

## PARTIDOS POLÍTICOS Y SISTEMAS ELECTORALES

SUMARIO: I. *Partidos políticos*. II. *Sistemas electorales*. III. *Conclusiones*.

### I. *Partidos políticos*

Este tema lo he desarrollado en mi artículo "Algo sobre partidos políticos", incluido en el libro *Los derechos humanos*, Buenos Aires, 1980 (Dist. Ed. Depalma), que debe considerarse como la *primera parte* de esta exposición. Como anexo, agregó fotocopia del capítulo VIII, "Los partidos políticos", de mi libro *La estructura del Estado*, Buenos Aires, 1946.

Sólo agregaré aquí, por lo tanto, lo relativo a las nuevas normas legales de la Argentina, algunos nuevos textos constitucionales americanos, los pactos o declaraciones internacionales y los documentos de la Iglesia referidos a la salvaguarda de los derechos políticos.

a). Restablecido el orden constitucional en la Argentina el 25 de mayo de 1973, después del gobierno *de facto* 1966-1973, se dictó la ley 21.018/1975 que derogó la ley 19.102/1971 y restableció la ley 16.652/1965, orgánica de los partidos políticos, sancionada durante la presidencia del doctor Arturo Illia.

La Junta Militar establecida en el poder desde el 24 de marzo de 1976 sancionó también diversas normas relativas a este punto. La ley 21.277/1976 dejó sin efecto las franquicias y subsidios concedidos a los partidos políticos. Por las leyes 21.322/1976 y 21.325/1976 se disuelven definitivamente 48 agrupaciones políticas y sociales y se incautan sus bienes. La ley 21.323/1976 establece la suspensión de las actividades políticas de los otros partidos no disueltos por las leyes anteriores y reprime "con prisión de un mes a tres años" al que realizare actividades políticas (artículo 1o.). Además estatuye otras penas cuando se realicen actos de difusión partidaria (artículos 2o. y 3o.).

b) Entre las constituciones americanas, la reciente del Perú sancionada en 1979, acuerda a los ciudadanos el derecho a participar en los asuntos públicos, elegir a sus autoridades, declarando "nulo y punible todo acto por el cual se prohíbe o limita al ciudadano o partido intervenir en la vida política de la Nación" (artículo 64). En tanto, el artículo, al imponer el pluralismo democrático, otorga plena vigencia a los partidos políticos y reconoce a los ciudadanos con capacidad de voto el derecho a asociarse en partidos políticos y de participar democráticamente en ellos.

c) Instrumentos internacionales también disponen taxativamente la obligación de los Estados de reconocer los derechos políticos y la existencia de partidos políticos.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de las Naciones Unidas, del 10 de diciembre de 1948, dispone en su artículo 21 que toda persona tiene el derecho a participar en el gobierno de su país y el derecho de acceso a las funciones públicas, estableciendo que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, expresada mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de las Naciones Unidas, del 16 de diciembre de 1966, en términos casi idénticos a la norma citada, reconoce a los ciudadanos el ejercicio de los derechos políticos.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, votada el 2 de mayo de 1948 en la IX Conferencia Internacional Americana reunida en Bogotá, reconoce en su artículo xx el derecho de sufragio y de participación en el gobierno de los ciudadanos y en su artículo xxxii el deber de votar en las elecciones populares del país de que sea nacional.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, entrada en vigencia en 1978, en su artículo 25 reconoce iguales derechos en términos muy parecidos a los de la Declaración Universal de 1948. Y agrega algo muy importante: en caso de que sea necesario la suspensión de las garantías constitucionales, ello no debe alcanzar el ejercicio de los derechos políticos (artículo 27).

d) El Concilio Vaticano II afirma la pluralidad partidaria, condena que en el Estado haya un solo partido político y agrega:

Es perfectamente conforme con la naturaleza humana que se constituyan estructuras político-jurídicas que ofrezcan a todos los ciudadanos, sin discriminación alguna y con perfección creciente, posibilidades efectivas de tomar parte libre y activamente en la fijación de los fundamentos jurídicos de la comunidad política, en el gobierno de la cosa pública en la determinación de los campos de acción y de los límites de las diferentes instituciones y en la elección de los gobernantes. Recuerden, por tanto, todos los ciudadanos el derecho y al mismo tiempo el deber que tienen de votar con libertad para promover el bien común. La Iglesia alaba y estima la labor de quienes, al servicio del hombre, se consagran al bien de la cosa pública y aceptan las cargas de este oficio. (Constitución "Gadium et Spes", No. 75).

