

## REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y SISTEMA ELECTORAL

### POLITICAL REPRESENTATION AND ELECTORAL SYSTEM

**Carlos Egües<sup>1</sup>**

Universidad de Mendoza  
cegues@abogadosmendoza.com

Recibido: 22/12/2015 – Aceptado: 01/08/2016

1 Profesor Titular de Historia de las Ideas Políticas en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Mendoza. Miembro fundador del Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos. Miembro correspondiente de la Academia Nacional de la Historia.

**Resumen:** Considerando al sistema electoral como la clave del sistema republicano, se analizan en el texto el concepto de representación política, desde sus orígenes histórico-ideológicos y los sistemas electorales en su conceptualización teórica, caracteres y consecuencias de su implementación. Concluye el trabajo con un breve desarrollo histórico de los sistemas electorales en nuestro país y en la actualidad, y propuestas en la materia.

**Palabras clave:** Elecciones; Representatividad; Sistemas electorales.

**Abstract:** Considering that the electoral system is a key aspect of the republican system, it is analyzed in this article the concept of the political representation –from its historical and ideological origins–, and the concept of the electoral systems, its characteristics and the consequences of its implementation. This paper ends with a historical brief on the development of the electoral systems in our country and with some proposals to improve it.

**Keywords:** Elections; Representativeness; Electoral Systems.

## Sumario

### 1. Introducción

1. La representación política
2. El sistema electoral
3. Caracteres y consecuencias políticas de los sistemas electorales
4. Los sistemas electorales en la historia nacional
5. La república representativa y el sistema electoral, en nuestros días
6. Bibliografía

### 1. Introducción

La formación político institucional de la Argentina no ha escapado, en su desarrollo histórico, a las complejidades que deben resolverse en torno a las maneras de instrumentar la representación política y su concreción en el sistema electoral. Tanto que, hasta nuestros días, seguimos discutiendo y reflexionando sobre estos temas con cierta sensación de crisis profunda del sistema representativo.

En los últimos tiempos, todo occidente ha asistido a continuas y reiteradas manifestaciones de esta crisis que se vinculan, a mi juicio, con las cuestiones que aquí se analizan. Desde el “que se vayan todos”, que acompañó a nuestra debacle de fines de 2001, hasta los “indignados” españoles, pasando por las revueltas vividas en Grecia, por mencionar solo algunos casos, todo parece indicar que la democracia representativa atraviesa momentos de gran debilidad y, sobre todo, de cuestionamiento social.

No caeré en el error de desconocer que causas sociales, económicas, migratorias, laborales, etc., están inseparablemente vinculadas a tales explosiones de ira. Pero tampoco puedo dejar de destacar que hay un clima cuestionador del sistema político —en el que aquellos hechos que mencioné se inscriben—, que no plantea alternativas claras o variantes revolucionarias con fuerte sustento doctrinario, como sucedió a lo largo de buena parte del siglo XX, limitándose a expresar la queja, cuando no el repudio, ante un sistema que, sostienen, no los “representa”.

Los hechos referidos, y muchos más del mismo tipo, sumados a un discurso cotidiano que escuchamos en cualquier lugar de reunión y en los medios

de comunicación masiva, esconden un trasfondo común: la pérdida de confianza en el vínculo representante–representado. Y la gravedad de esta situación radica, precisamente, en que el sistema representativo, como veremos, se asienta en un mínimo necesario de confianza que lo sostenga; en una creencia –por más precaria que sea–, que anida en el representado, y que consiste en pensar que sus deseos pueden realizarse o, al menos, ser adecuadamente expresados por el representante.

Comienzo pues este análisis centrando la atención en esta palabra: “confianza”, y cerraré este trabajo volviendo sobre ella. Pero antes debemos avanzar sobre ciertas precisiones conceptuales e históricas, que nos lleven a las conclusiones que tienen que ver con lo que acabamos de decir.

## 2. La representación política

Quien, a mi juicio, fue el más agudo analista de los requerimientos institucionales de la Argentina de la segunda mitad del siglo XIX, Juan Bautista Alberdi, decía en las *Bases*: “Todo el éxito del sistema republicano en países como los nuestros depende del sistema electoral”<sup>2</sup> y, en el *Derecho Público Provincial*: “El sistema electoral es la llave del gobierno representativo”<sup>3</sup>.

Enlazaba aquí el tucumano tres conceptos centrales: república, representación y sistema electoral. Y no erraba al establecer esta vinculación necesaria, pues estas nociones tan utilizadas en el lenguaje político institucional, han demostrado que se encuentran de tal manera ligadas entre sí, que conforman los engranajes centrales del moderno Estado de Derecho.

