partidarios. Por el contrario es un tema que pertenece a su matriz ideológico-política y de ahí la importancia que le asignamos.

Deseo expresar mi aprecio y mi agradecimiento a todos aquellos que colaboraron para hacer posible la publicación de estos materiales, en particular a los distintos ponentes quienes con su inteligencia y su amplitud permitieron sentar las bases para una discusión profunda y racional de la temática en cuestión. También a la Fundación para el Cambio en Democracia por su valioso soporte técnico y a la Fundación Friedrich Naumann por su decisión de financiar esta publicación.

* Presidente del Comité Capital, Unión Cívica Radical.

Luis Aznar *

Sistemas electorales, reforma electoral y partidos políticos

Algunos efectos de la transición a la democracia

La reinstalación de la dinámica político-electoral a partir de 1983, incluyendo sus momentos más específicos de 1985, 1987 y 1989, generó por un lado las condiciones que permitieron que por primera vez en muchas décadas se produjera el traspaso democrático de un gobierno civil a otro gobierno civil, pero al mismo tiempo hizo que resurgieran algunas de las rigideces que han afectado, históricamente, al sistema político argentino.

Me refiero, por ejemplo, a la casi inexistencia de mecanismos aptos para generar acuerdos o consensos interpartidarios, a las consecuencias no siempre deseables de un fuerte presidencialismo, o a la impronta tensionante de la posibilidad de la existencia de un partido hegemónico o dominante.

Estas rigideces se relacionan negativamente con la gobernabilidad del sistema en su conjunto, y con las probabilidades de que un partido en el gobierno pueda desarrollar su gestión con un alto grado de eficacia decisional, entendiendo por eficacia decisional del gobierno, tal como lo señala Leonardo Morlino, la capacidad del aparato político-administrativo gubernamental para diseñar, aplicar y mantener, durante lapsos suficientes como para que se estabilicen sus efectividades, un conjunto de políticas públicas destinadas a satisfacer, dentro de márgenes razonables, las expectativas y demandas básicas de la población o al menos de sectores mayoritarios de la misma.

Varios años de gobiernos constitucionales en un contexto de crisis económico-social en el que las demandas de la población han superado casi siempre las políticas implementadas desde el gobierno han determinado el surgimiento de posiciones críticas en relación con las posibilidades de que la democracia pueda resolver satisfactoriamente estos problemas; o de propuestas de reformar el sistema electoral y de representación como forma de aumentar la eficacia del sistema.

Esta situación puede ser relacionada con lo que Norberto Bobbio describe como las promesas incumplidas de la democracia y sus consecuencias sobre la opinión pública.

Analicemos, muy brevemente, cuáles son estas promesas incumplidas:

1) eliminar las elites de poder;

2) alcanzar la integración de la igualdad formal con la igualdad sustancial;

3) vencer al poder invisible.

En la mayoría de las democracias, la realidad —según Bobbio— es que las oligarquías no han desaparecido sino que lo que ocurre es que varias oligarquías participan pacíficamente en el gobierno de la sociedad; que el problema de la integración de la igualdad formal con la sustancial ha quedado reducido, en el mejor de los casos, al ideal de la igualdad de oportunidades y que, por último, el poder sigue siendo poco transparente para la mayoría de la población.

Consecuentemente, surgen de manera más o menos organizada opiniones y movimientos de protesta ante esta situación, muchos de los cuales tienden a desarrollar argumentaciones críticas hacia la democracia y hacia los partidos políticos.

Representación política, reforma institucional y reforma electoral.

En la actualidad, una de las vertientes a través de la cual se expresa en parte ese descontento es la que señala las deficiencias del sistema político en lo que hace al tema de la representación política, esto es al tipo de vínculo entre gobernantes y gobernados, entre dirigentes y dirigidos, y sus derivaciones críticas en relación a la eficacia de los partidos y del parlamento como instituciones especializadas en el manejo de esa representación.

La consecuencia empírica de esta situación es el planteamiento y expansión de la discusión acerca de los sistemas electorales, del régimen de partidos y de la posibilidad de producir reformas que permitan la solución de algunos de los problemas señalados.

Tal como lo expresa Dieter Nohlen, "lo que se discute al hablar de sistemas electorales es la cuestión relacionada con la representación política, el principio que la definirá —principio mayoritario o proporcional— y las de diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios. Desde el punto de vista científico y político surge aquí el problema de cuáles son las repercusiones que ejercen los distintos sistemas electorales sobre los partidos, sobre los sistemas de partidos y sobre los sistemas políticos".

Consecuentemente, debe quedar claro que un posible telón de fondo para la mayoría de estas discusiones es, ni más ni menos, la posibilidad de implementar una reforma constitucional: esto es producir modificaciones a nivel global del sistema político institucional. No es nuestra intención entrar aquí en el tratamiento de este tema, sino solamente dejarlo señalado y ubicado como un elemento central y constitutivo de la problemática general.

La discusión sobre la reforma electoral

Mi impresión es que en la Argentina, la discusión sobre el sistema electoral y su posible reforma está afectada negativamente por dos hechos básicos:

1) cierto grado de confusión;

2) un apreciable nivel de desconocimiento.

La confusión se genera, desde nuestra perspectiva, porque no queda claro en algunas de las presentaciones si se trata de producir reformas en el nivel más general del sistema político o si sólo se trata de cambiar la forma en que los diferentes partidos presentan sus candidatos y éstos a su vez son seleccionados en las elecciones internas.

No se nos escapa, por cierto, que parte de la confusión deriva del hecho de que algunas técnicas (por ejemplo la denominada Ley de Lemas o de doble voto simultáneo) intentan resolver ambos problemas conjuntamente y en un solo momento.

Lo que parece más grave aún que la confusión es el desconocimiento no sólo de las diversas técnicas que se proponen sino sobre todo el de las consecuencias de algunas de las mismas sobre el sistema político y sobre los partidos.

En definitiva creo que el núcleo del problema que enfrentamos es el de la representación política, el vínculo entre gobernantes y gobernados, entre dirigentes y dirigidos. Abordar este tema desde una perspectiva democrática supone necesariamente analizar las características del sistema político y del sistema de partidos en su funcionamiento concreto.

Los sistemas electorales tienen una relación directa con el tema de la representación política. En este nivel, los conceptos básicos son los de representación por mayoría y representación proporcional, a partir de los cuales es posible avanzar en el análisis de los efectos políticos y partidarios de los sistemas electorales, debiendo tenerse en cuenta que los sistemas electorales son elementos históricos, es decir que tienen una génesis bajo circunstancias sociales y políticas específicas y presentan etapas de consolidación y permanencia, pero al mismo tiempo son dinámicos ya que se ven afectados por los cambios y transformaciones socio-políticas de cada país.

Por último no debe perderse de vista, en estos intercambios de ideas, que la elección de una determinada técnica es una decisión política que tiene consecuencias políticas claramente determinadas. Me refiero específicamente, al hecho que no existe ninguna técnica electoral que sea neutra. Todas y cada una de ellas determinan en mayor o menor medida la distribución diferencial de poder político, la relevancia de ciertas regiones sobre otras y las posibilidades de éxito de algunas coaliciones socio-políticas en relación al resto de las mismas.

* Director de la Carrera de Ciencia Política. Universidad de Buenos Aires. Investigador de la Fundación para el Cambio en Democracia (FUCADE).

Enrique Zuleta Puceiro *

La reforma electoral: apuntes para una discusión

I

LA consumación exitosa de la primera transición civil plena y sin proscripciones en nuestra historia electoral contemporánea ha constituido una valiosa ocasión para un debate renovado acerca de las relaciones siempre problemáticas entre régimen institucional, sistemas electorales y regulación legal de los partidos políticos. La discusión acerca del sistema de elección presidencial de la Constitución fue, sin duda, uno de los ejes de discusión pública más importantes en el período inmediatamente anterior a las elecciones presidenciales de mayo de 1989. Al mismo se sumaron, cuestiones anexas de no menor importancia, tales como las relativas a la naturaleza y función de las juntas electorales, las distorsiones en el sistema de representación introducidas por la ley 22.847, los problemas de una legislación electoral anacrónica, el financiamiento público de la actividad partidaria y, finalmente, la reproducción en términos locales de discusiones acerca del sistema electoral hoy generalizadas en todos los países democráticos, sea cual sea el grado de consolidación de sus instituciones.

Este último es tal vez el principal centro de atención en la actualidad. A impulsos, sobre todo, del profundo realineamiento de alianzas políticas inducido por la estrategia post-electoral del menemismo, el debate en torno a los partidos políticos se ha reinstalado en la sociedad argentina. Desde las más diversas perspectivas ideológicas, posiciones de principio o posturas científico-políticas, se tiende a cuestionar el funcionamiento real del sistema de partidos. Una vasta demanda social, amplificada sin duda por el efecto multiplicador de los medios de comunicación social, reclama redefiniciones drásticas en los sistemas de representación política, selección de candidatos, fórmulas de escrutinio, control de los procesos electorales y organización de la vida interna de los partidos. Casi treinta proyectos legislativos con estado parlamentario en el nivel nacional, sumados a diversas iniciativas en casi todas las provincias evidencian el grado de preocupación de los propios partidos, la intensidad de las discusiones públicas y el sentido que cobrará el inminente debate parlamentario. Se diría, incluso, que es éste un tema en el que los partidos han logrado una posición de vanguardia. Contra lo que suele decirse desde posiciones de crítica interesada, la respuesta de las principales organizaciones políticas a este reclamo social está muy por delante del estado actual de la doctrina jurídica o científico-política y los proyectos se multiplican dentro de un contexto general de indiferencia de los especialistas. De ahí precisamente la importancia de convocatorias como la que nos ocupa, desti-

nadas a evaluar el estado de la cuestión, relevar posiciones y modelos alternativos y, sobre todo, avizorar el rumbo posible de reformas que contribuyan de modo efectivo a la consolidación definitiva del sistema democrático en la Argentina.

La tarea no es fácil. Ante todo, tropieza con algunos obstáculos de base. Frente a las interrupciones reiteradas de la normalidad institucional, nuestra experiencia histórica reciente es escasamente elocuente. Casi todas las legislaciones electorales y de partidos han nacido de necesidades coyunturales, propias de gobiernos de facto que ensayaban, a regañadientes y sin convicciones profundas, caminos para una democratización forzada. En todos los casos estas transiciones resultaron frustradas y nuevas experiencias autoritarias interrumpieron la experiencia, volviendo nuevamente al punto cero. Un sesgo no democrático, nutrido de suspicacias contra los partidos políticos, orientó casi siempre los intentos legislativos de los gobiernos militares que abrían las transiciones. Así, por ejemplo, por detrás de la estrategia de sobrerrepresentación de las provincias despobladas instaurada en la legislación actual, operaba, seguramente, la idea de promover fuerzas provinciales capaces de amortiguar el choque entre los principales partidos históricos del país. Ninguna reforma electoral es neutral y detrás de las formas jurídicas late siempre una voluntad política. Las leyes electorales y de partidos reconocen, en el caso argentino, una serie de presuposiciones implícitas, escasamente favorables hacia la idea de un sistema de partidos sólido, estable, moderno y eficiente. De ahí precisamente, el imperativo político de la reforma. Más que de un anhelo de cambio por el cambio mismo, se trata de una necesidad inherente al proceso de consolidación democrática. Nuestra experiencia es negativa y no puede hablarse de otras tradiciones que las que se nutren de una experiencia parcial, imbuida tanto de propósitos autoritarios, hostil a los partidos, paternalista y de miras estrechas.

A ello se suman carencias muy importantes de elementos empíricos, derivada no sólo de la ausencia de registros históricos, bases de datos o estudios electorales, sino sobre todo de la primacía de una actitud general reacia a plantear este tipo de discusiones desde una perspectiva empírica. Es éste un tema en el que todos pretenden saber, y con un grado de dogmatismo inusual en otras materias. Se descartan modelos y se imaginan alternativas sin el menor análisis de sus posibilidades efectivas de implementación y, sobre todo de sus eventuales consecuencias sobre la realidad actual de la democracia. Campean la improvisación, el utopismo y una vocación de protagonismo escasamente compatible con la seriedad y rigor que exigen cuestiones que hacen a la fisonomía definitiva del sistema republicano. A pesar de las varias docenas de proyectos de reforma electoral hoy en discusión, no se conoce un sólo estudio empírico acerca de qué hubiera pasado en las pasadas elecciones de haberse votado conforme a las pautas del sistema propuesto.

Existen, sin embargo, obstáculos aún más importantes. Las reformas electorales no son neutrales en sus efectos. Implican siempre ganadores y perdedores. No pueden, por ello, ser el resultado de la imposición unilateral de un gobierno o siquiera de un pacto entre dos o tres partidos con mayoría suficiente para imponerlas. Requieren unanimidades o consensos muy amplios, tanto entre los partidos como en el seno de la propia sociedad. Se trata de cuestiones de Estado, que trascienden el nivel de las cuestiones de gobierno, de las diferencias programáticas o de las conveniencias transitorias de los partidos. La Argentina de los años 80 no ha sido precisamente favorable para este tipo de acuerdos que, si bien son claramente posibles en el nivel de la sociedad, parecen en cambio duramente resistidos en el nivel de las dirigencias partidarias.

II

Con todo, la necesidad de reforma avanza y se impondrá a pesar de las resistencias de los dirigentes políticos. El problema reside, pues, en asumirla desde perspectivas realistas, que conduzcan a un perfeccionamiento efectivo del sistema político y que neutralicen procesos negativos que conduzcan a nuevas frustraciones y fracasos. No es ésta una cuestión de laboratorio, en la que puedan ensayarse fórmulas ingeniosas basadas únicamente en el supuesto prestigio de experiencias comparadas o que sólo cuenten con el sustento de una personal versión de qué debe ser y cómo debe funcionar la democracia en una sociedad ideal. Se trata, en cambio de una cuestión política, únicamente planteable desde una lectura rigurosa de nuestra propia experiencia, sensible y atenta a las condiciones únicas e intransferibles de la Argentina actual.

De lo que se trata es de la necesidad de perfeccionar las reglas y procedimientos básicos del sistema democrático, buscando la mejor expresión posible de la soberanía popular en el marco de necesidades sociales cambiantes. Las normas que regulan el funcionamiento del sistema electoral y de partidos políticos son parte integrante del sistema político global y éste no es nunca el resultado de una experiencia de ingeniería social. Es, ante todo, una creación política, histórica y socialmente condicionada y, sometido, por tanto a modificaciones permanentes. Esto es claro en la experiencia comparada de los sistemas democráticos. En prácticamente todos ellos se están produciendo cambios legislativos sustanciales, aún en aspectos que en la Argentina tienden a verse como intangibles. Tal es por ejemplo, el caso del régimen interno de los partidos, los mecanismos de selección de candidatos, el financiamiento de la actividad electoral y no electoral, las garantías, instituciones y procedimientos relativos al sufragio y las propias bases del sistema de representación.

El problema es, pues el de la definición de los criterios a partir de los cuales se analizan y evalúan tanto los datos de la realidad como las alternativas y modelos que se proponen. No es lo mismo, por ejemplo, adoptar como punto de partida una concepción basada en el papel esencial de los partidos políticos entendidos como cauces exclusivos de la representación política que una concepción basada en la idea de que los partidos son realidades a superar, que comparten su función de representación política con grupos de presión, asociaciones empresariales, sindicatos y cuerpos intermedios. No es lo mismo atribuir a los partidos el monopolio de la presentación de candidatos que permitir la articulación de candidaturas con absoluta independencia de los partidos. Estas cuestiones, que son difícilmente discutibles en democracias avanzadas están en pleno debate en la Argentina.

De ahí la necesidad de definir algunos criterios de valoración, que operen como presuposiciones implícitas en el análisis. Se trata de principios naturalmente discutibles y no necesariamente compartibles por todo el mundo. De lo que se trata es de explicitar el punto de partida. De tematizar aspectos que, al suponerse como obvios, trasladan su carga problemática a la discusión técnica y política posterior, enturbiando los términos del problema, entorpeciendo las posibilidades de acuerdo e impidiendo, finalmente, las soluciones. Una propuesta provisoria de enunciación de estos criterios orientadores podría ser la siguiente.

1) Toda reforma debe orientarse al objetivo central del fortalecimiento y consolidación del sistema de partidos, entendido en un sentido global y no referido exclusivamente a las fuerzas mayoritarias. La legitimidad de una reforma no puede surgir de acuerdos coyunturales entre las fuerzas mayoritarias sino de su aporte efectivo a la consolidación del sistema. Este criterio se contrapone, naturalmente, a la idea que de lo que se trata es de reducir el papel de los partidos, entendidos como máquinas burocráticas que entorpecen el despliegue espontáneo del mercado político.

2) Integración y representación efectiva de la sociedad en el sistema político. Este principio supone la necesidad de reformas internas que tornen más transparente y eficaz la función representativa de los partidos, neutralizando tendencias oligárquicas y cristalizaciones burocráticas. El objetivo de una normativa electoral moderna y equitativa es expresar del modo más eficiente posible una correspondencia entre el sistema de partidos y las orientaciones ideológicas y políticas reales de la sociedad. En la Argentina, el sistema de alineamientos partidarios expresa muy deficientemente el sistema de alineamientos ideológicos y político-culturales del país. Bajo el fenómeno de polarización forzada que induce un sistema electoral distorsionante, existe una cultura política heterogénea, plural y diversa. Un sistema de partidos "a la americana" expresa cada vez peor a una cultura política "a la europea". En la medida en que no existen válvulas descompresoras —del tipo de las primarias abiertas en Estados Unidos o el propio sistema parlamentario en las democracias europeas— la tensión en el interior de los partidos se canaliza a través de un faccionalismo creciente, que no tarda en trasladarse al plano de las funciones de gobierno o de oposición, con un impacto negativo para el sistema político en su conjunto.

3) Participación activa del electorado en el proceso electoral. La normativa debe promover la participación, a través de reglas claras, transparentes y accesibles. La fortaleza de un sistema democrático está en relación directa con el grado de compromiso de la ciudadanía. Contra esto conspiran tanto una legislación electoral anacrónica como una normativa sobre partidos que tanto posibilita la democracia interpartidaria como el autoritarismo intrapartidario.

4) Buena fe y resolución equitativa de los conflictos interpartidarios. Una reforma que aspire a contribuir de modo efectivo a la consolidación democrática no puede tener ganadores y perdedores netos. Sus beneficios deben alcanzar a la totalidad de las fuerzas políticas. Tampoco puede responder a la necesidad de resolución de conflictos internos de los partidos mayoritarios o a posturas de acomodamiento respecto a opiniones superficiales sobre la materia. Este principio es particularmente importante para resolver cuestiones hoy graves tales como el régimen de obtención y caducidad de la personería política, de afiliación o de constitución de alianzas y confederaciones.

5) Garantías institucionales y protección jurídica plena del derecho al sufragio. La reforma debe tender a superar el margen de discrecionalidad del poder administrador, consolidando el papel de la justicia electoral, reforzando su autonomía, modernizando sus procedimientos y desarrollando los derechos y garantías relativas a la actividad electoral y el ejercicio del sufragio. Ello implica asimismo reducir a un papel mínimo y auxiliar la función del Ministerio del Interior —resabio de elecciones administradas desde gobiernos militares que abrían procesos democráticos—, despolitizando absolutamente la gestión del proceso electoral. Paralelamente, involucra una exigencia de constitución definitiva y autonomía plena de la justicia electoral.

6) Eficiencia del sistema de partidos y de las instituciones representativas de la soberanía popular. La reforma debe orientarse al incremento en la capacidad efectiva del sistema de partidos para responder a los problemas modernos de la representación política, no limitados naturalmente a la elección periódica de candidatos a la ocupación de cargos electivos. Debe asimismo crear condiciones para el mejoramiento de los procesos de selección interna de candidatos, de estudio y formulación de alternativas políticas, de solución democrática de los conflictos internos y de mejoramiento global de la competencia electoral.

7) Respeto efectivo de los derechos y las formas de expresión electoral de las minorías. La incorporación e integración electoral efectiva de sectores insuficientemente representados es un imperativo de toda democracia en transición. Ello implica el respeto al principio de igualdad de oportunidades en el marco de las necesidades de fortalecimiento del sistema en general. Un sistema concentrado en pocas opciones electorales es, en el caso argentino, un sistema artificial y, por tanto, débil y vulnerable.

8) Respeto a un principio general de libertad y autonomía en la organización y funcionamiento de los partidos políticos, creando un marco amplio que promueva la democracia interna, dentro del cual haya lugar para la más amplia diversidad de soluciones, de acuerdo con las tradiciones y estilos propios de cada fuerza política. La regulación debe ser clara y precisa. La intervención de los poderes públicos mínima o inexistente,

limitada en todo caso a una función extrema de arbitraje.

III

No es fácil imaginar la concurrencia inmediata del tipo de condiciones que hace posible una discusión no dogmática de la cuestión de la reforma electoral. En el caso del radicalismo, las iniciativas de reforma fueron hasta ahora postergadas por la propuesta mayor de una reforma del sistema político a través de la reforma constitucional. El error fue vincular ambas cuestiones, en una actitud general de "todo o nada", como si no pudiera pensarse en un mejoramiento del sistema electoral y de partidos dentro del marco de la constitución actual. En el caso del peronismo, la tentación es más bien la opuesta y se avizora la reforma como un expediente apto para resolver problemas de coyuntura interna propios de la coalición heterogénea, inestable y contradictoria forjada a partir de la experiencia menemista. En el caso de la derecha y la izquierda priman, en cambio, propuestas de oportunidad, propias de fuerzas minoritarias que procuran aprovechar los intersticios y grietas del bloque bipartidista, optando para ello por librar escaramuzas parciales, del tipo de las ensayadas durante la campaña por el plebiscito bonaerense.

Aún a pesar de estas dificultades, resulta imprescindible una actitud que concilie rigor técnico con responsabilidad política. Los sistemas electorales y de partidos políticos son cambiantes. No hay lugar para dogmatismos y sí para un ensayo constante de nuevas soluciones. No hay ninguna democracia avanzada que no haya introducido cambios —muchas veces sustanciales— en los últimos cinco años. Como se ha dicho, no se trata del cambio por el cambio mismo, sino de abordar soluciones nuevas a problemas nuevos, dentro de una tradición escasamente valiosa. El hecho de que en julio de 1989 el país haya protagonizado por primera vez una transición pacífica entre partidos opuestos habla por sí mismo de la ausencia de tradiciones electorales sólidas y profundas.

Es hora, pues, de afrontar algunas preguntas básicas, poco frecuentes entre políticos y académicos. Ante todo, ¿Cuál es el lugar del derecho y la legislación en la organización de un sistema electoral y de partidos? Es una cuestión que merece mejor reflexión. La actual ley de partidos casi carece de aplicación práctica. La mayor parte de las demandas de cambio legislativo son en realidad reclamos de modernización, cambio y transparencia en la vida interna de los partidos, ante los que poco puede en realidad hacer el derecho. Los partidos no son un servicio público. Son asociaciones voluntarias de hombres libres que procuran participar en la definición del rumbo político de la sociedad.

Por otra parte, ¿cómo pensar hoy la relación entre partidos y ciudadanos? Un realismo elemental impone dejar de lado una imagen racionalista y anacrónica de la vida democrática, según la cual el electorado consistiría en un conjunto de individuos abstractos, racionales, informados, virtuosos, capaces de comparar objetivamente propuestas diversas, en tanto que los partidos serían nucleamientos homogéneos que comulgan en principios, ideologías y propuestas comunes. En la Argentina actual, al igual que en todas las democracias reales, ocurre más bien todo lo contrario: son los ciudadanos los que tienen principios, ideologías y propuestas distintas. Los partidos son heterogéneos y presentan una profunda diversidad ideológica interna. Reflejan la complejidad de la sociedad que los produce —especialmente si son mayoritarios— y están abiertos a una incorporación irrestricta de electorados muy diversos, cuya independencia partidaria es creciente. Los partidos ideológicos son inevitablemente minoritarios y su importancia tiende a ser mínima. Se impone pensar la política desde esta perspectiva, que podrá ser valorada positiva o negativamente pero en ningún caso negada. las cosas son simplemente así y éste es el dato a partir del cual hay que pensar el problema de la reforma electoral, buscando afianzar valores centrales de la vida republicana en un nuevo entorno social de rasgos cambiantes.

Finalmente, una reflexión en torno a la demanda creciente de mayor representatividad de partidos y candidatos. Vista en detalle, la misma no parece referirse tanto al in-put del sistema de partidos —los partidos vistos como expresión o reflejo de la sociedad—, sino al out-put —es decir, a su aporte efectivo a la solución de problemas considerados por la gente como urgentes y prioritarios. Cuando se dice que los dirigentes "no nos representan", no se dice estrictamente que el modo de designarlos no sea lo suficientemente directo. Se dice, más bien, que no representan las expectativas, intereses y prioridades de sus electores y sí, en cambio, sus propios intereses corporativos.

Ello impone considerar, junto al problema de la eficacia representativa del sistema de partidos, la cuestión de su eficacia gubernativa, es decir, su capacidad para contribuir tanto a las grandes soluciones nacionales como a la satisfacción de los reclamos y necesidades concretas de la gente. La respuesta a los problemas de la representatividad de los candidatos pasan más por reformas de fondo al interior de los partidos que por reformas legislativas generales, posiblemente prematuras para un sistema aún en proceso de consolidación. La respuesta al problema de la eficacia gubernativa pasa, en cambio, por una reflexión más amplia acerca de las condiciones de gobernabilidad de las democracias actuales y del papel que cabe a los partidos en situaciones de grave emergencia social y económica como las que amenazan a las transiciones recientes. En este punto, la reformal electoral conecta con la necesidad de reformas más amplias y profundas, relativas al funcionamiento global del sistema político y vuelve a requerir una perspectiva transpartidaria, nutrida por el consenso efectivo entre los partidos y por una nueva actitud de cambio, menos dependiente de ópticas ideológicas excluyentes y más abierta a las nuevas condiciones de la vida política en la sociedad contemporánea.

---

* Profesor Titular de la Universidad Nacional de Buenos Aires y de la Universidad de Belgrano. Profesor Visitante en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Harvard.

Antonio Hernandez *

Régimen político, representación y partidos políticos.

DEBO agradecer muy especialmente la distinción que me ha conferido el presidente del Comité de la Capital, Dr. Marcelo Stubrin, al invitarme a participar de estas importantes jornadas. Señalo también la inteligencia de esta iniciativa al promover una reunión de esta naturaleza a la cual le asigno especial trascendencia, porque estoy convencido de la crisis profunda que vive nuestra sociedad, que se aprecia en la falta de cultura política que tenemos los argentinos y que en consecuencia afecta principalmente a los partidos políticos y a los políticos.

El tema de los sistemas electorales está ligado no sólo a los partidos políticos, sino también a la sociedad y al poder. Este tema tiene una directa correlación con la democracia y no puede dejar de considerarse el tema electoral sino en relación a: 1) una estructura social, 2) una estructura político institucional, donde mucho importa lo que está establecido en el régimen político y en particular en las constituciones tanto nacional como provinciales y en las leyes orgánicas municipales y por cierto que también el sistema electoral tiene una relación específica con los partidos políticos, donde hay que visualizar los problemas de bipartidismo o del multipartidismo, etc. Adelanto que no hay un sistema electoral inocente ni tampoco un sistema electoral perfecto. El sistema electoral tiene una variable de estudio empírica incuestionable y también una interrelación con la historia, con la sociología , la demografía y otras disciplinas.

El diseño de un régimen electoral no es sólo tarea para juristas, es materia de políticos, de sociólogos, de psicólogos, etc. Por cierto que en la Argentina faltan estudios especializados sobre esta materia, tanto en el orden federal como en el orden provincial y en el orden municipal.

Parto de una tesis, la número séptima, de uno de los más agudos investigadores del mundo en materia electoral, el profesor de la Universidad de Heidelberg Dieter Nohlen. La séptima tesis de las nueve que él enuncia al final de su libro que se titula: "Los sistemas electorales en el mundo" es en relación exacta al tema de esta jornada y expresa "que no se puede sostener que haya un efecto preciso indicado o general del sistema electoral en relación al partido político". Disiente así con uno de los profesores de mayor prestigio del mundo en esta materia, Maurice Duverger, que en su conocida obra sobre los "Partidos Políticos" sostenía que necesariamente los sistemas mayoritarios llevaban hacia un sistema bipartidista y

que los sistemas proporcionales llevaban a un sistema multipartidista.

El análisis empírico que Nohlen ha efectuado de los regímenes electorales del mundo lo llevan a la conclusión contraria, lo cual significa que a pesar de los distintos regímenes electorales la realidad política puede indicar realidades distintas y esto es precisamente lo que sostengo que ha ocurrido en la Argentina.

Si nosotros analizamos la cuestión, llegamos a la conclusión de que existió un bipartidismo imperfecto a pesar de que han regido sistema electorales tan distintos como el sistema llamado de la lista completa, el de circunscripción y voto uninominal, el del voto restringido y el actualmente vigente proporcional.

Otro aspecto al cual quiero hacer referencia es el de los objetivos que se pretenden alcanzar con el sistema electoral, como el pluralismo, la presencia de las minorías, la afirmación de la democracia, la idea de la eficacia –que es la regla de oro del gobierno moderno– y deseo señalar también el del federalismo, porque creo que no consiste simplemente en un mandato que emerge de la historia sino de un proyecto para el futuro.

Creo en el federalismo como forma de estado que significa además una técnica de vida social, lo mismo que la autonomía municipal, y que parte del sencillo principio que quien mejor conoce las realidades mejor puede resolverlas. Al resolverlas mejor, naturalmente se da respuesta al problema de la eficacia, pero además de esto y correlativamente, se espera el diálogo, la participación y la formación del ciudadano y los dirigentes, que son fundamentales para afirmar la democracia.

Nuestra falta de cultura política nos impide la suficiente reflexión, responsabilidad y participación. Creo que cambiando estos aspectos de la cultura política, más allá de un régimen electoral, nosotros vamos a encontrar seguramente el cumplimiento de los fines a los cuales aspiramos, en particular como hombres de la UCR.

Debemos prestigiar a los partidos políticos, mejorar la dirigencia política, presentar alternativas mejores al pueblo, establecer una correcta relación de mediación entre la sociedad y el poder que son los objetivos entonces de un buen sistema electoral.

En la Argentina debemos lograr la profundización de la democracia con la afirmación del federalismo, con la idea de la eficacia y además con el fortalecimiento de los partidos políticos, en este momento alcanzados por la profunda crisis que afecta la vida de la Nación.

Otro problema de la sociedad argentina, que es el corporativismo, también nos debe llevar a considerar la representación sectorial. En consecuencia para concretar rápidamente, por razón de brevedad, mis opiniones sobre el sistema electoral argentino, expreso que habría que hacer un análisis de lege lata y un análisis de lege ferenda. Pienso que hay que partir necesariamente de la reforma de la Constitución Nacional porque creo que el régimen político argentino es marcadamente ineficaz. La elección indirecta del presidente de la República, cuyos problemas hemos visualizado en las últimas elecciones, donde cualquiera de las encuestas que nosotros visualicemos acreditan el desconocimiento que tiene la ciudadanía de los sistemas electorales y en particular del que mencionamos, sumado a que ese sistema electoral era propio de otras épocas que han sido superadas por la Argentina, pues la elección indirecta era propia del orden conservador que había ideado Alberdi y al cual se han referido Natalio Botana y Pérez Guilhou.

