

## **Sistema representativo y reforma electoral**

Dr. Jorge Alejandro Amaya,  
Profesor de Derecho Constitucional

Dr. Carlos Salvadores de Arzuaga  
Profesor de Derecho Constitucional

Tal como se ha desarrollado en innumerable cantidad de tratados y trabajos de ciencia política, derecho y sociología, no es posible, en el Estado moderno, el ejercicio del poder directamente por el pueblo, razón por la cual, las instituciones surgidas a partir de los movimientos revolucionarios del siglo XVIII asentaron el concepto de democracia indirecta a través de la ficción de la representación.

Esta imposibilidad material del ejercicio del poder directamente por los ciudadanos indujo a Rousseau a aceptar la representación para paliar las previsibles dificultades que podrían presentarse y a Montesquieu a sostenerla bajo fundamentos similares.

Cabe recordar también, que la doctrina de la representación política y el sistema representativo se desarrollaron paralelamente con el parlamentarismo y con la disminución del absolutismo real.

La doctrina de la representación fue justificada, desarrollada y consolidada por innumerable cantidad de autores de todos los tiempos, Thomas Smith, Locke, el Abate Sieyès, Thomas Paine, Duguit, Carré de Malberg, Tocqueville, Francisco de Vitoria, Georges Burdeau, sólo por citar algu-

nos.

La Carta Magna Americana de 1787, junto con la declaración de los Derechos del Hombre y la Constitución Francesa, afirmó el sistema representativo definitivamente en el mundo occidental. A partir de entonces, el sufragio, como medio de elección de los representantes y forma de transmitir la voluntad de la comunidad social -otorgando a los mandatarios la legitimidad necesaria que brinda el consenso- fue transitando por diferentes caminos tendientes a la universalización y a acrecentar lo más posible las bases axiológicas del sistema.

Nuestra Constitución establece en su art. 1º que la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa. . . y en el art. 22º reafirma que "El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta constitución", excluyendo de tal manera todo tipo de intervención directa del pueblo. A pesar de esto, se han puesto de moda en los últimos años, por acción de gobiernos, de políticos y de doctrinarios, diferentes formas de participación directa del pueblo en cuestiones de gobierno, que poseen su justificativo -a nuestro entender- en la necesidad cuantitativa y cualitativa de los representantes de sentir acrecentada y sustentada la legitimidad del mandato.

Este sentimiento que describimos tiene su origen en la crisis que vive actualmente el sistema representativo en general y el sustento de legitimidad en particular, en nuestra república y en muchos países del mundo. Basta observar los sucesos acaecidos recientemente en los países socialistas para advertir que -más allá de las especiales características de los mismos- todos llevan ínsito como causa principal o accesorio un desmembramiento del sistema institucional a través de cuestionamientos a la legitimidad de sus gobernantes. Por eso, así como el sistema sufrió a lo largo de la historia movimientos que marcaron la rectificación de su



rumbo buscando mecanismos de mayor abarcamiento social, hoy el sistema vuelve a entrar en crisis, encontrándose cuestionado en el marco comunitario el modo electoral vigente en el país. Las causas originarias de la actual crisis resultan - en nuestra opinión- de carácter interno y externo.

Dentro de los motivos que podríamos denominar propios o internos encontramos los largos años de intervencionismo estatal, no sólo en la economía, sino en todos los ámbitos del quehacer humano, que desembocaron en un deterioro de los valores básicos que deben regir los sistemas democráticos, arrastrando irremediablemente la confianza en las instituciones republicanas, en los partidos políticos, y en los estratos dirigenciales de la sociedad.

El avance de los medios de transporte y comunicación y el bombardeo continuo de la información en el marco social, recibida la mayoría de las veces sin la posibilidad del procesamiento adecuado, llevaron a un estado semideliberativo del cuerpo comunitario bajo el convencimiento de que la legitimidad de los mandatarios no pasaba exclusivamente por el acto formal del voto. La crisis resulta de tal gravedad que - muchos integrantes de la sociedad- mutaron el mandato dado a los representantes asignándole características imperativas, como sostenía Rousseau, pretendiendo ver en el ejercicio de las funciones de gobierno no un acto esencialmente libre, sino una especie de "comisariado" según el cual el gobernante es un prisionero del pueblo que lo eligió<sup>1</sup>.

