

## APORTES PARA LA REFORMA DEL RÉGIMEN ELECTORAL

ANDRÉS FINK\*

Recuperada definitivamente la democracia en nuestro país y después de algunos años de nuevo rodamiento de las instituciones, a comienzos de esta década empezaron a oírse voces y a manifestarse distintas iniciativas tendientes a rever algunos instrumentos que hacen al funcionamiento de nuestro sistema político. Vigente nuevamente la Constitución Nacional, comenzó a vislumbrarse la necesidad de afinar dichos instrumentos para que, mediante ellos, se logre una mayor fidelidad en nuestro sistema representativo. El aspecto más importante es el de la elección de los representantes del pueblo en el Congreso y la forma en que la misma se lleva a cabo. Las críticas del actual sistema (vulgarmente llamado de listas sábana) apuntan a la necesidad de una mayor relación de conocimiento entre elector representado y diputado representante elegido. La falta actual de esa relación de conocimiento, cuestiona uno de los pilares, sino el pilar por excelencia, de nuestro sistema democrático: la representatividad.

Desde 1990 pasaron algunos años y a comienzos de 1995 desde la

\* Abogado (UBA). Doctor en Derecho (Universidad Complutense de Madrid). Diplomado en Sociología Política (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid). Profesor titular de Historia de la Diplomacia y de las Relaciones Internacionales (UCA). Profesor ordinario adjunto de Teoría del Estado (UBA). Fue profesor adjunto en la Universidad de Belgrano (Ciencias Políticas). Autor de artículos políticos en revistas nacionales y extranjeras.

más alta jerarquía de la República (el Presidente, con un acto formal en la casa de gobierno), se inauguró un proceso de estudio de esta problemática, con la intención de introducir las reformas que volvieran más cristalina la representación que ostentan los poderes de la República y fortalecieran su legitimidad.

El texto que sigue pretende aportar algunas reflexiones e ideas desde el ámbito teórico académico, a fin de arrimar elementos a la consideración de esta problemática esencial para nuestra convivencia.

#### Representación

La definición de la democracia en la doctrina política moderna está basada sobre tres premisas clásicas: 1) El gobierno del pueblo por sí mismo o autogobierno; 2) La soberanía del pueblo; y 3) La representación, o gobierno del pueblo por medio de sus representantes. Estas tres premisas están entre sí relacionadas con una lógica contenida en el orden mencionado. En su lucha secular por sustraerse al absolutismo de los gobernantes y por afianzar sus libertades fundamentales el hombre ha recurrido a ciertas ficciones que le permiten construir un sistema político más acorde con su dignidad de persona y más acorde con sus expectativas de participación en una convivencia ya de por sí naturalmente participada. Estas ficciones que son ni más ni menos que las antes mencionadas, constituyen la esencia de nuestro sistema democrático. Debemos, por consiguiente, referirnos a ellas, pues constituyen la base y punto de partida de nuestra problemática.

Es ficción la primera premisa, que el pueblo se gobierna a sí mismo. Nadie puede ser al mismo tiempo gobernante y gobernado. El pueblo debe participar en la designación de los gobernantes y debe tener las más amplias posibilidades de control de la acción de gobierno, pero queda claro que esta acción es realizada por los que han sido designados para ello, los gobernantes, y no por la masa del pueblo en conjunto, lo que sería a todas luces materialmente imposible. Este hecho es percibido por los ciudadanos, quienes saben que no pueden todos ellos dedicarse a la acción de gobierno y a la función pública. Necesariamente son unos pocos, una minoría, los encargados de velar por los intereses y el bienestar públicos. Estos son también los responsables ante el pueblo. El pueblo nunca concluye: Me he gobernado bien, o mal. Por el contrario suele afirmar: "Me (Nos) están gobernando mal". Esta afirmación encuentra su sustento en la simple pero clara percepción de la clásica y natural duali-

dad de gobernantes y gobernados. Las luchas por la libertad y los derechos individuales y por ende por controlar la acción de gobierno han inducido a doctrinarios de épocas pasadas a pensar que la solución podría residir en negar esa natural dualidad, por lo que se recurrió a la ficción mencionada: el pueblo es sujeto de la acción de gobierno y artífice de su propio destino a través del ejercicio cotidiano de sus derechos lo que, impide simultáneamente que estos puedan ser violados arbitrariamente.

Según esta idea no hay autoridad fuera del pueblo que ejerce sobre sí su propia autoridad, por lo que se dicta sus propias leyes, se gobierna a sí mismo y, eventualmente, incluso se condena a sí mismo. No habría por consiguiente ninguna autoridad por encima del pueblo y sólo de él aquella emana. Todos gobiernan y cada uno gobierna. Todos ordenan a todos y cada uno no se obedece mas que a sí mismo. Nadie está por sobre nadie. Hay una igualdad sin jerarquía en la masa informe que es a la vez gobernante y gobernada.

Como consecuencia de esta idea-ficción gobierno del pueblo es lo mismo que decir no existencia efectiva de gobierno.

La segunda ficción afirma que el pueblo es soberano. En esta lógica, la afirmación es una consecuencia de la primera ficción. Si no hay autoridad por sobre el pueblo y si la misma emana y radica en él y solo en él, se concluye que el soberano es el pueblo. Pero esta conclusión además de ser ficción, es también inexacta doctrinariamente, pues la soberanía carece de titular, ya que es una cualidad de un poder. El pueblo consecuentemente no puede ser soberano.

Si se aceptan como válidas la primera y la segunda ficción, necesariamente se debe recurrir a una tercera: que el pueblo se gobierna a través de sus representantes. Como la pluralidad de individuos no puede gobernar debe recurrirse a la teoría de la representación. De acuerdo con ella y al vínculo que se establece, se imputa al representado los actos del representante. Pero para ello a su vez el representado debe tener una voluntad única y unívoca que en la pluralidad del pueblo no existe. La idea de la unidad-pueblo o pueblo-mandante es el fundamento de la representación. Si no hay tal unidad en el representado la idea-base cae. Donde falta la realidad para asentar la ficción esta desemboca en lo irracional. No se puede suponer validamente que donde sólo hay pluralidad y divergencia exista una unidad representable. Por otra parte se pretende que la figura contractual del mandato, extraída del Derecho civil, supla con su claridad las imposibilidades mencionadas. El pueblo sería el man-

ante que confiere representación a los mandatarios representativos de su voluntad.

Pero la ficción va más allá: cada diputado asume la representación de todo el pueblo. Cada uno de los diputados del parlamento, aunque sea sólo de un partido minoritario, representa a todo el pueblo, lo que hace aún más cuestionable la idea representativa, tal como en principio ha sido concebida. El representante de una ínfima minoría representaría a todo el pueblo. "Un diputado lo es de toda la nación" (Sieyès).

Como conclusión parcial de todo lo dicho cabe resumir: ficción es que el pueblo gobierna; ficción es considerarlo como unidad que puede conferir mandato; ficción es considerar el pueblo como susceptible de representación; ficción es suponer que el parlamento representa a la totalidad del pueblo; ficción, en fin, que los actos del parlamento son actos del pueblo<sup>1</sup>.

No obstante todo lo dicho, la utilización de la representación es inevitable, sólo que concibiéndola de manera diferente. La correcta idea de representación política se vincula con la legitimidad. Sólo un poder legítimo es representativo (en este orden, y no viceversa). Sólo el poder político consentido, en razón de su propia naturaleza, y en la medida en que ejerce en la forma esperada las funciones de gobierno es, siempre, representativo de la unidad política de los gobernados. Relacionando esta idea con la institución del sufragio ambas se combinan y complementan adecuadamente. La idea del sufragio, como técnica de designación de gobernantes, se basa de esta manera en el orden real, limpio de ficciones. La finalidad inmediata del sufragio electivo es constituir órganos aptos de gobierno y no la de servir de adecuada traslación de poder. El mero resultado del sufragio aún no nos dice nada y en principio nada significa, pues lo que interesa es su eficacia para el resultado que se persigue. La representación, supuestamente lograda, nunca es un fin en sí mismo, logrado el cual su objeto se agota.

Un sistema, y dentro de él un gobierno, es representativo cuando es legítimo y es legítimo cuando ha sido instaurado o elegido en la forma públicamente establecida y libremente aceptada. Es decir: hay una técnica de designación de gobernantes (sufragio), con la cual se designa a determinados funcionarios de distintos ordenes, niveles y jerarquías. El objeto de esta técnica, públicamente establecida y libremente aceptada co-

<sup>1</sup> La hasta aquí expuesto son observaciones ya clásicas. Una exposición clara se encuentra en Bidart Campos, Germán J.: *El mito del pueblo como sujeto de gobierno, de soberanía y de representación*. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1960.

mo al menos medianamente justa, hará que esos funcionarios puedan ser considerados legítimos por su origen. Pero si lo continúan siendo, es decir, si ejercen en la forma esperada las funciones de gobierno, serán también legítimos por el ejercicio y entonces serán o son verdaderamente representativos.

Las teorías jurídicas que pretenden explicar la naturaleza de la representación política como relación entre dos sujetos de voluntad, parten de una base errónea. La representación política es un hecho, un dato de la realidad, del cual podrán derivarse consecuencias jurídicas como de un *status*, pero que, en sí misma, no es término de ninguna relación jurídica voluntaria y vinculante. La representación política es independiente del sufragio y de la elección de autoridades. El pueblo al designar por elección un candidato para el desempeño de una función de gobierno, no le transfiere poder alguno, sino que se limita a asignar a un sujeto una función rectora en la comunidad. No le otorga derechos ni representatividad, sino que le impone un deber, un servicio, el cuidado y la conducción de la comunidad. Le inviste de una función que debe cumplir dentro del orden natural y del marco constitucional. El cumplimiento de ese deber, necesario para la comunidad, genera el derecho de mandar y de exigir obediencia. En este sentido no ejerce un derecho ajeno delegado, sino una competencia propia, en cuanto órgano, por lo que actúa por propio derecho cumpliendo una función pública.

Algunos autores en tal sentido, para eludir las ficciones provenientes de una concepción demasiado jurídica del término representación, en que el mandatario elegido ejecute las ordenes del mandante-electoral, afirman que dicha representación debe entenderse en sentido sociológico. La elección debe permitir a los elegidos considerar las necesidades de los electores con la mayor amplitud.<sup>2</sup>

Hablar de régimen representativo, en una correcta interpretación, implica hablar de una cierta participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública. Participar en la cosa pública significa poder designar a sus gobernantes y controlarlos en el ejercicio de sus funciones.

