

RELACIONES ENTRE SISTEMAS DE PARTIDOS POLÍTICOS Y REGÍMENES ELECTORALES *

por el Académico DR. SEGUNDO V. LINARES QUINTANA

Elecciones y sufragio son términos que designan conceptos indisolublemente ligados con la noción de democracia constitucional, que se basa en el principio de la soberanía del pueblo. Si es de la esencia de dicho sistema político que el pueblo gobierne por medio de sus representantes, no cabe duda de que únicamente es posible su funcionamiento a través de gobernantes elegidos, directa o indirectamente, por medio del sufragio. Resulta de todo ello evidente —como lo señalara el eminente juspublicista italiano Orlando— que “la participación de los ciudadanos en el gobierno, por medio de los representantes elegidos por los mismos, sea la cualidad característica del Estado representativo moderno; por lo que las leyes electorales son parte principalísima de las instituciones del Estado”.¹

Esteban Echeverría afirmaba que “la raíz de todo sistema democrático es el sufragio; cortad esa raíz, aniquilad el sufragio y no hay pueblo ni instituciones populares; habrá, cuando más, oligarquía, aristocracia, despotismo monárquico o republicano”.² Por su parte, escribió Sarmiento

* Conferencia inaugural de las Quintas Jornadas Internacionales de Derecho Político y Constitucional, realizadas en La Plata, el 29 y 30 de abril de 1983, en el Instituto de Derecho Político y Constitucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

¹ VITTORIO EMMANUELE ORLANDO, *La riforma elettorale*, Milán, 1883, p. 6.

² ESTEBAN ECHEVERRÍA, *Ojeada retrospectiva sobre el movimiento intelectual en el Plata desde el año 37*, en *Dogma Socialista*, La Plata, 1937, p. 96.

que “todo sistema de gobierno de nuestro siglo, aun los despóticos, se funda en la elección de las autoridades por el pueblo”.³

Es que el sufragio se encuentra íntimamente conectado con la esencia misma de la democracia constitucional, al punto que ésta no podría existir sin aquél, en cuanto gobierno de poderes limitados y controlados, canalizado a través del cauce de la Constitución, cuya finalidad última y suprema es la garantía de la libertad, y fundado y derivado de la voluntad popular. El maestro Karl Loewenstein ha dicho, con acierto, que “el constitucionalismo culmina en la democracia constitucional. Este objetivo fue alcanzado con la progresiva ampliación del sufragio y del acceso a los cargos públicos, que dejó de estar circunscripto a las clases privilegiadas y se extendió a la totalidad de la población adulta. La democracia constitucional es un sistema político bajo el que la totalidad del pueblo —organizado como electorado y movilizado para la acción política por los partidos— participa libremente en el proceso del poder. El electorado adquiere con esto la categoría de detentador supremo del poder, ejerciendo un control final sobre el gobierno y el parlamento”.⁴

Dé manera coincidente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en cuanto intérprete final y guardián de la Constitución, sentó, en el caso *Héctor Darío Esquivel*, fallado el 17 de mayo de 1933, que “en los países regidos por constituciones que han adoptado el sistema republicano representativo, como el nuestro, el pueblo, en cuyo nombre se dicta el Estatuto Fundamental, es la fuente originaria de la soberanía. Que el medio esencial de poner en ejercicio dicha soberanía es el voto de los ciudadanos a efectos de constituir, directa o indirectamente, las autoridades de la Nación. Que esta prerrogativa preciosa del ciudadano es irrenunciable, por cuanto constituye el fundamento del gobierno, sin el cual no es posible la existencia del Estado”.⁵

No exageró, por lo tanto, Alberdi, cuando afirmó que “el derecho electoral es la primera y más fundamental de

³ DOMINGO F. SARMIENTO, *Obras Completas*, t. 32, p. 380.

⁴ KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, p. 326.

⁵ *Fallos*, t. 183, p. 175.

las libertades".⁶ Por eso pudo proclamar el entonces ministro del Interior Indalecio Gómez, en el histórico debate de la Ley Sáenz Peña, que el derecho electoral es el derecho de la democracia y que "nuestra Carta dice que el objeto de reunirnos en sociedad y constituir la Nación Argentina, es el de asegurar los beneficios de la libertad para todos; es decir, todas las libertades, empezando por la libertad electoral, base y fundamento de todas nuestras instituciones representativas y republicanas".⁷

Universalizando tan esencial principio, la Declaración de los Derechos del Hombre, aprobada por la asamblea general de las Naciones Unidas en 1948, establece en su art. 21, que: "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".