Tenemos que ir a una elección directa del presidente de la República, y lo mismo opino para la elección de los gobernadores provinciales, por lo que habría que modificar la Ley Suprema de Corrientes, que es la única provincia que todavía mantiene la elección por el Colegio Electoral. Aprovecho para destacar la importancia del ciclo de poder constituyente provincial iniciado en 1985, que en Mendoza y Tucumán reformó las constituciones, estableciendo la elección directa de los gobernadores.

Siguiendo con el orden federal, debemos observar la Cámara de Senadores de la Nación, donde también voy a hacer una crítica de la realidad vigente que nos muestra la elección indirecta de los senadores por las legislaturas provinciales y con un mandato de 9 años. Sostengo la elección directa de los senadores nacionales y que el número de dos tiene que ser elevado a tres, por cada Provincia, tal como lo propuso la Comisión Asesora de la Reforma Institucional integrada por los más importantes juristas del Derecho Público Argentino y entre ellos por mi querido amigo y brillante diputado de la Nación, Dr. Jorge Reinaldo Vanossi.

Además el Senado de la Nación, no cumple adecuadamente con su función federalista, porque no representa fielmente la autonomía de las provincias y porque no cumple ni ha cumplido con su misión federal. Esto lo ha destacado Pedro J. Frías luego de analizar históricamente las posiciones sostenidas en temas como las intervenciones federales, las leyes de coparticipación impositiva o el problema del desarrollo industrial y regional de la Nación.

Recuerdo como ejemplo que cuando se debatió esa intervención federal que fue la muestra más palmaria de la violación de la letra y el espíritu de la Constitución, que fue la de Córdoba en 1974, cuando el presidente Perón no dispuso la intervención para sostener o restablecer a la autoridad constituída, depuesta por un Jefe de Policía sedicioso, y en cambio se produjo la intervención por ley del Congreso en virtud de la primera de las causales del artículo 6 de la Constitución.

El único senador que hizo uso de la palabra fue el de la minoría, Eduardo César Angeloz, mientras que los otros senadores de la Provincia no dijeron una sola palabra al respecto.

Hay que observar en profundidad el régimen político argentino y lo primero que debe hacerse es terminar con el dislate que significa el término de los mandatos. Un Senador Nacional 9 años, el Presidente 6 años, un Diputado 4 años, y por si faltara algo, mandatos de concejales que duran 2 años, con lo cual la Argentina vive de elección en elección y el sistema no tiene eficacia, pues entre las elecciones internas y las elecciones generales es muy difícil ocuparse de gobernar, y éste es un problema grave de nuestro régimen. La reforma electoral debe partir entonces de la reforma de la Constitución Nacional, en el sentido antes expresado, al que agre-

go tal como se propuso por la Comisión Asesora de 1971, un mandato simultáneo por cuatro años, con posibilidad de reelección. La reforma electoral, con el objetivo de mejorar el régimen político, también debe corregir problemas que se presentan en el Derecho Público Provincial.

Señalamos como ejemplo el sistema de circunscripción y voto uninominal de La Rioja, que arroja un sólo Diputado por el Radicalismo, lo que no refleja con equidad nuestra fuerza electoral.

También se ha roto el equilibrio de la Constitución Nacional, con esa ley que estableció 5 diputados nacionales como mínimo a cada provincia, con lo cual el voto de un elector en una provincia chica vale 10 veces más que el voto de un elector de una provincia grande.

En verdad el equilibrio está en el Senado de la Nación en su correlación con la Cámara de Diputados de la Nación, porque ahí los representantes de 12 provincias, pobres y despobladas pueden contrarrestar el peso demográfico que se da en la Cámara de Diputados de la Nación con tres o cuatro provincias sumamente pobladas. Esto, insisto, nos debe advertir sobre la importancia que tiene la afirmación del federalismo y del municipalismo dentro de cada uno los partidos políticos.

Con respecto al orden municipal expreso que en la realidad se presentan muchos sistemas electorales.

El rasgo distintivo más criticable se observa aquí en la Capital Federal, donde el Intendente es designado por el Presidente de la República, y en consecuencia la UCR tiene como obligación inexcusable continuar la lucha por la elección popular y directa del Intendente.

En esta cuestión hemos avanzado gracias a las reformas constitucionales recientes, porque en Tucumán, en Salta y en Jujuy, los intendentes del interior de la provincia, eran designados por el Gobernador y ahora lo son directamente por el pueblo de las respectivas localidades.

Cuando se trate de representaciones legislativas, como regla general para asegurar la pluralidad y la eficacia gubernativa, estimo conveniente o un sistema mixto que reconozca a quien gane las elecciones aproximadamente el 55% de las bancas y el resto por sistema proporcional D'Hont a las minorías, o directamente un Sistema D'Hont de representación proporcional. No obstante ello pienso que hay que adecuarse a las distintas realidades tanto federal, como provinciales y municipales.

En el caso municipal habría que distinguir los municipios pequeños y medianos de los grandes. Entre estos últimos, el sistema electoral para la Capital Federal que me parece correcto, es por ejemplo, un sistema mixto de lista acompañado de un sistema de circunscripción y voto uninominal para asegurar la representación de concejales de cada una de las circunscripciones tanto como el pluralismo.

Advertirán entonces que me parece inconveniente para la Argentina, salvo en casos muy especiales la adopción de un sistema de circunscripción y voto uninominal puro, porque es un sistema específicamente mayoritario y si nosotros investigáramos los comportamientos electorales, llegaríamos a la conclusión que en el 83 y 85, casi todo el país hubiera tenido una representación del Radicalismo y en el 89 prácticamente hubiera ocurrido algo similar, con una representación peronista.

Si en la historia argentina la ley del odio, como lo dijo Joaquín V. González, al analizar los 100 primeros años de vida independiente, fue la que signó el curso de los acontecimientos, imaginen lo que tendría que haber escrito el gran pensador si hubiera vivido el apocalipsis posterior a 1930, cuando los sectores antidemocráticos atacaron el sistema de valores y de creencias de la Constitución Nacional y comenzó la decadencia argentina.

Esto demuestra, en consecuencia, los peligros de un sistema electoral que nos acerque a un partido político hegemónico. Hemos sufrido mucho en nuestra experiencia histórica y por eso el pluralismo, la transacción política y el diálogo tienen que ser las reglas que marquen el derrotero de la política argentina.

Debemos considerar también el sistema de la ley de Lemas, respecto del cual tengo opinión negativa.

Me remito, en tal, sentido a la fundamentación que comparto del trabajo de los Doctores Ferreira Rubio, Giordano Echegoyen y Orlandi algunos de los cuales, también serán panelistas en estas Jornadas.

El resultado presumible de este sistema es la atomización de los partidos políticos. El ejemplo demostrativo de ello fue la elección uruguaya presidencial de 1971, donde se presentaron 110 Lemas y en definitiva Bordaberry triunfó con el 22% de los votos.

En el Derecho Público Provincial argentino hay leyes que establecen la Ley de Lemas en la provincias de Tucumán, Formosa, San Luis y Santa Cruz, por lo que estimo plausible una posición coherente del Radicalismo sobre el tema. Insisto en que como nuestro objetivo no puede ser otro que superar la crisis en que se encuentran los partidos políticos, todo sistema que de alguna manera conspire contra ello, debe ser desestimado.

Este sistema de Ley de Lemas puede ser la solución a los problemas internos que puede tener el peronismo, pero no debería ser la posición a sostener por parte de la UCR y aunque hay otro trabajo de Daniel Sabsay que introduce algunas modificaciones al sistema para evitar el peligro de la atomización, me temo que esto no sería suficiente para lograr el objetivo que nosotros perseguimos, que es el fortalecimiento de los partidos políticos.

En cambio sí me parece que nosotros debemos estudiar con detenimiento el tema de las elecciones primarias abiertas, para la elección de los candidatos en los partidos políticos en la Argentina.

Dictaminó la adopción de este sistema el Dr. Alberto Spota, que también integró la Comisión Asesora de la Reforma Institucional de 1972, pero contó con la oposición del Dr. Natalio Botana, quien expresó que el mismo funcionaba mal en Estados Unidos.

Spota sostuvo que la clave está en la obligatoriedad de las elecciones prima-

rias. Nosotros debemos innovar, no porque piense que el derecho puede cambiar automáticamente la realidad, –no es que tenga una posición jusracionalista al respecto–, pero sí creo –recordando a Ortega y Gasset en el debate de las Cortes Constituyentes españolas– que el derecho puede servir como un aparato ortopédico para modificar las conductas de la realidad social.

Y como tengo una valoración crítica de la realidad política argentina, de los partidos políticos, y también de la UCR, me parece imprescindible que nosotros estudiemos algún sistema innovador para oxigenar a las fuerzas políticas y en particular a nuestra UCR, para establecer una mejor relación con la sociedad, para ofrecer una mejor dirigencia política y para cumplir eficazmente con las funciones correspondientes a los partidos políticos.

Lo que tenemos que hacer es cambiar actitudes, la dirigencia pero también el pueblo, para lo cual además de los derechos hay que exaltar el cumplimiento de los deberes.

Creo que al mejorar la representación política vamos a prestigiar todas las altas magistraturas de la República, hay que respetar el cursus honorum que tenían los romanos, hay que afirmar el prestigio de los cargos municipales, después los provinciales, por último los federales.

Necesitamos partidos políticos que practiquen la ética de la responsabilidad, de la que nos hablaba Max Weber; y en consecuencia profundicen el debate y el estudio. Así es posible que nosotros podamos en la Argentina responder por la promesas incumplidas de la democracia de las que habla Norberto Bobbio. Me refiero a una, la revancha de los intereses, el problema del corporativismo.

Pienso también en una reforma de la Constitución para prestigiar a los partidos políticos y constitucionalizarlos, sostengo el Consejo de Partidos Políticos, que es una creación de la Constitución de Córdoba para jerarquizar a los partidos políticos, que son los únicos que pueden presentar candidatos a los cargos electivos y que además en ese Consejo se interiorizan de la marcha del gobierno y pueden emitir sus opiniones. Creo además en la constitucionalización de un Consejo Económico y Social, porque la presencia de los grupos de presión y factores de poder es una realidad propia de la poliarquía social, correspondiente a la de una sociedad pluralista. En consecuencia es conveniente que las Fuerzas Armadas, la Iglesia, los Sindicatos, las Instituciones Culturales, tengan un lugar jerarquizado para hacer conocer sus opiniones. Solamente puede tratarse de un consejo consultivo, porque de ninguna manera se puede vulnerar el límite ominoso del corporativismo o del totalitarismo.

Importa hacer transparente el régimen político argentino y hacer realidad los principios del constitucionalismo social, del estado social de derecho y de la democracia social. Debemos afirmar y esta es la misión histórica de Radicalismo, el tránsito de una democracia gobernada a una democracia gobernante, para asegurar fundamentalmente los derechos individuales y sociales del hombre, porque este es el centro filosófico de la doctrina de la UCR.

(*) Presidente del bloque de Diputados Provinciales de la U.C.R.. Provincia de Córdoba.

Jorge R. Vanossi *

No existe sistema electoral inocente

AGRADEZCO la magnanimidad de las autoridades del comité de la Capital de haberme incluido en este prestigioso panel. El tema que hoy nos congrega y que proseguirá en los seminarios de mañana y de pasado, es un tema acuciante, no digo de actualidad porque sería poner decibeles impropios por lo menos, creo que hay que poner decibeles propios por lo más. A mi modo de ver está instalada en la sociedad argentina una reclamación con respecto al régimen electoral, no porque la sociedad argentina visualice o considere que falla la representación sino porque la sociedad argentina tiene una demanda de mayor representatividad, quiere potenciar la representatividad a través de los mecanismos de representación y sobre todo va con esta demanda como después veremos una pretensión, a mi manera de ver legítima, de protagonismo, de participación, de roles más activos para el ciudadano.

Tanto nos hemos llenado la boca con la palabra participación que hemos conseguido contagiar el deseo de participación y ahora debemos dar una respuesta adecuada a esa demanda de mayor participación. Ella no se limita a los múltiples ámbitos de participación que en la sociedad civil existen y que vemos a diario operando, sino que además pretende hacerse valer en el ámbito político a través de mecanismos nuevos, pero también perfeccionando mecanismos ya existentes como el del sufragio cuando este se utiliza para elegir. Esto hace a la salud del sistema de partidos políticos y esto hace a la salud del régimen político en su conjunto. Creo que fue Max Weber quien sentenció muy claramente que una democracia no puede vivir, no puede existir sin partidos políticos, pero una democracia puede perecer, puede fenecer por el mal funcionamiento de los partidos políticos. De modo que la necesidad de que los partidos políticos se oxigenen y si es posible que el sistema de régimen electoral coadyuve a ello, hace a la salud de todo el sistema, hace a la salud de todo el régimen.

Estas afirmaciones en las cuales creo que fácilmente podemos concordar todos son simplemente rasgos caracterológicos de la cuestión en cuanto entramos a hablar de los sistemas electorales, entramos ya al tema de lo opinable. Si hay dentro de todo el derecho público y dentro de la ciencia política un tema opinable, éste es el de los sistemas electorales. En los regímenes electorales, no hay verdades absolutas y alguna vez cuando opinamos en esos dictámenes a los cuales se refería recién mi preclaro colega el diputado Hernández, señalamos que hay por lo menos 3 características en materia de regímenes electorales que se comprueban empíricamente con la mera observación. En primer lugar no existe ningún régimen electoral neutro, todo régimen elec-

toral beneficia a alguien y perjudica a otro, todo régimen electoral es puesto para beneficiar a alguien o es colocado para perjudicar a otro alguien. No existe la asepsia en materia de regímenes electorales. En segundo lugar no hay regímenes electorales permanentes, perpetuos, con pretensión de eternidad.

Los regímenes electorales sirven hoy y fallan mañana, tienen evidentemente un carácter transitorio, son materia de coyuntura. De ahí el gran acierto de quienes en nuestro país en el siglo pasado decidieron no asumir demasiada pormenorización en los compromisos sobre régimen electoral en normas tan rígidas como las incluidas en una constitución tan rígida a su vez como es la constitución nacional. Y esto de que no son infalibles, está demostrando que a veces sirven, pero a veces dejan de servir. Hoy se hablaba del bipartidismo y del multipartidismo; la ley Saenz Peña fue introducida con la finalidad de procurar el bipartidismo de manera permanente, de manera arraigada en el sistema político argentino. Sin embargo años antes de que se eliminara el sistema de los dos tercios y un tercio de la ley Saenz Peña, la Argentina ya había dejado de tener un cuadro político de tipo bipartidista y estaba avanzando hacia un pluripartidismo atenuado o pluripartidismo moderado o pluripartidismo relativo como se lo quiera llamar, pero que más o menos es el que corresponde a nuestra realidad social.

Esta discusión sobre partidos y regímenes electorales no es por supuesto nueva y más o menos todos los argumentos que se puedan dar a favor de unos u otros sistemas y de la incidencia que tengan en el régimen de partidos, son argumentos trillados, conocidos,expuestos y conocidos no sólo en el plano científico sino también en el plano político por los propios protagonistas.

Recuerdo que el debate que me parece más apropiado sobre el tema de los regímenes electorales fue el que se llevó a cabo, a mediados del siglo pasado entre figuras, ambos del partido liberal inglés, que sostenían posiciones diametralmente opuestas respecto del régimen electoral. Uno de ellos, Bagehot, defendía el sistema de voto uninominal por circunscripciones, se pronunciaba por el principio mayoritario y sostenía que había fundamentalmente un derecho del votante que vota por el partido que gana a que ese partido pueda gobernar y que el sistema electoral tenía que corresponder al derecho del votante mayoritario para que el gobierno pudiera efectivamente cumplir su programa. A ellos replicaba el otro gran doctrinario que era Stuart Mill, que la representación tenía que ser como el mapa con respecto al territorio y que por lo tanto el sistema electoral tenía que asegurar proporcionalmente la reproducción de lo que había sido la voluntad del electorado en toda su expresión popular, que eso era justicia. Bagehot le replicaba: más que justicia hace falta eficacia y el debate seguía así. Es decir réplica contra réplica, y nuevos argumentos, pero en definitiva los dos valores eran esos, eficacia y justicia.

El sistema electoral tiene que tratar de que la democracia asegure la eficacia, sin que se disocie de la justicia. Pero cómo compatibilizar los dos valores, he allí la cuestión, la cual depende mucho de las situaciones reales políticas y concretas de un pueblo. Lo que sí es cierto es que tanto en un siglo como en otro y tanto en los regímenes presidencialistas como en los parlamentarios, el rol de la mayoría es gobernar y el de la minoría no es co-gobernar ni gobernar, sino oponerse, controlar y prepararse para la alternancia.

De modo que es tan sagrado el derecho de la mayoría a poder operar a través de un sistema que le permita gobernar, como tan sagrado y respetable es el derecho de las minorías a poderse oponer, a poder controlar y a poder, en definitiva, prepararse aptamente, capacitadamente, funcionalmente, para ejercer la posibilidad de una alternancia.

¿Hasta dónde puede el sistema legislativo penetrar en esta materia para procurar inducir las conductas de la sociedad?, es decir; ¿ Podemos a través del cambio del sistema electoral inducir conductas que,globalmente consideradas,signifiquen un cambio en la sociedad?. Tengo mis dudas. Esta es también una vieja polémica entre maximalistas y minimalistas; los maximalistas, los que tienen pretensión de máxima, creen racionalmente que la norma modifica la realidad, algo así como el rey Midas que con la varita todo lo que tocaba lo convertía en oro. Ellos creen que con la ley van a cambiar a la realidad y pretenden el producto de máxima: una democracia de partidos donde los partidos son perfectas instituciones democráticas, como única vía para poder asegurar la más perfecta democracia.

Los minimalistas, mucho más modestos, se conforman con una democracia entre partidos, creen que la ley puede coadyuvar,dar el marco,dar el contorno, pero que no es de por sí el factor movilizante que produce los cambios.

Factor movilizante que está en las fuerzas sociales, en las fuerzas activas que operan en el seno de la sociedad y que lo protagonizan aquellos grupos y subgrupos que la componen en definitiva. Entre estas dos posiciones, por supuesto estoy más cerca de la minimalista, porque ella parte de la base que la realidad nos indica que el poder demiúrgico de las leyes, de los sistemas, de las normas, es tremendamente relativo, es muchísimo más pequeño, menos fuerte que lo que creen los autores de esas normas o los que generan esos actos del poder público.

También se ha discutido ,y nos vamos acercando al punto nuclear, si el sistema de control de los partidos políticos puede tener alguna influencia en esta materia y si a esto se lo puede vincular con los sistemas electorales. Nuestro país ha experimentado bastante sobre esto; hemos tenido control cualitativo cuando ha habido proscripciones, cuando ha habido sectores que por razones ideológicas o por su pasado histórico quedaban fuera de la ley, y por lo tanto a la democracia la decidían los democráticos, y quién era democrático lo decidían los que se autotitulaban democráticos, es decir la "cola del perro", la "cuadratura del círculo". Hemos tenido sistemas de control meramente cuantitativos, es decir simplemente requisitos numéricos de afiliación, de membrecía para poder operar en consecuencia. Tenemos sistemas de control procedimentales, es decir los que son más realistas de fondo, los que tienden a procurar que en los partidos al menos exista la vida democrática interna y la democracia mínima, la elección de las candidaturas que se pretende para la gestación de toda la dirigencia nacional.

De modo que ésta es la diferencia, entre la atmósfera filosófica y política del siglo pasado y la atmósfera actual. Mi opinión sobre las alternativas a barajar, la voy a hacer muy escuetamente, porque éste es en realidad el tema del seminario y no hay que prefijar conceptos de antemano.

No obstante lo cual, los que han escuchado las reflexiones que llevo formulando, fácilmente podrán sacar conclusiones sobre cuales son mis criterios al respecto.

De las que se han mencionado aquí esta noche en la mesa, y algunas otras más, están los que predican salir de un sistema absoluto e ir a un sistema mixto, por ejemplo como en Alemania, donde la mitad de la Cámara Baja del Bundestag se elige por proporcionalidad y la otra mitad por circunscripciones uninominales. Este sistema le ha permitido alcanzar un gran equilibrio a Alemania, bastante estabilidad desde el punto de vista de la permanencia de sus gobiernos y un razonable pluralismo en cuanto al acceso a las bancas, no obstante que hay un umbral de votación de un porcentaje considerable de votos que es más exigente que el que tenemos nosotros en la ley vigente y que además se aplica sin excepciones.

Este sistema es impracticable entre nosotros por la sencilla razón de que sólo podría operar eficientemente en cuatro distritos muy densamente poblados que envían una representación numerosa a la Cámara de Diputados, Capital Federal, provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y quizás Entre Ríos y Mendoza. No podría practicarse confortablemente en el resto de los distritos, o sea más de las tres cuartas partes, salvo que llegáramos a una Cámara de quinientos miembros. Es decir que tendríamos que duplicar la composición de la Cámara de Diputados.

Esto que teóricamente es posible, cualquiera de ustedes, que es político como yo, sabrá que si sale a la calle y lo dice, tendrá de inmediato muestras de rechazo. De modo que en este momento es indigerible por la sociedad argentina proponer que vayamos a duplicar la clase política en la Cámara de Diputados.

Por el contrario, hay casos como el de Salta que hoy bien se recordaban, donde hubo que reducir la composición de los cuerpos colegiados, de modo que todos los devaneos teóricos sobre el sistema alemán se estrellan contra la pared con este simple dato de la realidad psicosocial.

Primarias abiertas, he escuchado con mucho interés la exposición de mi dilecto amigo el Dr. Hernández, yo voté en contra de ese proyecto en los dictámenes del 71, voté en contra del Dr. Spota y adherí al criterio del Dr. Botana. No obstante lo cual, me quedó durante muchos años la sensación de la duda, creo que la materia electoral es el tema donde un constitucionalista tiene más derecho a mantener las dudas hasta el día que se muera, porque todo es relativo, todo es coyuntural, todo es cambiante, todo es efímero.

En este tema de las primarias abiertas, me quedó siempre la duda respecto que si las cosas eran como Botana las pintaba, o podían ser como teóricamente las proponía el Dr. Spota,con la variante del voto obligatorio.

Creo que la discusión es puramente académica, simplemente las elecciones primarias se practican en Estados Unidos porque es un país rico, y la Argentina es un país pobre, con partidos políticos pobres y con una sociedad empobrecida. Si el costo de una campaña electoral nacional en este momento fuera supongamos de 100 millones de dólares, con primarias abiertas se iría a 200 millones de dólares, es decir se duplicaría, con lo cual esa suma no la pueden absorber los partidos políticos, los candidatos van a ser seguramente esponsoreados por mecenas y donantes, y tendremos el diputado de la señora de Fortabat, el diputado de Macri, el diputado de la UOM, el diputado de la iglesia tal, y así sucesivamente.

Es decir los intereses que son los que tienen la bolsa, que son los que tienen los recursos, son los que van, en definitiva,a financiar una doble elección que es sumamente costosa. De todos modos si se tratara de hacer una doble elección primaria y definitiva, entonces por coherencia no habría que descartar a la Ley de Lemas, pues la Ley de Lemas es hacer la primaria y la definitiva en el mismo día con menos gasto. Es decir el gasto es el de una sola elección, haciéndose ese día dos elecciones.

Sobre la Ley de Lemas no voy a opinar en concreto porque creo que no se puede emitir un juicio de valor universal respecto de la Argentina. Creo que la situación que ha llevado a la sanción de la Ley de Lemas en algunas provincias, a las cuales se puede sumar Santa Fe próximamente, es distinta y distante de lo que podría ser un juicio de valor sobre el orden nacional. En este orden habría que estudiar muy detenidamente esos antecedentes tomando en cuenta no sólo la experiencia uruguaya y lo que puede haber tenido de negativo en alguna oportunidad, sino considerando fundamentalmente nuestra realidad, nuestro sistema de partidos, y lo que en definitiva significaría la relación costo–beneficio entre la oposición de las máquinas partidarias en todos los partidos y el posible beneficio del surgimiento de nuevas dirigencias. Probablemente la relación costo–beneficio arrojaría el resultado de que el costo sería superior al beneficio por los efectos fracturantes que podría causar si se pretendiera extender un régimen semejante, no sólo para la elección de los candidatos, sino para las conducciones partidarias. Creo que sería como un caballo de Troya dentro del funcionamiento de los partidos.

De todos modos no estoy dando ninguna palabra dogmática ni juicio definitivo sobre esto, simplemente estoy dando una impresión basada nada más que en la observación.

Ustedes saben que en la ciencia política no existen los tubitos de laboratorio; como no podemos hacer lo que hacen los químicos, tenemos que utilizar el análisis comparado, es decir la observación comparada a efectos de sacar conclusiones que son siempre provisorias.

El voto uninominal por circunscripciones, que tiene antecedentes en la Argentina y que tiene una tradición arraigada en algunos países de Europa y también en algunos de los países anglosajones, ha dado un resultado que en nuestro país trae connotaciones o evocaciones negativas.

Creo que sin pensar que se puedan repetir todas las deformaciones patoló-

donde con la misma cantidad de votos la UCR fue reducida de 44 a 12 diputados. Pretensión del oficialismo de entonces que es el mismo de ahora y que ha vuelto sin aprender nada y sin olvidar nada, llevaría muy probablemente a la consagración del proyecto hegemónico del menemismo.

Para mí,voto uninominal por circunscripción es igual a hegemonía del menemismo o pretensión hegemónica del menemismo; y es una finalidad e intencionalidad clara y manifiesta del justicialismo para destruir a la UCR.

El radicalismo debe oponerse al voto uninominal por circunscripciones por más tentaciones que se puedan tener y por más ilusiones que se quieran hacer respecto de que va a haber un manejo honesto en el trazado de las circunscripciones. Nada que venga del peronismo puede ser honesto en materia electoral; habrá un trazado caprichoso de las circunscripciones y volveremos a la "paquistanización" de los distritos electorales.

Tendremos como en el despacho del ministro Subiza grandes planos donde se harán las conjeturas respecto de cómo licuar la mayoría opositora de ciertos barrios, con el voto oficialista de otros barrios.

Rectificando a Borges que dijo que los peronistas no eran ni buenos ni malos, sino incorregibles, yo diría que en materia electoral son pésimos e incorregibles. Por lo tanto descarto el sistema del voto uninominal por circunscripciones.

Me inclino por el voto de preferencia, me inclino por un sistema que permita, dentro del mecanismo de la proporcionalidad, alguna válvula de escape, alguna oxigenación al rol del votante. Nosotros que ya hemos conocido bajo la Ley Saenz Peña las dos variantes: primero Ley Saenz Peña, con voto de lista abierta donde podían introducirse rectificaciones y luego en el tramo final voto por Ley Saenz Peña con listas bloqueadas o cerradas, creemos que se podría volver a la experiencia del voto desbloqueado, de la tachadura, del voto de preferencia en el sentido negativo y positivo, con doble corrimiento vertical y horizontal en un sistema de representación proporcional.

En la Argentina de hoy, en la Argentina de 1990 hay que defender el sistema D'Hont, hay que defender la proporcionalidad si no queremos sucumbir ante intentos hegemónicos, pero debemos dar una respuesta para mejorar el sistema. Quiero ser muy claro en esto, los radicales vamos a escuchar muchas ofertas y muchas alternativas, pero no podemos decir que no a todas.

A esta demanda que se ha instalado en la sociedad no la podemos responder diciendo no, queda el sistema intocable, tal como está y no se le altera una coma. Tenemos que tener una propuesta, pero tenemos que tener una propuesta que preserve el sistema, que asegure la justicia y que permita la eficacia en la funcionalidad de los órganos que se van a componer con ese sistema.

Creo que en lo que ya se practica en otras partes del mundo, donde al votante no se lo desvaloriza sino que se lo considera un individuo que puede introducir correcciones en la lista, algo que ya hizo el votante argentino en 1912 cuando inauguró el voto universal.

Con la Ley Saenz Peña y en varias oportunidades como en ese mismo año en el caso de Luis María Drago; en el año 30, con el caso de Repetto; en el año 36 con el caso del Dr. Fassi; en el año 46; con el caso de Ernesto Palacios, el pueblo demostró que tenía la capacidad y la voluntad de participar a través de la introducción de correctivos en las listas electorales.

Esto por supuesto dentro de un tope, dentro de un límite, no se trata que el votante destroce las listas partidarias y que las haga a su capricho, a su "piacere". Sino que de lo que se trata es que pueda introducir modificaciones dentro de un porcentaje de los cargos electivos para ser algo más que un sujeto autómata, que simplemente pone una boleta en un sobre, en una urna.

El votante hoy en la Argentina, en este país ya sofisticado, plural, variado, contradictorio, veleidoso como es la sociedad argentina, quiere algo más, quiere hacer algo más que poner la papeleta.

Quiere de alguna manera intervenir en la rectificación, ya que no interviene en la confección total de esa boleta.

Por último, dado que el Dr. Hernández también, y me parece que fue muy oportuno, entró en el tema de la elección senatorial y de la elección presidencial, no tengo la menor duda al respecto, en defender el sistema de la enmienda del 72, porque fui uno de los que influyó en ese punto para que así fuera.

Creo que el mejor Senado que hemos tenido en muchas décadas fue aquel de los dos y uno, porque aseguró un pluralismo, nadie podía tener la hegemonía y no se corrían los riesgos que estamos corriendo ahora de tener un Senado cada vez más hegemónico.

Creo que la idea de elegir tres senadores por distrito, dos por mayoría y uno por minoría, en un escrutinio a doble vuelta, asegura una gran transparencia y permite además que el pueblo elija los senadores y no que a veces aparezcan figuras absolutamente inesperadas producto de un cabildeo de último momento.

Podrían, desde luego,buscarse otros sistemas alternativos. Alguna vez propusimos que los tres senadores tuvieran tres mandatos distintos, uno elegido por el pueblo, otro elegido por la legislatura y otro por el gobierno, como ocurre en Alemania donde los senadores representan al gobierno de los estados. Pero creo que habiendo ya experimentado en el 73 con resultados positivos una elección de dos y uno por voto directo y a doble escrutinio, se podría volver perfectamente a ese sistema.

Con relación a la elección presidencial donde también es muy difícil hacer un juicio respecto de la bondad de los múltiples sistemas conocidos y en nuestro país hemos experimentado casi todos. Elección presidencial indirecta con la Constitución de Rivadavia, elección presidencial indirecta pero con un cuerpo ad hoc en la Constitución de 1853, elección popular directa a simple pluralidad con la reforma del 49 y elección popular directa pero con mayoría absoluta con la enmienda del 72; casi no nos queda nada por experimentar.

Debemos tomar en cuenta que la tendencia universal en los sistemas de ti-

po presidencialista y aún en algunos parlamentarios, donde el jefe de estado conserva facultades importantes, es la elección popular directa.

Pero buscando la mayoría absoluta, o la mayoría calificada, por ejemplo en el caso de Costa Rica, donde no hace falta llegar a la mitad más uno, se puede ungir en la primera vuelta con más de un 40%. Creo que podemos ir a un sistema así.

