

**LEY DE LEMAS
ALTERNATIVAS DE REFORMA
POLÍTICO – ELECTORAL EN SANTA FE**

**Compilador:
Juan C. Venesia**

**ALBERTO PETRACCA
RAUL BORELLO
CRISTINA DIAZ
JUAN MANUEL VILLARRUEL
IVAN CULLEN**

INDICE

Presentación

Introducción

El sistema electoral de la Provincia de Santa Fe. Un análisis comparado
Alberto Petracca

La reforma electoral en la Provincia de Santa Fe y sus límites en la constitución vigente
Raúl Gustavo Borello

“De eso no se habla”
Representación y ley de lemas: Un análisis político.
Cristina Diaz

Prospectiva en materia representativa
Juan Manuel Villarruel

Reforma constitucional en la Provincia de Santa Fe:
Principios básicos a preservar
Ivan Cullen

Anexo estadístico y documental
Ley de lemas y Decreto Reglamentario

Síntesis del discurso pronunciado por el Presidente del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe
Dr. Carlos F. Ulla

Los errores de ENCOTESA
Horacio Alesandria

Resultados del escrutinio definitivo en las elecciones del 3 de Setiembre de 1995

PRESENTACIÓN

Iniciamos nuestra actividad en marzo de 1996, con el objetivo básico de configurar un espacio institucional que contribuya al desarrollo de la provincia, a su crecimiento y a la elaboración de estrategias de inserción regional, de cara al siglo XXI.

Nos impulsa la convicción de que el estudio de las problemáticas relacionadas con el desarrollo de la región debe realizarse desde una propuesta interdisciplinaria y abierta, puesto que concebimos al mismo como un fenómeno integral, que involucre lo económico, lo social, lo institucional, así como el urbanismo, la educación y la salud: todos los factores, que hacen al mejoramiento de la calidad de vida de la población en su conjunto.

El mundo contemporáneo nos plantea importantes desafíos, concretamente el de elaborar estrategias de crecimiento que no descuiden ciertos conceptos básicos, frente a las nuevas realidades que transformaron, en las últimas décadas, el mundo de la economía y pusieron en cuestión algunos de los fundamentos mismos del Estado-Nación: la regionalización y la conformación de mega mercados, en tanto "respuestas" al fenómeno general de Globalización.

Ya no se trata sólo de la región geográfica o administrativa, sino del surgimiento de un nuevo ente para el desarrollo que apunte al equilibrio territorial, al aprovechamiento del potencial endógeno, al incremento del atractivo y a la competitividad regional, entendiendo que ésta no está dada en la actualidad solo por la disponibilidad de recursos aprovechables, sino también, de manera creciente, por el posicionamiento estratégico que adoptan las ciudades y por la imagen que proyectan a escala superior.

Frente a un entorno económico cada vez más turbulento y competitivo a escala global, los municipios y ciudades constituyen factores claves en el desarrollo regional, puesto que allí se concentran actividades, potencialidades y recursos que les confieren la posibilidad de actuar como motores de su región.

De acuerdo a las nuevas realidades que presenta un mundo en transformación, cobra una importancia decisiva la existencia de un marco adecuado de relaciones entre Estado y Mercado, dado que hoy la generación y el mantenimiento de ventajas competitivas implican un esfuerzo sistemático, continuo y responsable entre el sector público y el sector privado.

Desde el Instituto de Desarrollo Regional nos planteamos la necesidad de abrir el debate en torno a las problemáticas que comprometen el desarrollo de nuestra región, con la convicción de que podemos aportar un espacio de diálogo para el tratamiento de los temas que desvelan a nuestra sociedad hoy, desde una óptica global y solidaria.

Por lo demás, la complejidad creciente y la dimensión de los procesos y realidades sociales que rodean nuestro espacio inmediato exigen, no solo una rápida comprensión, sino fundamentalmente una resolución que supere los procedimientos compartimentados y limitativos.

Como Instituto nos proponemos contribuir a que, lo que en la actualidad constituye una realidad estructural que sobrepasa todos los esfuerzos individuales, comience a ser tratada en forma concertada, frente a la evidencia de que solo en esta perspectiva pueden sentarse bases firmes para el crecimiento y futuro de la región.

En este contexto surge la exigencia de redefinir el rol de lo público, y en tal sentido, cobran una importancia central todas las cuestiones ligadas al fortalecimiento y al desarrollo de las instituciones.

Discurso de presentación del Instituto de Desarrollo Regional a cargo del Diputado Provincial Juan Carlos Venesia

INTRODUCCION

La necesidad de plantear "Alternativas de reforma político-electoral en la Provincia de Santa Fe", surgió a partir de considerar la importancia que revisten los sistemas electorales en el proceso de formación de voluntad política. Estos, al orientar las actitudes y resultados electorales, afectan tanto al sistema de Partidos, al desarrollo político de un país, como bien a la credibilidad de las instituciones.

Desde el I.D.R consideramos fundamental instalar en este marco la discusión sobre el sistema electoral santafesino, su funcionamiento, viabilidad y posibilidades de reforma, teniendo en cuenta el carácter polémico que asume la Ley de Lemas en el actual contexto socio-político provincial. Creemos firmemente que en esta discusión se toma impostergable la consideración de los efectos del sistema electoral vigente sobre el fenómeno de la Representación política.

El objetivo principal de esta Jornada fue formular propuestas que posibiliten transformar y mejorar el sistema electoral provincial, apuntando hacia una cuestión que consideramos central: la redefinición de la relación entre representantes y representados, profundamente vital para el desarrollo de la vida política provincial.

De este modo tratamos de contribuir a la efectiva consolidación de las Instituciones democráticas y al mejoramiento de su valoración pública.

Este libro se compone de dos partes:

.En la primera, se presentan las exposiciones de los cinco catedráticos que participaron como disertantes con los respectivos debates que cada una de sus presentaciones generó - reproducidas según el orden en que fueron presentadas en la Jornada.

En primer lugar, el Dr. Petracca analiza, por un lado, el sistema electoral santafesino, limitándose a uno de sus poderes electivos, el legislativo; y, por otro lado, realiza un breve análisis comparando los sistemas de otras provincias que han introducido reformas a sus Constituciones después de 1983: Córdoba, Jujuy, San Luis y San Juan. Una consideración inicial de su estudio arroja luz sobre la compleja problemática que plantea, en la actualidad, la discusión acerca de los sistemas electorales. En un momento histórico en el cual el estado de derecho aparece "fuera de discusión" en sus aspectos esenciales, se postula la existencia de una crisis de representatividad, de un malestar en el seno del "contrato electoral", que coloca a

nuestro tema en el centro del debate político. En virtud de esta consideración, es fácil advertir la relevancia que adquiere hoy la discusión sobre el sistema electoral vigente en Santa Fe, y sus posibilidades de reforma.

El Dr. Borello, a continuación, al abocarse al estudio del sistema electoral santafesino, plantea la necesaria diferenciación analítica de los aspectos fundamentales que configuran todo régimen electoral, a los fines de su adecuada comprensión y conceptualización. Teniendo en cuenta que nuestra Carta Magna Provincial ha incorporado en su texto una normativa específica en lo que respecta a sistemas electorales y a la organización del cuerpo electoral, no previendo en cambio ninguna exigencia en cuanto la forma de las candidaturas, (reglamentadas por la ley 10.524, "ley de lemas") Borello centra su análisis en el hecho de que el diseño electoral santafesino no tiene base legal sino constitucional. Por ello, la única posibilidad de reformarlo está dada por la realización previa de una reforma constitucional (excepto en cuanto a las formas de la candidatura), Bajo este, condicionamiento se propone identificar los principales problemas que presenta el régimen electoral santafesino. Finalmente, hace hincapié en la dificultad que se deriva de la inclusión del sistema electoral en el texto constitucional, al considerar que la propia dinámica de la vida política lo "*supera*" constantemente, a partir de la renovación y variación de las demandas sociales en materia de representación política.

La Lic. Cristina Díaz, por su parte, analiza la relación existente entre el principio de representación y la Ley de lemas desde el Análisis Político. Intentando apartarse de la lógica a partir de la cual este tema fue abordado en el período inmediatamente posterior a las elecciones provinciales del 3 de setiembre de 1995, se propone arrojar una mirada que avance más allá de ciertos estereotipos que se transformaron en, "lugares comunes" en aquel momento, tanto para politólogos como para periodistas y políticos profesionales. Su propuesta consiste en comprender el juego de la Ley de lemas en la coyuntura, referenciada por los nuevos perfiles que fueron asumiendo "la política" y "lo político" en los últimos tiempos, y en relación al problema de la representación, en un contexto de redefinición de las relaciones entre Estado y Sociedad.

El Dr. Villarruel nos plantea la discusión del sistema electoral santafesino desde una propuesta "prospectiva", esto es, apuntando hacia el desafío de apelar a la imaginación para proyectar las propuestas de cambio hacia el futuro, como estadio cualitativamente diferente del presente e, incluso, "abierto". El enfoque que nos propone tiene la particularidad de partir de una entusiasta reivindicación de la naturaleza de la actividad política y del funcionamiento de la dinámica parlamentaria. Encuadre profundamente original, en tiempos en los que tanto se insiste en señalar fenómenos que hacen hincapié en valoraciones contrarias. Desde esta óptica, el tema de la representación constituye un hilo conductor que atraviesa toda su reflexión, abordado desde una perspectiva jurídica, filosófica y política.

El Dr. Iván Cullen comienza su análisis con una fuerte aseveración, la de que no hay - por definición - ningún sistema electoral que pueda pretenderse "neutral". No obstante esa constatación, y partiendo de argumentar la necesidad de modificar el sistema vigente en Santa Fe, plantea que, en relación a las alternativas posibles, deben buscarse los mecanismos más "objetivos", a los fines de que no se descuiden dos objetivos básicos que todo sistema electoral debe considerar: 1) el de permitir una auténtica representación de la voluntad del electorado, es decir, el hecho de que el sistema refleje de la mejor manera posible lo que la gente realmente quiso votar; y 2) el de la gobernabilidad, o sea, la necesidad de que el sistema permita la emergencia de gobiernos que puedan llevar adelante acciones eficaces. Avanzando en su propuesta, el Dr. Cullen se centra en la, consideración de aquellos principios básicos que

se deben preservar en una futura reforma de la Constitución Provincial, si se aspira a la obtención de una Carta Magna que signifique ciertos valores que son fundamentales para el desarrollo de la vida democrática.

La segunda parte de éste libro está conformada por un Anexo documental y estadístico, preparado por la Lic. Laura Perez y por Mariana Caminotti, que se incluye con el objetivo de aportar elementos para una adecuada comprensión de lo acaecido en Santa Fe en las elecciones del 3 de Setiembre de 1995.

En el anexo documental; se encuentran: la Ley 10.524 ("Ley de lemas") y su Decreto Reglamentario, una síntesis, del discurso pronunciado por el Presidente del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe, Dr. Decio Carlos Ulla, y un informe elaborado por el encargado del Centro de Cómputos del sub-lema "Creo en Santa Fe", C.P.N. Horacio Alesandría.

El anexo estadístico está conformado por los resultados del escrutinio definitivo de las elecciones provinciales del 3 de setiembre de 1995, desagradados de la siguiente manera:

- 1) El total provincial por fórmula para Gobernador y Vicegobernador.
- 2) El total provincial por Lema y sublema para Gobernador y Vicegobernador, y Diputados Provinciales.
- 3) El total del Departamento La Capital para Gobernador y Vicegobernador, Diputados Provinciales y Senador Provincial.
- 4) El total municipal para Intendente y Concejales de la ciudad de Santa Fe.
- 5) El total del Departamento Rosario para Gobernador y Vicegobernador, Diputados Provinciales y Senador Provincial.
- 6) El total, municipal para Intendente y Concejales de la Ciudad de Rosario.

**"El sistema electoral de la Provincia
de Santa Fe. Un análisis comparado"
Prof. Alberto Petracca**

El objetivo de esta exposición es doble. Por un lado intentaré analizar el sistema electoral constitucional santafesino, limitándome a uno de los dos poderes electivos, el legislativo, sin considerar, por lo tanto, las particularidades del sistema electoral municipal de nuestra provincia, el que demanda otro análisis, en especial a la luz del nuevo artículo 123 de la Constitución Nacional, que exige un reconocimiento a una autonomía municipal, que alcanza el orden institucional, político administrativo económico y financiero y que implica que los municipios podrán, en el futuro, debatir y legislar sobre sus propios sistemas electorales.

Para este análisis son significativas las consideraciones que recientemente hicieron científicos de la talla de Dieter Nohlen y Giovanni Sartori, a los que recurriré al momento de conceptualizar y clasificar en esta exposición.

Por otro lado, es mi objetivo iniciar un muy breve análisis comparado con los sistemas electorales de otras provincias que han introducido después de 1983, reformas a sus cartas constitucionales.

Desde la consolidación del estado de derecho en la Argentina, nunca un tema derivado de él, había requerido tanto estudio como es el de los sistemas electorales. Ese estado de derecho, que no es cuestionado por lo general, por cuestiones que le son esenciales, tales como la división de poderes, la legalidad de la administración, o el mismo principio del imperio de la ley, recibe la gran crítica que tiene que ver con una expresión que circula y se repite en la universidad, en gran parte de la sociedad, en la clase política y que expresa que el régimen democrático padece una "crisis de representatividad", "una falta de participación", "una anomalía en el contrato electoral, entre ciudadano y representante", entre algunas formas de manifestar ese malestar.

Esta cuestión tiene en el derecho constitucional dos referencias: una, vinculada al régimen constitucional de los partidos políticos y otra relacionada con el sistema electoral. Dos caras de la mediación, separables a veces e inseparables otras, para su análisis jurídico correcto.

Por eso, es que las discusiones sobre el régimen político de nuestra provincia pueden circular al menos por tres grandes temas:

- La reforma de las instituciones y su democratización, como forma de mejorar el "contrato electoral". Por ejemplo, la inclusión de la consulta popular o la iniciativa popular, la reelección del ejecutivo, la parlamentarización del régimen, el gobierno municipal o la justificación de un sistema bicameral o cambiar a uno unicameral, cuestión ésta, que se relaciona con las presentes consideraciones, pero que demanda un análisis específico.
- La reforma de la parte programática actualizando la nómina de derechos y garantías, y favoreciendo su efectiva realización a través de unos mecanismos de control más eficientes. Pienso en el poder de policía, en el sistema carcelario, en el sistema educativo, etc.
- Y el sistema electoral de la provincia que es el que hoy consideraré.

2

Dice Dieter Nohlen que "el hecho de que se ejerza periódicamente el sufragio, con el fin de una renovación política de los órganos representativos en los diferentes niveles, no implica el ejercicio de todos los derechos de participación política. Sin embargo, las elecciones constituyen la forma más importante de participación institucionalizada, y, a la vez, la forma de participación en la que se manifiestan en menor grado las distorsiones socioestructurales" (Nohlen,1994:19)

Así, a partir del sufragio, definido en el artículo 29 de la Constitución Provincial como "personal e igual, libre, secreto y obligatorio", el sistema electoral, en este caso de nuestra provincia, puede ser analizado en sí, a la luz de la comparación con otros y puede ser también considerado teniendo en cuenta los efectos que el sistema provoca por ejemplo en el sistema político en su totalidad. Sobre este punto existe una polémica: cuál es el peso real del sistema electoral en el régimen político, dándose dos posiciones extremas. Nohlen da como ejemplo de un reduccionismo al sistema electoral como "causal", la acusación al sistema electoral proporcional que tenía la República de Weimar, que lo hizo responsable de la inestabilidad de la misma para ubicarlos de un lado y los que consideran irrelevante el efecto del sistema sobre el resto.(Nohlen,1994:35)

Siguiendo las consideraciones de Nohlen, aplicables en Santa Fe el sistema electoral establece cuatro áreas de análisis:

1. la distribución de las circunscripciones electorales
2. las candidaturas
3. la votación
4. la conversión de votos en escaños

La distribución de las circunscripciones electorales

La circunscripción electoral entendida como la unidad "territorial/poblacional" en base al cual se organizan las elecciones, es uno de los componentes más fuertes del sistema electoral.

En el caso de Santa Fe existen dos órdenes de circunscripciones electorales.

a) Una circunscripción única plurinominal:

Para la elección de los diputados provinciales: "La Cámara de Diputados se compone de 50 miembros elegidos directamente por el pueblo, formando al efecto la Provincia un solo distrito" (artículo 32) () Siendo este el caso de una circunscripción plurinominal "pura", en el sentido teórico que ya explicaré.

b) Varias circunscripciones uninominales:

Para la integración del Senado de la Provincia, establece la Constitución, en el artículo 36, que el mismo "se compone de un senador por cada departamento de la Provincia, elegido directamente por el pueblo, a simple pluralidad de sufragios" (²)

En este primer punto de análisis del sistema electoral de la provincia, se debe considerar, como cuestión medular, la relación votos/escaños, por los cuales y si seguimos el principio que establece que cada ciudadano equivale a un voto, la relación debería acercarse a la máxima equidad posible.

Veamos ahora un ejemplo externo y uno de nuestra provincia:

Dice Nohlen que en 1989, dando un claro ejemplo, la relación votos/escaños en Brasil se extendía de 4663 votos en unas, a 499.800 en otras, para alcanzar un escaño. (Nohlen, 1994:49)

En Santa Fe en la adjudicación de bancas en el Senado, en las pasadas elecciones del 3 de setiembre de 1995 fue la siguiente:

¹ El mismo artículo establece además en relación al punto sobre la forma de votación, que "los partidos políticos incluirán en sus listas de candidatos por lo menos uno con residencia en cada departamento".

² No debemos olvidar que los departamentos de nuestra provincia, no reconocen en su demarcación y organización, lo que yo llamo una tradición histórica y no constituyen además una unidad territorial política o una entidad socioeconómica que le otorgue singularidad política. Por eso no debe trasladarse al análisis del bicameralismo santafesino las explicaciones del derecho constitucional de la Nación que justifica en el federalismo la razón de ser del Senado de la Nación.

Y debe tenerse presente, que el artículo 54 inciso 2º establece que "Corresponde a la Legislatura: Establecer la división política de la Provincia, que no puede alterarse sin el voto de las 2/3 partes de los miembros de las Cámaras...", quedando así, en el Poder Legislativo, la atribución de alterar esa división, la que es más, por la práctica cotidiana, una demarcación más administrativa que política.

El senador electo por el departamento Rosario obtuvo 277.000 votos, mientras que, quien fuera electo por el departamento S.Lorenzo, 39.000 votos. En el caso del departamento San Javier, sólo fueron necesarios 7.900 votos.

Esta deformación de la relación votos/escaños, se puede corregir de dos formas: o ajustando la relación circunscripción/escaños, aumentando el número de las primeras, o aumentando los escaños de las circunscripciones más pobladas. ()

En cuanto a la Cámara de Diputados existe como ya se dijo una sola circunscripción plurinominal, con una limitación a los partidos políticos al momento de integrar la lista sábana prevista en el artículo 32 de la Constitución Provincial.

La candidatura y la votación

En estos dos puntos es válido para analizar Santa Fe el cuadro de Nohlen (1994:63)

En Santa Fe existe una **lista cerrada**, que permite votar en bloque por un partido. Tanto en el Senado, titular y suplente, como los cincuenta diputados provinciales.

A esto se podría proponer: o una lista cerrada y no bloqueada, por la cual, el orden de los candidatos puede ser cambiado, o una lista abierta, con el derecho a una libre ubicación de los candidatos dentro de la lista.

En cuanto a la votación corresponde **El elector tiene un voto y vota por la lista en conjunto**

A esto se podría proponer:

Que el elector tenga un voto por un candidato y pueda variar el orden de la listas.

Que el elector tenga dos votos como mínimo (uno por la lista y otro por el candidato)

La conversión de votos en escaños

En la integración del Senado, se exige una **mayoría relativa**, es electo senador quien obtiene la simple pluralidad de sufragios. ()

En este punto podría proponerse, como alternativa un sistema de **mayoría absoluta con segunda vuelta**.

