

## PROPUESTAS PARA FUNCIONALIZAR AL SISTEMA ELECTORAL EN RELACIÓN CON LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO

Humberto QUIROGA LAVIÉ

1. O le introducimos modificaciones al sistema electoral, en tiempos de divorcio entre el sentimiento y expectativas del pueblo representado y sus representantes, o, si no tenemos claridad suficiente frente a este hecho, no haremos otra cosa que desestabilizar el sistema democrático. Pasa el dilema no sólo entre la ardua cuestión a resolver sobre qué es más importante, si la gobernabilidad del sistema o la justicia de la representación, sino, también, en lograr romper el síndrome no participativo instalado como consecuencia de darle a los partidos políticos, y a sus cúpulas, el monopolio de las candidaturas, y, subsecuentemente, hacer del sistema electoral una técnica eficiente de descentralización “federativa” del poder político.

Son estos los problemas cruciales materia del estudio que desarrollamos a continuación.

2. Es un lugar común para la teoría política reconocer que el sistema electoral opera como *input* de energía que alimenta al sistema político y que éste produce una salida u *output* encargada de realimentar al comportamiento electoral en el futuro. Esto significa que si el sistema electoral configura un sistema político irrepresentativo, esto es, insuficientemente representativo de la sociedad a la cual se aplicó el sistema electoral, el resultado será el desgaste, primero de los gobernantes insuficientemente representativos, y luego del propio sistema; en ambos casos habrá que cambiar o modificar al sistema electoral para mantener la vigencia del sistema político o de los gobernantes afectados por dicho desgaste.<sup>1</sup>

El sistema electoral es, en consecuencia, la tabla de salvación, aunque no la única, de un sistema político en trámite de disfuncionalidad o

<sup>1</sup> Véase nuestro libro *Cibernética y política*, Buenos Aires, Depalma, 1985.

de desgaste. Será difícil discutir esta aseveración, pero no menos difícil será que las fuerzas políticas con poder efectivo en un sistema, se pongan de acuerdo en las variantes que hay que introducir al sistema, electoral; lo que ocurre es que también ello está reconocido universalmente, como los sistemas nunca son perfectos ni absolutamente objetivos en relación con los intereses de las fuerzas políticas que están en condiciones de propugnarlos o modificarlos, siempre su defensa estará bajo sospecha de que se hace al servicio de los intereses de aquellos que lo propugnan.

3. Podemos iniciar el análisis de la relación entre sistema electoral y sistema político, señalando que ella estuvo ocupada, el siglo pasado, por la polémica Bageot-Stuart Mill, que estaba signada por la discusión sobre si era primero la "eficacia" del sistema mayoritario (tesis de Bageot) o, en cambio, si era preferible darle prioridad a la "justicia" del sistema representativo (tesis de Stuart Mill).

A. La "eficacia" del sistema mayoritario, sea por sistema electoral de lista completa o sea por el sistema de circunscripciones uninominales, encuentra suficiente fundamento en el hecho de que el partido elegido como gobernante (del conductor, como timonel, del sistema político) debe tener suficiente fuerza para conducir y no quedar sometido al bloqueo de una oposición que, coaligada entre sí, puede llegar a desestabilizar a la conducción.

B. Desde el punto de vista sistémico, la tesis "eficientista" mayoritaria entra en contradicción consigo misma, dado que la teoría de sistemas ha demostrado suficientemente que sin control (el control que sólo puede ejercer la oposición en el quehacer político) la energía de todo sistema no se recicla, no se realimenta, queda aislada, se desgasta: entra en *entropía*. Estos argumentos son suficientemente claros como para descartar que el sistema electoral mayoritario resulte superior al sistema proporcional: son claros, pero, en forma alguna son absolutos, como para pensar que hay que dogmatizar al sistema proporcional, como propuesta única y excluyente.

4. Durante el siglo que corre, si bien la polémica no ha dado por superada la discusión Bageot-Stuart Mill, ahora lo que se discute es si los sistemas electorales impactan al sistema político, en forma directa y necesaria (tesis de Duverger)<sup>2</sup> o, en cambio, si dicho fenómeno de causalidad necesaria se puede verificar, fácilmente, que no se da (tesis

<sup>2</sup> Véase de Duverger, M., *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.

de Dieter Nohlen).<sup>3</sup> Apoyado en su tesis, Duverger sostuvo que necesariamente los sistemas mayoritarios deben llevar al bipartidismo y que los proporcionales llevaban al sistema multipartidista. Esta hipótesis ha sido desmentida por Nohlen, quien, a partir de un análisis empírico, intenta demostrar que no siempre la referida relación de causalidad (entre sistema electoral y sistema político) se da en la historia política de los diversos países.

A. Sin embargo, no podemos concluir que la tesis de Duverger no tenga una validez de carácter típico ideal (a la manera como lo propone Weber), vale decir, por aproximación y no por adecuación absoluta al tipo de relación propuesto. Porque si bien es cierto que en Francia el sistema de la circunscripción uninominal no ha impedido la perdurabilidad de un sistema político multipartidista; no menos cierto es que en Estados Unidos y en Gran Bretaña las circunstancias uninominales han perfilado inequívocamente, al bipartidismo. De todos modos las observaciones empíricas de Nohlen tienen la virtud de haber relativizado la propuesta teórica de Duverger, colocándola en el nivel de su verdad posible: aquella que establece un modelo de comprensión relativo, susceptible de admitir los ajustes propios a la realidad histórica de cada país.