Pero no a la francesa; la experiencia de lo que ha ocurrido en Brasil y de lo que ha ocurrido ahora en Perú, hace que sea sumamente peligroso obligar a una forzosa opción en la segunda vuelta entre los dos más votados, que ha llevado,por ejemplo en el caso de Brasil,al horrendo resultado de que haya que elegir entre Lula y Collor de Melo, cuando había candidatos absolutamente de lujo como Covas o tan beneméritos por su trayectoria, como Ulises Guimaraes. El humor de un primer pronunciamiento electoral encajonó al electorado sin salida en la segunda vuelta. Creo que el mejor sistema es una segunda vuelta entre todos aquellos que hayan alcanzado más de un porcentaje, por ejemplo más del 15%. Provocar lo que yo llamo el voto de reflexión, la segunda vuelta es un voto de reflexión a los 15 ó 20 días después de una prolongada reflexión escuchando el diálogo de los partidos políticos y el reacomodamiento de las distintas posturas.

El pueblo puede en definitiva dar un voto más reflexivo eligiendo entre tres o cuatro candidatos y allí si consagrar al más votado, cualquiera sea el porcentaje sin exigir esa cifra casi mítica del 50% más un voto.

Estas son las reflexiones que quería traer aquí, y supongo que ustedes después de las jornadas de mañana y el sábado o tienen mayor confusión que las que yo ya tengo ahora, o arriban a algunas conclusiones más claras respecto de cómo salir de este atolladero.

De todos modos y en última instancia recuerden que si aún en la hipótesis de hacer un juicio nos equivocamos, éste, siempre, va a ser transitorio, porque todo lo electoral es transitorio.

Liliana De Riz *

Los partidos políticos argentinos y la reforma del sistema electoral

Mi propósito es plantear algunas cuestiones clave para el debate que hoy nos reúne aquí, y hacerlo en el estrecho margen de tiempo con el que contamos dado el número de panelistas reunidos. En primer lugar, quiero señalar que la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos no es una relación mecánica: los sistemas electorales no siempre producen las consecuencias esperadas. Se trata de una relación de determinación que es, a la vez, compleja y contingente. Este reconocimiento nos conduce a lo que entiendo es el punto de partida para iniciar el debate sobre los sistemas electorales: *las características de nuestros partidos políticos.* En tanto el sistema electoral define algunas de las reglas básicas para la competencia entre los partidos, las propuestas de reforma de nuestro sistema electoral tienen que ser evaluadas a la luz de las respuestas a estos interrogantes: qué sistema de partidos emerge tras las elecciones de octubre de 1983, qué cambios ocurren en el mapa partidario como consecuencia de la gestión del primer gobierno de la transición democrática surgido entonces y, por último, cómo interpretar estas transformaciones en el trasfondo de nuestra historia política.

Nuestra historia política es una historia difícil, signada por la inestabilidad crónica. Una tradición de desconfianza mutua entre los partidos, conservadores y radicales primero, peronistas y radicales después; identidades difusas y debilidades programáticas y organizativas y renuencia a establecer acuerdos, llevó a que las crisis políticas se resolvieran por el expediente del recurso a la fuerza. Las elecciones democráticas de 1983 trajeron aparejada una novedad: un formato partidario bipolar sustituyó al patrón de partido dominante vigente en el pasado, en el que la legislación electoral beneficiaba con creces a los ganadores. El Radicalismo duplicó su caudal histórico de votos y el nuevo mapa político ofreció una oportunidad para crear la confianza mutua y la aceptación recíproca que, como es sabido, son aspectos clave para la suerte del proceso de consolidación de una nueva democracia. A lo largo de la experiencia democrática, el Peronismo no se fraccionó y por primera vez en su historia llevó a cabo elecciones internas democráticas. La dirigencia política en su conjunto asoció su sobrevivencia a la del régimen democrático y, por primera vez en casi seis décadas, la rotación pacífica de los partidos en el poder sustituyó a la fuerza como mecanismo para resolver el problema de la sucesión.

Estas transformaciones positivas en el sistema político argentino se combi-

* Diputado Nacional, Unión Cívica Radical. Profesor Titular de la Universidad de Buenos Aires .PA

naron con la emergencia de problemas también nuevos. Como consecuencia del desgaste del gobierno de la transición democrática en la doble gestión de una crisis económica de gravedad desconocida y, creación de un régimen democrático, i.e., un conjunto de reglas legítimas respetadas por todos los actores en juego, los partidos políticos resultaron debilitados. La dimensión del desafío hizo difícil la gestión al oficialismo y más fácil a la oposición, sobretodo porque el Peronismo pudo dar prioridad a su reorganización interna y a la conquista del electorado por sobre la responsabilidad de gobernar. La imagen de una transición estancada, incapaz de resolver los problemas sociales y económicos, y de una crisis de representatividad de los partidos comenzó a cobrar fuerza; estimulada, por cierto, por aquellos sectores con manifiestas orientaciones anti-partidos. Los partidos aparecen hoy en el ojo de la tormenta, como responsables por la falta de continuidad en los programas de gobiernos, la ineficacia administrativa, los yerros en las decisiones económicas, los servicios públicos que no funcionan. La imagen de los políticos hoy contrasta con las esperanzas depositadas en los partidos en 1983. Políticos más preocupados por las internas que por la gestión de gobierno. Un fenómeno de desencanto y debilitamiento de las estructuras partidarias es el corolario de la experiencia democrática. ¿Acaso es éste un fenómeno singular de la Argentina? Si uno examina otras transiciones recientes, comprueba que no es así. También en esos casos se encuentra con un fenómeno generalizado de desencanto político y de crisis de representatividad de los partidos. El surgimiento de nuevos liderazgos por encima de los partidos, como es el caso más reciente de Fujimori en el Perú, o el de Collor de Mello, en Brasil, son ejemplos de **outsiders** que llegaron al poder del estado por encima del aparato partidario. Ambos son ejemplos de liderazgos alimentados en la crítica de la clase política. La llegada de estos "video-candidatos" al poder no fue independiente de campañas electorales que fueron ofertas de ilusiones y ejemplifican bien los contrastes entre la oferta electoral y la realidad de los programas de gobierno. El Presidente Menem, tras ganar las elecciones internas sin el apoyo del aparato partidario, volcado entonces hacia su adversario en esos comicios, no tuvo reparos en declarar que una cosa es ganar elecciones y otra, diferente, es gobernar. Esta premisa política priva de toda pertinencia a un tema central para la legitimidad de los partidos, cual es, el de la transparencia del voto: qué oportunidades tiene el elector de prever el gobierno que resultará de su voto. Se trata de un tema central para evaluar el sentido de toda propuesta de reforma del sistema electoral.

Estos fenómenos, pensemos el caso del general Bussi y de Palito Ortega en Tucumán, ambos outsiders del sistema de partidos, combinados con la conciencia generalizada de una crisis de representatividad y de la necesidad de transformar a los partidos, son consecuencia y, a la vez, causa del debilitamiento partidario. En la particular situación de las nuevas democracias, la fragilidad de los partidos se vuelve un aspecto crítico para la sobrevivencia del régimen. *No hay democracia fuerte sin partidos políticos fuertes.* Por lo tanto, el desafío es responder a esta demanda de transformación y fortalecimiento de los partidos políticos como mediadores entre la sociedad y el estado. En la Argentina de hoy, ésta es una prioridad. Por eso el debate sobre la reforma del sistema electoral es un debate político antes que una discusión técnica.

Los sistemas electorales no son neutros, favorecen o perjudican determinada relación de fuerzas políticas. Si se acepta nuestra premisa de que la prioridad hoy es fortificar a los partidos políticos en su capacidad de agregar demandas sociales y de definir una política de alcance nacional, el debate sobre las reformas a nuestro sistema electoral pasa por la clarificación de qué significa hoy fortificar a los partidos políticos. Fortificar a los partidos implica, a mi juicio, crear una estructura partidaria estable que ofrezca la posibilidad de definir orientaciones alternativas de gobierno en el contexto de la crisis económica y la bancarrota del estado. Para ello, se hace necesario reducir las fuentes de conflicto interno que hoy atraviesan a nuestros partidos. ¿Cómo lograr este objetivo?

No es mi propósito tratar aquí cada una de las propuestas de reforma electoral hoy levantadas como respuestas a los problemas que enfrentan nuestros partidos. Sin embargo, quiero hacer una breve interpretación de algunas de las propuestas a la luz de lo que he venido afirmando en esta presentación.

No parece ser una buena solución desplazar el conflicto intrapartidario (las internas) al seno de la sociedad, como lo quiere la propuesta de adoptar el sistema de doble voto simultáneo, la llamada Ley de Lemas en Uruguay. La fantasía de que se neutraliza el conflicto interno y se impide la eventual fractura partidaria desplazando las internas hacia la sociedad y dejando en manos de los electores su resolución, es sólo fantasía. Se trata de un mecanismo que conserva, y aún multiplica, el fraccionamiento partidario. Prueba de ello es que el doble voto simultáneo (ley de lemas) en Uruguay conforma un bipartidismo aparente: en cada uno de los dos grandes partidos tradicionales conviven una multiplicidad de pequeños "partidos". Por ese expediente de ingeniería política, el voto pierde transparencia y el candidato menos votado, como lo fue Bordaberry en Uruguay, puede hacerse del triunfo, en desmedro del que obtuvo más votos (como fue el caso en esa elección de Ferreira Aldunate). Resulta, pues, que el doble voto simultáneo, en lugar de fortificar a los partidos, produce el objetivo inverso de aumentar la fragmentación y, a la vez, opacar los clivajes interpartidarios. No en vano se afirma en Uruguay que es más fácil encontrar un colorado parecido a un blanco que dos colorados parecidos entre sí. ¿De qué sirve en esas condiciones la libertad del elector si cuando vota no tiene ninguna garantía acerca del color político del gobierno que habrá de resultar?

Otro parece ser el camino para enfrentar el problema. Ese camino es el de cambio dentro de los partidos como consecuencia de la democratización de su funcionamiento interno, de la participación de los afiliados en las decisiones. Una estructura estable, que ofrezca opciones claras al electorado, no significa el monopolio partidario por parte de la elite o coalición dominante del partido. Pero no es trasladando a la sociedad la responsabilidad de la administración democrática del conflicto como se producirán las transformaciones deseadas en el funcionamiento partidario. Y esas transformaciones de la vida de los partidos son la cara opuesta de los partidos como puras maquinarias electorales con capacidad de movilización reducida a la coyuntura de las elecciones.

Otra propuesta que circula hoy en el ámbito político es la que plantea la in-

troducción de primarias abiertas en las que todos los electores puedan votar por los candidatos que estiman mejores. Ese sistema, remedo del aplicado en algunos estados de Estados Unidos, choca con la realidad del sistema partidario argentino, muy diferente, por cierto, al americano. También hay que tener presente que en las primarias abiertas de Estados Unidos, el porcentaje de participación ciudadana es muy bajo y como muchos analistas han observado, gracias a ello el sistema funciona. Lo que no ocurriría en nuestro caso, donde la propuesta hace del voto una obligación. Nuevamente, la ilusión de resolver los problemas a través de la libertad del elector, reproduce y amplifica los males que se quieren supuestamente evitar. Con esta alternativa, los candidatos más poderosos, con más recursos para llevar a cabo sus campañas, terminarán imponiéndose. Y como es sabido, esos candidatos establecen compromisos de interés que atan su acción futura.

Respecto de la propuesta de volver al sistema uninominal por distrito que levantan algunos sectores del peronismo, no puede dejarse de observar que la experiencia de aplicación de ese sistema durante el segundo gobierno de Perón estuvo asociada a la vocación hegemónica del peronismo. Nuevamente se plantearía el conflicto alrededor del trazado distrital y la capacidad de manipulación del partido en el poder podría reeditar la nefasta experiencia de los años 50. Las propuestas no pueden ser evaluadas con prescindencia de los intereses de los sectores dentro de los partidos que las defienden. Ni las fracciones políticas son neutrales, ni los sistemas electorales lo son. ¿Cómo se delimitaría el trazado distrital del conglomerado que es el Gran Buenos Aires, en donde coexisten situaciones socioeconómicas extremas? Por razones técnicas que no es mi propósito desarrollar aquí, la propuesta de un sistema mixto como el alemán es inaplicable; arrojaría una cantidad excesiva de legisladores.

La demanda de la sociedad es que los partidos cambien. Los cambios llevan tiempo y bueno es tener presente que éste es un proceso de estructuración de nuestro sistema de partidos a lo largo de nuevas líneas de clivaje en una situación de crisis económica inédita y transformación acelerada del escenario mundial. Las transformaciones resultarán de cómo reaccionen los partidos y modifiquen sus patrones de interacción interna e interpartidaria. La propuesta de dar algún margen de libertad al elector y, por lo tanto quitarle al partido el monopolio de la lista de los candidatos, puede estimular la competencia y la responsabilidad de la dirigencia política. Mi opinión es que en nuestro caso, habría que desbloquear las listas y favorecer la jerarquización de los candidatos por parte del elector.

En este tema, como en otros de la ingeniería política, debería predominar la cautela: ninguna modificación drástica, cuyos efectos no son predecibles, es aconsejable. Las reformas a los sistemas electorales en las democracias avanzadas se hacen en el margen, sin alterar los patrones básicos del compromiso alrededor del sistema electoral. Por otra parte, bueno es tener presente que ningún sistema electoral es perfecto; ninguno puede maximizar objetivos excluyentes como lo son la libertad del elector y el fortalecimiento de los partidos; la representatividad y la garantía de gobernabilidad; las mayorías flexibles o la disciplina partidaria.

Este debate, sin duda, contribuye a replantear dentro de los partidos las reglas de la competencia vigentes hoy. Ninguna reforma al sistema electoral, per se, va asegurar que se resuelvan los problemas centrales de la democratización interna de la vida partidaria y la mayor responsabilidad en la gestión de gobierno. No es trasladando el problema de los partidos a la sociedad como se logrará ese objetivo, sino, por el contrario, aumentando la capacidad de convocatoria de los partidos en la sociedad vía nuevas formas de acción política, en la sociedad y en el estado. Además, la mayor participación de los ciudadanos en la vida política debiera de resultar de una reforma constitucional que incorpore formas de democracia semi-directas, como lo son el referendum y el plebiscito cuando se trata de cuestiones políticas clave. Todavía no se ha abierto el debate político sobre ciertos aspectos de nuestro sistema electoral que son estratégicos para la conformación de los partidos y el funcionamiento del sistema político argentino. Me refiero a la sobrerepresentación de los distritos chicos y la subrepresentación de los grandes, que es inconstitucional. Este hecho tiene importantes consecuencias políticas y entre ellas, las características que reviste el régimen de coparticipación. El sistema ha funcionado en desmedro de Buenos Aires, que concentra un altísimo porcentaje de pobreza crítica. Los temas referidos a la elección directa de senadores y del presidente son otro ejemplo de cuestiones de importancia política prioritaria, que no deberían quedar opacados por propuestas de reforma que, como en el caso de la ley de lemas o el voto uninominal por distrito, aparecen estrechamente asociadas a los problemas y las aspiraciones hegemónicas de sectores del peronismo.

Pese a que no puedo desarrollar aquí una fundamentación adecuada, no quiero concluir esta exposición sin señalar que la modificación de los patrones de la competencia partidaria está estrechamente ligada a cambios en nuestro sistema presidencialista de gobierno; un sistema que incentiva la desresponsabilización de los partidos de la acción de gobierno y que favorece la continuidad del **internismo**. A modo de conclusión, yo insistiré en la necesidad de priorizar los problemas que presenta nuestro sistema electoral y no ceder a la tentación de confundir el problema con la solución.

* CEDES, Centro de Estudios de Estado y Sociedad

Daniel Alberto Sabsay *

En torno al principio mayoritario y al de representación proporcional

ANTE todo, quiero aclarar ciertos conceptos relacionados con la problemática electoral. A mi entender cuando hablamos de sistema electoral estamos haciendo referencia a uno de los puntos claves de la democracia representativa. ¿Por qué decimos que es un punto clave? Lo es, debido a que la democracia es el único régimen político que posibilita la designación de los gobernantes a través del libre y competitivo pronunciamiento de la ciudadanía por medio del sufragio, eligiendo a sus gobernantes por períodos preestablecidos —en cuanto a su duración— rotativos y predecibles. Todo lo cual no sucede en los demás régimenes políticos. En la democracia una elección pone en juego el reparto del poder y le da a la ciudadanía la facultad de decidir quien o quienes gobiernan. Por ello a través del sistema electoral se plantean cuestiones medulares que hacen al funcionamiento de toda la comunidad políticamente organizada. Como son por ejemplo: la legitimidad de los gobernantes, la posibilidad de alternancia en el ejercicio del poder, el sistema de partidos políticos, la eficacia de la acción gubernativa, la gobernabilidad, el criterio para la representación política, etc.. Sistema electoral en sentido amplio implica el tratamiento normativo de todos los temas relacionados con la designación de las autoridades por parte de los gobernados. Ello incluye el ejercicio del sufragio, sus titulares, modalidades, como así también el sistema utilizado para la fiscalización de las elecciones, el desarrollo de los actos electorales, formas de escrutinio, entre otras cuestiones. También queda comprendido el principio o fórmula que se utilice para repartir los puestos en los órganos colegiados de gobierno entre las agrupaciones que presenten candidatos a dichos cargos. Este procedimiento consistente en fijar las reglas de juego para poder proceder a convertir los votos válidos que han sido emitidos en las elecciones en bancas, es el alcance del concepto restringido de sistema electoral. En este último caso se trata nada menos que de determinar las bases para la integración de los cuerpos colegiados deliberativos o legislativos en un sistema pluralista y competitivo, luego de que la ciudadanía haya ejercitado su derecho de sufragar.

Existen dos procedimientos básicos para la conversión de los sufragios en bancas: el mayoritario y el de representación proporcional. Ambos responden a principios que les son propios y persiguen objetivos que se fundan en diferentes filosofías.

La evaluación de estos dos sistemas parte de la discusión que entablaran a mediados del siglo pasado Bagehot y Stuart Mill. Bagehot consideraba al país como un todo orgánico al cual se le debía conferir una continuidad predecible y lógica, por lo tanto se pronunciaba a favor del sistema mayoritario. Mientras que Stuart Mill, por el contrario, observaba desde una concepción liberal e individualista a las distintas parcelas que componían a la comunidad política organizada. En consecuencia quería valorizar, dar peso, a cada una de dichas porciones en todo lo que tuviera que ver con el ejercicio y con el reparto del poder. Entonces veamos qué es lo que cada uno de ellos aconsejaba como principio o fórmula para el reparto de los escaños y cuál era el objetivo que perseguían a través de ese principio de decisión.

El principio mayoritario toma como base de reparto a la mayoría sea ésta absoluta o relativa. Dado lo cual en toda elección quien obtiene la mayor cantidad o la pluralidad de sufragios se alza con las bancas en juego o por lo menos con la mayoría absoluta de las mismas. Se trata de proceder a distorsionar el resultado electoral de modo de concederle al primero la voluntad decisoria en el interior del cuerpo cuyos puestos se deben integrar. El objetivo fundamental del principio mayoritario es el de asegurar que siempre exista una mayoría en el Parlamento que pueda dar estabilidad y continuidad a las instituciones y por lo tanto al sistema en su conjunto. Se considera que el falseamiento de la representación no planteará problemas a la gobernabilidad ya que justamente se lo realiza para lograr la salud de esta última.

La representación proporcional posee una idea subyacente en la decisión de reparto que es precisamente la proporcionalidad o proporción entre número de votos y número de bancas a cubrir. ¿Cómo se reparten las bancas entre las agrupaciones actuantes en cada elección?, ¿cómo se convierten los votos en escaños?, en función de la proporcionalidad lo más exacta posible entre número de sufragios válidos y número de escaños a integrar. Acá se persigue la concreción del principio según el cual cada ciudadano igual a un voto. Afirmación que se vería contrariada si cada sufragio no encontrase su correlato en la representación política existente en los cuerpos colegiados. Se quiere conseguir un parlamento donde estén representados la mayor cantidad posible de grupos y partidos políticos —cada uno de ellos en proporción exacta al número de sufragios que hubiesen logrado—, los que son la expresión de los distintos sectores sociales. Gráficamente siguiendo a Mirabeau lo que se persigue es que la asamblea o parlamento sea un "espejo de la nación", es decir que el mismo en chico sea un reflejo perfecto de la fuerza electoral de cada una de las agrupaciones que presentó candidatos en la elección.

Tomando como base a los dos principios que acabamos de exponer y dada su posible aplicación, se pueden extraer distintas conclusiones que sirvan para prever las consecuencias de su utilización en la práctica. Respecto de la falibilidad de dichas conclusiones debemos tener en cuenta el carácter relativo de las leyes elaboradas por las ciencias sociales las que nunca tienen el rigor de las llamadas ciencias exactas.

En la consideración de nuestras conclusiones debemos tener particularmente en cuenta a las circunstancias específicas del medio para el cual estamos estudiando un sistema electoral. No se trata de aplicar las aseveraciones de los cientistas políticos de manera sistemática, pues volvemos a recordar que los hechos que ellos han querido pronosticar no tienen por qué darse en la práctica de manera infalible o al menos no ocurrirán de la misma forma como se los ha preelaborado.

Resulta fundamental el estudio de la estructura social, de la tradición, de los comportamientos entre muchas otras particularidades del lugar sobre el cual se está trabajando.

En función de lo que acabamos de comentar no se debe pensar que resulta aconsejable la adopción del principio mayoritario ya que ello redundará necesariamente en la organización de un gobierno estable y equilibrado. Como tampoco se debe creer que la utilización del principio de representación proporcional producirá como por arte de magia una representación más amplia y un sistema pluripartidista.

En la representación proporcional encontramos un compromiso con la equidad, con la igualdad. Se trata no solamente de que cada hombre signifique un voto, sino que además de ello se le brinda a ese hombre la posibilidad igualitaria de conseguir éxito en la arena política. Ello gracias al hecho de reconocerle una representación acorde con su peso específico, de modo tal que ello le posibilite que las decisiones políticas sean tomadas como él lo plantea por medio de su sufragio. Frente a este argumento favorable a la representación proporcional se sostiene que ella lleva a una dispersión de los sufragios que se traduce en la dificultad de que exista una sola fuerza que pueda predominar y por lo tanto a gobiernos inestables y fugaces. En apoyo a esta afirmación se citan los casos de la Alemania de Weimar y de la IV República Francesa. Frente a estos casos nos animamos a contraponer el caso de Italia, donde la representación proporcional ha generado un sistema estable, pese a los frecuentes cambios de gobierno. Evidentemente para entender las diferencias entre los tres casos citados deberíamos analizar las circunstancias históricas y sociales propias a cada uno de ellos.

¿Dónde se ubican los subsistemas que luego se estudiarán en esta jornada? La circunscripción uninominal es una forma típica de aplicación del principio mayoritario, la Ley de Lemas no hace a la cuestión relativa al principio de representación o fórmula electoral, sino que apunta al criterio a emplear para la selección de los candidatos. Lo mismo ocurre con las primarias abiertas. El sistema denominado de "voto único transferible", utilizado principalmente en Irlanda, es una aplicación de la representación proporcional que a su vez tiene incito un modo particular de selección de los candidatos. Generalmente se combinan las distintas problemáticas que plantea la cuestión electoral. Inclusive en Alemania Federal encontramos un régimen electoral que utiliza a la representación proporcional y a la circunscripción uninominal conjuntamente. Allí la mitad de las bancas del Bundestag se eligen por lista de acuerdo a una distribución proporcional, mientras que la otra mitad es designada a través del voto uninominal por circunscripciones, propio del sistema sajón.

La representación exige la lista, es imposible realizar un reparto si cada partido solamente somete un solo can-

didato, es decir un sistema uninominal. La confección de una lista electoral plantea básicamente dos problemas. En primer término se debe saber quién elige a los candidatos. Al respecto se debe escoger entre la lista cerrada y bloqueada, la lista cerrada y no bloqueada y la lista abierta. La primera deja totalmente en manos del partido la elaboración de la lista, la segunda le deja al elector la posibilidad de cambiar el orden de los candidatos propuestos por cada partido, mientras que en el último sistema, el elector puede no sólo cambiar el orden sino también armar su lista combinando en ella candidatos de distintas listas ("panachage"). El segundo problema hace al criterio que se elija para la conversión de votos en escaños. Sobre el particular se han ensayado múltiples procedimientos. Pero es muy difícil conseguir uno que sea neutro, la operación que se realice cualquier que ella sea siempre va a favorecer a algunos y desfavorecer a otros. En última instancia la decisión al respecto será de la competencia del nivel político.

En la actualidad nuestra joven democracia comienza a plantear y cuestionar su sistema electoral. A esta altura del debate creo que se plantea una disyuntiva alrededor de dos cuestiones principales: la libertad del elector y el vigor de los partidos políticos. Creo que se trata de dos cuestiones susceptibles de ser compatibilizadas y no confrontadas. Una no excluye la otra. Un Estado de Derecho potente necesita de un sistema de partidos que también lo sea y debe prestar especial atención a las prerrogativas de los sufragantes concediéndoles ámbitos de participación genuina. Por ello se debe tener cuidado cuando se pone excesivamente el acento sobre uno de estos temas por encima o en detrimento del otro. Pareciera haberse instalado en determinados sectores la creencia de que la libertad del elector ha sido completamente coartada debido al modo como los partidos políticos, o las élites dirigentes confeccionan las listas. Ello llevaría a la formación de una clase dirigente deficiente. En consecuencia se sostiene, con cierta ligereza a mi entender, que tal situación quedaría subsanada si se deposita en manos de los votantes la potestad de elaboración de las listas. De darse este remedio todo se transformaría, rápidamente conseguiríamos una dirigencia óptima y el sufragante recobraría su felicidad gracias a la libertad recuperada. Además debido a ello el ciudadano adquiriría una suerte de corresponsabilidad en la acción de gobierno, puesto que ha sido él quien ha escogido y seleccionado a los hombres más aptos para llevarla a cabo.

Sin embargo cuando estudiamos el funcionamiento de los distintos sistemas electorales en la práctica, observamos que esto no es así. Una mayor cuota de poder en manos del elector no implica necesariamente una mejora de la dirigencia política y un saneamiento de la actividad política. Tampoco una libertad electoral más limitada provocará per se una degradación del nivel de los partidos políticos y del de su dirigencia política. Además, en muchos países donde ha existido o existe la posibilidad de abrir las listas el mismo elector deja de utilizar su libertad y más bien se inclina por aceptar la oferta que le realiza el partido de su elección. En consecuencia, no es que descrea de la necesidad o de la posibilidad de que se pueda instrumentar algún tipo de voto de preferencia, sino que simplemente trato de desalentar la creencia según la cual las técnicas electorales, la ingeniería normativa en la materia todo lo pueden. Esta posición de tipo reduccionista considera a la política como a una mera técnica, donde un simple diseño institucional lleva a la solución de los problemas que aquejan a los partidos, a la sociedad en su conjunto y a la dirigencia partidaria. Ello no es así, considero que la ingeniería institucional o las instituciones y los comportamientos o la dinámica política animan una suerte de dialéctica que los comunica íntimamente ya que a través de ella interactúan.

Por ello pensar exclusivamente en la ingeniería electoral en desmedro de los demás elementos a considerar, como hoy se lo sostiene, indirectamente, en numerosos artículos y charlas, creo que es una ilusión totalmente vana, que puede llevar a que se realice un importante cambio en la materia con la consiguiente frustración a que nos tienen acostumbrados en nuestro medio todas las cuestiones que previamente fueron presentadas como verdaderas soluciones mágicas y a toda prueba.

Pienso que esto es sumamente peligroso pues coincido con la doctora De Riz, quien me precedió en el orden de la palabra, en que los cambios al sistema electoral deben efectuarse muy cautelosamente. Estas transformaciones deberían llevarse a cabo por etapas, de modo de ir transformando el régimen paulatinamente.

Tal vez un muy interesante punto de partida sería comenzar con la aplicación de los nuevos institutos dentro de los propios partidos políticos. En ese ámbito podrían realizarse las llamadas elecciones internas, tanto para autoridades como para candidatos haciendo uso de sistemas que importen una participación más amplia de la masa de afiliados y que al mismo tiempo redunden en una representación mayor de las distintas líneas partidarias, en las listas para elecciones externas y en los órganos colegiados de dirección del partido. Se trataría de pruebas piloto sumamente útiles para ir calibrando las consecuencias de los nuevos instrumentos. Por ejemplo en el propio partido radical se utiliza un sistema mayoritario de lista incompleta; ¿por qué no hacer uso de la representación proporcional y posibilitar que el afiliado utilice las preferencias a favor de los nombres que más le gusten?

Como conclusión quiero expresar que me opongo a la sustitución del principio de representación proporcional. Que me inclino por leves retoques al sistema vigente a través de los cuales y de manera escalonada se apuntaría a un equilibrio genuino entre la participación y la salud de los partidos. Poniendo el acento sobre la necesidad de que sean éstos y no la sociedad toda quienes deben dar respuesta a problemas, que como la calidad de los dirigentes, les atañe en forma directa.

* Profesor de Derecho Constitucional. Universidad de Buenos Aires.

Delia Matilde Ferreira Rubio*

La ley de lemas y sus efectos.

EL propósito de estas líneas se circunscribe a describir la mecánica del llamado sistema de "ley de lemas" y a analizar los efectos que la aplicación del mismo genera en el sistema político, en el sistema de partidos y en la relación representantes/representados.

El sistema de "ley de lemas" se ha aplicado en Argentina en las provincias de Tucumán, San Luis, Santa Cruz y Formosa. Misiones ha dictado recientemente una ley estableciendo el sistema y en otras provincias, como Entre Ríos, Salta y Mendoza, existen proyectos de ley que prevén su adopción.

1. La Descripción del Sistema

La expresión "ley de lemas" puede inducir a confusión, por lo cual resulta necesario aclarar que, "lema" es el nombre con que se identifica a cada partido político y "sublema" la forma en que se denomina a cada una de las listas de candidatos que un partido presenta a la elección. De acuerdo a este sistema, cada partido puede presentar en la elección varias listas de candidatos distintas. En las legislaciones provinciales vigentes no se establece un número tope de sublemas por lema. Se exige si a los sublemas cierto grado de representatividad, expresado a través del aval de un tanto por ciento del padrón de afiliados del partido de que se trate. La ley formoseña establece una excepción a favor de aquella lista de candidatos (sublema) cuyos integrantes hayan sido nominados por los cuerpos orgánicos del partido conforme a sus respectivas Cartas Orgánicas. Se crea, así, una especie de sublema "oficial" exento de la obligación de presentar los avales.

El sistema de lema es, desde el punto de vista del esquema electoral, un sistema de doble voto simultáneo y acumulativo. Ello es así porque el elector cuando vota está manifestando una doble voluntad; está votando a favor de un determinado partido o lema y, simultáneamente, está expresando su voluntad de apoyo a una de las listas de candidatos que presenta el lema. Al colocar la boleta en la urna, el ciudadano está diciendo que vota por el Partido (lema) A y por la lista (sublema) A1.

En el caso de la llamada "ley de lemas", el voto no sólo es doble y simultáneo, sino también acumulativo, ya que los votos obtenidos por todos los sublemas del lema, se acumulan a efectos de determinar cuál de los lemas ha sido el ganador de una elección.

Veamos con un ejemplo, cómo funciona el sistema. En una elección se presentan tres lemas: A, B y C. El lema A presenta cinco sublemas, identificados como A1, A2, etc. El lema B sólo presenta dos sublemas: B1 y B2. Por

su parte, C presenta tres sublemas. El resultado de la elección es el siguiente:

A	B	C
A1 = 5 votos	B1 =28 votos	C1 = 5 votos
A2 = 12 votos	B2 = 4 votos	C2 =10 votos
A3 = 4 votos		C3 =14 votos
A4 = 5 votos		
A5 = 7 votos		
A = 33 votos	B = 32 votos	C = 29 votos

El ganador de la elección es el Lema A que obtuvo 33 votos. Si se trata de una elección para cubrir un cargo unipersonal, el ganador será el candidato del sublema A2 que obtuvo 12 votos (el sublema más votado del lema ganador).

