

(publicado en La Ley, 11 de marzo de 1991)

# El debate sobre las reformas al régimen electoral

Por Alberto Manuel García Lema(\*)

**SUMARIO: I. La importancia del debate. – II. La organización de la competición ante los electores. – III. Organización del cuerpo electoral – IV. Organización del escrutinio. – V. Sistemas o regímenes electorales – VI. Algunos interrogantes.**

## I. La importancia del debate

En los dos últimos años se ha venido acrecentando el debate sobre la conveniencia de adoptar reformas al funcionamiento del régimen electoral argentino, de diversa índole e importancia.

Fuera de las reformas proyectadas en el funcionamiento de los sistemas electorales provinciales que originan también amplias controversias a su respecto, en el orden nacional he podido detectar la existencia en ambas Cámaras del Congreso Nacional de veintiséis proyectos de leyes en la materia, con estado parlamentario en el curso del concluido año de sesiones ordinarias.

Antes de ingresar al análisis de tales proyectos cabe advertir primeramente acerca de los motivos que impulsan un mayor debate sobre el régimen electoral en nuestro medio, circunstancia que también ' viene presentándose en muchos otros países del mundo.

En un reciente artículo el profesor español Luis Sánchez Agesta (1) señalaba que hoy día los que efectivamente conducen los negocios públicos son los diez o veinte hombres que constituyen un gobierno, los centenares que ocupan los escaños del Parlamento y cuanto más, los pocos millares que desempeñan los altos puestos o de la Administración del Estado, o en la dirección, gobierno y administración de los partidos, y algunos más que desde puestos de opinión, como la prensa o las asociaciones de intereses, pueden influir directa o indirectamente en esas decisiones.

Tal situación limita la actividad que puede desplegar el pueblo en una democracia a otorgar su voto a los hombres que, unidos en partidos, aspiran a ejercer el gobierno. Cuando el pueblo concede o niega ese voto está al mismo tiempo expresando un juicio global no sólo sobre la capacidad para gobernar de los hombres que elige y sobre su capacidad para representar intereses, sino también para traducir en decisiones concretas la voluntad del pueblo y sobre la dirección que debe imprimirse a la vida política.

Es por tal situación que el problema del funcionamiento del régimen electoral aparece como uno de los aspectos capitales del derecho constitucional moderno que postula el desarrollo de una sociedad pluralista.

La sociedad pluralista se contrapone en sus fines y funcionamiento a la sociedad unánime. Se admite que en toda sociedad existen contradicciones múltiples y evidentes, ya fuese por las distintas creencias e ideologías, por la división existente entre los que gozan del poder político o del prestigio social y aquellos que no lo tienen, las antinomias entre ricos y pobres, entre el capital y el trabajo, entre quienes poseen conocimientos técnicos y quienes carecen de ellos.

Los que creen en la sociedad pluralista, a la inversa de lo que postulan los partidarios de la sociedad cerrada, piensan que una serie de tales contradicciones pueden ser superadas en el tiempo pero que la resolución de algunas de ellas hace nacer otras y el proceso se realimenta permanentemente caracterizando diversos momentos del desarrollo histórico. Los partidarios de la sociedad cerrada pretenden reducir los conflictos a alguna contradicción fundamental cuya resolución permitiría alcanzar alguna suerte de utopía sobre el fin de la historia (2).

Un aspecto fundamental para el funcionamiento de la sociedad pluralista es la técnica de las elecciones disputadas que, a su vez, presenta cuatro puntos principales, que han sido adoptados en este trabajo como criterios de clasificación de los distintos proyectos de leyes existentes en nuestro medio. Tales son el modo de organización de la competición ante los electores; la organización del cuerpo electoral; la organización del escrutinio; y los sistemas o regímenes electorales.

## II. La organización de la competición ante los electores

El primero de ellos contrapone dos valores: la libertad del elector, asegurada con la multiplicidad de candidaturas, y la *claridad* que requiere ayudar al elector a tomar una decisión concreta.

Los partidos políticos intervienen en esta parte del proceso electoral a fin de asegurar opciones claras al pueblo. Su presencia asegura el reclutamiento de una clase política de origen popular porque de otro modo los candidatos serían los notables locales, los portavoces del dinero o del estado.