No fue siempre así, sin embargo, y la historia del pensamiento político lo demuestra. En los inicios de la formulación de ideas que nutrieron el cuerpo doctrinario sobre el que se asentarán todos los modernos Estados de Derecho occidentales, existieron matices que conviene rescatar. Concretamente en lo que se refiere a la relación entre el concepto de república y el sistema representativo.

Es bien sabido que fue Sieyès quien, apelando a la idea de representación, pro-

2 ALBERDI, Juan Bautista. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Bs.As.: La Cultura Argentina, 1915. Cap. XXII, pág. 153.

3 ALBERDI, Juan Bautista. *Derecho Público Provincial Argentino*, Bs.As.: Talleres Gráficos Argentinos de L.J. Rosso, 1928. pág. 103.

curó a los revolucionarios franceses el camino de concreción de un nuevo principio de legitimidad, que permitiera entronizar un sistema institucional que reemplazara a la monarquía hereditaria. A la soberanía del monarca opuso la soberanía de la Nación, pero despojando a ésta de todo resabio tradicional o histórico, para sustituirla por un nuevo concepto racional, abstracto, de base contractual e individual.

“¿Qué es una nación?”, se preguntaba el abate revolucionario, y respondía con una fórmula que haría historia: “Un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por una misma legislatura”<sup>4</sup>.

En esta escueta pero contundente definición, Sieyès reunía todos los elementos constitutivos del moderno Estado de Derecho:

El primero es la base individual/contractual de la Nación, (el “cuerpo de asociados”) que deposita en el conjunto de ciudadanos unidos por voluntad común, el principio legitimante del nuevo orden.

El segundo es un no menos novedoso concepto de “constitución”, liberada de toda atadura histórica, que se proclama como “ley común”, excluyente por tanto de todo privilegio; cúspide del orden normativo; regla de todo gobierno; fruto de un “poder constituyente” originario que es expresión directa de la voluntad nacional y de una representación específica. Constitución que, en su ideal, se consolidará como necesariamente “escrita”.

El tercero es la preeminencia conceptual e institucional que ostenta en esta definición el legislativo. Locke ya lo había destacado, situando en esta preeminencia uno de los componentes centrales del naciente liberalismo<sup>5</sup>. Sieyès tiene más contundencia aún, desde que en la legislatura reside la voluntad nacional y el gobierno mismo, sin mención alguna al ejecutivo.

El cuarto es, precisamente, el mecanismo representativo que hace viable la efectiva organización del nuevo sistema, superando los insalvables obstáculos de las prevenciones roussonianas ante la delegación del poder.

Con acierto advierte Botana que

4 SIEYÈS, Emmanuel. *¿Qué es el Tercer Estado?*, México: UNAM, 1973. pág. 61.

5 LOCKE, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*, México: F.C.E., 1941. Allí califica al legislativo como “el sumo poder de la comunidad política” (pág. 85), “poder supremo... al que todos los demás están y deben estar subordinados” (pág. 97).

“... el golpe teórico de Sieyès invirtió los términos de la representación tradicionalista y ubicó la raíz de la representación moderna en la voluntad individual y en la escala ascendente que de ella provenía: el individuo, en efecto, elegía de abajo hacia arriba: él solo ponía en marcha el dispositivo que permitiría convertir a las razones individuales dispersas en la sociedad en una razón pública capaz de representarlas y gobernarlas”<sup>6</sup>.

Quedaba así consagrado el nuevo principio de legitimidad. Pero en los primeros tiempos del proceso revolucionario, la necesaria relación entre *gobierno representativo* y *república* se puso en entredicho. Y fue el propio Sieyès quien lo hizo, disputando en las páginas del Monitor de París, en Julio de 1791, con Thomas Paine. En un breve intercambio de notas, éste postuló la insalvable contradicción entre monarquía y república, sosteniendo que el “Gobierno por representación” sólo admitía forma republicana. El francés, en cambio, postulará la posibilidad y aún la conveniencia, de que tal gobierno representativo fuera monárquico<sup>7</sup>. Defendía, en fin, lo que la Revolución llevaba hecho hasta ese momento y que plasmaría en la Constitución del 3 de setiembre de 1791, donde el monarca, junto al “cuerpo legislativo”, representaban a la Nación (artículo 2).

Del otro lado del Atlántico, en el desarrollo del proceso norteamericano, se afianza la tesis contraria, en la línea de lo sostenido por Paine. Madison, en *El Federalista (X)*<sup>8</sup>, definirá a la república como “el gobierno en que tiene efecto el sistema de la representación”, oponiéndolo a la democracia directa. Y en el capítulo XXXIX, descartando que pudiera denominarse repúblicas a Holanda, Venecia, Polonia o Inglaterra, afina el concepto. Dice allí:

“... podemos definir una república, o al menos dar este nombre a un gobierno que deriva todos sus poderes directa o indirectamente de la gran masa del pueblo y que se administra por personas que conservan sus cargos

6 BOTANA, Natalio R. “Comentarios finales”. En: Annino, Antonio (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, Siglo XIX*. Bs.As.: F.C.E., 1995. pág. 471.