Suele combinarse el sistema con la aplicación de un piso mínimo de votos. El sublema que no alcanza ese piso no puede participar en el reparto de cargos, aunque sus votos no se pierden para el lema, sino que se computan a los efectos de determinar el lema ganador. La ley de Tucumán, por ejemplo, establece un piso de 20% de los votos obtenidos por el lema de que se trate. Así, en el ejemplo anterior, no participarían en el reparto de cargos los sublemas de A que obtuvieron menos de 6,6 votos, los sublemas de B que obtuvieron menos de 6,4 votos y los sublemas de C que obtuvieron menos de 5,8 votos.

Si se trata de cubrir cargos en un cuerpo colegiado, habrá que proceder primero a confeccionar la lista del lema, para luego asignar los cargos en función del sistema electoral que la ley determine (mayoritario, proporcional —y dentro de éste, según la fórmula adoptada—).

Las leyes provinciales, salvo la de Tucumán, han optado por aplicar el sistema D'Hont entre los sublemas para determinar la lista definitiva. En el caso del ejemplo, suponiendo que hubiera que formar una lista de cinco candidatos, y una vez eliminados los sublemas que no hayan alcanzado el piso establecido en la ley, se procede a dividir el número de votos obtenidos por cada sublema por 1, por 2, por 3, etc. hasta el número de cargos a cubrir. Luego se ordenan los cocientes de mayor a menor y los cinco primeros ocupan los lugares de la lista. Las leyes prevén cómo se procede en caso de empate.

En el ejemplo dado, la lista de A quedaría conformada como sigue:

Suponiendo que el piso que habilita la participación en el reparto de cargos es del 20% del total de votos obtenidos por el lema, A1, A3 y A4 quedan excluidos del reparto por no haber llegado a ese piso.

A2 = 12 votos	A5 = 7 votos
12:1 =12	7 1 = 7
12:2 = 6	7 2 = 3,5
12:3 = 4	7 3 + 2,3
12:4 = 3	7 4 = 1,7
12:5 = 2,4	7 5 = 1,4

Orden de los cocientes: 12 / 7 / 6 /4 / 3,5

Resultado: A2 ocupará los lugares primero, tercero y cuarto de la lista, y los candidatos de A5 ocuparán los lugares segundo y quinto.

Tucumán establece, por el contrario, un sistema fijo de atribución, asignando lugares preestablecidos en la lista para cada sublema. Así por ejemplo, en la nómina de Senadores, al sublema más votado dentro del lema ganador, le corresponden los lugares primero, segundo, tercero, cuarto, séptimo, octavo y noveno; para el sublema que hubiera obtenido el segundo lugar en el lema ganador, serán los lugares quinto, sexto, décimo de la misma lista, y así sucesivamente. El sistema es harto complicado, ya que en el caso del lema que hubiera salido segundo, los lugares de los candidatos en la lista definitiva no se reparten de la misma manera. El reparto tampoco es igual con relación a las diversas categorías de cargos electivos.

2. Los efectos de la Aplicación del Sistema

Los efectos de la aplicación del sistema de lemas trascienden la órbita interna de los partidos para afectar al sistema de partidos, al sistema político global y fundamentalmente a la relación representantes/representados.

En lo que hace al aspecto interno de cada partido, se suele sostener que el sistema de lemas permite eliminar la lucha interna, con sus secuelas de conflictos entre las diferentes líneas y la consiguiente imagen de desorden y desunión que se brinda a la ciudadanía. En realidad, el sistema que comentamos no sólo no elimina la lucha interna, sino que multiplica "las internas". En efecto, en el seno de cada sublema se plantearán las mismas luchas, se ejercerán las mismas presiones y se harán los mismos acuerdos y concesiones a los fines de conseguir un lugar expectable en la lista de candidatos. Pero, además de no eliminar la lucha interna, el sistema de lemas implica volcar la solución de esa interna a la sociedad toda, en forma conjunta con la resolución de la elección general. En rigor de verdad, a través del sistema de "ley de lemas", las internas se multiplican, se dilatan en el tiempo y finalmente se solucionan fuera del ámbito del partido.

Otro de los efectos del sistema es el fraccionamiento de los partidos políticos. En efecto, la posibilidad de presentar listas de candidatos diversas dentro del mismo partido, lleva a la fragmentación de los partidos. Esta fragmentación se torna más fuerte en la actualidad, a raíz de las características de las campañas modernas. La organización y estructuración necesarias para llevar a buen término una campaña electoral implican la necesidad de montar un fuerte "aparato partidario", requerimiento que deben enfrentar los sublemas por su cuenta. Una vez culminada la elección, se hace muy difícil la reunificación de las estructuras, la fusión de los respectivos aparatos burocráticos y la integración de las élites dirigentes que se han formado en torno a cada uno de los sublemas.

Este fenómeno de fraccionalización de los partidos es negativo en cuanto al funcionamiento del sistema de partidos en sí, ya que mientras el sistema de partidos refleja una realidad sólo aparente, la verdadera configuración del sistema de agrupaciones y alineamientos políticos es diverso. Esto dificulta el cumplimiento de las funciones que los partidos deben desempeñar en una sociedad, sobre todo en cuanto a su papel como intermediarios de la ciudadanía y como actores en los procesos de toma de decisiones políticas.

En lo que hace a la relación representantes/representados, no parece que el sistema de lemas pueda aportar una solución a la crisis actual de representatividad de los partidos o las dirigen-

cias. Es cierto que el sistema permite que aparezcan nuevos dirigentes que, con el sistema vigente de organización partidaria podrían ver obstruidas sus carreras. Sin embargo, nada garantiza en el sistema que esas nuevas dirigencias sean mejores que las que dominan los partidos.

La sociedad argentina reclama, a mi juicio, una mayor participación en la decisión electoral. El ciudadano quiere romper esa especie de contrato de adhesión que implica la boleta electoral. Esa mayor participación no se logrará ofreciendo más contratos de adhesión. En efecto, el sistema de lemas implica que el ciudadano deberá optar por una, entre un número mayor de listas todas cerradas y bloqueadas para él (aunque no bloqueadas en general, ya que el sistema prevé la integración de una lista definitiva del lema, como hemos visto en el punto 1).

La aplicación del sistema de lemas puede llegar a complicar la comprensión del acto eleccionario y sus resultados por parte del ciudadano que se ve frente a una opción multiplicada. En las últimas elecciones a gobernador en la provincia de Formosa, se presentaron 17 listas, de las cuales 8 eran sublemas del Partido Justicialista, 5 eran sublemas de la U.C.R. y 4 correspondían a los demás partidos. En Uruguay, por ejemplo, el elector de Montevideo debía elegir una lista entre 39 en 1946, y una entre más de 110, en 1971. Esta dispersión no contribuye a la claridad del mecanismo electoral.

Sin embargo, la mayor objeción que puede hacerse al sistema de lemas, desde la óptica de la representatividad, es la vinculada con la distorsión de la voluntad popular a que puede conducir. El sistema de lemas puede llevar al poder a un candidato que tenga menos apoyo popular, manifestado a través de los votos, que otro. En el ejemplo dado, hay dos candidatos que obtuvieron en la elección más votos que A2, que ganó la elección con 12 votos. B1 obtuvo más del doble de votos y C3 también obtuvo más votos que el ganador.

La realidad descripta en el ejemplo, no es un invento de laboratorio. En Uruguay, único país del mundo donde se aplica el sistema, en numerosas ocasiones se ha dado un resultado semejante, llevando al poder a candidatos que tenían menos apoyo electoral que otros. Tal lo que sucedió en 1971 cuando el candidato del Partido Blanco, Wilson Ferreira, a pesar de haber obtenido muchos más votos, fue superado por el candidato del Partido Colorado, Bordaberry. Ello fue así porque, los seis sublemas colorados reunieron, en conjunto aproximadamente 13.000 votos más que los candidatos blancos. También se habían dado situaciones similares en 1930 y en 1946.

Esta distorsión de la voluntad popular producida por la característica acumulativa del voto a favor de los sublemas genera, no cabe dudas, problemas de legitimidad de los electos. Argentina ha visto, en los últimos tiempos, dos casos en que, merced a la aplicación de normas electorales, candidatos que han perdido la elección popular, han resultado sin embargo electos. En ambos casos, la ciudadanía se manifestó crítica frente a estas, que consideró, "maniobras". Una de las características que debe tener un sistema electoral es su legitimidad a los ojos de la ciudadanía. Si ésta sospecha que el sistema permite burlar la voluntad expresada en las urnas, o conduce a resultados irrazonables o injustos, el sistema sufrirá un fuerte cuestionamiento que, tarde o temprano, afectará la confianza de la gente en las instituciones, con los peligros que ello acarrea para el sistema.

La gobernabilidad misma del sistema político global puede verse afectada por la aplicación de la ley de lemas, no sólo por la distorsión del sistema de partidos o la falta de legitimidad de los electos, sino por la tensión que puede plantearse entre los diversos órganos del Estado. El núcleo mismo del problema reside, a mi juicio, en un cambio de eje que se produce en la aplicación del sistema de lemas. Cuando se trata de la oferta electoral, el eje es el sublema (la lista de candidatos); cuando se trata de conformar el resultado de la elección, el eje pasa a ser el lema (el partido) y, finalmente, en el funcionamiento de los diversos poderes del Estado una vez constituidos, el eje vuelve a pasar por los sublemas.

3. A modo de conclusión

Siguiendo el esquema que Zuleta propone para valorar los sistemas electorales, diremos que:

a) En cuanto a la consolidación del sistema de partidos, el mecanismo del doble voto simultáneo y acumulativo no contribuye a dicho objetivo, ya que fomenta la fraccionalización de los partidos y desdibuja el sistema de partidos en sí.

b) En lo que respecta a la mejor representación de la sociedad, el sistema de lemas en lugar de mejorar la representatividad de los electos, puede llevar al poder a candidatos poco representativos, con la consiguiente crisis de legitimidad.

c) En punto a la garantía de gobernabilidad, tampoco el sistema de lemas aporta elementos que mejoren las condiciones de gobernabilidad de una sociedad, antes bien, puede conducir a ahondar los problemas ya existentes, con consecuencias negativas en un proceso de consolidación democrática, como el argentino.

* Profesora de Derecho. Universidad de Belgrano. Asesora de la Cámara de Diputados de la Nación.

Jorge Otero Menendez *

El "doble voto simultáneo" y sus efectos en los partidos políticos uruguayos

EN primer lugar quisiera precisar de la muy interesante exposición de la Dra. Ferreira Rubio, lo señalado respecto al sistema electoral uruguayo en el sentido que es "tan secreto que nadie sabe por quién vota".

La observación, a mi modo de ver, está circunscripta más que al doble voto simultáneo del cual me ocuparé a continuación, al sistema de lista cerrada; al tercer escrutinio, por el cual se ajusta la proporcionalidad de la representación parlamentaria llevándola de las circunscripciones departamentales a una nacional, y a la que podríamos llamar el tercer voto simultáneo, es decir los acuerdos electorales de alcance exclusivamente departamental.

Ahora bien: el sistema electoral uruguayo es, en lo que respecta a la provisión de cargos nacionales, de mayoría simple en una sola vuelta para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República.

Este último es además presidente de la Asamblea General – la reunión de la Cámara de Senadores y la de Diputados– y Presidente del Senado. En los dos órganos actúa como miembro pleno, esto es con voz y voto. Su modo de elección, el del Vicepresidente de la República, es la única "clave" de desproporcionalidad en la traducción de votos a escaños parlamentarios.

En lo referente a la provisión de cargos departamentales, el Intendente Municipal es elegido también en una sola vuelta por mayoría simple.

La Junta Departamental, es decir el órgano legislativo departamental, tiene un mecanismo mixto de integración: el partido que resultó con la mayoría simple del electorado obtiene la mayoría absoluta en dicho órgano. Distribuyéndose el resto de los escaños de un modo proporcional, entre los restantes partidos.

El punto que nos ocupará es, sin embargo, un aspecto de nuestro sistema electoral: el del doble voto simultáneo, conocido vulgarmente como Ley de Lemas y su efecto en los partidos políticos. Lo abordaré con una breve referencia histórica.

Sobre el tema se comenzó a hablar en Uruguay en la década de 1870. Y podemos decir que la iniciativa, de algún modo, fue exportada desde Buenos Aires.

El origen fue un libro de J. Borely titulado "Representación Proportionelle de la Majorité et des Minorités".

Se vota, sustenta este autor, primero por un partido y después por un candidato. Es decir, se vota por una idea y un candidato a la vez, en forma simultánea.

La aparición de su libro se produce en el Río de la Plata en momentos en que se discutía la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, sancionada en 1873.

En la Asamblea Constituyente de entonces recibe eco inmediato entre algunos constituyentes la idea del doble voto simultáneo propiciada aquí por Luis V. Varela.

A fines de 1874 la Comisión de Negocios Constitucionales eleva a la Cámara de Diputados provincial un proyecto de ley apoyado en los coeficientes electorales de Hare y en las propuestas de Borely. Pero el proyecto no es aceptado.

Dos años más tarde, octubre de 1876, sin embargo, se sanciona una ley electoral provincial fundada en lo sostenido por Borely, con las precisiones que recogiera Varela de las críticas que se le formulaban al planteo de Borely.

Recuérdese que Varela para ese entonces ya había publicado "La Democracia Práctica. Estudio sobre todos los sistemas electorales propuestos para dar representación a las mayorías y minorías". Este trabajo estaba prologado por Emilio Castelar.

Es esta experiencia y las discusiones que la precedieron, que influye en Uruguay para que años después se recoja la iniciativa. Por eso podemos decir que la idea se exportó para nosotros desde Buenos Aires.

En el año 1876 se instala, en Uruguay, la dictadura del Cnel. Latorre. Con motivo de una convocatoria a elecciones realizada entonces, que luego no se lleva a la práctica, comienza a debatirse la cuestión de la reforma electoral. Fue Justino Jiménez de Aréchaga quien entonces divulgó las ideas que manejaba Borely. Posteriormente reúne sus artículos al respecto en un libro que tituló "La Libertad Política".

Es recién en el año 1910 que se recoge con fuerza de ley la iniciativa del "doble voto simultáneo" para resolver un problema puntual que vivía entonces el Partido Nacional.

En efecto, disidencias dentro de esa colectividad ponían en riesgo la posibilidad de que lograra acceder a los mínimos requeridos para obtener una representación parlamentaria.

Con el fin último consignado es que se permite la acumulación de votos entre las tendencias de los partidos.

Posteriormente no se hace uso de ese mecanismo por parte de los "nacionalistas" y el Partido Colorado obtiene casi la totalidad de la Asamblea. Es en éste período histórico que se plantean todas las reformas que permitirán hablar del Uruguay Batllista.

Tenemos pues que el "doble voto simultáneo" es importado a los efectos de solucionar un problema interno de los partidos. De ofrecer una posibilidad de acumulación de votos a distintas tendencias dentro de una misma colectividad partidaria. Y que no logra su objetivo: unir, aunque más no fuera electoralmente, a uno de los partidos históricos.

Y esta circunstancia, la de no lograr ese objetivo, se repitió en diversas ocasiones en la historia del Partido Nacional.

En primer lugar, en consecuencia, las divisiones partidarias son la causa de la implantación del doble voto. Pero ese mecanismo, con el paso del tiempo, se convirtió asimismo en facilitador a su vez de divisiones, deteriorando sensiblemente la posibilidad de un funcionamiento orgánico de todo el partido. Los Lemas han actuado en demasiadas ocasiones como una instancia electoral y en muy pocas oportunidades como un espacio de coincidencia de desarrollo o articulación de políticas públicas concretas.

Los partidos lograban, es cierto, tener una actividad que permite considerarlos como "agrupaciones de parlamentarios", pero con niveles de disciplina, frecuentemente, muy bajos. En donde la actividad orgánica era monopolizada o desarrollada casi exclusivamente por los "sublemas".

Una idea de ese panorama la podemos tener en lo acontecido durante el período 1985–1989 donde el retorno a la democracia le dio un notorio entusiasmo a los partidos, sin que ello se trasladara a su funcionamiento. Recordemos que ni siquiera hoy día son partidos de afiliados. No cuentan prácticamente con afiliados. Me refiero obviamente a los llamados partidos históricos.

En el caso particular del Partido Colorado, su órgano máximo pasó a ser en ese período sólo homologador de las decisiones del gobierno. La actividad se desarrolló casi con exclusividad por la cúpula del partido. Y en la actualidad, teóricamente al menos, el coloradismo integra el gobierno de coincidencia nacional que preside el Dr. Lacalle, sin que ese hecho haya sido examinado por los órganos del partido. Asimismo, cada sublema colorado representado en el Parlamento responde a su propia disciplina interna. Ni siquiera un mínimo de coordinación existe entre ellos.

Un panorama análogo podemos ver en el partido de gobierno, que no desarrolla prácticamente ninguna actividad orgánica. Y es algo distinto en el Frente Amplio que, sin embargo, no es un partido político sino una coalición de partidos. El Partido por el Gobierno del Pueblo, por su parte, tiene una mayor actividad. Pero al ser una colectividad recientemente formada no quisiéramos aventurar un juicio al respecto de las características de su actividad.

Como conclusión podemos decir que si el doble voto simultáneo no ha causado el fraccionamiento de los partidos, desde que las fragmentaciones son anteriores a su existencia en el ordenamiento jurídico uruguayo, ha facilitado, al menos, la emergencia de nuevas agrupaciones y tendencias, o la consolidación de acciones políticas separadas en los quehaceres gubernativos.

Con lo anterior no pretendo señalar que la modificación del sistema electo-

ral uruguayo pueda significar un cambio mecánico en el funcionamiento de los partidos políticos.

* Director Diario "El Día" - Montevideo - Uruguay

Alejandro Corbacho *

Comentarios acerca del sistema de circunscripción uninominal o el sueño del diputado propio

INTRODUCCION

Me corresponde a mi realizar algunas reflexiones acerca del sistema por circunscripciones uninominales sobre el cual algo ya se ha adelantado. Propuestas en esta dirección están cobrando presencia a través de algunos medios de comunicación, de un partido político en la provincia de Corrientes y de varios grupos de interés constituidos con el fin de promover dicho sistema electoral. La necesidad de la reforma surge del sentimiento de una crisis de representación de los partidos y, especialmente, de la creencia en la falta de respuesta por parte de los diputados a los problemas que nos aquejan. En este sentido, es muy importante la percepción de un alejamiento de los partidos de la sociedad. Si bien creemos que existe un acuerdo general respecto de la situación, no existe tal acuerdo en cuanto a los mecanismos para superar dichas falencias. Por lo tanto, la pregunta que debemos hacernos es la siguiente: ¿es necesario una reforma radical, esto es, profunda, en el principio de representación electoral, adoptando un sistema de representación mayoritaria con circunscripciones uninominales? Si la respuesta es afirmativa corremos el peligro de ver en el sistema electoral una solución mágica a problemas más complejos, cuya solución descansa poco en los mecanismos de elección. Sin embargo, como componente del sistema político es cierto que el sistema electoral afecta en algo su funcionamiento. Especialmente nos interesa sus efectos sobre la legitimidad del sistema democrático. ¿Es posible, entonces, mejorar el sistema electoral para que ayude a superar en parte las falencias señaladas? La respuesta a este interrogante abarca dos grupos de temas. El primero se relaciona con una mejor comprensión del fenómeno de la representación y del control sobre los representantes. En este punto veremos que no existen las soluciones mágicas que los impulsores de la uninominalidad sostienen. El segundo grupo se ocupa principalmente de señalar las dificultades de orden práctico que implicaría la implementación de un sistema uninominal.

Grupo I
Nivel de respuesta

Cuando los ciudadanos están pensando en la necesidad de adoptar un sistema por circunscripción uninominal tie-

nen en mente la necesidad de dar prioridad a lo que podemos llamar el nivel individual de la política; apuntan a resolver su problema desde un punto de vista personal. Además de este nivel existen otros que también son importantes de señalar. Estos son el nivel grupal, esto es el relativo a la comunidad o al grupo, y el nivel general o del sistema político. Al respecto es posible afirmar que en realidad los representantes muchas veces se hallan frente al dilema de decidir qué nivel privilegiar en cada una de sus decisiones. Sobre esta tensión, siempre presente en el sistema político, se han ocupado mucho los analistas del régimen americano el cual, para muchos reformistas, es el paradigma de sistema electoral a adoptar. Hace poco, conversando con un politólogo norteamericano, éste se quejaba de lo excesivamente local que resultaba su Congreso. Posiblemente nosotros tengamos un congreso excesivamente nacional. La solución parecería estar en una situación intermedia, que combine del mejor modo posible ambos extremos.

Representación y Control.

En primer lugar se dice que el sistema por mayoría uninominal es más democrático, que conozco a quien estoy votando, que no sólo conozco sino que además controlo y que el diputado resuelve mis problemas. En principio esta demanda es razonable, pero también me parece que, llevada a su extremo, concuerda con el ideal o sueño del "diputado propio". Subsiste la idea de que en el marco de la corriente de privatizaciones que vivimos también hay que privatizar al diputado. Es decir, se parte del supuesto normativo de que el diputado me va a representar a mi —subrayo esto último— sin importar que en mi distrito convivo con otros miles de ciudadanos. Sin embargo, suponemos que es a mi a quien el diputado debe representar en todo. Para sostener esta opinión, se suele hacer referencia al modelo americano como modelo a imitar. Veamos, entonces, qué nos dice la teoría anglosajona acerca de la representación.

En primer lugar, muchos conciben a la relación entre el elector y el representante como una relación de uno a uno. Esto se corresponde con la idea del mandato imperativo o delegado. Según esta concepción el diputado simplemente responde a la totalidad de los mandatos del representado. En el extremo opuesto, encontramos el mandato libre o idea "burkeana" de la representación. Según ella, una vez que el diputado accedió a la cámara actúa en función de lo que él considera son los mejores intereses de la nación o de su distrito. Por el contrario, en el mandato imperativo el diputado expresa los deseos de sus representados. Ambas visiones no se corresponden en su totalidad con la realidad. Los teóricos americanos sostienen que el fenómeno de la representación es complejo y que los representantes actúan dentro de una suerte de continuo, en el cual su comportamiento varía según los temas y situaciones puntuales. En ciertas situaciones actúa según los deseos expresos de sus electores y en otras según su mejor saber y entender o de acuerdo con la postura partidaria. Podemos concluir que la relación de representación no es rígida, es dinámica y cambiante. Por consiguiente, resulta erróneo sostener que porque un diputado me es conocido me representa totalmente. Lo que si puedo suponer, obviamente, es que acerca de algunos temas nuestras visiones y opiniones coinciden, y en otros no.

Debemos preguntarnos ahora acerca del rol del diputado. Al respecto parecen existir creencias dispares y hasta algunas confusiones. He escuchado a algunos que propugnaban por un sistema uninominal sosteniendo, entre otras cosas, que al diputado le correspondía, por ejemplo, resolverle el problema de los baches. La imagen que este comentario nos sugiere es la de un diputado dedicado a cuestiones "micro". A ese señor le respondería que existen otras instancias de representación, por ejemplo, los gobiernos municipales. Quizá nuestra falta de experiencia democrática nos conduce a pensar de ese modo. Es importante recordar que la actividad del gobierno y el proceso de toma de decisiones son actividades complejas en las cuales el representante puede actuar con un conocimiento mayor del tema porque ha sido asesorado o ha profundizado en él. Por supuesto, no debe olvidar que actúa "en nombre de" y que su decisión afecta a miles de ciudadanos que invertimos mucho tiempo en el desarrollo de otras actividades de la vida cotidiana y que, por lo tanto, hemos elegido a un representante para que decida por nosotros. Como consecuencia de lo anterior, la evaluación de la gestión y el control sobre el representante se basa primordialmente en lo que los ciudadanos creemos que ha sido la actividad y el desempeño general del gobierno.

No obstante la complejidad señalada, es posible identificar cuatro niveles de actividad de representación. La primera, tal vez la más conocida, es la dimensión servicios por la que el diputado resuelve los problemas de las personas individuales. Señala claramente la proximidad con el diputado. Creo que es la que la gente cree que nuestros diputados deben reforzar. En segundo lugar podemos identificar la dimensión de la representación de políticas, esto es, preguntarnos acerca de qué significa que el diputado cuando decide lo hace en función de la aplicación de políticas generales para el país, la región, etc. Una tercera actividad de representación es la de asignación. Ella tiene que ver con la representación de grupos específicos, como los de interés, presión, poder, asociaciones o como quieran llamarlos. Resta, finalmente, la representación simbólica, que es fundamental en política, dado que ella ayuda mucho a la legitimidad del sistema. El ciudadano también siente que está siendo efectivamente representado a partir de, por ejemplo, la presencia del representante en un acto, o si éste tiene una línea de teléfono abierta o una oficina local para recabar y atender las demandas de los ciudadanos. Convengamos entonces que para que los representantes desarrollen eficazmente estas actividades no es necesario cambiar drásticamente el sistema electoral. con el sistema de lista proporcional esto es también posible.

En las argumentaciones favorables al sistema uninominal se destacan aquellas que prescriben la necesidad de controlar al diputado. La idea, por supuesto, no es mala; es una de las básicas del régimen democrático. Sin embargo, en ella subyace la idea de un ciudadano totalmente activo, que no sólo va a elegir, sino también establecer en qué situaciones puntuales el diputado votó bien o votó mal, y conocer precisamente las actividades del diputado. El problema es que si el ciudadano va a estar controlando todo el tiempo al diputado, cabe preguntarse para qué queremos al diputado, implantemos la democracia directa. Quiero dejar en claro que no estoy en contra del control, sino que el control también se hace efec-

tivo cuando se vota y se elige por una lista u otra.

Grupo II
Efecto de imitación

Algunos sostienen que el sistema por circunscripción uninominal es más democrático que el actualmente vigente. Sin embargo, la mayoría de las democracias del mundo utilizan sistemas proporcionales. Con la ampliación del sufragio universal los países europeos fueron adoptando sistemas proporcionales. Los sistemas uninominales corresponden a los tiempos predemocráticos. No quiero afirmar con esto que países que tienen vigente un sistema uninominal no sean democráticos, sino que ellos configuran un número pequeño de estados, principalmente anglosajones (EE.UU., Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda) o ex colonias británicas (India). La historia de Francia, en cambio, ofrece una copiosa tradición de mudanzas de sistemas.

Sobrerepresentación y distorsión en el trazado

El sistema uninominal que para muchos se presenta como la solución al problema de la representación exhibe, paradójicamente, una potencial distorsión de la representación. Por un lado, como todo sistema mayoritario, apunta a construir mayorías artificialmente, produciendo un claro ganador. En este sistema puede suceder que un 51% de los electores de una circunscripción voten por un representante, mientras que el 49% restante por otro, quedando éstos sin representación alguna. Un contexto como el descrito puede afectar la legitimidad del sistema. En este respecto, un sistema proporcional permite ampliar la representación a un número mayor.

Otra fuente potencial de distorsión de la representación en los sistemas uninominales, y por ende de la legitimidad del sistema, subsiste en el eterno problema del trazado interesado de los distritos (conocido como *gerrymandering*). Hay quien ingenuamente afirma que esto se resuelve a través de la institución de una "comisión neutral", que se ocuparía del trazado de los distritos a partir de criterios "objetivos". De hecho, esto es imposible y no es por maldad. Los americanos, los británicos, los irlandeses, tienen una larga tradición de trazado de distritos, pero ella se basa también en una fuerte tradición de condados. La práctica del cambio continuo en el trazado de los distritos es un mecanismo incorporado en la vida del sistema político de esos pueblos. No obstante, una prueba de que el problema está lejos de tener una solución satisfactoria se refleja en la gran cantidad de bibliografía presente en las revistas especializadas de esos países que expresa su preocupación al respecto.

De adoptarse el sistema uninominal en la Argentina es necesario resolver el problema del trazado y de la base de las circunscripciones en un país que no cuenta con tradición de condado. La Dra. De Riz expone las dificultades que surgirían del trazado de circunscripciones en el Gran Buenos Aires; yo le agregaría que las dificultades se presentan en todo nuestro territorio. Tomemos, por ejemplo, a Santa Cruz, caracterizada por su baja densidad de población. En este caso, la circunscripción debería abarcar un territorio muy vasto, posiblemente mayor al de la provincia, para reunir el mínimo de población necesario para elegir un diputado.

Recordemos también la experiencia Argentina de la década del 50. El trazado de los distritos uninominales permitió arribar al siguiente resultado. En 1954 el peronismo, entonces en el gobierno, obtuvo el 62% de los votos y, gracias al sistema electoral, controlaba el 92% de la Cámara, esto es, 140 diputados. La UCR, en cambio, había obtenido 12 bancas, es decir el 7% de las mismas. Sin embargo, su caudal electoral había alcanzado el 35%. En consecuencia, un tercio de la población obtuvo sólo el 7% de la representación. Vemos, entonces, cómo el trazado puede llegar a convertirse en una fuente potencial de amenaza para la estabilidad y legitimidad del sistema político.

Nuevamente está presente la misma paradoja: un sistema que aparentemente da respuesta al problema de la representación en el nivel individual, puede contribuir simultáneamente a la deslegitimación del sistema tanto por parte de los excluidos como por aquellos que se quejan de los diputados porque no los representan.

---

*Instituto Torcuato Di Tella.

Matteo Goretti *

El sistema electoral: preguntas y respuestas a propósito de su reforma

DIVIDIRE esta exposición en cuatro partes. En la primera, me referiré a algunas preguntas y respuestas que, en mi opinión, deben ser tenidas en cuenta en el proceso de reforma de nuestro sistema electoral. En este punto, señalaré las diferencias de perspectiva que tienen, en este respecto, los partidos políticos y la población en general. En la segunda parte, intentaré argumentar en favor de la perspectiva histórica de los análisis de las fórmulas electorales, a mi juicio ausente en el actual debate argentino. En la tercera, me ocuparé de un instrumento que está adquiriendo notoriedad en los comentarios de la gente, de los técnicos y de los políticos y que, por su relevancia, probablemente será tenido en consideración en los estudios preliminares conducentes a una reforma. Me refiero a la "preferencia". Finalmente, en la cuarta parte esbozaré una conclusión, que centra su atención en la reforma deseable más que en la posible.

I

El primer interrogante que suele estar presente en las discusiones en torno del tema que hoy nos reúne, sobre todo para el caso argentino, es el siguiente: ¿por qué debe ser reformado nuestro sistema electoral? La respuesta es doble. Por un lado, porque la clase política está desprestigiada ante la ciudadanía. Convengamos, sin embargo, que esta realidad no es nueva ni tampoco exclusiva de la Argentina. De todas maneras, en nuestro país los políticos concitan, en la actualidad, una opinión francamente desfavorable, impensable algunos años atrás cuando, en la primera etapa de la transición, ellos reunían los mayores consensos. Las explicaciones a este fenómeno son múltiples. Digamos, por el momento, que las recurrentes crisis económicas de los últimos años y las dificultades para darles respuesta, han contribuido a generar esta percepción negativa. Pero, además, nuestros políticos y sus partidos, apegados a una tradición de super oferta, han generado por su parte un constante aumento de las expectativas de la población que luego no pudieron ser satisfechas, originando, junto con las restricciones económicas, un rechazo a los modos de hacer política de los dirigentes, además de protestas, enojos y apatía en la población. Pero también debe haber reforma porque existe una demanda de mayor representatividad por parte de la gente, en mi opinión legítima, que está dirigida a los partidos y a los gobernantes.