En la III Conferencia General del Episcopado Latino-Americano, reunida en Puebla, en 1979, se afirma que "la fe cristiana no desprecia la actividad política; por el contrario, la valoriza y la tiene en alta estima" (No. 514) y recuerda la nobleza y la dignidad de la actividad política a que se refiere el Concilio Vaticano II (No. 1238).

e) En el estado actual de la organización política de los Estados no se percibe otro medio mejor para designar los funcionarios que han de regirlos que el voto de los ciudadanos y la libre acción de los partidos políticos. Ese imperativo jurídico e histórico se ve corroborado por lo que ha ocurrido en estos últimos tiem-

pos. Después de muchos años de regímenes de fuerza en España, Italia, Portugal, Perú, Ecuador, los partidos tradicionales han vuelto a la palestra con renovados bríos. En la Argentina, luego de 18 años de proscripción del Partido Justicialista, retornó triunfante por abrumadora mayoría en los comicios de marzo y septiembre de 1973. Las tentativas, pues, de ahogarlos definitivamente han resultado frustradas. Lo más lamentable es que por los gobiernos de facto al desestabilizar el natural equilibrio de la acción política, perturban la vida de la nación, sumen en el escepticismo a los jóvenes y los llevan a creer que la acción violenta es el único camino para llegar al poder. El que esto escribe no ha escatimado crítica a los partidos políticos, especialmente por no haberse organizado bien y carecer de la debida disciplina interna. Empero, siempre ha dejado a salvo su opinión de que con todos sus defectos son de imprescindible necesidad. (Véase, *La estructura del Estado*, Buenos Aires, 1946. pp. 325 ss.).

## II. *Sistemas electorales*

En la República Argentina se han aplicado en las elecciones nacionales para designar diputados nacionales, convencionales constituyentes o electores de presidente, cuatro sistemas:

a) *Lista completa*. En este caso se vota por tantos candidatos como puestos electivos a llenar. Resultan elegidos quienes tienen más votos, cualquiera que sea el partido a que pertenezcan. Se aplicó de 1857 a 1902 y de 1904 a 1912.

b) *Sistema uninominal*. Se divide el distrito electoral en tantas circunscripciones como diputados, constituyentes o electores haya que elegir. Se aplicó de 1902 a 1904 y de 1951 a 1955.

c) *Sistema de lista incompleta o de voto restringido*. Por este sistema el ciudadano vota por un número menor de candidatos que el de funcionarios que haya que elegir. Se aplicó por la llamada Ley Sáenz Peña de 1912 a 1951, y en la elección de diputados y electores de presidente en 1957.

d) *Sistema proporcional*. Según este sistema resultan elegidos los candidatos en proporción al número de votos obtenidos, aunque hay diversas variantes. Se aplicó en las elecciones de convencionales constituyentes en 1957 y en la elección de diputados en 1973.

La experiencia argentina aconseja volver al sistema de lista incompleta. Ello permite la formación de grandes partidos, pues el sistema proporcional lleva a su proliferación y a la atonización de la opinión pública. Como lo he expresado en otra ocasión (ver mi citado libro *La estructura del Estado y Derecho Constitucional*, Buenos Aires, 1960) las elecciones tienen por objeto determinar qué grupo político debe gobernar y no obtener un mosaico, que puede ser infinito, de las opiniones relativas a la vida pública. Por ejemplo, para las elecciones en Bolivia que se anuncian para el 29 de junio se han inscrito 71 partidos políticos y 18 candidatos a presidente, y para las del Perú, realizadas el 18 de mayo, 15 candidatos presidenciales. Lo mismo ocurre en la Argentina. Proliferan pequeños partidos políticos que prácticamente no tienen votos, que viven

en oposición perpetua... y que a veces sostienen que no se debe llamar a elecciones pues no ha llegado la oportunidad propicia.

### III. CONCLUSIONES

a) Debe afirmarse la plena pluralidad de los partidos políticos como un medio de afianzar el sistema republicano de gobierno.

b) En ningún caso, ni aún en aquellos que fuese necesario decretar el estado de sitio o cualquier medida restrictiva autorizada por las constituciones, ha de proibirse a los partidos políticos ni impedir el ejercicio de sus actividades (artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

c) El sistema electoral más adecuado para conjugar la estabilidad y la eficacia del gobierno y la legítima existencia de la opinión política, es el de lista incompleta o voto restringido. Puede establecerse que los dos tercios o tres cuartos de los elegidos correspondan al partido triunfante y un tercio o un cuarto al que sigue en orden de votos. Puede aceptarse que esta minoría se adjudique a no más de dos partidos, en proporción a los votos obtenidos.

Pablo A. RAMELLA