7 SIEYÈS, Emmanuel. *Escritos y discursos de la revolución*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990. págs. 203 y ss.

8 HAMILTON, Alexander; Madison, James y Jay, John. *El Federalista*, México: F.C.E., 1974. pág. 39.

a voluntad de aquél, durante un período limitado o mientras observen su buena conducta”<sup>9</sup>.

Así, legitimidad de base popular, gobierno representativo, república y periodicidad de las funciones, quedarán consagrados como conceptos inseparablemente vinculados, contribuyendo a excluir del horizonte institucional de Hispanoamérica, en los procesos de independencia, otra alternativa que la de la república representativa. El desarrollo del siglo XIX no hará más que ahondar este proceso, a pesar de las múltiples dificultades que se enfrentarán en su concreción. La Constitución de 1853/60 alumbrará nuestra propia manera de hacer realidad aquel ideal.

### **3. El sistema electoral**

Volvamos ahora a Alberdi y a su advertencia: la llave y, al mismo tiempo, las posibilidades de éxito de la república representativa, radican en el sistema electoral. El nuevo principio de legitimidad que la teoría representativa aportó a los modernos Estados no habría superado el terreno de la formulación teórica si no se hubiera encontrado un cauce práctico, aunque complejo, que convirtiera las ideas en realidades.

Las elecciones han existido a lo largo de la historia como un componente frecuente de las más diversas realidades políticas. Pero en los modernos Estados de Derecho han adquirido una importancia central, superando la condición de una técnica de designación<sup>10</sup>, para integrarse en un fenómeno más sofisticado, denominado “sistema electoral”, que excede en mucho ese papel primario de selección de funcionarios, precisamente por la función legitimante que procuran a la organización institucional del poder. Son, como ha dicho Nohlen, “estructuras complejas compuestas por una gran cantidad de elementos diferentes, los cuales pueden ser combinados casi de cualquier modo”<sup>11</sup>.

Los sistemas electorales, por tanto, constituyen un componente esencial del

9 *Ibidem*, pág. 159.

10 NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*, México; F.C.E., 1995. pág. 9

11 *Ibidem*, pág. 47.

régimen político, mucho más complicado que los mecanismos de elección. Comprenden, al menos, los elementos que derivan de la contestación que demos a las siguientes preguntas: 1) ¿Quiénes votan? 2) ¿A quiénes se vota o quiénes pueden ser votados o elegidos? 3) ¿Cómo se vota? 4) ¿Cuándo se vota? y 5) ¿Dónde se vota?

Cada una de estas cuestiones admite, a su vez, una variedad de respuestas, y según sea la combinación que se elija, será la particularizada concreción del sistema electoral en un Estado determinado, conforme lo revelan multitud de ejemplos históricos. Veamos:

Definir a quiénes se les confiere el derecho al sufragio, ha sido una de las cuestiones centrales en las disputas políticas desde fines del siglo XVIII. La gran discusión, que involucraba un debate ideológico de fondo, se dio entre quienes postulaban el sufragio universal –que siempre alguna limitación implica– y quienes sostenían restricciones más complejas que la simple barrera de la edad. Y entre estos últimos, a su vez, pueden distinguirse tres grandes tipos de limitaciones: a) las que alcanzan a determinados grupos de personas (mujeres, dependientes, por ej.); b) las que imponen una restricción económica (sufragio censitario) y c) las que requieren determinado tipo de instrucción<sup>12</sup>. Huelga decir que varias de ellas, o todas, se han combinado en diversos ejemplos constitucionales.

En respuesta también a esta pregunta de ¿quiénes votan?, cabe distinguir los sistemas directos, de los indirectos, en tanto en los primeros todos los admitidos al sufragio eligen a quienes ejercerán la función, y en los segundos solo un grupo previamente seleccionado, decide la elección.

Resuelto lo anterior, corresponde ingresar en la segunda pregunta: a quiénes se vota. Hay que despejar aquí, a su vez, dos grandes cuestiones: quiénes pueden ser candidatos y cómo se llega a tal condición<sup>13</sup>. En el primer caso caben repetir las alternativas referidas al sufragio activo, tanto en amplitud como en restricciones. En cuanto a la postulación de candidatos, debe decidirse si se confiere el monopolio a los partidos políticos o se habilita la posibilidad de candidaturas independientes, ajenas a la estructura partidaria. Si se opta por

12 NOHLEN, Dieter. Op. cit., pág. 21.

13 En palabras de Sartori, supone determinar “cómo alguien es candidato y es elegido para un cargo” En: SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: F.C.E., 1994. pág. 27.

esta última alternativa, será decisivo también el umbral de exigencias que se fije para concretarlas. En el supuesto de postulación por los partidos políticos, debe considerarse la posibilidad de primarias, abiertas o cerradas; simultáneas o no; obligatorias o voluntarias.