Los representantes del pueblo en definitiva no son tales y solo dicen serlo. Son funcionarios que actúan (o no) según los intereses y necesidades de los electores. Han sido designados en mayor o menor número pa-

<sup>2</sup> Estas ideas son expuestas con amplitud por Martínez Vázquez, Benigno: *El sufragio y la idea representativa democrática*, Depalma, Buenos Aires, 1966.

ra postular e intentar realizar determinado programa contenido en la plataforma electoral que es lo que oportunamente ofrecieron a los electores. Pero dentro o fuera de la plataforma electoral ofrecida deben en principio tratar de realizar el bien común. En tanto y en cuanto trabajen en esta dirección podrían los gobernados identificarse con ellos, si con su labor cumplen con las expectativas en ellos depositadas. Pero en rigor, representantes en sentido técnico-jurídico, que es el habitualmente conocido, no son. La prohibición del mandato imperativo agrega a estas consideraciones mayor claridad aún. En el esquema constitucional argentino esta prohibición está prevista en el Acuerdo de San Nicolás. Que no hay mandato imperativo significa que, por ejemplo, los diputados no están ligados por instrucciones recibidas de sus electores. Su libertad de actuación, reviste toda su amplitud si se tiene presente que sus actos se presumen jurídicamente perfectos. Existe, en efecto, una presunción *juris et de jure* de la conformidad de estos últimos y los deseos de los ciudadanos. De esta manera, el mandato público no solamente es ilimitado, sino también no susceptible de revocación. Estas características provienen del esquema de ficciones criticado al comienzo. Hay que repetir entonces que en nuestro sistema político-constitucional los diputados en realidad no son representantes del pueblo, sino sólo dicen serlo, basándose en las disposiciones de nuestra Ley fundamental. Estas son presunciones legales de rango constitucional que pueden ser desvirtuadas a diario por el desempeño de dichos funcionarios. Serían representantes, o lo son, sólo en tanto y en cuanto cumplen con su labor pública, realizándola de tal manera, que las expectativas de los ciudadanos se ven satisfechas. Pero además hay otro elemento que juega en esta problemática un papel fundamental: los partidos políticos.

#### Los partidos políticos

Afirma Gerhard Leibholz: "...En nuestros días ya no son los parlamentos legisladores aquellas instituciones representativas en las que los diputados, sin otra coacción que la conciencia y el prestigio propios, seguros de la confianza de sus electores, tomaban sus decisiones políticas y acordaban sus leyes con los ojos puestos en el interés general del pueblo; en la realidad política y a pesar de que en la Ley Fundamental se proclame la devoción a la democracia representativa parlamentaria, se han convertido más bien en centros en los que los diputados bajo la coacción del Partido posible en las más variadas formas, incluso algunas nada violen-

tas llegan a sentirse en un laberinto de compromisos, que se reflejan luego de modo decisivo en sus discursos y votaciones, de suerte que su efectivo papel se reduce al de unos delegados de partido, asistentes a los plenos parlamentarios para obtener en ellos la sanción de acuerdos adoptados fuera de allí. Esta radical modificación de la estructura del Parlamento actual es una consecuencia del hecho que en el transcurso del siglo pasado haya ido sustituyendo paulatinamente a la clásica democracia representativo-parlamentaria el moderno Estado de partidos, asentado en la democracia masiva. En él desempeñan los partidos la función de unidades protagonistas de la acción política, encargadas de organizar y reunir en grupos capaces de acción política a los millones de ciudadanos activos que hayan alcanzado la mayoría de edad política. Únicamente con su concurso puede el pueblo desorganizado, o sea la masa de los ciudadanos activos, comparecer en el terreno político como una unidad de actuación efectiva. Consecuente con este democrático Estado de partidos, el Parlamento tiene que perder cada vez más el que fuera su peculiar carácter representativo, al paso que aumenta el número de los diputados incapaces de mantenerse a la altura de la tradicional exigencia moral, de tomar libremente sus decisiones, y en los asuntos de primera importancia, adoptar, en las sesiones plenarias del Parlamento, actitudes discrepantes respecto de los partidos y de las fracciones. Semejante evolución parlamentaria como secuela del democrático Estado de partidos radicalmente igualitario ha desembocado en la actual situación, en la que los partidos políticos, y no, como antes, los diputados, en su calidad de personas representativas, dominan el Parlamento y pasan a ser la clave del proceso legislativo<sup>3</sup>.

En otro lugar el mismo autor dice que “como consecuencia de este cambio de estructura de la realidad política, la persona del diputado, que decidía por su cuenta y obraba por iniciativa propia, creyendo representar a todo el pueblo, ha sido sustituida por el partido y la fracción política, que decide la actividad del diputado, sus discursos y votaciones, al menos en los plenos. Nos es de extrañar, pues, que hoy día en las democracias de partidos hayan desaparecido de los Parlamentos los diputados independientes. Ahora se elige al diputado, no en mérito a su propia personalidad, sino por pertenecer a un determinado partido político. La personalidad política ya no es aquella que se presenta libremente a las elec-

<sup>3</sup> Leibholz, Gerhard: *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971, pag. 26.

ciones y que en el siglo XIX era el exponente de la aristocracia intelectual de la nación, sino que es fundamentalmente el 'exponente de un partido político'...<sup>4</sup>.

Con estas citas queda esbozada la problemática que queremos abordar y analizar. Pero sigamos evolucionando en el excursus preliminar.

En las constituciones más modernas los partidos políticos son instrumentos para la participación política. El partido político no es un fin en sí mismo sino un medio. La constitución española en su art. 6º dice que los partidos políticos concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. La Ley Fundamental de Bonn (República Federal Alemana) en su art. 21º dice que los partidos cooperarán en la formación de la voluntad política del pueblo, y la italiana habla de concurrir con método democrático a determinar la política nacional (art. 49). En ningún momento los partidos remplazan a los gobernados en su función de partícipes y jueces de la acción pública. Los partidos políticos son cauce esencial en el sistema constitucional, pero así y todo, en la democracia la única realidad sustantiva es la de los individuos, y no la de las organizaciones destinadas a servirles. Los que tienen derecho a participar son los ciudadanos y no los partidos, que solo concurren, cooperan, y son instrumento de participación.

Según Mario Justo Lopez, que coincide con destacados autores nacionales y extranjeros, las funciones de los partidos políticos pueden resumirse en las siguientes: 1) Encauzar la caótica voluntad popular; 2) Educar al ciudadano para la responsabilidad política; 3) Servir de eslabón entre el gobierno y la opinión pública; 4) Seleccionar a la élite que debe dirigir los destinos de la nación; 5) Proyectar la política de gobierno y controlar su ejecución. Sintetizando se podría decir, con el autor mencionado, que las funciones de los partidos políticos son electorales y gubernamentales. De las señaladas la primera y la segunda se ejercen principalmente con relación a los electores y la tercera y cuarta principalmente con los elegidos. Sólo la última es propiamente gubernamental. Por lo tanto, es función de los partidos políticos, la política propiamente dicha en sus aspectos más dinámicos: la inserción del movimiento en el orden, la creación de nuevas realidades, el proyecto y la propuesta de empresas

<sup>4</sup> *Idem.*, pag. 67.

<sup>5</sup> Lopez, Mario Justo: *Partidos políticos. Teoría general y Régimen legal*, Depalma, 4ª ed., Buenos Aires, 1983, pag. 39 y sgs.

a realizar, la integración de voluntades dispersas y la dirección y conducción en la lucha y en la construcción<sup>5</sup>. Con lenguaje sistémico, su función consiste en recoger las demandas de los múltiples intereses parciales que se agitan en el seno de la sociedad global y ajustarlos a las necesidades y al bienestar nacionales<sup>6</sup>.

Siendo (entonces) los partidos políticos el motor de la vida política, tanto en el interior como en el exterior de los organismos gubernamentales, corresponde analizar la relación de los mismos con los sistemas electorales, pues la confluencia de ambos sistemas (el electoral y el de partidos), hace a la representatividad y, consecuentemente, a la democracia.

Dando por sentada la necesidad de un sistema pluripartidista en cualquier sociedad que pretenda ser democrática, surge la cuestión del sistema bipartidista o multipartidista. Es esta una cuestión que abre aún más el panorama de nuestras reflexiones.

Para distinguirlo del multipartidista, Sartori dice que un sistema bipartidista puede ser definido de acuerdo con tres rasgos característicos: 1) Con el correr del tiempo, dos partidos aventajan reiterada y vastamente a todos los demás, de modo tal que, 2) cada uno de ellos queda en posición de competir en pos de la mayoría absoluta de las bancas, lo que le permite esperar responsablemente alcanzar una alternancia en el poder; 3) y cada uno de ellos gobierna, cuando asume el gobierno por sí solo<sup>7</sup>.

El número de partidos tiene relación directa con el sistema electoral. Sobre este punto importantes autores en las últimas décadas e incluso en los últimos años han discurrido y ensayado conclusiones, intentando obtener más luz en un tema no siempre lo suficientemente claro. Maurice Duverger ha realizado un profundo estudio cuyas conclusiones fueron luego objeto a su vez de nuevos estudios de otros especialistas. Las llamadas tres leyes sociológicas de Duverger, él mismo las sintetiza de la siguiente manera: 1ª) La representación proporcional tiende a conducir a la formación de muchos partidos independientes... 2ª) El sistema de escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a conducir a la formación de muchos partidos aliados entre sí... 3ª) El escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende a producir un sistema bipartidista...<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> *Idem.*, pag. 157.

<sup>7</sup> Duverger, Maurice - Sartori, Giovanni: *Los sistemas electorales*, CAPEL, Costa Rica, 1988, pag. 67.