B. En Argentina, por ejemplo, el sistema mayoritario de la lista completa no impidió, a fines del siglo pasado, que coexistieran tres partidos —el Socialista, el Partido Nacional (PAN) y la Unión Cívica Nacional— a los cuales se debe agregar la autoabstenida Unión Cívica Radical. Tampoco el sistema de lista incompleta, que naturalmente debe impulsar, también, el bipartidismo, impidió que proliferaran múltiples partidos en el país (varios socialistas, el Partido Demócrata Nacional, el Partido Demócrata Progresista, la UCR y el antipersonalismo, entre otros). En cambio, el sistema de circunscripciones utilizado en 1952 facilitó no sólo el bipartidismo sino la dominación de un partido: el peronista, que usó el sistema para consolidarse en el poder. A su turno, la instalación del sistema de representación proporcional, a partir de 1963 fue consolidando en el país un multipartidismo que si bien no oculta la coexistencia y alternancia de dos partidos mayoritarios, viene a ratificar la tesis clásica de Duverger.<sup>4</sup>

5. Hasta ahora hemos cruzado nuestro análisis de las relaciones entre los sistemas electorales y el sistema político a partir de la consideración de dos variables: eficacia de desempeño *versus* justicia representativa y

<sup>3</sup> Véase de Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en el mundo*.

<sup>4</sup> Véase de Vanossi, Jorge R., *Historia electoral argentina*, Ed. Lumiere.

dependencia o independencia causal entre ambos sistemas. Sin embargo, al cruce de estas dos variables debe sumarse la consideración de dos interrelaciones íntimamente vinculadas con las anteriores, pero que deben ser atendidas inevitablemente, si se quiere comprender en su globalidad la cuestión: nos referimos a la vinculación entre los sistemas electorales y la fortaleza de los poderes de gobierno (el Parlamento y el Ejecutivo), por un lado, y por otro, a la vinculación entre dichos sistemas y la existencia de partidos políticos fuertes y débiles. A su turno, el campo de análisis se enriquece necesariamente, si la interacción se cruza entre todas estas variables.

A. En relación con la primera interacción propuesta, podemos ver que los sistemas electorales mayoritarios sólo fortalecen al Parlamento cuando se encuentran reforzados por una intervención directa del pueblo en la formulación de las candidaturas partidarias, es decir, cuando los partidos políticos son débiles: caso típico del sistema electoral de los Estados Unidos, donde las primarias abiertas configuran una instancia de debilitamiento de los dos grandes partidos "nacionales" (el Republicano y el Demócrata), convirtiéndolos, precisamente, en partidos estadales dependientes de bastiones regionales electorales y no de la capacidad de decisión de un partido central nacional.

B. En cambio, en los países de América Latina, donde se ha pretendido seguir el modelo presidencialista norteamericano (pretensión frustrada, precisamente, por haber desatendido al modelo electoral seguido en el Norte), la utilización de las circunscripciones uninominales, caso de Argentina durante los años cincuenta y de Panamá en nuestro tiempo, lejos de fortalecer al Congreso no hizo otra cosa que fortalecer el poder político del presidente y, consecuentemente, el sistema de partidos nacionales que le dieron sustento.

Si se cambia la mira del sistema político y pasando el presidencialismo se observa al parlamentarismo, se puede corroborar que un sistema de circunscripciones, sin primarias abiertas, no ha resultado de ningún modo disfuncional al fortalecimiento de los partidos políticos y, subsecuentemente, al fortalecimiento de los respectivos gobiernos. En Gran Bretaña y en Francia, por caso, la férrea disciplina partidaria controlada por los gobiernos impide que los Parlamentos independientes actúen con exceso y desestabilicen al sistema político a partir de continuadas renovaciones en la Francia de la IV República.

De más está decir que el fortalecimiento de los presidencialismos latinoamericanos se encuentra directamente determinado por la adopción en la gran mayoría de los países que integran el área, del sistema elec-

toral de representación proporcional. Cuando en un país se quiso introducir un factor de mayor contrapeso al excesivo poder del presidente y del partido político que le otorga sustento —caso de México donde la predominancia del PRI obligó a introducir modificaciones al sistema político—, se apeló a utilizar un modelo mixto, a la manera del seguido por los alemanes, de forma tal que a la clásica representación uninominal por mayoría relativa, se le añadió una dotación de diputados elegidos por representación proporcional, mediante listas regionales, introduciendo, de tal modo, un factor de fortalecimiento del poder del Congreso y de los partidos opositores en el sistema político.

6. El quid, en consecuencia, del análisis que estamos efectuando se encuentra en lograr que el sistema electoral produzca en el sistema político el efecto de un funcionamiento equilibrado entre los poderes, haciendo operar el poder de control para impedir la concentración del poder y, en forma correlativa, haciendo a los poderes, entre sí, independientes, pero sin que dicha independencia impida al poder de conducción llevar adelante su función propia; es decir, conducir.

A este diagrama básico se acopla otro que no es menos fundamental: si el equilibrio en el funcionamiento de los poderes del Estado no va acompañado de un sistema de representación de la voluntad popular que sea lo suficientemente efectivo en la función representativa que debe de cumplir, pues entonces el sistema político perderá legitimidad. Entonces la crisis de la representatividad de los gobernantes produce, inevitablemente, una división sustancial (en términos psiquiátricos: una esquizofrenia) entre los gobernantes y los gobernados.

A dicha enfermedad hay que curarla porque, si no, obviamente que su continuidad producirá la muerte del sistema político. ¿No ha sido lo que ha pasado, en definitiva, en el modelo colectivista instalado en los países del Este europeo? El sistema cayó por falta de legitimidad, y, aunque dicha falta de legitimidad haya sido consecuencia directa de la deficiencia del sistema de producción que el colectivismo puso en funcionamiento, si dicha deficiencia hubiera sido asumida como un costo aceptado (que se quería soportar) por parte del pueblo, en función del mantenimiento de otros valores o creencias (el aseguramiento de la igualdad en la distribución, por ejemplo), seguramente el sistema no hubiera caído, pues su desempeño hubiera sido la expresión suficiente de lo querido por el pueblo.

