

DOCTRINA SELECCIONADA

REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y SISTEMAS ELECTORALES

CÓRDOBA – 2005

CÓRDOBA – ARGENTINA
<http://www.joseperezcorti.com.ar>

REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y SISTEMAS ELECTORALES.
ENSAYO DE SU ANÁLISIS DESDE LA ACTUAL PERSPECTIVA ARGENTINA

– JOSÉ M^a PÉREZ CORTI¹ –

Salus populi suprema lex esto
El bien del pueblo debe ser la ley suprema

CICERÓN

INTRODUCCIÓN

En materia política referirse a determinadas cuestiones en el marco de hipotéticas reformas, suele conducirnos a nociones comunes y soluciones repetidas, muchas veces –la más de ellas nos atrevemos a afirmar– sin siquiera interrogarnos por las problemáticas a las que se pretende dar respuesta con tales alternativas.

Así oímos hablar con total naturalidad de modificar o cambiar sistemas electorales y de imponer diversas restricciones o exigencias a los procesos partidarios internos y al manejo de fondos por parte de dichas agrupaciones, sólo por hacer un breve ejercicio de memoria para dar algunos ejemplos. Sin embargo, pocas veces los interrogantes planteados a nuestros interlocutores versan sobre las causas que le dan origen a dichas especulaciones, y mucho menos aún en relación a los estudios concretos de nuestra sociedad política y su realidad actual para proponer esas opciones de solución descartando otras.

Como ya lo hemos expresado en otras oportunidades, nuestra intención es no recorrer ese mismo camino. Por ello y para evitarlo comenzaremos por circunscribirnos al análisis de las dos cuestiones puntuales que hoy nos convocan: la representación política y los sistemas electorales en el marco de la realidad actual de nuestro querido país.

Para ello empezaremos con una breve descripción de ambas nociones y de sus principales características, para luego avanzar de manera concreta y precisa sobre la problemática que ambos nos deparan en los tiempos que corren.

LA REPRESENTACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA

Desde la perspectiva del concepto de representación sostenido por Sartori, es posible distinguir con claridad tres ideas centrales que son nítidamente diferenciadas por

¹ Ponencia presentada en el “IIº Congreso Nacional de Derecho”, organizado por el Centro de Estudiantes y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba el día 1º de Octubre de 2005.
www.joseperezcorti.com.ar

este autor. Efectivamente, Sartori nos habla de tres significados que conlleva la noción de representación, a saber la idea de mandato o instrucción; la de representatividad como semejanza o afinidad, y finalmente en tanto idea de responsabilidad u obligación. A continuación desarrollaremos rápidamente las tres.

a) Mandato o Instrucción

Esta noción se encuentra estrechamente ligada al derecho y pertenece al contexto de lo que generalmente corresponde a la representación jurídica: “*El representante como delegado o mandatario*”.

Prima una concepción estrictamente *jurídica* centrada básicamente en la noción de *representante*.

b) Semejanza o Afinidad

En este caso, el concepto se encuentra más ligado a una visión o enfoque sociológico fundado en la existencia de afectos afines entre representante y representado: “*El representante encarna rasgos relevantes para su base electoral*”.

Estamos aquí en presencia de un enfoque de tipo *sociológico* fundado en el carácter *representativo* del sistema.

c) Responsabilidad u Obligación

Aquí la relación se estrecha con el concepto de “*Gobierno representativo*”, fundado esencialmente en una visión de tipo *institucional* o *política* que hace hincapié en el carácter *responsable* de la representación.

Dentro de este enfoque es posible identificar dos vertientes bien diferenciadas en atención al contenido que le asignan al concepto de responsabilidad, esto es *personal* o *funcional*.

La primera de ellas entiende la noción de responsabilidad como la obligación del representante de responder por sus actos frente al representado.

La segunda, en tanto obligación del representante de alcanzar determinados patrones de gestión, como pueden ser una conducta honesta o una actuación eficiente.

En los tres enfoques, lo más importantes es que siempre está presente el principal argumento de Stuar Mill a la hora de identificar la forma de gobierno ideal, esto es que el pueblo conserva siempre –al menos como posibilidad– el control último del poder, haciendo posible su limitación real.