Dicho esto, ¿por qué no hubo reforma?, ¿por qué el proceso de reforma

de nuestro sistema electoral se anuncia difícil y lleno de problemas? La respuesta es, sin duda, compleja, pero creo que puede resumirse del siguiente modo. Las razones de la ausencia de la reforma son, en mi opinión, de dos tipos: subjetivas y objetivas. En cuanto a las primeras, digamos que el sistema vigente favorece a los partidos que tenemos. ¿Por qué? Porque en este aspecto, es válida la antigua regla que dice que "mejor conocido que por conocer". En efecto, los partidos han moldeado, a través de los años, sus comportamientos en función, entre otras cosas, del sistema electoral. Desde esta perspectiva, toda reforma originaría incertidumbre en los partidos porque ninguno de ellos podría estar seguro, *ex ante*, de controlar el proceso ni su resultado y, además, porque estarían obligados a adecuar sus estructuras internas, organización, recursos y comportamientos al nuevo sistema. Además, los políticos son concientes de que todo cambio en el sistema electoral favorecerá a unos y perjudicará a otros y, por lo tanto, evitarán incluir este tema en una eventual agenda de reformas institucionales.

También hay razones más bien objetivas que pueden explicar las dificultades que encuentra el proceso reformista de nuestro sistema electoral, haciendo referencia, esta vez, al particular caso argentino. Más allá de las razonables dificultades objetivas que siempre existen en política para encontrar soluciones válidas a problemas cuya existencia todos reconocen, está presente, en nuestro contexto, un obstáculo adicional que muchos han utilizado, a veces con razón, como argumento para contrarrestar las iniciativas reformistas: en la Argentina, el cesarismo plebiscitario vino, muchas veces, de la mano del sistema electoral. Como parte de la memoria histórica colectiva, mucha gente recuerda, por ejemplo, la aplicación por unos pocos años, a partir de 1951, del sistema uninominal, con el diseño de circunscripciones que estuvieron lejos de reflejar la distribución real de la población en términos de sus características demográficas, sociales y geográficas, y cuyo objetivo fue el de crear artificiosamente sólidas mayorías con el fin de controlar a la oposición al régimen de aquel entonces, atrincherada en la Cámara de Diputados.

Estas notas preliminares me permiten introducirme, a continuación, en las diferentes perspectivas que, en mi opinión, han prevalecido en los partidos políticos y en la población acerca del sistema electoral. Adelanto mis conclusiones: los partidos, por un lado, y la gente, por el otro, tienen puntos de vista totalmente divergentes, lo que equivale a decir que unos y otros apelan al sistema electoral para propiciar nuevos escenarios que son contrapuestos.

Ciertos sectores de la ciudadanía han vislumbrado en la reforma del sistema electoral una posibilidad para aumentar el control y la presión sobre los candidatos y sus partidos; un instrumento para incorporar una mayor soberanía al elector. A diferencia de lo que sucedía en un pasado más lejano, muchos datos de encuestas muestran hoy en día que la gente está pensando en los partidos como el ámbito natural para hacer política. Por lo tanto, en mi opinión, la mayoría de las propuestas que provienen de simples ciudadanos o de organizaciones civiles que los agrupan no transmiten, en general, una voluntad de hacer política sin partidos, sino que expresan, más bien, una opinión en favor de un cambio de los modos tradicionales de hacer política, en busca de una mayor representatividad de la dirigencia.

Líneas internas de algunos partidos, en cambio, han identificado en el sistema electoral el mecanismo para evitar elecciones internas cuyo resultado se les anuncia desfavorable, so pretexto, a veces legítimo a veces no, de no caer en el "internismo". Por ejemplo, algunas, y no todas, de las propuestas de "interna abierta" que están circulando tratan de satisfacer este requerimiento, muchas veces con argumentos superficiales. Pero esto no se agota aquí, muchos otros son los ejemplos que pueden ser citados. En efecto, en los últimos tiempos han surgido también desde los partidos mayoritarios ciertas iniciativas en favor de la llamada "Ley de Lemas". Mi impresión es que los argumentos en que se apoyan algunas de estas propuestas no son sinceros y que, en el fondo, esconden una segunda intención, más bien coyuntural: la de poder conformar, a través de este mecanismo, mayorías electorales que, de otra manera, los partidos no serían capaces o no querrían hacer a través de acuerdos y coaliciones explícitas, por la opinión contraria que, sobre los mismos, prevalece en su interior.

Es explicable, entonces, que el punto de vista del partido contraste fuertemente con el de la gente. En efecto, el ideal de la dirigencia partidaria consistiría, en general, en un sistema electoral que le garantice el monopolio de la nominación y el orden de designación en las listas.

II.

Representantes y representados coinciden, sin embargo, en un punto. Unos y otros vienen sosteniendo en este proceso de reforma que parece haberse iniciado un supuesto que, en realidad, es falso: que es posible optar, con absoluta libertad, por un sistema electoral. Definitivamente, la verdad es otra. Esta presunta libertad no existe. Sucede que ambos no han tenido en cuenta las restricciones que, en la elección de un sistema, imponen la forma y el comportamiento de nuestro diseño institucional, la cultura de los argentinos, las características y tradiciones de los partidos políticos que tenemos y las preferencias opuestas en este punto de los que deciden. Dirigentes y ciudadanos han obviado el hecho de que, en estos temas, las generalizaciones que se ensayan no producen resultados exitosos si no están acompañadas por la necesaria evidencia empírica. En otros términos, la perspectiva histórica ha estado ausente en los argumentos utilizados por los reformistas, y ha sido suplantada por grandes mitos sobre las supuestas virtudes y vicios de tal o cual sistema electoral, obviamente en coincidencia con los intereses más íntimos, y a veces contrapuestos, de los diferentes proponentes. Por su parte, los que se han opuesto a las distintas propuestas de reforma con el argumento de que éstas no son "necesarias", también han adoptado, en general, una actitud similar a la de los que, en cambio, la vienen alentando, vale decir, exclusivamente en sintonía con sus propios intereses.

Llamo la atención en un punto. No intento argumentar que las distintas propuestas no deben atender a los intereses particulares de quienes las presentan. Por el contrario, sería impensable que esto sucediera, ya que es sensato que los partidos, por ejemplo, presenten proyectos de cambio del sistema electoral en función de un cálculo de interés, o sea, en términos del beneficio que esperan concitar para sí.

Creo, sí, que es imprescindible dotar a la discusión de una perspectiva que favorezca el análisis de las condiciones históricas y socioculturales para la aplicación de los sistemas electorales y que, por consiguiente, recurra a las enseñanzas que brinda la experiencia comparada. A partir de esta estrategia —utilizada convenientemente por Dieter Nohlen y a cuyos resultados me referiré a continuación— descubriremos seguramente con alguna sorpresa que, por ejemplo, en la mayoría de los países los cambios fundamentales se produjeron hace medio siglo y que, desde entonces, se ha mantenido el mismo principio de representación. Es decir, las reformas se llevaron a cabo dentro del sistema electoral, según los casos de representación proporcional o mayoritaria, que previamente se había institucionalizado. Estas se dirigieron, entre otras cosas, a ampliar o reducir el grado de proporcionalidad, con el objeto de alterar el peso relativo de los partidos pequeños.

Las innovaciones tuvieron como propósito, asimismo, otorgarle un mayor grado de libertad a los votantes en el proceso electoral y, consiguientemente, someter a un mayor control a los partidos políticos y a sus candidatos. En esta dirección, las estrategias que se adoptaron en el exterior pueden sintetizarse en las siguientes dos: la de la "lista abierta" o *panachage*, y la del desbloqueo de la lista a través del voto de "preferencia".

III.

Ana María Mustapic centra su atención en el panachage o lista abierta, por lo que sólo me referiré al sistema de preferencia. Quiero expresar aquí, de todas maneras, mi preocupación por las voces que, todos los días y con mayor frecuencia, se alzan en favor de la institución del sistema de lista abierta, ya que desconocen o no consideran los efectos negativos que produjo cuando se lo aplicó en nuestro país, aspecto que Mustapic señala convenientemente en su relato.

La preferencia es un instrumento mediante el cual se desbloquea la lista que los partidos políticos presentan en las elecciones. En efecto, el elector puede votar únicamente por un partido pero, a su vez, le está permitido expresar votos de preferencia sobre los candidatos de la lista partidaria. En consecuencia, el orden en que los electos están distribuidos está determinado por el número de las preferencias que recibe cada uno y no por el orden de la lista.

En cierta medida, la preferencia opera de tal manera que permite substraer a los representantes de la férrea voluntad de la conducción partidaria para someterlos a un control más directo y eficaz de los electores.

Numerosos países han adoptado este sistema de lista no bloqueada. Por lo general, los especialistas consideran que la aplicación de este sistema ha contribuido a la conformación de partidos más propensos a las demandas del electorado y ha mejorado, también, la calidad de los electos. Además, esta innovación es la única que, por el momento, se conoce que haya intentado corregir la tendencia monolítica de los partidos.

A su vez, el uso de la preferencia ha sido criticado en algunos casos por sus efectos negativos, sobre todo, porque se ha argumentado que este sistema tiende a incentivar el personalismo, el fraccionalismo y la política clientelar en el interior de las estructuras partidarias. Ello sería así porque el candidato depende no sólo de su partido para su elección, sino que además debe realizar esfuerzos adicionales para destacarse de los otros candidatos de su partido, los que compiten por las preferencias de los mismos electores, y, a su vez, está obligado a cultivar un electorado propio que le exprese su preferencia.

IV.

Mi impresión es que la discusión en torno de la reforma del sistema electoral en la Argentina está asociada a las urgencias, como vimos de distinta y contrapuesta proveniencia, de los ciudadanos y de los partidos. Además, el tono que ha asumido el debate y la contundencia de las afirmaciones que se expresan hace pensar en un pronto desenlace. Sin embargo, queda aún por recorrer el trecho más complejo y trabajoso, es decir, el que conduce al necesario consenso entre los decisores, llave para el éxito de todo proceso de reforma.

Veamos como están ubicados los partidos políticos en este proceso. Creo que los partidos están lejos de lograr el necesario acuerdo. Esto es así por varias razones. En primer lugar, porque este tema está sujeto a la competencia entre ellos —no podría ser de otra manera— que, como sabemos, adquiere ribetes espectaculares en nuestro contexto. En segundo lugar, porque son escasas las ocasiones en que suelen coincidir las orientaciones del gobierno con las de la oposición, sobre todo en aspectos como el sistema electoral. Esto se debe, en buena medida, al hecho de que los recursos que disponen unos y otros son, en función del lugar que aquellos ocupan, asimétricos. En efecto, en teoría el gobierno buscará el acuerdo con las otras fuerzas hasta alcanzar la mayoría necesaria para imponer su reforma, a sabiendas de que su sola presencia numérica será suficiente tanto para favorecer su postura como para abortar las iniciativas que le son desfavorables. En cambio, la oposición necesitará hacerlo con una exigencia mayor, para evitar, al menos, quedar fuera de este proceso. En tercer lugar, los acuerdos serán difíciles de lograr porque cuanto más se avecine la fecha de la contienda electoral, menores serán las probabilidades de concitar una reforma pactada. A un año de las próximas elecciones de renovación parcial de la cámara baja, este elemento adquiere peso en la argumentación.

Sin embargo, otra es la razón, más bien de fondo, que anuncia tiempos difíciles para el proceso de reforma. En mi opinión, los partidos políticos argentinos disienten sobre todo en un aspecto central: en la fórmula de representación. En efecto, nuestros partidos discrepan acerca de si mantener vigente el sistema proporcional y no contemplan, además, la dirección y la magnitud de las transformaciones que produciría la adopción de la fórmula mayoritaria.

Por último, una breve reflexión sobre la reforma deseable. Esta debería contemplar, por lo menos, los siguientes dos elementos.

Primero, si una de las preocupaciones es la de estimular una mejor selección de los representantes, la reforma del sistema electoral no es suficiente para satisfacerla. Deberían propiciarse

además, entre otras cosas, modificaciones en la ley de partidos. Este aspecto del problema suele estar ausente del debate que se está desarrollando en la actualidad.

En segundo lugar, los decisores deberían ponerse de acuerdo sobre si la reforma debe favorecer o no a los partidos como instancia de agregación y representación de las distintas voluntades. Si deciden hacerlo, los cambios que en definitiva se plasmen en la reforma deberían fortalecer a los partidos más que debilitarlos. Con ello quiero decir que las modificaciones que se ensayen en el sistema electoral y en la ley de partidos deberían propiciar la conformación de partidos políticos más responsables en la gestión del Estado y en el manejo de la administración, más proclives a las preocupaciones de la gente, con mayor capacidad para estructurar y brindar a sus adherentes las orientaciones valorativas acordes con las decisiones que adopten.

Queda por ver, sin embargo, si el proceso de reforma que recién se inicia en nuestro país tendrá en cuenta los elementos que hemos enumerado. De todas maneras, como es sabido, la reforma deseable pocas veces coincide, en general, con la posible.

* Instituto Torcuato Di Tella

Ana María Mustapic *

La "borratina"

EL tema que voy a tratar, la "borratina", no es en realidad un sistema electoral sino una práctica que surgió al amparo de algunas disposiciones de la ley Sáenz Peña. El modo en que me propongo abordarlo es el siguiente: en primer lugar presentaré una breve reseña histórica acerca de cómo surgió esta práctica y, en segundo lugar, intentaré realizar un ejercicio de reflexión acerca de qué nos pueden decir algunas experiencias del pasado respecto de problemas que se plantean hoy en el presente.

El caso que tendré en cuenta para ilustrar la práctica de la "borratina" es el del partido Conservador de la provincia de Buenos aires en momentos en que entra en vigencia la Ley Sáenz Peña. Para referirme al mismo deberé formular algunas precisiones respecto de esta norma electoral.

Se dice habitualmente que la ley Sáenz Peña distribuía los escaños de modo tal que otorgaba los dos tercios de los cargos a llenar al partido que obtuviera el mayor número de votos y el tercio restante al segundo que le seguía en importancia. En realidad esto no es estrictamente así.

La idea de los dos tercios y el tercio se origina en el hecho de que la ley establecía que el votante sólo podía votar por un número de representantes igual a los dos tercios de los cargos en disputa. Para dar un ejemplo concreto: si eran doce los cargos a llenar, el elector estaba habilitado para votar por un máximo de ocho. La ley establecía que si el elector votaba por un número mayor de candidatos del prescripto se computaban, siguiendo con nuestro ejemplo, sólo los ocho primeros y si votaba por menos eran válidos los votos por aquellos candidatos por los que hubiera expresado su preferencia. Como pueden comprobar, hasta ahora sólo he mencionado lo que podía hacer el elector y no he nombrado para nada a los partidos. La razón se encuentra en otra disposición de la ley Sáenz Peña: la que establecía que el escrutinio se realizara por candidato y no por lista de partido. Así, los candidatos se colocaban en orden según el número de votos que acumulaban y resultaban electos los doce (seguimos con nuestro ejemplo) más votados. Todas estas disposiciones configuran, de hecho, lo que hoy en día técnicamente se llama *panachage*, esto es, un sistema que ofrece al elector la posibilidad de armar su propia lista con cualquiera de los candidatos que se presenten a elecciones. En consecuencia, la ley no otorgaba a los partidos políticos el monopolio de la confección de las listas, como tampoco el de la nominación ya que podían presentarse candidatos independientes.

Entiendo que estas particularidades de la ley Sáenz Peña, las posibilidades que abría, no son precisamente las más conocidas. 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 ese tipo, los partidos. En cambio, fue explotada en menor escala pero con importantes efectos políticos por los militantes guiados, para el período que estamos considerando, por los caudillos. Formuladas, entonces, estas precisiones, veamos a continuación qué ocurrió con el Partido Conservador.

A principios de 1918, tuvieron lugar en la provincia de Buenos Aires las elecciones nacionales de diputados, celebradas poco tiempo después de concluida la intervención federal a la provincia. En dichas elecciones, la UCR salió victoriosa en tanto el Partido Conservador perdió la posición hegemónica que hasta entonces había mantenido.

El hecho de convertirse en un partido minoritario comenzó a generar algunos problemas originados, justamente, en las disposiciones de la ley Sáenz Peña que señalamos antes. La razón era la siguiente. Si un partido obtenía la mayoría, todos sus candidatos resultaban electos (siguiendo siempre con nuestro ejemplo inicial, los ocho); pero el que obtenía la minoría, sólo lograba colocar a alguno de sus representantes (cuatro de los ocho incluidos en la lista). Dado que la ley no prescribía ningún orden determinado en las listas, ni éstas, como ya lo señalamos, eran cerradas, los partidos minoritarios podían tropezar aquí con una fuente potencial de indisciplina en el momento de decidir qué candidatos se quedarían con el cargo. Esta fue, precisamente, la función que cumplió la "borratina". Haciendo uso de la posibilidad de votar por menos candidatos del máximo estipulado y confeccionar así una lista distinta, los caudillos instruían a sus seguidores para que no votaran, esto es, tacharan de la lista del partido, a ciertos candidatos para darle más chances a los de su preferencia. Recuérdese que el escrutinio era por candidato y que una mínima diferencia de votos decidía la suerte entre un candidato que resultaba electo y uno que perdía su oportunidad.

Las vicisitudes de esta práctica pueden seguirse a través de los resultados de las elecciones nacionales. En 1918 la diferencia entre el candidato del partido Conservador más votado y el menos votado fue de apenas 491 votos; en 1920 la diferencia ascendió a 1331 votos y en 1922 fue nada menos que de 11.260 votos.

Esta situación generó grandes conflictos dentro del partido, tanto más irritantes cuanto que controlando una pequeña cantidad de votos los caudillos estaban en condiciones de alterar el orden en que la Convención del partido había confeccionado la lista. En 1924, para evitar la "borratina", la dirigencia del partido decidió presentar directamente una lista de minoría (esto es, incluyó sólo 4 de los ocho candidatos posibles). ¿Cuál fue la consecuencia de esta decisión?: una notable disminución de la participación electoral. Esto es, el caudillo, que era el principal agente de movilización en aquel entonces, ante la falta de incentivos, decide no participar.

En 1926, en cambio, se dio otra situación que agravó aún más el panorama del Partido Conservador. Una facción del partido decidió presentar una lista propia bajo el nombre de Comité Independiente. En la misma, además de sus propios candidatos, se incluyeron algunos de los proclamados por la Convención del Partido Conservador. Como resultado de esta maniobra, los tres primeros candidatos del P.C., entre ellos su ex-presidente y conocido líder, Rodolfo Moreno, no resultaron electos.

Cabe ahora aclarar que estas posibilidades que abría la Ley Sáenz Peña afectaban sobre todo a los partidos de minoría, no a los partidos que eran mayoría. La razón es que todos los candidatos de su lista resultaban electos, de modo tal que no tenía sentido recurrir a la "borratina" a menos que hubiera una oposición muy fuerte contra algunos candidatos y se decidiera sustituirlos por otros (no tengo conocimiento de que esto haya sucedido alguna vez).

Bien, hecha esta breve presentación histórica donde espero haya quedado más o menos en claro en qué consistió la "borratina" quisiera aclarar que más adelante, a fines de los 50 y principios de los 60 también se practicó la "borratina" o "tacha". Pero aquí ya hay una diferencia respecto de sus consecuencias. Buena parte de los partidos políticos, para evitar precisamente los efectos de la "borratina", ya que no de su práctica pues la ley electoral la autorizaba, incluyeron en sus cartas orgánicas disposiciones que obligaba a renunciar a aquellos candidatos que hubieran obtenido en el escrutinio una mejor posición que el orden establecido en la lista partidaria. De este modo, los partidos intentaron conservar el monopolio de las designaciones. Las crónicas registran algunos casos en que los candidatos no renunciaron. En 1960 sucedió, creo, con un diputado por el Chaco de la UCRI y con uno de Misiones por la UCRP.

Veamos ahora qúe es lo que se puede decir de esta experiencia a la luz de las inquietudes que se están planteando en la actualidad.

La "borratina" se asemeja bastante a un voto doble simultáneo y se acerca también a una especie de voto de preferencia, pero preferencia básicamente por la negativa. Es decir, combina de algún modo estos factores. ¿Cuáles fueron sus consecuencias en la práctica? La consecuencia más evidente para el partido Conservador fue su fragmentación. Pasó a ser cada vez más un partido dominado por los caudillos, esto es, la base militante, y esto trajo graves problemas de disciplina. Sin embargo, debemos apresurarnos a aclarar que esto no fue una consecuencia necesaria de la ley. Hubo otros partidos minoritarios donde esta práctica no se dio, concretamente, el Partido Socialista. Una de las razones es que éste fue un partido más disciplinado, pero ¿disciplinado en torno de qué? Creo que lo fue en torno de una comunidad de valores y orientaciones que desalentó la posibilidad de dispersión de su base militante. Esto nos sugiere las siguientes reflexiones.

Un partido que no sea capaz de orientar a sus bases, en el que no haya una comunidad de valores, un partido que no sea fuertemente ideológico, corre el riesgo de estar fragmentándose permanentemente. Al mismo tiempo, podemos sostener que, hoy en día, un partido excesivamente ideológico tiene escasas posibilidades de éxito. En otros términos, los partidos modernos están forzados a ser más plurales. Desde esta perspectiva, la fragmentación, las líneas internas, bien podrían estar reflejando dicha realidad. Ahora bien, normas como las contenidas en la ley Sáenz Peña, abstrayendo el hecho de que en nuestro país fueron sobre todo utilizadas por los militantes, ofrecen la posibilidad de que los dirigentes se abran más al electorado. Deben hacerlo para tratar de captar sus simpatías, sus apoyos

y lograr así el voto por la lista de su preferencia. De este modo, las normas estimulan a que los dirigentes sean más representativos. Pero también, al estimular la competencia entre los candidatos de una misma filiación, favorecen el faccionalismo. Teniendo en cuenta que un partido siempre apunta al poder y a la gestión del poder, el formato de un partido muy representativo, rico en visiones parroquiales, plantea interrogantes en cuanto a su capacidad de generar respuestas convergentes, de por lo menos una mayoría de sus dirigentes, alrededor de problemas nacionales. En otros términos, ¿qué capacidad de decisión colectiva tiene un cuerpo de estas características? Esta me parece una cuestión muy importante de tener en cuenta en el momento de proponer cambios.

Resumiendo. Es posible que la introducción de ciertas prácticas, siguiendo con nuestro caso, la "borratina" y la sustitución, haga a los partidos más representativos y los coloque en mejores condiciones de agregar intereses. Pero, al mismo tiempo, plantea un problema respecto de su capacidad de articular intereses. La contrapartida de un partido más expresivo de la sociedad puede ser su menor capacidad de gestión y de resolución de los problemas. Sobre este punto quiero insistir cuando se hacen propuestas de reforma como, por ejemplo, la de las primarias, en un contexto de crisis económica y social. Las primarias hacen a un partido más representativo pero también puede ser un partido sumamente débil para dar respuestas nacionales. Como éstas deben llegar de algún lado, seguramente los hagan de la mano del liderazgo presidencial. En este caso, una vez más, el partido, como institución orientadora de la gestión, queda relegado a un segundo plano y acotado a ser mera expresión de la diversidad.

* CONICET - Instituto Torcuato Di Tella.

N. Guillermo Molinelli *

¿Circunscripciones uninominales?

ACTUALMENTE, una de las reformas más propuestas es la de implantar un sistema de circunscripciones uninominales, es decir, aquel sistema electoral según el cual el territorio se divide en tantas circunscripciones como bancas hay que cubrir y donde en consecuencia el electorado así fraccionado vota para elegir un diputado y no varios.

No voy aquí a analizar este tema en profundidad y en todos sus aspectos sino que intentaré destacar una particularidad que parece no haber sido advertida y que merece serlo.

Previamente, sin embargo, puede ser útil hacer una breve introducción que encierra un mensaje. El mensaje introductorio se puede resumir en dos proposiciones

Dos proposiciones introductorias

La primera proposición es que *no existe un sistema electoral mejor, en abstracto.* Es decir, no hay un sistema electoral óptimo desde todo punto de vista, en forma independiente de:

(a) *Las condiciones y necesidades concretas del sistema social y político donde se aplicará.* Por ejemplo, quizás sea necesario, en algunos países, privilegiar aunque sea temporalmente, la estabilidad del sistema y en consecuencia adoptar sistemas electorales que ayuden a satisfacer tal necesidad.

(b) De los *objetivos* que se tienen en vista, en particular respecto al sistema de partidos y al sistema político en general. No hay sistema electoral de efectos neutros, todos tienden a favorecer a algunos partidos y perjudicar a otros, lo que tiene consecuencias en la configuración del sistema de partidos.

(c) Del *diseño institucional* con el cual en los hechos se combinará. Por ejemplo si el diseño es presidencialista o parlamentario, la existencia o no de elecciones legislativas entre elecciones presidenciales, la regulación legal de los partidos, las reglas que reglamentan las contribuciones a las campañas electorales y el destino exclusivamente partidario o no de los fondos estatales para las campañas electorales.

Esta última referencia al diseño institucional, lleva a la segunda proposición: *Hay que tener cuidado al combinar cual-*

quier sistema electoral con cualquier diseño institucional.

Es posible que algún sistema electoral funcione mejor o cumpla mejor ciertos objetivos en el marco de un cierto diseño institucional que en otro.

A título de mero ejemplo, en los sistemas parlamentarios la disciplina partidaria en el Parlamento es mucho más necesaria que en los sistemas presidencialistas. ¿Por qué? Porque en estos últimos la estabilidad de las personas que ocupan el Poder Ejecutivo depende mucho menos del Congreso que en los sistemas parlamentarios.

De ahí que en los sistemas parlamentarios, a riesgo de alentar la inestabilidad política, es más necesario que en el presidencialista establecer mecanismos que tiendan a asegurar o favorecer la disciplina partidaria. Entre esos mecanismos pueden mencionarse a ciertos sistemas electorales que favorecen la disciplina de bloque y desalientan la independencia de los legisladores.

El fin buscado

Hecha esta introducción, puede pasarse al mensaje central de esta exposición, que se refiere exclusivamente al sistema de circunscripciones uninominales. Este sistema es el tradicional en la evolución histórica de las llamadas democracias occidentales y hoy todavía existe en varios países, entre ellos Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña. En general, pero no exclusivamente, sus proponentes en Argentina pertenecen a la derecha liberal.

El principal fundamento de las propuestas al respecto es tratar de hacer a los legisladores más responsables frente al electorado (representativos o dependientes del), en particular de aquél de donde son elegidos y menos responsables frente a (menos representativos o dependientes de) los partidos políticos.

Este objetivo está fuertemente vinculado con otra idea, cuyos proponentes pueden ubicarse en un espectro ideológico mucho más amplio: en las democracias del siglo XX los partidos políticos tendrían excesiva influencia y el electorado tendría poca influencia. Algunos alegan que existe una excesiva concentración de poder en los partidos, a veces en muy pocos dirigentes partidarios, que esto no es conveniente para el sistema político en general y que el electorado como tal debería recuperar un grado mayor de poder y los partidos perder un poco.

Adviértase que, a diferencia de lo que algunos dicen, no es fácil calificar a esta propuesta de anti-democrática: después de todo su propósito es dar más poder al electorado y eso es plenamente coherente con la teoría democrática clásica y con la teoría democrática post-elitista, que tiende a reducir en alguna medida el poder de una cierta elite usualmente llamada la clase política. Para ello a veces también se han propuesto e implementado otros medios tales como las llamadas formas semi-directas de democracia, por ejemplo, el referéndum y la revocatoria popular.

De todos modos aquí se puede advertir una cierta paradoja: con las circunscripciones uninominales se intenta mejorar una dimensión de la representatividad. Sin embargo, si la comparación se hace con sistemas de listas plurinominales que admiten representación de minorías perdedoras, aquello se logra al precio de un desmejoramiento de otra dimensión de la representatividad. En efecto, con las CU la fracción del electorado que logra enviar un representante al Congreso es usualmente mucho menor, porcentualmente, que en los otros sistemas. En las CU una fracción usualmente importante del electorado —a veces incluso una mayoría del electorado compuesta por varias fracciones perdedoras— no logra enviar representante alguno al Congreso. Esto podría ser refutado señalando que (a) es un costo que vale la pena pagar y (b) en los hechos el representante elegido por una fracción pasa a representar a muchos de los que no lo votaron. Es una discusión en la que hoy no voy a entrar.

Aquí se asume hipotéticamente que (a) sería conveniente reducir un poco el poder de los partidos y aumentar el del electorado y (b) que el grado de disciplina partidaria de los legisladores es una medida de la distribución de poder entre los partidos, los legisladores y el electorado.

El medio elegido

La pregunta es si el sistema de CU cumple por sí mismo ese objetivo. La respuesta es que no, es decir, que simplemente con establecer CU ese objetivo no se va a lograr, al menos no en la medida deseada por los proponentes de las CU, con lo que el camino propuesto es puro costo sin beneficio.

¿Cuál es el fundamento de esta afirmación?

El fundamento es la experiencia comparada.

Si se analiza la realidad de Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña se advierte que el objetivo buscado (un alto grado de independencia de los legisladores frente al partido y alto grado de dependencia frente al electorado), sólo se da en Estados Unidos. Ese objetivo no se da en los otros dos países. Y ello a pesar de que el sistema electoral es igual.

Es sabido que en Estados Unidos nunca ha existido un alto grado de disciplina de bloque y que ello es así particularmente durante este siglo y más particularmente aún en las últimas décadas. Por el contrario, en Gran Bretaña desde el siglo pasado y en la Francia de la 5a. República, el grado de disciplina partidaria en el Parlamento es muy fuerte. Según dijo un especialista, Samuel Beer, la disciplina partidaria en el Parlamento inglés tiene características de disciplina "prusiana". Y en Francia, y en general en los países que usan el sistema de listas plurinominales, se ha dicho incluso que la disciplina de bloque es tan alta que ni siquiera vale la pena demasiado estudiar cómo actúan los parlamentarios al respecto. Esta afirmación es una exageración pero sirve para dar una medida de la conducta observada.

Como se ve, tenemos un problema: el mismo sistema electoral se asocia con conductas políticas diferentes. Más aún, en el contexto de las propuestas concretas en Argentina al respecto, *en dos de los tres países con CU el objetivo buscado no se da.*

La explicación

Esto lleva a la necesidad de una explicación, a una consiguiente advertencia y a alguna sugerencia.

La explicación de la diferencia reside, según han señalado muchos especialistas, en una etapa previa a la aplicación del sistema electoral. Antes del día de la elección popular existe una etapa previa, de *selección de los candidatos* que se van a ofrecer a la decisión popular. La diferencia causal entre los tres países reside aquí y no tanto en el sistema electoral.

La diferencia en la etapa de pre-selección de candidatos, lo que a veces se llama la nominación de los candidatos, reside en que en Estados Unidos la influencia de la dirigencia partidaria es mucho menor que en Gran Bretaña y Francia. En Estados Unidos, por razones varias, los partidos son mucho más débiles en ciertos aspectos que en los otros dos países. En ese país, la influencia de (a) los afiliados partidarios y (b) el electorado mismo, es mucho mayor, en esta etapa, que en los otros dos.