El fenómeno cubano pasará por el mismo banco de pruebas que le propone la historia y que estamos considerando. Si el pueblo cubano

asume como propia la crisis de crecimiento del sistema de producción nacional a la cual ha sido llevado por el sistema colectivista liderado por Fidel Castro —aislado, ahora por la desaparición de la Unión Soviética, por el bloqueo que le infiere Estados Unidos y por el abandono de los hermanos países latinoamericanos—, el sistema político podrá perdurar a partir de la energía legitimante que le provea el consenso popular sobre lo que está pasando. De lo contrario, el sistema caerá, tarde o temprano, inexorablemente. La máxima de que los pueblos tienen el gobierno que se merecen, no ha sido nunca desmentida por la historia. Lo probó el propio Fidel cuando lideró el movimiento revolucionario que derrocó a Batista; lo probó Gandhi en la India.

7. Los señalamientos que hemos estado realizando tienen directa vinculación con la participación de la sociedad en la gestión política. Porque es el déficit de participación de la sociedad en el desenvolvimiento del sistema político, en la vida interna de los partidos y su insuficiencia en la formación de las candidaturas partidarias, el factor de mayor impacto en la señalada ruptura del ciclo de realimentación que debe formarse entre la sociedad y sus gobernantes. Rota la recíproca acción entre gobernantes y gobernados, cristalizada su incomunicación en términos de realidad, sólo salvada en términos formales, lo natural es preocuparse por determinar cuál debe ser la mejor manera para lograr salvar el estado de aguda crisis de legitimidad y falta de credibilidad en los gobernantes: a esa búsqueda apuntan las diversas propuestas dirigidas a reformar el desenvolvimiento de los sistemas electorales. Veremos si dichas propuestas resultan suficientes.

8. El mayor dilema, en el sentido indicado, se le presenta al sistema de representación proporcional en el marco del presidencialismo latinoamericano. Curiosamente, el caso de México fue el inverso, porque en dicho país la crisis provino de la insuficiencia del sistema mixto que tenía instaurado hasta antes de la reforma introducida en 1986, época en que el sistema de mayoría relativa, aplicado a circunscripciones uninominales, estaba sólo morigerado por la presencia de cien diputados electos por representación proporcional, de forma tal que en la reforma lo que se buscó fue profundizar las ventajas que se podían esperar de la ampliación del referido sistema mixto, duplicando de cien a doscientos el número de diputados electos por representación proporcional y manteniendo fija la cantidad de trescientos diputados por distritos uninominales. La reforma mexicana buscó dar más voz en la Cámara a los diputados de la oposición, sin que se corrigiera el peligro de romper

la mayoría absoluta del partido gobernante en el referido ámbito de decisión legislativa.

Los resultados de la reforma electoral mexicana pueden considerarse positivos, aunque todavía el tiempo deberá determinar si son suficientes, en razón de que a partir de dicha reforma se ha producido en México un incremento del protagonismo de la oposición al dominante Partido Revolucionario Institucional, instalado en el poder tras largas décadas de acción política. Como bien puede apreciarse, la reforma no sólo ha beneficiado el protagonismo de la oposición, sino que ha venido también a fortalecer al partido gobernante, toda vez que en la instancia de realizar transformaciones reclamadas por la sociedad, se advierte un dinamismo que ha logrado resultados positivos, según lo visualiza la opinión pública.

A. Lo cierto es que el dilema de lograr el fortalecimiento de la oposición en el sistema político, sin que con ello se desestabilice su funcionamiento, puede intentarse a partir del modelo mixto instaurado con éxito en Alemania, donde la mitad de las bancas en el *Bundestag* son cubiertas por el sistema de circunscripciones y la otra mitad por el sistema de representación proporcional. Sin embargo, el éxito del sistema alemán no sólo radica en haber dividido en dos a su Cámara de representantes a los efectos electorales, sino en otros variados factores que será conveniente especificar:

a) Los distritos electorales que se dividen nunca tienen menos de veinte representantes, porque siendo diez los *lander* y quinientos dieciocho los representantes, no obstante la diversa densidad demográfica de los distritos, aun el número de representantes de los menos poblados permite sin dificultades la aplicación del sistema proporcional en la mitad de sus miembros. En la Argentina, con provincias que eligen no más de cinco diputados —y que ya están sobrerrepresentados en relación con las densamente pobladas—, resulta difícil pensar cómo se puede aplicar la representación proporcional entre tres bancas a cubrir. Sin embargo, Dieter Nohlen no se amedrenta frente a esta argumentación y nos ha dicho —en diálogo coloquial— que, en tales casos, la posibilidad de que las tres bancas se distribuyan en tres alternativas posibles —es decir, a tres partidos diferentes, dos a un partido y la tercera a otro, o las tres a un mismo partido— ya introduce un dinamismo de posibilidades mayor al que se produce si se reparten cinco bancas por el sistema de representación proporcional solamente; ello porque a las tres variantes ya apuntadas se suma la doble posibilidad de que dos

partidos diferentes se lleven las bancas correspondientes a las circunscripciones uninominales o que sólo un partido la sume a su haber.

b) Pero, además, importa señalar en este contexto que en el sistema alemán las bancas que un partido obtenga por el sistema uninominal, son restadas de las que el mismo partido pudiera ganar por el sistema proporcional, de modo tal que se impide la concentración de poder en el referido partido y se abre más aún el pliego de posibilidades que el sistema presenta.

c) Por otra parte, no se debe dejar de tener en cuenta que en dicho sistema los electores pueden votar en forma diferente, según se trate de la votación por distritos o de la votación proporcional; es que, en rigor, en Alemania el elector tiene dos votos: uno lo aplica a la elección del distrito y el otro a la proporcional. Una forma muy clara de ofrecerle al elector la posibilidad de incrementar su participacionismo a través de una variable ofrecida a sus preferencias en ambas votaciones.

d) Finalmente, en Alemania los partidos no ostentan el monopolio de la representación de las candidaturas en la elección de los distritos uninominales —sí la ostentan en la presentación de listas para la elección proporcional—, porque doscientas personas con derecho a voto que no invoquen la representación de partido alguno, o dos mil afiliados a un partido político que no tenga representación parlamentaria pueden presentar candidatos, los cuales, al menos en el caso de los propuestos por doscientos ciudadanos, son candidatos independientes o extrapartidarios.