Varios de los proyectos de ley presentados ante el Congreso Nacional tienen el propósito de *cuestionar el monopolio de las candidaturas que poseen los partidos políticos*.

Así, el proyecto del diputado Rafael Pascual (del 27/8/90) relativo al voto por circunscripciones uninominales —la cuestión de los sistemas electorales será desarrollada más adelante— permite la oficialización de candidatos a asociaciones y/o grupos vecinales o locales. El proyecto de los diputados Roberto A Ulloa y Jorge O. Folloni admite candidaturas independientes, sea de individuos o listas, cuando se acredita la adhesión del 1 1/2 % de los inscriptos en el padrón electoral. El proyecto del diputado Federico Zamora (10/8/90) también lo permite para el voto por circunscripciones uninominales —en un régimen mixto según el modelo existente para el Bundestag alemán— cuando las candidaturas obtienen un piso mínimo de 1.000 electores o del 10 % del padrón de ser menor), mientras que el Proyecto Varela Cid —sistema uninominal para concejales de la Capital Federal— fija ese piso con 100 firmas integrantes del padrón de la circunscripción.

El mencionado proyecto del diputado Zamora también contempla la realización de internas (o primarias) abiertas para elecciones de diputados nacionales, electores de presidente y vicepresidente de la Nación, electores de senadores por la Capital Federal y de convencionales nacionales constituyentes. Ese proyecto plantea un sistema de voto facultativo por lo que difiere de la posición sostenida hace tiempo por el distinguido constitucionalista doctor Alberto Antonio Spoia quien es también partidario de elecciones primarias, abiertas, pero con voto obligatorio (3), posición que también comparten dentro del radicalismo el Presidente del Bloque de Diputados Provinciales de la U. C. R. de la Provincia de Córdoba, Antonio Hernández en un reciente trabajo denominado "Régimen político, representación y partidos políticos" y el diputado nacional por ese partido Angel Mario D'Ambrosio en el denominado "Una propuesta: elecciones internas abiertas, simultáneas y obligatorias" (4).

En el caso de esta última línea conceptual no se busca modificar la exclusividad de la presentación de las candidaturas por los partidos sino "oxigenar" su vida interna.

El modelo que sigue es el de "Asambleas Primarias" utilizado en ciertos estados de los E. E. U. U., dado que también se usan allí el sistema de "Caucus" (designación de los candidatos por los comités partidarios) y el de la "convención", consistente en asambleas de delegados de los barrios o localidades de los condados. A su vez las Asambleas Primarias pueden ser "cerradas" a los electores de un partido, "abiertas" cuando los electores no llevan afiliación pública a uno u otro partido, o "no partidistas" cuando se realizan sin intermediación de los partidos.

Cabe señalar que en los E.E. U.U. se considera que existe un sistema de partidos "débil" en términos nacionales porque actúan principalmente para las elecciones presidenciales. Se advierte una alta descentralización del sistema político dado que los estados juegan un rol importante en la selección de los candidatos (5). El sistema de las Asambleas Primarias representó históricamente una reacción en ese país al sistema del "Caucus" que tendía a perpetuar una oligarquía partidaria, asentada en una maquinaria alimentada por el llamado "sistema de despojo", consistente en la colocación de los amigos en los cargos gubernamentales al vencer un partido. Aquél sistema de primarias abiertas se expandió en las últimas décadas (6).

El proyecto del diputado Vanossi (10/6/90) sobre el voto de preferencia mantiene la exclusividad de los partidos en la presentación de las listas de candidatos pero permite a la ciudadanía efectuar una selección de los integrantes de las listas, pudiendo cambiar el orden de los

Candidatos o substituirlos por otros propuestos en otras listas (sistemas denominados del "panachage") o efectuar tachas de candidatos (7). Un proyecto similar ha sido presentado por los diputados Ulloay Follo- ni (16/8/90).

Otros proyectos de ley con relación a las candidaturas electorales, son dos relativos a la obligatoriedad de la participación de mujeres en las listas partidarias con una reserva mínima del 30 % de los cargos (de la senadora Malharo de Torres y de los diputados Allegrone de Fonte, Gómez Miranda, Mojardín de Masci, Macedo de Gómez, Fernández de Quarracino e Inés Botella).