Como hace notar Fayt, reservado a los partidos el proceso de selección de los candidatos, corresponde a los electores, en las elecciones, decidir quiénes de entre ellos serán sus representantes. Los distintos métodos utilizados para el cómputo de los votos y la elección de los candidatos y de los representantes se conocen con el nombre de *sistemas electorales*. Su función consiste en facilitar la coparticipación del poder electoral individual en el proceso de formación del poder de autoridad en el Estado, relacionar cuantitativamente al conjunto de electores con las autoridades elegidas mediante el voto popular e investir del poder de autoridad a los elegidos. El poder electoral proporciona la dirección a la organización y, en este sentido, es poder de representación, no de decisión. Designa a las autoridades encargadas del ejercicio del poder de autoridad, pero la competencia y actividad funcional de

⁶ JUAN B. ALBERDI, *Obras selectas*, t. 17, p. 9.

⁷ INDALECIO GÓMEZ, *Discursos*, Buenos Aires, 1953, t. 2, p. 368, y t. 1, p. 388.

éstas está jurídicamente determinada a través del ordenamiento constitucional y legal.⁸

En un valioso análisis del tema, el profesor norteamericano Pomper hace notar que las elecciones son generalmente consideradas como el elemento crucial del gobierno democrático, pero el significado de las elecciones es tan ampliamente aceptado que raramente ha sido examinado en profundidad. Y agrega que aun cuando abundan los estudios sobre el comportamiento electoral, son relativamente escasas las investigaciones empíricas acerca de los efectos de las votaciones sobre la totalidad del sistema político. El énfasis ha sido puesto más bien sobre los beneficios de las elecciones en el proceso y el funcionamiento del gobierno, y se ha proclamado como principal beneficio procesal el logro de gobiernos legítimos y la legitimidad del gobierno electivo se ha fundado en una premisa moral. Sin embargo, a juicio de Pomper, la virtud más importante de las elecciones es la protección contra el poder o el control de éste. Solamente con el voto pueden los ciudadanos asegurar su propia defensa. Stuart Mill sostenía que "ni los hombres ni las mujeres necesitan los derechos políticos con el fin de que puedan gobernar, sino para que no puedan ser mal gobernados".⁹

El derecho electoral comporta importantes y complejos problemas de técnica electoral, cuyas proyecciones prácticas en el campo institucional exigen detenida y seria consideración. Como hace notar Loewenstein, la técnica electoral ha llegado a ser en nuestra época una verdadera ciencia, que exige en igual medida las aptitudes profesionales del jurista, del político, del sociólogo, del psicólogo social, del estadístico y del matemático. Loewenstein destaca tres circunstancias que principalmente han dificultado la formulación y la aplicación de un sistema electoral adecuado: a) el advenimiento de la democracia de masas volcó millones de electores en el proceso electoral, creando problemas muy difíciles de resolver en cuanto a la división del electorado en distritos y circunscripciones territoriales, a la determinación de la correcta relación entre el número

⁸ CARLOS S. FAYT, *Sufragio y representación política*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1963, p. 45.

⁹ GERALD POMPER, *The concept of elections in political theory*, "The Review of Politics", octubre 1967, vol. 29, núm. 4, ps. 478/479.

de electores y el de vacantes a proveer, a la verificación y control de los escrutinios, etc.; b) la legislación electoral del período clásico del constitucionalismo, en que el sufragio sólo correspondía a un número reducido de ciudadanos, no puede hoy contemplar los múltiples y complicados problemas que plantea la participación electoral de las masas, con gigantescas campañas electorales; y c) la democracia masiva, con la proliferación de los partidos políticos, agrega nuevos problemas, que se agravaron con la aparición de la representación proporcional.¹⁰

Los sistemas electorales pueden clasificarse en tres grandes grupos, cada uno de los cuales admite variaciones y modalidades especiales: los sistemas mayoritarios, los sistemas minoritarios y los sistemas mixtos.