Por su parte, en la Cámara de Diputados existe un sistema de mayoría más un sistema mixto, que ya clasificaremos, porque:

a) la mayoría relativa de electores, obtiene la mayoría absoluta de la cámara (28 bancas) y

³ Recuerda Dieter Nohlen, que en Brasil se discute otra cuestión que consiste en determinar si la base de organización de la circunscripción deben ser los electores o la población de la misma. (Nohlen, 1994:50)

⁴ Tomando un promedio de los votos totales de la provincia, del pasado 3 de setiembre, el partido mayoritario con un 47% de los votos alcanzó el 68.5% de las bancas (13) del Senado, mientras que la oposición, con el 41% de los votos alcanzó el 31% de las bancas (6).

b) las minorías se asignan las 22 bancas restantes, en forma proporcional, siguiendo el **procedimientos del divisor** (en este caso el D'Hont)

Es interesante recordar, que la elección del procedimiento del divisor D'Hont es en Santa Fe, legislación no constitucional, ya que la Ley Suprema de la provincia expresa, solamente que las bancas de las minorías se adjudicarán "en proporción de los sufragios que hubieran logrado" (artículo 32), permitiendo por lo tanto, ser reemplazado, ese procedimiento divisor, por otros, ya sean del divisor, o por el procedimiento del cociente electoral. Así, y a título ejemplificativo, el sistema de proporciones matemáticas (Hare/Niemeyer) que es usado en Alemania desde 1985, favorece "más a los partidos pequeños que el sistema D'Hont" (Nohlen:73)

Esta idea es sustentada también por la opinión de Sartori para quien, el sistema D'Hont es, entre otros sistemas proporcionales, el "menos proporcional porque favorece a los partidos más grandes" (Sartori,1994:21) Y agrega que entre los sistemas proporcionales más conocidos son de aplicación en la legislación comparada: a) el método del residuo; b) el método de D'Hont o del "mayor promedio", y c) la fórmula Sainte-Lague que es utilizada solamente en Suecia y Noruega y que resulta "menos proporcional que el método del mayor residuo pero más proporcional que el del mayor promedio", es decir el D'Hont, ubicándose así, a mitad de camino. (Sartori,1994:21)

En este estado, corresponde analizar la relación votos/escaños en la Cámara de Diputados, que por ejemplo en el caso de las elecciones pasadas, la mayoría relativa que obtuvo el 47% de los votos alcanzó el 56% de las bancas ()

3

Giovanni Sartori diferencia los sistemas electorales en "fuertes" y "débiles", según su capacidad de manipulación electoral, es decir para ampliar o restringir los votos. Así un sistema proporcional especular,(perfecto), el poder será débil por su escasa capacidad de alteración y un sistema mayoritario será fuerte. (Nohlen,1994:89)()

Para Nohlen, la función básica de un sistema de mayoría relativa, como es de aplicación en la conformación de ambas cámaras de nuestra provincia, (ya que el partido con mayoría relativa obtiene mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y con seguridad obtiene la mayoría de las bancas del Senado), es, dice Nohlen, su gran capacidad para producir gobiernos. Nosotros diríamos que, en un sistema presidencialista, y de aplicación a Santa Fe, tiene capacidad para garantizar la gobernabilidad y dar por lo tanto las garantías necesarias para que el gobernador pueda lograr los acuerdos necesarios en la Legislatura. (Nohlen:94)

A su vez, el sistema proporcional tiene como objetivo central el de "reflejar al electorado" es decir ser "un espejo de la nación". ()

⁵ La proporcionalidad no fue de aplicación visto que la única fuerza opositora que accedió a la Cámara de Diputados, fue la Alianza Santafesina. Otra cuestión que no analizaré, es la adjudicación de las bancas al interior de los partidos políticos por aplicación de la ley de lemas, vigente en la provincia.

⁶ Dice textualmente Sartori: "Los sistemas electorales tienen dos efectos: uno en el votante y otro sobre el número de partidos. Estos efectos deben evaluarse por separado, porque el número de partidos no se deriva únicamente del comportamiento de los votantes, sino además de la forma en que sus votos se convierten en escaños electorales. El efecto sobre los votantes se describe generalmente como un efecto represor, manipulador, limitante, o incluso coercitivo (en el sentido débil del término)...éste puede variar de muy fuerte (con los sistemas mayoritarios) a inexistentes (con la representación proporcional pura)." (Sartori,1994:46)

⁷ Soy de la opinión que el sistema de mayoría, tiene un contenido "pragmático" el que se traduce en la formación de un gobierno estable; es un medio para alcanzar un fin; la gobernabilidad se impone a la representación. El sistema proporcional por el contrario, tiene un contenido centrado en principios, es de alguna manera, un fin en sí mismo y no se hace cargo del problema de la gobernabilidad como la entiende el sistema de mayoría.

Si definiéramos a Santa Fe como un sistema de mayoría no proporcional (sin olvidar las 22 bancas de diputados que se asignan en ese sistema, pero que no afectan el sistema de mayoría dominante) tendríamos los siguientes efectos políticos: (Nohlen,1994)

- el valor del logro del voto es desigual ya que no se respeta la relación votos/escaños.
- una tendencia a un bipartidismo, o al menos uno en el gobierno y otros en la oposición.
- la mayoría de un partido está por lo general asegurada.
- una estabilidad del gobierno, con poca necesidad de coaliciones.
- una atribución unívoca de la responsabilidad política al partido mayoritario, colocando a la oposición en una situación de segura imposibilidad de gobernar por los próximos cuatro años, al no requerirse su participación en las decisiones legislativas. (que la coloca, en cierta forma, en una situación de irresponsabilidad política). ()
- que además implican una escasa oportunidad para cambios de tendencias políticas a corto plazo.

4

Quiero señalar siguiendo una vez más el análisis de Giovanni Sartori (1994:17), que el sistema de mayoría, busca siempre "un vencedor indiscutible", y aunque no sea de aplicación al caso en nuestra provincia, agrega, que el propósito de este sistema, "no es sólo elegir un Parlamento (nosotros diríamos la Legislatura), sino elegir a la vez un gobierno. La idea de "gobernabilidad" está así adherida al sistema mayoritario.

Y señala que el modelo extremo de este sistema electoral fue nuestra ley Sáenz Peña, al otorgar dos terceras partes de los escaños (que el llama curules) a la lista que obtiene mayoría de votos y el tercio restante, a la que obtuvo el segundo lugar. Cita como ejemplo digno de recordar, el caso de Paraguay que hace un tiempo combinaba, 2/3 partes a la mayoría con sistema proporcional y asimilándolo a un sistema de mayoría, que concuerda con nuestra integración de la Cámara de Diputados (56% a la lista más votada y 44% en forma proporcional) como un sistema de mayoría fuerte según lo ya señalado. (Sartori,1994:19)

5

Córdoba (1987)

Veamos ahora una breve comparación con la integración de la Legislatura de la Provincia de Córdoba que según su Constitución de 1987 establece sobre este tema lo siguiente:

- a) una Legislatura bicameral
- b) una Cámara de Diputados, integrada por 66 diputados, elegidos por una única circunscripción plurinominal. Asignándose en forma proporcional, diríamos cerrada y no matemática, ya que establece un criterio de otorgar "x" bancas para los partidos según el orden en el resultado electoral, sin considerar los votos obtenidos. Así, 36 corresponden al partido más votado, mientras que los 30 restantes se reparten de la siguiente forma: al segundo partido 20, al tercero 5, al cuarto 3 y al quinto 2, existiendo una barrera legal del 2%
- c) una Cámara de Senadores integrada de la siguiente manera:

En este sentido acuerdo con Giovanni Sartori cuando expresa que "los sistemas representativos siguen dos patrones principales...el tipo inglés que sacrifica la representatividad del Parlamento a la necesidad de un gobierno eficiente, mientras que el tipo francés sacrifica el gobierno eficiente a la representatividad del Parlamento...", y agrega que, no es posible constituir un sistema representativo que a la vez cumpla completamente la *función de funcionar* y la *función de representar* (Sartori,1994:66), idea esta última que pone en el centro de la crítica al modelo electoral santafesino.

⁸ El sistema de mayoría relativa repercute también en la integración de la Administración Pública, bajo el poder asegurado del Poder Ejecutivo y en la conformación del Poder Judicial al tener garantizado el gobernador el acuerdo legislativo para el nombramientos de los magistrados, sin necesidad de recurrir al consenso de las minorías.

Departamentos con menos de 60.000 h un senador
" entre 60.000 y 100.000 h dos senadores
" entre 100.000 y 300.000 h seis senadores " con más de 300.000 h
ocho senadores ()

Ambas provincias comparten una cámara de diputados integrada con mayoría absoluta: En Santa Fe 28/50 56%

En Córdoba 36/66 54%

El resto de la Cámara en Santa Fe, proporcional (por ley el sistema D'Hont)

El resto en Córdoba, en forma proporcional, cerrada y no matemática.

En cuanto al Senado:

Santa Fe tiene circunscripciones uninominales irregulares

Córdoba tiene circunscripciones plurinominales diríamos menos irregulares o imperfectas. ()¹⁰

Otras provincias como Jujuy, además de optar por un sistema unicameral se rige por un distrito único proporcional. San Luis integra su sistema bicameral por circunscripciones uninominales (los departamentos) y su cámara de diputados por circunscripciones plurinominales pequeñas y medianas según la tipología de Nohlen. (Nohlen,1994:53)

San Juan por su parte, aplica para su sistema unicameral la combinación de circunscripciones uninominales en base a los departamentos y otorga, la otra mitad de los diputados por circunscripciones plurinominales proporcionales.

6

En este estado del debate electoral, debemos traer a consideración las siguientes ideas: (Sartori,1994)

1) la primera tiene que ver con las posibilidades políticas de cambiar los sistemas electorales. Si los consideramos únicamente como consecuencias de dinámicas históricas parecen realmente de una solidez y contundencia que hacen inviable toda alteración.

⁹ En los casos de seis senadores, se adjudican tres a la mayoría, dos al partido que se ubica segundo y uno al que resulte tercero. En el caso de ocho senadores, cuatro, tres y uno respectivamente. (artículo 83).

¹⁰ En este punto deben analizarse las diferencias poblacionales de la provincia: el 75.20% de la población está concentrada en seis departamentos (Rosario, La Capital, General López, Castellanos, General Obligado y San Lorenzo). El 17.87% se distribuye en otros siete, que van de 50.000 a 100.000 habitantes (Las Colonias, Constitución, Caseros, San Jerónimo, San Cristóbal, Iriondo y San Martín) y el 6.93% se distribuye en seis departamentos con menos de 50.000 habitantes (Vera, Belgrano, San Justo, 9 de Julio, San Javier y Garay).

Así, 6 senadores representan el 75.20%

7 senadores representan el 17.87%

6 senadores representan el 6.93%

De aplicar el sistema cordobés, en forma comparativa corresponderían:

8 senadores a cada uno de los departamentos de Rosario y La Capital.

6 senadores a cada uno de los departamentos de General López, Castellanos, General Obligado y San Lorenzo.

2 senadores a cada uno de los departamentos de Las Colonias, Constitución, Caseros, San Jerónimo, San Cristóbal e Iriondo.

1 senador a cada uno de los departamentos de San Martín, Vera, Belgrano, San Justo, 9 de Julio, San Javier y Garay.

Otra lectura de estos datos del último censo poblacional (1991) marcan aún más fuerte la deformación en la integración del Senado provincial si consideramos los conglomerados de Rosario y Santa Fe, que concentran el 54,50% de la totalidad de la población provincial. Por lo tanto, más de la mitad de la población está representada por el 10% de las bancas del Senado (dos senadores sobre el total de diecinueve).

Creemos que no es tan así, y que el sistema santafesino es totalmente pasible de ser reformado. El tiro de gracia a ese inmovilismo, al decir de Sartori, es el cambio electoral italiano de 1993. Y sin ir tan lejos, la ley Sáenz Peña en su momento y la representación proporcional a partir de 1963 son ejemplos que avalan los cambios.

Es verdad que establecido un sistema electoral "sus beneficiarios protegen sus propios intereses y se esfuerzan por seguir jugando el juego con las reglas que conocen" (Sartori,1994:40). Basta pensar en lo difícil que parece derogar la legislación de lemas en nuestra provincia, para ponderar el peso de lo dado. Sin embargo en estos días Uruguay se dispone a erradicar ese sistema de su Constitución.

2) "los sistemas mayoritarios no consideran a la "representación exacta", favorecen la representación excesiva de los contendientes más fuertes y no pierden el sueño por representar insuficientemente a los más débiles." (Sartori,1994:67)

3) y agrega que por lo general se defiende el sistema mayoritario por cuatro ideas: " que eligen (ayudan a elegir) a una mayoría gobernante y, por este camino, a un gobierno; segundo, que reducen la fragmentación de los partidos, en ocasiones a sólo dos partidos,(pensemos en nuestra integración del Senado Provincial), tercero, que crean una relación directa (más directa) entre electores y sus representantes, y cuarta, que mejoran la calidad de los funcionarios elegidos" (Sartori,1994:68)

4) en una elemental defensa del sistema proporcional podemos decir, frente a la crítica de fragmentación del órgano legislativo, que conduciría a una posible "ingobernabilidad" de la provincia, que la idea de la democracia por consenso, por coalición, o en términos de Lijphart (1988:5), la "democracia consociacional", posee como régimen político todos los títulos de ser un sistema democrático tan legítimo como otros.

7

Algunas conclusiones

1) Una de las primeras cuestiones a considerar es la justificación del bicameralismo en la Provincia de Santa Fe. Entre las argumentaciones que aún quedan en vigencia, la del doble control de la legislación, puede superarse por una mayor presencia de otros órganos destinados a esa tarea, ya sea en el Poder Judicial o en el mismo cuerpo electoral a través de mecanismos de participación semidirectas.

2) El sistema electoral santafesino tiene como ya he dicho un fuerte componente de "sistema de mayoría", tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores. Por ello, el segundo debate deberá ser la necesidad de transitar a un sistema proporcional que pueda coexistir con una vinculación fuerte en el contrato electoral entre ciudadano y representante. Quizás las circunscripciones medianas (de entre 6 y 10 representantes), pueda ser una buena alternativa. Esta combinación no debe desconocer que las circunscripciones pequeñas actúan en contra de la representación proporcional perfecta, como es el caso de la Provincia de Jujuy.

3) Un mejoramiento de la votación en la configuración de las listas, que permita una participación más activa de los ciudadanos frente a las ofertas de los partidos políticos.

4) El sistema electoral debe organizarse sustentado en un conjunto de ideas ético democráticas que demandan un alto consenso de la sociedad. Por ejemplo, un ciudadano un voto, que significa una relación proporcional entre votos y escaños.

5) Debe considerarse como lo hacen algunas provincias, el ajuste periódico de las circunscripciones electorales.

6) Debe tenerse en cuenta el alto número de votos, que quedan sin representación, por ejemplo, en el caso del Senado, los votos sin representación son, en el Departamento Rosario, (321.000) sobre un total de 598.000 votos válidos, en las últimas elecciones. Es decir el 53% de los rosarinos no se encuentran representados en el Senado de la Provincia.

Rosario, 26 de abril de 1996

Bibliografía:

Arend Lijphart, Democratización y modelos democráticos alternativos, en AA.VV. Presidencialismo vs. Parlamentarismo, Eudeba, Buenos Aires, 1988

Dieter Nohlen, Sistemas Electorales y partidos políticos, FCE, México, 1994

Giovanni Sartori, Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados, FCE, México, 1994.

CONSULTAS Y DEBATE

PREGUNTA: El unicameralismo ¿no atenta contra lo regional, contra las divisiones departamentales de la Provincia?

DR. PETRACCA: Creo que la cuestión del bicameralismo debería separarse de la cuestión de la representación regional. Yo soy muy crítico de la división departamental de la Provincia. Todos sabemos que los Departamentos no son instituciones preexistentes con historias políticas distintas, ni tienen una particularidad socioeconómica que los constituya en regiones, como entiendo que usted quería expresar. No obstante, creo que la unicameralidad no es contradictoria con el principio de una representación regional. Estoy pensando en una Cámara única, integrada por mitades, mitad elegida en forma proporcional, considerando la Provincia como una sola circunscripción, y la otra mitad elegida por circunscripciones, no ya uninominales, sino de baja nominación, es decir, dos, tres, cuatro miembros, teniendo en cuenta la densidad de población. Ese unicameralismo permitiría de alguna manera atenuar la tensión existente entre la totalidad y la región.

PREGUNTA: ¿En qué medida la gobernabilidad dada por un sistema mayoritario atenta contra la representación lograda con un sistema proporcional?

DR. PETRACCA: El tema de la gobernabilidad y de la necesidad de garantizar al Ejecutivo una mayoría en ambas Cámaras expresa una posición que Sartori define muy claramente; el objetivo es que las elecciones sirvan para conformar gobiernos fuertes, y no para lograr una representación especular de lo que la sociedad desea. Hay una tensión en el tema de la representación que no tiene solución. Quizás el sistema de mayoría, defendido por algunos, podría reforzarse con un sistema de doble vuelta, en el cual, por ejemplo, un Senador electo por un Departamento tuviera que confrontar en el caso de no obtener la mayoría absoluta en la primera vuelta, e ir a una segunda votación, como se da en el caso de numerosas circunscripciones uninominales en países europeos. De éste modo se evitaría que una considerable cantidad de votos-como es el caso del Departamento Rosario- se queden sin representación. En cuanto a la cuestión del bicameralismo, cuando se objeta que "es lo mismo mezclado en una sola Cámara"- quiero aclarar que no tengo una posición tomada en favor exclusivamente de una representación proporcional perfecta, que sería, al decir de Sartori, la forma más tenue de manipular la voluntad del electorado. Después nos tendríamos que hacer cargo de la discusión de la gobernabilidad, del consenso, del acuerdo, que es una virtud de la democracia que en virtud de los sistemas de mayorías no estamos acostumbrados a realizar. Sin embargo, ustedes piensen que la Cámara de Diputados de la Nación tiene una integración totalmente proporcional, aunque desvirtuada por las circunscripciones plurinominales, que son las provincias, por lo tanto, intenté articular las dos formas, las circunscripciones que garanticen una relación más directa entre elector y elegido, y mantener cierta proporcionalidad. En la Cámara de diputados de San Juan, la mitad de los diputados se eligen en forma proporcional, en la lista sábana, y la otra mitad en circunscripciones uninominales, teniendo en cuenta la

población. Digamos que son muchas las posibilidades electorales, es un juego muy interesante observar las diversas alternativas, y por lo tanto no tengo hasta el momento una posición tomada. Creo que sería una pretensión excesiva de mi parte creer que hay, a priori, una forma mejor que otra.

La reforma electoral en la Provincia de Santa Fe y sus límites en la constitución vigente. Raúl Gustavo Borello

1

Introducción

Si analizamos históricamente cualquier tipo de sociedad, aún cuando no tengan la organización propia del Estado moderno, podemos constatar que en su interior siempre existió algún tipo de sistema electoral, pues en tanto existan gobernados y gobernantes nace la necesidad de determinar quien y cómo son elegidos los que gobiernan. Obviamente, en el Estado moderno la cuestión adquiere mayor trascendencia, desde que el acto eleccionario pasó a constituir el mecanismo fundamental para la legitimación y el liderazgo gubernamental.

La propia complejidad que impone la materia, exige la necesidad de comenzar diferenciando los aspectos fundamentales de un régimen electoral, pues la confusión de estos elementos impedirán un abordaje analítico en un lugar determinado. En nuestro caso, respecto de la Provincia de Santa Fe.

Siguiendo a Nolhen ("Sistemas Electorales y Partidos Políticos" - FCA- México-1995- pag. 47), podemos decir que los sistemas electorales establecen normas para cuatro áreas: 1. Conversión de votos en escaños, 2. Distribución de las circunscripciones electorales, 3. Candidaturas y 4. Votación.

La cuestión a resolver en la primer área (denominada "Sistemas Electorales") es acerca del método de cómo se distribuirán las bancas entre los que resulten electos. Históricamente, y teniendo en cuenta la participación ó no de las minorías, los sistemas se han clasificado en mayoritarios, cuando todos los cargos se adjudican a los candidatos que obtienen mayor número de votos, minoritarios, que dan derecho a la representación de los partidos según el caudal de sus votos, y mixtos, que compatibiliza el "principio de justicia" que sugiere el "sistema proporcional" que da integración a todos los sectores votados, con el "principio de gobernabilidad", que exige que todo gobierno tenga alguna mayoría que permita una política ejecutiva. En realidad, en toda elección hay en juego dos valores: la equidad, para que los resultados reflejen la voluntad del electorado, y el pragmatismo, para que se elijan gobiernos viables.

La otra unidad de análisis necesaria es la denominada "Organización territorial", que se practica para funcionamiento del cuerpo electoral y tiene que ver con la modalidad en que se divide el territorio a los efectos del acto electoral. En este caso el sistema es uninominal, cuando el territorio se divide en tantas zonas como cargos a elegir, plurinominal, cuando en

esas zonas se seleccionará mas de un candidato, ó distritos únicos, cuando hay unidad territorial y en ese mismo territorio se designan todos los cargos.

Prescindiremos en este análisis del área denominada "procedimiento de votación", y llegamos así a la unidad denominada "Candidatura". El investigador uruguayo Rolando Franco, diferencia correctamente entre "elegir a un funcionario que va a ocupar un cargo" y "elegir un candidato que representará a un partido". Y sostiene: "..el verdadero poder no estaría en quienes votan, sino en los que con anterioridad han designado a los candidatos ("Los sistemas electorales y su impacto político", CEPAL, 1987,pag. 18) Bien, según sea la intervención de los electores en la confección de las listas partidarias, obtendremos distintas formas de candidatura a nivel de un régimen electoral, pues aquí se trata de determinar quienes tendrán la facultad de ungir a los "candidatos" que se presentan a la contienda: los partidos ó la ciudadanía. La mayor ó menor incidencia de los no afiliados en la selección, sustitución ó veto de los candidatos, nos dará una ú otra forma de candidatura.

Queda claro entonces que cualquier aproximación sobre la reforma electoral de un régimen determinado conlleva evaluar todas estas unidades analíticas. Cualquier aproximación que confunda las mismas, puede generar equívocos.

2

Configuración electoral de Santa Fe

A partir de estas herramientas conceptuales, ¿cómo caracterizamos nuestra Provincia?

La primer cuestión que creo merece destacarse es que nuestra Provincia ha incorporado sistemas electorales determinados y específicos a su texto constitucional.

Esto, la diferencia (mas que nada con referencia a la Cámara de Diputados) con la Constitución Nacional que ha sentado principios mínimos en su texto (esta modalidad se mantiene aún con la reforma de 1994).