La tercera pregunta a considerar es la que guarda relación directa con el mecanismo electoral: ¿cómo se vota? Entran en juego aquí las llamadas “leyes electorales”, que han sido definidas como

“instrumentos que, al hacer efectiva la representación política, gobiernan procesos que tienen dos características principales: traducir en forma de votos las preferencias electorales y volcar el número de sufragios en distribuciones de autoridad gubernamental (cargos ejecutivos y bancas parlamentarias)”<sup>14</sup>.

Los diversos sistemas de elección han sido clasificados de muy variadas formas, pudiendo distinguirse tres tipos básicos: a) de mayoría, en el que el o los cargos se asignan a quien obtiene más de la mitad de los votos emitidos; b) de simple pluralidad, donde basta superar en número de votos al resto de los competidores, aunque no se alcance la mitad más uno de los sufragios, para obtener el cargo en disputa y c) proporcional, en el que se persigue reflejar en la composición de cuerpos colegiados, cierta simetría con los sufragios obtenidos por los diversos contendientes<sup>15</sup>. Cada uno de estos sistemas básicos presenta, a su vez, diversas variantes y particularizaciones históricas.

A su vez, los mecanismos referidos se combinan con la alternativa de que el elector vote por un solo candidato ( uninominal), en cuyo caso sólo puede optarse por el sistema de mayoría o el de simple pluralidad, o por varios postulantes ( plurinominal) que pueden o no estar integrados en una lista. Podemos agregar, aún, en las listas, las posibilidades de tachas y preferencias, que registran numerosos antecedentes<sup>16</sup>.

14 Citando a RAE, BOTANA, Natalio. *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, 5ta. Ed., Bs. As.: Sudamericana, 1998. pág. 252.

15 *Ibidem*. pág. 253. SARTORI, por ejemplo, reduce los tipos básicos a dos: mayoritarios o proporcionales. En: SARTORI, Giovanni. *Op. cit.*, pág. 15 y ss.

16 Ver por ejemplo: VANOSI, Jorge Reinaldo; “Otra vez la cuestión electoral: hacia el voto de preferencia”,

Finalmente cabe considerar como una variante adicional, la doble vuelta o *ballotage*, procedimiento tendiente a producir mayorías calificadas en elecciones uninominales o de fórmulas<sup>17</sup>.

La cuarta pregunta –¿cuándo se vota?– refiere a la necesidad de precisar al menos dos cuestiones: a) si el sufragio es obligatorio, en cuyo caso el votante no elige cuándo o en qué elecciones participa o si, por el contrario, es libre y b) la periodicidad de las elecciones, es decir, con renovaciones parciales o elecciones de mitad de mandato o, unificando en una elección la renovación simultánea del ejecutivo y el legislativo.

Finalmente, ¿dónde se vota?, comprende a su vez dos grandes temas: la definición de la unidad territorial, distrito o circunscripción en donde se celebra la elección, y su tamaño; y los niveles –en nuestro caso nacional, provincial o municipal– donde adquiere particular relevancia la simultaneidad o separación de los actos electorales.

Como puede apreciarse de esta reseña esquemática de la multiplicidad de elementos a considerar en el diseño de un sistema electoral, su complejidad es notable. Las combinaciones posibles de los elementos enumerados, producen resultados muy diversos y concreciones histórico–políticas innumerables.

#### **4. Caracteres y consecuencias políticas de los sistemas electorales**

Llegados a este punto creo necesario precisar ciertas características y consecuencias de todo sistema electoral.

Destaco, en primer lugar que, como advierte Vanossi, no hay sistema electoral *neutro*<sup>18</sup>. Cada combinación de los elementos reseñados, tiende a producir un resultado diferente y contribuye, o no, a afianzar o menoscabar la confianza social en el régimen institucional. Cada cambio en cualquiera de sus componentes, impacta necesariamente y a largo plazo, en las bases de la vida política de la sociedad.

Por ello, la decisión del perfil del sistema es una *operación de alta política*,

en *La Ley*, 1988–E–910.

17 NOHLEN, Dieter. Op. cit., pág. 80.

18 VANOSSO, Jorge Reinaldo. Op. cit., pág. 910.

aunque no lo adviertan así sus impulsores. Desde una perspectiva arquitectónica, el sistema electoral es un instrumento poderosísimo para el diseño institucional, que actúa como incentivo de conductas sociales y comportamientos políticos. Un sistema mayoritario, por ejemplo, facilita la *eficacia* del gobierno; en tanto que uno proporcional, beneficia el *control* y el *acuerdo*, sacrificando algo o mucho de eficacia. A la inversa, aquel más eficaz, es también más discrecional.