<sup>8</sup> *Idem.*, pag. 12. También: Duverger, Maurice: *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

Con referencia al escrutinio mayoritario a una sola vuelta, la conclusión es correcta. El bipartidismo no existe donde este modo de escrutinio no se utiliza. Existe muy consolidado en Gran Bretaña y Estados Unidos donde no han conocido otro sistema electoral. En Gran Bretaña la multiplicidad de las candidaturas conduce cada vez a la elección de un candidato que tiene más oponentes que partidarios. Los primeros se encuentran naturalmente obligados a reagruparse para vencer, caso contrario desaparecen. No obstante los votos se polarizan sobre los dos candidatos que tienen más oportunidades de dominar el debate, siendo la actitud de los electores en principio negativa, eliminando al candidato que no desean, votando por el adversario que tiene más oportunidades de derrotarlo. Pero este último no debe desanimarlos. De esta manera las diferentes tendencias se agrupan o reagrupan en provecho de partidos o candidatos moderados. El escrutinio mayoritario a una vuelta dificulta el desarrollo de terceros partidos. En Estados Unidos demócratas y republicanos constituyen los dos polos de la vida política y varias tentativas para romper esa dualidad han fracasado. En Gran Bretaña la casi desaparición del partido liberal ha sido acelerada por el sistema electoral. Pero ello no significa que no existan allí pequeños partidos extremistas. La opinión pública está suficientemente diversificada, pero en el momento de la elección, el bipartidismo se manifiesta por un casi completo monopolio (duopolio) de conservadores y laboristas. Esta regla no tolera excepciones. Si en Canadá el escrutinio a una vuelta no impide la presencia de cuatro partidos en el plano federal, el bipartidismo es la regla en cada una de las provincias. Lo mismo sucedía en Dinamarca antes de la adopción de la representación proporcional.

La influencia de la representación proporcional sobre el número de partidos es más difícil de determinar. En principio, la multiplicación de los partidos representados podría ser infinita, ya que cada tendencia puede esperar una mínima representación. Este principio es conformado por muchos resultados electorales, aunque también es cierto que el fenómeno no es general. Extremando el análisis en profundidad Duverger matiza la presente hipótesis, afirmando que la representación proporcional produce dos efectos esenciales: en primer lugar, mantiene una multiplicidad existente. En segundo, favorece la división de los partidos existentes, muy difícil en un régimen mayoritario a una vuelta. Se puede concluir entonces que, sin tener un efecto atomizador, la representación proporcional tiene sin embargo tendencia a favorecer la aparición de peque-

ños partidos e incluso de grupúsculos cuyo peso político a nivel parlamentario no corresponde a su potencia real.

En cuanto al escrutinio mayoritario a dos vueltas fue reformulada la correspondiente ley en el sentido que ...tiende a producir multipartidismo, atemperado por alianzas. Se trataría entonces de un sistema de partidos múltiples, pero flexibles y dependientes.

En su importante estudio, Douglas W. Rae<sup>9</sup>, matiza las conclusiones precedentes en la medida en que hace intervenir el tamaño de los partidos en presencia. Constata que desde el punto de vista de las relaciones entre grandes y pequeños partidos, las fórmulas mayoritarias tienden, más que la representación proporcional, a mantener el *status quo* cuando se trata de partidos con suficiente raigambre.

De todos modos, y desde el punto de vista del sistema de partidos, se puede considerar que los modos de escrutinio son sólo uno de los elementos de dicho sistema. Los partidos políticos reaccionan contra los modos de escrutinio porque los partidos quieren continuar siendo lo que son o porque la presión social es tal que los obliga a modificarse.

Digamos aquí que a partir de la formulación de las mencionadas leyes (o regularidades tendenciales), de Duverger, muchos autores han reflexionado sobre las consecuencias que los sistemas electorales producen sobre los partidos políticos, entre los que cabe mencionar como sobresalientes al ya mencionado Douglas W. Rae, a William Riker, a Giovanni Sartori, a Dieter Nohlen.

El enfoque metodológico de Rae es diferente al de Duverger. Este tiene en mente leyes causales (aunque hable de tendencias). Rae jamás emplea la palabra *causa* (salvo para rebatirla) y habla muy deliberadamente de proposiciones que hacen valer a su vez una amplia gama de vínculos. Riker, que sí parte de Duverger, intenta un mejoramiento de sus premisas y propone una nueva formulación de las mismas. A su vez también Sartori propone sobre estos esquemas sus reglas, hipótesis y su propia formulación de leyes<sup>10</sup>. En cuanto a Nohlen, remarca que no se debe exagerar el factor sistema electoral ni ignorar la multiplicidad de factores económicos, sociales y políticos que generan fragmentación política e

<sup>9</sup> Rae, Douglas W.: *The political consequences of electoral laws*, Yale University Press, New Haven, 1971.

<sup>10</sup> Duverger - Sartori: *Ob. cit.*

<sup>11</sup> Nohlen, Dieter: *La reforma electoral en América Latina. Seis contribuciones al debate*, CAPEL, Costa Rica, 1987, pag. 60.

inestabilidad. A su modo de ver, los sistemas electorales tienen importancia, pero la determinación de su significado sólo es posible tomando en cuenta espacio y tiempo<sup>11</sup>.

En estas consideraciones es necesario indagar asimismo sobre las posibles correlaciones entre la naturaleza de los sistemas de partidos y la de los sistemas políticos. Si la respuesta es afirmativa, la acción de los sistemas electorales sobre los sistemas políticos es manifiesta. Podemos analizar partiendo del multipartidismo y del bipartidismo.

En el sistema multipartidista la ausencia de partido mayoritario es, de entrada, un elemento de inestabilidad gubernamental porque las coaliciones son, por principio, más difíciles de mantener que la unidad de un partido rígido y disciplinado. Si el multipartidismo es inestable, la acción sobre el sistema electoral es un remedio insuficiente. Pero, por otra parte, el multipartidismo no desemboca siempre en inestabilidad gubernamental (Suiza, monarquías escandinavas, Países Bajos). En cada caso debe tenerse presente el aspecto consensual o conflictivo de las sociedades antes de formular conclusiones. En las primeras el multipartidismo no puede deteriorar el consenso. En las segundas, por el contrario, es evidente que la representación proporcional es un factor directo de agravación.

En el caso del bipartidismo, la intervención del sistema electoral es mucho más fácil de descubrir cuando consigue alcanzar el *two-party-system*. Este sistema se da con los siguientes cuatro elementos: el monopolio electoral de dos partidos políticos; la fuerte estructura de estos partidos; su acuerdo sobre las reglas del juego político; y su alternancia en el poder. Es posible decir que el *two-party-system* determina verdaderamente la naturaleza del sistema político: no se trata de un régimen de separación de poderes, conforme a los principios elaborados por Montesquieu sino más exactamente del gobierno de un partido bajo el control del otro partido y bajo el arbitraje del pueblo.

No se debe sobreestimar la influencia del sistema electoral sobre el sistema político. Hay muchos otros elementos (culturales, sociales, económicos, constitucionales, etc.), que actúan sobre el mismo. El sistema electoral no es un elemento del juego político del que se pueda disponer a gusto como de una pieza de engranaje. Ambos sistemas deberían ser uno. En realidad, el subsistema electoral debería encajar perfectamente en el sistema político a manera de engarce, que complementa en su existencia y sentido a ambos. Pero esta relación es un camino de dos sentidos: el sistema político (contexto global) queda conformado con el

electoral, al mismo tiempo que este determina a aquel.

En esta problemática hay otra cuestión que es esencial tratar brevemente, para adentrarnos mas aún en el tema electoral: es la referente al llamado voto bloqueado y su relación con la clásica prohibición del mandato imperativo, ya mencionado anteriormente.

En nuestro sistema constitucional el voto de los ciudadanos electores es libre, en el sentido que ninguna disposición legal ni circunstancia fáctica debe, ni directa ni indirectamente, impedir ni alterar ese libre ejercicio del voto, que es una de las principales y sobresalientes características del régimen democrático. Pero, sentado ello, ocurre que en nuestro sistema vigente son los partidos los que eligen a los candidatos que, incorporados a una lista, serán luego a su vez elegidos por los ciudadanos según el orden de dicha lista. Al ciudadano-elector no le queda así mas remedio que ratificar pasiva e incondicionalmente alguna de las listas. Esto es, en esencia, el llamado voto bloqueado, expresión por demás gráfica de la realidad mencionada. De esta manera hay muy poca elección por los ciudadanos de sus representantes. En cuanto a la libertad, ella se encuentra muy restringida y predeterminada. Lo que se produce en la práctica, con el voto bloqueado, es la designación de los futuros representantes por los partidos, seguida de la ratificación de estos últimos por los electores. De esta manera no hay, por parte del pueblo, verdadera elección ni esta recae sobre los candidatos.

De todo lo mencionado deriva otro hecho importante que es, en nuestro sistema constitucional, la prohibición del mandato imperativo, que proviene en nuestro caso del Acuerdo de San Nicolás. Esta prohibición está recogida expresamente en muchas constituciones modernas: en la española (art. 67.2.), italiana (art. 67), alemana (art. 38.1.), francesa (art. 27), holandesa (art. 96), etc. El mandato imperativo confiere al mandatario la representación del grupo o distrito que lo designa y lo sujeta con todas sus consecuencias, a las instrucciones de su particular mandante. En pugna con el mandato imperativo, de raigambre medieval, nació la concepción del mandato representativo (llamado también libre), según la cual el mandatario no representa fragmentariamente a grupos o distritos aislados, sino a la nación entera y por lo tanto no está ligado en ninguna medida a instrucciones de los grupos o distritos que los han designado. De esta concepción resulta la independencia del diputado, con la consiguiente irresponsabilidad jurídica y con el carácter irrevocable de la designación.

Siendo entonces en nuestro sistema constitucional prohibido este tipo de mandato, no se concibe que el mismo sea aceptado en relación a los partidos políticos. Si, como queda dicho, el voto bloqueado determina que el sujeto votado sea el partido político (a través de la lista por él confeccionada) y no los concretos candidatos, resulta lógico que estos candidatos se sujeten a las directivas e instrucciones de los partidos, quebrando así la prohibición comentada. Si se acepta que el mandato del elector lo recibe el partido, es consecuencia obligada que el candidato o representante parlamentario se sujete en todo a la voluntad de este, que es el que recibiría la confianza popular, con lo que se abriría lícitamente paso el mandato imperativo, pero al precio de sacrificar su prohibición constitucional.

Esto trae sus consecuencias en los casos de diputados que cambian de grupo parlamentario durante su mandato, olvidando la lista del partido en que fueron elegidos, y correlativamente, la exigencia proveniente de las autoridades partidarias dirigida al diputado para que, vuelva a sus orígenes o renuncie a su escaño.