Los sistemas mayoritarios adjudican la totalidad de las vacantes a llenar mediante la elección, al partido que ha logrado el mayor número de sufragios. La mayoría puede ser absoluta o relativa. La mayoría absoluta está constituida por la mitad más uno de los sufragios emitidos, mientras que la mayoría relativa consiste en la cantidad mayor de votos alcanzados por un partido con respecto a los otros partidos, independientemente de su relación con la totalidad de sufragios emitidos.

Los sistemas minoritarios parten de la base de que el gobierno democrático corresponde a la mayoría pero con la colaboración y el control de la minoría. La representación proporcional es un sistema que procura dar a los partidos una representación que mantenga la proporción más exacta posible con su fuerza o caudal electoral, o sea, con el número de votos logrados, asegurando de este modo adecuada y equitativa representación a las minorías.

En el derecho electoral argentino, la representación proporcional fue consagrada por primera vez en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1873 (art. 49). Con posterioridad, numerosas constituciones y leyes provinciales también adoptaron el sistema. Para la elección de los miembros del Concejo Deliberante de la Municipalidad de la Capital Federal durante muchos años rigió la representación proporcional, a través del sistema de cociente y mayor residuo. En el orden nacional, la Conven-

¹⁰ KARL LOEWENSTEIN, *Political power and the governmental power*, University of Chicago, Chicago, 1957, ps. 272/273.

ción reformadora de 1957 fue elegida por dicho sistema, que asimismo fue empleado en el régimen electoral nacional.

Con respecto a la elección de los miembros de la Cámara de Diputados de la Nación, se ha discutido si la representación proporcional es o no constitucional. Toda la controversia ha girado en torno al sentido de la expresión *simple pluralidad de sufragios*, que el art. 37 de la Constitución Nacional impone como una de las condiciones para la elección de los diputados. González Calderón sostuvo la inconstitucionalidad del sistema, entendiendo que la *simple pluralidad de sufragios* exigida por la Ley Suprema, "quiere decir mayoría relativa de votos de un candidato sobre otro, cualesquiera sean las listas en que figure".¹¹ Sin embargo, la gran mayoría de los constitucionalistas argentinos se inclinan, en cambio, por la constitucionalidad de la representación proporcional (Alberto Padilla, Carlos Sánchez Viamonte, César Enrique Romero, Martín Aberg Cobo, etc.); posición que compartimos. Manuel Augusto Montes de Oca, que desde su cátedra de derecho constitucional en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires había enseñado que la frase citada del art. 37 de la Constitución únicamente permitía el sistema de la lista completa, modificó luego su opinión, como diputado, al debatirse la Ley Sáenz Peña y sostuvo la constitucionalidad de la representación proporcional, fundándose en que la expresión *simple pluralidad de sufragios* únicamente tiene como finalidad evitar que la legislación no convierta en un recaudo *sine qua non* la exigencia de la mayoría absoluta. Todo hace pensar que tanto el presidente Roque Sáenz Peña como su ministro del Interior Indalecio Gómez eran partidarios de la representación proporcional, pero tenían dudas acerca de su constitucionalidad.

Los distintos regímenes electorales que rigieron en la República Argentina para la elección de diputados nacionales, fueron los siguientes:

a) *Sistema de lista completa*, que rigió desde 1857 hasta 1902, y desde 1905 hasta 1912.

¹¹ J. A. GONZÁLEZ CALDERÓN, *Derecho constitucional argentino*, t. 2, p. 356.

b) *Sistema de circunscripciones y voto uninominal*, aplicado desde 1902 a 1905, y restablecido, con variantes, en 1951.

c) *Sistema de voto limitado y lista incompleta*, que mantuvo vigencia desde 1912 (Ley Sáenz Peña) hasta 1950, y posteriormente, en el lapso 1958 a 1962.

d) *Sistema de representación proporcional*, aplicado en 1957 y entre 1963 y 1965.

e) *Sistema de representación proporcional con cláusula limitativa*, aplicado en 1973.