Una tercera nota destacable es que no hay sistema *infalible*<sup>19</sup>. Por más empeño y buena fe que se ponga, el sistema electoral siempre provoca algunas distorsiones en el ideal representativo. Hay quienes quedan sin representar; hay sectores o regiones sobrerrepresentadas o subrepresentadas; hay mecanismos que alientan la identificación entre representantes y representados, y otros que mediatizan tal relación.

Agrego, además, que no hay sistema *ingenuo*. Todos benefician o perjudican a un sector, facción o partido, según las circunstancias. Y quienes tienen el poder para instituirlos, han hecho un previo cálculo de beneficios esperables, más allá de las justificaciones de rigor que tienden a ocultar ese interés subyacente. Destaca por ello Sartori que:

“... en todo el mundo los creadores de sistemas electorales buscan con urgencia modelos en el exterior, apresuradamente solicitan asesoría de quienes se llaman a sí mismos expertos, y terminan adoptando el sistema que consideran les beneficiará más, en medio de vivas a la historia, a los determinantes sociales y a las nobles tradiciones”<sup>20</sup>.

Pero, a su vez, establecidos los sistemas electorales *adquieren vida propia* y desarrollan sus efectos en el tiempo escapando, generalmente, a aquella especulación de conveniencia que les dio origen. Normalmente el cálculo político, en este terreno, suele ser corto, atado a lo inmediato, o a la sensación de interminable duración que el ejercicio del poder genera. Es común que se olvide, en la euforia de un presente exitoso, que todo poder que se tiene, tarde o temprano se pierde. Y entonces todo cambia. Y aquel cálculo que justificaba la conveniencia

19 Ibidem.

20 SARTORI, Giovanni. Op. cit., pág. 41.

de un sistema, resulta fallido y los mecanismos pensados en la especulación del momento, suelen volverse contra su creador.

Finalmente, los sistemas electorales *tienden a permanecer*. Quienes tienen la posibilidad de cambiarlos han sido hasta ese momento sus beneficiarios, y solo impulsan o admiten la reforma si creen, en el cálculo que antes refería, que habrá de beneficiarlos.

## 5. Los sistemas electorales en la historia nacional

A lo largo de nuestra historia se han aplicado muy variados sistemas electorales. Resulta imposible, en la extensión de este trabajo, hacer un análisis detallado de todos ellos. Señalaré sólo algunas características de su desarrollo, deteniéndome en dos momentos centrales: la implantación de la llamada Ley Sáenz Peña y la actualidad.

Comienzo por recordar que, como bien ha señalado Annino, las repúblicas hispanoamericanas nacidas del colapso del imperio español y de los consecuentes procesos de independencia, registraron una notable precocidad en la adopción del principio de legitimidad republicana y su concreción a través de procesos electorales<sup>21</sup>.

Pero, y como no podía ser de otro modo, en los inicios se solapan y superponen viejas prácticas con nuevas intenciones. Aquellas asociadas a un concepto tradicional, estamental, de la representación, y éstas vinculadas a las modernas formulaciones de la soberanía popular o nacional. Conviven, así, proviniendo de tan dispares fuentes, las nociones de vecino y ciudadano, pero manteniendo en general una notable centralidad política de los cabildos, sea como cabildos abiertos, sea como el ámbito en que se celebra el comicio, como en el Reglamento del 10 de febrero de 1811 de creación de Juntas Provinciales.

Un salto cualitativo, en materia electoral, se concreta con el Estatuto Provisional de 1815. Se precisa allí el concepto de ciudadano, ya típicamente moderno, estableciéndose la formación del censo y del padrón, como elementos indispensables del proceso electoral. La elección es indirecta, con base en la

21 ANNINO, Antonio. En: Annino, Antonio (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, Siglo XIX*. Op. cit., pág. 10/13.

población (un elector por cada cinco mil almas), incorporándose la campaña. El votante puede emitir el sufragio de palabra o por escrito, y en este caso, abierto o cerrado. Los electores concurrirán, en segundo grado, a elegir un diputado por simple pluralidad de votos. El Estatuto reglamenta también los procedimientos de control, y los funcionarios encargados de ello, propendiendo a asegurar la independencia del sufragante. Gran parte de los elementos de un sistema electoral moderno, quedaron así consagrados, por primera vez, en esta norma.

Un segundo momento destacable se verifica en Buenos Aires con la ley electoral de 1821. Allí, por primera vez se avanza hacia la universalización del sufragio activo, concediéndolo a “todo hombre libre, natural del país o vecindado en él, desde la edad de 20 años”, consagrándose también el voto directo. Esta muestra de apertura que refleja un horizonte más democrático, se repetirá en las primeras leyes electorales posteriores a la organización nacional. Como ha destacado Pérez Guilhou:

“... lo cierto es que en oportunidad de discutirse todas las leyes electorales hasta 1912, el tema se debate con idénticos resultados. Se incorpora a nuestra constitución formal e histórica el sufragio universal”<sup>22</sup>.

