Urnas de shopping

Cómo puede ayudar la Ingeniería Constitucional

(Esta nota atrasa. Fue presentada en 2004 en un evento en que hablamos Hermes Binner y el autor en el Paraninfo sobre la entonces imperante 'ley de lemas' en Santa Fe. Sin embargo los conceptos genéricos de derecho electoral siguen resultando de interés.)

A) Nuestros principios electorales o un listado de virtudes:

Primero: Universalidad es democracia: que cada persona sea igual a la hora de votar

Segundo: Participación es democracia: que más gente vote y más fácil resulte ser candidato

Tercero: Transparencia es democracia: que lo que la gente vota resulte electo y el electo es representativo y legítimo en su origen.

B) Algunos conceptos teóricos o pequeño manual ilustrado de ingeniería constitucional comparada:

Los dos aspectos básicos del estudio de sistemas electorales son

1- Cómo convertir votos en cargos

2- Quién selecciona a los candidatos

A su vez, cada aspecto admite dos subdivisiones

1-a) Sistemas mayoritarios

1-b) Sistemas proporcionales

2-a) El partido selecciona y los votantes eligen un partido

2-b) Los votantes seleccionan personas

Veamos sus detalles

1- ¿Cómo convertir votos en cargos?

Esta pregunta tiene que ver con la búsqueda de matices. Con que el ciudadano ha asumido que el sistema político requiere múltiples actores, y que sean contemplados aunque sea los principales. Este dilema tiene que ver con el rechazo moderno al discurso único, al partido único, al único líder.

1-a) Los sistemas mayoritarios

Aquí el que obtiene más votos se queda con todo. Y ganar es ganar por cualquier diferencia, por eso se les llama "sistemas del primero que llega a la meta".

Hay variantes de mayoría absoluta (más del 50% del total del padrón) a los que llamamos "mayoritarios propiamente dichos" donde gana la verdadera mayoría; y

otros que consagran mayorías relativas (la primer minoría) en que gana el que saque más votos, aunque no lleguen a la mitad del total, a los que llamamos “mayoritarios plurales”.
Aquí se fuerza al votante a elegir una sola opción sabiendo que le dará todo el poder a quien elija.
Estos sistemas siempre se combinan con elecciones distritales con un único representante.
En nuestro sistema es el mecanismo que se utiliza por ejemplo para el Presidente de la Nación o para los senadores departamentales en la provincia de Santa Fe.
Los sistemas de mayoría no buscan representar a todos los sectores sino sólo asegurar gobernabilidad, consagrando un vencedor indiscutible.
1-b) Los sistemas proporcionales
Aquí, quien gana, se ve forzado a compartir con otros, ya que se reparte entre varios el poder. Los votantes pueden elegir entre muchas alternativas sabiendo que casi todas se verán representadas aunque sea mínimamente.
Estos sistemas siempre se ven en elecciones donde se elige más de un triunfador. Pueden concentrarse en una sola elección o puede establecerse una doble vuelta o ballottage.
Puede darse al elector un solo voto que asignará a una lista preestablecida (sistema de lista cerrada), o bien permitirle ordenar los candidatos de la lista en el orden de sus preferencias (sistema de lista abierta), o darle más de un voto que podrá concentrar en un solo candidato o repartir entre varios del mismo partido o de distintas boletas (sistema de lista libre).
Ejemplos en nuestro país son los senadores nacionales que se eligen proporcionalmente 2 contra 1, en tanto que los diputados nacionales se eligen proporcionalmente por sistema D’Hondt.
Digamos a esta altura que hay un tercer sistema para convertir votos en cargos y que no mencionamos antes: es lo que se conoce como “sistema mixto” y si bien es muy raro debemos mencionarlo ya que es el que se usa en nuestra provincia de Santa Fe para la elección de los diputados provinciales.
En efecto: Hay un solo cargo que es de 28 diputados (si bien es un grupo, por ser un grupo cerrado, un “paquete”, se equipara a un solo cargo). Este cargo se discierne por sistema mayoritario: el que gane, aunque sea por un voto, se llevará los 28 diputados. Luego, los 22 diputados restantes, se eligen por un sistema proporcional D’Hondt.
Lo bueno de los sistemas mayoritarios: achican la cantidad de partidos, aseguran gobernabilidad. Lo malo de los sistemas mayoritarios: se prestan a la manipulación.
Lo bueno de los sistemas proporcionales: aseguran representación de todos los

sectores. Lo malo de los sistemas proporcionales: generan muchos partidos. Éste defecto se puede contrarrestar con una buena política de 'umbrales', donde se establezca que sólo ingresan al reparto los partidos que obtengan más de cierto porcentaje (en la mayoría de los países es del 5%).