La selección de los candidatos a representantes en Estados Unidos es efectuada, desde comienzos de este siglo, por medio de elecciones primarias abiertas o cerradas. Durante el siglo pasado la regla era por el contrario la selección de los candidatos por convenciones exclusivamente partidarias donde el electorado general poco o nada influía, los militantes tenían poca influencia y donde la dirigencia partidaria tenía mucha. Primarias cerradas son aquellas en que sólo los simpatizantes del partido intervienen. Son la mayoría. Abiertas son aquellas en que pueden participar votantes sin pertenencia partidaria. Pero hay algo que destacar: las cerradas son en muchos casos y en los hechos bastante más abiertas de lo que parecen: en algunos casos basta con declarar bajo juramento que uno es republicano o demócrata o que tiene la intención de votar al partido en la próxima elección, para estar en condiciones de votar en la primaria cerrada de un partido. Además las primarias no se realizan todas el mismo día. Su ocurrencia se produce en un período de varios meses, lo que tiende a aumentar la relevancia de los temas locales y a dar un poco menos de importancia a los temas nacionales.

En Gran Bretaña y Francia, los candidatos son elegidos por la dirigencia partidaria, sea local o nacional, en grados variables de interacción y, de paso, esto ha sido comprobado también en estudios sobre Italia, Alemania Federal y Holanda. Los especialistas destacan que, como resultado del proceso de selección de candidatos, las cualidades personales de los candidatos son de importancia menor. La fuerza electoral de los partidos, por ejemplo, es la principal explicación causal de la reelección de diputados.

Ahora bien, ustedes pueden preguntarse: ¿qué relación tiene esto con la disciplina partidaria?

Pues mucha. Los aspirantes a ser candidatos —sean originalmente o buscando su reelección— necesitan cruciatmente de la buena voluntad de los dirigentes partidarios antes que de la buena voluntad real o presunta del electorado. En Estados Unidos es precisamente al revés.

En Francia y Gran Bretaña la dirigencia partidaria premia al candidato disciplinado que no va a actuar por su exclusiva cuenta en el Parlamento o al diputado que ha demostrado ya esta característica en su paso por el Parlamento. Y se castiga al pre-candidato o al diputado que ha exhibido rasgos de indisciplina o independencia, pues la indisciplina erosiona la influencia de la dirigencia partidaria. Todos —los aspirantes originarios y los que buscan ser reelectos— saben esto y actúan en consecuencia. Y los que violan esta regla no escrita tienden a desaparecer de la escena a la primera oportunidad.

La necesidad de la disciplina partidaria no se explica solamente por la conveniencia para la dirigencia partidaria de conservar un alto grado de influencia. En Gran Bretaña y Francia, países parlamentario y semi-parlamentario respectivamente, también se explica por cierto grado de objetiva necesidad de que los diputados sean disciplinados pues si no el Primer Ministro corre el peligro de perder su posición como tal, lo que a su vez tiene consecuencias de naturaleza política. Si hay caída del gabinete, ello puede llevar a nuevas elecciones generales antes de lo previsto y ello trae el peligro de perder bancas, lo cual no es bueno para el partido ni para los diputados mismos, algunos de los cuales pueden perder las suyas.

Adviértase la vinculación con el diseño institucional: en el sistema presidencialista norteamericano tal disciplina no es tan necesaria y por ello menos exigible, y menos peligrosa la indisciplina. En todo caso, la disciplina de bloque es útil para que un partido o coalición mayoritaria lleve a cabo más fácilmente su programa de gobierno. Pero esto es otro tema.

Una advertencia y sugerencias

La advertencia entonces que sigue a esta explicación es la siguiente: establecer las CU no va a lograr, por sí mismo, el objetivo deseado por sus proponentes.

La sugerencia, a aquellos que proponen este cambio, es que para lograr el objetivo buscado, además de establecer CU, deben modificarse las reglas de juego vigentes en la etapa previa en materia de selección de candidatos. Hay varias maneras de hacer esto, tema que excede el marco de esta exposición. Sólo cabe mencionar que obviamente las primarias es una de ellas y, quizás también, eliminar el actual monopolio de los partidos para proponer candidatos al electorado. Otro cambio conducente al mismo fin, pero propio de la etapa de la elección popular entre los distintos candidatos ofrecidos, es el apoyo financiero estatal a candidatos no partidarios, lo que quizás plantea algunos problemas específicos, no necesariamente insolubles.

Por cierto que todo lo anterior en el contexto, muy importante, del diseño institucional con el cual se combinarían las reformas y de la discusión acerca de cómo se desea distribuir el poder entre partidos, legisladores y electorado.

* Asociación Argentina de Estudios Parlamentarios

Ricardo R. Gil Lavedra *

Reflexiones sobre cambios electorales

EN los paneles anteriores se han descripto los distintos sistemas electorales y el impacto que ellos producen sobre el régimen de partidos políticos y el sistema político en general, yo voy a insistir sobre estas cuestiones y a analizar —aunque sea brevemente— algunas de las consecuencias de las modificaciones electorales que se proponen en el presente.

Creo que todos somos conscientes que existe en este momento un reclamo muy fuerte de introducir cambios electorales. No conocemos con exactitud su alcance y contenido, es decir, hasta qué punto es un reclamo efectivo de la sociedad o es en cambio un reclamo hecho con alguna perspectiva interesada por parte de algunos sectores.

Lo cierto es que hoy se habla abiertamente de una crisis de representación política, que la ciudadanía no se siente representada por los distintos dirigentes políticos, que no los conoce al tener que elegirlos masivamente a través de un voto-sábana, que los políticos no se preocupan por problemas concretos del pueblo sino por su interna partidaria, etc. etc.

Es posible que detrás de todo esto haya una explicación razonable. La restauración del sistema democrático en la Argentina en 1983 generó una gran sobredemanda. Un ilusorio nivel de expectativas acerca de los beneficios que podría traer la democracia por sí sola. Estas expectativas luego se vieron frustradas al no advertir la sociedad mejoras en su nivel de calidad de vida, sino un descenso de ésta. Este desencanto necesariamente tiene que traducirse en algún tipo de deterioro o debilitamiento acerca de los partidos políticos y de los políticos en general, pues si la democracia es buena pero las cosas no mejoran, entonces los que fallan son los representantes.

Esto no ocurre sólo en la Argentina, sino que es un fenómeno observable en toda Latinoamérica, repárese en los ejemplos cercanos de Perú y de Brasil con el ascenso al poder de candidatos no ligados a estructuras políticas partidarias como Fujimori y Collor de Mello, y traduce la dificultad de consolidar regímenes democráticos en medio del estancamiento, de la recesión, del desempleo, del endeudamiento externo, en suma, de la pobreza. Sabido es que una democracia estable requiere un nivel de expectativas congruente con cierta capacidad de solución del gobierno a las demandas de la sociedad.

Claro está, que también existen voces interesadas que tratan de plantear esta crisis de representación como un modo de atacar al propio sistema de partidos políticos. Detrás de propuestas aparentemente inocentes y funda-

das en criterios exclusivamente teóricos como el de las circunscripciones uninominales, como la objeción al monopolio de los partidos políticos a la presentación de candidaturas, se encuentra una crítica más profunda y peligrosa, una búsqueda de sustitución del régimen de partidos políticos, que en algunos casos encubre aspiraciones hegemónicas.

De cualquier modo, es legítimo y altamente positivo que se inicie este debate tendiente a modernizar y hacer más eficientes a las herramientas propias de la democracia. Forma de gobierno, funcionamiento interno de los partidos, participación del pueblo, sistemas electorales, son todas cuestiones que lejos de ser abstractas tienen una importancia vital para la configuración del país al que aspiramos los argentinos.

El sistema político está compuesto por distintos segmentos que se interrelacionan y se influencian entre sí. El sistema electoral no es autónomo respecto del modelo del sistema de partidos y tampoco de la distribución de los poderes del estado o el régimen de gobierno. Estos tres aspectos: distribución de los poderes del estado, sistema electoral y de partidos políticos constituyen un trípode de elementos con influencias recíprocas, con lo cual no es neutra la adopción de un determinado sistema electoral porque esto trae necesariamente consecuencias en todo el espectro del sistema político institucional.

Por lo tanto, hay que actuar con una gran moderación y prudencia, analizar muy detalladamente cuáles son las perspectivas y cuáles son los posibles cambios que esto acarrea sobre todo teniendo en cuenta que no existen sistemas electorales perfectos, todos producen ventajas o desventajas, todos producen exclusiones o inclusiones, todos favorecen o perjudican a determinados sectores, y tributan a principios distintos.

La historia electoral argentina registra el tránsito de variados sistemas. El de lista completa en los orígenes de la organización nacional, cuando aún no existían los partidos políticos, el de lista incompleta de la ley Sáenz Peña, el sistema proporcional a partir de la elección de convencionales constituyentes en 1957 y dos precedentes cortos y desafortunados respecto del sistema de circunscripciones uninominales, uno de principios de siglo que permitió la elección de Alfredo Palacios en 1902, y después la triste experiencia de los años 51 a 55, donde el trazado de los distritos estuvo directamente asociado a propósitos fraudulentos del partido peronista.

Para la elección de un sistema electoral debe partirse de algunas definiciones previas para no perder de vista qué queremos privilegiar. Uno de estos puntos de partida es la necesidad de fortalecer el rol de los partidos políticos como auténticas instancias mediadoras entre la comunidad y el gobierno, como verdaderas instancias representativas de los intereses plurales de la sociedad. Adviértase que los partidos políticos son la antítesis de las corporaciones porque precisamente en ellos se ven reflejados los intereses de todos los sectores de la sociedad, no de uno determinado, y también que ellos constituyen asociaciones voluntarias de ciudadanos que se sienten identificados sobre ideas fundamentales acerca del hombre y la sociedad.

Por otra parte, pienso que también debe atenderse a la necesidad consustancial de todo sistema democrático, de que cada uno de los ciudadanos pueda estar lo más próximo posible de la toma de decisiones que los afecten, esto tiene que ver por un lado con la descentralización del poder y, por el otro, con aumentar sensiblemente los ámbitos de participación popular.

Sobre estas bases, veamos someramente las consecuencias de la introducción de un sistema de circunscripciones uninominales del que hoy tanto se habla, esto es, crear tantos distritos como candidatos, y con un solo candidato por distrito.

No cabe ninguna duda que toda elección por circunscripciones uninominales produce una personalización casi completa del voto, el electorado atiende a la propuesta personal del candidato no a la del partido.

Pareciera entonces que este sistema debilita notablemente a los partidos políticos en la medida en que la oferta electoral no se efectúa sobre la base de determinadas ideas o principios, sino de las características personales del candidato. Rompe también la disciplina interna partidaria, pues el elegido responde a sus electores y no a los criterios generales del partido al cual pertenece.

Los Estados Unidos, por ejemplo, que sigue el sistema uninominal, posee partidos políticos débiles, poco programáticos, lo que permite al Ejecutivo obtener mayorías dentro del parlamento cualquiera sea el partido que tenga mayoría en el congreso. Un presidente demócrata puede tener apoyo de los representantes republicanos y viceversa, ya que no existen bloques partidarios. En cambio esta consecuencia no se observa en Inglaterra, pese a que también posee el voto por circunscripciones uninominales desde el siglo XVI, pero ello obedece al efecto que produce el combinarlo con un régimen parlamentario. Lo expuesto evidencia la íntima relación que existe entre los distintos elementos del sistema político.

La vigencia del voto uninominal en la Argentina,, acarrearía inconvenientes graves. Por un lado, un debilitamiento muy grande del régimen de partidos, por el otro, la falta de tradición que existe en el país respecto del trazado de circunscripciones constituye un obstáculo casi insuperable. ¿Con qué criterios se efectuaría esta división? Además, el trazado sería constantemente mudable por su propia naturaleza, ya que al ser la población la base de la representación permanentemente habría que estar cambiando los límites de las circunscripciones.

Todas estas consecuencias hacen desaconsejable la introducción en la Argentina de un sistema de estas características.

Dejando de lado el sistema de circunscripciones uninominales y atendiendo al sistema proporcional, vemos que éste se basa en el principio de lograr una representación que refleje cuáles son los distintos componentes de la sociedad, es decir, el sistema proporcional parte de la idea de que se debe reproducir en el parlamento la misma estructura de intereses que hay dentro de la sociedad, por oposición al principio mayoritario que tiende a obtener una mayoría parlamentaria determinada que pueda por sí misma gobernar, pareciera que el sistema proporcional en épocas de transición democrática y de con-

solidación de las instituciones, es el que mejor podría reflejar los intereses plurales de la sociedad, porque los grupos de opinión más importantes podrían tener algún tipo de participación en la toma de decisiones y obtener representación parlamentaria.

Es un sistema que favorece sin dudas a los acuerdos, a las alianzas entre partidos, en definitiva, favorece al consenso. Por el contrario, no resulta positivo para la vinculación directa entre el votante y el candidato, despersonaliza el voto y se aleja de la teoría que concibe a la representación política como un mandato.

Si se opta entre estas dos concepciones diversas de la representación, reproducción de los intereses plurales o mandato, por aquella que beneficie al régimen de partidos, habrá que analizar si es posible efectuar alguna modificación que permita un rol más protágonico del ciudadano sin desmedro del principio de la proporcionalidad.

En este sentido, dentro del sistema proporcional podrían ensayarse algunas de las ideas que tratan de dar mayor ingerencia al elector. Una idea interesante es la de introducir alguna de las modalidades del voto de preferencia. No es el momento de discutir cuál variable de preferencia es aconsejable, esto depende de la base de votos que se exija, del piso de voto mínimo requerido, de la cantidad de preferencia que se le den al elector, etc. Pero la introducción de un sistema de preferencia, una lista cerrada no bloqueada, permitiría a los electores volcar sus distintas inclinaciones sobre la propuesta o la oferta electoral de los partidos.

Ello no significaría un obstáculo a las decisiones internas partidarias, mejoraría los procedimientos de selección de los candidatos al tenerse un mayor control de parte del pueblo, y tendría también por efecto cierta personalización del voto, ya que al poderse modificar el orden de la lista de acuerdo a la preferencia de la ciudadanía, se está sujetando de algún modo la representación de intereses concretos.

Se discute también la introducción de un sistema mixto, que combine al proporcional con el de circunscripciones uninominales. Un porcentaje de la cámara se elegiría por el sistema de circunscripciones uninominales y otro porcentaje a través del sistema proporcional. Debería estudiarse si la adopción de un sistema mixto potencia las ventajas de ambos sistemas o sus desventajas, pues subsistirían todas las objeciones que antes consideráramos con relación al trazado de los distritos, a la personalización absoluta del voto y al debilitamiento de los partidos políticos.

Hay también algunas propuestas acerca de la aplicación de la llamada ley de lemas o de un sistema de primarias abiertas. Creo que ambos tienen claras desventajas si lo que queremos es fortificar el rol de los partidos políticos dentro de la transición democrática. La ley de lemas, o mejor dicho el voto doble simultáneo y acumulativo, lejos de eliminar las internas, las reproduce y las vuelca al seno de la sociedad. Favorece a los partidos que tienen una gran heterogeneidad ideológica o principios muy elásticos y flexibles, ya que les permite ofrecer por vía de los sublemas una enorme cantidad de propuestas distintas, aun contradictorias entre sí.

Con respecto a la posibilidad de que las elecciones de candidatos sea efectuada a través del voto del afiliado y del extrapartidario, entiendo que la objeción fundamental estriba en que también le resta potencia ideológica a los partidos políticos. Estos se forman sobre la base de un conjunto de creencias fundamentales compartidas por todos los afiliados, de las que se desprende una propuesta de gobierno en una coyuntura histórica concreta, y esto es lo que se ofrece al cuerpo electoral. La posibilidad de que toda la ciudadanía intervenga en la selección de los candidatos, le resta fuerza y definición a los principios ideológicos que sigue cada partido. Cuáles serían las reglas fundamentales que identifican al radicalismo, si en la selección de sus candidatos pueden participar los conservadores, los comunistas o los peronistas. Se cercena, asimismo, uno de los derechos principales del afiliado, como es poder elegir a quienes van a representar al partido en la competencia por la conducción de la sociedad. La idea de que las internas abiertas sean por medio de un voto obligatorio, ocasiona un inconveniente adicional, pues anticipa y reproduce prácticamente la elección nacional.

De todas formas, el plausible propósito de mejorar el proceso interno de selección de candidatos, puede lograrse introduciendo modificaciones al régimen electoral partidario. Esto nos lleva a otra cuestión de suma significación, como es la imprescindible modernización institucional en el funcionamiento de los partidos políticos.

El debate acerca de la modernización de las estructuras partidarias es uno de los capítulos todavía ausente en esta etapa de transición democrática. Cuál es la mejor manera de descentralizar las funciones, de establecer formas de comunicación fluida entre los órganos nacionales, los órganos provinciales y departamentales, de hacer lo que es la aspiración de todos los radicales un partido auténticamente abierto y horizontal, de crear los ámbitos de difusión política para que los afiliados puedan intervenir más activamente en las decisiones, que alguna de las normas que existen en la Carta Orgánica nacional tengan efectiva vigencia, de eliminar muchos obstáculos burocráticos y de pesado funcionamiento, de superar el clientelismo, el personalismo que muchas veces lleva a que se siga a personas y no ideas o principios, etc.

Los modos de elegir los candidatos dentro del radicalismo son diversos, desde la elección indirecta a la directa, pero en líneas generales se siguen sistemas de mayoría con cierta representación a las minorías, en algunos casos de lista incompleta, en otros otorgando una amplia representación a la mayoría y escasa a la minoría, exigiendo en todos los casos algún piso para que esta última pueda tener representación.

Quizás podrían analizarse las consecuencias de avanzar más claramente hacia formas que otorguen mayor ingerencia al afiliado. La apertura de listas a través de una amplia preferencia, no tiene dentro de un partido político los riesgos que tendría en el orden nacional, porque se parte de la base de que todas las corrientes internas partidarias comparten los mismos valores esenciales.

Para finalizar, se encuentra en sus inicios un saludable debate sobre los mecanismos institucionales de la democracia, la sociedad reclama cambios y es

bueno que los discutamos con la amplitud, prudencia y racionalidad que el tema merece, pues en estas transformaciones se va a diseñar el futuro de nuestra democracia. No debe perderse tampoco de vista que no se trata sólo de modificar un sistema electoral, sino que se encuentra en juego todo el sistema político, incluido el régimen de partidos.

Al centenario partido radical le cabe un rol protágonico en esta tarea, debe comenzar por remozar y democratizar sus estructuras internas transformándose en un partido moderno y eficiente, capaz de absorber las demandas de la sociedad y articular propuestas alternativas para implementar desde el poder. La "causa federal y popular contra el régimen" que le dio origen, debe ser hoy la lucha por consolidar un sistema democrático más abierto, pluralista y participativo.

* Miembro del Centro de Estudios Institucionales (C.E.I.)

Profesor adjunto de la Universidad de Buenos Aires.

Angel Mario D'Ambrosio *

Una propuesta: elecciones internas abiertas, simultáneas y obligatorias

POR razones que exceden lo meramente protocolar, deseo agradecer la invitación que me permite participar de este jerarquizado encuentro. Mi felicitación al Comité Capital por esta feliz iniciativa y el deseo de que actos como el presente, con el inescindible carácter de su condición plural, se repitan y se tornen más frecuentes dentro de la vida de nuestro partido. Soy santafesino y resulta probable que muchas de mis posiciones, incluso las que aquí expondré se encuentren signadas por la experiencia vital y cotidiana en donde los combates políticos, los grandes y los pequeños, se desenvuelven. Ustedes saben que en estos días Santa Fe está ocupando bastante espacio en los diarios y no precisamente por razones que puedan enorgullecer a los santafesinos: pero aparte de las noticias de los diarios debo reconocer que Santa Fe es geográficamente llana y, políticamente, al menos en los últimos años, chata. Y esta definición general es también aplicable en buena medida a nuestro propio partido, a todo nuestro partido, porque he de procurar cuando deba juzgar algunas de las circunstancias vinculadas a la Union Cívica Radical mencionar las cosas que, en mayor o menor medida, pueden adjudicarse a todos los sectores de la vida política y no a uno determinado.

El presente encuentro ha sido convocado para que discutamos un tema que está en la calle y que despierta el interés de un buen sector de la ciudadanía: el de los sistemas electorales; e inteligentemente se ha vinculado el aspecto central del problema con las consecuencias que diversos sistemas pueden tener sobre los partidos políticos, lo que implica en última instancia evaluar la influencia que los mismos pueden tener sobre el sistema democrático todo, al menos para los que creemos que los partidos políticos constituyen un elemento esencial de la cuestión.

Si esto es así la primera paradoja que debemos enfrentar en relación al desarrollo del presente encuentro es que hasta hoy —y salvo alguna mención circunstancial— nos hemos dedicado a considerar regímenes electorales que implican una modificación más o menos sustancial de la actual situación y yo señalaría que casi un común denominador de todos los análisis es que esas eventuales reformas a la situación presente derivan en la creencia de que ellas conducirán a un considerable debilitamiento de los partidos políticos y su consiguiente y negativa influencia sobre el sistema democrático. Para nosotros, en cambio, resulta una verdad que cada día se nos hace más evidente que

es en la actualidad cuando los partidos políticos se encuentran particularmente debilitados, desprestigiados y anatematizados y que ello —más allá de las campañas de desprestigio que se invocan con frecuencia— es consecuencia de la actual situación que viven los partidos políticos a la que consideramos próxima al límite: o somos capaces de modificar las reglas del juego político o muchas de las esperanzas que se levantaron en el '83 y que resultan de una entidad moral y política muy superior al triunfo o la derrota de un partido político, pueden sufrir un nuevo y trágico retroceso en la conflictuada Argentina del presente.

En la vida política de estos últimos siete años tan vinculados a la puesta en marcha de un proceso de recreación de la vida democrática han pasado, analizados desde este punto de vista, cosas más importantes que nuestro triunfo electoral del '83 o nuestra derrota del '89. Lo serio, lo importante, lo absolutamente trascendente es que en el '83 se puso en marcha en Argentina el proyecto global más profundo de los últimos sesenta años para la instalación de una sociedad democrática. Y esto es absolutamente claro para los que orillamos los cincuenta años y, naturalmente, para las generaciones más jóvenes. Mucho más que el triunfo de un partido significó eso, uno de los primeros mensajes de la campaña de Alfonsín, el que hablaba de "un ingreso a la vida" graficaba con precisión este significado. Porque detrás de la enorme transformación que sobre la base del trabajo y la personalidad de Alfonsín y la tradición ética del radicalismo pudo traducirse en la ampliación de la base social del partido hasta extremos que en décadas no habíamos conocido, detrás de todo eso —digo—, estaba una sociedad que pugnaba por la constitución de una estructura democrática para la organización de la vida social. Y esto, al menos con la potencia que se advirtió en aquellos días, era algo casi nuevo para la Argentina toda vez que en la misma hasta sus dos grandes movimientos populares, quizás por el origen "movimientista" de los mismos, existieron tentaciones hegemónicas. Y hasta cuando hablamos de la "causa" podemos advertir algunos signos de lo que digo y que el radicalismo salvó por la personalidad ética de sus mejores hombres y la profundización del respeto a la persona humana que caracterizó el avance de las ideas del radicalismo.

Todo esto que señalamos como la nota esencial de los tiempos del '83 se tradujo en algunos hitos fundamentales que hacen por una parte a la participación popular concreta y, por la otra, a la notoria expresión de un enorme deseo de participación en la vida política.

En relación a lo primero podemos destacar en primer lugar el volumen y las características de nuestros actos en la campaña del '83; actos con una participación de tono y color absolutamente distinto a los que habíamos conocido, al menos, los hombres y mujeres de nuestra generación. Actos signados por el respeto plural, la alegría, la participación de la juventud y hasta la niñez; signados por una serie de cosas que casi desconocíamos; este no era el festejo "triunfalista" del 2 de abril de 1982; no eran los actos de la "mitad" del país de la Libertadora o la antilibertadora; no eran los actos de una generación mesiánica signada por la soberbia ni de aquellos que la derrotarían mediante cualquier método. Pero esa participación no se agotó en la esperanza del '83; también se da en el '85 con el lanzamiento del Plan Austral. Ustedes recuerden que en aquellas circunstancias un importante sector de la dirigencia sindical —cuya ceguera ya tenía estos signos de evidencia— prepara ante el mismo un plan de protesta y lucha que deben detener ante la reacción popular, tan popular como generalizada, de una sociedad dispuesta a defender un plan económico en el que creía. También se reproduce este apoyo en las jornadas de Semana Santa, cuando ni el natural desgaste del gobierno, ni la desilusión o las frustraciones económicas, logran detener la respuesta unánime de defensa del sistema; la gente respondió en una forma que superó a toda la dirigencia. Todas estas cosas ya no se dan en la Argentina y no es el momento de analizar las causas pero el hecho evidente es que ya no se dan. Por el contrario, las expresiones masivas que prevalecen hoy en nuestro país están signadas por un peligroso retorno a una repugnante frivolidad y tilinguería.

Otro elemento inexcusable del análisis retrospectivo del proyecto democrático del '83 se vincula con el tema de las afiliaciones que tuvieron no sólo los grandes partidos políticos sino agrupaciones de menor entidad. Más allá de alguna exageración y de algunas trampas tradicionales de la política argentina que tampoco pudieron extirparse en esta oportunidad el masivo compromiso asumido indicaba a las claras un afán de participación inédito.

Pero todo esto está siendo cuestionado desde un sistema en donde evidentemente no podemos abarcar todos los aspectos que aquí se han tocado. De todos modos hay dos situaciones en las cuales evidentemente nosotros no podemos echar simplemente la culpa ni a los enemigos del sistema ni a la inteligencia de una campaña de desprestigio, se vincula con dos circunstancias: cómo vive el ciudadano común las luchas intestinas de los grandes partidos políticos; y cómo vive ese mismo ciudadano su relación con los únicos que somos electos en forma directa en la Argentina.

Yo creo que nosotros debemos analizar con seriedad la realidad de nuestra vida política interna y para esto no cabe la autodestrucción, no cabe la exageración, tampoco el mirar una sola faz. Pero sí cabe el espejo o la hipocresía. Si nosotros vemos que desde 1983 a esta parte y en grado cada vez más superlativo el porcentaje de afiliados que participan en las elecciones internas ha descendido a límites absurdos. Vamos a confesar realmente sobre las motivaciones de un ciudadano cuando ingresa al comité o a la parroquia? Se le habla acaso de la historia de nuestro partido, de sus propuestas, de la elaboración de proyectos, etc.? O por el contrario, se lo utiliza como un instrumento más de las permanentes luchas intestinas? Se les enseña los errores o diferencias con otros partidos o los mejores esfuerzos se dedican a la sistemática crítica del adversario interno? Vamos a reconocer cómo están conformados los padrones electorales dentro de nuestro partido político? Qué elegimos: el espejo o la hipocresía? Vamos a reconocer cómo se pelean los puestos en las juntas electorales por lo que significan esos cuerpos a la hora de las disputas intestinas? Vamos a desconocer las dobles y triples afiliaciones? y Por último: vamos a negar los que hemos tenido la suerte, por llamarla de alguna manera, de arribar a candidaturas espectables, las veces en que determinados sujetos vienen a ofrecernos

doscientas o trescientas fichas a cambio de tal o cual cosa? Hay posibilidad real, dentro de lo que Gil Lavedra propone como reflexión autoconciente, de mejorar esta estructura sin un violento sacudón?

Por todas estas razones tengo la certeza de que existe la obligación de procurar algunos caminos absolutamente transformadores y, por supuesto que es difícil establecer a priori los caminos perfectos. Todos están cargados de acechanzas y dificultades.

Yo personalmente me voy a definir por lo que creo que es un camino de análisis correcto dentro de la Unión Cívica Radical y que ojalá lo podamos asumir así, en un diálogo plural, con sensatez y participación; sin dividirnos en réprobos o elegidos o en herejes u ortodoxos porque asumamos distintas posiciones. Yo comparto las críticas que se han formulado a los diversos proyectos y a los sistemas ya existentes que regulan la llamada Ley de Lemas. Los comparto por la hipocresía originaria en que se funda cuando establece una presunción —presunción que para colmo es jure et de jure— de que el ciudadano al votar emite una doble voluntad: por un candidato o unos candidatos y un partido. Las comparto por la barbaridad que significa que personas que hayan obtenido un caudal reducido puedan llegar a resultar electos por el lema a que pertenecen. Las comparto asimismo porque —al menos en mi provincia (Santa Fe) el sistema sería abiertamente inconstitucional en relación a las elecciones de gobernador e intendentes. las comparto porque un elemental análisis político del actual entusiasmo del Justicialismo por este sistema, deviene en forma clara de las crecientes dificultades que ese partido tiene y tendrá aún más en el futuro, para mantener su unidad. Sólo la ambición de poder puede mantenerlos juntos; ya no está Perón como árbitro de sus conflictos; se pierde aceleradamente su identidad ideológica y sus tradiciones históricas en el sorprendente giro de la actual gestión de Menem; ya no existe la demagogia populista que desde una cómoda e irresponsable oposición podía ofrecer paraísos inalcanzables y entonces el justicialismo se dice "...ya que somos una recua sin puntos en común ni capacidad para encontrarlos, creemos una ley que nos obligue a estar juntos". Esta es la verdadera inteligencia del actual entusiasmo por la irreflexiva adopción de un sistema que sólo tiene un antecedente en el mundo y que cada vez es más cuestionado en su país de origen.

Me ha resultado particularmente extraño que en anteriores exposiciones, se haya equiparado en forma tan rápida y, si se me permite, tan superficial, el tema de la Ley de Lemas con la posibilidad de implantar un sistema de elecciones internas abiertas, simultáneas y obligatorias. Para mi es el camino con mayores perspectivas y voy a tratar de explicarlo.

En primer lugar debe destacarse que entre un sistema de elecciones primarias, abiertas y obligatorias y la llamada Ley de Lemas existen diferencias substanciales. El régimen que avalo no presume la doble voluntad de voto a la que hacía referencia; precisamente el sistema está destinado —entre otras cosas— a respetar la posibilidad de que esa doble voluntad entre la sigla de un partido y el candidato que se elige no coincida. Es una diferencia absolutamente notoria ya que mientras la Ley de Lemas presume en forma absoluta —jure et de jure— esa doble voluntad coincidente, el sistema de elección primaria lo tiende a evitar en forma expresa.

En el sistema que propongo la diferencia de tiempo que se establece entre una elección (la interna) y la otra (la general) marca la notoria posibilidad de que el elector ante la no elección del candidato de su preferencia se incline por el de otro partido, por lo que tampoco puede sostenerse que el resultado de las internas abiertas anticiparía el de la elección general. Podrían mencionarse ejemplos notorios en tal sentido.