Sin embargo la universalidad del sufragio en modo alguno garantizaba, por sí, la efectiva concreción de una democracia representativa. Otros elementos que formaban parte del sistema electoral, como la lista completa sin representación de la minoría, la inexistencia de mandato imperativo y la elección indirecta como forma de mediatización de la voluntad de los votantes, aseguraban lo que con acierto se ha denominado *el control de la sucesión*<sup>23</sup>, sumado todo ello al papel decisivo de las variadas corruptelas que dominaban el día del comicio.

Es que entre la legalidad y la realidad existía un abismo. Un intelectual mendocino, Julio Leonidas Aguirre, en una obra de 1902, nos dejó esta colorida pintura de las prácticas electorales de la época:

22 PÉREZ GUILHOU, Dardo “Participación y control en las leyes electorales argentinas”. En: *Todo es Historia*, N° 197, Oct. 1983. pág. 10.

23 BOTANA, Natalio. Op. cit, pág. 70.

“Nuestros políticos, para ese acto, el más noble y más edificante de una democracia, empiezan, desde el principio hasta el fin, por rebajar hasta el embrutecimiento a los tutelados: al hombre libre se le lleva al atrio, comprado o engañado primero, ebrio, gomitao y trompezando después, a profanar con el erupto (sic) de su prostitución la urna sagrada, símbolo de la más hermosa tentativa de dignificación y del gobierno del pueblo para el pueblo”<sup>24</sup>.

Esta disociación entre teoría, legalidad y práctica es puesta en jaque en los comienzos del Siglo XX. La reforma de 1902 fue un primer intento por terminar con la tensión política de un sistema que, se advertía, no podía seguir manteniendo aquel control que referíamos. Pero recién en 1912 la reforma electoral concretará una transformación arquitectónica de la vida institucional. Lo que se conoce como la Ley Sáenz Peña fue, en realidad, un cambio estructurado en torno a tres leyes: la Ley N° 8129 de enrolamiento general, sancionada en julio de 1911; la Ley N° 8130, que organizó el padrón electoral, del mismo mes y año y, finalmente, la Ley N° 8871 que consagró la reforma electoral, en febrero de 1912<sup>25</sup>.

El punto de partida de esta transformación fue asegurar un empadronamiento de los ciudadanos que no fuera manipulable por actores políticos, confiando esta tarea en primer lugar a las autoridades militares, mediante el enrolamiento general, y luego a la Justicia Federal a través de la confección de los padrones. Sobre esta base cierta funcionaría un sistema electoral que agregaba a la universalidad del voto masculino, tres componentes centrales: la obligatoriedad, el secreto y la representación de las minorías.

El mecanismo de elección y adjudicación de cargos no era estrictamente de lista, en tanto se admitían las tachas y sustituciones, y los candidatos elegidos se proclamaban según el número de votos que cada uno obtuviera, con prescindencia de toda “lista”. Además, en tanto el elector solo podía votar “por las dos terceras partes del número a elegir”, se garantizaba la participación de la minoría.

Esta reforma crucial en la vida política de nuestro país no escapó a lo que

24 AGUIRRE, Julio Leonidas (Seudónimo Franklin Harrow), *Cocina criolla y salsa india, s/e*, 1902, pág. 89.

25 DE PRIVITELLIO, Luciano. “Las elecciones entre dos reformas: 1900-1955”. En: SABATO, Hilda y otros. *Historia de las elecciones en la Argentina. 1805-2011*, Bs.As.: El Ateneo, 2011. pág. 150.

he referido antes, como un cálculo previo de beneficios esperables. La consagración de estos cambios, no era ingenua. Como ha advertido Botana, refiriéndose a los impulsores de la reforma:

“... todos parecen enlazados por un convencimiento que contagia los discursos y las palabras. Nadie dudaba que la mayoría pudiera recaer en algún sector no perteneciente a los grupos gobernantes, ni que la reforma electoral tuviera la virtualidad suficiente para modificar una relación de fuerzas –los dos tercios para “los viejos”, el tercio restante para “los nuevos”– inscripta, según la opinión predominante, en la naturaleza de las cosas.”<sup>26</sup>

Pero, como es sabido, la realidad fue muy distinta y terminó de imponerse contra todas las previsiones de la antigua oligarquía, en 1916. Es que, como anticipé, las reformas en materia electoral adquieren vida propia y suelen contrariar el cálculo de sus mentores.

Lo cierto es que las transformaciones que impulsaron Sáenz Peña, Indalecio Gómez y sus seguidores, más allá de intenciones y resultados, posibilitaron alcanzar, finalmente, la proclamada república democrática representativa que con sus más y sus menos, sus dificultades, cambios e, incluso, interrupciones, ha encauzado la vida política nacional hasta nuestros días, a lo largo de un siglo.