Ahora bien, la representación como herramienta de conformación del poder político del estado, deberá erigirse en el fiel reflejo de la realidad social cuya delegación pretende

canalizar en la organización del gobierno. Y esto se concreta de dos formas. La primera reproduciendo la sociedad misma en atención a sus intereses. La segunda en tanto elemento igualador de los ciudadanos entre sí más allá de las diferencias que los afecten.

Nos enfrentamos así al gran dilema del sistema representativo, esto es, determinar la “Regla de Representatividad” que conformará el criterio objetivo en procura de suministrar una respuesta válida al interrogante central de la representación: ¿Bajo qué reglas se designa a aquellos ciudadanos a los que la comunidad encomienda responsabilidades de gobierno?

Ya sea que este criterio objetivo consista en la adopción de una regla mayoritaria o de un régimen de proporcionalidad, indefectiblemente de lo que comenzaremos a hablar ahora es de elecciones y –consecuentemente– de sistemas electorales.

ELECCIONES Y SISTEMAS ELECTORALES

Siguiendo a Vallès y Bosch, diremos que las *elecciones* cumplen tres funciones esenciales, producir representación, gobierno y legitimidad. De éstas, sólo nos interesan a los fines de la temática sub-examine, la primera y la tercera, ergo, realizaremos una breve descripción de las mismas.

En primer lugar, dijimos que uno de los objetivos del sistema electoral es la producción de representación. Esto es así dado que el proceso electoral tiene por objeto expresar una delegación de facultades políticas a favor de determinados ciudadanos, proceso del cual se pretende también que el conjunto de delegados o diputados reproduzca como colectivo los rasgos que caracterizan el conjunto de los ciudadanos, sea en el ámbito de su orientación ideológica y partidaria, sea en lo que se refiere a su composición de género, social o profesional. Es por ello que al sistema electoral se van incorporando mecanismos que faciliten –en todas las fases o etapas del proceso electoral– la aproximación entre la configuración del electorado y la del colectivo de sus representantes².

Sin embargo, estos autores nos advierten que si bien el objetivo del sistema electoral es producir representación, su destino histórico ha sido siempre el de favorecer la representación de quienes pueden influir más decisivamente sobre su definición.

Habíamos enunciado en tercer lugar y también como objetivo de las elecciones, el producir legitimidad en beneficio de los titulares del poder constituido, esto es conseguir que quienes ejercen la acción de gobierno sean percibidos como justos titulares de tal posición.

A tal efecto, Vallès y Bosch se valen de diversos elementos que caracterizan lo electoral. Así afirman que la virtualidad legitimadota de las elecciones “...se expresa y se

² VALLÈS, JOSEP M. y BOSCH, AUGUSTÍ: “Sistemas electorales y gobierno representativo”, 1ª Edición, Ariel, Barcelona, España, 1997, p. 20.

funda en su naturaleza ritual de competición abierta a todos los ciudadanos...”, siendo este origen electoral de las autoridades el que las hace aceptables a los ojos de quienes deben someterse a ellas.

Desde otro costado, esta participación mediante la emisión del sufragio importa una visión pacífica y ordenada de la competencia por el poder; en la que en el momento de la emisión del sufragio nadie es discriminado y todos pueden manifestar sus demandas de acción política. Las minorías, dando prueba de que su voz se dejará oír. Las mayorías triunfantes, renunciando a eliminarlas. De este modo, la voluntad de participar prepara a todos para la aceptación de los resultados, por alejados que estén de sus expectativas³.

Finalmente, los autores citados sostienen que las elecciones necesariamente deben significar un momento de especial intensidad en el intercambio de información entre gobernados y gobernantes, siendo la existencia misma de ese diálogo la que legitima -haciéndola aceptable- la distribución de la titularidad del poder en la organización política democrática.

Estos procesos electorales configuran el momento clave en el nacimiento y conservación de las democracias representativas que se ajustan a pautas estructuradas conforme un determinado sistema electoral.

Por *sistema electoral* hemos de entender al conjunto de elementos formativos y sociopolíticos que configura el proceso de designación de titulares del poder, cuando éste se basa en preferencias expresadas por los ciudadanos de una comunidad política determinada⁴.