Debe señalarse que el sistema de representación proporcional, que rigió entre 1963 y 1965, también establecía una cláusula limitativa, aun cuando en la práctica sus efectos no alteraron los índices de representatividad del sistema y proporcionalidad del sistema d'Hont, por lo cual puede ser incluido en la cuarta categoría a que hemos hecho referencia. En cambio, el sistema que rigió en 1973 contuvo una cláusula limitativa del 8%, y los efectos de la restricción se hicieron notar especialmente en aquellos distritos cuyo número de representantes era elevado.¹²

La Ley Sáenz Peña N° 8871 señaló la iniciación de una nueva e importantísima etapa en el proceso institucional argentino y comportó un notable progreso sobre los regímenes electorales hasta entonces sucesivamente vigentes. Con acierto, Miguel Ángel Cárcano le asignó la trascendencia de "la revolución por los comicios"; por cuanto, como escribiera en un valioso libro que intituló precisamente: *Sáenz Peña: la revolución por los comicios*, "destruyó el régimen y la máquina electoral, la liga de gobernadores y los caudillos compravotos, disminuyó la influencia de los militares en la política y desarmó las conspiraciones; la oposición tuvo asiento en el Congreso y controló los actos de gobierno".¹³ Desgraciadamente, un conjunto de complejas y heterogéneas circunstancias socio-políticas y, sobre todo, la crisis de la política educacional, que resultó incapaz de formar auténticos ciudadanos de la República, conscientes y responsables de la singular trascendencia de la función soberana que la democracia

¹² GREGORIO BADENI, *Comportamiento electoral en la Argentina*, cit., ps. 67/68.

¹³ MIGUEL ÁNGEL CÁRCANO, *Sáenz Peña: la revolución por los comicios*, Buenos Aires, 1963, p. 265.

constitucional les impone, malograría en buena parte los elevados propósitos de la reforma electoral.

La Ley Sáenz Peña ha sido objeto de injustas críticas, al achacársele culpas que únicamente pueden recaer en la incultura cívica y ética de los habitantes. Bien apunta en sus *Memorias* Ángel Gallardo, que “ahora está de moda hablar mal de la Ley Sáenz Peña... Es como si se criticara a una máquina fotográfica porque no saca favorecidas a las personas. La ley es buena y exacta. No tiene la culpa si los modelos son feos y salen fotografías borrosas”.¹⁴ Bien pudo afirmar el profesor Américo Ghioldi que “la Ley Sáenz Peña es hija de nuestra historia”.¹⁵

La Ley Sáenz Peña marcó un hito trascendental en la evolución política argentina, sentando principios irreversibles que hacen a la esencia misma del sistema político democrático constitucional consagrado por la Ley Suprema de la Nación. En su parte sustancial o de fondo consideramos a dicho cuerpo legal inmodificable, ya que a esta altura de la civilización institucional del país y del mundo, sería inconcebible pensar siquiera en la supresión del sufragio universal, igualitario y secreto. En cambio, consideramos que en lo que hace a su parte instrumental y específicamente al sistema electoral en sí mismo, admite su enmienda y adaptación a las exigencias socio-políticas variables en el curso del tiempo. El propio presidente Sáenz Peña calificó a tales aspectos de la ley que lleva su nombre, como “ensayo preparatorio para la reforma definitiva”.¹⁶

Sin que ello signifique que aceptamos lisa y llanamente la concepción sistémica de la política —formulada por el profesor David Easton, de la Universidad de Chicago, en su señero libro *The Political System*, y que ha tenido profunda y amplia proyección en el ámbito de la disciplina—, consideramos que la expresión *sistema político* es la más adecuada para designar al conjunto total de la vida política de un país, es decir, el modo o la forma de vivir políticamente de un pueblo, el estado de actividad de gobernantes y gobernados, la contienda política que se

¹⁴ “La Nación”, 22 junio 1980, secc. 4ª, p. 8.

¹⁵ JUNTA CONSULTIVA NACIONAL, *Bases para la confección de una nueva ley electoral*, 30ª reunión ordinaria, 31 octubre 1956, p. 39.

¹⁶ ROQUE SÁENZ PEÑA, *La reforma electoral*, cit., p. 90.

desarrolla en el seno de dicha colectividad, dentro y también fuera del marco jurídico-institucional fijado por la Constitución, con todas las implicancias económicas y sociales, desde que no resulta posible aislar el fenómeno político de la intrincada y heterogénea trama en que se halla inserto. El sistema político es, por consiguiente, el conjunto coherente y coordinado de las ideas, principios, normas, fuerzas, comportamientos, procesos, interacciones y, en general, todos los factores, condiciones y circunstancias que constituyen, integran, caracterizan y definen el quehacer y la vida políticos de un pueblo. De lo que resulta claro que las formas jurídicas de Gobierno y de Estado no son sino elementos o aspectos que integran el conjunto total del sistema político.