La dirigencia política, principalmente, pero también la dirigencia en los distintos ámbitos institucionales privados y públicos, no supo dar respuesta a los cambios generados vertiginosamente en la sociedad, por causas propias, por causas externas y muchas veces por actos creados por la misma dirigencia que no comprendió el alcance y la repercusión que los mismos tendrían. Al decir de Bidart Campos: "El poder no

1. Ver Ramella, Pablo. Der. Constitucional, Depalma, 3ra. Edic., pág. 85.

puede desinteresarse de lo que creen, estiman o valoran los grupos sociales, porque si no lo toma en cuenta, corre el riesgo de que el sistema de legitimidad que él legalice no suscite consenso, o provoque repulsa”.

Las causas externas son muchas y variadas, y en general no están exentas de un fuerte contenido ideológico, pero no puede dejar de mencionarse, como de indiscutible repercusión, la influencia del avance tecnológico; la competitividad acrecentada desmedidamente en la sociedad de nuestra época y censurable, no como búsqueda de la excelencia, pero sí en la medida que su objetivo se destine principalmente a la satisfacción de requerimientos materiales; el intercambio económico, cultural, social, tecnológico, entre países -hoy superando las fronteras tradicionales para transformarse en relaciones inter-bloques, todas causas que llevan a un replanteo del sistema de representación y de legitimidad, no como forma de cuestionar el mismo en su esencia, pero sí como modo de buscar incansablemente alternativas de perfeccionamiento y mayor consenso.

El proceso mundial que dio comienzo con la caída del muro de Berlín extendió definitivamente la idea de que la democracia es un sistema moralmente superior. La técnica de la representación, cualquiera sean sus errores -que son muchos- ha cumplido y cumple un papel importante en el desarrollo político de los países.

Pero si bien, como parafraseó Churchill al afirmar que la designación de los gobernantes por medio de la elección popular es el peor de los sistemas salvo los demás, ciertas y actuales son las palabras de Kennedy cuando en una oportunidad sostuvo que era necesario generar una nueva creencia como signo de legitimidad.

El debate sobre la reforma electoral -eco de la crisis que venimos sosteniendo- ya está en marcha, y hacia ésta convergen un conjunto de iniciativas parlamentarias. Algunas



inquietudes están destinadas a modificar los mecanismos de selección de candidatos; tal es el caso de las "primarias" o internas abiertas y de las candidaturas independientes; otras proponen la reforma de los métodos y fórmulas de elección, es decir, el sistema electoral (ley de lemas, uninominalismo, voto de preferencia, etc.).

Existen algunos proyectos parlamentarios que avanzan sobre otros aspectos del régimen electoral, tales como las características del sufragio (voto no obligatorio), o la inclusión en el padrón electoral de sectores actualmente privados del derecho a voto (conscriptos, extranjeros residentes, etc.).

No está demás aclarar que toda eventual modificación del sistema electoral regiría sólo para la elección de cargos nacionales, ya que las provincias organizan -según sus propias leyes- los comicios de distrito.

Sin pretender incurrir en temas sobre los que mucha tinta ha corrido, deseamos completar este trabajo dando un panorama al lector sobre algunos aspectos y sistemas electorales que hacen a la esencia de la representación en crisis y que se insertaron con gran fuerza en la discusión cotidiana, no siempre con el conocimiento necesario, y muchas veces bajo creencias de solución o efectividad que los antecedentes comparados y la experiencia reciente puso seriamente en duda.

## LA OBLIGATORIEDAD O VOLUNTARIEDAD DEL VOTO

La norma del voto obligatorio dio lugar a una polémica doctrinal que hoy subsiste. Imponer al ciudadano la obligación de votar ¿no vulnera su libertad?, el abstenerse de votar, ¿no es un derecho?, el no voto, ¿no es una forma de votar? Esta idea de que la participación del ciudadano en el co-



micio depende exclusivamente de su libre decisión, encuentra su réplica en el argumento que entiende el sufragio como un derecho político y a la vez como una función pública<sup>2</sup>.