Existen también varios proyectos de reformas al Código Electoral Nacional, el más importante de los cuales es el presentado por el diputado Juan C. Pugliese sobre la base de trabajos preparados en el Ministerio del Interior durante su gestión, y dos relativos al funcionamiento de la Junta de Electores de Senadores de la Capital Federal, atendiendo a pautas contrapuestas, del ex-senador De la Rúa y del diputado Young.

### **III. Organización del cuerpo electoral**

En este segundo aspecto de la técnica de las elecciones disputadas, el tema central lo constituye la extensión del sufragio y las restricciones o inhabilidades.

Las dos propuestas más importantes en la materia residen en los proyectos que contemplan la extensión del sufragio para argentinos que se encuentran en el exterior (del diputado Rodolfo M. Párente, 17/8/89, y del ex-senador De la Rúa, 19/5/88), para atender a las consecuencias de la importante emigración producida en la última década, y la extensión del sufragio a extranjeros en el país (del diputado Alberto Albamonte, 2/5/90, y de De la Rúa, 19/5/88) para prever los efectos de la residencia en el país de más de un millón de extranjeros.

En cuanto a las restricciones o inhabilidades para el ejercicio del sufragio, numerosos proyectos plantean suprimir la prohibición que afecta a los soldados conscriptos de las fuerzas armadas, a los agentes, gendarmes o marineros y sus equivalentes de las fuerzas de seguridad de la Nación y de las Provincias (proyectos del diputado Párente, 17/8/89, del diputado Pascual 26/9/89, del diputado Cardo (21/5/90, del diputado Dalmau 22/8/90, de los diputados Raimunid, Storani, y Filgueiras). Otros lo hacen respecto a la restricción del voto a los procesados no condenados (diputado Vanossi 3/5/90).

### **IV. Organización del escrutinio**

La cuestión primordial en cuanto a la organización del escrutinio reside en la libertad u obligatoriedad del ejercicio del sufragio.

Dos proyectos de leyes preconizan el voto facultativo o libre (diputado Albamonte, 2/ 5/90 y Adelina Dalesio de Viola y Federico Zamora, 15/6/90). Los fundamentos de estos proyectos es que si el voto facultativo evidencia una menor concurrencia a los comicios, revelaría la existencia de una eventual falta de interés en los problemas del país, un decrecimiento generalizado en la política nacional, o un total desconocimiento de para qué, por qué y a quien se vota. No resulta sano que aquellos que no tienen interés por la República estén obligados a optar para elegir entre sus representantes y sus plataformas partidarias.

Para facilitar el escrutinio se han presentado proyectos de ley como los del diputado Gentile (21/5/90), sobre la base de una boleta electoral única conteniendo sólo los nombres de los partidos o alianzas en la boleta, sin mención individual de las personas que componen la lista, marcándose con una cruz al partido elegido, que sin duda se contrapone conceptualmente con el sistema del voto de preferencia antes descripto.

Al mismo efecto de facilitar el escrutinio existe otro proyecto de ley (diputados Bravo y Polesman) para reimplantar el color de las boletas de las distintas listas partidarias.

## **V. Sistemas o regimenes electorales**

Varios proyectos de leyes pretenden implementar el régimen uninominal Así para la elección de diputados nacionales lo proponen al diputado Pascual (proyecto mencionado) y el diputado Parrili (3/9/90), previendo algunos resguardos para la con- j formación de las secciones electorales.

El sistema, en la versión de "a simple pluralidad de sufragios" en única vuelta se aplica principalmente en Gran Bretaña, los Estados Unidos y en países de Common- wealth.

En Gran Bretaña el principal cuestionamiento que ha sido efectuado contra el sistema es que impide la representación de terceros partidos, porque usualmente se elige en los distritos entre dos candidatos.

Asimismo los terceros candidatos tienen grandes dificultades para obtener la financiación de sus campañas. En aquel país, durante la década del '50 y del '60 funcionaba un sistema bipartidista en donde la mayoría de los trabajadores manuales votaba a los laboristas y la mayoría de los trabajadores no manuales hacía lo propio con los conservadores. Pero en las dos últimas décadas se produce un crecimiento importante de la Unión Liberal / Social Demócrata, que actualmente obtiene casi el 23 % de los votos totales pero cuya representación parlamentaria no condice con esa significación electoral (8).