Como bien puede apreciarse, el sistema alemán no sólo es mixto —en proporciones igualitarias, no como en México, según fue visto— sino que la inclusión del doble voto, la existencia de candidatos independientes y la prohibición de sumar candidatos electos en ambos tipos de elecciones, le otorgan un perfil participativo y favorecedor de la distribución de la representación política, que resulta interesante como punto de referencia comparativa.

De todas maneras, el sistema no parece ser una panacea que resuelva, automáticamente, todos los problemas que pueda presentar un sistema político. Tenemos conocimiento que en Venezuela se introdujo una reforma al sistema electoral, convirtiéndolo en mixto, a la manera alemana, pero aunque no conocemos los detalles de su implantación, lo que sí sabemos es que Venezuela, seguramente por razones de índole estructural muy complejas, ha entrado en una pendiente de deterioro en lo que a la estabilidad del sistema democrático se refiere, cuyo de-

finitivo desenlace aún no se puede conjeturar. Pero el hecho pone de manifiesto que el *affiatamento* del sistema electoral en un país, si bien puede ser una condición necesaria para compensar una historia política de desequilibrios, puede no resultar suficiente, sobre todo cuando no se dispone del tiempo necesario para lograr revertir los resultados negativos que ha producido la crisis.

B. Una manera de intensificar la participación de la sociedad en la formulación de las candidaturas partidarias, lo ofrece el sistema de las primarias abiertas (o cerradas) utilizado en los Estados Unidos. Lo cierto es que este sistema se empalma a la uninominalidad distrital, para, en forma conjunta, generar un fenómeno político donde el incremento de la participación no sólo beneficia la legitimidad del sistema, sino que debilita, severamente, el protagonismo de los partidos políticos en dicho país.

Si lo que se conoce como “sistema de partidos” consiste en que las decisiones políticas se adoptan a partir de lo que resuelvan las respectivas cúpulas partidarias, con suficiente poder para ello, basándose en una férrea disciplina partidaria, por parte de los restrictivos operadores, este fenómeno no se produce, con toda seguridad, en los Estados Unidos. Allí la disciplina partidaria no existe, de forma tal que el presidente debe salir a ganar la adhesión de sus legisladores partidarios, tanto como la de los pertenecientes a la oposición, dándose con frecuencia el fenómeno de ganar con los votos opositores o perder con los propios. Este fenómeno incrementa, también de una manera muy notable, el federalismo político, porque las decisiones del Congreso atienden preferentemente la solución de los asuntos locales; el sistema es, en consecuencia, personalista y localista, con desmedro del programa ideológico partidario y de la prevalencia de la política nacional.

Sin embargo, paradójico pero indiscutible, no obstante la verdad de los referidos señalamientos, el sistema electoral vigente en los Estados Unidos no ha impedido dotar, sobre todo a la política exterior del país, una firmeza y coherencia que no ha sido perjudicada por el tratamiento localista de los asuntos internos.

C. El sistema de primarias abiertas norteamericano —lo señalamos más arriba— puede llegar a ser calificado como de “primarias cerradas”, según sea el sistema que se utilice en los distintos estados de la Unión. En rigor, en la mayoría de los estados se establece una modalidad de *closed primary*, aunque no tanto como para que dicho cierre opere de un modo realmente efectivo. Ello es así porque la afiliación partidaria en los Estados Unidos es sumamente laxa, debido a que no se exige

ficha de afiliación, ni *carnet* partidario, ni haber cotizado para el partido, sino, solamente, al momento de la votación, declarar una larga obediencia al partido por parte del votante, o un juramento, por parte de este último, de ser miembro del partido, o un compromiso de votar por los candidatos del partido en las próximas elecciones.

Como bien podemos apreciar, esta modalidad electoral de cerrada tiene bien poco, pero demuestra, no cabe duda, el grado de cultura política de la ciudadanía estadounidense y la confianza que despiertan en el país las declaraciones de los ciudadanos. De todos modos, en contraposición con el considerado por los Estados Unidos como sistema de primaria abierta (*open primary*), utilizado en los estados de North Dakota, Wisconsin, Minnesota, Michigan, Utah, Montana y Alaska, la diferencia es notable, dado que en este último el votante puede intervenir indiscriminadamente en todas las internas partidarias que él desee. Esto último le ha permitido sostener a Key que

los comicios primarios abiertos son un anatema a las organizaciones regulares de partido. . . destruyen la responsabilidad del partido haciendo posible que los demócratas participen en los comicios primarios republicanos y viceversa. . . los votantes de un partido pueden invadir el comicio primario de otro partido y llevar a cabo el nombramiento de un candidato débil o indeseable, al que sería muy fácil derrotar en las elecciones generales. . . también los votantes pueden ser atraídos a un comicio primario en el que hay la mayor demagogia o aquel en que uno de los aspirantes al nombramiento es una figura popular que engendra profundas lealtades y odios.<sup>5</sup>