Se dice también que estos sistemas —y este en particular— debilitaría los partidos. En primer lugar esta discusión, la abrumadora realidad y nuestra vivencia personal y cotidiana, nos marcan que los partidos políticos ya están debilitados y esa debilidad tiene, entre otras causas, la vigencia del actual sistema. Pero aquí también debo marcar otra diferencia con la llamada Ley de Lemas. En esta última la división interna se mantiene hasta el último día y el último minuto del acto electoral definitorio, por ende resulta claro que por este camino las diferencias intestinas se cristalizan definitivamente y resulta notorio que esa cristalización se consolida en el tiempo. En el sistema que propongo, en cambio, las divisiones internas se mantienen hasta el momento de la realización de la interna y a partir de allí, como ahora, existe la posibilidad de un trabajo conjunto que es el que debería darse pero que si no se da debe reconocerse que tampoco se da en la actualidad porque resulta notorio que en infinidad de distritos en la elección general se ha obtenido un número menor de votos a los de afiliados del padrón partidario. En la última elección de Rosario, para no ir más lejos ni a ejemplos mucho más dramáticos, donde fui candidato a Intendente, obtuve el 22% de los votos —los analistas sostienen que fue una hazaña para las condiciones que se vivían en ese momento— pero ese 22% de los votos eran 99.000 votos y resulta que en el padrón de afiliados de la UCR de Rosario los que figuran superan los 100.000.

El tema de la obligatoriedad de las elecciones internas abiertas ha llamado la atención. Me apresuro en señalar que este no es un aspecto dogmático de la cuestión y que resulta más bien un correlato —que a mi me parece lógico— de la obligatoriedad de las elecciones generales. Es en mi concepto, un mensaje a la sociedad al señalarle que debe preocuparse por la vida interna de los partidos como obligación cívica de participar en la vida de los partidos políticos, pilares esenciales del sistema democrático. Es convocar al ciudadano para que participe en el proceso íntegro del perfeccionamiento del acto eleccionario y que no se resigne a participar sólo en el final cuando la elección suele convertirse solamente en una opción.

Se han mencionado algunos ejemplos inteligentes que me parece que resultan aplicables a la Ley de Lemas pero no al sistema que auspicio. Así se ha dicho que parecería que cuando se crea una S.R.L. los que la han integrado debieran otorgar la posibilidad a todo el mundo de que les nombre al Socio Gerente. A mi me parece que en lo que proponemos la cuestión no es así. Yo percibo la cuestión como aquel conjunto de trabajadores del arte que realizan una determinada obra; llega un momento en que tras todo el esfuerzo, la mili-

métrica precisión de cada instrumento, de cada actor y de la configuración total de la propuesta épica, estética o dramática de la obra; llega un momento, decía, en que se levanta el telón y es toda la gente la que tiene derecho a juzgar si eso es una obra de arte o no. Si en cambio nos empeñamos en que la obra la juzguen nada más que los amigos o parientes, corremos el serio riesgo de que la sala quede pronto vacía, que es precisamente lo que les está pasando ahora a los partidos políticos. También me parece muy efectivo el ejemplo del contrato de adhesión donde la letra chiquita sigue siendo un misterio y que es exactamente el caso de la Ley de Lemas. Pero en cambio en el sistema que proponemos la primaria abierta es precisamente el acto que a la gente le permite leer la letra chiquita del contrato y si esa letra chiquita no le gusta no acompañará en la elección general.

Lo que a mí me parece más importante es que un sistema así va a cambiar la estructura de los partidos y las formas cotidianas de la acción política dirigida al conjunto de la sociedad y no a una siempre difusa cuando no interesada, mal interesada, clientela. Y no es que no tenga temores ante este cambio pero me gusta imaginar que por este camino los partidos políticos, en su acción cotidiana, se reducirán exactamente a los militantes, a los que Gil Lavedra con talento señalaba como los hombres y mujeres que se unen en torno a un ideal, a una concepción común y elaboran una propuesta que el conjunto de la sociedad juzgará. Hoy lamentablemente el panorama es particularmente diverso y las solidaridades, la lealtad y el juego limpio son cada vez más extraños en nuestra cotidiana forma de ejercer la acción política.

El costo de esta propuesta no puede ser un obstáculo. En primer lugar porque el costo de nuestras actuales luchas intestinas que a través de diversos esquemas recae también sobre el estado, es de una magnitud semejante. Y si en todo caso nos preocupa el costo de estas elecciones y del funcionamiento del sistema tendremos que preocuparnos por sancionar leyes que limiten los aspectos publicitarios o parámetros razonables que determinen un mejor control —o al menos algún control— sobre los fondos que manejan los partidos y las formas en que esos fondos se obtienen.

Tampoco me parece seria la objeción referida a un eventual "mecenazgo" que el sistema introduciría. En primer lugar porque aquí también cabe algo de aquello que decíamos sobre el espejo o la hipocresía. O vamos a negar que algunos legisladores han llegado al lugar que ocupan por la directa acción de grupos de intereses o la directa compra a algún dirigente de determinado espacio? No se dan estos casos en nuestro partido, pero existen otros que son claro ejemplo de ello.

Se decía en estos días y se mencionaba el nombre de una destacada empresaria que podría tener algún diputado propio. Estamos ciegos acaso? Hoy por hoy, existen grupos de interés que cuentan con decenas de diputados y no han tenido para ello que esperar la implantación de un régimen electoral diferente del que nos rige.

Son razonables las preocupaciones sobre los aspectos técnicos. Pero debo destacar que algunas preocupaciones que se virtieron aquí sobre el secreto del voto son infundadas porque estas elecciones, y de allí la simultaneidad, deben realizarse del mismo modo que se practican las elecciones generales: con el padrón general, en los lugares del comicio general y con la estructura de control del mismo. El ciudadano así podrá emitir un solo voto y lo hará por el partido de su preferencia o por quienes le ofrezcan los que a su entender son los mejores candidatos. Resulta impensable la trasferencia de votos no fundada en la voluntad popular ya que ese caso en el supuesto de existir, resultará a todas luces, residual.

En cuanto al tema de las circunscripciones electorales, comparto las críticas, dudas y temores que aquí se han vertido pero me parece necesario avanzar hacia sistemas que superen el voto sábana y que contribuyan a realzar la vinculación entre elector y elegido. En tal sentido me parece extraño que no se haya mencionado en este encuentro los antecedentes y proyectos que existen vinculados a un sistema de circunscripciones trinominales que asegurarían la representación de las minorías y despejarían los mayores reparos que puedan hacerse con razón, al sistema de circunscripción uninominal.

En definitiva, entiendo que la Unión Cívica Radical no puede ceder en la iniciativa en un reclamo legítimo de la sociedad con respecto a la transformación de los sistemas electorales y un cambio en las características de las luchas internas. La tradición del radicalismo, tan justamente unida a la lucha por el sufragio libre, auténticamente libre, nos convoca al protagonismo. En definitiva, somos los hombres del radicalismo, más allá de nuestras diferencias los que en forma casi uniforme pensamos que el protagonista de la democracia es esencialmente el hombre común. Somos los que no recurrimos —o no deberíamos recurrir— a los superhombres. Para posibilitar el verdadero acceso del hombre común a la vida política tenemos que cambiar nuestras costumbres y nuestro sistema de elección. Mucho de lo que estamos haciendo desde 1983 es alejar al hombre común de los partidos políticos y ese sí es el verdadero peligro de destrucción del sistema democrático.

* Diputado Nacional UCR.

Jorge Horacio Lavopa *

El sistema mixto por circunscripciones uninominales y plurinominal por representación proporcional. Una propuesta para el debate.

LA búsqueda de la forma más adecuada para la selección de los candidatos a ocupar cargos electivos por un lado; y la determinación del mecanismo que les permita acceder a ellos, son dos de los grandes temas que han concentrado la atención de quienes se han preocupado desde siempre por encontrar la mejor solución al problema que plantea la legitimidad de la representación política.

Si bien ambos temas están vinculados entre si, el primero, esto es la "selección del candidato" no puede ser estudiado si no se lo hace conjuntamente con la evolución de los partidos políticos.

Tal como lo señala Duverger no se trata ya de un diálogo entre el elector y el elegido, la nación y el Parlamento: se ha introducido un tercero entre ellos, que ha modificado sustancialmente la naturaleza de sus relaciones. Antes de ser escogido por sus electores, el diputado es escogido por el partido: los electores no hacen más que ratificar esta selección.

Creo que esta afirmación, formulada hace ya cuarenta años, mantiene plena vigencia. Directa o indirectamente son los partidos políticos los que en definitiva tienen el monopolio de la selección de los candidatos que luego deberán competir electoralmente para tratar de obtener -según el sistema electoral que se adopte- los votos necesarios para ocupar el cargo que se somete a la elección popular. Si bien por razones de tiempo no puedo extenderme más sobre este importante tema, deseo expresar al menos que en un sistema de partidos políticos la "selección del candidato" ha de ser una de las funciones privativa de los mismos más aún cuando -como es nuestro caso- está en pleno desarrollo el proceso de consolidación del sistema democrático.

Es obvio que la contrapartida de tan importante atribución no puede ser otra que el ejercicio de una genuina respon-

sabilidad política no sólo de sus dirigencias sino de todos sus afiliados. Promover la participación activa de todos los miembros del partido, como mantener permanentemente abiertos los canales de comunicación con todos los afiliados y a través de ellos con el resto de la comunidad es lo menos que se les puede exigir para poder seleccionar los candidatos que, respetando fielmente los principios partidarios y el programa aprobado por sus estructuras orgánicas, sean los más idóneos para atender los reclamos y conocer los problemas que preocupan a la comunidad.

Formuladas estas breves reflexiones sobre la selección del candidato voy a referirme ahora al tema objeto de mi exposición, cuya principal finalidad es arrimar otra propuesta para este debate que afortunadamente se vuelve abrir no sólo en el seno de la UCR sino también en toda la sociedad.

La propuesta está dirigida no ya a la "selección del candidato", sino a su "elección" para ocupar los cargos electivos. No puedo decir que sea original ni novedosa; en cierta medida fue utilizada en el año 1973 para la elección de concejales, de la Capital Federal y más recientemente formulada en el Dictamen Preliminar para la reforma de la Constitución Nacional, elevado en octubre de 1986 al Dr. Raún Alfonsín por el Consejo para la Consolidación de la Democracia, en cuyas comisiones de trabajo participé como asesor.

El sistema electoral mixto que propongo, es el que combina la elección personal con el sistema proporcional. Se lo utiliza en Alemania Federal y creo que con las adecuaciones del caso puede [redacted]orpor[redacted]nuest[redacted]ema p[redacted] tico con indudables ventajas para su funcionamiento.

Dichas ventajas fueron sintetizadas con toda precisión en el Dictamen del Consejo al referirse a la Cámara de diputados. Cabe aclarar que en este caso la propuesta del Consejo se insertaba dentro del régimen semipresidencialista que proponía en el proyecto de reforma constitucional, lo que traía aparejado la renovación total de la cámara de diputados tal como ocurre en el régimen parlamentario Alemán.

Creo, no obstante, que los argumentos utilizados para fundamentar la propuesta son absolutamente válidos aunque no se haya introducido ninguna modificación al sistema de renovación parcial vigente en nuestra Constitución Nacional.

Voy a transcribir algunos de esos argumentos porque considero que expresan con toda claridad las ventajas del sistema mixto que propongo. Dice el Dictamen lo siguiente: "... Creemos que debe modificarse el sistema de elección de los diputados nacionales combinando la elección uninominal por circunscripciones con el actual sistema plurinominal..."; para agregar, luego de enumerar las ventajas del sistema uninominal, que: "A pesar de estas innegables ventajas de la representación por circunscripciones uninominales, creemos que el sistema puede generar ciertas dificultades que deben ser evitadas.

Una de éstas es que el triunfo de un partido político por poco margen en muchas jurisdicciones distorsione la representación y se forma una mayoría parlamentaria que no refleje proporcionalmente el voto de los ciudadanos. Por otro [redacted]a repr[redacted]ación [redacted]a a una jurisdicción puede darle a la actividad legislativa un cariz demasiado localista y alejado de los grandes problemas nacionales que el Congreso debe tratar. Y por último puede ser que los partidos políticos quieran llevar en sus listas a políticos, personalidades o expertos que difícilmente puedan ganar en su circunscripción, pero cuya presencia sea muy importante en el Congreso. Creemos que estos inconvenientes son salvados por los sistemas mixtos, es decir aquellos que, como el de Alemania Federal, componen la mitad de la Cámara por elección por circunscripciones uninominales y la otra por representación proporcional. El sistema mixto incorpora las ventajas de ambos y evita al mismo tiempo sus aspectos disfuncionales, por lo que consideramos que es recomendable".

Para establecer si este mecanismo puede funcionar en nuestro país creo que lo más conveniente es conocer en primer término cómo funciona en Alemania, para luego establecer de que manera se podría adaptar a nuestra realidad.

SISTEMA ELECTORAL DE ALEMANIA FEDERAL: En la Ley electoral del 7 de mayo de 1956 se optó por un tipo de elecciones según los principios de la elección proporcional, vinculada con la personal, o sea, por un sistema mixto. esta combinación significa que los diputados para el Bundestag (Dieta Federal) - 496 más 22 de Berlin Oeste (518 en total)- se eligen de la siguiente manera:

— La mitad de los diputados del Bundestag se eligen en forma uninominal en 248 distritos electorales según las reglas de la elección mayoritaria relativa.

— Los restantes 248 a través de la listas de Land de los partidos (elección de lista/partido), según las reglas de la elección proporcional.

Según este sistema electoral, el elector dispone de dos votos absolutamente independientes, que pueden ser emitidos con separación ideal completa uno de otro: un primer voto para el candidato preferido en el distrito electoral, y un segundo voto, con el cual elige la lista de Land de un partido.

En el distrito electoral resulta elegido con los primeros votos el candidato que reuna para sí más votos que cualquiera de sus competidores.

Con el segundo voto el elector se decide en favor de la lista de Land de un partido, que en cada uno de los diez Lander (Estado Federados) -es confeccionada en el interior del partido. El orden de prelación de los allí nombrados es vinculatorio; se trata por tanto de una lista rígida, no modificable por los electores.

El número de escaños que le corresponde a cada partido según el resultado electoral, lo establece la Comisión Electoral Federal en base a los segundos votos emitidos (por lista), que por lo tanto son decisivos para el resultado electoral.

Este cálculo se hace según el sistema D'Hont. En una primera fase se distribuye el total de los 496 escaños del Bundestag entre los partidos en proporción a los segundos votos respectivamente conseguidos por ellos en todo el territorio nacional (primer reparto general). A tal efecto sólo son tenidos en cuenta aquellos partidos que por lo me-

nos hayan logrado para si el cinco por ciento de los segundos votos en el territorio federal, o bien hayan obtenido mandatos directos mediante primeros votos, por lo menos en tres distritos.

En la segunda fase del cálculo se establece seguidamente, también según el sistema D'Hont, cómo se distribuyen a nivel federal cuantitativamente las cifras totales de los mandatos, comprobadas para los respectivos partidos (Subdistribución). En esta operación, los mandatos que han sido ya ganados directamente en los distritos electorales de un Land son deducidos del número de mandatos constatados para cada lista de Land de un partido. Los demás escaños son ocupados por los candidatos que figuran en la lista de Land, según el orden ya establecido por el partido.

PRESENTACION DE CANDIDATOS Y PREPARACION DE LAS ELECCIONES: Los Partidos Políticos y personas con derecho a voto están legitimados para presentar propuestas electorales en las elecciones federales. Ciudadanos sin partido sólo pueden presentarse para ser elegidos en un distrito electoral, pues no pueden hacer valer listas de Land. Unicamente los partidos están facultados para ello. Las propuestas electorales de distrito, "no procedentes de un partido", necesitan el apoyo de 200 personas con derecho a voto en el distrito electoral, mediante la firma de puño y letra de las mismas. Esto es aplicable a los partidos sin representación parlamentaria. Si presentan listas de Land, tales partidos deben aportar como mínimo 2.000 firmas de personas con derechos a voto en el Land.

Los candidatos de los partidos en los distritos electorales son designados en elección secreta por los miembros de los partidos o por delegados especialmente elegidos por ellos para este fin.

CONSIDERACIONES FINALES

Conviene recordar antes de seguir adelante algunos datos comparativos con Alemania Federal que pueden ser de interés para el debate que estamos proponiendo.

En lo único que coincidimos al menos formalmente es en la estructura de estado que es federal, en cuanto a la estructura de gobierno el de ellos es parlamentario, el nuestro presidencialista con un poder legislativo cuya cámara de diputados se renueva por mitades cada dos años. El Bundestag Alemán (Parlamento Federal), se compone de 518 diputados -cifra que puede ser aumentada según el resultado de la elecciones; nuestra cámara de diputados la integran 254 diputados. La población de Alemania Federal supera en la actualidad los 60 millones de personas; la de nuestro país rondará los 33 millones. La población de Alemania se encuentra distribuida en 10 Lander (estados federados) que tienen 1, 2, 3, 4, 11 y hasta 18 millones de habitantes cada uno en una superficie total de 248.706 kilómetros cuadrados. En tanto que nuestro país con casi 3 millones de kilómetros cuadrados, tiene el 80% de sus 33 millones de habitantes concentrados en la Provincia de Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba, Santa Fe y Mendoza.

Ahora bien, en lo que a nuestro tema se refiere cabe recordar que en 1991 de los 254 cargos que componen la cámara de diputados sólo se renovarán 127 de acuerdo con la siguiente distribución geográfica: Capital Federal 12; Buenos Aires 35; Catamarca 2; Córdoba 9; Corrientes 4; Chaco 3; Entre Ríos 4; Formosa 3; Jujuy 3; La Pampa 2; La Rioja 3; Mendoza 5; Misiones 4; Neuquén 2; Río Negro 3; Salta 4; San Juan 3; San Luis 2; Santa Cruz 2; Santa Fe 10; Santiago del Estero 4; Tucumán 5 y Tierra del Fuego ninguno.

Frente a estas cifras lógico es preguntarse si el sistema que estamos proponiendo puede ser aplicado en nuestro país.

Es obvio que su aplicación en provincias que eligen 2, 3, 4 o 5 diputados, no sólo resulta imposible sino que, a mi juicio, es absolutamente innecesario. Va de suyo que provincias que envían tan pocos diputados tienen poca cantidad de habitantes y como todos sabemos en ellas "todos se conocen", así que resulta indiferente que el sistema electoral que se aplique sea uninominal o plurinominal. No obstante soy partidario de que en ellas se siga aplicando el sistema plurinominal.

En cambio en las provincias que eligen 9 o más diputados, como lo son Córdoba (9); Santa Fe (10); Capital Federal (12) y Buenos Aires (35), creo que se puede aplicar sin mayores inconvenientes el sistema mixto.

Esta, insisto, es otra propuesta para el debate. Estoy absolutamente convencido de las ventajas que la misma ofrece para perfeccionar y darle mayor representatividad a los que aspiran a ocupar los cargos electivos, principalmente los correspondientes a la Cámara de Diputados de la Nación.

Pero no quiero terminar esta exposición sin reiterar mi preocupación por el proceso de "selección de los candidatos".

Como dije al principio la selección del candidato está íntimamente ligado a la evolución de los partidos políticos, al menos ello es así en las llamadas "Democracias Constitucionales" caracterizadas, entre otras variables, por estar montadas sobre un sistema de partidos políticos que reflejan el pluralismo ideológico y consecuentemente el respeto por las minorías.

En estos países -que coincidentemente son los más desarrollados- vamos a encontrar en mayor o menor medida, la presencia del partido en el proceso de "selección del candidato". Aún empleando las formas más abiertas de selección, como lo pueden ser las "primarias abiertas" o el de "panachage", el partido político de un modo u otro ya ha participado en la "preselección".

Por otra parte oponer las candidaturas individuales a las candidaturas de los partidos es, como lo sostiene Duverger, demasiado simplista. "Detrás de un candidato, hay siempre una organización al menos embrionaria, para apoyarlo en su campaña: comité electoral, periódico, apoyo financiero, propagandista y/o supporters. "La ausencia de monopolio de partido, no significa que la libertad de candidatura esté al alcance de todo el mundo; sino simplemente, que otras organizaciones, distintas a los partidos, pueden intervenir en la lucha electoral... No es seguro que estas organizaciones sean más abiertas que los partidos en la selección de los candidatos; no es seguro que la limitación del papel de los partidos en la selección de los candidatos; y la supresión de su monopolio aumente la libertad de

los electores y la posibilidad, para personalidades independientes, de afrontar el escrutinio".

Cabe preguntarse entonces cuál es la diferencia y en su caso cuáles son las ventajas. Considero que para la evaluación de este tema debemos ser sumamente cuidadosos.

No es debilitando los partidos políticos que vamos a lograr fortalecer el sistema, menos aún, cuando se está en pleno proceso de consolidación del régimen democrático. El partido político - con la activa participación de todos sus afiliados- debe tener si no el monopolio, una preponderante participación en la elección de los candidatos, sin perjuicio, claro está de que a la elección se puedan presentar candidatos independientes mediante la aplicación de un sistema electoral que lo permita, cual es el caso del mixto que propongo.

* Profesor Adjunto interino de Elementos de Derecho Constitucional Universidad de Buenos Aires.

Profesor Adjunto de Derecho Constitucional Universidad de Belgrano.

Carlos S. Nino *

Sobre los sistemas electorales

LA ventaja de exponer después de varios oradores, sobre todo cuando son lúcidos, es que uno puede ahorrar explicaciones con omisiones apropiadas; y yo debo decir que estoy de acuerdo con puntos centrales de las exposiciones anteriores, principalmente, como vamos a ver enseguida con la defensa de diversas variantes de sistemas combinados (que coincide con las dos propuestas alternativas que hizo oportunamente el Consejo para la Consolidación de la Democracia).

Pero me gustaría empezar enfocando el tema en un contexto un poco más amplio: el tema de la crisis de la representación y sobre todo de la representación legislativa forma parte de una crisis más amplia, de una crisis institucional y de una crisis del sistema político. No es posible analizar y discutir el sistema electoral en una forma aislada del problema del funcionamiento y relaciones de los diversos poderes del estado. Para ser muy breve respecto del tema, creo que el nudo de la crisis del sistema político que vive la Argentina es la enorme hipertrofia que se ha ido dando a lo largo de nuestra historia, paso por paso, a través de gobiernos de facto y gobiernos de jure de la Presidencia de la Nación.

Esta es una institución que ha crecido de una manera desorbitada en nuestro país a expensas de los otros poderes del estado; en primer lugar del Congreso de la Nación y en segundo lugar del Poder Judicial de la Nación y de la Corte Suprema en especial. Así hemos ido terminando, a través de distintos procesos que pueden radiografiarse cuando uno entra en el micro-análisis de decisiones de la Corte sobre tal o cual facultad del Presidente, en una enorme ampliación de los poderes presidenciales, la que nos ha colocado, a lo largo de nuestra historia institucional, en el extremo límite de los sistemas políticos posibles y viables.

El presidencialismo en general, es una flor sumamente exótica; ya que hay sólo tres ó cuatro sistemas presidencialistas en el mundo que sean a la vez democráticos y estables, contra diez veces más sistemas democráticos y estables que tienen diversas formas de parlamentarismo. Pero dentro de esos tres o cuatro sistemas democráticos estables nosostros hemos ocupado el extremo de facultades hipertrofiadas de la Presidencia de la Nación.

Basta ver sólo un caso como el de Estados Unidos para darse cuenta de la enorme diferencia que hay no solamente de facto sino de jure entre los dos sistemas, respecto de facultades como la de nombrar los miembros del gabinete, que en Estados Unidos necesita acuerdo del senado, acuerdo que

implica un análisis político, de moralidad y de antecedentes de los candidatos propuestos por el Presidente. Esto se ha visto últimamente con el caso del rechazo de la designación de Tower como secretario de defensa, propuesta por Bush. En el caso de otras facultades como las de declarar el estado de sitio o una intervención federal, el control de agencias gubernamentales o los poderes presupuestarios, las diferencias entre nuestro presidencialismo y el norteamericano, son abismales. Esto ya lo había previsto Alberdi, quién se apartó intencionalmente del modelo presidencial norteamericano.

Entonces, la pregunta que tenemos que hacernos es cómo salimos de esta situación y si analizamos lo que ha pasado en el país a partir de las elecciones del 87 hasta ahora, esto es la radiografía más perfecta de los vicios de un presidencialismo extremo y exagerado, a tal punto que la Argentina está siendo en este momento analizada como conejito de indias por una serie de expertos.

En este período hemos visto desde un Presidente cercado, acosado, bloqueado, etc., hasta la situación de un Presidente electo que pone en ejecución un programa diametralmente opuesto del anunciado y comprometido en la campaña electoral, pasando por un proceso de transmisión del mando sumamente traumática Esto pone en evidencia todos los aspectos deformados de este sistema.

Creo que es en este marco donde debemos estudiar el problema del sistema electoral, porque la crisis de representación y el perfeccionamiento que debemos buscar de la representación lo debemos hacer en el contexto de la cuestión de cómo se puede limitar a través de prácticas, a través de doctrina jurídica y judicial y eventualmente a través de una reforma constitucional, esta presidencia hipertrofiada. Y para eso tenemos que buscar formas de avance de los otros poderes del estado, del Congreso y del Poder Judicial. Pero obviamente es muy difícil pensar en un avance del Congreso de la Nación, mientras se mantenga esta situación obvia de descrédito, de falta de credibilidad y de sensación de falta de representatividad en la opinión pública.Enfoquemos entonces ahora el fenómeno de la representación para ver dónde están las fallas y dónde están las exigencias.

El problema de la representación es que es una institución necesariamente dual, no hay una idea de representación sino que hay dos ideas de representación que se entremezclan permanentemente a todo lo largo de la historia de la teoría y la filosofía política, y también en la práctica política. Cuando se habla de representación, se quieren decir dos cosas diferentes: una idea de representación es la de representación como reproducción, como espejo. Esta es una viejísima idea que fué defendida por Stuart Mills, por Burke, por muchísimos otros pensadores del continente europeo y del mundo anglosajón, etc. La idea es que, dado que no puede haber por, razones prácticas y técnicas, democracia directa; debe buscarse un cuerpo que reproduzca en chico a la sociedad grande, una especie de espejo que permita la reproducción a escala reducida de lo que se da en el conjunto de la sociedad. La idea es, entonces, tener un ámbito en donde se reflejen todas las diferencias ideológicas, de matices, de intereses, etc. que se dan en la sociedad, y que un debate que, solamente puede darse en forma limitada y reducida en la sociedad grande, se pueda dar en ese recinto reducido. Esta es una idea de representación que ha tomado enorme fuerza en la teoría y en la práctica política.

Pero esta idea se contrapone con otra muy diferente y que también ha sido defendida por filósofos como Hobbes y por muchos otros. Y esta segunda es la de representación como mandato. La idea que el representante es básicamente un mandatario, alguien a quien se lo autoriza bajo ciertas condiciones a exponer ciertas ideas y a defender ciertos intereses. Y esta idea de representación como mandato tiene a su vez dos caras diferentes, según el punto de vista que tomamos en esta relación dual: por un lado, la idea de que los representados deben poder identificar y tener acceso al representante, y, por el otro, la idea de que el representante debe hacerse responsable y dar cuenta frente a los representados de su gestión. Es decir que hay una doble vía de conocimiento mutuo, de exigencias y explicaciones entre las dos partes de esta relación bipolar.

¿Cómo estas dos ideas de representación se reflejan en la organización política? y ¿Qué exigencias se pueden derivar de estas dos ideas?. Las dos son válidas y las dos satisfacen distintas exigencias: La idea de reproducción, satisface la exigencia de tener en un ámbito la posibilidad de reproducir en chico a la sociedad y que se prolongue en ese ámbito el debate; y la idea de que distintos sectores de la sociedad tengan un representante, un mandatario a quién exigir y pedirle cuentas, etc., etc. Las dos ideas parecen ser válidas.

Ahora quiero exponer acerca de cómo se reflejan estas ideas en los órganos representativos. Respecto de ese gran organismo representativo que es precisamente la Presidencia de la Nación, ella en nuestro sistema, practicamente no da cuenta de la primer idea de representación: esto es obvio dado el caracter unipersonal del cargo de Presidente, ello excluye, salvo casos de esquizofrenia aguda, que el Presidente pueda hacer un espejo, una reproducción de las diferencias existentes en la sociedad. Esto constituye un dato muy importante y es uno de los cargos que se le hacen al presidencialismo. El hecho que sea un cargo unipersonal, necesariamente lo hace perder completamente el caracter especular.

Con respecto a la otra idea de representación, la de representación como mandato, ahí se da sólo uno de los dos aspectos de esta idea de representación: es cierto que si hay alguien a quién la población conoce, con quién se puede sentir identificada, etc., es el Presidente de la Nación, o el candidato a Presidente de la Nación. De cualquier manera es obvio que el acceso de la ciudadanía a este mandatario es muy limitado; y el otro aspecto de la representación como mandato, el aspecto de rendir cuentas, de pedir explicaciones, se da en forma enormemente limitada, por la dilusión de responsabilidades que implica tener más de treinta millones de mandantes, finalmente ésto también se da en forma muy disminuida y muy diluída.

¿Cómo se pueden reflejar en un cuerpo legislativo estas dos ideas de representación? Creo que de estas dos ideas surgen una serie de exigencias o parámetros, y a partir de estos parámetros es que deben juzgarse las diferentes propuestas de sistema electoral. He seleccionado cinco de estos parámetros para analizarlos.

El primero es la idea que, por supuesto, surge del segundo concepto de representación y que es la idea de vinculación directa y personalizada entre representantes y representados. ¿Cómo funcionan los diferentes sistemas electorales en relación a este parámetro?. Es obvio que el sistema proporcional funciona bastante mal en este aspecto: el sistema proporcional nos lleva a elegir una larga lista, sobre todo en los distritos grandes como la provincia de Buenos Aires o la Capital Federal, de representantes que no están diferenciados por razones geográficas o por cualquier otra, y, en consecuencia, los dos aspectos de la vinculación de mandante y mandatario se diluyen considerablemente. Las explicaciones que uno puede pedir al mandatario, cuando son muchos los mandatarios, se diluyen; y lo mismo sucede en sentido inverso, la posibilidad del mandatario de invocar el poder otorgado por ciertos mandantes. Es claro que, desde este punto de vista, el sistema de distritos uninominales tiene el máximo puntaje. El sistema de distritos uninominales permite el contacto directo entre representantes y representados.(Yo he vivido algunos años en Inglaterra y a pesar de ser extranjero fui visitado por el candidato a diputado de Oxford Norte al Parlamento inglés, que vino a darme explicaciones). Hay otros sistemas que están en cierto sentido en una línea intermedia respecto de los extremos de este parámetro: por ejemplo el voto de preferencia mencionado por Ricardo Gil Lavedra y que fue objeto de la segunda propuesta del Consejo para la Consolidación de la Democracia, según el cual la gente elige poniendo una cruz a cierto candidato a diputado, o elige solo a uno como ocurre en Brasil. Esto tiene la ventaja de que satisface uno de los dos aspectos de este tipo de representación: la individualización del mandatario se da, aunque se da bastante menos la individualización de los mandantes; es decir el representante no sabe quién lo eligió.

Pasemos al segundo parámetro o exigencia: la ecuanimidad en la representación política respecto de diversas ideologías, concepciones y cosmovisiones que se dan en la sociedad. Si volvemos a analizar respecto de este parámetro los distintos sistemas electorales, la jerarquía se invierte: es obvio que el sistema de representación proporcional aquí tiene diez puntos, satisface al máximo esta exigencia de ecuanimidad por más que su aplicación práctica por vía del principio D'Hont y por vía, sobre todo, de pisos excesivamente altos que existen en nuestro país, implican algunas desviaciones y deformaciones importantes. Pero en principio está ubicado en el nivel máximo, mientras que al revés de lo que ocurre con el parámetro anterior, el sistema de distritos uninominales, está en peor situación.