Si ello ha sido posible, y vuelvo aquí a lo que planteara al comienzo de esta exposición, es porque la legitimidad asentada en el ideal representativo ha contado con un mínimo de confianza que sostenga el vínculo representante–representado.

## **6. La república representativa y el sistema electoral, en nuestros días**

El Diccionario de la Real Academia Española, que tan preciso suele ser en la percepción del significado de nuestras palabras, define en su primera acepción el término “confianza”, de la siguiente manera: “*Esperanza firme que se tiene de una persona o cosa*”. Y a su vez “esperanza” es el *estado del ánimo en*

26 BOTANA, Natalio. Op. cit, pág. 296.

*el cual se nos presenta como posible lo que deseamos*<sup>27</sup>. Sieyès –vuelvo también a él– sostenía refiriéndose a los reclamos del “tercer estado”, que pretendía tener representantes “aptos para ser los intérpretes de sus deseos y los defensores de sus intereses”<sup>28</sup>.

Como se ve, desde el inicio mismo de la teoría representativa, su justificación y sostén está en esa relación básica, que alienta la esperanza de que el representante procure lo necesario para hacer realidad los deseos e intereses del representado. Cuando esa confianza se tambalea; cuando nada se espera del representante en orden a los deseos del representado, el sistema entra inevitablemente en crisis. Y eso es lo que, a mi juicio, está ocurriendo en los últimos tiempos, y no sólo en nuestro país. La confianza, he ahí el problema.

Conviene aclarar que tal confianza puede restablecerse por dos vías contrapuestas: a) o bien mediante la creación de un vínculo directo desde la cúspide del poder, con una mayoría de la sociedad, prácticamente sin intermediarios, lo que hoy se ve facilitado por los medios de comunicación, redes sociales, etc.; o b) la personalización de la representación, buscando restaurar, mediante reformas electorales, aquel vínculo en crisis.

El primer camino parece haber sido alentado en los últimos tiempos por algunos gobiernos en América Latina, orientándose a sustituir la república representativa por una variante plebiscitaria, de fuerte contenido autocrático, que elimina en la práctica las mediaciones propias del sistema representativo.

La segunda posibilidad que es, a mi criterio, la deseable, supone transitar un camino de reformas electorales orientadas a acercar al representante y a los representados, mediante la personalización de la elección, como un modo de restablecer la confianza en crisis.

A tal fin me permito postular los siguientes cambios en el sistema electoral:

La posibilidad de personalizar la elección recurriendo a las variantes de boleta única o del voto electrónico, siempre con la posibilidad de elección por candidatos. En cualquiera de estas alternativas se elimina la llamada “lista sábana”, sustituyéndola por el voto múltiple, personalizado, de modo que cada ciudadano pueda componer su sufragio mediante la combinación de postulantes

27 *Diccionario de la Lengua Española*, 20 ed., 1984.

28 SIEYÈS, Emmanuel. *¿Qué es el Tercer Estado?*. Op. cit., pág. 69.

de listas diferentes. Tales sistemas apuntan a hacer más efectiva la oferta electoral plural y, al mismo tiempo, a darle al ciudadano todas las posibilidades de combinación posibles. Ello procura un voto más pensado, elaborado y selectivo, que contribuya a la confianza del elector y a la profundización del vínculo entre elector y elegido.

Con el objeto de ampliar las posibilidades del votante, es necesario incorporar la alternativa de candidaturas independientes, considerando que salvo el caso de senadores nacionales, la Constitución Nacional no ha consagrado el monopolio de postulación por parte de los partidos políticos<sup>29</sup>, aunque subsiste tal monopolio por disposición legal<sup>30</sup>. Para que tal posibilidad sea efectiva, es necesario que las condiciones de postulación no sean restrictivas.

Un tercer cambio que resulta central en esta orientación, es la separación de las elecciones nacionales, provinciales y municipales. Tal posibilidad tiende a evitar los conocidos fenómenos de “arrastre”, que desfiguran el proceso de elección, desplazan la atención del votante y relativizan la importancia de las elecciones locales. Por el contrario, separando las elecciones se concentra la atención del elector en la selección de sus representantes en la comunidad inmediata, considerando que el municipio es el ámbito donde más rápidamente puede restablecerse el vínculo de confianza entre electores y elegidos, en razón de la inmediatez y el conocimiento entre los diversos actores sociales y políticos.