La conclusión es que parece estar produciéndose una paulatina no-identificación con los partidos tradicionales y una menor influencia de identificaciones de clase. Pero paralelamente a ello se está también dando un crecimiento constante de la abstención electoral. Esta última situación, repetida en términos agravados en los Estados Unidos, lleva a algunos autores a preguntarse si estamos en presencia del "fin de la clase política" (9).

En Inglaterra las propuestas de reformas se encaminan a la adopción del régimen proporcional, que ya existe para los comicios de elección de los 78 miembros ingleses al Parlamento europeo, a la modificación de los límites de las circunscripciones y al modo de efectuarse el financiamiento de las campañas electorales.

En cambio el sistema uninominal parece funcionar mejor en Francia, en un régimen de mayoría absoluta o de doble vuelta, que por un lado mantienen las posibilidades de un multipartidismo atemperado por un proceso de alianzas que se da en segundo término (10).

El Proyecto Varela Cid (14/11 /89) limita al sistema uninominal para la elección de 60 concejales de la Capital Federal, requiriendo mayoría

absoluta de votos o, en su defecto, implementación de una segunda vuelta.

El Proyecto Zamora (10/8/90) ya mencionado plantea la adopción de un régimen mixto, según ya se dijo, en el que la mitad de la Cámara de Diputados de la Nación se elige por el voto de circunscripciones uninominales y la otra mitad por representación proporcional (11).

La otra gran variante examinada es el proyecto de ley presentado por el Diputado Varela Cid (23/2/90) de régimen electoral de lemas y sub-lemas con representación proporcional para diputados y electores de senadores por la Capital Federal.

Este sistema electoral viene progresivamente aplicándose en el derecho público provincial, habiéndolo adoptado a partir del 1986 las provincias de San Luis, Formosa, Tucumán, Santa Cruz y muy recientemente Santa Fe. En un artículo Daniel Alberto Sabsay (12) ha recordado que, si bien este sistema se lo vincula inmediatamente con su vigencia en la práctica en el Uruguay a partir de una ley de 1910, su desarrollo teórico proviene del pensador belga J. Borely, quien lo propone en Francia para cuestionar ya a fines del siglo pasado el funcionamiento de las elites partidarias y los procedimientos utilizados por ellos para la selección de los candidatos. El sistema protege ante todo la fidelidad de los votantes al partido, a la vez que le permite identificar a los hombres que mejor expresan sus preferencias personales. El surgimiento que ha tenido este sistema en nuestro medio parece ir asociado al fenómeno que analiza Sabsay consistente en "la sobrevaloración de manera patológica de la actividad que se desarrolla en torno a las candidaturas a los cargos gubernamentales" en el seno de los partidos. Pero el sistema a su vez entraña riesgos de fragmentación y desideologización de los partidos como advierte el mismo autor y que le lleva a proponer ciertas medidas de resguardo, tales como la adopción de un piso relativamente alto para el reconocimiento de los sub-lemas, la adhesión explícita a la ideología del lema, la representación proporcional de los sub-lemas dentro del lema y una variante si el sub-lema más votado no alcanza el 35 % de los votos. Estas restricciones son apoyadas por Pedro Frías que, a su vez, añade que los legisladores electos dentro de un sub-lema no podrían constituir bloque propio (13).

## VI. Algunos interrogantes

A modo de conclusión de esta somera exposición sobre el estado actual del debate relativo a las reformas del régimen electoral, tal como resulta de las iniciativas parlamentarias y de las reflexiones que se formulan los especialistas en la materia, creo conveniente plantear algunos interrogantes que me ha suscitado la lectura de las propuestas de cambios sustanciales en el funcionamiento del sistema político.