En nuestro sistema político es una realidad que, como consecuencia de la aparición del moderno Estado parlamentario de partidos (téngase presente la cita de Leibholz, al comienzo del capítulo), el elector vota por el partido político y que las condiciones personales de los candidatos cuentan poco al respecto, fundamentalmente porque no se los conoce. Parece que hasta ahora predominaba la confianza en el partido o, mejor, en sus dirigentes. La antigua idea de Sieyès sobre la relación inmediata entre representantes y representados, sin cuerpos intermedios entre los mismos, resulta en abierta contradicción con la presencia de los partidos políticos. Los ciudadanos votan a sus representantes básicamente en función del partido al que pertenecen y esperan de los mismos que se adecuen y cumplan el programa con que el partido se ha presentado ante el electorado. El hecho que muchas veces no llegue a ser así, ha abierto la puerta a un sinnúmero de cuestionamientos de las instituciones y principios mencionados.

En este punto surge, como al pasar, una pregunta: ¿qué es preferible, tener partidos fuertes y ciudadanos débiles, o partidos débiles y ciudadanos fuertes? ¿Cuál de las dos variantes contribuye más y mejor al funcionamiento de la democracia? Una tendencia muy común es la de buscar mixturas entre ambas a fin de obtener un resultado equilibrado y eficaz.

Un voto más abierto, es decir, la posibilidad para el ciudadano de ma-

yores opciones, ya se a través de la alteración de las listas, sea con la inclusión de otros nombres, sea con la prescindencia de partidos, votando candidatos extrapartidarios independientes, viene a dar un mínimo cumplimiento a la satisfacción de las inquietudes antes mencionadas. No se trata sólo de proporcionar una mayor sustantividad a la posición que ocupa el representante popular, sino ante todo de hacer efectivo el funcionamiento democrático de los partidos. Cualquier variante del voto más abierto además permite que las tendencias internas en los partidos o incluso fuera de ellos, sean respaldadas por el electorado, enriqueciendo de tal manera la vida política. De lo contrario se puede correr el riesgo que las tendencias minoritarias dentro y fuera de los partidos se vean sofocadas por las mayorías monopolizadas antidemocráticamente por un grupo de dirigentes. Si, según se ha dicho, la democracia consiste en la protección de las minorías, el voto abierto del ciudadano contribuye a tal fin. Todo lo dicho puede debilitar a los partidos, pero no puede olvidarse que todo sistema constitucional democrático se basa en un mínimo de división de poder. Por otro lado, cualquiera de las variantes del voto abierto, constituyen un importante factor legitimante del Estado democrático de partidos.

Asimismo, este tipo de voto contribuye a la educación política de los ciudadanos, por cuanto se les transfiere una mayor responsabilidad en la cosa pública, superando la frecuente apatía y estimulando la participación, especialmente si conocen y tienen trato con alguno de los elegidos.

Por último, cabe hacer una reflexión sobre nuestra Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Nº 23.298). En el art. 2º dice: Los partidos son instrumentos necesarios para la formación y la realización de la política nacional y les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos.

La exclusividad en la nominación de candidatos para cargos públicos electivos, consideramos, debería reverse. Si bien el mismo artículo continúa diciendo que las candidaturas de ciudadanos no afiliados podrán ser presentadas por los partidos siempre que tal posibilidad esté admitida en sus cartas orgánicas, siguen siendo los partidos verdaderos intermediarios y sólo a través de ellos es posible la postulación de candidatos. Los partidos políticos son instrumentos imprescindibles en un régimen democrático que sin ellos no sería tal. Recuérdese sus importantes funciones, que ya fueran mencionadas. Pero, sentado ello, consideramos que solo cooperan o concurren a la formación de la voluntad popular. Son un instru-

mento en manos de los ciudadanos, que a través de ellos participan en la vida pública. Pero no debe sobreestimarse su función en el sentido de eliminar *a priori* cualquier otro posible cauce que, junto con ellos, enriquezca y mejore esa participación y en definitiva fortalezca la legitimidad del sistema. Algunas candidaturas independientes, especialmente para diputados, podrían enriquecer grandemente la labor de esa Cámara.

#### Sistemas electorales comparados

Deseamos fortalecer la representatividad de los representantes, que son los que con su existencia y accionar hacen a la esencia de la democracia. Pretendemos que la relación representante-representado sea más directa o, en última instancia, más posible. El ciudadano debe tener la sensación clara y permanente, que su voz y sus intereses se hacen oír en el recinto del Congreso. Consecuentemente, nos interesan en principio todos los sistemas que fortalecen esa representatividad.

Al respecto dice Nohlen que básicamente existen dos tipos de sistema electoral: el sistema mayoritario y el sistema proporcional. El criterio que define a que tipo básico pertenece tal o cual sistema electoral, no es un criterio técnico aislado, por ejemplo la regla decisoria, sino que, fundamentalmente, es el concepto de representación al que se aspira. El objetivo de representación del sistema mayoritario es la formación de mayorías; fomentándose la desproporcionalidad de votos y escaños se persigue o se logra la formación de una mayoría por un partido o una coalición de partidos. El objetivo de representación del sistema proporcional es establecer una relación con el mas alto grado de proporcionalidad posible entre votos y escaños y, con ello, el reflejo casi exacto del electorado en el Parlamento<sup>12</sup>. Y en otro lugar afirma que lo que se discute al hablar de sistemas electorales, es la cuestión relacionada con la representación política, el principio que la definirá y las 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 los partidos y sobre los sistemas políticos<sup>13</sup>.

Esta triple problemática, a la que ya se aludiera en alguno de los párrafos anteriores, constituye el eje alrededor del cual gira toda esta in-

<sup>12</sup> *Idem.*, pag. 50.

dagación y sobre él se volverá en la última parte de este estudio.

Las teorías sobre los sistemas electorales esencialmente giraron alrededor de la idea de la fidelidad de la representación. Si el sistema electoral permite a los gobernantes ser una imagen fiel de los gobernados, puede afirmarse la naturaleza profundamente democrática del régimen. Los sistemas electorales, por su influencia, son susceptibles de modificar el funcionamiento de las instituciones políticas, favoreciendo tal o cual categoría social, tal o cual matiz de opinión, tal o cual forma de gobierno. Pero, como ya se ha dicho, la elección no tiene como única función encontrar la representación una vez, en un momento (el de la emisión del voto), y luego cristalizada en el tiempo, sino que la representación debe ser entendida en forma dinámica, debiendo ser en cada momento, a través de la acción, reflejo fiel de los representados, facilitando la relación de poder entre gobernantes y gobernados y permitiendo la comunicación entre los autores de la decisión política y aquellos a los que se aplica.

Hemos insistido mucho, hasta ahora, sobre el concepto e idea de representación, por considerarla fundamento del régimen democrático. Directa o indirectamente, explícita o implícitamente, hemos deslizado críticas a nuestra forma argentina de vivir y realizar la democracia. La representación, en el sentido en que la concebimos en el título I es, en la Argentina de hoy, el tema prioritario, alrededor del cual debe girar toda consideración. Nuestro sistema electoral (no sólo una ley, sino el conjunto de leyes que lo constituyen) es, desde el punto de vista de la representatividad, defectuoso. Veamos qué alternativas se nos presentan en la legislación comparada y cómo en los distintos ordenamientos el ciudadano-elector accede, desde su *status* de tal, a una mayor ingerencia en la designación y control de los diputados y, a través de ello, en la cosa pública.

Que la facultad del elector de personalizar su voto no es algo de menor importancia, sino consecuencia de los postulados del Estado constitucional democrático, lo demuestra el hecho de su reconocimiento con mayor o menor amplitud en los sistemas electorales de representación proporcional con escrutinio de lista. Quizá como un medio de equilibrar el fortalecimiento que estos proporcionan a los partidos políticos y reflejar la prohibición del mandato imperativo, son mayoría aplastante los Estados europeos que, disponiendo de tales procedimientos legales proporcionales, admiten la personalización del voto a través de distintas fórmulas. En los países con sistema mayoritario no se plantea el problema. To-

do lo que aquí se habrá de mencionar en este sentido no importa por el grado de amplitud del voto personalizado, sino por el propio hecho de su reconocimiento. La intención es familiarizar al cuerpo electoral con los distintos procedimientos en la legislación comparada, para poder desde allí avanzar hacia cotas más altas de efectividad, en la aplicación de los principios aplicados en Estados con sistemas electorales más probados y estables.

Pero aún así, debemos guardarnos de la tentación de copiar sencillamente tal o cual variante, que pueda parecer más atractiva por su ingeniosidad o posibilidades de aplicación. Cada país tiene sus propias características políticas, históricas y sociales y debe por ende encontrar su propio sistema, sin perjuicio de enrolarse en alguna de las grandes líneas ya trazadas.

Como dice Nohlen, los elementos configuradores aislados de un sistema electoral tienen mucha importancia. A través de la agregación, el cambio o la variación de un elemento, se puede conseguir un efecto tal que el sistema electoral se transforme y, de basarse en un modelo determinado de presentación, pase a basarse en otro. Los elementos configuradores, sin embargo, no determinan de modo directo la cuestión de la ordenación de un sistema electoral sino, únicamente, sus efectos. Aquí es donde reside la variación en la valoración de los elementos configuradores<sup>14</sup>. A continuación realizaremos un repaso de estos elementos, siguiendo las pautas del autor mencionado.

a) La circunscripción electoral: es aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral. Las circunscripciones pueden ser uninominales o plurinominales. Estas últimas pueden tener muchas formas, con sólo variar el número de diputados que se ha de elegir en cada una de ellas (bi, tri, tetra, pentanominales). Los diversos tipos de circunscripciones son compatibles en principio con todos los sistemas de la elección mayoritarias y la proporcional. La circunscripción electoral no tiene por que ser necesariamente el elemento determinante en los efectos de un sistema electoral. Lo que sí puede implicar una alteración en el sistema electoral es el tamaño de las circunscripciones, pues cuanto ma-

<sup>14</sup> Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pag.105. También: Cotteret, J.M.- Emeri, C.: *Los sistemas electorales*, Ed. Oikos-Tau, Barcelona, 1973.

yor es la circunscripción, mayor es la proporcionalidad.