D. Estas características que acabamos de apuntar sobre el funcionamiento de las primarias en los Estados Unidos, nos llevan al convencimiento de que, en la hipótesis de que se quisiera introducir en la Argentina (o en cualquier otro país que no ofrezca las peculiaridades en el comportamiento político que ofrece Estados Unidos, ¿encontraríamos alguna excepción?) la experiencia de las primarias abiertas, ella debe estar sometida a otro tipo de cuidados, que a manera de simple intento de acercamiento al tema, paso a exponer:

a) Es obvio que en una elección primaria abierta debe poder votar toda la ciudadanía, pues ello significa el modo de comprometer a la

<sup>5</sup> Véase la obra de Key, V. O., *Política, partidos y grupos de presión*, Madrid, 1962, p. 598, cita efectuada por Orlandi, Hipólito, en su estudio publicado en *Los sistemas electorales: sus consecuencias políticas y partidarias*, Ed. Fucade, 1990, p. 99.

sociedad con sus partidos políticos, en la medida que ellos son una formación típicamente social; pero la elección en modo alguno puede ser indiscriminada, como ocurre en los referidos siete estados de los Estados Unidos: el cuadro de situación denunciado por V. Key es suficientemente claro como para intentar una experiencia de esa naturaleza.

b) Si bien a los ciudadanos independientes, no afiliados a partido alguno, no se les puede impedir que en la próxima elección primaria voten en una interna partidaria distinta a la que hubieren preferido el año anterior, ese mismo criterio no se puede adoptar con los afiliados partidarios. Esto significa que si un afiliado decide votar en la interna de otro partido, esto implica que él ha decidido desafiliarse del partido y volverse un ciudadano independiente. Un afiliado que vota en la interna de otro partido, no digamos que cambia su afiliación partidaria, pero sí que pierde su afiliación al partido de origen. Lo lógico, además, sería que se le impida volver a participar como afiliado partidario durante un término de dos o tres años, para desalentar las intervenciones especulativas de los afiliados de un partido en la interna de los otros partidos.

c) Si se toman estas precauciones lo lógico es que, además, la votación en las primarias abiertas tenga el carácter de obligatoria, no como en los Estados Unidos, donde es voluntaria, fenómeno éste que sólo en un país donde la democracia como estilo de vida es más fuerte a la democracia formal, ha permitido evitar la pérdida de legitimación del sistema democrático. Como ello no ocurre ni en Argentina ni en los restantes países latinoamericanos, no se puede correr el riesgo —que corrió Colombia hasta la reciente Constitución de 1991— de no establecer la obligatoriedad del voto: los efectos deslegitimadores producidos en Colombia, como consecuencia de haber consagrado la libertad de sufragar, se dejaron sentir muy claramente en la pérdida de credibilidad de sus dos partidos tradicionales (el Conservador y el Liberal).

Estas precauciones depuran, no cabe duda, la utilización de la primaria abierta en sistemas electorales desgastados por un uso que no satisface las ansias participativas de la ciudadanía; sin embargo, la viabilización de esta modalidad participativa directa de la sociedad en la determinación de las candidaturas partidarias, no la liberan de su mayor inconveniente: el alto precio que significa para las dirigencias partidarias —sobre todo aquellas que no son ricas, ni que quieren perder su independencia en manos de *sponsors* que las financian— tener

que afrontar la duplicación de los costos de una doble votación, bastante distanciada en el tiempo.

Nos detenemos en el último punto de la argumentación, porque si entre la elección primaria y la definitiva, no hay sino un pequeño espacio de tiempo —no más de una semana, como se hace con el *ballotage* en varios de los países donde se utiliza—, el argumento del alto costo pierde mucho de su consistencia, simplemente porque los gastos serán los mismos para las dos elecciones.

9. Llegamos al doble voto acumulativo y simultáneo, como sistema electoral que se abre también a la participación ciudadana, intentando superar el aislamiento internista en que se encuentran las cúpulas partidarias. El sistema ha tenido larga utilización solamente en Uruguay (se utiliza a partir de 1910 y aún no ha sido abandonado) y nació —por inspiración doctrinaria de J. Borely—,<sup>6</sup> con el objeto de superar una instancia de división interna (o de desaparición de una línea interna por la que atravesaba el Partido Nacional).

A. El “sistema de lemas”, que es al cual nos estamos refiriendo, pretende zanjar los problemas de división interna partidaria, manteniendo a todos los sectores (los sublemas) dentro del mismo partido (lema), permitiendo que sin confrontación interna previa a la elección general (no se utiliza ni la primaria abierta ni la cerrada), toda la ciudadanía vote en forma simultánea en la interna del partido que elija al mismo tiempo que lo hace en la votación general del país. Es por ello que se trata de un doble voto simultáneo (en la interna del partido y en la general nacional) y acumulativo, porque los votos que reciben cada uno de los sublemas (los candidatos internos dentro de cada partido) se suman detrás del que haya obtenido más votos. De tal forma que el partido que haya recibido más votos al sumar los que han obtenido sus fracciones internas, impone sus candidatos: que son los de la fracción interna prevaleciente.

B. Descrito de este modo, parece que el sistema a primera vista, viene a mejorar la propuesta no participativa de los sistemas mayoritario o proporcional simples (o mixtos); que también viene a impedir la división terminal de los partidos, porque los sublemas no se van del partido, y que se obvia el alto costo que representa la doble campaña electoral, en el caso de utilizarse el sistema norteamericano de las primarias abiertas.

<sup>6</sup> Véase Borely, J., *Représentation proportionnelle de la majorité e des minorités*.