En efecto: el art. 45 de la C.N. señala que la Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, que éstas se consideran como distritos electorales, que la elección es a simple pluralidad de sufragios y que el número de diputados que elige cada distrito debe ser proporcional a su población. Por ende, no decide sobre un sistema electoral en particular, explicando ello que la historia constitucional registre formas tan disímiles, con origen en leyes electorales : lista completa, circunscripciones uninominales (1904 , 1954) , lista incompleta (1912), representación proporcional (1957), etc.

La Constitución Provincial, por el contrario no delegó a la Legislatura la potestad de pronunciarse sobre un sistema electoral definido, pues ya señala en su texto uno determinado.

En la tipología que seguimos, y que brevemente señalamos, tanto el área de sistemas electorales, como la organización del cuerpo electoral tienen basamento constitucional, no así lo referido a las candidaturas cuyo tratamiento no tiene una explícita referencia en la carta magna local.

Con ello queremos decir, que a diferencia del derecho electoral nacional, a nivel de la Provincia, cualquier instancia de reforma electoral implica necesariamente una reforma a la constitución vigente, salvo en cuanto a las distintas formas de candidatura. La ley de lemas, modalidad que incluimos en esta última unidad de análisis, puede ser sustituida por cualquier otro procedimiento de selección de los candidatos, tal como el voto de preferencia, el sistema de tachas, ó las denominadas "internas abiertas". Pero en cuanto propiciemos una mutación en el sistema de mayorías o minorías para conformar los cuerpos colegiados, ó pretendamos modificar la organización territorial, hemos de -previamente- reformar la Constitución.

¿Y cómo es el diseño electoral previsto en nuestra Constitución?

Veamos:

Para la elección de los Diputados, el art. 32° establece: "La Cámara de Diputados se compone de 50 miembros, elegidos directamente por el pueblo, formando al efecto la Provincia un solo distrito, correspondiendo veintiocho diputados al partido que obtenga mayor número de votos y veintidós a los demás partidos, en proporción a los sufragios que hubieren logrado. Los partidos políticos incluirán en sus listas de candidatos, por lo menos uno con residencia en cada departamento."

En este caso, la Constitución vigente adoptó uno de los clásicos "sistemas combinados", que une el voto restringido (lista incompleta) con la proporcionalidad. A aquel se le ha cuestionado que priva de posibilidades a muchas opiniones, y a este que al dividir excesivamente las representaciones impide que ninguno de los partidos obtenga bancas suficientes como para ejercer la dirección política del Estado, quitando vigor al gobierno hasta hacer peligrar su normal desenvolvimiento. Es evidente que para conciliar, permitiendo a las minorías alcanzar escaños consiguiéndose una distribución de los asientos en relación con la realidad política y que no se debilite la organización del poder, se buscó un camino intermedio. El sistema no es original de Santa Fe, su origen se remonta a Italia y Francia a principios de siglo, seguido en nuestro país por Chaco, Córdoba en 1923 (manteniendo el sistema en la reforma del 87) y Santiago del Estero en su nueva Constitución.

En definitiva, y atravesando éste cuerpo con las áreas que diferenciamos: sistema combinado, en lo que respecta a "Sistemas Electorales" y distrito único, en cuanto a la "Organización del Cuerpo electoral".

En cuanto a "Candidaturas", no hay previsiones en la Constitución vigente.

Para la elección de los Senadores, el art. 36° dispone: "La Cámara de Senadores se compone de un senador por cada departamento de la Provincia, elegido directamente por el pueblo, a simple pluralidad de sufragios"

Aún cuando establece un representante por distrito, nos dificulta identificar al sistema con el de "circunscripciones uninominales", pues éste si bien dispone un candidato por distrito, lo hace a partir de una división con una ecuación población-territorio. Caso típico, el de la Constitución Italiana de 1947, para la cual "...se dividirá el número de habitantes de la República por los candidatos a elegir y se repartirán en las circunscripciones". En la Provincia, coinciden los Departamentos con los cargos a elegir, pero sin tomar en cuenta el número de habitantes.

Con la reserva hecha, sintetizo la modalidad de este Cuerpo en: sistema de mayoría (respecto al área "sistema electoral"), y distrito uninominal, respecto a la organización del cuerpo electoral. Al igual que el caso anterior, sin exigencia en cuanto a candidaturas: establecido en la ley de lemas.

Para la elección de Concejos Municipales:

El Art. 107° de la C. Provincial expresa: "Los municipios son organizados por ley sobre la base: inc. 2°) Constituido por un intendente municipal, elegido directamente por el pueblo y por un período de cuatro años y un Concejo Municipal elegido de la misma manera, con representación minoritaria y renovado bianualmente por mitades.."

La Constitución tuvo aquí menos exigencias, al no señalar un sistema electoral determinado. Pero hay un límite: debe estar asegurada la representación de las minorías. Si bien se delega a la legislatura, esta podrá escoger un sistema electoral, que garantice esa posibilidad. Por ejemplo, no puede organizar el territorio en circunscripciones uninominales, por que no lo garantiza.

La ley 2756, Orgánica de las Municipalidades contiene, en cambio disposiciones en materia electoral para los Municipios: representación proporcional (respecto a "sistemas electorales"),

y distrito único (en organización del cuerpo electoral). En candidaturas, también rige aquí la ley de lemas.

3

La discusión sobre la reforma electoral

Creo que para iniciar cualquier estudio referido a la reforma electoral, conviene tener presente algunos principios que bien señala Nolhen.

El primero de ellos, que estimo fundamental y que lo desarrolla Nolhen en un valioso trabajo cuyo sugerente título es "Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción" (Revista de Estudios Políticos-Madrid-1984) es que los sistemas electorales de las democracias occidentales no se han inventado teóricamente ni constituido artificialmente en los despachos de los científicos sociales ó políticos. No son teóricos, sino empíricos, dice el autor. Y enfatiza: "...la mayoría de ellos son el resultado de compromisos entre fuerzas políticas opuestas en cierto momento". La reciente historia electoral de la Provincia - que introdujo la ley de lemas- parece asignarle toda la razón. Y vinculado con esto, Nolhen sostiene algo elemental, que es propicio invocar: la adopción de un sistema electoral no se define tanto como la necesidad de actualizar modalidades de participación o cualquier otra respuesta a las demandas sociales, sino que determina su configuración la conveniencia de cada fuerza política. Lo que es simple de entender si se tiene en cuenta que el sistema electoral es nada menos que el camino que ha de recorrer cada partido para acceder al poder. Recuerda Nolhen que "los partidos políticos en el poder, que han conseguido la mayoría parlamentaria gracias al funcionamiento de un sistema electoral determinado, nunca van a estar interesados en su modificación" Ejemplo de esta afirmación es el sistema de distritos del Reino Unido, que favorece a los dos grandes partidos, y aún cuando es uno de los sistemas mas criticados, y a la vez mas deformados, tiene escasa posibilidad de transformarse. Sintetizando esta necesaria aproximación, concluye el autor: "...políticamente, las opciones de reforma han de gozar de la aceptación de todas las fuerzas políticas mayoritarias, pues conviene recordar que sólo las reformas que no disminuyen las oportunidades de los grandes partidos tienen esperanza de conseguir imponerse".

A partir de esta constatación empírica en casi todos los países de Europa y América, concluye Nolhen que las posibilidades de una reforma electoral son siempre reducidas.

Esta cuestión, de necesario planteo, se acentúa en la Provincia de Santa Fe, pues como dijimos los sistemas electorales no tienen base legal sino constitucional, por lo que cualquier modificación al mismo requiere la previa reforma constitucional y con ello la aplicación del art. 114º de la Constitución vigente que exige el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara y la convocatoria a elecciones de la Convención ad-hoc.

A nivel nacional, como dijimos, este paso no es necesario, pero agregamos que la reforma de 1994 haya incorporado un artículo (el 68º bis, ó el "artículo perdido") que dispone "los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por la mayoría absoluta de los miembros de la cámaras."

Otro principio fundamental apuntado por Nolhen, que estimo insoslayable en cualquier discusión que tenga en miras una posible reforma electoral es el siguiente: las elecciones no cumplen una sola función, sino varias. En su más reciente obra, ya citada ("Sistemas Electorales y Partidos Políticos" - FCA- México-1995, pag. 15) el autor dice que las elecciones en las democracias occidentales cumplen simultáneamente con -entre otras- estas funciones:

- . legitimación del sistema político y del gobierno de un partido,
- . expresar la confianza de los candidatos electos,
- . representación de opiniones e intereses en el electorado,

- . designación de los cuerpos y las personas que van a gobernar,
- . apoyo de planes de gobierno proyectados,
- . establecimiento de una oposición capaz de ejercer el control,
- . oportunidad de cambio de gobierno,

Por ello, ningún sistema electoral va a poder satisfacer íntegramente todas las funciones. El sistema proporcional, por ejemplo, es ideal para demostrar las opiniones del electorado, pues es el que más fidedignamente refleja los votos, pero también en los procesos electorales ha de surgir un gobierno para aplicar el programa legitimado y en ese sentido el sistema antes referido no conlleva la formación de esa mayoría, o sea no privilegia el desarrollo del programa que mayor adhesión tuvo.

4

Los problemas fundamentales del régimen electoral santafesino

Bajo estas premisas, vamos a destacar los problemas fundamentales del sistema electoral que define la Constitución santafesina, que son comunes y manifiestan las virtudes y defectos de cualquier régimen electoral.

Creo interesante tener en cuenta, en la dilucidación de estos problemas, algunos argumentos sostenidos en la misma Convención Reformadora del año 1962, pues me da la impresión que las críticas y defensas del sistema electoral provincial fueron ya discutidos, con un destacable nivel de responsabilidad política, en esa instancia. A partir de esta perspectiva, advierto que los problemas más debatidos sobre el régimen electoral santafesino, serían los siguientes:

a. La cuestión del bicameralismo.

Una cuestión previa que excede a la temática de los sistemas electorales y tiene que ver ya con una reforma política más amplia, es la que refiere a la vigencia del bicameralismo.

La Provincia de Santa Fe fue unicameralista desde su primer Constitución de 1819 hasta la reforma ocurrida en el año 1872. En estas últimas décadas algunas constituciones de otras provincias han definido también un sistema unicameral, como ser Santiago del Estero (1986), San Juan (1986), La Rioja (1986), Jujuy (1986), aunque, en verdad las Provincias con características más parecidas a las nuestras, como Buenos Aires y Córdoba han mantenido el bicameralismo (reformas de 1994 y 1987 respectivamente).

Según el texto constitucional la formación de dos Cámaras, al igual que el gobierno nacional, responde a que una representa la voluntad de la Provincia (Cámara de Diputados) y la Cámara de Senadores representa los departamentos. La realidad indica que esa diferencia es más formal que real desde que tanto los problemas generales del Estado Provincial como los particulares de cada región son, hoy en día, indistintamente representados por unos y otros.

Pero hay otro argumento que se utiliza para defender la persistencia de dos cuerpos cual es la doble instancia para decidir una norma legal, pues el hecho de ser controlada por otra Cámara incidiría en un tratamiento más reflexivo.

La cuestión más allá de los pro y contra que se sostengan va a incidir en las distintas alternativas y propuestas de reforma electoral, pues algunos sistemas modernos, como ser el conocido sistema mixto alemán (seguido en nuestro país por la Provincia de San Juan, y aconsejado en 1986 por el Consejo para la Consolidación de la Democracia) en el que una

parte de la Cámara se elige por circunscripciones y la otra a partir de la representación proporcional, exige un cuerpo numeroso, por lo que una sola Cámara sería mas permeable a su efectiva aplicación evitando la incorporación de mas legisladores a los cuerpos ya existentes.

En los debates de la convención reformadora de 1962, el tema no pasó desapercibido. Así, la Democracia Progresista, propició la supresión del Senado. Se diferenció para tal fin la situación provincial con la nacional, que tiene su origen en un régimen federal de gobierno por lo que el Senado representa a las autonomías provinciales, preexistentes a la Nación. Pero aún en esos casos -expresó el convencional Martínez Raymonda- está en franca crisis, pues tuvo su aceptación en la idea de moderación en la sanción de leyes, el carácter de factor de equilibrio y la garantía de las libertades públicas. Asimismo, se manifestó: "...los departamentos, que han adquirido, no podemos negarlo, alguna tradición histórica, no representan políticamente nada, es decir no tienen ninguna función en el Estado santafesino, son meras divisiones administrativas, que incluso se han modificado a lo largo de nuestra historia provincial" (Convencional Martínez Raymonda, pag. 1097).

Los bloques mayoritarios (U.C.R. y U.C.R.I.), defendiendo la propuesta bicameralista, argumentaron que la existencia de los departamentos, no respondían a una simple división administrativa y que ya estaban integrados a la marcha histórica de la Provincia, y que con el tiempo adquirieron personalidad y fisonomía propia (Convencional Malaponte, pag. 1098) Se argumentó también, sobre los contrapesos y la necesidad que una Cámara controle los actos de la otra (Convencional Pérez Martín, pag. 1099)

b. La Cuestión de la asignación de las bancas en la Cámara de Diputados:

Dijimos al principio que los sistemas electorales en su expresión técnica refieren a la manera en como se distribuyen los escaños en un cuerpo, en cómo se traduce la voluntad del electorado al momento de atribuir las bancas. Bien, la cuestión en nuestra Provincia, también lo vimos, fue resuelta a partir de la combinación de dos modalidades: la tendencia mayoritaria (mediante el mecanismo de lista incompleta) y la proporcional. Se aparta así nuestra Constitución del sistema vigente para la conformación de la Cámara de Diputados de la Nación que utiliza en sistema D'hont (aunque no es representación proporcional pura, pues fija un mínimo de diputados por Provincia, prescindiendo de la variable territorial, y además la ley 22.847 estableció los llamados diputados supernumerarios).

Este modelo combinado (ó mixto) tiene su origen en una ley italiana de 1923 que otorgan 2/3 de las bancas al partido que alcanzara la mayoría siempre que contara al menos con el 25% de los votos emitidos.(Revidatti, G: "Sistemas Electorales", en E. J. Omeba, Pag. 877) El modelo fue seguido por la Provincia de Córdoba en 1923, y ratificado en su última reforma de 1987 (art. 78º)

La cuestión ha sido reiteradas veces discutida, pues - se sostiene- el sistema vigente no representa fielmente la voluntad del electorado al "forzar" una mayoría que no siempre lo es. Ello es una verdad irrefutable. Tomemos dos ejemplos, las elecciones de 1983, y las de 1991. En el primer caso, ocurrido en la reinstalación de la democracia, el Partido Justicialista (P.J.) obtuvo 575.271 votos, la Unión Cívica Radical 565.883, y el Partido Demócrata Progresista 133.935. El sistema de repartos establecido en el art. 32º, determinó las 28 bancas para el P.J., y el resto repartido proporcionalmente entre la U.C.R. y el P.D.P.: 18 para los primeros y 4 para los segundos. Si a la misma cantidad de votos aplicáramos el sistema D'hont, la distribución se vería modificada: 23 bancas para el P.J., 22 bancas para la U.C.R. y 5 bancas para el P.D.P.

En el año 1991 el P.J. obtuvo 625.558, la U.C.R. 549.062, H.T.E. 143.272, y P.D.P. 66.212. Con el sistema vigente, el P.J. obtuvo 28 bancas, repartiéndose las 22 restantes entre las primeras minorías: 16 U.C.R., 4 H.T.E. y 2 P.D.P. Si aplicáramos el sistema D'hont, la asignación de escaños sería: 23 para el P.J., 20 para la U.C.R., 5 para H.T.E. y 2 para P.D.P.

Vale decir que el sistema no traduce en escaños la opinión política de los electores, y las bancas no terminan distribuidas a partir de ese mosaico de voluntades políticas.

Pero hemos dicho ya, siguiendo a Nolhen, que no es ese el único fin de un proceso electoral. Sobre éste argumento se recuestan quienes propugnan mantener el sistema actual, aduciendo la necesaria formación de una mayoría para gobernar. No hay posibilidad de un gobierno eficiente -se argumenta- sin una mayoría legislativa que gobierne en colaboración del Poder Ejecutivo. Si bien toda elección debe inspirarse en un principio de justicia, se aduce, otro principio ha de tenerse en cuenta la formación de los gobiernos elegidos, cual el pragmatismo.

Como se adelantara, la cuestión fue debatida ampliamente en las sesiones de la convención reformadora de 1962. El Bloque Demócrata Progresista -mediante el Convencional Martínez Raymonda- oponiéndose al sistema propuesto por los bloques mayoritarios (el vigente) sostuvo que el sistema de lista incompleta (incorporado a la vida del país con la ley Sáenz Peña) si bien fue un progreso al terminar con la lista plural, no respondía a esa altura (1962) a la realidad política, pues había tenido en miras la formación de un sistema bipartidista, mas posteriormente se formó un pluripartidismo.

Para sostener la representación proporcional se argumentó: "Mediante las elecciones se hace realidad el principio de la representación, todo lo que conduzca a deformar, a falsificar, a distorsionar la autentica y real representación, importa negar el principio en sus bases fundamentales" (Diario de Sesiones de la Convención reformadora de 1962 - Nro. 10-13.4.1962 pag. 1076) "Todo aquel que en función de una ley electoral que deforma la voluntad popular, que deforma la expresión del pueblo, invoca mayorías que no son tales, está en el fondo distorsionando el proceso democrático y quebrando el principio representativo" (pag. 1077). Frente a la cuestión que la representación proporcional impide una mayoría eficaz, se sostuvo " nosotros entendemos que en los que respecta al ejercicio del cargo ejecutivo, debe, por fuerza inexorable de las circunstancias, otorgársele a la mayor de las minorías, pero está la otra tarea, la auténticamente representativa, que es la legislativa, representativa de la voluntad popular y nadie puede llamarse tal sino desarrolla su tarea en función de lo que real y auténticamente representa" (pag. 1077)

El bloque Demócrata Cristiano, pronunciándose por la representación proporcional pronunció una interesante síntesis: "quienes sostienen la lista incompleta, aducen la necesidad de la eficacia del gobierno central, del Poder Ejecutivo. Quienes sostiene la representación proporcional, la justicia en la representación. Evidentemente cada uno de estos conceptos no puede ir separado del otro, por que si nosotros hacemos hincapié exclusivamente en la eficacia del gobierno podemos caer en el autoritarismo, en tanto si hablamos pura y exclusivamente de la justicia en la representación, podemos llegar a una democracia infecunda y estática. Ambos conceptos son parte integrante de la democracia política. Es una cuestión de acento, y de estudiar este acento atendiendo a nuestras instituciones y nuestra realidad" (Convencional Reñé, pag. 1079)

El bloque de la U.C.R.I., en defensa del régimen electoral propuesto (el finalmente sancionado), sostuvo: "...tiene en cuenta los antecedentes históricos que en materia electoral han regido en nuestro país (siendo consecuente con la ley Sáenz Peña) y en segundo lugar abre la posibilidad que se incorporen en los cuerpos legislativos un mayor número de voluntades en los distintos partidos políticos. La ley Sáenz Peña creó un sistema de mayorías y le dio a las distintas agrupaciones políticas la posibilidad de respaldar al Poder Ejecutivo, y de esa manera poner en marcha, en vez de obstruir, el plan político que esa agrupación política trata de consumir. Pero el sistema propuesto implica un avance sobre la Ley Sáenz Peña, al permitir que un mayor número de voluntades se incorpore a las tareas legislativas" (Convencional Rojo, pag. 1089) También se sostuvo: " Los partidos políticos salen con planes de gobierno, con una tarea determinada y un plan de acción que el pueblo vota para que sea expresado en la función de gobierno. Y esa expresión, esa adhesión a ese plan programático es la que nos está determinando a respetar el deseo que consuma la función de gobierno. Además, la proporcionalidad absoluta, que es el sistema por cierto mas justo, el sistema que nadie discute por que en ella está representada todos los sectores , es muy justo, pero muy

ideal también, pues no responde a un sistema eficaz por que al no darle respaldo legislativo a la mayoría, a quien va a ejercer el gobierno, quita toda posibilidad de realización. Facilita también la formación de una gran cantidad de minorías que llegadas a los cuerpos legislativos o colegios electorales efectúan toda clase de combinaciones a espaldas del sentir popular, que les dio un mandato imperativo para llevar adelante los programas de gobierno y no para hacer transacciones electorales. Y finalmente trae como consecuencia la atomización del campo político, pues nos brinda la paradoja que una cantidad extraordinaria de partidos políticos que tiene las mismas finalidades de sus programas de gobierno se dividan por intereses de grupos" (Convencional Rojo, pag. 1089)

Se agregó, en defensa del propuesto sistema mixto, que "en sistema propuesto, el partido gobernante no tendrá los dos tercios necesarios para la sanción de numerosas iniciativas, presentándose la posibilidad que alguna minoría tenga que aportar en ciertos asuntos esa mayoría" (Convencional Ulla-pag. 1091)

La cuestión actual del debate no difiere de los antecedentes mencionados, y prueba de ello es que en el Derecho Constitucional de las Provincias, no prevaleció un criterio único, siguiendo algunas provincias como Jujuy ó Tierra del Fuego la adopción del mismo, y pronunciándose otras como Córdoba ó Santiago del Estero, por sistemas combinados similares al nuestro.

A nuestro entender, es preciso tener en cuenta que la discusión no debe perder de vista que- como expresa Nolhen- el acto electoral tiene diversas funciones.