Para determinar los efectos de un sistema electoral sobre la representación política, lo más importante es saber si subyace una clave de representación en la división del territorio electoral en circunscripciones electorales. Lo que debe haber en todas las circunscripciones es una misma relación entre el número de electores y los escaños, con el fin de evitar intenciones manipuladoras en la geometría electoral.

b) Formas de la candidatura: la decisión del elector se puede estructurar en formas distintas de la candidatura, entre las cuales se cuenta en principio, como opuestas, la candidatura personal y la de lista. En la candidatura personal únicamente cuentan para el reparto de escaños los votos que un candidato haya obtenido y que se hayan emitido expresamente a su nombre. En cambio, en cualquier forma de lista, lo decisivo al convertir votos en escaños, es la suma de los votos de diversos candidatos y la transferencia de los votos de uno o varios candidatos a otro, o bien el número de votos conseguidos por el conjunto de candidatos. Las modalidades concretas dependen de la forma de la lista. Lo característico es, que es a la lista a la que en principio se adjudican los escaños, que sólo en segundo lugar se distribuyen entre los candidatos que comprende. Entre las formas de lista se puede distinguir:

1) Lista cerrada y bloqueada: el elector únicamente puede votar por la lista como se le presenta. Los escaños que corresponden a la lista se han de distribuir a los candidatos en el orden en que estos aparecen.

2) Lista cerrada y no bloqueada: el orden de los candidatos que se presentan es variable. El elector puede votar por la lista como se le presenta o puede reordenar a los candidatos, ya sea poniendo un número delante de sus nombres, sea utilizando votos nominales o preferenciales. También es posible tachar nombres de candidatos.

3) Lista abierta: No solamente es variable el orden de sucesión de los candidatos de una lista, sino que el elector puede combinar en un orden nuevo a candidatos de listas distintas o, incluso, introducir nombres nuevos.

c) Procedimientos de votación: entre ellos pueden distinguirse los siguientes:

1) Voto único: el elector sólo emite un voto, con independencia del número de diputados que se haya de elegir en la circunscripción. El voto único suele ir acompañado de la circunscripción uninominal o, en caso de haber circunscripción plurinominal, de la lista cerrada y bloqueada. El elector vota en tales casos por un solo candidato o por una lista de candidatos.

2) **Voto múltiple:** el elector tiene la posibilidad de emitir tantos votos como diputados se han de elegir en la circunscripción. No puede sin embargo, dar más que un voto a cada candidato.

3) **Voto limitado:** el elector no dispone de tantos votos como escaños corresponden a una circunscripción. Así, por ejemplo, en circunscripciones con tres escaños, el elector dispone de dos votos, en circunscripciones con cuatro escaños de tres votos.

4) **Voto preferencial:** el elector puede establecer su propio orden en el que le gustaría ver elegidos a los candidatos. Normalmente esto se consigue poniendo un número antes de cada nombre.

5) **Voto acumulativo:** es una especie de voto múltiple. El elector tiene la posibilidad de dar varios votos a un solo candidato. La intención original del voto acumulativo es la protección de las minorías.

6) **Voto alternativo (o eventual):** el elector señala con él a qué candidato elegiría en el caso de que su primer candidato no consiga alcanzar el número necesario de votos. Por otra parte, este voto también permite transferir los votos sobrantes de un candidato ya elegido a las segundas y terceras preferencias. Esta forma de votación es característica del sistema del *single transferable vote*.

7) **Panachage:** Este método aumenta las posibilidades de influencia del elector, pues le permite tachar candidatos de una lista y sustituirlos por otros. Se trata aquí de listas abiertas. El elector puede dar tantos votos a candidatos de listas distintas, como escaños hay disponibles en la circunscripción electoral. En la práctica, esto significa que el elector puede constituir sus propias listas y componer su representación como si fuera un equipo de fútbol.

d) El sistema del voto doble y la división del voto: el sistema del voto doble que se implantó en 1953 para las elecciones al *Bundestag* alemán, consiste en la unión entre el voto personal y el de lista que, al tratarse del voto único, implicaba, en realidad, dos decisiones electorales: la decisión por un candidato y por una lista. Además del hecho que el elector tiene dos votos, la característica especial del sistema del voto doble es la posibilidad de dar el voto primero a un candidato que no pertenece a la lista del partido a la que se elige con el segundo voto.

En cuanto al voto dividido, se ha tomado de los estudios y la práctica electorales norteamericanos y designa un comportamiento electoral diferenciado del elector en las elecciones de distintos órganos ejecutivos y legislativos concentrados en una sola fecha electoral y realizada por

medio de una sola papeleta. El elector cambia su preferencia de partido en una, varias o todas las decisiones electorales, que puede tomar en una papeleta electoral siendo las unas independientes de las otras.

e) Reglas para la atribución de escaños: la transformación de los votos en escaños parte siempre de un recuento y valoración previa de los votos. Las pautas de decisión más simples para la atribución de votos a los ciudadanos son la mayoría relativa y la absoluta. Según estas, resulta elegido el candidato que ha conseguido la mayor cantidad de votos válidos o, el que ha conseguido más de la mitad de dichos votos.

Frente al criterio para el reparto de escaños, se encuentra la atribución de escaños en función de las proporciones entre las cantidades de votos. Para ello existen diversos métodos de cómputo, entre cuya multiplicidad se distinguen, en primer lugar, dos tipos fundamentales sobre los cuales se organiza después una serie de métodos: se trata del procedimiento del divisor, y del cociente electoral. Entre sí se distinguen fundamentalmente por el resultado que obtienen. El procedimiento del cociente electoral, en la mayoría de sus formas y por lo general, no conduce a un reparto completo de los escaños y suele quedar un resto de ellos que hay que atribuir posteriormente en un segundo o tercer reparto, mediante otro cálculo. Por el contrario los procedimientos del divisor consiguen siempre un reparto completo de todos los escaños que se han de atribuir.

1) Los procedimientos del cociente electoral: estos parten del supuesto de que a cada cantidad concreta de votos (cociente electoral) corresponde un escaño. Para hallar este cociente se toma como dividendo la cantidad de votos emitidos válidos en la circunscripción electoral, mientras que el divisor, puede cambiar: o bien es igual a la cantidad de escaños que corresponden a la circunscripción (en cuyo caso el método de cálculo se conoce con el nombre de cociente electoral simple o método de Hare), o es igual al número de escaños que corresponde a la circunscripción aumentado en uno, dos, tres, etc. Al aumentar el divisor se producen cocientes más pequeños. Esto tiene como consecuencia el aumento del número de escaños que se puede atribuir por medio del procedimiento del cociente electoral y ello de modo continuado con el aumento del divisor. De esta manera se puede determinar la cantidad de escaños que habrá que repartir en segunda o tercera distribución. Dentro de estos procedimientos el más difundido es el de Hagenbach-Bischoff.

2) Entre los procedimientos del divisor se cuenta el d'Hondt. La serie de divisores de d'Hondt es la de los números naturales uno, dos, tres,

cuatro, etc. Esta serie y el método favorecen a los partidos mayores. Hay otros métodos y otras series de divisores: método Imperiali, método St. Lague, método St. Lague modificado, método danés, método Huntington. Estos métodos con sus series distintas de divisores tienen resultados diferentes en la distribución de escaños. A fin de delimitar recíprocamente las series de divisores en sus efectos es importante entenderlas como series matemáticas y estudiarlas con una perspectiva comparativa. Esto supone que lo decisivo para el resultado que pueda dar la serie no es la magnitud del primer divisor, sino la relación recíproca de los números que constituyen la serie. Hay otros procedimientos de cálculo electoral entre los cuales podemos mencionar el de Andrae, el ya mencionado Hare y el de Droop. Estos son parte componente del sistema de cálculo y cómputo, conocido con el nombre de *single transferable vote* (voto único transferible), usado en Irlanda.

f) Barrera legal: si se limita el derecho de los partidos a la asignación de escaños, no por medio de factores inherentes al sistema electoral, sino por medio de la determinación de condiciones especiales, se habla de una barrera legal. Barrera legal es la que preve en nuestro ordenamiento la Ley 22.838 (Sistema electoral nacional) al establecer en su art. 4º que no participarán en la asignación de cargos las listas que no logren un mínimo del (3%) tres por ciento del padrón electoral del distrito.

g) El sesgo, a tener también en cuenta, supone que un partido puede verse beneficiado con relación a otro, debido a factores que no son inherentes al sistema electoral, pero que se ven reflejados por este. El sesgo hace referencia a las ventajas obtenidas por un partido debido al sistema electoral utilizado y a las condiciones que este impone. La relación entre votos y escaños obtenidos por un partido con un sistema, puede variar si se introduce otro.

Hasta aquí hemos considerado los denominados elementos configuradores aislados. Veamos ahora como se realizan los intentos de personalización del voto (expresión criticada por algunos) en distintos países y, en primer lugar, en los sistemas electorales de representación proporcional con escrutinio de lista.

En la República Federal Alemana el elector dispone de dos votos: el de la lista a nivel del *land* y el directo en distritos uninominales. No existe una separación entre ambos, ya que los escaños obtenidos por candidatos singulares de un partido en uno de estos distritos se imputan o se deducen de los alcanzados por el mismo mediante el sistema de lista. Con

ello se aumenta la representatividad de los elegidos, pues son proclamados electos proferentemente los candidatos que han recibido el respaldo directo de los electores.

En Italia cada elector dispone de tres o cuatro votos de preferencia, según el tamaño de su distrito electoral, adjudicándose los escaños de cada lista los candidatos de la misma que más preferencias hayan alcanzado.

En Bélgica también se reconoce el voto de preferencia, y es necesario alcanzar con este tipo de voto el cociente electoral de lista para que el candidato que lo recibe pueda ser declarado electo, aplicándose de la otra manera el orden de la lista.

En Austria, donde no figuran los nombres de los candidatos en las papeletas, se requiere que el elector inscriba expresamente el nombre del candidato al que desea otorgar una preferencia.

En Luxemburgo el elector puede votar por una lista de partido, pero puede también votar alternativamente por varios candidatos de listas distintas (*panachage*). Si un elector vota por una lista de partido y esta contiene tantos candidatos como diputados se han de elegir en la circunscripción, la totalidad de los votos del elector corresponde a la lista en cuestión. Si en una lista hay menos candidatos que diputados a elegir en la circunscripción, el elector puede, además de votar a esa lista, otorgar más votos a candidatos de la misma lista o de otra, hasta que haya agotado el número de votos de que dispone. Puede otorgar hasta dos votos a un solo candidato. Si el elector no vota por ninguna lista, puede emitir sus votos bajo la forma de votos preferenciales entre candidatos de todas las listas que compiten. Los votos emitidos a favor de candidatos particulares se computan a favor de la lista a la que pertenece.

En Holanda el elector dispone también de un voto de preferencia con el que puede situar a la cabeza de la lista al candidato de la misma que prefiera. Los que de esta forma alcancen el cociente electoral de lista son proclamados electos de modo preferente. Sus votos preferenciales sobrantes son transferidos a los candidatos por su orden de aparición en la lista, excepto en el caso de que algunos de estos hayan alcanzado la mitad del cociente electoral mencionado, en cuyo caso tienen prioridad al respecto, lo que favorece doblemente la representatividad.