Este concepto les permite a los autores citados, efectuar un análisis desde dos perspectivas diferentes, una jurídica y otra politológica. Dentro de la primera se encuentran aquellos elementos del sistema sujetos a una regulación legal. Son las reglas de juego que han experimentado una mayor formalización y que como tales nutren al Derecho Electoral. En la segunda, se advierte la presencia de elementos que resultan de la experiencia acumulada por los actores que operan en el escenario electoral, como los partidos políticos, los candidatos y los electores mismos. Podríamos afirmar que en el primer caso estamos ante la configuración jurídico-formal del sistema electoral, mientras que la segunda corresponde a su configuración socio-política.

Esto les permite también analizar los sistemas electorales en relación al sistema político. Así diremos que devienen en una variable dependiente cuando el sistema electoral con sus caracteres se deriva del mismo sistema político en el que tiene lugar su existencia. En tanto que afirmaremos que se trata de una variable independiente cuando de ella se derivan otros rasgos del sistema político al que alimenta.

³ VALLÈS, JOSEP M. y BOSCH, AUGUSTÍ: “*Sistemas electorales y gobierno representativo*”, Op. Cit., p. 26.

⁴ VALLÈS, JOSEP M. y BOSCH, AUGUSTÍ: “*Sistemas electorales y gobierno representativo*”, Op. Cit., p. 33.

De todo lo expresado es posible extraer dos principios esenciales que rigen la existencia de los sistemas electorales, el de "*Identidad Electoral Real*" y el del "*Contexto del Entorno Político*".

El "*Principio de Identidad Electoral Real*" es aquel según el cual de idénticas normas legales en materia electoral, no necesariamente se desprenden iguales funciones ni efectos cuando su aplicación se produce en situaciones sociopolíticas diferentes.

Por su parte el "*Principio del Contexto del Entorno Político*" nos indica que un sistema electoral no puede ser sacado o extraído de su marco contextual ni para explicar su origen, ni para comprobar sus consecuencias.

De este modo, sólo cuando se combina una configuración jurídico-formal con un determinado cuadro sociopolítico, terminará decantándose históricamente un específico sistema electoral, singularizado no sólo por las normas jurídicas que lo regulan, sino por los efectos que produce sobre el cuadro y comportamiento de sus actores⁵.

LA REFORMA QUE SE DISCUTE

En el contexto de la actual crisis de representación y a partir de un enfoque de la acción política democrática desligada de las preocupaciones e intereses predominantes de la ciudadanía, gran parte de la doctrina y de la dirigencia política se inclina hacia la proposición de reformas institucionales que modificarían la configuración del sistema e introducirían nuevos recursos tecnológicos en la esfera política. Generalmente, tales propuesta apuntan a las formas de participación ciudadana y a los sistemas electorales.

Estamos cada vez más familiarizados con los institutos de democracia semi-directa, con la democracia electrónica y con aquellas propuestas destinadas a procurar al menos en la teoría una mayor igualdad de condiciones entre los contendientes –limitando, por ejemplo, los gastos en las campañas electorales– o a facilitar una mayor aproximación entre electores y elegidos -introduciendo regulaciones que tienen a modificar la modalidad del sufragio mediante el desbloqueo de las listas de candidatos– o entre los electores y el distrito -intentando la recuperación de las circunscripciones uninominales–.

Lo cierto es que en esta discusión se ha omitido considerar algunos presupuestos previos e imprescindibles. Haremos un breve repaso de ellos.

ELEMENTOS SUSTANCIALES Y ELEMENTOS INSTRUMENTALES

En primer lugar, es posible afirmar que cualquier sistema político se compone de elementos *sustanciales* y de elementos *instrumentales*. Dicha diferenciación es a la vez que

⁵ VALLÈS, JOSEP M. y BOSCH, AUGUSTÍ: "*Sistemas electorales y gobierno representativo*", Op. Cit., p. 35.
www.joseperezcorti.com.ar

metodológica, estructural. Nos facilita tanto comprender los roles que desempeña cada uno de ellos dentro de cualquier sistema al momento de su análisis o estudio; como advertir la trascendencia de las funciones que les competen en la dinámica del sistema político. Necesario es señalar –sin embargo– que a pesar de esta distinción, ambos revisten –en última instancia– un carácter instrumental, cuya finalidad primordial radica en servir de herramienta de conformación, transmisión y renovación del poder en la estructura institucional de una sociedad determinada. Su clasificación se funda entonces, no en la naturaleza de los mismos, sino en el rol e importancia que revisten dentro de dicho sistema político.