En igual sentido, Badeni manifiesta: "La importancia atribuida a la representatividad, como factor determinante de la legitimidad de los gobernantes en el marco de un sistema democrático, impone efectuar una valoración de los sistemas electorales sobre la base de ese factor" (Badeni, Gregorio: "Análisis Crítico de la representación proporcional", En "La Ley", T. 1987, pag. 1023.) "Este sistema, continúa el autor, que tuvo su origen a principios del siglo XIX alcanzó un elevado grado de difusión en el siglo actual. Sin embargo, luego de la segunda guerra mundial, la firme tendencia para implantar la representación proporcional se ha detenido. Así por ejemplo, las reformas constitucionales de Italia y Francia no les dieron cabida".

Pero hay otro elemento que puede tenerse en cuenta a la hora de criticar ó defender la proporcionalidad ó el sistema de mayorías. En su obra: "Sistemas electorales, sus problemas y opciones para la democracia chilena" (-Capel-1986- pag. 14), Mario Fernández expresa: "El rol que tendrá el parlamento en el sistema político es clave para determinar el sistema electoral por el cual se eligen sus miembros", y se pregunta el autor "¿ Qué importancia tendrá una discusión a fondo sobre el sistema electoral del parlamento si la estructuración de la forma de gobierno fuera marcadamente presidencialista? Nos parece que la introducción de este elemento de conocimiento es aplicable a la discusión informada en este punto. En efecto, no es lo mismo pensar acerca del sistema electoral para formar el Parlamento en Alemania, que como es sabido, funciona con un sistema parlamentario propiamente tal, o sea con una gran preeminencia del parlamento frente al gabinete, que proyectarlo a las formas de gobierno presidencialista dotadas de un ejecutivo fuerte. Por lo que la forma de elección del parlamento está ligada al tipo de democracia, y a la estructura de la forma de gobierno, pues en uno u otro caso el rol de ese cuerpo colegiado será distinto.

En definitiva, el sistema electoral es un compromiso entre las fuerzas políticas que no puede ser independiente del modelo de democracia, gobierno y organización del poder que abarque el mismo compromiso.

c. La cuestión de la lista sábana:

Suele utilizarse esta expresión peyorativa para designar las listas de candidatos que aparecen en las boletas en cada contienda electoral. En Santa Fe, en aquellas que instrumentan el voto para la Cámara de Diputados y para los Concejos Municipales numerosos, como el de Rosario.

A ser ambos territorios tomados como distritos únicos, cada habitante tiene frente así la misma lista. El problema, obviamente, no es particular de nuestra Provincia, sino es común en todos los lugares que se organizan como distritos únicos ó distrito plurinominales con muchos candidatos por distrito (caso elección de Diputados de la Nación)

La cuestión ha determinado uno de los graves problemas de las democracias modernas, al que Nolhen llama "la falta de representatividad de la representación". Para la superación de estas fallas, expresa el autor (op. cit. pag. 323) se discute un amplio abanico de propuestas de reforma, entre formas de listas no bloqueadas (votos de preferencia) y la personalización de la representación proporcional (distritos uninominales).

Es cierto que el sistema mas opuesto a la denominada "lista sábana" es el de distritos uninominales, pues el distrito plurinomial importa siempre la elección de un conjunto de candidatos, votándose en cada uno una lista de representantes. Este último sistema -que por otro lado garantiza la aplicación de variados mecanismos destinados a asegurar la representatividad de las minorías (ej: D'hont)- implica pues imponer un conjunto de candidatos que el elector desconoce siendo la consecuencia central de esta falencia -sobre todo en distritos populosos y extensos- que el ciudadano común no se siente representado. El distrito uninominal promueve, por el contrario sufragar por un solo candidato. Para tal fin el territorio se divide en tantos distritos como cargos a elegir - como decía Joaquín V. Gonzáles: "Tengo un voto y se lo doy a una sola persona" - obteniéndose así como consecuencia inmediata, la personalización de la elección y produciéndose -se sostiene- una permanente intermediación entre elegido y electores. Otras ventajas que se aducen es que obliga a los partidos políticos a una selección estricta de los candidatos, terminando ello con la funesta práctica de incluir en las listas, detrás de los primeros lugares, donde van las figuras mas prestigiosas, a candidatos que jamás tendrían aprobación en sus lugares de origen. Pero a pesar de estas ventajas -indiscutibles-, el sistema, como las dos caras del dios Jano, adolece de insalvables defectos que no estimulan su adopción, pues sus obvias deficiencias lo hacen decididamente poco aconsejable. El mas evidente es la deformación de los resultados del comicio, que al ser un candidato por distrito, puede dejar a la primera minoría sin representación. Una buena prueba de ello lo ofrece la elección para Diputados ocurrida en Capital Federal en 1954, por el mecanismo de circunscripciones uninominales (que en nuestro país tuvo efímera vigencia en 1902 y en 1954), Realizado el escrutinio, el Partido Justicialista obtuvo 859.598 votos, y la U.C.R. 656.133. Mas como el primer partido triunfó en todos los distritos, se adjudicó todas las bancas.

Aún con estos -y otros- defectos, cabe considerar que el sistema es tradicional (y nada parece alterarlo) en Gran Bretaña y Estados Unidos.

Para atenuar sus perversas consecuencias, pero manteniendo la innegable virtud de poner coto a la extensa lista sábana, suele proponerse distritos binominales ó trinominales, a efectos de dar participación a las minorías, tal como se estableció en la Constitución reformada en 1994 para la elección de Senadores. Pero ello implica tener en cuenta que: a medida que aumentemos el número de representantes por distrito se aumentará la composición de los cuerpos por lo que debemos preguntarnos cual es el límite de integrantes de una Cámara y si la sociedad está dispuesta a aprobar la inflación de los mismos. Pero, además, mientras mas candidatos fijemos por distrito, se empieza a perder la esencia del voto uninominal pues comienza a despersonalizarse la elección. En definitiva, a menos candidatos, mas personalización del voto y más intermediación con el elegido, pero mas posibilidad de distorsión a la hora de asignar los escaños; a mas candidatos (lista sábana) mas despersonalización y falta de intermediación entre elector-elegido, pero mas posibilidades de fiel reflejo de la voluntad política del cuerpo electoral en el reparto de bancas.

No se ha encontrado manera de solucionar la cuestión de la proporcionalidad del voto manteniendo la personalización de la elección. Así, una elección que pretenda reflejar fielmente la voluntad de los electores, debe incorporar el sistema de representación proporcional puro. Y si se pretende personalizar el sufragio ha de optarse por el sistema de distrito uninominal. Cualquier variante de los sistemas en su concepción pura afecta los

principios que lo inspiran, por lo que en definitiva de lo que se trata es de privilegiar mas un principio que otro.

Uno de los modelos que mas se proponen para sortear las dificultades de la circunscripción uninominal es el "sistema mixto alemán" seguido en nuestro país por la Provincia de San Juan (art. 131) que establece un sistema unicameral compuesto por un representante por cada departamento por simple pluralidad de sufragios. Además se integra por un diputado cada 20.000 habitantes elegido por el sistema de representación proporcional, tomando la Provincia como distrito único. Es decir combina representación proporcional con circunscripción uninominal. Disposición similar contiene la Constitución de Río Negro (art. 122) y fue sugerido por el Consejo Para la Consolidación de la Democracia, creado por el ex presidente Alfonsín.

El mismo combina el sistema de circunscripciones uninominales con la representación proporcional. El parlamento alemán, formado por 662 diputados se elige, la mitad por circunscripciones uninominales y la otra mitad por listas plurinominales de partidos en cada estado (como en Argentina). Cada votante, entonces, tiene dos votos .La idea es que el votante podía votar por una persona de su confianza, sin estar obligada a votar por su partido. Pero para atenuar las deformaciones propias de las circunscripciones uninominales, el resto del parlamento se distribuye en forma proporcional. No obstante ello, conviene tener en cuenta que el objetivo no ha sido cumplido. Según Molinelli (en: "El sistema mixto alemán no es un buen sistema" , "La Ley ", T. 1990-E- pag. 1160), estudios empíricos realizados hacia principios de la década del 80 demuestran que la relación entre diputado y electorado era prácticamente inexistente, y por otro lado, que los votantes no saben si un diputado ha sido elegido por el primer ó segundo voto.

d. La cuestión de la representación territorial de la Cámara de Senadores

La actual disposición constitucional sobre el particular toma en cuenta los departamentos, asignando un senador por cada uno, sin incorporar ningún elemento vinculado a la población de los mismos. El precepto existe desde la reforma constitucional de 1890, y fue mantenida por la Constitución de 1900, y la de 1949.

Suele proponerse que la Cámara se integre teniendo en cuenta, por un lado la representación territorial (sistema vigente), es decir por departamento, y por el otro el número de habitantes de cada uno de ellos.

La Constitución santafesina de 1921 (de efímera vida), incorporaba, de algún modo este aspecto, al disponer que se elegía un senador por departamento a simple pluralidad de sufragios, siendo excepción La Capital, que elegía dos y Rosario, a tres.

Un ejemplo de éste tipo de integración, es la Constitución Italiana (art. 57º): "El Senado de la República es elegido sobre base regional. A cada región le es atribuido un senados cada 200.000 hab. ó por fracción superior a 100.000. Ninguna región puede tener un número de senadores inferior a seis."

Con mas detalle, regula el sistema la Constitución de Córdoba de 1987, que en su art. 83 establece: "Los senadores son elegidos directamente y a pluralidad de sufragios por el pueblo de los departamentos en que se divide la Provincia. Los departamentos cuya población no exceda los 60.000 habitantes eligen un senador. Los que tengan entre 60.000 y 100.000 eligen dos, que corresponden a la mayoría. Los que tengan entre 100.000 y 300.000 eligen seis que corresponderán tres a la mayoría, dos al partido que le sigue en orden y uno al que resulte tercero, y los que tengan mas de trescientos mil, eligen ocho senadores, de los que corresponden cuatro a la mayoría, tres al partido que le sigue en orden y uno al que resulte tercero en la elección."

En los debates de la convención constituyente de 1962, la cuestión fue llevada a la asamblea por varios convencionales. Entre ellos, por el convencional de la Torre (pag. 1097) quien

sostuvo que el sistema de un representante por departamento, violenta el principio de representación, cuando por ejemplo da la misma representación al Dto. La Capital y a San Javier. El convencional Viale, a su vez, expresó: "...las necesidades de las distintas zonas deben estar contrabalanceadas con el factor número de habitantes ó densidad de la población" (pag. 1100).

En realidad la determinación de las circunscripciones en perjuicio de los grandes centros urbanos, es uno de los temas mas problemáticos que inciden en el debate por la reforma electoral en América Latina. Se suele invocar el ejemplo de Brasil, donde en 1986, se necesitaron para obtener un mandato 4.600 electores en un distrito, y en otro 499.800. (Nolhen, D. "Sistemas electorales y Partidos políticos", pag. 323)

Aún cuando el sistema electoral justifica la representación territorial, creemos que si la prescindencia del elemento poblacional produce exagerados contrastes, merece su corrección en pos de contrarrestar los mismos. El caso de la Provincia de Santa Fe merece -al menos- un detenido análisis del problema, desde que verificando la población del Departamento Rosario, por ejemplo, es similar a Belgrano, Caseros, Castellanos, Constitución, Garay, Gral. Obligado, Iriondo, Las Colonias, 9 de Julio, San Cristóbal, San Javier, San Jerónimo, San Justo, San Lorenzo, San Martín y Vera juntos, designando en cada acto electoral un representante el Dto. Rosario, frente a 17 legisladores los mencionados departamentos. La constitución santafesina de 1921 ó la cordobesa de 1987 -la primera moderadamente- pueden ser utilizadas como instrumentos comparativos, para el diseño del Senado.

e. La cuestión de la selección de los candidatos

Se pone en discusión en ésta área quienes tendrán el poder de elegir a los candidatos: los partidos políticos (quien con anterioridad a la elección confeccionan las listas de candidatos que someterán a la ciudadanía) ó la decisión quedará en manos de los votantes. En definitiva, cuál será la influencia del electorado en la selección de los candidatos.

Tradicionalmente la forma de candidatura mas convencional es la denominada "lista cerrada y bloqueada", en la cual la lista establece los nombres de los candidatos y su orden jerárquico y no puede ser alterada por los votantes que sufragan por la lista como un todo.

El sistema, defendido generalmente por quienes creen en la necesidad de la preeminencia de los Partidos, ha merecido críticas diversas. Por ejemplo, Badeni ha afirmado: "Los partidos políticos no solamente monopolizan la selección de candidatos. Además se impone la tiranía del partido a obligar al votante a pronunciarse por la lista de una agrupación y conforme el orden ya establecido. El elector no puede modificar el orden de las listas ni incorporar, a la de su preferencia, alguno ó algunos de los candidatos propuestos por los restantes partidos políticos. Son consecuencias de los sistemas de "listas cerradas", y si bien la corrección de estos defectos importa la aplicación de técnicas relativamente complejas, tales dificultades deben ser superadas con el propósito de perfeccionar el sistema electoral "(Badeni, Gregorio: op. cit. pag. 1028)

Las distintas alternativas tendientes a permitir una incidencia del elector en la lista confeccionada por el partido, han sido variadas. Citemos por ejemplo, la "lista cerrada y no bloqueada", que permite al elector agregar nuevos nombres; el sistema de "voto de preferencia", vigente en Italia hasta el año 1993 que otorga al elector tres votos y los cargos serán entonces para aquellos candidatos que mas votos de preferencia tengan.; el sistema de "tachas" que permite al elector manifestar su rechazo a uno ó varios candidatos. La Provincia de Tierra del Fuego ha previsto en su Constitución algunos mecanismos en tal sentido. Así el art. 201, inc. 5º prevé: "En las elecciones para cuerpos colegiados el elector podrá tachar candidatos en las listas que utilice para sufragar. La ley establecerá el modo en que, además, se podrá incluir en las boletas que se utilicen para votar, a candidatos que figuren en otras listas oficiales."

Suele incluirse como mecanismos que flexibilizan las listas rígidas ó el monopolio de los partidos a la hora de elegir a los candidatos, a las denominadas "internas abiertas", que poco tienen que ver con las elecciones primarias norteamericanas, y que suelen ser utilizadas por algunos partidos en elecciones particulares, como el caso del Partido Justicialista de Capital Federal para seleccionar a su candidato a intendente, en este mes en curso, y la "ley de lemas", que por primera vez se aplicó -transitoriamente en San Luis, y luego, como una mancha de aceite se extendió a innumerables Provincias: Santiago del Estero, La Rioja, Chubut, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, santa Cruz y Tierra del Fuego.

Esta última variante fue seguida por nuestra Provincia con la sanción de la ley 10.524, introducida en el año 1991.

Hace ya 5 años que la modalidad se viene utilizando en las elecciones para Gobernador, miembros de la Legislatura, y a nivel municipal, por lo que la sociedad ya ha de tener una opinión formada sobre sus defectos y beneficios. Por nuestra parte podemos esbozar algunas reflexiones:

- Aún cuando pueda argumentarse la ineficacia ó inviabilidad de esa manera de seleccionar a los candidatos (cada sublema presenta los suyos), creemos que la variante implicó una ruptura con la modalidad anterior, en la que los partidos tenían el monopolio para determinar su candidato, sin intervención del electorado independiente. Y como toda ruptura, es posible un no retorno a ese mecanismo, y la posibilidad que -aún cuando se reemplace la ley de lemas-, se adopte otro posible instrumento que amplíe el abanico de opciones para los votantes, y por ende la libertad electoral.

Cabe recordar que hasta el año 1991, los candidatos eran elegidos por elecciones internas, sin obligatoriedad en el voto de los afiliados, por lo que la incidencia de las autoridades partidarias era significativa. Además los estatutos internos de cada partido no registraban normas que aseguren la representatividad necesaria. Cito como ejemplo la Carta Orgánica del Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe, que en su art. 52º establece: "Para candidatos a cargo de gobernador Vicegobernador de la Provincia, la elección se efectuará por lista completa, resultando triunfadora la lista que obtenga la simple mayoría de votos". Y en su art. establece: 54º: "Para le elección de cargos de Diputado nacional, diputados Provinciales, la elección se efectuará por lista completa. La lista que obtenga mayoría simple de votos, se adjudicará el 75% de cargos a elegir y la minoría el 25% restante, siempre que haya superado el 25% de los votos. Para distribuir entre mayoría y minoría se seguirá el siguiente orden: desde el encabezamiento hasta el final tres para la mayoría y uno para la minoría".

- El mecanismo, aún cuando tiene en miras la incidencia del electorado en cuanto a la selección de los candidatos, mantiene sin embargo las demás características de las "listas cerradas y bloqueadas", con la diferencia que ahora el problema se presenta a nivel de cada sublema, pues el orden y los candidatos preestablecidos por estos no posibilitan modificación ó alteración alguna.

- El sistema de acumulación de votos que la ley prevé puede determinar -se sostuvo, como crítica al momento de su sanción- que un candidato obtenga individualmente mas votos que el que finalmente resulta electo. La previsión se cumplió las dos veces en que se eligió Gobernador. En efecto, en la contienda electoral del año 1991 se impuso el P.J. con 694.542, obteniendo la U.C.R un total de 601.304. Pero el sublema mas votado del P.J. (y por ende el que acumuló el resto de los sufragios) obtuvo 488.105, mientras que el mas votado de la U.C.R., consiguió 601.175. El hecho se repitió cuatro años después. En la elección de 1995, el P.J. obtuvo 771.750 votos, y la Alianza Santafesina 720.058. El sublema mas votado del lema mas votado: 327.706, y en la primera minoría, el sublema mas votado, obtuvo 464.270.

La cuestión, sin embargo, merece un análisis mas detenido que puede relativizar la alegada perversidad. Para tal fin se sostiene que al ser un "doble voto simultáneo", hay por encima de la preferencia por uno u otro candidato, una adhesión al partido. Este argumento conlleva la pregunta: ¿ se puede transpolar el resultado de cada candidato con el mecanismo de la ley de

lemas, a una hipotética contienda bajo el régimen anterior? Ello, obviamente, merece un estudio empírico particular, indagando acerca de la adhesión a cada partido por encima de los candidatos de cada sublema, pero creemos que es un elemento más de análisis, sin perjuicio de los defectos y virtudes que conlleva el mecanismo.

- Una de las críticas que se formularon hacia la ley de lemas es que mediante el mecanismo de acumulación de votos de sublemas a favor de los lemas respectivos, el votante puede terminar apoyando precisamente al candidato que menos quería ver triunfar. En la legislación provincial esta insalvable deficiencia del sistema se agrava con la exagerada posibilidad de alianzas que prevé su art. 15º, pues el voto no ya será aprovechado por otro candidato del partido que en definitiva se apoya, sino por candidatos de otras fuerzas que ni histórica ni ideológicamente pueden tener vinculación con el partido que se vota.

- En cuanto a sus posibilidades de derogación cabe tener en cuenta que en nuestra Provincia, la supresión, sustitución, ó modificación de esa forma de candidatura no requiere el procedimiento establecido, para el resto de las áreas electorales insertos en el texto constitucional. No es necesario -por ende- reunir el 2/3 de los votos en las Cámaras. Basta con una ley, para lo cual es aplicable el art. 42º, que establece que las decisiones de las Cámaras son válidas si está presente la mitad más uno de sus miembros y son adoptadas por la mayoría de los presentes.

Finalmente, en lo que respecta a la adopción de mecanismos alternativos que sustituyan a la ley 10.524, sin retomar el sistema anterior que privilegia el monopolio de los partidos, puede tenerse en cuenta que:

- El sistema de elecciones internas (ó primarias) abiertas, ha de contener ciertos elementos necesarios que permitan su viabilidad y no se vea deformado por posibles prácticas desleales, como ser: que la elección se realice el mismo día para todos los partidos, quedando constancia del voto de cada ciudadano en su documento, que el voto sea obligatorio. La inexistencia de esos mínimos elementos, no implica la aplicación de otras modalidades menos exigentes. Pero, no tienen entidad alguna para sustituir a la ley de lemas, quedando reducidos a mecanismos internos de cada partido. Debe advertirse asimismo que si para su corrección, la modalidad debe contener elementos que la asimilan a una elección general -como los señalados- puede conllevar, en definitiva a una duplicidad de elecciones.

- El sistema de tachas, anunciado por el Presidente de la Nación en su mensaje presidencial del 1.5.93, (Diario "La Nación" 2.5.93) debe ser analizado profundamente y su viabilidad será posible en cuanto asegure mecanismos que impidan su desvirtuación. Sobre el particular, es bueno indagar las causas que motivaron su supresión en la legislación argentina (la ley Sáenz Peña permitía el mecanismo de tachas). Uno de los fundamentos que indicaron su derogación fue que permitió maniobras de tipo político electoral, de tachas organizadas, que pueden hacerse para frustrar la posibilidad auténtica de la expresión de la voluntad popular. Basta con recordar la costumbre vigente en la Provincia de Buenos Aires, donde los caudillos conservadores supieron sacar provecho al sistema induciendo a sus seguidores a tachar a los rivales, para que sus candidatos tuvieran más chances. Idéntica advertencia le cabe al sistema de "voto de preferencia" (comentado supra). El mismo fue abolido de la legislación italiana, pues se prestó a abusos al resultar fácil alterar los números escritos en las boletas de votación, por lo que su adopción debe prever mecanismos que impidan su desnaturalización.