En Dinamarca se utiliza un complicado sistema de presentación de candidatos en el que se trata de compatibilizar la estrecha vinculación que se da en la elección mayoritaria entre el elector y el candidato y, al mismo tiempo, la posibilidad para el elector de selección entre los candi-

datos presentados por un partido. El elector puede dar su voto a un partido o a un candidato, como voto preferencial. Existen tres tipos distintos de listas, que ofrecen diversas posibilidades al elector en cuanto a la influencia que pueda ejercer en la selección de los candidatos. De signo parecido es el procedimiento empleado en Suecia.

En Finlandia también se concede grandes posibilidades al elector, hasta el punto que el mismo vota por un candidato concreto, si bien el voto se cuenta para calcular previamente el número de escaños que deben corresponder al partido o lista a que este pertenece.

En Suiza el elector tiene tantos votos como diputados hay que elegir en el distrito y está autorizado a ejercer su derecho de sufragio rellenando total o parcialmente la papeleta vacía con nombres de candidatos propuestos que se encuentren en cualquiera de las listas publicadas (*panachage*). También le está permitido tachar, cambiar o completar por escrito la papeleta electoral, pero no puede poner más de dos veces el nombre de un candidato en un sola papeleta. Si una papeleta contiene un número de votos válidos inferior al de miembros de la Asamblea Nacional que se han de elegir, los votos que faltan se entiende que son votos complementarios para aquellas listas cuyo símbolo o número de registro está impreso o escrito en la papeleta. Si esta contiene un número de nombres superior al de representantes que se han de elegir, se tachan los últimos nombres.

En el caso de Irlanda a través del *single transferable vote* se ha conciliado la proporcionalidad del voto entre partidos, con un alto grado de personalización del mismo entre los candidatos. Se trata de un sistema bastante perfeccionado que permite que los electores clasifiquen a los candidatos y expresen segundas preferencias para el caso de que la primera no consiga imponerse<sup>15</sup>.

El panorama en el sentido expuesto podría extenderse, pero no lo consideramos necesario. La posibilidad del elector de elegir candidatos, priorizando las cualidades personales de los mismos por sobre las listas de partidos, parece ser un requisito que en distintas latitudes ha sido aceptado como algo natural y saludable para la democracia.

En cuanto a los sistemas mayoritarios, dicha cuestión no parece ofre-

<sup>15</sup> Lakeman, E.: *How democracies vote: A study of majority and proportional electoral systems*, Babare Et Faber, London, 1970. Cadart, J.: *Les modes de scrutin des dix-huit pays libres de l'Europe Occidentale*, P.U.F., Paris, 1983. Santaolalla, Fernando: *Problemas Jurídico-políticos del voto bloqueado*, en Revista de Estudios Políticos, Nº 53, sept-oct. 1986, Madrid.

cer mayores dificultades. Se aplica en los Estados Unidos y se ha aplicado o se aplica en varios países europeos. Al crear una relación fluida entre los electores y su representante dentro de un espacio territorial relativamente limitado, se debilita el poder controlador y disciplinario del partido y del presidente, en cuanto la política auspiciada por estos entre en colisión con los intereses de los electores, a quienes en última instancia los representantes deben rendir cuenta de su gestión y de quienes ha de depender su reelección. El representante presta mayor atención a las expectativas de la gente de su circunscripción que a la presión de las autoridades partidarias. En este sistema la relación representante-representado se plantea más de acuerdo con la idea de representación y funcionan conforme a ella las nociones de representatividad y responsabilidad. También se puede esperar que mejore la calidad de los representantes.

El valor social individual y colectivo del sufragio se hace más patente en las vivencias de los electores y sus representantes que de esta manera ponen mayor empeño en satisfacer a su electorado, procurando mantenerse continuamente en comunicación con él.

Llegados hasta aquí corresponde hacer alguna mención del efecto o consecuencias que un determinado sistema electoral produce. Ya se ha mencionado con anterioridad, al hablar de los partidos políticos, las llamadas leyes sociológicas de Duverger. La mayoría de las aprehensiones y dudas que personas no interesadas en el éxito de ningún partido suelen manifestar, se basan precisamente en estas leyes enunciadas hace cuarenta años por el autor mencionado. Nohlen dice al respecto: Lo que en su tiempo fué formulado como leyes sociológicas (Duverger, 1951), ha quedado profundamente arraigado en el conocimiento de los que no son especialistas: el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales conduce a sistemas bipartidistas y la representación proporcional a sistemas pluripartidistas. Estas leyes, que como leyes de las ciencias sociales no son determinantes, científicamente son en varios sentidos erróneas o inadecuadas: 1) Son erróneas porque demasiados casos contradicen los efectos de leyes atribuidas a los tipos básicos de los sistemas electorales. Existen sistemas pluripartidistas con el sistema de mayoría relativa (Canadá, India) y sistemas bipartidarios con representación proporcional (Austria); 2) Como existen repetidas excepciones, las leyes están formuladas inadecuadamente, porque no se indica bajo qué condiciones deberían tener vigencia. Luego, los casos discordantes no fueron reconocidos, o bien no utilizados para afinar las leyes; 3) Las leyes son inadecua-

das porque no comparan un sistema electoral con otro, sino que comparan el sistema de mayoría relativa con un principio de representación, la representación proporcional. No obstante el principio puede expresarse de forma diversa en los sistemas electorales, que entonces pueden tener efectos muy distintos<sup>16</sup>.

Ante estas constataciones Nohlen concluye: No existe un enunciado científico sostenible de alto contenido informativo acerca de los efectos causados por los sistemas electorales, que pudieran desprenderse completamente desde las respectivas relaciones sociales y políticas. La homogeneidad o heterogeneidad social, étnica o religiosa de una sociedad es mucho más importante para la estructura de un sistema de partidos como para proceder simplemente en ciencias sociales de manera ahistórica. Este contexto es altamente relevante para la elección del sistema electoral. Esboza a continuación algunas líneas directrices: A mayor fragmentación social consolidada, es más posible la implantación de un sistema proporcional y también más posible el surgimiento de un sistema pluripartidista. Si verdaderamente predomina una fragmentación social, entonces probablemente tampoco un sistema de mayoría relativa conducirá a un sistema bipartidista. Cuanto mayor predominio de homogeneidad social, tanto más se optará por el sistema de mayoría relativa, pero también es más posible que surja, mediante sistemas electorales proporcionales, un sistema bipartidista, o bien un pluralismo de partidos limitados en sus cifras<sup>17</sup>.

Consecuentemente, no es posible hacer conclusiones anticipadas sobre los efectos de un sistema electoral, pues ellas dependen de su funcionamiento concreto en determinadas circunstancias de lugar, tiempo, cultura, dificultades y, especialmente, finalidades perseguidas con la implementación de dicho sistema. Como ya se ha dicho, no se debe lisa y llanamente copiar sistemas y trasplantarlos a terrenos diferentes, pues se corre en ese caso un riesgo muy grande de fracaso. Cada sociedad, cada unidad política, debe encontrar e introducir con imaginación en los conceptos válidos universalmente las variantes que hagan eficaz el sistema en su medio. Somos conscientes que, como dice Nohlen, no existe un sistema electoral óptimo. Sólo existen soluciones técnica y políticamente más aceptables que otras para países diferentes en épocas distintas... En consecuencia está mal planteado el problema del mejor sistema, que dominó

<sup>16</sup> Nohlen, Dieter: *La reforma electoral...*, pag. 51.

<sup>17</sup> *Idem.*, pag. 62.

durante mucho tiempo la literatura especializada<sup>18</sup>. Por ello, y considerando todo lo hasta aquí expuesto, pasamos a explicar nuestra propuesta.

#### Nuestra propuesta

Toda propuesta debe considerar, en el aspecto metodológico, al menos cuatro pasos o etapas.

Un primer paso lo constituye el diagnóstico de la realidad. En este sentido creemos que no es necesario abundar en argumentaciones. El diagnóstico y las ideas de reforma deberían partir, por tanto, de consideraciones sobre la totalidad del sistema político, puesto que, como se dijera en la introducción, son varias las parcelas de la vida nacional necesitadas de revisión.

El segundo paso consiste en definir los objetivos. Como objetivos de índole general podemos mencionar: mejoramiento de la representatividad; a través de ello una mayor integración de la población en el sistema político, yendo más allá de la integración que han brindado hasta ahora los partidos políticos tradicionales; aumentar la participación de la población, y no sólo la participación electoral, sino fundamentalmente en lo referente al proceso de conformación de la voluntad y toma de decisiones.

El tercer paso consiste en encontrar medios y formas para orientar y realizar los objetivos mencionados. Lo importante en este paso es guardar una íntima relación entre el análisis de la realidad y la idea de cuales deben ser los objetivos generales. Es fundamental aquí desarrollar alternativas para la reforma.

El cuarto paso y último pertenece al ámbito político. Toda reforma política presupone que existen grupos y líderes políticos que la incluyen dentro de sus programas, y requiere, asimismo, que haya corrientes dentro de la sociedad que puedan desarrollar presiones sociales para que se impongan las reformas. Entendemos que el momento actual ofrece suficientes posibilidades, ya que en la opinión pública nacional ha madurado la convicción de que el sistema electoral actual de listas o voto bloqueado (listas sábana) es inadecuado y aún mas, injusto y, desde el punto de vista de la democracia representativa, no democrático. Las presiones sociales, por lo tanto, existen y muy fuertes en el sentido mencionado. En tal sentido hubo por parte de grupos y líderes políticos propuestas variadas. Lo lamentable es que muchas de esas propuestas carecieron

<sup>18</sup> *Idem.*, pag. 95.

de la claridad de objetivos deseable y no fueron todo lo cristalinas que una situación como la actual requiere. Un proyecto de reforma no debiera tener la finalidad de neutralizar preventivamente posibles iniciativas ciudadanas y evitar perjuicios para las fuerzas políticas (partidos) actuales y actuantes.