Sin embargo —también aquí nos encontramos con que existen paradojas—, la mayor acusación que se levanta contra el sistema de lemas es que él, lejos de evitar la división partidaria, favorece la misma, al permitir la desnaturalización de la identidad programática o ideológica de cada partido, en la medida que se pueden oficializar como sublemas a líneas o candidaturas internas que nada tengan en común; algo así como el aceite y el vinagre dentro del mismo partido. Lo anterior, con la siguiente agravante: que un votante puede estar colaborando con su voto en el triunfo de quien no desea de ninguna manera que triunfe, pues su voto se sumará al de todos los sublemas partidarios y puede hacer posible la victoria de su antípoda ideológica. Es algo así como ir a votar sin saber por quién, en definitiva, se está votando. Este último argumento pone de manifiesto que el sistema de lemas no funciona en forma transparente como un verdadero sistema representativo.

C. Otro inconveniente que se encuentra al sistema de lemas es que puede permitir que triunfe un candidato que ha sido menos votado que otro de diferente partido, pero como en la suma su partido obtuvo más sufragios pudo prevalecer sobre un candidato con más votos que él; en resumen, una forma de afectar el principio de la transparencia representativa, aquel a que tanta importancia le dio, el siglo pasado, Stuart Mill.

D. En el juego de los contrapuntos y de las contraargumentaciones necesarias a una polémica que será muy difícil cerrar, se sostiene, como réplica, que si al sistema de lemas se le introduce la garantía de exigir compatibilidad programática básica, por parte de los sublemas, en relación con los principios fundamentales del partido al cual pretende el candidato o línea interna (sublema) incorporarse, se evitarían los inconvenientes señalados. El tema no es sencillo, porque ¿quién actuará como órgano de control de la compatibilidad ideológica partidaria? Es obvio que las necesidades políticas de un partido pueden llevarlo a la conveniencia de introducir líneas internas contradictorias, para, precisamente, perjudicar electoralmente a un partido de la oposición. ¿La salida de este dilema será hacer justificable la cuestión de la compatibilidad ideológica partidaria? Resultará muy difícil justificar institucionalmente que a un poder del Estado, como lo es el Judicial, le corresponda dirimir lo concerniente a la identidad y compatibilidad ideológica de los partidos políticos.

E. Va de suyo que si consideramos conveniente que en el supuesto de que hubiera decisión de establecer el sistema de lemas, que se exija

un piso de adherentes suficientemente alto a los sublemas con el objeto de evitar la proliferación de los mismos y la seriedad, al menos cuantitativa, de su postulación.

10. La última propuesta reformista de índole participativa, dirigida a incrementar el protagonismo de los ciudadanos en la instancia electoral, con la intención de que dejen de actuar como meros aceptadores mecánicos de las candidaturas propuestas por los partidos, es la de introducir el voto de preferencia, tanto negativo como positivo, a lo largo de la lista partidaria (preferencia cerrada) o hacer lateral la preferencia, permitiendo la sustitución de candidatos por personas pertenecientes a otros partidos (preferencia abierta, también denominada *panachage*). Este sistema —que cuenta en nuestro país con la adhesión del diputado Vanossi,<sup>7</sup> quien presentó un proyecto de ley en tal sentido— implica que el lector tiene la posibilidad de escoger o armar su propia lista con cualquiera de los candidatos postulados en las elecciones, sin por ello dejar de lado el sistema de representación proporcional, se aplique él en forma exclusiva o en forma mixta con el de circunscripciones.

A. El voto de preferencia tiene profusa utilización en tiempos contemporáneos en Italia, país donde el protagonismo popular en las elecciones ha determinado resultados también paradójicos —como hemos visto ocurre en tantos otros casos del comportamiento electoral—, como ha sido que una actriz porno logre ser preferida por el electorado italiano, quien logró hacerla diputada, no obstante que en las listas de su partido figuraba entre los últimos lugares (para no salir, pero salió por la preferencia popular). En los últimos tiempos el voto de preferencia en Italia ha generado otras sospechas: que los intereses económicos que operan en el seno de la mafia, sobre todo en el sur de ese país, logren penetrar distorsionar de tal forma el resultado electoral, que de grupo de presión termine convirtiéndose en grupo gobernante. Ello ha determinado que en la última reforma electoral italiana se hayan introducido restricciones al ejercicio de la preferencia, aunque no se haya decidido, por ahora, abandonar su utilización.

B. Tenemos que recordar algo que no siempre se tiene presente en la historia electoral argentina: que durante el primer tiempo de la aplicación de la Ley Sáenz Peña, que básicamente estableció el sistema de la lista incompleta, se admitió utilizar el voto de preferencia, de forma tal que los electores podían sustituir los candidatos propuestos por el

<sup>7</sup> Véase, además, de Vanossi su estudio en *Los sistemas electorales...*, cit., p. 19.

partido al cual ellos pertenecían por otros de su preferencia, correspondientes a otros partidos, o, aun, a candidatos independientes. Ana María Mustapich<sup>8</sup> nos recuerda que, como consecuencia de la utilización de este sistema, el Partido Conservador de la Provincia de Buenos Aires no tuvo más remedio que fragmentarse, debido al enfrentamiento de los caudillos de base con la dirigencia actuante en la convención del Partido: los caudillos lograron que los electores no votaran a los candidatos de la convención, lo cual arrojó como resultado la fragmentación partidaria.

Si la consecuencia de la fragmentación partidaria fuera algo necesario al ejercicio del voto de preferencia, resultaría sumamente disfuncional al objetivo proclamado de lograr consolidar a los partidos políticos a partir del incremento de la participación popular en la formación de las candidaturas. Por supuesto que dicho resultado no puede ser axiomático: la propia Mustapich recuerda que hubo entre otros partidos argentinos, de las mismas características que el fragmentado Conservador de Buenos Aires, como lo fue, por su dimensión, el Partido Socialista, pero que no sufrieron esas consecuencias dissociativas que pudo provocar el ejercicio del voto de preferencia, debido a la solidez ideológica que le daba sustento.