Quien procura investigar en los vastos dominios de la ciencia soberana entre las ciencias —como calificaba Aristóteles a la ciencia política—, nunca ha de olvidar que existe siempre una diferencia —pequeña, mediana o grande, según los casos— entre el régimen normado por la Constitución y el sistema político realmente vivido, entre la teoría y la práctica, entre lo ideal y lo posible. Bien advierte Raymond Aron que “la primera lección que un sociólogo debe transmitir a sus alumnos, aun a riesgo de decepcionar sus ansias de creer y de servir, es la de que jamás ha existido un régimen perfecto”.¹⁷

Claro está que no debe confundirse la democracia real o posible, que se da en la práctica institucional y que aunque con imperfecciones se encuadra o tiende a encuadrarse en el marco de lo que se entiende en la teoría y en la letra de las Constituciones por *democracia constitucional*, con la *antidemocracia* o las deformaciones patológicas de aquélla, aunque aparezcan disfrazadas tras el manto del Estado constitucional. Como ha dicho Julián Marías, “hay, por un lado, la *democracia política*, el mejor sistema de gobierno que hasta hoy se ha inventado. Hay, por otro lado, la *democracia morbosa*, fuera de lugar, extravasada, aplicada a lo que nada tiene que ver con la elección de los gobernantes o las decisiones políticas, destinada a llevar a cabo la negación o inversión de valo-

¹⁷ RAYMOND ARON, *Introducción a Max Weber. El político y el científico*, Madrid, 1969, p. 30.

res, a eliminar toda superioridad, a hacer imposible todo perfeccionamiento".¹⁸

Es de la esencia misma de la política la lucha, la contienda, el enfrentamiento. Por eso no se equivoca Duverger cuando ve la representación de la política y la expresión más profunda de su realidad en la imagen de Jano, el dios de las dos caras. La contienda política se desarrolla en dos planos: por un lado, entre individuos, grupos y clases que luchan por conquistar el poder, participar en él o influirlo; y por el otro lado, entre el poder que manda y los ciudadanos que lo soportan. En las grandes colectividades, estos enfrentamientos individuales van acompañados de conflictos entre los grupos constituidos en el interior de la sociedad global: rivalidades locales, regionales, nacionales; lucha de clases, de razas, de ideologías. La segunda forma de lucha es la que enfrenta a los ciudadanos con el poder, a los gobernantes con los gobernados, a los miembros de la comunidad con el aparato de sujeción social. La lucha no se desarrolla entre los ciudadanos por una parte y el poder por la otra, sino entre ciertos ciudadanos que detentan el poder y otros ciudadanos que lo soportan. Los partidos políticos son expresión a la vez que instrumentos de la lucha política.¹⁹

En esa lucha política, como en toda lucha compleja, cada participante actúa de acuerdo con un plan preconcebido, más o menos elaborado, en el que prevé no solamente sus propios ataques, sino también los contraataques del adversario, así como los medios para neutralizarlos. Este plan de lucha constituye lo que se denomina *estrategia*, mientras que los diferentes elementos de que se compone —acciones contra el adversario y réplicas a sus reacciones— son las *tácticas*. Ahora bien, la lucha política, en el ámbito partidario, se manifiesta no sólo en el enfrentamiento de los partidos entre sí, sino también, internamente, en la acción de las fracciones o sectores que actúan en el seno de los mismos. Y de igual modo que en las demás formas de la contienda política, se requieren planes

¹⁸ JULIÁN MARIAS, *Democracia política y democracia morbosa*, "La Nación", 14 noviembre 1978, p. 8.