2- ¿Quién selecciona a los candidatos?

Lo primero a tener en cuenta si Usted quiere ser candidato es que necesitará ganas de serlo y recursos. Si el sistema de partidos es fuerte ellos obtienen sus propios recursos que otorgan a sus candidatos. Si el sistema es débil, son los candidatos quienes deben recurrir a acercamientos con los centros de poder en procura de recursos.

Pero la pregunta seguirá siendo: ¿cómo se convierte un ciudadano en candidato y cómo un candidato es electo gobernante?

2-a) El partido selecciona y los votantes eligen un partido

En Argentina los agentes nominadores son los partidos, por eso se suele decir que somos una "partidocracia" o que los partidos tienen el monopolio de las candidaturas (CSJN, "Ríos").

Si son los partidos quienes eligen a los candidatos esto los alimenta como formas participación ciudadana. Asegura la militancia, la participación, el compromiso. Y deberían evitar los personalismos caudillistas. Pero la dificultad suele ser que un grupo se enquista en la conducción del partido y determina los candidatos más allá de la voluntad incluso de los propios militantes.

Muchas veces se dice que lo mejor es el sistema de elecciones primarias, las internas estadounidenses. Y se dice que son internas abiertas. Pero eso choca con que... nosotros no somos EEUU.

Allí no existen las fichas de afiliación ni los padrones. Allí alguien es demócrata o republicano sólo porque lo dice. Entonces para ellos las primarias no son tan abiertas, sino que son internas sin padrones pero entre personas fuertemente vinculadas al partido.

En nuestro país las internas abiertas resultarían difíciles. Como ya han admitido casi todos los analistas, y más aún teniendo a la vista aquella famosa interna abierta del Frepaso, debe haber algún control para que las estructuras de un partido no incidan sobre la decisión de los otros.

Por eso se han propuesto algunas alternativas que todos conocen: internas abiertas simultáneas voluntarias. Así todos los partidos que tengan más de un precandidato votan el mismo día. Los electores que deseen participar votan una sola vez y se les sella el documento.

Se ha propuesto que puedan votar en las internas de un partido sus afiliados y los no afiliados, pero que se les impida votar a los afiliados a otros partidos. Por nuestra

parte consideramos que debe permitirse el voto de todos los ciudadanos –sean o no afiliados a cualquier partido- siempre y cuando voten en la interna de uno solo.
De todos modos no somos grandes partidarios de las internas abiertas. Si se realiza la interna abierta tres o más meses antes de la general se duplicará el gasto de la política y se socavarán los cimientos de la gobernabilidad. Pensemos que si concurren a la interna de un partido 500.000 electores y a la de otro sólo 5000, tendremos casi electo un nuevo gobernador... cuando al actual aún le quedan algunos meses de gestión.
2-b) Los votantes seleccionan personas
Pero incluso con internas abiertas nos veríamos obligados –una vez armadas las listas- a elegir a todos los de un partido o a todos los de otro.
Si en vez de elegir un partido, una simbología, nos parece más adecuado elegir individualidades, debemos analizar la organización de los distritos y la conformación de listas.
Un aspecto a considerar -y que es de gran relevancia- es el de los distritos electorales.
Actualmente, para la elección de presidente, todo el país es un solo distrito. Para elegir diputados nacionales cada provincia es un distrito. Para la elección de senadores provinciales cada departamento es un distrito. Para concejales cada ciudad es su distrito.
La ventaja de los distritos chicos es que eligen pocos candidatos (incluso uno sólo) y así nos aseguramos que la gente conozca a quien vota. En cambio si el distrito elige muchos escaños las listas serán muy largas.
Por eso los distritos chicos son una garantía de que los partidos se verán obligados a preseleccionar a sus mejores candidatos, a los más presentables.
Sin embargo a la hora de diseñar los distritos debemos estar muy atentos. Debe evitarse que el trazado distrital sea un mecanismo de digitar un ganador.
Veamos un ejemplo: la ciudad de Buenos Aires no suele acompañar al justicialismo. Convertirla en un solo distrito electoral con el conurbano (donde el PJ es mayoría) aseguraría por lo menos un empate o una victoria peronista.
A este diseño malintencionado se le llama “Gerrymandering” en alusión a un gobernador estadounidense (Gerry) que diseñaba distritos que lo beneficiaran con formas extrañas que hacían pensar en una salamandra (“salamander”).
Sin embargo, en USA se consideran constitucionales estos trazados (“Baker vs. Carr”) en tanto aseguren que cada persona sea un voto, porque mediante estos diseños extraños intentan equilibrar distritos étnicamente dispares (blancos, negros, hispanos).
No queremos dejar de mencionar algunas de las críticas que se le hacen a los