En un sentido correspondiente destaca Vanossi, para ejemplificar los beneficios políticos en que redundó la utilización del voto de preferencia en nuestro país, que gracias a su utilización se incorporaron al Congreso argentino figuras de un alto nivel cívico, tales como Luis María Drago (1912), Nicolás Repetto (1930), Fassi (1936) y Ernesto Palacio (1946).<sup>9</sup>

C. Podemos colegir, en consecuencia, que como le ocurre a los seres humanos, los partidos políticos no dependerán para poder continuar desenvolviéndose como unidades de acción política, de los desafíos del sistema externo, como lo es un sistema electoral. Los hombres no se suicidan como respuesta a acontecimientos externos —en todo caso estos últimos son sólo detonantes—, sino por la falta de solidez en sus estructuras internas de comportamiento. Los productos sociales, como son los partidos políticos, no pueden ser distintos a sus propios productores.

11. ¿Es correcto que un sistema electoral le otorgue a los partidos políticos el monopolio de las candidaturas para cubrir los cargos o funcio-

<sup>8</sup> Véase de Mustapich, Ana M., su trabajo en el libro *Los sistemas electorales...*, cit., p. 63.

<sup>9</sup> Véase de Vanossi su trabajo en el libro *Los sistemas electorales...*, cit., p. 19.

nes públicas? Se ha sostenido, no sin razón, que por esta vía no hacemos otra cosa que “corporativizar” a los partidos políticos: no haríamos otra cosa que funcionalizar la ley de hierro de las oligarquías (Michels), en el instrumento del sistema político concebido para luchar contra el corporativismo.

A. No cabe duda que las candidaturas independientes generan un desafío competitivo al funcionamiento del partido político y a su núcleo de conducción. Pero esta verdad debe ser evaluada en un marco de análisis más completo y más complejo: en un sistema político, como es el que prevalece en todo el mundo, que se encuentra controlado (gobernado) por el sistema económico, donde los partidos no pueden incidir suficientemente porque sus recursos económicos no se los permite, especialmente en los medios de comunicación masiva, nos preguntamos ¿puede dicho sistema —el político— resignarse a no controlar autónomamente el desenvolvimiento de la función propia que le corresponde en el sistema social —la fijación de las metas del sistema—, poniendo ello en manos de un sistema ajeno, que sólo debe cumplir funciones adaptativas vinculadas a la producción, cual es el sistema económico?

B. En consecuencia pensamos que si la sociedad política extrapartidaria no se encontrara gobernada por factores económicos que disfuncionalizan a la política, que la materializan, que la vinculan sólo al interés de sectores y no al interés público, y la alejan de la ética, como sistema gobernante de la política, si ello no ocurriera, sí resultaría provechoso permitir las candidaturas extrapartidarias. Mientras ello no ocurra tendremos que profundizar la propuesta participativa, de apertura frente al cierre partidocrático, a partir de otras modalidades alternativas.

C. De todos modos, la posibilidad funcional de las candidaturas independientes quedaría más justificada —fuera del alcance de las objeciones ya señaladas— si sólo un porcentaje determinado de las bancas puestas en juego pudieran ser cubiertas por dichas candidaturas, a partir de la exigencia de un número mínimo de votos elevado, más aun que la exigencia para los candidatos partidarios (5% y 3%, respectivamente), las referidas objeciones podrían ser dejadas de lado.

D. En tal caso, si no fuera posible que más del 10% u 8% de las bancas a cubrir fueran llenadas por candidatos independientes, y ello estuviera acompañado por la exigencia de que al partido que obtuviera la primera mayoría de los sufragios, siempre que lograra más del 35% de los sufragios (o del 40%), se le garantizara el 51% de las bancas en juego, entonces la presencia de las candidaturas independientes opera-

ría como estímulo realimentador a los excesos de la partidocracia, y no como una realimentación positiva del peligro de que el sistema económico termine por “borrar” funcionalmente el sistema político.

E. Como bien podemos apreciar, esta propuesta no permite que las candidaturas independientes sean aceptadas en un diagrama de sistema electoral por circunscripciones uninominales (el mayoritario), porque, en tal caso, no podríamos impedir que dichos candidatos pudieran desalojar del control de los Parlamentos a los representantes partidarios.

F. Por otra parte, la mencionada exigencia, en el marco del sistema de representación proporcional, de garantizarle a la primera mayoría relativa, siempre que obtuviera más de determinado porcentaje de votos (35%), el 51% de las bancas parlamentarias, tiene como claro objetivo lograr la gobernabilidad del sistema a favor del partido mayoritario. Se eliminará de ese modo, el riesgo de los Parlamentos bloqueadores del gobierno que llevan a crisis permanentes del sistema. Pero si ningún partido puede lograr una mayoría relativa significativa, no sería propio de figurar de tal forma la realidad política que, un partido con una mayoría relativa exigua, pudiera convertirse en la mayoría absoluta del Parlamento: nunca las deformaciones exageradas de la realidad política pueden ser funcionamiento del sistema, porque, en definitiva, es la realidad la que debe gobernar.

12. No queremos concluir esta rápida visión, a vuelo de pájaro, sobre la problemática que generan los sistemas electorales como factor de alimentación del sistema político y sus recíprocas relaciones con el comportamiento electoral de la ciudadanía, sin hacer una breve referencia de la elección indirecta, particularmente referida a la designación de los representantes de los Estados miembros en una Federación; en el caso argentino, las provincias.