El primero de ellos atañe a las propuestas de implementar las primarias abiertas con voto voluntario. Se tiene a la vista, sin duda, el modelo de los E.E. U.U. Pero cabe preguntarse si, ante los crecientes y muy elevados porcentajes de abstención electoral que registra ese país en los últimos años, dicho modelo puede ser juzgado exitoso. Si las primarias abiertas tenían que haber mejorado la oferta electoral, perfeccionando el modo de seleccionar los candidatos y la articulación de los programas, ¿por qué entonces una persistente actitud del electorado que analistas americanos interpretan como de protesta explicitada en la no concurrencia a los comicios? Por lo demás, en ese país los altos porcentajes (superiores al 90 %) de reelección de representantes tampoco hablan a favor de la "oxigenación" del sistema de partidos. El segundo de los interrogantes se dirige al sistema de primarias abiertas con voto obligatorio. De todas las críticas levantadas contra esta iniciativa me parece particularmente concluyente la referida a que exige realizar dos elecciones por cada acto electoral. En un sistema constitucional de renovación periódica de autoridades nacionales, provinciales y municipales cada dos años, la doble elección con voto obligatorio equivale en la práctica al promedio de una elección anual. Puede imputársele, como consecuencia, que traería aparejado un exceso de electoralismo. Pero, por qué —en vez de un doble voto obligatorio— no alentarlas afiliaciones voluntarias y la participación en los partidos de sectores más amplios del pueblo. Hecho que sin duda colaboraría para efectivizar, desde adentro de ellos, necesarias renovaciones.

El tercero de los interrogantes se relaciona con las diferentes variantes propuestas de sistemas electorales alternativas al vigente. Estas iniciativas de ingeniería electoral generan una duda inicial respecto a su efectividad para modificar procesos políticos o sociales.

Basten dos ejemplos. Uno de ellos es la reforma francesa de 1951 llamada "sistema de los emparentamientos" que tenía por objeto proporcionar la totalidad de los escaños en juego (similar al sistema de lista completa) a un grupo de listas de partidos emparentados reunidos en alianza. La lista que triunfaba distribuía la totalidad de los escaños ganados en forma proporcional a los votos obtenidos para cada partido aliado, y pretendía consolidar la mayoría del centro en la Asamblea francesa dejando sin representación a la izquierda. El sistema tuvo éxito en los comicios triunfando la lista esperada, pero se derrumbó en el Parlamento porque no se mantuvo reunida la coalición electoral.

Demostró así su construcción artificiosa.

El segundo de los ejemplos puede extraerse de nuestro país. Luego de 1955 la implementación del régimen de representación proporcional tuvo por objeto romper la estructura bipartidista que se suponía alentada por la vigencia del sistema de lista incompleta que sobrevaloraba a la mayoría de sufragios, otorgándole 2/3 de los cargos en juego. Sin embargo, tres décadas después todavía permanece la Argentina aterrada a un régimen bipartidista pese a la vigencia de la representación proporcional. Si ahora podría llegar a avizorarse algún posible cambio de dicha estructura, éste parece provenir más de la índole de los procesos económicos y sociales que se viven que de razones de ingeniería electoral.

En lo que hace a la posible implementación del sistema de circunscripciones o voto uninominal (en forma pura o mixta) parece paradójico que parte de quienes preconizan o alientan la introducción de este sistema provengan de partidos menores, porque el efecto que precisamente tiene el mismo es dificultar la representación de los terceros partidos y alentar el bipartidismo. Por otra parte, la ventaja que propone el voto uninominal es lograr una más cercana relación entre el representante y sus mandantes pero ello depende de la pequeñez del tamaño de las circunscripciones (que de implementarse traería aparejado una importante ampliación del número de representantes) ya que en circunscripciones densamente pobladas la relación más personal entre elector y elegido sería ilusoria. Ocasiona, por otra parte, la des-ventaja de que quienes no cuentan con alguna posibilidad de éxito electoral no tendrán la posibilidad de tener financiamiento de sus campañas, tal como se advierte en Gran Bretaña y en los E.E.U.U.

La ley de lemas también suscita interrogantes. Trata de evitar la conformación de oligarquías partidarias que vedan el acceso a candidatos no avalados por ellas, al permitir una más fácil oficialización de listas como sub-lemas. Pero, a la vez y contradictoriamente, pretende impedir la división de los grandes partidos obligando a la convivencia de sectores con ideas y proyectos muy diferentes entre sí, cuando algunos de ellos pueden estar más cercanos a otros del partido contrario. Los uruguayos ejemplifican bien esta situación cuando expresan que es más fácil que un "colorado" de un sub-lema se parezca a un "blanco" que a otro colorado (14).

Todos los interrogantes y dudas anteriores me suscitan otros complementarios.