Lo cierto es que independientemente del mecanismo que se adopte, la necesidad de superar la lista cerrada y bloqueada es un debate que se ha impuesto: Así, Nolhen, nos dice: "En muchos países donde se utiliza la lista cerrada y bloqueada existe una discusión casi permanente sobre la forma de lista y su reforma. En España y América Latina se aboga por la lista no bloqueada en función de mejorar las relaciones entre elector y elegidos, el grado de conocimiento de su representante por parte del votante y la responsabilidad del representante frente a sus electores. Sin embargo, la lista no bloqueada, en los pocos países donde funciona a nivel nacional, recibe críticas igualmente numerosas y muy severas (cuando se la vincula como

factor causante, por ejemplo en Uruguay del fraccionamiento interno de los partidos, en Brasil del alto número de votos en blanco ó anulados debido a la complejidad del voto nominal, y finalmente con la corrupción política en Italia, Japón y Perú), (Nolhen, Dieter: op. cit. Pag. 62)

5

Conclusiones

- A diferencia de la organización política nacional, que su Carta Magna no define un sistema electoral particularizado (criterio que prudentemente mantuvieron los constituyentes de 1994), en nuestra Provincia, no hay posibilidad de reemplazar el sistema electoral vigente sin la concomitante modificación de su texto constitucional. Salvo en cuantos a las "formas de candidatura".

- La pregunta entonces ha de partir si la reforma a la Constitución Provincial obtiene el consenso social necesario, ó si su sistematización electoral exige una transformación tal que amerite poner en movimiento el mecanismo previsto en el art. 114° de la Constitución vigente. Ello, sin perjuicio que existan otras causales que impongan socialmente la modernización ó ajuste técnico del texto aprobado en 1962.

- Para lo cual, y en base a los temas que hemos repasado, se puede tener en cuenta:

. que ningún sistema electoral es perfecto, y los defectos del sistema electoral santafesino no son de mayor envergadura que los existentes en otros ámbitos, y en particular en otras provincias.

. como reiteradas veces lo recordamos en esta exposición -en el sentido que los sistemas electorales no cumplen con una sino con varias funciones- ha de tenerse presente que las reformas para perfeccionar una función, conllevan necesariamente menoscabar el sentido de otra. Así por ejemplo, si se intenta conformar un espectro ecuánime de las opiniones políticas en la Cámara, suprimiendo ó alterando el vigente sistema de mayoría, se privilegiará ese aspecto de justicia en la distribución de bancas, pero afectando la finalidad de formar una mayoría con posibilidades de aplicar programas viables. Se trata en definitiva de debatir las finalidades que prevalecerán, reiterando que el sistema electoral es un compromiso entre las fuerzas políticas que no puede ser independiente del modelo de democracia, de gobierno y organización del poder que abarque el mismo compromiso.

. la combinación de sistemas y modalidades que integren esas distintas funciones deben evaluarse en forma detenida y sin descartar elemento alguno. Por ejemplo, esa combinación siempre tiene mas posibilidades de desarrollo en ámbitos muy poblados que justifiquen órganos representativos mas o menos numerosos, siendo casos paradigmáticos de modelos viables, el "sistema mixto alemán" y el "sistema japonés de voto único no transferible". Pero la Provincia de Santa Fe, con una población similar en todo caso a Munich ó Kobe, puede considerar muy relativamente la ejemplaridad de esos modelos. Estos elementos de análisis, no siempre presentes a la hora de proponer alternativas, reducen siempre el amplio abanico de fórmulas aplicables.

. por otro lado, aún cuando los sistemas comparados ofrecen alternativas múltiples de posibilidades de transformación, es aconsejable empezar por las experiencias de la Argentina cuya gran variedad de modelos tiene su origen en que la Constitución no definió un sistema electoral particular y al hecho que las provincias no han seguido un único criterio. Pues si en la implementación de los sistemas electorales inciden factores extra institucionales cuales son el grado de desarrollo, el nivel de compromiso político, la homogeneidad de los grupos sociales, entre otros, esas experiencias pueden tener mas validez que la de otros países.

. por último, y en caso que se proceda a la reforma de la Constitución Provincial debe discutirse si es necesario que los sistemas electorales adoptados se inserten en el texto que se apruebe, ó como establece la Constitución Nacional y la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, que incorporan principios rectores sin pronunciarse por una fórmula particular. Ha de tenerse en cuenta por un lado que si los sistemas electorales dependerán de una ley, pueden estar sometidos excesivamente a los avatares de la vida política. Pero no hay que desconocer la tendencia del derecho constitucional moderno que reserva el establecimiento de sistemas electorales a la ley ordinaria y no a la constitucional, precisamente para evitar que ésta quede a la zaga del dinamismo político con su consecuente deterioro y desprestigio. La movilidad de la vida política transforma permanentemente los sistemas electorales, que siempre son superados por los nuevos requerimientos sociales en materia de representación política.

Rosario, Abril de 1996.-

CONSULTAS Y DEBATE

PREGUNTA: ¿Cómo evalúa la incorporación de la ley de cupo en la legislación provincial?

DR. BORELLO: “Lo he pensado mucho. Cuando fue sancionada la ley de voto femenino a nivel nacional, que después tuvo su correlato en nuestra provincia, pensé que la mujer tiene menos oportunidades que el hombre, por razones que no viene al caso comentar. Por ende, en principio no me pareció mal forzar la ley para hacer eso, pero la otra parte de mi pensó lo siguiente: la Argentina es el único país en el mundo que estableció el cupo femenino, no hay ejemplos en el mundo de haberse realizado lo que aquí aconteció. La cuestión es pensar si somos adelantados o si este “cupo” debilita o fortalece a la mujer. Porque de alguna manera es verdad que a veces son necesarios estos mecanismos. Si yo hubiese sido legislador, hubiese votado a favor porque relaciono a la mujer a la defensa de los derechos humanos, a la libertad.

Es una apreciación personal, por cierto.

“DE ESO NO SE HABLA”

Representación y ley de lemas: un análisis político

Lic. CRISTINA DIAZ

Quizás podríamos decir “otro” análisis político. No quiero desconocer una “deformación profesional” que me orienta al análisis de situaciones. De ahí que privilegie un enfoque que en la contextualización y recorte del problema - el caso de la ley de lemas - se aleja de otros análisis políticos. Más concretamente de aquellos que todavía al calor de la contienda electoral en días apenas sucesivos al tres de septiembre de 1995, pusieron en nuestra consideración políticos profesionales, académicos y periodistas.

Algunos, pensados desde la derrota, se centraron en ciertas lecturas de la teoría de la representación, presuponiendo nexos fijos entre legitimación y números de votos obtenidos, articulaciones inmediatas, lineales y mecánicas entre representación y legitimación, y yendo más lejos aún, estableciendo una y sólo una relación posible entre ética y política.

Paradójicamente, también desde el ángulo de la victoria el instrumento legal se vio sospechado, anunciándose una eventual y próxima derogación, que al correr de los días fue relativizándose. Pero ninguno de estos análisis se detuvo críticamente en la versión teórica de representación involucrada, en la complejidad del cruce de dimensiones que supone, ni en la situación actual de la idea misma de representación, tan jaqueada en el debate y en la vida cotidiana que algunos proclaman lisa y llanamente su imposibilidad.

Mi intento trata de ser menos normativo, quizás más comprensivo del juego de la ley de lemas en la coyuntura, es decir, situada, a tono con los nuevos perfiles (Lechner, '94) que asumen la política y lo político y vinculada a los problemas de la representación (Novaro, '95) en el contexto de las reestructuraciones en curso en la relación Estado - Sociedad - Economía (Calderón-Dos Santos, '95) que se manifiestan a nivel del asociacionismo (en las organizaciones sociales y políticas entre ellas los partidos), a nivel del régimen político - como entramado regulatorio de los intercambios entre estado y sociedad - y del régimen electoral, en el que la ley de lemas no es sino un instrumento más que funciona en combinatorias con muchos otros elementos. Desde este punto de vista podemos destacar cómo este instrumento, a través de afectar la calidad de los procedimientos para la selección de quienes adoptarán decisiones orientadoras del sentido del orden de nuestra vida colectiva, reviste un carácter fundamental. Pero no hasta el punto de ser fetichizado, demonizado, culpabilizado. La idea es desentrañar limitaciones o condicionamientos de tipo estructural, junto a otros de orden coyuntural que confluyeron en el acontecimiento de la adopción de la ley de lemas, leyéndola como emergente - síntoma si se quiere - pero también en su productividad, en lo que ella genera y ocluye.

En este camino, vale retomar el señalamiento de Zuleta Puceiro ('94) que afirma que "inmersos en nuestro propio clima de obsesiones y fantasmas, los argentinos persistimos en el mito de nuestro excepcionalismo, sin saber que sólo reproducimos - nada más, nada menos - las condiciones generales del mundo en que vivimos..." . Entre ellas:

"la concurrencia de dos lógicas diversas y en el fondo contradictorias. Por un lado la que parece conducir a la globalización de la política, en el marco de un escenario mundialmente signado por la consolidación del capitalismo liberal, la sustitución de las grandes ideologías organizadoras heredadas del siglo XIX por un vasto sistema de sincronización de intereses individuales y por el control definitivo de los conflictos nacionales y de clase. Por otro, la que se expresa a través de los fenómenos de crisis de representación política, de desencanto y desconfianza hacia las instituciones tradicionales de la vida democrática o de segmentación y fragmentación del cuerpo social. Junto al advenimiento de nuevas formas de tecnología social tienden a crecer casi exponencialmente formas nuevas de micro conflitualidad: localismo, nacionalismo, fundamentalismo y en general, formas nuevas diversas de afirmación de identidad personal y política".

Las nuevas democracias de América Latina son parte de este proceso en tanto las transiciones de los '80 se produjeron en medio de fuertes crisis económicas que abrieron dudas sobre la gobernabilidad de los nuevos regímenes. El interrogante se abrió ante la ineludible aplicación de medidas de ajuste, cuya lógica de emergencia se pensaba incompatible con la de la estabilización democrática. Prejuiciosas teorías nos informaban que el reconocimiento de los principios reguladores del conflicto en la emergencia ponían el acento en políticas de convicción, centralización y concentración, verticalizando las decisiones y provocando shocks de expectativas en desmedro de la negociación, la descentralización con horizontalidad, transparencia y consulta. Aún así la legitimación por resultados y el control ex-post, en contextos de pluralismo conflictivo y aguda polarización político electoral, impusieron la evidencia de que ajuste y estabilidad democrática podían ser compatibles, siempre y cuando se alcanzaran ciertas combinaciones posibles en la tensión entre las lógicas antes expuestas.

Cayeron las visiones ingenuas que atribuían las transformaciones o a la "perversión" de las nuevas convicciones hegemónicas, o al "coraje" para llevarlas a la práctica, aunque ambas tuvieron eficacia discursiva en la lucha política. Se afirmaron las creencias en que la posibilidad de maximizar oportunidades políticas no dependía tanto de la habilidad para anticipar o generar espacios de acción sino de la capacidad para interpretar el sentido de las tendencias en curso y adecuándose a ellas, atender las demandas más urgentes que permitieran sobrevivir en un ambiente en extremo riguroso.

Los estudios comparados acerca de estos procesos muestran cómo en un contexto tan crítico los partidos revelaron capacidad adaptativa y de transformación, aunque más no fuese porque era su propio futuro lo que estaba puesto en cuestión.

Como bien acuerdan Dieter Nohlen ('84) y Jacques Julliard ('91), paradójicamente y habiendo cambiado tanto el mundo moderno, los instrumentos de la democracia forjados en el siglo XIX no se habían renovado desde entonces, "conservando un asombroso privilegio de inmutabilidad", desde la década del veinte hasta los últimos años ochenta.

La noción de representación, que ocupaba una ubicación privilegiada en el edificio teórico de la democracia moderna, como su punto de partida y fundamento, comenzó a revelar que en sus instrumentos y definiciones operativas se tornaba inaplicable o insuficiente en la medida en que las prácticas, vínculos y creencias societales desbordaron los marcos de las formas de representación establecidas (Fischella, '83), se tratase de partidos burocráticos de masas o encuadrados en un modelo profesional electoral, o bien de organizaciones voluntarias de intereses (sindicales del trabajo o de la empresa).

Las brutales transformaciones operadas en la estructura social se tradujeron en la desestructuración de viejas identidades y en la aparición de nuevas demandas no negociables ni representables por las organizaciones socio-políticas tradicionales. La amenaza que esta demanda fragmentada, heterogénea, "des-integrada" y "des-agregada" volcaba sobre la gestión de gobierno trajo como consecuencia la exclusión de actores a los que se sometió al disciplinamiento y la racionalización ...justo cuando se hacía más difícil formar mayorías!

Los más afectados, fueron los "catch all parties" o "partiti piglia-tutti" que ya no pudieron refugiarse en sus articuladores ideológicos - ni la defensa de las libertades públicas, ni la procura de la justicia social - para retener a sus votantes, fundamentalmente porque en el otro extremo se encontraron exigidos por una agenda de gobierno candente, que obligaba a expandir el accionar de los órganos del ejecutivo en detrimento del legislativo, encontrando sólo en agentes económicos poderosos la capacidad de gestión que achicaba los espacios de la vieja concertación, con los actores corporativos tradicionales.

Entre los partidos políticos argentinos sufrieron sucesivamente este impacto el radicalismo y el peronismo, en tanto sus formas organizativas y su trayectoria histórica los hace "casos típicos de partidos integrativos de masas". Por derecha y por izquierda el proceso se vivió en modo más acusado, en tanto su dinámica de partidos menores se mantuvo condicionada por tradiciones ideológicas, el fuerte personalismo de sus conductores y las necesidades objetivas de un nuevo tipo de competencia política (Zuleta Puceiro '94).

No obstante lo antedicho, algunos lograron romper la consolidada tendencia bipartidista, insinuándose un esquema de pluralismo limitado como horizonte futuro.

El cambio a que hacíamos referencia se vivió desde el interior de los partidos mayoritarios al calor de una discusión procedimentalista que atribuía la crisis a la complicada relación de mandatos entre electores, partidos y elegidos, la que habría llegado a fracturar el equilibrio entre las dos dimensiones de la representación: ante el poder (del pueblo ante el estado) y del poder (al estado ante el pueblo).(Novaro, '95)

Algunos autores plantearon que la representación se había así convertido en una forma más de control gubernativo sobre los representados, llegando la "estatización de los partidos" a impedir la expresión y participación de una sociedad desencantada, que se alejaba cada vez más de la política y de los políticos.

Las soluciones propuestas para revertir la situación - es decir garantizando responsabilidad de los representantes y participación ciudadana junto con limitación del poder de los lobbies y corporaciones, la invasión de los medios de comunicación y el flagelo de la corrupción - abogaron por mecanismos (procedimientos) alternativos de representación: diversificados, localizados y personalizados.

Todo esto en un intento por recuperar la capacidad de articular intereses heterogéneos y de diferenciar el espacio público del específicamente político - estatal (Panebianco,'89). Pero estas orientaciones, más típicas del/los partidos de oposición se siguieron enfrentando con prácticas resolutivas desde el ámbito gubernamental, que privilegiaban el corporatismo sobre el pluralismo, ya que su verticalismo era capaz de evitar la dispersión de demandas y esfuerzos en el proceso de concertación. Es más: las presentaba como garantía de eficacia para la toma

de decisiones en contextos típicos agravados por el desgaste de las dirigencias establecidas y las burocracias partidarias.

Esta oposición entre gobernabilidad y representatividad (Calderón -Dos Santos, '95) en verdad se diluye si se considera que la articulación de intereses es sólo una parte de los procesos de representación, que el partido no puede subsumir toda la representación institucional y que ésta no logra absorber todas las necesidades de la gestión política (Novaro, '95).

Así entendidas, mediación, identificación y decisión, ahora rearticuladas de modo no tradicional, fueron dando espacio a formas cada vez más delegativas de gestión (O' Donnell, '92) en las que el representante puede elegir por otro, decidir por aquellos que lo han elegido. En esto se recupera cierto tecnocratismo - si lo pensamos fundado en la capacidad de juicio y la ejecutividad -, o como dirían Laclau y Lefort, estaríamos frente al poder de "impersonar" lo representable.

Es en este contexto, en el de la búsqueda de mecanismos que proveyeran a los partidos de un ensanchamiento de la base electoral (inalcanzable por los procedimientos tradicionales) y en el desahogo delegativo en una figura personalmente atractiva y elegida para la gestión, que se deben comprender las propuestas como la de implementación de la ley de lemas, o la eliminación de boletas sábanas, o el establecimiento de circunscripciones uninominales para la elección de distintas categorías de representantes, o la admisión de candidatos extra partidarios.

Estas iniciativas buscaron, con un predominio de racionalidad instrumental orientada a ganar elecciones (lo que a nuestro entender no puede objetarse a instituciones nacidas para ello) más que adecuarse a la nueva situación cambiando sustancialmente a los partidos - en su dinámica intra partidaria y en sus relaciones con el afuera - reducir costos, cambiando las reglas de la competencia política.

Ya en un trabajo de 1991, previo a la sanción de la ley de lemas (Acquarone y otros, '91) afirmábamos la existencia de un rechazo social a los vicios clásicos de la clase política y en ello descubríamos una demanda implícita de redefinición de las lógicas partidarias:

"...pareciera que frente a la continuidad democrática el curriculum del candidato debe mostrar cualidades efectivas de capacidad de trabajo y honestidad, no siendo necesaria la trayectoria partidaria - tampoco un obstáculo - pero sí el éxito privado".

Señalábamos el peso de la dimensión personal y la ausencia de proyectos diferentes y diferenciadores como las dos caras de un mismo fenómeno y dejábamos ver nuestro escepticismo frente a una democracia cada vez más "massmediática", en la que veíamos más los efectos perversos señalados por Sennet o Habermas que la lectura optimista de Verón o Vattimo.

Ante la propuesta de sanción de la ley del doble voto simultáneo, admitíamos una "correcta lectura de realidad" por parte de la conducción justicialista, esto es desde una concepción de la política que privilegiara su dimensión instrumental en una discusión sin ideas ni confrontación, que posibilitara la selección de la "nueva" dirigencia con el menor desgaste posible. Por la fuerza de las cosas, poder normativo de lo fáctico, también susceptible de hacerse valer a la hora de ajustar cuentas. Concluíamos diciendo

"...Cabe preguntarse cuánto resuelve, cuánto posterga y cuánto posibilita rearticular a futuro esta solución"...

Pregunta pertinente si pretendemos acompañar a Nohlen cuando nos sugiere que "los sistemas electorales deberían ser evaluados de acuerdo al grado en que cumplen el principio de representación que se supone que deberían seguir", lo que sembró la primera duda y también la primera polémica en torno a la constitucionalidad de la ley.

Aunque hoy resulte ocioso retomar esa cuestión, subsisten otros interrogantes, estructurados en torno a una casi paráfrasis del anterior: la ley de lemas, modificó o no lo que pretendía subsanar con su introducción?

Las respuestas a este interrogante asumen forma controversial porque - y de ahí su politicidad - campea una disputa de sentido en torno a la intencionalidad originaria tanto como a sus resultados.

¿Minimizó los costos de las elecciones internas de candidatos, desplazando la responsabilidad hacia los electores?.

¿Resultó funcional para representar políticamente una heterogeneidad que no podía aglutinarse por prácticas asociadas a un tipo de partidos forjados en la expresión de identidades sociales más homogéneas?.

¿Sirvió para eliminar las listas sábanas?.

¿Limitó -aunque sea débilmente- el canibalismo interno?.

¿Aportó a la democratización con el recurso a la multiplicación de la oferta ?.¿Movilizó instancias de premios y castigos al acercarlas directamente al elector, cosa que antes no estaba a su alcance?.

¿Reforzó el bipartidismo?.

O más bien, ¿indujo aún más a la fragmentación y el faccionalismo de los partidos mayoritarios al actuar por superposición con otras escisiones?

¿Produjo efectos directos sobre el “modelo de partidos vigente”, al resentir la unidad en torno a un programa electoral?

¿Fracasó en la selección de la calidad de los candidatos, pues siguieron postulándose quienes tenían mayor poder económico y/o aparato partidario?

¿Fue negativa para la consolidación del sistema de partidos al no ayudar a solucionar la crisis de credibilidad de los partidos mayoritarios?

¿Seguimos eligiendo “entre candidatos” y no “eligiendo candidatos” al decir de Duverger?

¿Generó realmente incertidumbre sobre el destino final del voto?

Mis respuestas personales reconocen que obviamente no simplificó la cuestión de las listas sábanas -que las siguió habiendo- por lo que a los efectos prácticos de la emisión del sufragio las incomodidades se multiplicaron por la pluralidad y diversidad no ya de alternativas- sino de tamaños, ofertas completas, incompletas y sueltas.

Difícilmente esta pluralización indiferenciada pueda asimilarse directamente a “democratización”, pero habría que pensar si ella, junto al hecho de que uno de cada cinco santafesinos haya sido en el último acto comicial “candidato a algo” no es una señal contradictoria con el aserto instalado de que asistimos a una “desafección masiva de la política y un repliegue hacia otras instancias”.

Tampoco me parece que pueda responsabilizarse al instrumento legal de profundización del “canibalismo” intra partidario. Este reconoce causales y condicionantes más profundas, a las que más bien llega a sumarse, con la tentación de ensayo de ingenierías electorales del cuño más variado (desde intentos ingenuos y voluntaristas, hasta jugadas pensadas para restar segmentos de votantes a otro lema, hasta “quioscos” montados para negociar otras cosas).