A. Se ha hecho un lugar común en la doctrina constitucional y política, sostener lo impropio de la subsistencia de cuerpos electorales intermedios, encargados de reemplazar a la voluntad popular directa en la designación de sus representantes. Pareciera que existe un acuerdo generalizado en considerar la subsistencia de la elección indirecta como un rezago de tiempos donde se le niega al pueblo la capacidad de decidir adecuadamente sobre su propia suerte, sobre todo a la hora de definir quiénes serán los responsables del ejercicio del gobierno.

El tema impacta particularmente a la Argentina por ser el único país de América Latina donde se mantiene la elección indirecta del

presidente de la República, y existe acuerdo generalizado en lo imperioso de modificar esta rémora electoral que existe en el país.

B. Sin embargo, los argumentos que se esgrimen, con suficiente fuerza de convicción, por cierto, para el mantenimiento de la elección indirecta del presidente de la República, encuentran fundamento en que el mandato que ejerce dicho alto funcionario se encuentra comprendido en el ámbito de aquello que la teoría política conoce como "mandato representativo". ¿Qué es el mandato representativo? Pues bien parece resultar un verdadero misterio tratar de desentrañar la naturaleza de una institución tan versátil y tan universalmente utilizada como lo es el mandato representativo, fundamento institucional de la forma republicana de gobierno.

En nuestro país Jorge Vanossi,<sup>10</sup> en España Manuel García Pelayo,<sup>11</sup> y no sólo ellos, por supuesto, han puesto de manifiesto el *quid* del "misterio de la representación política"; con fundamentos institucionales, Vanossi, incursionando en la antropología y en la teoría política, García Pelayo. Por nuestra parte, nos resulta claro que la representación es uno de esos clásicos conceptos indeterminados, cuya definición es mucho más importante por sus efectos que por su sustancia. Es que la sustancia de la representación política se nos escapa, como ha escapado siempre la esencia de la "voluntad general", ese concepto multívoco que, sin embargo, le ha permitido a J. J. Rousseau trascender su pensamiento sobre la soberanía popular y sobre el contrato social. Del mandato representativo importa, lo repetimos, sus efectos, y éstos son inequívocos y detonantes: los representantes no responden ante sus mandantes por el eventual error o errores en que puedan incurrir en el desempeño de sus funciones; los representantes no pueden recibir órdenes ni directivas de sus mandantes; ellos son los titulares de la discrecionalidad política. Esto es lo realmente importante; mucho más si los representantes no están sujetos a la revocatoria popular como técnica de controlar su desempeño.

C. En cambio, el caso de los representantes de los estados ante el Senado federal es completamente distinto. Ellos representan los intereses

<sup>10</sup> Véase de Vanossi, Jorge R., *El misterio de la representación política*, Ed. Amé-rica Actual, 1972.

<sup>11</sup> Véase de García Pelayo, Manuel, *Mitos y símbolos políticos*, Madrid, Ed. Tau-ros, 1964.

políticos del Estado, connotados fuertemente por cuestiones que hacen a la defensa patrimonial del mismo. No son los senadores los representantes de la voluntad popular ni deben serlo, porque su función es de carácter representativo orgánico. Así, es más lógico que dichos representantes estén sometidos al control que habilita el mandato imperativo que ellos deben ejercer.

Tenemos claro que esto no lo ha entendido de esa forma la doctrina clásica de la formación del Estado federal. La hipótesis del mandato imperativo, sometido a control o revocatoria del cuerpo electoral que los elige (las legislaturas de provincia en Argentina y las de los estados en el primigenio federalismo norteamericano, pues ahora a los senadores en ese país los elige el pueblo), no estuvo incluida en la propuesta de Madison, Hamilton y Jay.<sup>12</sup> A nuestro juicio, ello determina una variable pendiente de cumplimiento en el modelo federativo: la posibilidad de revocatoria de los senadores por las legislaturas que los eligen, así como el de impartirles directivas para su desempeño (como acertadamente lo han dispuesto la Constitución de San Juan y, recientemente, la de Tierra del Fuego), constituyen técnicas de control de desempeño, vinculadas a lo que viene proponiendo la teoría de sistemas en otros ámbitos de la ciencia, que cambiarían el funcionamiento a un cuerpo que, como el Senado, se ha constituido en nuestro país y en tantas otras partes del mundo, en un rezago corporativo.

Son éstas las razones que nos llevan a pensar que no han acertado los constituyentes de los Estados Unidos cuando han dispuesto introducir una enmienda a la ley fundamental de ese país, imponiendo la elección directa de los senadores que representan a los estados miembros de la Federación. No estamos de acuerdo con la creciente doctrina que en nuestra nación se está manifestando en tal sentido; preferimos que sigan siendo las legislaturas quienes elijan a sus representantes ante el Senado federal, pero con la potestad de revocatoria y de impartirles directivas como control de su desempeño.

En cambio, sí creemos positivo que la representación de los estados provinciales en el Senado federal comprenda también a un representante al gobierno local. La idea de tres senadores por provincia, dos por la mayoría y uno por la minoría, que funcionara con éxito durante la exigua vigencia de la reforma constitucional en Argentina, dispuesta

<sup>12</sup> Véase de Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

en 1912,<sup>13</sup> y que cuenta con otros antecedentes en América Latina, caso de Bolivia y de Venezuela (en este último caso es la ley la que fija la representación de la minoría), es una idea absolutamente válida, dirigida también a mejorar la transparencia del sistema representativo y su capacidad de control.

<sup>13</sup> Coincide con esta reforma, contenida en el Estatuto Fundamental de 1972, el diputado argentino Antonio Hernández, según puede verse en su estudio publicado en el libro *Los sistemas electorales...*, *cit.*, p. 13.