Así, los que hemos identificado como *elementos sustanciales* son aquellos que determinan el contenido o esencia del mismo, encontrando dentro de ellos lo que generalmente se denomina régimen electoral, esto es la normativa electoral vigente, el sistema electoral, el de partidos políticos, los organismos electorales y los institutos de democracia semidirecta.

Por su parte conforman los *elementos instrumentales* todos aquellos que tienen por fin facilitar el desarrollo de los procesos que implica la puesta en marcha de los elementos sustanciales. Entre ellos es posible traer a colación los registros electorales, los padrones, los procesos electorales, la oficialización de listas, las boletas de sufragio, el procedimiento de emisión y captación del sufragio, los escrutinios, la aplicación del sistema electoral a través de la adjudicación de bancas y cargos y de la proclamación misma de los electos, sólo por citar algunos.

Antes de seguir avanzando, cabe destacar una importante característica de estos elementos instrumentales. Ellos, a pesar de su carácter subsidiario en el marco del sistema político, resultan imprescindibles para garantizar el apropiado funcionamiento de este último. En este orden de cosas, el grado de eficiencia con el que operen resulta capital a efectos de viabilizar adecuadamente el cumplimiento de las funciones y objetivos de sus pares de carácter sustancial. Por lo tanto, cualquier reforma o modificación de éstos últimos no se traducirá en resultado alguno en la medida en que aquellos continúen fallando o implementándose de manera deficiente.

En atención a lo expresado en párrafos anteriores y circunscribiéndonos estrictamente al objeto de este trabajo, hemos de concentrarnos sólo en el análisis de algunos de estos elementos.

Para ello partiremos de la premisa de que el proceso electoral es el momento crítico del sistema político en el cual tanto los elementos sustanciales como los instrumentales se articulan de manera progresiva, continua y concatenada para viabilizar la dinámica del sistema democrático en su máxima expresión, esto es como único método aceptable de transmisión del poder dentro de un régimen representativo y republicano.

Sin embargo, el proceso electoral no es una unidad en si mismo, sino una continuidad sistémica que se recrea permanentemente a si mismo a través de la dinámica

evolución de la voluntad popular que se expresa sucesivamente en los comicios. Por lo tanto, la función del sufragio no se agota en su ejercicio electoral, sino que debe proyectarse a lo largo del tiempo en la actividad política de la ciudadanía en tanto únicos sujetos legitimados para controlar a sus elegidos, de modo tal que la próxima manifestación de la voluntad popular a través del sufragio, devenga no sólo en un proceso de selección, sino también en uno de juzgamiento político.

LA PROBLEMÁTICA ELECTORAL ARGENTINA

Hemos arribado al fin, al interrogante central de este trabajo, esto es ¿La reforma de algunos de los elementos esenciales del actual sistema político conducirá al cambio que la ciudadanía reclama con miras a una mejor representación de su voluntad soberana?

Entendemos que no. Y fundamos esta respuesta en experiencias recientes sobre las que cabe preguntarse cual ha sido su resultado. Nos estamos refiriendo a las reformas introducidas en materia del sistema de selección de candidatos a través de internas partidarias abiertas, simultáneas y obligatorias o el control patrimonial de los partidos políticos en el orden nacional; como así también lo atinente a las nuevas normativas vigentes relativas a las campañas electorales.

En dichos casos, la experiencia nos indica que no hay norma o reforma que pueda efectivizar sus resultados en un marco político y cívico en el que el respeto de sus contenidos no conforme el principio esencial sobre el que se asiente la dirigencia y la sociedad misma.

¿Qué sistema electoral puede compensar la formación de partidos políticos y la consiguiente autorización para que aquellos que se encuentran en trámite puedan participar aún no habiendo cumplimentado la totalidad de los requisitos exigidos por la legislación pertinente?

¿Qué cláusula de gobernabilidad, o que sistema que procure garantizar la representación de las minorías puede responder satisfactoriamente ante estos desafíos si pretorianamente se ponen en marcha mecanismos electorales que permiten desnaturalizar sus disposiciones?⁶

¿De que sirve que la Constitución Nacional incorpore en sus normas el sistema electoral que rige el proceso de selección y designación del Presidente de la Nación, si un fallo judicial determina un procedimiento distinto y esto es aceptado con naturalidad por toda la sociedad?