La minimización de los costos de las internas sólo se trasladó en el tiempo: a la renegociación con los números en la mano y con la certeza de lo obtenido por el partido. Allí debería operar efectivamente el sistema de premios y castigos, pero a la luz de algunas sorpresas en designaciones y asignaciones de espacios, la voluntad popular no es el parámetro fundamental para activarlo. Es que ...sabemos tan poco!

En cuanto a la funcionalidad para la representación por aglutinación de intereses heterogéneos, creo que allí reside la razón profunda de la propuesta de la ley por el justicialismo y el acompañamiento de un sector del radicalismo: el intento de maximización de oportunidades electorales, cuando la posibilidad de presentación de “programas de gobierno” como vía claramente alternativa resulta imposible aún en el nivel nacional. Y esa misma razón, y no directamente la ley, es la que incide en el reforzamiento de sistemas polarizados, no ya bi-

partidistas. Y una duda que sólo una difícil investigación empírica podrá despejar: si las identidades están desestructuradas y los intereses tan fragmentados...qué principios articuladores convocan a la polarización?

¿No relativiza esto el margen de incertidumbre sobre el destino final del voto?. ¿No traslada en el tiempo el mismo nivel de resignación con el que antes un votante consustanciado con la propuesta o las tradiciones de un partido concurría a poner el voto a un candidato que no habría elegido en una interna?

Sirvan estos interrogantes para poner en duda los cuestionamientos a la legitimidad de los elegidos aunque no resultaran los más votados. Creo que ahora, la diferencia, es -como en tantas otras cosas- que sabemos con alguna precisión cuál es su caudal más o menos propio, sin ahondar en que la cuestión de la legitimidad las dimensiones a analizar son muchas otras. Entre ellas, por ejemplo, si la ley de lemas no contribuye también por esta vía al reforzamiento de los partidos mayoritarios, al obligarlos post-electoralmente a rearmarse para garantizar gobernabilidad (legitimación vía satisfacción de expectativas de justicia material o sustantiva (Offe,'92) y no sólo formal.

Estas apreciaciones me conducen recurrentemente a otorgar centralidad a los partidos políticos. Esto es así porque en el debate actual sobre la representación, me acerco a quienes subrayan no sólo el aspecto procedimental de su operativización, sino su costado "constitutivo".

Contra todo esencialismo autoritario, la representación es imprescindible pues al menos en parte, "constituye" a las personas públicas, a las identidades, a las voluntades, a los intereses representados, en su proceso mismo de concreción.

Por qué no ver entonces -como Novaro- en la emergencia de instancias más personalizadas de representación un complemento y no una amenaza a los partidos, un indicio de ampliación de la dinámica de la representación?

Ampliación que por otra parte no supone ni desactivación ni descomposición, sino una recolocación de las lógicas fundantes de la política, que no puede eludir el fortalecimiento institucional.

De allí que en el paso de modelos organizacionales y de dinámica partidaria tradicionales a otros más emparentados con una lógica "profesional" (Zuleta Puceiro,'94), nuestros partidos locales en sus marchas y contramarchas, nos preocupan y con razón.

¿Cómo están evaluando -desde y hacia adentro- las consecuencias del régimen electoral vigente?

¿Cómo valoran las modificaciones que introdujo en las modalidades de procesamiento de la conflictividad interna?

¿Cómo impactó esto sobre las estructuras orgánicas de conducción?

Cuando se habla del cambio del sistema electoral vigente, me siento tentada a preguntar si más allá de los requisitos técnicos necesarios para cambiar (conocimiento profundo de todos los elementos que componen el sistema electoral y de sus múltiples posibilidades de combinación, comprensión de los efectos que un simple elemento puede tener sobre el sistema electoral como totalidad o cualesquiera de los restantes componentes) quienes los impulsan son conscientes de que toda opción de cambio está limitada por el principio de representación existente y su fuerte persistencia histórica,tanto como por las condiciones sociopolíticas bajo las que operan, posibilitando compromisos entre fuerzas políticas opuestas. (Nohlen, 84)

No porque crea como el autor que sólo bajo el reconocimiento de esos límites es factible una reforma "científica". Me preocupa más el dudar que nuestros partidos estén abiertos a la posibilidad de renunciar a normas que les posibilitaron acceder a posiciones de predominio o a negociar cuotas de poder, lo que en el fondo me inclina a creer que la ley de lemas quizás sea

adecuada, depurada, pero no lisa y llanamente derogada, a menos que se acompañe de otras reformas más profundas.

Estos tiempos de consultas en torno a una Reforma Constitucional quizás sean propicios para repensar más allá de especulaciones cortoplacistas. Que a la estabilidad democrática seamos capaces de agregar "calidad de régimen" y de vida democrática. Que nuestros dirigentes, partidos y nosotros, estemos a la altura de este desafío.

PREGUNTA: Quisiera que conceptualizara qué es para Ud. un líder. Cómo enmarca dentro de esta exposición, este concepto.

LIC. CRISTINA DIAZ: Si tengo que apelar a formulaciones tradicionales de liderazgo, yo no se si lo de un líder se puede conceptualizar. Básicamente, es un ser capaz de expresar la conciencia de lo que encuadra, como también de anticipar las posibilidades de resolución de cierto tipo de situaciones, no obstante lo expresado, me preocupa pensar la noción de liderazgo desprovista de algún anclaje histórico, porque cuando uno piensa en líderes piensa en figuras, en ejemplos históricos y quizás lo común a todos es el de estar dotados de esa mezcla "maquiavélica", en el buen sentido, de capacidad de entender la necesidad, dotados de virtud y de estar ayudados por el azar, como para poder anticiparse y proponer, y a su vez conducir, hacia la salida deseada de ciertas situaciones, con una oreja muy fuertemente puesta en la voluntad de la gente. Pero esa es una construcción. Eso es lo que yo le pediría hoy a un líder.

PREGUNTA: ¿Considera que es factible una reforma constitucional en la provincia y qué pasaría si se hiciese con un Pacto, como el Pacto de Olivos?

LIC. CRISTINA DIAZ: Hacer una valoración a priori sin saber quiénes serán los pactantes y cuál sería el contenido del Pacto me parece un tanto aventurado. Si me pedís una valoración del Pacto de Olivos, considero que a la luz de la Reforma Constitucional, puso ante nosotros la optimización de las posibilidades del tipo de encuadre institucional que podíamos tener. Si salía por otros medios, que no dudo que iba a salir, aun sin que Raúl Alfonsín hubiese pactado, no le hubiese hecho "muy bien a la democracia", que es muy reciente en nuestro país y que como tal necesita de determinados procedimientos.

Rosario, abril de 1996

Referencias bibliográficas

ACQUARONE,A.

DIAZ,C.-NARI, P. “Mirando las encuestas. Gobierno local y opinión”, mimeo, | Fac. de Ciencia Política y RR.II. de la U.N.R. , (Rosario, junio de 1991)

CALDERON, DOS SANTOS,M. “Sociedades sin atajos”, Paidós, (Bs. Aires, 1995).

FISICHELLA,D., “La rappresentanza politica” , Giuffré, (Milano, 1983)

JULLIARD,J., en Nouvel Observateur, N° 1413, 5-11 diciembre, 1991, cit. por Novaro,M. Op.cit.

LECHNER, N., “Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo”, en Nueva Sociedad , (Caracas, marzo-abril de 1994) N° 130.

NOHLEN, D., “ Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción. Prerrequisitos teóricos e históricos para un debate racional” , en Opciones, N° 4, (Lima, 1984).

NOVARO, M., “El debate contemporáneo sobre la representación”, en Desarrollo económico , vol. 35, N° 137, (Bs. Aires, abril, junio 1995).

O'DONNELL, G. , “¿Democracia delegativa?”, en Cuadernos del CLAEH, N° 61, 1992.

OFFE, C., “La gestión política”, Ministerio de trabajo, (Madrid, 1992)

PANEBIANCO,A. “Le strutture dei rappresentanza” , en MORLINO, L., “Scienza Politica”, Agnelli, (Torino, 1989)

ZULETA PUCEIRO, E., “Los procesos de reforma del estado y la temática del control”, mimeo, (Bs. Aires, 1994).

PROSPECTIVA EN MATERIA REPRESENTATIVA

Dr. Juan Manuel Villarruel

Deviene un honor compartir con jurisconsultos y politólogos, una jornada signada por la interrogación respecto de la constitución y funcionamiento del órgano legislativo, máxime cuando ello se da en el seno de un Instituto que tiene por fin tender al desarrollo institucional en la región que nos ha tocado en suerte convivir.

Ante todo debemos prevenir que en nuestra reflexión se entrecruzan tres modos de abordar la realidad. Primero como filósofos hemos de acentuar la interrogación y la crítica, por lo tanto quizá al final de la disertación se encuentren con más angustias que respuestas. Segundo como politólogos destacaremos los fenómenos de poder dentro de la materia a analizar y finalmente como juristas señalaremos los esquemas conceptuales a través de los cuales se propugna limitar normativamente el poder, en aras de un reparto equilibrado de haberes, haceres y omitires de cada cual, que comúnmente se da en llamar justicia.

En síntesis, el enfoque será iusfilosófico y político desde la perspectiva de un profesor de Derecho Político, que siempre se ha maravillado ante la hermosa alquimia que se da en los cuerpos legislativos, donde en los pasillos, en los lobbies, se percibe la densa trama de los intereses políticos pugnano por prevalecer en la normativa proyectada y que luego de levantadas las manos que aprueban la norma, un criterio de vida se torna rector de las conductas de todos, transformándose el fenómeno político en jurídico. Si allí la magia de lo humano no está, díganme dónde está.

La imagen señalada tiene como protagonistas a representantes de miles ciudadanos de carne y hueso, que aspiran a verse presentes a través de los modelos de conducta que los legisladores lanzan hacia el futuro; vale decir, en sus proyectos, Pro: Hacia delante, Yecto: lanzado.

En política, la realidad siempre deseada por cada uno de nosotros, siquiera con "ideal" irrealizable en virtud de obstáculos prácticos, será la democracia directa. El viejo paradigma del gobierno del, por y para el pueblo.

Ante tal imposibilidad fáctica se recurre a la representación política, en la cual se da el magno arte de teatralizar el drama de la concertación de los disímiles intereses de los representados, cuanto la funcionalización y organización del poder, en la esfera del trazado de los principios generales y permanentes del cotidiano vivir.

Para que ambos roles funcionen deben darse dos ingredientes indispensables, por un lado, un fenómeno de adhesión del elector-elegido, del representante-representado, que corresponde al campo psíquico de la psicología política. pues en el se funda la identificación del ciudadano con el gobernante, y por otro lado, la idea de un mandato libre que precisamente se funda en esa adhesión previa. El cual permitirá al representante representar y resolver los desafíos provenientes del futuro, con libertad, siendo fiel aquello que fundó la elección de sus electores. Mas la práctica continua del juego democrático ha llevado al electorado que como fundamento de su adhesión, exija obras y presencia, del candidato elegido.

Superando los antiguos envelesos del discurso y de la imagen, así es como hoy se repara en las realizaciones de los postulantes, pues, sean grandes o pequeñas, son testigos mudos de su labor dentro de la comunidad. Cual paráfrasis criolla del texto evangélico "por sus obras los conoceréis".

Por otro lado se demanda presencia, descreyéndose de importar, en vísperas del comicio, a figuras mesiánicas que, como el propio Jesús, puedan preguntar "...¿dónde estuviste cuando tuve hambre y sed, durante las sequías, inundaciones e incendios?...en fin, en mis momentos de crisis...".

Así mismo como contracara del mandato libre dado in libere al representante van apareciendo en virtud del exceso en su ejercicio, por parte de ciertos legisladores, que se alejaron tanto de sus raíces electorales, el desapego y la desilusión.

La ciudadanía ha ido recuperando su participación y control de la acción de gobierno. Ello puede constatarse en la consagración constitucional del "control externo" del sector público nacional, por parte del principal partido opositor, en la Auditoría General de la Nación, y en la defensa y protección de los derechos, garantías e intereses constitucionales, ante hechos, actos u omisiones de la administración pública por parte del Defensor del Pueblo. En cuanto a la participación el tema democrático va convirtiéndose gradualmente en semidirecto, al incorporándose la iniciativa popular, el referéndum, la consulta popular, en los art. 39 y 41 de la constitución nacional.

Ahora bien, pero ¿qué es esto de prospectiva en materia de representación política? . Acontece que los análisis pendientes son realizados en perspectiva, es decir desde un punto de vista posicionada en el presente, posibilitando a lo sumo técnicas de preferencia o pronóstico, tales como la extrapolación de tendencias, las que se denominan variaciones canónicas, es decir, variaciones dentro de un módulo programado o guiones de futurición como usan los futurólogos, basándose siempre en un antecedente para deducir allí su consecuente.

El error de ellas radica, como diría Gaston Berger, en que el futuro no es lo que viene después del presente, sino lo que es diferente y sobre todo que está abierto. Entonces, si lo que postulamos es abarcarlos en el futuro, nuestro punto de partida no puede ser el presente, abrevando en el pasado gracias a la memoria, sino posicionados en el futuro, en virtud de la imaginación y de allí transportar los gérmenes del futuro hacia el presente.

Podemos hablar de una dialéctica prospectiva, puesto que la configuración futura se objetiva como tesis, la situación presente se problematiza como antítesis y de su confrontación surgirá la acción a emprender o síntesis, o composición de futuro y presente; equivaliendo ello a un pensamiento de vaivén, en el cual el futuro es imaginado como solución, pasando allí al presente, vivenciado como problema y a la síntesis como solución del problema, como un presente potenciado de futuro.

Frente a esta proposición de futuro, oposición de presente y composición de ellas, la prospectiva presente va a ser como un mecanismo mental que crea los objetivos a medida que avanza y perfila mejor sus fines y modifica finalmente los cursos de acción para alcanzar aquellos fines.

Primero propone fines, luego determina objetivos y finalmente cursos de acción. A medida que se va armando el proyecto prospectivo, se verifica su realismo mediante controles de factibilidad y aceptabilidad.

La factibilidad se refiere a la condición de posibilidad que el conjunto de acciones programadas llegue a concretarse, mientras que la aceptabilidad es la aptitud que posee un proyecto para generar adhesiones y suscitar su aprobación. Mientras que la factibilidad es más objetiva, la aceptabilidad resulta más bien subjetiva. Con la primera, con la factibilidad se controla la construcción de lo que se denomina un "futurible", es decir, un futuro posible, mientras que la aceptabilidad revela los "futurables", los futuros deseables.

Pasemos ahora a considerar, dentro de la materia "representación política", cuáles podrían ser los topoi, vale decir, los lugares teóricos de meditación, acerca de cambios posibles y deseables.

En primer lugar, en cuanto a los criterios para la instauración de órganos legislativos, hasta el presente se ha buscado la representación parlamentaria de los ciudadanos, individualmente considerados el caso es de los Dip. Nacionales o de las autonomías territoriales nacionales, como en el caso de los senadores.

En segundo lugar, Planteémonos las pautas para la selección interna de los candidatos, la tradicional elección cerrada a los miembros del partido, las llamadas internas abiertas; donde la consulta previa de un partido se generaliza y el sistema de lemas, donde en el acto electoral se emite un doble voto simultáneo, primero por un partido y segundo por un candidato dentro del mismo lema y sublema respectivamente. Tampoco hemos de dejar de preguntarnos por la “fidelidad” o “eficacia” representativas.

Debe establecerse, si se aspira a que el órgano legislativo lo represente lo más fidedignamente posible a todos los contendores que obtuvieron siquiera un mínimo de votos, fidelidad, o verdad en la representación o si se piensa dotar al ganador absoluto o relativo de las elecciones, de un porcentual de escaños que le permita gobernar sin mayores trabas. Eficacia representativa, pudiéndose optar por el criterio mixto, establecido en la constitución santafesina, referido a la cámara de Diputados, en cuanto a mayoría y minoría. Pasemos ahora a interrogarnos acerca del grado de ingerencia de los partidos políticos y personas en la postulación de candidatos.

Deberá debatirse si en el art. 38 de la Constitución Nacional, que garantiza a los partidos políticos la competencia para la postulación de candidatos para cargos electivos, podría llegar a impedir o no las postulaciones personales y aun así, el rol del elector, en cuanto a poder fijar el orden de prelación de los candidatos, en los casos de postulaciones mixtas, como por ejemplo en Diputados, concejales, etc.

Por otra parte, la tendencia a la acción y al control, es detectable en los concejos deliberantes, legislaciones provinciales y Congreso Nacional. En estos últimos años, la tendencia ha sido la creación de órganos en estas instituciones, con fines fundamentalmente de acción y control; tales como la Auditoría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, etc..Este último se torna en el procurador legislativo, que acciona y controla fundamentalmente al órgano administrador y defiende los intereses difusos o colectivos de los ciudadanos.

En cuanto a las candidaturas globales, personales o mixtas, insistimos en este “topo” desde otro ángulo, no ya interrogándonos si la postulación es patrimonio exclusivo o no de los partidos políticos, sino focalizando si el voto alcanza a una multiplicidad de candidatos o a uno solo, en materia de órganos colegiados.

El electorado va evolucionando aceleradamente hacia un criterio de personalización, de representación, a fin de poder participar y controlar a sus representantes. En última instancia, de ser muy numerosos los elencos a consagrar, habría que instrumentar siquiera, un sistema mixto, donde el elector pueda emitir su prelación y reservarse la posibilidad de tachas, que resten votos a determinados candidatos, o incluso llegar a componer elencos con candidatos de distintos partidos políticos.

En cuanto al número de miembros de los órganos legislativos, la experiencia de ampliar el número de representantes conforme a la población, reeditó el problema inicial que llevó a la democracia directa a la indirecta. Pues los cuerpos colegiados, por muy numerosos que sean, no garantizan reflejar todas las tendencias existentes en el seno de la sociedad política, pero si encierra las posibilidades de concertación rápida, de un laberinto de discusiones estériles que ni siquiera las comisiones internas o de labor parlamentaria logran muchas veces neutralizar. Culminemos con la incidencia futura de la informática.

Estamos en cierne de una nueva aldea global, en la cual informática mediante, estará interrelacionado el pensar y actuar, de personas, grupos y estados. Hoy por la habilitación del sistema de Internet, podría llegar a pensarse lo que ya los prospectólogos argentinos de la década del '70 llamaron proyecto “consensor”, mediante el cual desde un pulsor, cada uno de los ciudadanos podía graficar en una pantalla en la sede legislativa, su opinión sobre un tema, y así el legislador poder estar orientado en una sala de debate público.

Podemos concluir al igual que “si calla el cantor, calla la vida”, que si ágora legislativa se silencia, la sociedad pierde su posibilidad de autoconciencia pública. Mas para resaltar sus

virtudes y consumir sus potencialidades, se impone transformarlas en una verdadera payada o contrapunto entre representantes y representados que lo retroalimenten a cada paso, convirtiéndolo en órgano vivo del accionar democrático, participativo y solidario, en el cual se aúnen pensamiento, sentimiento y acción comunicativa. Para ello convoco a vuestras mentes a imaginar, vuestros corazones a sentir y vuestras manos a trabajar, para que el futuro anide en nosotros cada instante, permitiéndonos anticiparnos a los tiempos que vendrán.

PREGUNTA: El tema de la integración regional al que Ud. aludía, ¿tendrá una fuerte influencia respecto del sistema electoral?

VILLARRUEL: Bajo todo punto de vista. Considero que va a ser necesario buscar foros de la representación regional, pero a breve lapso. Ya tendríamos que estar trabajando en ello y creo que allí los fenómenos anticipatorios propiciados, tienen que ser severos, o sea, debemos imaginar las vías de comunicación, pensar las modalidades de acercamiento y los órganos a crear.

**REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA PCIA
DE SANTA FE: PRINCIPIOS BASICOS A PRESERVAR.
DR. IVAN CULLEN**

Agradezco al Diputado Venesia que haya tenido la amabilidad de invitarme a compartir este Foro del IDR y además felicito por la iniciativa. Evidentemente si hay un tema que vamos a tener que debatir y parece que este puede ser el comienzo, es la problemática electoral en la provincia de Santa Fe. No debo decirles, por supuesto, como ustedes lo conocen perfectamente bien, que no hay sistemas electorales neutros. Esta expresión de Pedro Frías, es en realidad una expresión muy cierta. Todos los sistemas electorales en realidad tienen siempre una particularidad: buscan reglas de juego destinadas a favorecer a aquellos que pueden imponerlos. Esto no obsta, desde ya, que tratemos de buscar los mecanismos más objetivos a los efectos de que la modificación, que necesariamente tiene que hacerse en la Pcia de Santa Fe, permita lograr los dos objetivos básicos de todo sistema electoral. El primero de ellos que sea una auténtica representación de la voluntad del pueblo, es decir que el sistema electoral refleje, de la mejor manera posible, lo que la gente realmente quiso votar. Y en segundo lugar, que el resultado de esa elección permita una eficaz acción de gobierno. Estos dos objetivos son los que signan todos los sistemas electorales. Claro que en la democracia moderna, la democracia de partidos, los sistemas electorales son solo un aspecto de la problemática electoral y del problema de la representación. Porque también hay que analizar el tema desde la óptica de los ciudadanos y desde la óptica del funcionamiento de los

partidos políticos. El tema que yo voy a desarrollar con ustedes esta noche apunta a observar cuáles son los principios básicos que necesariamente se deben respetar en cualquier reforma electoral que se pueda establecer o imponer en la Provincia. En ese sentido conviene tener presentes estos tres aspectos de la problemática que estamos analizando. En primer lugar: el elector, el ciudadano, la persona a quien se le reconoce como un derecho humano fundamental el de participar en la elección y en la selección de los gobernantes y también en la actividad de gobierno. En este sentido hay tres derechos que convergen hacia el ciudadano. El derecho de elegir, el derecho de ser elegido y el derecho de participar directamente en la gestión de gobierno. Esto último, desde ya, es un derecho más novedoso que recientemente ha sido incorporado, si bien tímidamente, en la Constitución Nacional. En cuanto al derecho de elegir, los principios básicos en la materia, comienzan por lo que podríamos denominar el criterio para la formación del cuerpo electoral, es decir la primera decisión que debe tomar un sistema político, en síntesis, quiénes están en condiciones de elegir. En este sentido hemos avanzado muchísimo y ya no se discute lo que denominamos cuerpo electoral de formación universal o más concretamente, incluso para utilizar el término de la Constitución Nacional, principio de sufragio universal.