29 Así lo sostiene la más calificada doctrina constitucional del país. Por citar sólo los ejemplos más representativos, tenemos: “La reforma de 1944 [...] en ningún momento otorga a los partidos la propiedad de las bancas ni tampoco la expresa exclusividad en su competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos” (Dardo Pérez Guilhou y o/s., *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*, T.I, pág. 15). El artículo 38 de la Constitución “no prohíbe que la ley arbitre razonablemente un sistema ampliatorio que adicione la posibilidad de candidaturas no auspiciadas por un partido” (Germán Bidart Campos, *Manual de la Constitución Reformada*, T. II, pág. 268). La misma posición mantiene Sagüés en *Elementos de derecho constitucional*, T. 1, pág. 271, sosteniendo que así se explicitó en el debate de la convención constituyente de 1994. “... el texto constitucional no contiene disposición alguna que otorgue a los partidos políticos el monopolio para la nominación de candidatos” (Miguel A. Ekmekdjian, *Tratado de Derecho Constitucional*, T. III, pág. 585).

30 Argentina. Ley N° 23.298, artículo 2, y Argentina. Ley 26.571, artículo 21. La Cámara Nacional Electoral ha confirmado tal monopolio de origen legal en Fallo N° 3054/2002.

Finalmente sostengo la conveniencia de mantener las llamadas primarias abiertas, simultáneas y obligatorias. Si bien la primera experiencia se ha visto desnaturalizada, reitero que las reformas en esta materia adquieren vida propia y, con el tiempo, pueden producir el efecto buscado, que no es otro que atraer la atención de los ciudadanos en la etapa de postulación de candidatos, ampliando así sus posibilidades de participación.

Para finalizar creo conveniente recordar lo que Tocqueville, en carta a John Stuart Mill, en 1835, advertía:

“Se trata, para los amigos de la democracia, menos de hallar los medios de hacer gobernar al pueblo que de hacer elegir al pueblo los más capaces de gobernar y de darle sobre ellos un imperio suficientemente grande para que puedan dirigir el conjunto de su conducta. Tal es el problema”<sup>31</sup>.

Hoy, casi dos siglos después, no ha variado la naturaleza del desafío y en los aciertos o errores en el diseño de los sistemas electorales y, sobre todo, en su apertura, se jugará la suerte de las democracias representativas. En caso contrario, enfrentaremos un futuro de personalismos y dominaciones hegemónicas, en evidente retroceso de la cultura política occidental.

## 7. Bibliografía

- AGUIRRE, Julio Leonidas (Seudónimo Franklin Harrow), *Sociología criolla. Profilaxis social y política. (Boceto de una provincia argentina, adaptable a las demás hermanas.*, Bs. As.: Imprenta y Casa editora de Coni Hermanos, 1909.
- ALBERDI, Juan Bautista. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Bs. As.: La Cultura Argentina, 1915. Cap. XXII.
- ALBERDI, Juan Bautista. *Derecho Público Provincial Argentino*, Bs.As.: Talleres Gráficos Argentinos de L.J. Rosso, 1928.
- ANNINO, Antonio (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, Siglo XIX*. Bs. As.: F.C.E., 1995.

31 TOCQUEVILLE, A. de y MILL, John Stuart. *Correspondencia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1985. pág. 52.

- BOTANA, Natalio R. "Comentarios finales". En: ANNINO, Antonio (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, Siglo XIX*. Bs.As.: F.C.E., 1995.
- BOTANA, Natalio. *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, 5ta. Ed., Bs. As.: Sudamericana, 1998.
- DE PRIVITELLIO, Luciano. "Las elecciones entre dos reformas: 1900-1955". En: SABATO, Hilda y otros. *Historia de las elecciones en la Argentina. 1805-2011*, Bs. As.: El Ateneo, 2011.
- Diccionario de la Lengua Española, 20 ed., 1984.
- HAMILTON, MADISON y JAY, *El Federalista*, México: F.C.E., 1974.
- LOCKE, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*, México: F.C.E., 1941.
- NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*, México:, F.C.E., 1995. pág. 9 En:SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: F.C.E., 1994.
- PÉREZ GUILHOU, Dardo "Participación y control en las leyes electorales argentinas". En: *Todo es Historia*, N° 197, Oct. 1983.
- SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: F.C.E., 1994.
- SIEYÈS, Emmanuel. *Escritos y discursos de la revolución*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990. págs. 203 y ss.
- SIEYÈS, Emmanuel. *¿Qué es el Tercer Estado?*, México: UNAM, 1973.
- TOCQUEVILLE, A. de y MILL, John Stuart. *Correspondencia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1985. pág. 52.
- VANOSSI, Jorge Reinaldo; *Otra vez la cuestión electoral: hacia el voto de preferencia*, La Ley, 1988-E-910.
- Argentina. Ley N° 23.298: Ley orgánica de los partidos políticos. [fecha de consulta: 29 de julio de 2016]. Disponible: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23893/texact.htm>
- Argentina. Ley N° 26.571: partidos políticos. [fecha de consulta: 29 de julio de 2016]. Disponible: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/161453/texact.htm>