Este sistema, aplicado en países como Inglaterra, es enormemente injusto; sobre todo con terceros o cuartos partidos. La alianza socialdemócrata-liberal (disuelta recientemente) tenía más o menos el 21% de los votos y el 7% de la representación en el Parlamento; lo que demuestra que es enormemente desigualitario en este plano.

También se pueden pensar opciones intermedias entre estos dos extremos respecto de este parámetro, por ejemplo sistemas de distritos trinominales, como hay en Japón donde se eligen tres representantes por distritos y se puede aplicar cierta proporcionalidad en el distrito.

El tercer parámetro es qué impacto tienen los distintos sistemas sobre los partidos políticos, admitiendo que efectivamente los partidos, entendidos como portadores de concepciones, de ideologías, de principios, etc., deben ser los protagonistas de un sistema democrático. Efectivamente, cuando comparamos los sistemas empleando este parámetro, ellos también se ubican de cierta manera: el sistema proporcional tiende a fortalecer a los partidos y darles un perfil ideológico más claro, aunque lamentablemente en nuestro sistema es bajo dado el impacto del sistema presidencialista, que inevitablemente tiende a la dilución ideológica por efecto de la polarización electoral. En cambio, el sistema de distritos tiende a alguna dilución. Pero, cuidado, no hay que generalizar mucho esto, porque si bién esa dilución se produce en Estados Unidos por efecto combinado del presidencialismo y del sistema de distritos, ella no se produce tanto en otros países anglosajones que tienen el mismo sistema. Es el caso, precisamente, de Gran Bretaña o de Australia, por ejemplo donde los partidos siguen conservando un perfil ideológico, a pesar del sistema de distritos pero fundamentalmente gracias al sistema parlamentario. Y si acá, en relación a este parámetro ampliamos brevemente el análisis de otros sistemas, mi objeción, por ejemplo, a la ley de lemas y, en menor grado pero de cualquier manera todavía con ciertas preocupaciones, al método de las primarias abiertas, es este riesgo de dilución ideológica en los partidos. Parece claro que estos sistemas permiten que, por ejemplo gente con una ideología, pongamos por caso, de derecha en un distrito determinado, frente a la perspectiva de que el candidato del partido de derecha no vaya a ganar las elecciones generales, opte por votar al candidato más de derecha de un partido de izquierda o de centroizquierda. Esto puede generar con el tiempo una dinámica de dilución ideológica, y que los partidos dejen de ofrecer opciones ideológicas.

El cuarto criterio que quiero señalar es el impacto que producen los distintos sistemas electorales respecto de las relaciones entre los poderes del estado. Este es un tema muy importante porque el problema más grave del presidencialismo es que de acuerdo a la mayoría o no que cuenta el Presidente en el Congreso de la Nación, sobre todo en la Cámara de Diputados, se suelen dar uno de los dos extremos: o los bloqueos del Congreso al Presidente, o la supeditación del Congreso al Presidente, cuando además este es presidente de un partido. El sistema de distritos uninominales, en este sentido, está mejor ubicado que el sistema proporcional, y esto es una de las ventajas que señalan los politólogos del sistema norteamericano, que explica por qué el presidencialismo sólo ha funcionado en Estados Unidos. Es porque precisamente el sistema de distritos, y entre otras cosas también la baja participación electoral, le permite al Presidente contar con mayorías que exceden los límites de los partidos, y además permite un control del Congreso al Presidente de la Nación, más allá del poder del partido. Porque los legisladores responden más a los electores que a la dirección del partido, de modo que, aunque sean del partido oficialista, ejercen una presión y un control sobre el Presidente. En este caso es claro que el sistema de distritos se ubica mucho mejor que el sistema proporcional, sobre todo con un sistema presidencialista. Alguna vez, cuando yo expliqué en Francia cómo funcionaba nuestro sistema, me preguntaban cómo uno puede suponer que un sistema así puede funcionar, combinando el sistema electoral proporcional y partidos fuertes con un sistema presidencialista; es una combinación explosiva.

El último parámetro que hay que tomar en cuenta, para evaluar los sistemas electorales es el de la transparencia de su operatividad, esto significa hasta dónde pueden implementarse sin trampa, en forma transparente, eficaz y fácil. Cada uno de los sistemas tienen problemas en este aspecto: El de los distritos uninominales tiene un problema muy serio que es el trazado de los distritos; sistemas como el de preferencias, de borratinas, etc., tienen problemas también, porque el recuento de votos puede ser dificultoso. También sistemas como el de primarias abiertas plantean problemas de esta índole. De cualquier manera hay posibilidades de solución: en relación al grave problema de los trazados de los distritos, que es realmente un obstáculo muy serio, podría pensarse en que la ley electoral que lo establezca creara una especie de tribunal pluripartidario que por mayoría calificada, una mayoría calificada muy grande, esté encargada del trazado de los distritos. Si hubiera habido una Corte Suprema más imparcial que la que tenemos ahora, yo enfatizaría el control de constitucionalidad de la Corte Suprema en esta materia, tal como lo ejerce permanentemente en los Estados Unidos, hasta el punto que la Corte termina en muchos casos trazando ella misma los distritos.

En resumen, creo que si nosotros tenemos en cuenta claramente, en primer lugar, que este tema del sistema electoral lo debemos poner en el contexto de la crisis general y la disfuncionabilidad enorme que tiene nuestro sistema de gobierno, al punto que si nosotros, al final, tenemos éxito en estabilizar este sistema vamos a barrer con todas las presunciones de que esto no puede funcionar así como está. En segundo lugar, si tomamos en cuenta que la idea de representación es dual, ya que incluye dos nociones válidas y diferentes; en tercer lugar, si tomamos en cuenta las exigencias que derivan de estas dos nociones de representación como estas cinco que he mencionado, creo que surge claramente la necesidad de adoptar sistemas combinados, sistemas que permitan maximizar las exigencias que derivan de estos dos principios. Sistemas combinados hay muchos: está el de los distritos combinado con el de la representación proporcional, como el caso de Alemania, que en nuestro país se ha aplicado en la provincia de San Juán, y que implica tener una Cámara mixta. Se puede combinar la proporcionalidad con el voto de preferencia. Pueden los distritos, eventualmente ser más que uninominales, pueden ser bi o trinominales. Hay muchas formas de sistemas combinados. La elección entre ellas ya es una cuestión técnica, que hay que encararla como no se suele hacer en nuestro país , con datos en la mano, con elementos empíricos, con propuestas concretas de mecanismos. Pero la dirección que me parece válida para la discusión es la propuesta de estos sistemas que en general combinan todas estas exigencias.

---

* Director del Centro de Estudios Institucionales (CEI) - Profesor Titular de la Universidad de Buenos Aires

Hipólito Orlandi *

Las elecciones primarias norteamericanas y los posibles efectos de la aplicación en la Argentina de formas abiertas de selección de candidatos

LA propuesta de aplicar en nuestro medio formas abiertas de selección de las candidaturas de los partidos políticos reconoce un antecedente cierto en el caso de las primarias norteamericanas, antecedente frecuentemente invocado por los impulsores de dicha propuesta, por lo que, en primer lugar, nos referiremos al caso de los Estados Unidos, para intentar establecer, luego, una comparación de los efectos que ellas producen en el sistema político de ese país con los posibles efectos que pudieran generar en el nuestro.

I. Las primarias y el sistema político de los EE.UU.

La Constitución norteamericana reservó a los estados singulares, integrantes de la Unión, la regulación de la materia electoral. De manera que en ese país no existe un derecho electoral federal, gozando los estados de autonomía en cuanto al proceso electoral y a la organización de las elecciones.

A esta particularidad se suma el hecho de que los partidos políticos norteamericanos se caracterizaron —y se caracterizan aún hoy— por una fuerte regionalización en su extensión o emplazamiento geográfico de sus estructuras orgánicas.

Ambos factores combinados dieron lugar a una característica del sistema político de ese país que se va a dar a lo largo de toda su historia: la existencia de estados en los que no hay competencia electoral o ésta se encuentra fuertemente restringida. Así, las elecciones se convierten en "elecciones de bastiones electorales partidistas", reduciéndose la competencia electoral a unos pocos estados —que varían de una elección a otra, pero siguen siendo una proporción relativamente pequeña del total— con las consecuencias no sólo en los resultados sino también en el diseño de las campañas electorales

(se sabe que Vermont es un bastión republicano o que en Georgia siempre ganaron los demócratas, con lo que las campañas se planifican en base a lo que suele llamarse los "distritos seguros").

Las elecciones primarias nacieron por una razón fundamental: la preocupación por pulir las formas de selección de los candidatos, buscando brindar a éstos un mayor soporte de mayoría popular y establecer una mayor legitimidad de las candidaturas.

Primarias y Monopartidismo Estadual

A lo largo de toda la historia política norteamericana y hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, no se verificaba a nivel estadual ninguna clase de competencia electoral. Existen fenómenos más o menos conocidos, como el de Vermont republicano o el del llamado "Sólido Sur", constituido por un conjunto de estados en los que el Partido Demócrata reviste la calidad de "partido en solitario" (el partido opositor prácticamente no existe) o de "partido hegemónico" (en donde el partido opositor existe, pero tiene una estructura electoralmente irrelevante) o, por último, de "partido predominante" (el partido opositor tiene una cierta entidad electoral, pero no gana las elecciones, o bien el triunfo se produce cíclicamente, recién al cabo de un largo tiempo en el cual el partido oficialista gana en varios períodos consecutivos).

La primaria, en esta situación de monopartidismo, pasa al primer plano. Es decir que el comicio primario es en realidad la "verdadera elección": la que decide la [illegible] tas [illegible]tativas [illegible]torales en una gran cantidad de estados de la Unión. Es así como una forma típica de primaria en los estados del Sur, es la llamada "second primary" o "run-off primary" (segunda primaria o primaria repetida), por la que, en un segundo comicio primario, se elige entre los dos candidatos más votados en el primero, cuando ninguno ha recibido una mayoría absoluta del total de votos primarios. Como en la mayoría de los 11 estados del Sólido Sur el candidato nominado en las primarias demócratas es el que prácticamente resulta único ganador posible —cuando no, en algunos estados, el único candidato— este sistema le asegura un soporte de mayoría superior y establece una cierta "legitimidad de la candidatura".

Los primeros estudios que en los EE. UU. abordan el tema del monopartidismo a nivel estadual, especialmente los de Schlesinger, Key y Ranney y Kendall, demuestran lo afirmado. Schlesinger, por ejemplo, toma un período entre 1870 y 1950, es decir ochenta años, y analiza los triunfos electorales de uno y otro partidos en todos los estados, considerando las postulaciones para gobernador. Concluye que en ese período sólo puede hablarse de nueve estados competitivos: en los que hay real competencia electoral por el poder, expectativas razonables de alcanzarlo por parte de ambos partidos y alternancia efectiva. Encuentra cuatro estados cíclicamente competitivos, es decir, en los que cada tanto tiempo se produce la posibilidad de alternancia; ocho cíclicos unipartidistas; dieciséis de partido predominante (ocho para los republicanos y ocho para los demócratas); y once directamente unipartidistas.

La conclusión principal a la que arriban los autores es que, aunque a nivel esta[illegible]e ver[illegible]n for[illegible]ipartidista (existan ambos partidos), en muchos estados los partidos no funcionan en el sistema con la mecánica del bipartidismo.

Los estudios posteriores ratifican varias de las observaciones de Schlesinger y de Key: la fuerte regionalización de los partidos, el importante peso de las primarias como elección definitoria en muchos estados (por lo menos la mitad de las comarcas —localidades de un estado— de los EE.UU. definen sus elecciones en las primarias), la política de los bastiones electorales partidarios, la reelección constante y creciente de los congresistas, la competencia electoral reducida a relativamente pocos estados.

Estos estudios señalan como efecto negativo de las elecciones primarias —especialmente en los estados de bajo nivel de competencia electoral: cuasi-competitivos o semicompetitivos— el provocar una baja participación en la elección general. Efectivamente, en una gran cantidad de estados la elección primaria agota el interés de los votantes por la participación electoral. Diríamos que la primaria, al adelantar la elección general, la "deglute" o eclipsa desde el punto de vista de los votantes, que poco sentido le encuentran luego a la participación en el comicio general, en el que seguramente repetirían su voto por el partido (hegemónico o predominante) que, de antemano se sabe, habrá de ganar.

Las tendencias a la baja participación electoral, tanto en primarias como en generales según los estados, son alimentadas, de todos modos, por un escepticismo o descreimiento de la sociedad, fenómeno que desde hace varios [illegible]s, vie[illegible]endo [illegible]ia un [illegible] No se trata de una situación exclusiva de ningún país: imaginemos a la sociedad norteamericana post-'Watergate'. Dicho fenómeno se precipita en casi todas las sociedades de finales de este siglo.

Clases de Primarias.

La multiplicidad de las formas que adoptan estas elecciones primarias directas obliga a comentar sus distintas variantes. Las tres formas básicas, desde el punto de vista de las opciones para el votante son:

1) **Closed primary** (primaria cerrada), en la que los votantes —inscriptos en un registro de partido o no— pueden votar solamente por los candidatos de un partido. Pero el nombre con el que se la conoce no debe confundirnos: se trata de una forma abierta de selección de candidatos. Esa participación limitada a los "miembros" del partido requiere una importante aclaración: en los EE.UU. no existe el concepto de "afiliación partidaria", tal como se conoce en Europa o en Latinoamérica, por lo que se ha buscado un concepto que opere como sustituto funcional del concepto de "pertenencia organizada", que implica la afiliación a un partido. Ese sustituto es la "identificación partidista" que, sin embargo, es un concepto mucho más vago que el de afiliación, por lo que resulta necesario a los partidos en muchos estados exigir la rendición de una "prueba de pertenencia".

Al carecerse de una forma objetiva de demostrar la pertenencia —ficha de afiliación, "carnet" de afiliado-cotizante, hallarse registrado en el padrón del

do— ueba enen

lo puede ser subjetiva en la mayoría de los casos. Así, en los distintos estados los partidos requieren: a) larga obediencia al partido, expresada por la afirmación del elector, al votar o al inscribirse en el registro, de que ha votado a los candidatos nominados por el partido en las elecciones precedentes; b) filiación electiva, expresada a través del juramento o afirmación del votante de ser miembro del partido; c) la intención futura, consistente en el juramento o afirmación de votar a los nombrados por el partido en la elección general. A veces, se exigen dos de estas formas de modo combinado (ej.: Texas).

Como puede verse, estas formas permiten fácilmente el ingreso de nuevos votantes e, incluso, el cambio de partido pues, como dice Key, "la verificación de la condición de miembro del partido es tan débil que los votantes pueden, en la práctica, entrar en los comicios primarios sin ninguna oposición" (V. O. Key, Jr.: 'Política, partidos y grupos de presión', Madrid, 1962, pág. 597). Por lo demás, en la mitad de los estados con primarias cerradas la pertenencia al partido se determina y registra al momento de la anotación en el registro previo, volviendo recién entonces objetiva la prueba, pues sólo se permitirá votar a quien figure inscripto, pero ello se refiere únicamente a esa primaria; en el resto de los estados la prueba es requerida al momento de votar. Es por ello que decimos que los comicios primarios cerrados son, en realidad, bastante abiertos, como que, técnicamente, son una forma de elección abierta aun cuando requieran una "prueba de pertenencia al partido", la que nunca es igual a la idea de "afiliación". La primaria cerrada se aplica en 42 estados de la Unión.

n pr (prim bierta

en la que los votantes no se registran por partidos ni se les requieren pruebas de pertenencia a ellos, estando libres de votar por los candidatos demócratas y republicanos y por otros candidatos de cualquiera de las primarias, eligiendo en una sola o más de ellas.

Es decir que la primaria "abierta" da la posibilidad de votar en más de una primaria de manera promiscua y aún por las mismas categorías de candidatos a cargos electivos. Esta forma se aplica en 7 estados (North Dakota, Wisconsin, Minnesota, Michigan, Utah, Montana y Alaska).

Key, considerado pionero de estas investigaciones empíricas, refiriéndose a las primarias abiertas, dice: "los comicios primarios abiertos son un anatema a las organizaciones 'regulares' de partido, ... destruyen la 'responsabilidad' del partido haciendo posible que los demócratas participen en los comicios primarios republicanos y viceversa... los votantes de un partido pueden 'invadir' el comicio primario de otro partido y llevar a cabo el nombramiento de un candidato débil o indeseable, al que sería muy fácil derrotar en las elecciones generales... también los votantes pueden ser atraídos a un comicio primario en el que hay la mayor demagogia, o aquel en que uno de los aspirantes al nombramiento es una figura popular que engendra profundas lealtades y odios" (Op. cit., pág. 598).

3) **Blanket primary**, denominación derivada del 'blanket ballot' que es la papeleta para "cortar a punzón" que contiene todos los nombres de todos los candidatos de todos los partidos. Esta forma de primaria permite que el elector vote a los candidatos de ambos

s que ten p rios c

gos distintos. Se trata de una forma derivada de la primaria abierta, pero en la que el votante puede indicar preferencias de candidatos de cualquier partido de la lista general, pero en distintas categorías de cargos, es decir, no más de una preferencia para cada cargo. Se trata de una forma típica del estado de Washington.

Las variadas clases de primarias ("cerradas", "abiertas", "blanket", "challenge", "run-off", "cross-filing", con o sin registro de partido, etc.) suelen confundir a quienes las invocan en nuestro medio, propensos a asimilar la primaria cerrada con nuestra elección interna de los partidos que, a esta altura resulta obvio, son cosas bien distintas. Frecuentemente, cuando se invoca el antecedente norteamericano, se confunden las formas abiertas de selección de las candidaturas de los partidos (entre las que están tanto las primarias "cerradas" como las "abiertas") con las primarias abiertas propiamente dichas que, como vimos, funcionan de distinta forma de lo que habitualmente se cree. Muchas veces, cuando en nuestro medio se habla de "internas abiertas", pero se hace la propuesta de aplicación apresurando la aclaración de que los votantes de los candidatos de un partido no podrán votar simultáneamente por los de otro, lo que en realidad se quiere proponer es una forma parecida a la primaria "cerrada" norteamericana y no a la "abierta". Parecida, nunca igual, debido a la distorsión que provoca traspolar la institución desde un país en el que funciona un concepto distinto como el de "identificación partidaria" a nuestro país en el que existe el de "afiliación", sin que se dé respuesta a los derechos de quienes gozan de esta pertenencia organizada y objetiva a un partido político.

Efectos de las Primarias sobre el sistema político de los EE.UU.

Como se observa, el sistema de primarias, como método de selección de las candidaturas aparece en un sistema político con características determinadas: un federalismo que hace coexistir sistemas políticos —y, por ende, subsistemas de partidos— en el ámbito nacional y en los ámbitos estaduales singulares; una estructuración consecuente en dos niveles de la política (nacional y estadual) que permite que se compensen las deficiencias en uno con las eficiencias del otro (ejs.: bipartidismo nacional y sistemas predominantes en muchos estados, escasa adhesión partidista nacional y fuerte adhesión tradicionalista a un partido en ciertos estados); una organización constitucional que reserva a los estados singulares la regulación de la materia electoral; elecciones por mayoría relativa en circunscripciones uninominales como sistema electoral prevaleciente en los estados que junto a la fuerte regionalización de los partidos contribuye a generar bastiones electorales partidistas.

Las primarias operan de una determinada manera en el marco del sistema político particular de los EE.UU.: generan una disminución en muchos estados de la participación electoral en elecciones generales al operar sobre éstas un efecto de "sustitución"; duplican el proceso electoral prolongando las campañas y aumentando sus costos; fortalecen la importancia de la publicidad y de los medios de comunicación de masas en el proceso político, promoviendo candidatos con poder económico e influencia sin importar el respaldo del partido.

E[redacted]s de [redacted]Prim[redacted] en EE.UU. que podrían repetirse en nuestro medio.

La introducción de un sistema similar al de las primarias norteamericanas sí podría producir sobre los resultados electorales, los partidos y ciertas características del sistema político argentinos, algunos efectos demostrados en los EE.UU.

El voto primario, especialmente si éste se propone como obligatorio para los ciudadanos, "repitiendo" la elección general y provocando una reiteración de la manifestación de voluntad electoral, puede tender, como lo hace en EE.UU., a eclipsar a la elección general —fenómeno de "sustitución"—. Aunque no se verificara en nuestro medio un descenso en la participación electoral en las elecciones generales —como se verifica en algunos estados norteamericanos por el agotamiento del interés del votante en la primaria— debido a la obligatoriedad del voto, puede no desaparecer la causa que en EE.UU. origina esa deserción electoral: el aumento del hartazgo de la ciudadanía. Ella poco sentido le encontrará, luego de haber expresado su voto primario, a la participación en el comicio general, en el que seguramente repetiría su voto por el mismo partido. El voto obligatorio en las elecciones nacionales se volvería doblemente obligatorio, tendería a ejecutarse no ya como derecho-deber, sino exclusivamente "porque no hay más remedio".

Por de pronto, no podrá evitarse que las primarias produzcan en la Argentina una duplicación del proceso electoral, pues adelantan su resultado, prolongando innecesariamente las campa[redacted]as y [redacted]tand[redacted]costos[redacted]le-ciendo la importancia de la publicidad y de los medios de comunicación de masas en el proceso electoral y promoviendo candidatos con poder económico e influencia sin importar el respaldo del partido. Si ello resulta así, provocarían una descomposición del sistema de partidos como la que se verifica desde hace años en los EE.UU.

Otro fenómeno que podría repetirse en nuestro medio es el de la fuerte personalización de las elecciones y de los partidos. En este caso se trata de un efecto que podemos llamar "connatural" al sistema de primarias, pues es en la personalidad de los candidatos en lo que el sistema, como tal, pone su acento. ¿No resultaría más sano para el sistema político argentino promover en la ciudadanía un equilibrio adecuado entre el voto a programas y el voto dirigido a los candidatos que han de llevarlos adelante? ¿Es conveniente acentuar el carácter personalizado de las elecciones, para algunos ya bastante exagerado?

También se acentuarían las ventajas de los candidatos que se presentan a reelección en detrimento de los nuevos aspirantes a cargos electivos y ello no evitará las políticas clientelísticas y de "favores" respecto de electores y de "maquinarias políticas". Pero sobre todo, las primarias provocarían efectos nefastos sobre los partidos políticos, a los que sin duda el sistema de primarias tiende a debilitar. Les impondrá un modelo partidario de bajo contenido ideológico y programático, sustituyendo estos aspectos por un fuerte personalismo.

Puede provocar, además, una severa fragmentación intrapartidista, pues en un

medio como [redacted]stro, [redacted]que su[redacted] sisten fuertes identificaciones partidarias, puede producir una institucionalización de las fracciones personalistas en alto grado y enmarcarlas en un proceso de creciente emancipación del tronco partidario a partir de las fuertes estructuras electorales que se constituirían en torno a los candidatos de una primaria, desplazando simultáneamente la identificación partidaria de éstos. Seguramente, como producto de lo anterior, pueden generar una escasa disciplina de partido y ello sobre todo se verificará en la disciplina de los bloques legislativos del Congreso. En Argentina los partidos valoran este factor mucho más que en EE.UU. Puesto que los candidatos, en este sistema, creen que "pueden" allí donde el partido supuestamente "no puede", ¿cuánto más se acentuará esta creencia si efectivamente son electos...?

Propuestas de aplicación del sistema en la Argentina

Para analizar las propuestas que se esbozan respecto de la aplicación en la Argentina de un sistema abierto de selección de candidaturas, se hace necesario realizar algún tipo de ordenación de las distintas variantes que se auspician.

1) Una primera propuesta, podría formularse de la siguiente manera: los partidos políticos que por propia decisión estimen conveniente adoptar un sistema abierto de selección de sus candidatos, pueden hacerlo sin necesidad de una reforma de la Ley Orgánica de los partidos Políticos, si sus disposiciones estatutarias o Cartas Orgánicas lo admiten, o reformando éstas, en caso contrario.

Est[redacted]nos p[redacted]aluda[redacted]us-piciosa, ya sea que el sistema sea adoptado por un partido a nivel nacional o por un partido de distrito, forme o no parte de un partido nacional. Cada partido evaluará la conveniencia del sistema y los beneficios que podrá aportarle para su transformación, mejoramiento de sus funciones y de su imagen hacia la sociedad.

Hay, sin embargo, una crítica evidente a esta variante: la posibilidad de que ciertos ciudadanos, afiliados a otros partidos, o votantes de otros partidos, concurran a la elección abierta que un partido proponga, provocando el efecto de "invasión". La idea de que otros partidos se entrometan en la vida interna de un partido, es repugnante. Sin embargo, esta posibilidad podría evitarse si se adoptara un sistema de registración previa y se excluyera a los ciudadanos afiliados a otros partidos del derecho de votar en la elección abierta de uno determinado, lo que podría ser verificado, con antelación al comicio abierto, por la Justicia Electoral, a pedido del partido interesado.

La experiencia que en este sentido ha hecho la izquierda argentina recientemente parece provechosa. Además, este sistema puede resultar atractivo en el caso de alianzas o frentes electorales que decidan votar con padrones mezclados de afiliados a los partidos miembros y abriendo la posibilidad a los no afiliados a ningún partido. Asimismo, parece interesante para los partidos de formación reciente, como un medio más de atraer hacia ellos al electorado independiente.

Más delicada nos resulta la valoración de la situación en que pudieran quedar los afiliados de los partidos que

optarán voluntariamente por este sistema abierto. ¿Será suficiente la decisión del órgano deliberativo del partido para tomar una decisión de tal envergadura, que pone en igualdad de derechos a afiliados y no afiliados, en relación al derecho electoral interno de elegir? ¿Sería aconsejable una consulta a los afiliados del partido? Nótese que si bien parece exagerado sostener que el afiliado en esta hipótesis cede un derecho esencial a esa condición, al menos queda afectado por una situación que de hecho "borra" o "diluye" su condición de afiliado. En efecto, la gran mayoría de los afiliados a los partidos políticos, el único derecho partidario que ejerce en la práctica —si es que no se abstiene de concurrir, como ocurre de modo creciente— es solamente el de votar en las elecciones internas del partido. La prudencia aconsejaría que los partidos consultaran a sus afilados antes de abrir sus puertas en el proceso de selección de sus candidatos para evitar que el "ingreso" a ese proceso de los no afiliados les produzca por otro lado un "egreso" de afiliados. La afiliación a un partido político —concepto que, como vimos, no existe en EE.UU.— podría perder sentido de otra manera y el propio partido estaría, sin quererlo, desalentándola.

2) Una segunda propuesta podría formularse así: por vía de una reforma de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, se hará obligatorio para éstos adoptar el sistema de 'primarias' para la selección de sus candidatos a cargos electivos, elecciones que se realizarán en forma simultánea en todos los partidos. Con este último recaudo quedaría asegurado evitar el voto de los afiliados a un partido en la primaria de otro.

Trátase aquí de una verdadera "primaria", de una elección "preliminar", que se adelanta a la elección general o nacional, y no de una "primaria abierta", que como vimos es otra cosa, o de una "interna abierta", lo que, si bien tal vez no llegue a constituir un contrasentido, es una expresión que se presta a equívocos debido a que el término "abierta" parece hacer referencia al antecedente norteamericano en el que se permite el voto promiscuo en las primarias de diversos partidos. Los norteamericanos usan apropiadamente el concepto de "primary", que viene de "primera": la primera elección, que se adelanta a la segunda, que será la general.

La crítica que suele hacerse a esta propuesta es que resulta inadmisible una intromisión legislativa de tal entidad en la vida de los partidos y en sus facultades reglamentarias internas, pasando por alto no sólo la voluntad de los afiliados, sino también la del partido como institución, a tal punto de imponerle un sistema determinado de selección de sus candidaturas. Más aun cuando el art. 29 de la Ley 23.298, establece que para las elecciones partidarias internas el principio de que la regulación aplicable es la carta orgánica partidaria, reservando a la propia ley una aplicación subsidiaria. Para algunos se trata además de una intromisión caprichosa, pues penetra demasiado lejos con su imposición de un método de resolución del conflicto interno, al obligar sin atender que para unos partidos el sistema puede resultar beneficioso y para otros inconveniente, cuestión cuya evaluación debe quedar reservada al partido.

3) Una tercera propuesta incluiría, además de la obligatoriedad de la primaria para los partidos, la obligatoriedad del voto para todos los ciudadanos con derechos electorales.

Esta propuesta contiene una lógica interna más afinada que la anterior, pues si la elección primaria es, por definición, una elección "preliminar", que "se adelanta" a la elección general, debe entonces participar de todas las características generales de la elección general. Si en nuestro medio el voto es obligatorio, la primaria debe seguir ese lineamiento sustancial de la elección general.

A quienes les parece inadmisible obligar arbitrariamente a los partidos a adoptar un determinado sistema de selección de las candidaturas, con el consecuente perjuicio para la afiliación partidaria, más inadmisible resulta obligar a la ciudadanía a concurrir a las elecciones de los partidos. Si la afiliación a un partido político sigue siendo, pese a todo, una conducta recomendable, el derecho de los ciudadanos a no ingresar a los partidos debe ser resguardado, puesto que no es concebible que si alguien no desea formar parte de un partido político, sea obligado a elegir sus candidatos en una primaria.

4) Una cuarta formulación, que no habrá de faltar, seguramente, estaría dada por la propuesta de que esta forma abierta de selección de candidatos de los partidos que constituyen las elecciones primarias sea, además, "abierta" en el sentido norteamericano, es decir, que permita votar por todos los candidatos de todos los partidos, ya sea para categorías electorales distintas o aún dentro de una misma categoría de cargos electivos.

Esta forma terminaría permitiendo lo que en todas las formulaciones anteriores puede evitarse por diversos mecanismos: se permitiría que los afiliados y votantes de un partido voten también por los candidatos de otros partidos, produciendo el efecto de "invasión" de la primaria de un partido.

---

* Asesor legislativo de la Cámara de Diputados de la Nación. Consultor en materia de legislación política y en sistemas electorales y legislación de partidos políticos.

El contenido de este libro está destinado a responder, por un lado, a una demanda legítima de la sociedad argentina y de la militancia de todos los partidos políticos democráticos; pero por otro tiene como objetivo profundizar la discusión de un tema que es hoy fundamental en la Argentina: el de la relación entre los sistemas electorales, el modelo de democracia que se propugna, el formato de los partidos políticos y la dinámica del sistema de partidos. No hay democracia representativa si no existen buenos partidos políticos y si no hay participación ciudadana.

Los distintos artículos cubren sistemáticamente la cuestión de las consecuencias políticas y partidarias de los sistemas electorales, a través de una detallada explicación de la mayoría de las posibilidades que integran el menú de las opciones de representación y participación política diesponibles en el mundo y de las características de algunas de las propuestas hechas en la Argentina.

Luis Aznar, Alejandro Corbacho, Angel M. D'Ambrosio, Liliana De Riz, Delia Ferreira Rubio, Ricardo Gil Lavedra, Matteo Goretti, Antonio Hernández, Jorge Lavopa, Jorge Otero Menendez, Guillermo Molinelli, Ana María Mustapic, Carlos S. Nino, Hipólito Orlandi, Daniel Sabsay, Marcelo Stubrin, Jorge R. Vanossi, Enrique Zuleta Puceiro

FUCADE
Fundación para el Cambio en Democracia

Los Sistemas Electorales