distritos pequeños: que si todos los electos tienen tanta dependencia de su distrito estarán más interesados en cuestiones distritales que en los asuntos de repercusión nacional, lo cual advertimos siempre en la Cámara de Senadores de nuestra provincia.
Otra crítica a los distritos pequeños es que llevan a una sobrerrepresentación: muchas veces gana más distritos el mismo partido que pierde una elección general, lo cual se advierte por ejemplo en la Cámara de Senadores de la Nación donde el color de los representantes provinciales no sigue a las mayorías nacionales.
Los distritos uninominales (de un solo candidato) serían ideales. Pero en muchos casos (cuando se eligen órganos colegiados) es imposible elegir sin listas. Cuando se dice que hay que terminar con la lista sábana se miente. Es imposible terminar con la lista sábana.
Porque –por ejemplo- sin listas no se puede asegurar la representación de las minorías. Así por ejemplo en la Cámara de Senadores provincial puede no haber ninguna mujer, ya que si los votantes de todos los distritos departamentales eligen candidatos varones, esa Cámara quedará sin una adecuada representación de género.
Por eso insistimos: es necesario elegir con listas, pero los distritos deben ser pequeños, deben elegirse pocos cargos, para que veamos de cerca a las personas y no sólo a los partidos.
Pero además, una buena práctica a tener en cuenta, es la posibilidad de usar los mecanismos que arriba describimos como listas abiertas o libres. El hecho de tener más de un voto no conspira contra la universalidad siempre y cuando toda persona tenga la misma cantidad de votos.
En este punto hagamos una advertencia terminológica: cuando en Argentina se habla de lista sábana no se alude tanto a que en una misma boleta vayan muchos cargos (si cada categoría es “cortable”) sino a que una lista cerrada incluya gran número de candidatos. Terminar con la lista sábana (que incluye muchos cargos) es fácil: se presentan boletas precortadas o sobres separados. Pero terminar con la lista cerrada es imposible.
C) La ley de lemas
Con el bagaje de información que reseñamos anteriormente podemos adentrarnos en el análisis de la ley de lemas.
Este mecanismo en teoría consiste en un doble voto simultáneo: el elector primero elige el partido y luego el candidato o grupo de candidatos que más le gusta de ese partido.
Es –indudablemente- trasladar la interna a la general. Es forzar a todos los ciudadanos a participar en una interna. Y termina llevando la interna hasta el

gobierno.
Como ya sabemos primero se determina qué partido fue el más elegido y dentro de éste el que obtuvo más votos es ungido con el poder.
Claro que ocurre muchas veces que la persona más votada no forma parte del partido más votado y -por ende- no es electa.
En cuanto a las virtudes de un buen sistema electoral que se hallan presentes en el de lemas, digamos que asegura a todo ciudadano la misma cantidad de votos y que es muy alentador de la participación de candidatos…demasiado incluso.
Pero parecería que peca por poco transparente a la hora de asegurar que lo que la gente vota sea electo. Es poco "especular", no es un buen espejo de las decisiones populares. O por lo menos eso es lo que siente la mayoría de la gente.
Reiteramos: en verdad el partido más votado es electo. Pero también es cierto que la persona más votada no siempre es electa.
Todo dependerá entonces del punto de mira que elijamos: como dijimos antes, si hay que estimular las estructuras partidarias o si hay que mirar a las personas.
Y la mirada de los electores en la actualidad se centra más en las personas que en los partidos.
Creo que hay que tratar de conciliar ambas necesidades. Y aquí es donde falla la ley de lemas tal como está actualmente aplicada. Se favorece excesivamente a las estructuras partidarias en desmedro de las personas y –para colmo- no se estimula la participación interna en los partidos, principal razón de ser de los mismos.
Pero yo no soy enemigo de la ley de lemas de por sí. Los sistemas electorales son herramientas, no objetivos ideológicos. Y como todo instrumento legal pueden y deben cambiar a medida que cambian las necesidades a las que responden.
Yo no creo que sea necesario derogar la ley de lemas. Sé que está de moda entre quienes se autodenominan "académicos" y "progresistas" pedir la derogación. Pero me parece que hay caminos alternativos. Que los doctrinarios no podemos estar políticamente emparentados con tal o cual posición.
Creo que puede ser bueno derogarla y reemplazarla por un sistema mejor. Pero también creo que alcanzaría con mejorarla sin necesidad de abandonarla totalmente. Los sistemas son como los seres humanos, crecen, maduran, envejecen, etapa tras etapa, lentamente.
Por eso vamos a formular propuestas tanto para la derogación como para la mejoría.
El peor defecto hoy de la ley de lemas es su impopularidad. Y en ese sentido estoy de acuerdo con su urgente modificación o derogación. Pero no porque crea que hay sistemas electorales mejores que otros. Los sistemas electorales que son buenos en un momento pueden no serlo en otro, y los que sirven para un pueblo pueden ser