En la adopción del voto obligatorio o facultativo intervienen circunstancias políticas, argumentos, ideas y la experiencia comparada. Italia reúne las condiciones de un proceso estable y de elevada concurrencia electoral bajo régimen de voto obligatorio; EE.UU., por otra parte, constituye un caso de proceso institucional estable y sólido pero con un abstencionismo electoral alto y régimen de voto facultativo.

Compartimos el criterio de Mora y Araujo -Aftalión-Noguera<sup>3</sup> al sostener que la indiferencia vigente en Estados Unidos obedece a la importancia que allí han adquirido las asociaciones intermedias. Aplicar al país este análisis mostraría, según el autor citado, que el énfasis concedido a la participación política es excesivo si advertimos la inestabilidad institucional desde 1930 a la fecha, sin que la masiva concurrencia electoral haya sido capaz de conjurarlo.

La conclusión de estos autores radica en que el mejor reaseguro contra la inestabilidad no surge de la participación política obligatoria, sino en la proliferación de asociaciones libres, al modo norteamericano.<sup>4</sup>

Entendemos que refuerza el concepto la plena vigencia en el sistema de la libertad de expresión, no sólo en su faz periodística -es decir como libertad de prensa- sino con todo el alcance con el que el derecho fue concebido por nuestros constituyentes

La constitución y vigencia de asociaciones intermedias de diferente naturaleza y con disímiles intereses, en la que los habitantes encuentren los canales de participación -no nece-

2. Posada Adolfo, "El voto obligatorio", Revista Argentina de Ciencia Política, año I, T II, N° 10, 1911, pág. 08.

3. Aftalión-Mora-Araujo-Noguera, ¿Qué nos pasa a los Argentinos?, Bs.As., Sudamericana-Planeta, 1985, pág. 112/14.

4. Obra citada en la nota precedente.

sariamente políticos- que lleven a motivarlos, y la presencia de la libertad de expresión en el marco comunitario a través de las diferentes formas en que puede brindarse, conforman según nuestro entender, el medio más seguro para consolidar y reafirmar nuestro sistema democrático, sin necesidad de una legislación que busque a través del voto obligatorio el ejercicio en el ciudadano de una función o deber “público” que la mayoría de las veces ejerce en otros campos más propicios y efectivos.

## SELECCION DE CANDIDATOS

La ley de partidos políticos otorga a los partidos la facultad exclusiva de nominar los candidatos a los cargos públicos electivos. Esta concepción que considera a los partidos políticos como intermediarios necesarios entre el pueblo y el poder político es una de las relaciones más conflictivas y conflictuadas del momento.

El derecho a ser elegido, como todos los derechos de la Constitución Nacional, debe ser ejercido conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio. Nuestro Alto Tribunal se pronunció sobre la constitucionalidad del art. 2 de la ley 22.627 de partidos políticos (la 23.298 en vigencia posee cláusula similar) en los autos: “Ríos Antonio J.” (22-4-87)<sup>6</sup>. La Corte, luego de considerar que el impedimento a las candidaturas independientes se compatibiliza con el régimen representativo y republicano, determinó que la exclusividad en la nominación de candidatos por los partidos políticos resulta una reglamentación razonable del derecho a ser elegido (arts. 14 y 28 CN), “no viola el art. 28 de la Constitución, ni atenta contra la función electoral del derecho al sufragio, al eliminar a los candidatos independientes promovidos por sí”

6. ED, 123- 231.



“...Ello por cuanto el elector dispone, como ciudadano, de la libre afiliación y participación en cualquiera de los diversos partidos de su distrito y de la Nación, además de la posibilidad de formar uno nuevo como medio de acceder a los cargos públicos”.