Todo cambio de sistema electoral significa necesariamente una adaptación al nuevo sistema de aquellos que están compitiendo por el poder político. Es probable que un partido pueda adaptarse mejor al nuevo sistema que otro y consecuentemente aprovechar mejor la nueva situación. Por estar en juego el poder o cuotas de poder, hay incertidumbre en los factores políticos. El argumento habitual de principio en contra del cambio, es que cualquier reforma lleva a situaciones nuevas y muy difíciles de pronosticar. La tendencia suele ser la clásica: Mejor malo conocido, que bueno por conocer. Decimos tendencia, porque aún cuando se consienta el cambio, se tratará de que sea el menor posible. Se dice que cambiar las reglas del juego significa exponerse a situaciones cuyo desenlace es incierto. No puede saberse cual será el final. Estas aprehensiones, si son expuestas con ánimo honesto, son comprensibles, aceptables y loables pues hacen a la virtud de la prudencia política, tan necesaria en todo momento. Pero esta prudencia, con la que hay que proceder, no debe equivaler a inmovilismo ni a renunciar a las reformas, las que deben ser acometidas precisamente siguiendo los dictados de la prudencia.

En la Argentina de hoy estamos pendulando entre la necesidad de reformas y el fortalecimiento de la representatividad, por un lado, y por otro, lo reducido del espacio para cambios, considerando el contexto socio-político. Somos concientes que el actual momento tiende a inmovilizar cuerpos y espíritus que se encuentran entre espadas y paredes, entre precipicios y pantanos, entre lo malo conocido del pasado y presente y lo dudoso de los distintos futuros promisorios que se nos puede proponer.

Ante ello y a pesar de ello, aportamos nuestra propuesta y la ponemos a consideración de los políticos y la ciudadanía, en la convicción de que son los momentos de incertidumbre quizá los mas indicados para acometer empresas audaces con proyección de futuro.

Proponemos el sistema de circunscripciones. Si queremos defender la democracia y fortalecerla, y si la base de la democracia es la representación, debemos arbitrar los medios para que esta representación sea posible y eficaz, no cristalizada de una vez para todo el período, sino dinámica, que permita un contacto directo y permanente entre representan-

te y representado, entre el diputado elegido y su electorado, el cual aún en el supuesto de no haberlo votado la totalidad de los electores, puede aceptarlo si considera y aprecia que su actuación en defensa de sus intereses es la esperada. A tal fin la Capital Federal y las provincias como distritos electorales de la Nación se dividirán, a los efectos de la elección de diputados al Congreso, en circunscripciones, cuyo número será igual a la mitad de los diputados a elegir. Cada circunscripción debería tener aproximadamente 400 mil votantes.

Proponemos circunscripciones binominales. En cada circunscripción se elegirá a dos diputados. Los candidatos se inscribirán como aspirantes a las bancas número 1 y número 2 de la circunscripción. Los candidatos pueden ser miembros de partidos políticos o independientes sin afiliación partidaria, para lo cual debería reformarse la legislación sobre partidos políticos (art. 2). La boleta electoral contendrá solamente el nombre del candidato (y el partido político, si correspondiere). El votante colocará dos boletas (diferentes) en el sobre: una con el nombre de un candidato para cubrir la banca número 1 y otra con el nombre de un candidato para cubrir la banca número 2 (si al abrir el sobre se encontraran dos boletas iguales una de ellas se anulará).

Proponemos para las campañas electorales lo siguiente: las campañas electorales se inaugurarán cinco meses antes de la fecha de la elección. Dentro de los treinta días de finalizada la campaña se liquidarán las cuentas, se presentará balance e inventario y se remitirán los eventuales dineros remanentes a algun Fondo educativo.

#### **Motivos y argumentos de la propuesta**

Como ya se dijera en páginas anteriores, el sistema de circunscripciones está mas de acuerdo con la teoría de la representación y funcionan conforme a ella las nociones de representatividad y responsabilidad. También se puede esperar que con él mejore la calidad de los representantes. En nuestro país tal sistema se utilizó en dos oportunidades: La primera entre 1902 y 1905, y la segunda entre 1951 y 1955. En esta última, en 1954, se ha adulterado el principio básico alterando arbitrariamente el número de votantes en distintas circunscripciones, con el fin de obtener con medios ilícitos ventajas en el número de diputados oficialistas. Pero esta experiencia negativa en nuestro país no invalida la idea fundamental. Por otra parte, en la legislación comparada los Tribunales supremos se han encargado de controlar y descalificar prácticas reñidas con el principio de igualdad.

Uno de los argumentos que se esgrime en contra de este sistema es que favorece o tiende al bipartidismo y consecuentemente al sistema mayoritario. Ello sería extraño a nuestro sistema multipartidista y a la representación proporcional hoy vigentes en nuestro medio. Además perjudica a los partidos pequeños y arrasa con las minorías.

Otro argumento es que el sistema de circunscripciones tiende a eliminar la proporcionalidad, que en sí es un valor de la democracia, por ser un fiel reflejo (fotografía) del mapa y paisaje político.

Un tercer argumento, relacionado con el primero, es que tiende a privilegiar al oficialismo. En nuestras dos experiencias nacionales así ha ocurrido. De esta manera se puede consagrar el unicato o la hegemonía de un partido.

Un cuarto argumento se basa en el *gerrymandering*, o geometría electoral, que consiste en dibujar las circunscripciones arbitrariamente, acomodando su figura a los intereses del partido dominante.

El quinto argumento lo puede constituir la preocupación que los intereses locales puedan en ocasiones trabar y aún frustrar políticas de alcance nacional o internacional.

Pero estos argumentos, ya clásicos, pueden ser rebatidos. Con respecto al primero, ya se ha mencionado en el transcurso de la exposición, que esa tendencia (al bipartidismo y al sistema mayoritario), que es sólo tendencia, no necesariamente se efectiviza en la práctica. Si tenemos en cuenta la afirmación de Nohlen (recordemos, uno de los mayores especialistas en la materia) en la cita 16, todo depende de la fragmentación u homogeneidad social. Si hay homogeneidad, incluso un sistema proporcional conducirá al bipartidismo. En cambio, si hay fragmentación, un sistema mayoritario no conducirá necesariamente al bipartidismo.

La realidad de nuestro país hoy es diferente a cualquier situación anterior. Es evidente que en esta coyuntura no podemos ni debemos manejar con esquemas que pudieron haber tenido alguna validez hasta ahora. Respecto de nuestro sistema de partidos la actualidad es fluida y dinámica y en rigor no podemos prever como terminará. De lo que no hay duda y está prácticamente a la vista es que a habido un reacomodamiento o realineamiento de fuerzas políticas, lo que es evidente no sólo en el caso de partidos pequeños, sino también en las líneas internas de los dos grandes partidos. Este realineamiento parece haberse acomodado en el sentido bipartidista oficialismo-oposición. Si nuestra propuesta tiende al bipartidismo (lo que en principio, convengamos, no es nuestra

intención), ello no puede ser algo descabellado, pues nuestra realidad es bipartidista. No sabemos si esta situación se consolidará formalmente en el futuro. Hoy la realidad habla por sí misma.

Pero esta realidad no es de hoy. Podemos decir que nuestro país es, en los hechos y en la práctica, desde hace muchas décadas bipartidista<sup>19</sup>. No obstante la existencia de muchos partidos, el electorado se ha polarizado en el apoyo de dos de ellos, en parte debido al proceso psicológico de la opción entre las dos alternativas con posibilidades y en parte al deseo de no perder el voto. Según las épocas, la opción ha sido entre autonomistas o nacionalistas, conservadores o radicales, peronistas o radicales, radicales intransigentes o radicales del pueblo, y nuevamente, radicales o peronistas. Y hoy podríamos decir menemismo-antimenemismo. Lo destacable e interesante para lo que estamos analizando, que incluso abona mucho de lo antedicho, es que esto ocurrió con sistemas electorales muy diversos.

Algo muy relacionado con lo mencionado es la problemática de los partidos pequeños. Un régimen verdaderamente pluralista debe permitir (no puede cercenar) la existencia de todos los partidos que los ciudadanos quieran libremente constituir. Esto es una premisa inmovible de la democracia. En las últimas décadas siempre hubo posibilidades para los partidos pequeños en nuestro país. No obstante, como se dijera en el párrafo anterior, el sistema de opciones psicológicamente imperante, los ha mantenido en la categoría de partidos menores, que no han podido romper el bipartidismo en la práctica. La afirmación que el sistema de circunscripciones tiende a eliminar los partidos pequeños es habitual. Pero esta afirmación, en lo que es cierta, se refiere solo a una tendencia. Es cierto que tratándose de circunscripciones uninominales, un candidato que obtenga el 45% de los votos prevalecerá sobre el 55% que forman el segundo (con un 35%) y el tercero (con un 20%). Pero tratándose de circunscripciones igualitarias en cuanto a número de votantes, no hay razón para pensar que absolutamente en todas ellas habrán de prevalecer necesariamente candidatos de uno solo o de dos partidos mayoritarios. Precisamente la labor personal y directa que realicen los candidatos a diputados entre los habitantes de la circunscripción en la que se postulan, será la que defina en gran medida el vuelco hacia él del electorado, de

<sup>19</sup> Bidegain, Carlos María: *Cuadernos del curso de Derecho Constitucional*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, T II., pag. 153.

su electorado. Y téngase en cuenta que aquí se privilegia la persona del candidato y sus cualidades personales, y no tanto el partido por el que se presenta. Con lo cual los partidos pequeños y minorías pueden tener las mismas posibilidades que los grandes si se preocupan de postular candidatos verdaderamente idóneos y de relevantes cualidades personales. Ello podrá tener como consecuencia que el candidato con mayor cantidad de votos en una circunscripción se compense con un candidato de un partido diferente en otra circunscripción.

Pero si lo mencionado no fuera convincente, aclaramos y remarcamos que nosotros proponemos circunscripciones binominales. En cada circunscripción cada votante votará por dos candidatos diferentes introduciendo en la urna dos boletas, una por cada candidato. Esto posibilita a las minorías y partidos menores ser elegidos con uno de sus candidatos y estar de tal manera presente en la circunscripción y en la Cámara de Diputados. Por la misma razón se prohíbe introducir dos boletas para un mismo candidato y ello con la finalidad de evitar la acumulación de votos en determinadas personas.

Con referencia a los partidos pequeños téngase en cuenta que normalmente los sistemas proporcionales son los que más los discriminan. Normalmente en todos los sistemas electorales proporcionales se establece un mínimo que, de no obtenerse, impide al partido que no lo alcanzó tener representación en el Parlamento o Congreso. Dentro de los distintos sistemas proporcionales es precisamente el utilizado entre nosotros, el d'Hondt, el menos proporcional. Este método es justamente el que favorece al partido más importante y hace descender el nivel requerido para la obtención de escaños en los distritos que tengan pocos elegidos a designar y en el seno de los cuales las listas en competición son poco numerosas. Este sistema implica la sobrerrepresentación del partido más fuerte.