dañinos para otro.
*Algunos aportes para su mejoría sin necesidad de reformar la constitución:
Hay algo muy importante que no debemos perder de vista: el mayor problema de la ley de lemas es su aplicación a los cargos ejecutivos. Nadie cuestiona tanto su aplicación a la elección de legisladores. Pero sí parece injusta cuando se elige gobernador o intendente. Por eso el eje de nuestras propuestas modificatorias será distinguir si se elige un cargo o un órgano colegiado.
1) En la elección de legisladores:
a- Diputados: Los votos de los sublemas que no alcancen un umbral no suman para el lema. Así, si un sublema no llega al 3% del padrón electoral no podría aportar sus votos para el lema al que tributa. Si ninguno de los sublemas alcanza ese umbral, el lema no entrará en el reparto de escaños.
b- Senadores departamentales: deben elegirse a doble vuelta entre los dos sublemas más votados de los dos lemas más votados. La Constitución provincial al hablar de simple pluralidad de sufragios no impide la doble vuelta.
2) En la elección de gobernador
a- Los votos de los sublemas que no alcancen un umbral no suman para el lema. Así, si un sublema no llega al 3% del padrón electoral no podría aportar sus votos para el lema al que tributa. Si ninguno de los sublemas alcanza ese umbral, el lema no podrá imponer un gobernador.
b- El sublema ganador de cada lema debe haber obtenido un piso del 20% dentro del lema. Si ninguno de sus sublemas alcanzó un 20%, ese lema tampoco podrá imponer un gobernador.
c- Entre los dos sublemas más votados de los dos lemas más votados se define la elección mediante una segunda vuelta electoral. La Constitución provincial al hablar de simple pluralidad de sufragios no impide la doble vuelta.
*Si nos decidimos por la derogación, indicamos resumidamente nuestras ideas (todas se exponen detalladamente en el proyecto de reforma constitucional de nuestra autoría).
1- No nos parecen buenas las internas abiertas, ni siquiera controladas. Mucho menos si se las plantea como obligatorias para el ciudadano. No somos defensores del voto obligatorio, si bien actualmente es un requisito de la Constitución Nacional.
2- Con respecto a la elección de gobernador (la provincia es un distrito único) proponemos un mecanismo de doble vuelta con lista abierta. Esto es: cada partido propone un menú reducido de candidatos (3 sería un buen número) ordenados alfabéticamente. El elector elige la boleta del partido y ordena a los candidatos según sus preferencias. La segunda vuelta se realizaría entre los candidatos más votados de los dos partidos más votados.

3- Se debe avanzar hacia un sistema unicameral. En nuestro proyecto la legislatura es una sola Cámara con 30 “diputados” elegidos con la provincia como distrito único y 15 “senadores” elegidos a razón de 5 por región, proponiendo tres regiones Sur, Centro y Norte. En sus funciones no tienen diferencias, sólo en su acceso al cargo.
4- Para la elección de legisladores proponemos una doble vuelta abierta. Así cada partido propone una lista de tantos candidatos como cargos a cubrir. Los electores los ubican en el orden de sus preferencias. La segunda vuelta se realiza tres semanas después, entre todos los partidos que hayan superado el umbral del 10% del padrón. Se permite reconstituir listas, pero no incorporar nuevos candidatos. Diputados y Senadores se eligen en boletas separadas.
5- Los municipios deberán darse sus propios mecanismos electorales, respetando la autonomía que la Constitución Nacional les otorga. A la hora de esos diseños proponemos mecanismos similares para el intendente y el gobernador. Con respecto a los concejales la elección ideal sería por distritos barriales.
Cierto es que muchas de estas reformas requieren la de la Constitución Provincial y deben ser tenidas en cuenta para ese momento. Y esto es una buena muestra de por qué no deben incorporarse mecanismos electorales en las constituciones.
Terminemos nuestra alocución recordando a aquellos socialistas franceses, a los que la historia conoce como utópicos, que llamaban a los votos “piedras de papel”. Ha llegado la hora –en momentos en que nuestro país se ve sumergido en feroces luchas de sectores- de tomar conciencia de que nuestros votos son piedras en fuertes manos.
Por eso ésta es la lucha que debemos dar (sin negarnos llegado el caso a la otra): la lucha para que nuestro voto sea un arma efectiva en nuestras manos.
Domingo Rondina, abogado constitucionalista