Los defensores del sistema de libertad de candidaturas esgrimen como principal argumento la igualdad de oportunidades para el acceso al poder. Consideran que la legislación vigente discrimina en favor de quienes poseen militancia partidaria. Pero también quienes defienden la tesis opuesta levantan la bandera de la libertad, Bidart Campos sostiene al respecto: “el sufragio universal, la libertad política, el pluralismo (...) no parecen compaginarse demasiado bien con la dispersión inorganizada de las candidaturas, y mucho menos con el predominio que, por factores extraños a la competencia electoral (por ejemplo la riqueza, la estratificación social, etc.), podrían lograr candidaturas independientes apañadas por grupos o intereses que, desigualmente, tuvieran posibilidad de imposición o influencia”.<sup>7</sup>

Asimismo, el Dr. Petracchi en su voto en el fallo ya citado sostiene, entre otros, estos conceptos: “El partido político se hace necesario, y, en realidad, indispensable para organizar y activar la voluntad política de la masa electoral. . . La entrada de los partidos políticos caracteriza el paso de un control oligárquico burgués del proceso de poder a la democracia constitucional moderna” (Lowenstein Karl, Teoría de la Constitución, Ariel, 1976, pág. 94). “La reconstrucción a la que se encuentra abocado nuestro país también incluye a la de los partidos políticos. Estos transcurren una etapa de reorganización intensa y en algunos casos de consolidación de su forma organizativa. La introducción de procedimientos para la gestión de candidaturas que prescindan de la estructura

7. Bidart Campos, Germán. “La nominación de los candidatos a diputados por los partidos políticos”, comentario al fallo de la CSJN Ríos Antonio J., ED-123-231.



de los partidos políticos podría entorpecer dicha necesaria reconstrucción". "Ampliar el margen de libertad para la presentación de candidaturas ocasionaría que el poder se debilitara, atomizándose y, paralelamente, se aumentaría la influencia de los poderes económicos, que no siempre están organizados democráticamente".

"Sin partidos políticos, el funcionamiento de la representación política es imposible. . . aseguran un encuadramiento ideológico de los electores. . . Son indispensables para que aquéllos puedan saber más o menos claramente la política que desean, lo cual define el mandato que confían a sus representantes" (Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Der. Constitucional, Ariel, 1980, pág. 89 y sgtes.).

## LAS ELECCIONES INTERNAS ABIERTAS

"Primarias" es la denominación que recibe en los países anglosajones uno de los procedimientos utilizados para la nominación de candidatos en el seno de un partido político, y que nosotros conocemos como elecciones internas.

Las primarias pueden ser cerradas o abiertas, según participen sólo los afiliados o accedan personas no adheridas al partido político.

Los defensores de las primarias abiertas aseguran que dicho mecanismo permite asegurar la soberanía del elector.

Cabe preguntarse -en razón de la actualidad que el tema posee- si la instauración de las primarias abiertas lograría el objetivo de otorgar al sistema una mayor y mejor dinámica política que se trasluzca en una representación más genuina; o si, por el contrario, perturbaría la vida interna de los partidos, abriendo un canal de inestabilidad.

Sin inclinarnos por dar respuesta terminante al interrogante planteado, entendemos beneficioso para la conclusión particular del lector recoger someramente la experiencia

norteamericana al respecto.

La Constitución de los Estados Unidos delega en la Legislatura de cada Estado la autoridad para dedicar los mecanismos a aplicar para la elección de sus representantes nacionales.

Existen dos formas de seleccionar a los delegados nacionales: en las reuniones de dirigentes y en las primarias.

El número de delegados asignados a los Estados se fija de acuerdo a reglas establecidas por cada partido, teniendo en cuenta el tamaño del Estado y el grado de adhesión al partido en elecciones anteriores. Algunas veces los partidos añaden delegados "de más" (que no surgen de ninguno de los mecanismos señalados) seleccionados entre funcionarios líderes del partido.

Las reuniones de dirigentes consisten en comités políticos estatales, integrados por delegados de todas las comunidades del Estado, la selección en estas reuniones se hacen en diferentes etapas (territorios, convenciones de condados, convención estatal).

La otra forma en que los aspirantes a candidaturas nacionales puedan lograr el apoyo de los delegados consiste en participar en elecciones primarias en aquellos estados que las celebran (en casi todos los Estados se utiliza alguna forma de elección primaria).

Las reglas que determinan quién puede votar en las primarias varían de un Estado a otro. En la mayoría de los Estados tienen vigencia las primarias cerradas, o sea que sólo pueden votar los afiliados al partido.