Agreguemos aquí al pasar que en Francia los diputados se eligen en circunscripciones (uninominales), pero si ningún candidato alcanza la mayoría absoluta, se celebra quince días más tarde una segunda vuelta o *ballotage* entre los candidatos más votados. De esta manera los partidos pequeños hacen valer su peso y los legisladores tienen siempre el respaldo de una mayoría absoluta.

El segundo argumento, referido al valor intrínseco de la proporcionalidad, es cierto que parece un argumento de peso, pues aparece como el que más se aproxima a la idea democrática por ser un reflejo fiel y una fotografía lograda del paisaje político electoral en cada momento en que es requerida.

Que esto no es tan así acaba de verse, con el sesgo que favorece al partido más fuerte.

Pero esta imagen de mayor democraticidad del sistema proporcional puede ser engañosa, pues la democracia no consiste sólo en la representación sino también en la eficacia. De nada o de muy poco sirve un Congreso en el que sus integrantes representan y cubren a la perfección todo el espectro político de fuerzas existentes, pero que a la hora de la verdad no es efectivo. Todos los órganos y funciones del poder deben cumplir con la finalidad que les ha sido encomendada. El Congreso (Poder Legislativo) fundamentalmente debe legislar, aparte de controlar al Ejecutivo. Si se encuentra demasiado atomizado se verá imposibilitado de tomar decisiones. Recordemos el triste caso del gobierno del Dr. Illia, donde el Congreso, elegido precisamente con el sistema proporcional, estaba dividido en distintas fuerzas, entre las cuales respondían al presidente aproximadamente sólo un 25% de los diputados. Consecuencia: ni siquiera la ley de presupuesto se pudo sancionar. A pesar de la personal honestidad y bonhomía del Dr. Illia, no pudo sustraerse a la impiadosa imagen de lentitud que se impuso a su gobierno y que en buena parte se debió a la causa mencionada.

Con referencia a la proporcionalidad es interesante también otro hecho que es necesario considerar. El sistema proporcional no necesariamente tiene efectos proporcionales, en el sentido que con seguridad la integración del Congreso o Parlamento sea fiel reflejo de los votos emitidos. Es conocido el caso del Alemania Federal (anterior a la unificación), donde aún rigiendo el sistema proporcional y habiendo en principio multipartidismo, hay en la práctica bipartidismo, con dos grandes partidos (el democristiano y el socialdemócrata) y dos pequeños (el liberal y los verdes), que solo se agregan a uno de los primeros. Algo similar ocurre en Austria.

En cuanto al tercer argumento, por el cual es sistema de circunscripciones tiende a privilegiar al oficialismo, tampoco tiene asidero. Si ha habido algo de ello en nuestras dos experiencias nacionales, ello se debe a que apenas ha regido tal sistema (la primera oportunidad durante tres años y la segunda durante cuatro) y nunca hubo tiempo para que el sistema se fuera corrigiendo a sí mismo. Pero además, ¿no hubo acaso "unicato" o hegemonía de un partido con todos los demás sistemas? En décadas hemos sufrido este problema sin sistema de circunscripciones. ¿Por qué achacarle ahora a él las consecuencias que provinieron antes de otros sistemas? Por el contrario, en circunscripciones binominales, con posibi-

lidad de candidaturas independientes, tal peligro puede ser disminuido.

El cuarto argumento se basa en el *gerrymandering*, o geometría electoral, consistente en "dibujar" las circunscripciones arbitrariamente, acomodando su figura a los intereses del partido dominante. Se trata de formar pocas circunscripciones con un elevado número de votantes (casualmente en las zonas donde predomina el partido contrario que mas chances tiene) y muchas circunscripciones con un número mucho menor de electores (allí se encuentra el electorado fiel al partido oficial). Esta es la forma mas conocida de hacer la trampa a la ley en este caso.

Pero también esto se ha resuelto. En los EE.UU. esta maniobra ha sido desbaratada por la Corte Suprema de ese país a partir del caso Baker vs. Carr, en el que decidió que era inconstitucional la ley local que aprobaba los límites de circunscripciones con las características antedichas por afectar el principio de igualdad.

En Gran Bretaña, donde también se utiliza el sistema de circunscripciones, se han creado las *Boundary Commissions*. Originariamente estas Comisiones tenían que reunirse al menos cada siete años, aunque no a intervalos menores de tres años, para comprobar las dimensiones de cada circunscripción electoral en sus respectivos ámbitos de competencia, emitir un informe y, de ser necesario proponer los cambios oportunos. Desde 1958 las Comisiones sólo tienen que emitir informe cada 10 o 15 años. El número de miembros de las Comisiones, cuya composición no se diferenció esencialmente en las distintas partes del territorio donde actúan, era al principio de cinco, sin contar al *Speaker*, que es presidente nominal en todas las Comisiones, y se redujo luego a tres. Como criterio para la distribución de las circunscripciones se utilizó primeramente una cuota (cociente) nacional referida no a la población, sino al número de electores en la circunscripción. Todas las circunscripciones debían tener el mismo número de electores, siendo permitidas variaciones del 25% (positivo o negativo) frente a la cuota, es decir, frente al valor medio de la cifra de electores referida a la totalidad del país. Al propio tiempo, el ámbito de maniobra para la distribución de las circunscripciones aparecía limitado por la determinación de cantidades fijas de escaños para cada zona (en principio fueron cuatro).

El trabajo de las *Boundary Commissions* ha recibido grandes elogios, gracias al carácter no partidista de sus propuestas y a su forma no burocrática de actuación.

También es muy interesante el sistema utilizado en Australia. La distribución de las circunscripciones es competencia del *Chief Electoral Of-*

*ficer*, así como tres *Distribution Commissioners* nombrados por el Gobernador General para cada Estado Federado. La distribución de las circunscripciones se inicia con la determinación del número de escaños que corresponde a cada Estado federado en proporción al número de habitantes, resultando que a cada Estado federado corresponden, por lo menos, cinco escaños. Dentro de los Estados federados la distribución de circunscripciones se realiza según el principio de la máxima igualdad posible en el número de electores. La desviación de la media (que es el número de electores dividido por el número de escaños en un Estado federado) no puede ser superior a un quinto. De acuerdo con la Ley Electoral, se supone que los *Distribution Commissioners* deberán tener en cuenta los factores siguientes en la distribución de las circunscripciones: 1) Estructuras e intereses económicos, sociales y regionales; 2) Infraestructura y posibilidades de comunicación, especialmente la estructura del transporte; 3) Posibles transformaciones demográficas; 4) Densidad demográfica; 5) Estructuras geográficas; 6) Unidades administrativas regionales y locales existentes. La propuesta de distribución de circunscripciones de los *Division Commissioners*, bajo la forma de un informe escrito con mapas de circunscripciones, se presenta ante el ministro competente y las dos Cámaras del Parlamento, que son las que tienen que decidir sobre él. En caso de rechazo se da una nueva distribución por parte de los *Division Commissioners*.

La experiencia nacional en esta materia es variada. En 1903, se reemplazó la lista completa por el sistema de circunscripciones uninominales por ley 4161, pero en 1905 se volvió al sistema anterior. La circunscripción reapareció en 1951 mediante la ley 14.032. Esta ley en su art. 47 establece expresamente que "los límites territoriales de las circunscripciones serán establecidas por las respectivas legislaturas, cuidando especialmente que exista entre ellos relación aproximada de igualdad en cuanto número de habitantes...". Luego de la primera elección realizada conforme a ese sistema, se sancionó la ley 14.292, la que dispuso se haga una nueva delimitación de las circunscripciones por las legislaturas o, en su defecto, por el Poder Ejecutivo. Hasta aquí la experiencia es inobjetable. Pero un año después el Poder Ejecutivo, mediante decreto 1009/54, modificó el trazado de las circunscripciones, dándole en muchos casos formas arbitrarias pero acomodadas al interés del partido gobernante que, efectivamente, en la elección siguiente disminuyó a cifras mínimas el número de diputados de la oposición.

Esta experiencia nacional en realidad hoy no nos dice nada nuevo. La práctica del *gerrymandering* o "geometría electoral" cuando se la utilizó en la Argentina (año 1954) con los fines arbitrarios mencionados, ya hace tiempo había empezado a ser corregida en otros países. Pero en esa década (años '50) y en la siguiente, quedaron muy claramente conformados los principios a los que debe ceñirse el sistema, fundamentalmente en lo que se refiere a la igualdad de las circunscripciones. Especialmente en la década de los '60 la Corte Suprema de los EE.UU. produjo una serie de fallos que dejó claramente sentado el principio mencionado. Consecuentemente, si hoy proponemos este sistema, lo proponemos desde la experiencia actual del mismo con todas las mejoras agregadas y desembarazado de sus vicios del pasado. ¿Significa esto que no se le puede encontrar ningún defecto más? No somos tan ilusos. Toda obra humana, todo sistema, es perfectible, y también este. Pero lo mismo cabe afirmar de cualquier otro sistema electoral, tanto proporcional como mayoritario. Recordemos a Nohlen cuando afirma que "no existe un sistema electoral óptimo. Solo existen soluciones técnica y políticamente más aceptables que otras para países diferentes, en épocas distintas..."<sup>20</sup>. Nosotros proponemos hoy este sistema, por entender que lo que se debe priorizar en estas circunstancias es la representatividad de los representantes y que ello se logra más acabadamente a través del mismo.

El último argumento de los antes mencionados afirma que aumentar la relación entre representante y comunidad representada puede traer, junto con una mejor defensa de los intereses locales representados, una traba y un freno a políticas de alcance nacional o internacional. Ello puede ser verdad hasta cierto punto, pero una cosa no quita la otra. No puede decirse, ni mucho menos, que los importantes países en que se ha utilizado o se utiliza este sistema, hayan desatendido por esta causa su política global. Por el contrario, una mayor y mejor representatividad fortalece a los gobernantes y funcionarios que, debido a ello, actúan en la política nacional e internacional con un mayor respaldo.

Con lo dicho hasta aquí creemos haber aportado algunas reflexiones e ideas, deseando que las mismas puedan resultar útiles en el debate que se avecina.

<sup>20</sup> *In Reforma electoral en América Latina*, pag. 95.