¿No existen posibilidades de obtención de los fines perseguidos mediante alternativas más sencillas y practicables? Si se trata de evitar la conformación de oligarquías que digitan las candidaturas partidaria, si se quiere la posible concurrencia electoral —en los comicios generales— de sectores minoritarios dentro de un partido, no sería mejor introducir el régimen de representación proporcional en la ley de partidos políticos como exigencia para las Cartas Orgánicas. Una elección directa partidaria, con representación proporcional, para la conformación de listas de cargos electivos, ayudaría a la competencia interna y podría mejorar el nivel de los candidatos.

Si se desea una mayor transparencia electoral ¿por qué no adoptar los principios de ciertas legislaciones respecto a la explicitación del financiamiento de las campañas?

Si se pretende resolver una mejor vinculación entre los candidatos y su electorado en términos de la teoría del mandato ¿por qué no reformar las cartas partidarias a través de la ley de partidos estableciendo que las plataformas electorales deberán tener pocos y precisos postulados (con un número máximo), que permita fácilmente comprenderlos por la ciudadanía?

Unas dudas finales. La complejidad de los fenómenos sociales con gravitación en el plano político que se viven hoy en todo el mundo nos debería llevar a una más adecuada identificación de las causas a las que deben responder las reformas institucionales. El impacto que sobre la vida interna partidaria, sobre la personalidad de los candidatos, genera el uso masivo de los medios audiovisuales de comunicación introduce consecuencias de tal importancia que no parecen haber sido bien evaluados todavía en las teorías políticas. Advértase, como

simples ejemplos, la transformación de dirigentes en objetos de consumo masivo (los candidatos se "compran" entre otras cosas por su "look"), o la incidencia de las encuestas de opinión para determinar las políticas, para reconocer que se requiere ahora una precisa identificación de la índole de los fenómenos sociales a los que debe políticamente responderse.

## Notas

(\*) Profesor de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

(1) "Democracia y procesos electorales" en Revista Contribuciones, N° 2 Buenos Aires, abril-junio de 1989 (cfr. Ps. 72 y siguientes)

(2) Cfr. Sobre el tema HAURIUO, André, GICQUEL, Jean y GELARD Patrice, "Derecho constitucional e instituciones políticas", ps. 284 y sigts. Ed. Ariel.

(3) Cfr. LA LEY, 1900 – D 744.

(4) En "Los sistemas electorales. Sus consecuencias políticas y partidarias". Ed. Fucade, Buenos Aires, 1990.

(5) Cfr. KELLEY E. W. "Policy and politics in the United States", p. 17, ED. Temple University Press, Philadelphia, 1987.

(6) HUNTINGTON, Samuel P. , " American politics. The promise of disharmony", Ed. Harvard University Press 1981.

(7) Cfr. La fundamentación de esa posición en "No existe sistema electoral inocente", en la obra citada en nota 4.

(8) Cfr. GEOFFREY ALDERMAN, en "British politics in perspective" ps. 44 y sigts., Ed. Leicester University Press, 1984.

(9) Cfr. PATRICK DUNLEAVY, en "Politics in transition", Ed. Open University, Londres, 1989.

(10) Se oponen terminantemente al sistema de circunscripciones uninominales, VANOSI, Jorge, en el artículo premencionado: DE RIZ, Liliana, en "Los partidos políticos argentinos y la reforma del sistema electoral"; GIL LAVEDRA, Ricardo en "Reflexiones sobre cambios electorales", en "Los sistemas electorales", op. Cit., en nota 4.

(11) Se pronuncia por su adopción para la presentación de las provincias grandes, LAVOPA, Jorge H., "El sistema mixto por circunscripciones uninominales y plurinominales por representación proporcional" ; también como una de las variables posibles de los sistemas mixtos que preconiza, NINO, Carlos, en "Sobre los sistemas temas electorales", op. Cit. Nota 4.

(12) El doble voto acumulativo o "Ley de lemas" en la ley del 28 de noviembre de 1989 (Actualidad)

(13) "La elección por lemas" en Jornadas de análisis y discusión realizada en Puerto General San Martín. Santa Fe, mayo de 1990.

(14) FERREIRA RUBIO, Delia M., GIORDANO ECHEGOYEN, María G., y ORLANDI, Hipólito "Consideraciones acerca de la posible aplicación de la llamada del de lemas en Argentina y sus efectos negativos".