Las primarias abiertas, o sea aquéllas en las que pueden participar personas que no sean militantes del partido, se practican en muy pocos Estados.

El sistema norteamericano evidencia en la práctica electoral una baja proporción de personas que se toman la molestia de votar en las primarias, en las cuales el porcentaje



de votantes difícilmente supera el 35%, y en algunos casos cae por debajo del 10%.

El funcionamiento de las primarias en los Estados Unidos incrementaría la función de liderazgo partidario en la determinación del resultado. Los líderes para evitar el daño potencial que provoca la lucha en las primarias, hacen cuanto está a su alcance para lograr la aceptación de un candidato dentro de las filas partidarias, convirtiendo a las primarias en una mera ratificación en las urnas de una opción previa de los dirigentes. Por lo común basta el apoyo partidario para asegurar la nominación como candidato.<sup>8</sup>

Por esto el número de Estados que celebran primarias ha ido disminuyendo "en parte como reconocimiento de que el exceso de primarias se estaba convirtiendo en prueba agobiante para los candidatos"<sup>9</sup>. El número de primarias estatales en el partido Demócrata cayó de 31 en 1980 a 26 en 1984 y en el Republicano de 35 a 30 en el mismo período<sup>10</sup>.

## LA LEY DE LEMAS

En los últimos años hemos encontrado cuantiosos adeptos al sistema electoral llamado ley de lemas, receptado hoy por algunas provincias argentinas.

Bajo la denominación descripta se hace referencia al sistema de "doble voto simultáneo y acumulativo", mecanismo electoral por el cual se traslada y superpone la resolución de las internas de los partidos al momento de las elecciones generales.

"Lema" es el nombre con que se identifica a cada partido político. "Sublema" es la forma con que se denomina a cada

8. Abraham Ribicoff-John Newman, "El Estilo Norteamericano", Ed. Paidós, 1968, pág. 123.

9. Stephen Wayne. "Selección de candidatos" en Revista Elecciones 84, Servicio informativo y cultural de los EE.UU., abril 1984, pág. 09.

10. Obra citada en la nota precedente, cuadro 1, pág. 09.

una de las fracciones de los partidos políticos que se presentan en las elecciones.

Cada elector elige sólo una boleta correspondiente a la asociación política con la que se identifica y a la corriente interna de ese partido. De esta forma el elector ejerce una doble voluntad política (doble voto) dando su apoyo a un partido político (Lema) y a uno de los sectores internos del mismo (sublema) en un mismo acto electoral (voto simultáneo).

La expresión acumulativa está ligada a una característica del sistema de escrutinio y cómputo. Para determinar cuál ha sido el lema ganador se suman todos los votos obtenidos por las distintas listas en favor de los sublemas y de éstas en favor del lema que los contiene.<sup>11</sup>

Como es de conocimiento, este sistema debe sus características al proceso histórico político que le dio origen, iniciado a principios de siglo en la República hermana del Uruguay.

No es objetivo de este artículo el análisis pormenorizado del sistema. Simplemente queremos resumir las principales objeciones que se le formulan desde el punto de vista del dilema de la representación y que han sido sintetizadas por la Dra. Delia Ferreira en su trabajo *Notas sobre la ley de lemas y sus efectos*: "la mayor objeción que puede hacerse al sistema de lemas, desde la óptica de la representatividad, es la vinculada con la distorsión de la voluntad popular a que puede conducir. El sistema de lemas puede llevar al poder a un candidato que tenga menos apoyo popular, manifestado a través de los votos de otro".

"Esta distorsión de la voluntad popular, por la característica acumulativa del voto, a favor de los sublemas, genera problemas de legitimidad. Si la ciudadanía sospecha que se ha

11. Korseniak José. "La legislación electoral Uruguay desde el punto de vista constitucional", en *Legislación electoral comparada* (Capel), San José de Costa Rica, 1988, pág. 365.



maniobrado la voluntad expresada en las urnas, o conduce a resultados injustos, el sistema sufrirá un fuerte cuestionamiento que, tarde o temprano, afectará la confianza de la gente en las instituciones, con los peligros que ello acarrea para el régimen”.