¿Qué sistema electoral puede compensar la creación pretoriana de las sumatorias de votos como el más crudo ejemplo de lo que la doctrina identifica como *partidos de aluvión* o

⁶ Tal el caso de las denominadas sumatorias de votos o colectoras.
www.joseperezcorti.com.ar

*catch all parties*⁷, atentando seriamente sobre la libertad y transparencia de la emisión del sufragio?

Ciertamente, tanto la perspectiva jurídica como la politológica en el caso de Argentina, no resultan favorables para alcanzar una reforma política satisfactoria, no al menos en las actuales circunstancias.

Por otra parte, resulta sumamente llamativo el enfoque sesgado e incompleto que se utiliza como punto de partida de cualquier análisis, propuesta y proyecto de legislación destinados a producir una supuesta reforma política. De un modo casi sistemático se pone especial énfasis en los elementos sustanciales del sistema político argentino, descuidando sugerentemente los elementos instrumentales. No es este un detalle menor, puesto que si nos atenemos a su análisis hemos de advertir que gran parte de las falencias actuales del proceso electoral radican en la obsolescencia de ellos, o en errores de su diseño institucional; cuya reformulación generalmente no requiere de mayores reformas legislativas⁸.

⁷ Ver SARTORI, GIOVANNI: *“Partidos y sistemas de partidos”*, Ed. Alianza Universidad, 2ª Ed. Ampliada, Madrid, España, 1997; sólo por citar un autor.

⁸ Hemos profundizado ya sobre este tema en otro trabajo al que *–brevitatis causae–* remitimos al lector. Cf. PÉREZ CORTI, JOSÉ M.: *“Reforma Política, Proceso Electoral y Nuevas Tecnologías”*, publicado en *Reforma Política y Voto Electrónico*, Ed. Ciencia, Derecho y Sociedad (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba), Serie: Congresos, Jornadas y Seminarios; Córdoba, 2005, p. 151/176.

CONCLUSIÓN

Simplex sigillum veri
Lo simple es el sello de lo verdadero

Es evidente que no estamos sólo frente a un problema de reforma política y de sistemas electorales, sino más bien delante de un conjunto de factores que afectan seriamente la noción de representatividad, y entre los que no es posible obviar la necesidad de promover una profunda evolución de los comportamientos políticos. Dicha modificación no es factible sino desde la formulación de nuevos modelos ciudadanos y dirigenciales. Y éstos deben originarse en la educación, es decir desde aquellos niveles iniciales de formación de los futuros ciudadanos y dirigentes de nuestro país⁹.

Todo otro intento de reforma que ignore la situación actual de la materia prima de cualquier teoría de la representación política, esto es el elector y su nivel de formación ciudadana, está necesariamente condenado al fracaso. O, lo que es peor, a seguir siendo funcional al maniqueísmo reinante en nuestra vida política con serios perjuicios en el orden institucional.

Por lo tanto, el gran dilema que nos depara nuestro presente político es comprender que el ciudadano de hoy está en condiciones de elegir, pero aún no sabemos si también lo está para controlar a sus representantes y, en su caso, emitir –en un tiempo institucionalmente útil– un correcto juicio político sobre la gestión que se les encargó.

Más ello no debe relegar a un segundo plano las urgentes modificaciones que nos imponen las falencias existentes en los elementos instrumentales de nuestro sistema político actual. Sólo una vez llevadas a cabo éstas, será factible analizar adecuadamente dicho sistema a partir de su funcionamiento concreto y real, para poder formular un diagnóstico definitivo que permita valorar adecuadamente la necesidad o no de introducir reformas también en sus elementos esenciales.

José M. Pérez Corti
Córdoba, Octubre de 2005

⁹ Cf. PÉREZ CORTI, JOSÉ M.: “¿Es posible una Reforma Política sin Educación?”, ponencia presentada en las “Jornadas en Homenaje a la Dra. Myriam I. Corti de Pérez – La Contemporaneidad y la Metafísica”, organizadas por el Instituto Católico Superior el día 26 de Agosto de 2005, en la ciudad de Córdoba; publicada en Foro de Córdoba N° 122, Junio 2008, p.331/349.