Esto significa, lisa y llanamente que tienen que votar todos los ciudadanos y que las únicas exclusiones posibles son aquellas de carácter genérico y no exclusiones de carácter específico. ¿Cómo se entiende esto de exclusiones de carácter genérico y no específico?. Muy sencillo. Cuando las exclusiones, para posibilitar a la persona que vote, están fundadas en razones de tipo general, o sea que se excluye a una persona de la posibilidad de votar porque también se la excluye de otros derechos de la vida civil, por ejemplo un demente, el cuerpo electoral sigue siendo de formación universal y estamos, por lo tanto, ante un sistema de sufragio universal porque las únicas personas que estamos excluyendo son aquellas que también excluimos del resto del ordenamiento jurídico. Pero en cambio, cuando tenemos una persona plenamente capaz, a quien dejamos que contrate, que se case, que teste, pero le decimos "votar no", por ejemplo el caso, en mucho tiempo, de las mujeres; el caso de algunas exclusiones de carácter racial, conocen muy bien la experiencia en algunos países muy importantes, como por ejemplo EEUU; y algunas exclusiones de carácter económico. Todo ello está significando una calificación del sufragio, que por supuesto, no es admitido hoy ni en los Pactos Internacionales, ni en la Constitución Nacional, ni en la Constitución Provincial. Pero además el voto tiene un valor y el valor del voto tiene que ser igual. Hay una vieja anécdota en EEUU; cuentan que iba Lincoln a votar, en su carruaje, y le expresa al conductor, -Ud. ¿Por quién vota? -Yo voto por los republicanos, contesta -Pues, yo voto por los demócratas, así que su voto anula al mío, demos la vuelta y no votemos ninguno de los dos. Este argumento lo repetían aquellos que siempre buscaron la forma de calificar el voto, de decir "algunos no están capacitados para votar". Aunque parezca una mentira hoy, en los umbrales del siglo XXI, todavía hay quienes sostienen esta posición.

Veo esta tarde muchas mujeres y las mujeres, debo decirlo, fueron excluidas del derecho al voto nada menos hasta el año 1948. Evidentemente no es una historia tan vieja en nuestro país y por supuesto no existe ningún fundamento que pueda hoy sostenerse al respecto. De allí que el voto tenga que ser igual y a nadie pueda excluirse, puesto que todos los votos valen lo mismo.

El voto además debe ser personal. Recordemos que el voto personal está en la Constitución de Santa Fe, pero no está ni en los pactos internacionales ni en la Constitución Nacional. Es una característica del voto que aparece en la Constitución de Santa Fe y debemos reflexionar un poco a ver si conviene mantenerla por lo menos a nivel constitucional, en un sistema de constitución rígida. El voto personal se opone al voto por delegación, en esto estamos todos de acuerdo. Nadie de Uds. puede decirle a una persona "tome un poder, ahora vaya y vote por mí". Pero el voto personal también significa el voto en el comicio, es decir con la presencia de la persona en el comicio, y en este punto hay muchos sistemas que autorizan el voto por correspondencia para las personas que viven muy lejos. Ustedes ven que en Europa se hace habitualmente, incluso en estas elecciones italianas algunas personas que tienen doble nacionalidad han recibido, seguramente, la posibilidad de votar y fíjense: "están acá y votan allá", quiere decir que es un tema que se puede mantener, teniendo en cuenta que personal significa no delegar, pero que en lo que se refiere a impedir un voto que sigue siendo personal, aunque sea a la distancia con los medios técnicos con que hoy se cuenta, no me parece que debiéramos descartarlo totalmente. El voto tiene que ser secreto, esto también está en los Pactos Internacionales, en la Declaración Universal, en el Pacto de San José de Costa Rica, en el pacto de Nueva York, está también en la Constitución Nacional, porque el

secreto del voto hace a la voluntad del elector a: evitar, impedir, dificultar que ese elector resulte presionado a los efectos de inducir su voto hacia un determinado lugar. El secreto del voto, como también la universalidad del sufragio, son grandes incorporaciones de la ley Sáenz Peña de 1912, que ustedes conocen. El voto además debe ser obligatorio, noten que la obligatoriedad del voto no está en los pactos internacionales, sí en la Constitución Nacional ya que se incorporó en la reforma del año `94. Muchos países importantes tienen un sistema de votos facultativos: E.E.U.U., Inglaterra, Francia, donde el voto no es obligatorio. Cuando receptamos el proyecto en la Reforma Constitucional, algunos convencionales sostuvieron que debía eliminarse la obligatoriedad del voto. Curiosamente mis vecinos de la U.C.D. sostenían esta posición. Defendí la obligatoriedad del voto recordando lo que había pasado en E.E.U.U., donde hubo una guerra civil consecuencia de la cual se inscribió en la constitución, más precisamente en la enmienda Nro. 20 del siglo pasado, lo siguiente: no puede haber discriminación por razones de raza, por razones de religión, pero fundamentalmente por razones de discriminación racial, como ustedes conocen. Saben también que en los E.E.U.U. la legislación electoral no es Nacional, sino que es local, de cada Estado. Los Estados del sur, pese a la presencia de esta norma constitucional, buscaban mecanismos para burlarla en forma indirecta y entonces establecían tasas que debían pagar los votantes para poder votar, y por supuesto los negros eran los más pobres y no la pagaban; también establecían una especie de examen, un test, en el que los profesores eran los blancos. Buscaban mecanismos para torcer lo que en la constitución nacional decía, y de esa forma indirecta evitar que los negros votaran, o se desanimaran para hacerlo. Se había librado una guerra, y sin embargo seguían siendo discriminados por la sociedad, incluso por la legislación estatal. Al desanimarse no se inscribían en las listas ya que el voto era voluntario, y al no votar no contaban socialmente, en consecuencia a los partidos políticos no les preocupaban solucionar el problema del negro, porque los negros no se inscribían, no pesaban con su voto, y algunos lúcidos dirigentes como Martin Luther King advirtieron que la lucha tenía que darse precisamente en el voto. La consigna era: "Inscribanse y voten", y cuando comenzaron a inscribirse y a votar, recién allí se tomaron en cuenta los problemas de los negros y la discriminación tomó un camino para ser definitivamente, al menos en materia legislativa y jurisprudencial, solucionada.

También dijimos, desde la óptica del ciudadano, que había un segundo derecho que era el de ser elegido. Esto nos lleva a un problema muy serio que es el de la selección de candidatos. Uds. saben que en la democracia moderna no se vota a cualquiera, se vota solamente a los candidatos y esto nos conduce a un segundo problema que tiene vinculación con lo que ya vamos a analizar enseguida, que es a quién seleccionan los candidatos y cómo los seleccionan. Y acá vienen los partidos políticos, viene el monopolio de las candidaturas, vienen las primarias abiertas o las formas mediante las cuales los partidos hacen sus candidaturas, viene la ley de cupos, y vienen también las candidaturas independientes; aspectos que vamos a analizar enseguida. El tercer derecho es el derecho a la participación directa, este es un derecho nuevo. La Reforma Constitucional puso un mecanismo de participación pero lo limitó. Habló de consulta popular y habló de iniciativa, yo insistí férreamente en la constitución, en la Convención, para que se incorporara lo que se llama veto popular, es un tipo de iniciativa que realmente es muy importante para consagrar la participación directa del pueblo en las decisiones de gobierno, Lo que se consagró en la constitución fue muy tenue, simplemente el pueblo puede a través de mecanismos que ya la ley dirá, presentar un proyecto de ley. Y todo lo que dice la constitución es que ese proyecto de ley tiene que tratarse dentro de los 12 meses de presentado. Después la consulta popular ya no es un derecho del pueblo, porque es el gobernante, el congreso el que la convoca, o en el caso cuando es no vinculante, puede ser el Presidente o el Congreso. Pero lo más importante de todo esto que no se consagró en la Constitución, es lo que se llama el veto popular, que es realmente participativo y que consiste en la decisión que toma el pueblo con un grupo, por supuesto numeroso de firmas que habrá que reunir, y que solicita que una ley que esta vigente sea derogada o sometida al pueblo para su votación, a los efectos de ser derogada o mantenida en si vigencia.

Este mecanismo de participación directa es muy común en E.E.U.U. (a nivel local). También está en Uruguay donde habrán visto en muchos temas que se han presentado este tipo de iniciativas y que se han hecho las votaciones, se ha sometido al pueblo una decisión que había tomado el gobierno para ver si el pueblo la ratificaba o la dejaba sin efecto. Pero este veto popular no se incorporó en la Constitución Nacional y lo único que está en la

Constitución Nacional es nada más que la iniciativa de donde el derecho de participación en las decisiones está por cierto muy menguado.

El segundo aspecto es como funcionan los partidos políticos, no se puede hablar de sistemas electorales sin ir a los partidos políticos. Los partidos políticos son estas asociaciones, estos engranajes necesarios de intermediación entre el pueblo y el gobierno. Y la verdad que en la Constitución Nacional se dispuso una norma muy importante en ésta materia que establece algunos principios básicos que le da jerarquía a los partidos políticos, que determina de qué forma éstos tendrán que funcionar a través de principios democráticos con representación de las minorías que les asegura la posibilidad de presentar candidaturas pero, y esto lo debo decir clarito porque tuve una intervención bastante activa en este tema, no se consagra la exclusividad del monopolio. Algunos autores, leyendo el articulado de la Constitución, entendieron y entienden que el artículo 38 consagra el monopolio de los partidos políticos para la designación de candidatos. La Constitución dice que debe garantizar la ley, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos. Aquí hubo un debate muy importante en la Convención, yo propuse que dejaran abierta la posibilidad de candidaturas independientes que casi todos los países más importantes del mundo permiten, y que no incide para nada en la fortaleza de los partidos sino que los vivifica, y permite incluso incorporar a la actividad política algunas personas que luego se incorporan a un partido porque también como independientes tienen pocas posibilidades de actuación; es una especie de oxigenación de la actividad política, la posibilidad no la imposición de candidaturas independientes. Pero claro en esta discusión en la convención se advirtió que tampoco podía ni se quería, ni yo estaba de acuerdo que se hiciera así, derogar lo que ya estaba vigente, porque las leyes vigentes establecen los monopolios de las candidaturas, entonces quedó, como criterio interpretativo muy claro en el debate, que lo que la Constitución consagraba era asegurarles a los partidos que ellos puedan presentar candidatos, pero no significaba derogar el monopolio que actualmente existe en las candidaturas a nivel legal pero no impedía que la ley se modificara y permitiera candidaturas independientes si así fuera necesario. También respecto de los partidos hay normas muy precisas en un punto, que yo me permito destacar, y que me parece que esta reunión apunta en alguna medida a esto. La Constitución se preocupa de establecer que los partidos políticos tienen que determinar cursos y sistemas de capacitación de sus dirigentes, y esto es realmente muy significativo porque evidentemente el partido político es una asociación que no debe funcionar solamente en el proceso preelectoral sino que debe tener un funcionamiento constate de capacitación para poder llegar oportunamente a ser los verdaderos representantes en la gestión de gobierno.

El tercer punto al que apuntan todos los sistemas electorales y de sistemas de partidos, es que el resultado del sistema electoral contemple dos valores, ambos importantísimos; el primero de ellos que refleje de la mejor manera posible la voluntad del pueblo, fíjense la declaración universal de los derechos humanos, estoy hablando del año '48, establece expresamente en esta materia la voluntad del pueblo es la base del poder público, tiene que haber en el sistema electoral una correlación entre lo que la gente votó y lo que resultó en la elección.

Y el segundo aspecto es buscar, sin distorsionar, lo primero que el resultados de la actividad electoral no genere un gobierno atomizado que en definitiva atente contra la eficacia de la gestión gubernamental. Justicia en cuanto a la representación política, y eficacia en cuanto a la gestión de gobierno, son los dos parámetros que debe contemplar todo sistema electoral.

Aclarado este punto, ¿cuáles son los topes que tenemos para la modificación del sistema electoral y de partidos en la provincia?. cuáles son los principios que tenemos que respetar? . Por supuesto acá estamos en el ámbito de la jerarquía normativa. Nosotros tenemos que respetar la Constitución Nacional, tenemos que respetar los pactos internacionales de derechos humanos que tienen jerarquía constitucional, art. 75/in. 22, y tenemos que respetar la Constitución Provincial, a no ser que la reformemos. Sobre este punto voy a hablar en la parte final. Yo diría, muy rápidamente, que hoy la Constitución Nacional nos está exigiendo, y como nos exige no en la organización de gobierno, que es parte de cada provincia, sino en los derechos del votante, del elector, que son derechos humanos fundamentales y por eso es obligatorio, nos está exigiendo que el voto sea por sufragio universal, que sea secreto, que sea obligatorio y que sea igual, quiere decir que no se puede establecer ningún sistema electoral en la provincia que no contemple estos parámetros que la Constitución Nacional exige. Nos está exigiendo también que en el sistema electoral pongamos medidas de acción positivas, destinadas a posibilitar la igualdad de hecho, real, entre

la mujer tradicionalmente discriminada en la actividad política, y el hombre. Esto es concretamente el llamado cupo femenino. Esto está en cuatro artículos en la Constitución, está en este art. 37, con un principio de carácter general, está en el art. 75/in. 23, donde se extiende la posibilidad de medidas de acción positiva a todas las personas discriminadas, porque no se habla solamente de la mujer, sino que también se habla del niño y se habla de la persona con discapacidad, y está en pacto, o en el tratado, o la convención de eliminación de formas de discriminación de la mujer que ha sido incorporado como norma constitucional o con jerarquía constitucional. Hasta acá todo perfecto, y yo apoyé esta posición, pero se cometió un error que debo comentarles, un error que no afecta en lo que hace a la Constitución Provincial y a la ley provincial, porque es una medida transitoria que tiene vigencia sólo para el aspecto nacional. El error que se cometió fue el de cristalizar el cupo como algo permanente cuando por propia definición es algo transitorio, porque los cupos femeninos y las medidas de acción positivas se tienen que dar, y se admiten como lo dice la convención contra la eliminación de toda forma de discriminación de la mujer, en tanto y en cuanto sean necesarios para superar esta situación de desigualdad y deben desaparecer cuando la situación de desigualdad se halla superada. Al cristalizar el cupo a través de una medida transitoria se cometió un gravísimo error, porque no vamos a poder hacer un trabajo progresivo, no de eliminar el cupo sino de irlo reduciendo a medida que la mujer vaya incorporándose a la vida política, dignificando precisamente a la mujer que evidentemente cuando se superen estas desigualdades no va a necesitar el cupo en la forma que actualmente está. Pero lo cierto es que la posibilidad de medidas de acción positiva, esto hace al principio de igualdad real y hoy lo tiene que contemplar la legislación provincial, afortunadamente con una flexibilidad mayor que en la de la Constitución Nacional, pero no puede dejar de contemplarla. En materia de partidos políticos, los mismos están bien regulados en la Constitución de la Provincia, y les vuelvo a decir que no se establece en la Constitución Nacional el monopolio de las candidaturas, pero sí se asegura que la ley no le impida a los partidos políticos presentar sus candidaturas. También en esta disposición de organización de los partidos políticos nacionales, y tiene relación con la provincia, se exige la participación de la mujer, a través de medidas de acción positivas en los cargos partidarios, y se exige la representación de las minorías y la capacitación de los dirigentes. La iniciativa popular, como se trata de un derecho del votante, tiene que ser también contemplada en la provincia, aunque aspiro en la provincia se contemple con una mayor amplitud a como se contempló en el orden nacional.

En los pactos internacionales, que también nos condicionan, tenemos que citar la Declaración Universal de los Derechos Humanos que ya les he mencionado, el art. 23 del pacto de San José de Costa Rica que es muy preciso en los aspectos o en las condiciones a través de las cuales se puede limitar el derecho a elegir o a ser elegido, y también por supuesto el art. 4, de la convención para la eliminación de la discriminación contra la mujer que dice claramente que las medidas temporales necesariamente tienen que ser temporales, estas medidas de acción positiva, y cesarán cuando la mujer alcance la igualdad real de oportunidades con el hombre en materia de actividad política.

Nuestra Constitución Provincial vigente también establece algunas pautas tanto en materia de sistema electoral que recoge todo lo que he dicho anteriormente, que no necesita modificación, incorporando el voto personal que no está ni en los pactos ni en la Constitución Nacional, y precisando también cómo es el mecanismo del sistema electoral y erigiendo un órgano independiente para que tenga a su cargo todo el control del proceso electoral. Todo esto está en la Constitución, en el art. 29, y en el art. 30 están las pautas generales sobre la organización de los partidos políticos, que es también un límite a cualquier legislación electoral que se pueda dictar en la provincia. Pero las limitaciones mayores en las provincias están en la misma Constitución, porque la Constitución establece el sistema electoral: en primer lugar gobernador y vice, un solo distrito, elección a través de mayoría relativa; en segundo lugar senadores, elecciones uninominales por departamento también por mayoría relativa; y en tercer lugar diputados, sistema de mayorías y minorías por una lista única un distrito único en toda la provincia, 28 por la mayoría y 22 representados distribuidos proporcionalmente por la minoría, éste es el punto que según mi criterio tiene que modificarse, y acá viene que si el sistema electoral está en la misma Constitución, no se puede modificar si no hay reforma de la Constitución.

Volvemos a lo que dije al principio, todo sistema electoral no es neutro, y precisamente tomando en consideración esta realidad, es que se si se encara este tema de la reforma de la Constitución Provincial que a mi entender hay que encararlo, debe encararse ahora. Por qué debe encararse ahora o rápidamente?. Porque mientras más lejos estemos de una

competencia electoral, más nos vamos a poder evadir de ese condicionamiento coyuntural de hacer una reforma para mejorar la performance electoral, que sería por supuesto muy lamentable. Y partiendo de la base que hay ya una iniciativa en este sentido que ustedes seguramente estarán ya conversándolo, no quiero dejar pasar esta oportunidad, y con esto voy a terminar, sin esbozar cuatro o cinco ideas que creo que debieran plasmarse en esta materia en una posible reforma constitucional. La primera definición es si hay que mantener el senado, éste es un tema sumamente importante. En mi opinión nosotros tenemos que ir a un sistema unicameral, pero debo aclarar que en una provincia como la nuestra tan dispar en su geografía, en su potencialidad económica, incluso en la población, en esa cámara única tiene que haber algunos diputados elegidos a través de un sistema territorial es decir elegidos a través de un sistema que no contemple la cantidad de votantes del distrito sino que sea un poco el representante del distrito en una cámara, diciéndolo de una forma más sencilla, hasta se podrían elegir como se eligen ahora, aunque éste es un tema a discutir, lo único que en lugar de integrar estos 19 senadores una cámara aparte, son 19 representantes territoriales que integran la cámara de diputados. Podrían ser más, podrían ser menos, ese es un tema a conversar, pero no se debe dejar de considerar, me parece, que debe haber algún tipo de representación que apunte a que tenga algún peso la posibilidad de departamentos o de sectores territoriales pequeños, empobrecidos dentro de la provincia en la representación de lo que yo entiendo debe ser una única cámara. Y esto nos lleva al sistema electoral que a mí me gusta, que es el sistema mixto, el sistema alemán, porque en definitiva de lo que estamos hablando es de un sistema que por un lado contemple una representación por circunscripciones uninominales y por el otro lado contemple una representación proporcional aunque esto habrá que discutirlo y estudiarlo mucho en qué cantidad de representantes viene uno y viene otro. También me parece que debe modificarse un tema que tiene la Constitución Nacional en cuanto a la no renovación. Ustedes saben que aquí se eligen tanto los diputados como a los senadores por cuatro años y no hay renovación bianual. La Constitución de '62 fue hecha en un momento, ustedes recuerdan prácticamente cayendo Frondizi, que puso el acento en la eficiencia de la gestión del Estado, el gobernador de la provincia era Silvestre Begnis, la Constitución se sanciona el 13 de abril de 1962, ya Frondizi había sido destituido el 29 de marzo, y un par de días después lo destituyen al gobernador, estaban todos esperando irse y en esas condiciones se sanciona la Constitución de Santa Fe. Tratan de negarnos un sistema que permita un gobierno eficaz para evitar precisamente que ante cierto vacío del poder pudiera, algún "iluminado", pretender romper con el sistema institucional. Pero claro han pasado 35 años y si en el orden nacional hay elecciones cada dos años, y si en el orden municipal hay elecciones cada dos años, me parece que es también conveniente que se haga una renovación cada dos años en la gestión de los diputados.