“La gobernabilidad misma del sistema político puede verse afectada por la aplicación de la ley de lemas, no sólo por la distorsión del sistema de partidos o la falta de legitimidad de los electos, sino por la tensión que puede plantearse entre los diversos órganos del Estado”. “El núcleo mismo del problema reside en la aplicación del sistema de lemas: cuando se trata de la campaña electoral, el eje es el sublema; cuando se conforma el resultado de la elección, el eje pasa a ser el lema; y finalmente, en el funcionamiento de los diversos poderes del Estado, el eje es nuevamente los sublemas”.<sup>12</sup>

La conveniencia o no de la adopción de este sistema, y la decisión final de incorporarlo no puede obviar la experiencia uruguaya, y las conclusiones que se desprenden de los resultados dados en las provincias argentinas en las cuales se aplica.

## CONCLUSIONES

Estamos convencidos de que no existen dudas de que la Argentina desde hace años vive una profunda crisis de representación, dada entre otros factores por una falta de legitimidad en los representantes, sin que sea relevante -a nuestro criterio- para el análisis que efectuamos, la legalidad o ilegalidad del acceso de los mismos al poder. Creemos que la sustancia de la cuestión se encuentra en la discordancia entre las necesidades y expectativas del electorado y la actuación de los mandatarios, lo que vicia las representaciones por

12. Ferrerira Rubio, Delia. “Notas sobre la ley de lemas y sus efectos”, trabajo expuesto en las jornadas sobre los sistemas electorales y sus influencias sobre los sistemas de partidos, auspiciadas por la Fucade.

ausencia sustancial (no formal) de legitimidad

“Un sistema representativo sin representatividad en el poder es un enorme vacío, un divorcio entre sociedad y Estado, y hasta entre gobernante y Estado”.<sup>13</sup>

Tal como sostenía Georges Burdeau “el cuerpo electoral no es la colectividad real; no coincide con ella: la representa, lo que es muy diferente. El cuerpo electoral comprende ciudadanos; la colectividad se compone de hombres y mujeres infinitamente diversificados por sus situaciones. La colectividad tiene voluntades que preexisten al veredicto de la operación electoral”.<sup>14</sup>

Creemos firmemente en estos conceptos expuestos tan claramente por el brillante politólogo. En la medida que los candidatos a gobernantes buceen profundamente en los mismos, intentando en su accionar dar respuestas válidas a la “colectividad real” de la forma que se preocupan por satisfacer los intereses del “cuerpo electoral”, el abismo existente entre ambos irá disminuyendo y de esta forma atenuándose la crisis de representación que sufre el país.

Así como la teoría de la representación sufrió a lo largo de su historia y desarrollo momentos críticos que condujeron a su reformulación a través de la incorporación de nuevos aportes creativos, hoy la crisis se hace nuevamente presente, y en la incentiva transformadora del accionar hacia el bien común surgirán las alternativas a seguir.

La reforma del régimen electoral puede constituirse en uno de los caminos que debemos transitar en busca de la legitimidad perdida; la forma y el modo aflorará naturalmente

13. Pancallo D'Agostino, Martín. “Soberanía y crisis del sistema representativo”, Boletín informativo de la Asociación de Der. Constitucional, año VII, Nº 62, pág. 14.

14. Obra citada en la nota precedente.

Se deja constancia que el contenido de las notas Nros. 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11 y 12, fueron obtenidas de la consulta efectuada al informe elaborado por la Dir. de Referencia Legislativa y Dir. de Procesos Técnicos del Congreso de la Nación (1991).



del debate y de la experiencia propia y ajena. Pero no debemos caer en el error de pensar que aquí se agota el problema, y que producida la reforma electoral la nueva representación que surja se nutrirá en forma autosuficiente de elementos sólidos y reales.

La legitimidad del poder siempre surge de abajo; la nueva creencia como signo de legitimidad, de la que hablaba el Presidente Kennedy, se halla presente ante nuestros ojos; la sociedad ya la ha elaborado y la reclama firmemente. No interpretarla conducirá a los gobernantes al fracaso inevitable de las urnas, pero lo que es más, los constituirá en responsables de postergar nuevamente el desarrollo de la Nación.