El cuarto punto era el tema de la selección de candidatos en esto me parece que éste es uno de los requerimientos de la sociedad. La sociedad quiere participar y quiere no ser convocada para poder optar entre listas sábanas donde no conoce a nadie o conoce a muy pocos, mucho más en nuestra provincia que las listas tienen 28 candidatos, es decir que los mecanismos para abrir este canal de participación pueden ser las internas abiertas, puede ser la posibilidad de candidaturas independientes, puede ser también la posibilidad de listas más pequeñas, -por qué tenemos que hacer un distrito total con los 28 y no podemos hacer distritos parciales con menor cantidad de candidatos que va a permitir a la gente conocerlos más?. Y esto unido también a las circunscripciones uninominales acerca al representante con el elector que debe ser también el objetivo de todo sistema electoral. Esto es un punto que en una reforma constitucional, sin consagrarlo expresamente, tienen que estar las pautas indicativas para abrir la posibilidad legislativa de establecerlo. Y esto está unido con el quinto punto que es superar esto de las listas bloqueadas. Las listas bloqueadas, yo creo que hay un reclamo de la sociedad de no sentirse maniatado en el problema del voto, de tener que elegir una lista de 28 candidatos y no tener ni siquiera la posibilidad de introducir alguna alteración al orden de esa lista. Esto me parece a mí que es algo que debemos atender y que por supuesto requiere una reforma constitucional porque, como les explicaba, todo el sistema electoral de la provincia, al menos el de sus lineamientos básicos para la elección de diputados, está en la misma Constitución.

Vuelvo al principio, y con esto termino, si buscamos que el sistema electoral que pueda establecerse en la provincia, a mi entender lo más óptimo sería mediante la apertura que signifique modificar la Constitución que se justifica no solamente por esto, éste es un punto más, ustedes saben muy bien que nosotros tenemos que solucionar el problema de la justicia, saben muy bien nosotros tenemos que solucionar el problema de la autonomía municipal, esto

tiene que estar en la Constitución, y por supuesto toda la organización del poder y los derechos que ha incorporado la Constitución Nacional, y esto nos permitiría a nosotros, también, introducir la posibilidad de una modificación importante en el sistema electoral para lograr aquellos objetivos. Primero que el sistema electoral refleje de la mejor manera posible la voluntad del pueblo en la elección de sus representantes, que haya una correspondencia lo más cercana posible a la realidad entre lo que la gente votó y los candidatos que salen electos, y segundo, que el sistema electoral no omita tener muy presente que debe facilitar y no perturbar una gestión de gobierno. Justicia y eficacia, éstos son los valores.

PREGUNTAS: ¿Cuál es su posición ante la Ley de Lemas?

DR. CULLEN: La ley de lemas, yo he sostenido siempre y lo sigo sosteniendo, que no es inconstitucional, punto uno. Punto dos, siempre en la idea de abrir la posibilidad de opciones a mí fue una alternativa que en alguna medida me sedujo porque daba la posibilidad al elector de tener varios candidatos dentro del mismo partido y de hacer la interna conjuntamente con la elección general. Pero hay que reconocer que en la aplicación, esta ley de lemas, a mi criterio ha fracasado. Y debo decirles que ha fracasado no por la ley de lemas, ha fracasado porque en la aplicación de esta ley de lemas se ha desconocido lo que dice la ley, y doy un ejemplo, la ley vigente establece un mecanismo de avales para impedir que se presenten cien o doscientos lemas, ese mecanismo de avales es un porcentual de la cantidad de electores. Yo he visto, no sin sorpresa, en las últimas elecciones y en las anteriores también, es decir, las veces que se ha aplicado esta ley de lemas, una cantidad de candidatos que debieran haber tenido cinco, seis, siete mil firmas de avales, que sacan mil votos, quiere decir que ni sus avalistas los votaron, entonces esta distorsión que se produjo porque no puede haber trescientos candidatos para una misma categoría electiva, si nosotros no la podemos corregir hay que buscar otras alternativas de apertura, porque tenemos que admitir que no ha respondido a las expectativas, por lo menos desde mi óptica, que la ley de lemas debía haber consagrado. La idea de la ley de lemas según lo que yo creo, aunque no se me escapa que fue también una solución específica para el Partido Justicialista, desde un punto de vista objetivo siempre me gustó la posibilidad de no estar atado a una sola opción a un solo candidato, pero debo reconocer que esto, mi entender, ha fracasado, y frente a este fracaso hay que buscar otras alternativas que busquen que permitan al ciudadano, al elector, elegir no optar. Es decir que en mi opinión hoy hay que modificarla sustancialmente, o derogarla, o cambiarla o abrir otro camino, pero como está no puede seguir.

PREGUNTA: ¿Que opinión le merece la Ley de Lemas?.

DR. CULLEN: Creo que en el momento en que se estableció esta ley de lemas ni había internas abiertas, no hay que olvidar el problema de las internas en los partidos es una cosa relativamente nueva, antes no había ni siquiera internas, es decir que frente a esta posibilidades e incluso las internas que se hicieron en algunos partidos, se hicieron sin estar impuestas por las cartas orgánicas, es decir que las cartas orgánicas no obligaban a las internas, yo elector tenía que optar entre un candidato que me imponían veinte dirigentes o más, y les digo concretamente, los del Partido Justicialista cuéntenme cómo fue elegido candidato Vernet en el año 1983, si hubo alguna interna. Allí hubo una convención, pero al hablar de interna me estoy refiriendo a la gente que va y vota por el candidato. Otro problema es el de las internas, hay que ver la cantidad de gente que vota en las internas, por ejemplo recordemos las internas que hubo en Buenos Aires en el Justicialismo, fueron internas abiertas de un partido tan importante y votó poquísima gente, algo está pasando. Es por eso que yo soy tan amigo de las candidaturas independientes, no porque vayan a solucionar el problema porque cuando el partido se encuentre con un candidato independiente de peso que puede salir, el partido va a buscar los mejores hombres. Ese candidato va poder hacer poco, porque en realidad sin la fuerza del partido es muy poco lo que se puede hacer, pero le va a servir al partido para oxigenar sus cuadros. Y así pasa en Europa, los candidatos independientes son útiles para mejorar las candidaturas de los propios partidos.

PREGUNTA: ¿Qué es en concreto el voto personal?

-DR. CULLEN: El voto personal se opone al voto por delegación, lo que ocurre es que en Argentina se entiende voto personal con concurrencia al comicio, entonces mantengamos el voto personal pero sin exigir la concurrencia al comicio en algunas situaciones en que la gente estando fuera pueda votar. Por ejemplo una persona que está en Tierra del Fuego y es un

rosarino o un santafesino, ¿por qué no va a poder votar si hoy hay medios de comunicación tan directos?. Ese hombre que está en Tierra del Fuego va y vota allí mismo, y luego se busca el mecanismo para que ese voto no se sepa de quien es y se compute en el distrito que corresponda. Entonces lo que yo advertía es que la palabra personal, en nuestro sistema es personal con concurrencia al comicio, por lo que hay que aclarar que podemos mantener el voto personal pero aclarando bien que lo que se opone al voto

Síntesis del discurso pronunciado por el Presidente del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe, Dr. Decio Carlos F. Ulla (*)

El Tribunal Electoral luego de un arduo cometido (que comenzó no desde el Escrutinio Definitivo, sino a principios de este año 1995 cuando se da comienzo al cumplimiento de los pasos legales previstos para la celebración de los actos preelectorales) ha finalizado las Operaciones de Escrutinio Definitivo.

Resuelto las múltiples Impugnaciones que tuvieron oportunidad deducir ALGUNOS SUBLEMAS de los múltiples participantes de las pasadas elecciones y, finalmente, luego de rechazar las protestas presentadas (solo 2).

Ha confeccionado un dictamen final en el cual se funda la Validez de la elección, materializado en un libro de 500 fojas que se compaginan con un memorial jurídico administrativo y cuadros estadísticos (por su parte, como anexo documental a dicho libro, se le adjuntan 10 libros más todos de 500 fojas cada uno)

Sintéticamente, algunas de las, "causas" de Orden Jurídico tenidas en cuenta por este Tribunal para fundar la validez de los comicios han sido las siguientes:

1) La primera y fundamental garantía para la transparencia de cualquier proceso electoral en la provincia está dada por la institución del Tribunal Electoral que está impuesto por el artículo 29 de la Constitución Provincial.

2) A su vez, la segunda de las garantías está constituida por la Integración del Tribunal que se realiza todos los años por "sorteo" en "audiencia pública a la que se cita a todos los Partidos Políticos" y, de entre los, "Magistrados Judiciales de Santa Fe y Rosario que ostenten la categoría de Vocales de Cámara". A su vez, la presidencia del Cuerpo es confiada por la Ley 10.160 al Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

3) Cabe destacar que ninguno de los integrantes fue recusado por ningún Lema o Sublema o Candidato interviniente en las pasadas elecciones.

4) En cuarto, lugar, toda la legislación Electoral es de "orden público", esto es, son Normas Materialmente Constitucionales que tanto el Constituyente como el Legislador ordinario han establecido para su cumplimiento en todos y cada uno de los Actos pre-inter y post - electorales.

5) Es importante puntualizar, que (aún contra lo que peticionaron algunos sublemas por ejemplo, cuando los apoderados de la Alianza Santafesina impetraron el "conteo voto a voto"

vedado expresamente por el artículo 112 del Código Electoral Nacional que sólo permite el conteo de **Instrumentos Públicos** como son las Actas de Escrutinio y los Certificados que poseen los fiscales- todos con relevancia constitucional, según artículo 29 de la Constitución Provincial-) el tribunal aplicó en todos los casos la normativa de rigor, sin acoger las desviadas interpretaciones de algunos apoderados que ante alguna ínfima y eventual irregularidad automática pedía la anulación de la mesa respectiva, siendo que así se hubiera desconocido la "soberana expresión popular" a través de los sufragios bien emitidos por la casi totalidad de votantes en toda la provincia.

6) Otro detalle determinante es que la Confección de los Padrones es resorte exclusivo de la Justicia Federal y no del Tribunal Electoral. Pero además, cuando se publicaron las listas provisionales, ninguno de los Lemas o Sublemas luego quejosos formularon las denuncias pertinentes, con lo cual brindaron su aquiescencia con dichas nóminas.

7) Además, sin reparos se puso a disposición de todos los sublemas fotocopias de los padrones de mesa (esto es, los que estaban tildados por el Presidente de cada mesa), siendo que ellos constituyen documental de uso reservado y exclusivo del Tribunal Electoral.

8) Sin embargo, no hubo ninguna denuncia de que hubieran votado "personas muertas" o, por ejemplo, puede decirse que en toda la provincia no hubo casi denuncias de votantes que hubieran sufragado con documentos adulterados y, las pocas, que fueron presentadas, aluden no a adulteración, sino a votantes del ejército o de la policía federal que podrían haber sufragado en esta provincia de todas maneras el número total en toda la provincia es de 17 personas en dichas condiciones.

9) Improcedente y temerariamente algunos sublemas disconformes con el resultado del Escrutinio, tacharon con la grave palabra de "fraude organizado por el Tribunal Electoral" a la designación de los Presidentes de Mesa. Sin embargo, debe recordarse que, precisamente para dar mayor transparencia a estas elecciones y debido a las complejidades de la Ley de Lemas es que en esta oportunidad y casi en forma histórica, se impuso la carga pública de tales funciones a toda la planta de Magistrados, Funcionarios y Empleados del Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe.

10) Hay que diferenciar que el escrutinio de mesa es el más importante en la elección y que constituye un acto público por la intervención de los presidentes de mesa que son en ese momento funcionarios públicos, pero además, por el irrestricto control, de los fiscales. Por lo demás, se labran actas y certificados de escrutinio con el conteo que allí se realiza luego, frente al demoledor poder probatorio de dicho documentos, el contenido de las urnas pasa a segundo plano y por ello es que al finalizar la elección se destruyen las urnas con su contenido. Por su parte, el mal llamado escrutinio provisorio es solo una sumatoria o conteo de los telegramas (que este tribunal realizó aunque no le correspondía y verificó que sus resultados son casi idéntico a lo que arrojaban los escrutinios de mesa y, el que finalmente dio el escrutinio definitivo) que fue dejado de lado por propia voluntad de los Lemas y Sublemas que el día 4/9/95 firmaron el acta compromiso para empezar el día 6/9/95 el escrutinio definitivo ateniéndose a su resultado.

11) El escrutinio definitivo fue un ejemplo a nivel provincial, nacional e internacional de la máxima transparencia en los procedimientos. Pudieron acreditarse no sólo todos los partidos

políticos y sublemas en cada una de las mesas, sino que todo era registrado televisiva, radial y gráficamente por los medios periodísticos de todo el país.

12) Como pocas veces ha sucedido en la República Argentina las urnas fueron custodiadas por personal militar personal de la policía federal y personal de policía de la provincia desde la finalización misma del acto comicial hasta el día de hoy en que, además siguen siendo filmadas día y noche por el circuito cerrado que contrató el Tribunal Electoral.

13) El total de mesas anuladas en la provincia para que se hubiera declarado la anulación de los comicios debio haber sido de más de 3732. Sin embargo, solo se cuestionaron 1148 (el 30%) de las 7464 que se habilitaron en toda la provincia, pero por la sola existencia de alguna eventual irregularidad en un voto.

14) Pero a su vez, 147 de esa mesas fueron mal impugnadas, pues se aducieron motivos notoriamente falsos o infundados (v. gráfico donde se indicaba que una persona "había votado en cuatro mesas distintas" y por Secretaría se informaba que "sólo había votado una vez" o se "denunciaba la falta de padrón" y por Secretaría se informaba que el padrón estaba localizado).

15) Los votos emitidos en toda la provincia ascendieron a 1623322. Sin embargo, sólo 1852 (el 0,11%) fueron impugnados.

16) A su vez de esos 1852, ya 132 eran denuncias falsas mientras que por ejemplo, los sublemas A35 y A39, en 16 oportunidades denunciaron a sus propios fiscales. Por su parte, los sublemas 142,144 y 145, en 36 oportunidades denunciaron a sus propios fiscales (esto es, se denunciaba una irregularidad provocada por los propios acusadores).

17) El Tribunal Electoral emitió innumerables resoluciones respecto de todos y cada unos de los casos sometidos a su consideración, interpretando las normas legales pertinentes, con apoyo además jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral y de la Corte de Suprema de Justicia de la Nación.

18) El Tribunal Electoral anuló sólo 3 mesas en toda la provincia, sin perjuicio de que en una comuna (Nelson), la cantidad de votos anulados (159) dio lugar a la proclamación de otro candidato al que "prima facie" aparecía consagrado con el escrutinio de mesa.

19) En todas y en cada una de las oportunidades en que se sospechó de la existencia de un delito o falta electoral de las perseguirles de oficio, se giraron los antecedentes a la Justicia Penal competente.

20) Como conclusión: no se configuró de manera alguna "el fraude" ni las "irregularidades" que tanto los sublemas disconformes con el resultado de la elección, como algunos medios de prensa difundieron a nivel provincial y nacional.

Antes bien, estamos en presencia de un procedimiento electoral ejemplar, que puso a prueba la solidez de las instituciones, como consecuencia de la prueba, quien salió fortalecida fue la

democracia, el estado de derecho y en fin, la credibilidad de los integrantes del pueblo de la provincia de Santa Fe en la legitimidad de origen de sus representantes en cargos ejecutivos y legislativos.

() En referencia a la acordada y dictamen final (art. 121 del Código Electoral Nacional), de las elecciones provinciales, municipales y comunales del 3-09-1995.*

Elecciones en Santa Fe: Los errores de ENCOTESA

El pasado 3 de setiembre los santafesinos concurrimos a las urnas para elegir las autoridades que nos gobernarán a partir del 10 de diciembre próximo. Esa jornada transcurrió en absoluta normalidad, sin que se registrara ningún tipo de inconvenientes.

Esto se corrobora con la actitud asumida por todos los sublemas participantes que en el plazo legal -48 horas posteriores- no plantearon observaciones al acto, electoral.

¿Cuál es el procedimiento legal luego del cierre del comicio? En primer término se realiza el escrutinio de mesa por parte de sus autoridades, luego se lleva a cabo el escrutinio definitivo en forma centralizada y con control directo del Tribunal Electoral. Ambas instancias –bajo supervisión de los fiscales- se realizaron con normalidad y tal como establece el Código Electoral.

Esto consiste en sumar el resultado de las 7.464 mesas –utilizando el telegrama confeccionado por cada presidente- y determinar así las autoridades electas.

Podrá advertirse que la tarea no resulta extremadamente compleja y era **Encotesa** la responsable de llevarla a cabo.

Aquí se originó el problema que nos puso en tapa de todos los medios y provocó dudas respecto de la transparencia de estas elecciones, ayudadas por declaraciones poco felices de algunos dirigentes.

Como es de dominio público a las 24 horas del cierre del comicio prácticamente no había información. Ante esta situación el Gobernador Reutemann convocó a los apoderados de los sublemas y acordaron dejar sin efecto el contrato con aquella empresa, pasando directamente al escrutinio definitivo.

Mucho se ha especulado y dicho sobre las causas y/o intencionalidades del fracaso de la labor de **Encotesa**.

Se Pretende aquí poner de manifiesto los errores en la tarea realizada.

Como el lector recordará, su titular, Haroldo Grisanti convocó a una conferencia de prensa el día 6 de setiembre (a las 72 hs. del cierre) para difundir -contra la voluntad del contratante- «sus» resultados. Señaló que habiéndose procesado el 94% de las mesas (faltaban aproximadamente 450 mesas que representan alrededor de 120.000 votos) había ganado el Partido Justicialista con 716.423 votos contra 670.452 de la Alianza Santafesina y que Cavallero se impuso por 5.707 votos a Obeid. También agregó que este resultado podría variar al escrutarse las mesas faltantes.

Mientras esto ocurría empleados de **Encotesa** repartían dos planillas, una reflejaba los, dichos de Grisanti y la otra mostraba a Obeid triunfador. Obviamente esta contradicción aportó mayor confusión, empañando aún más su labor.

Analizaremos comparativamente, y en términos porcentuales, el escrutinio provisorio de **Encotesa** con el escrutinio definitivo para verificar la exactitud de aquél.

A nivel de lemas **Encotesa** otorgó a la Alianza Santafesina el 44,7% y al Partido Justicialista el 47,77%, mientras que el escrutinio definitivo señala 44,36% y 47,54% respectivamente. Este alto nivel de coincidencia también se da en los restantes items.

Esta conclusión cambia cuando se hace el análisis a nivel individual de candidatos, aquí aparecen las fallas.

Como se sabe varios candidatos a gobernador han encabezado más de un **sublema**.

El principal error que tiene el «escrutinio de **Encotesa**» es haberle computado a algunos, menos sublemas. Concretamente a Estevez Boero, Lamberto, Carignano, Cevallo, Obeid y parcialmente a Cavallero, no se les consideró todos los sublemas.

Obviamente este error adquiere, mayor relevancia en el caso de Obeid. Según la primer planilla suministrada a Obeid le adjudican 264.527 votos obtenidos con los sublemas 15 y 43 y a Cavallero 235.762 con 44 y 45. No se ha tenido en cuenta aquí los sublemas 16 y 48 para Obeid y el 42 para Cavallero. En la segunda planilla aparece una única diferencia y es el crecimiento de 34.472 votos por parte de Cavallero que pasa a totalizar 270.234. Evidentemente aquí se consideró también el sublema 42 aunque sin explicitarlo. Según el escrutinio definitivo éste obtuvo 38.086 votos, lo cual corrobora lo antes dicho.

Por lo tanto lo que el Sr. Grisanti difundió fueron la totalidad de los votos conseguidos por Cavallero (42 - 44 y 45) y solo una parte (sublemas 15 y 43) de los de Obeid. Al omitir para este último los sublemas 16 y 48 señalo un ganador equivocado.

Lo expresado puede corroborarse si se analiza el escrutinio definitivo con el «criterio **Encotesa**». Considerándole a Obeid los sublemas 15 y 43 y a Cavallero los sublemas 44 y 45, el primero obtiene 283.160 y el segundo 256.411; por lo tanto gana Obeid y esto coincide con la «primer planilla de **Encotesa**».

Si agregamos al Dr. Cavallero los votos del sublema 42 pasa a totalizar 294.497 votos, convirtiéndose en el triunfador. Esto concuerda con la «segunda planilla de **Encotesa**».

Los votos del sublema que no fueron adjudicados al candidato que correspondía aparecen incluidos en «**otros**».

Si se analiza la desagregación de los candidatos del P.J. efectuada por **Encotesa** se observa que prácticamente es total ya que sólo quedan en el item «**Otros**» los sublemas 3 y 11 - Cárcano y los votos al lema. Por lo que la cantidad consignada 97.541 y 63.069 es injustificadamente elevada y la explicación es que han dejado aquí los votos de los sublemas 4 - Lamberto- 21 - Carignano; 16 y 48 - Obeid y 23 - 26 y 40 - Cevallo. La diferencia 34.472 votos (97.541 - 63.069) se debe a que en la primera está incluido el sublema 42 de Cavallero, mientras que en la segunda esto se «corrige» provocando un cambio de triunfador.

La falta de cumplimiento en término y el error cometido al, difundir las cifras por parte de **Encotesa**, puso en tela de juicio la, transparencia de las elecciones. No obstante, la forma. en que se llevó a cabo el escrutinio definitivo, permite aseverar que las autoridades que se proclamarán son las que el pueblo santafesino eligió.