¹⁹ MAURICE DUVERGER, *Introducción a la política*, ps. 11/23.

de lucha o estrategias, a la vez que tácticas o reglas de ejecución de tales planes.²⁰

Partiendo de las ideas de *lucha* y de *plan completo*, Duverger procura definir la estrategia, y afirma que ella no es una rama particular de la ciencia política, un campo especial, sino un enfoque, un ángulo de visión. Es una manera de enfocar los fenómenos políticos bajo un cierto aspecto. "Estudiar las estrategias políticas —dice— consiste en estudiar la vida política desde una óptica de combate, de lucha, de rivalidad. Por consecuencia, este aspecto de competición se encuentra en todas las fases de la vida política. En el orden institucional, las relaciones entre los países tienen una orientación estrategística, ya que el medio internacional está caracterizado por Estados rivales; estudiar sus relaciones es estudiar sus rivalidades. En la vida política interior de un país, igualmente, todos los problemas pueden ser enfocados bajo un ángulo de combate: lucha de partidos, rivalidades de los grupos de presión, conflictos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, o entre las cámaras, o, en los Estados federales, entre el poder central y los poderes locales, etc." "Se puede decir así —agrega Duverger— que la estrategia política es el aspecto dinámico de la vida política."²¹

El *sistema de partidos* que funciona en un país constituye una de las notas más importantes y significativas para caracterizar, y por ende definir, el *sistema político* existente. No es de extrañar que tal elemento no ofreciera relevancia cuando, en la concepción tradicional, se pretendía definir la forma de gobierno o el régimen constitucional en un plano formal y teórico, exclusivamente a través del análisis de las instituciones consagradas por la letra de la Constitución. El sistema de partidos adquiere notable trascendencia para tal propósito definitorio recién cuando el concepto de forma de gobierno o de régimen constitucional es sustituido por la noción amplia del sistema político, comprensiva de la totalidad de la vida política de un país, a la luz del nuevo enfoque de la ciencia política que, lejos de menospreciar las estructuras consti-

²⁰ MAURICE DUVERGER, *Introducción a la política*, cit., ps. 176/177.

²¹ MAURICE DUVERGER, *Introducción a l'étude des stratégies politiques*, cit., ps. 6/7.

tucionales completa su estudio con el de la dinámica y el proceso políticos.

Schattschneider llega a sostener que los partidos políticos han desempeñado una importantísima función como artífices de sistemas políticos y, más aún, que han sido los creadores de la democracia constitucional. "Los partidos —ha escrito— crearon la democracia y la democracia de nuestros días sólo cabe en función de aquéllos. La entidad de los partidos es el rasgo más acusador de la naturaleza de cualquier régimen. La distinción más importante de la moderna filosofía política —entre democracia y dictadura— puede hacerse en función de la política de partidos."²²

La influencia de los sistemas electorales sobre la vida política de los pueblos es innegable. Basta comprobar el cambio ocasionado en la estructura de los Estados por la adopción del sufragio universal o de la representación proporcional. Sin embargo, el análisis científico del tema presenta serias dificultades. Los numerosos y complejos factores que condicionan el quehacer político de un país, en efecto, dependen los unos de los otros, influyéndose recíprocamente, de manera que un estudio de las proyecciones institucionales que pueda tener un determinado régimen electoral, considerado aisladamente, comporta en gran medida un artificio y provoca tremendos equívocos, no pudiendo jamás definir tendencias susceptibles de ser influidas por el juego de otros factores. En otros términos —como advierte Duverger— no puede afirmarse rotundamente que tal sistema electoral determine tal forma de vida política, o tal sistema de partidos, sino, simplemente, que favorece, condiciona o dificulta su establecimiento; vale decir, que refuerza los otros factores que operan en el mismo sentido, o bien debilita a los que actúan en la dirección contraria. Por consiguiente, las leyes sociológicas que puedan formularse no tienen nunca carácter absoluto; no son rigurosamente aplicables sino en las condiciones ideales de temperatura y de presión, que jamás se encuen-

²² E. E. SCHATTSCHNEIDER, *Régimen de partidos*, Madrid, 1964, p. 23.

tran realizadas en plenitud; no valen sino en la medida en que se tenga en cuenta su carácter relativo.²³

Aceptar lisa y llanamente la difundida afirmación de que determinado sistema electoral conduce necesariamente a establecer determinado sistema de partidos, a manera de una ley matemática o cuasi matemática inadmisible en el campo de la ciencia política, llevaría no sólo a prescindir de la consideración de un cúmulo de importantes factores determinantes de los rasgos definitorios de los diversos sistemas partidistas —entre ellos y primordialmente nada menos que los de naturaleza ideológica, psicológica y sociológica—, sino que impondría, además, la absurda conclusión de que estaría en las manos del legislador crear o suprimir partidos y hasta establecer, por acto estatal, tal o cual sistema de partidos, olvidando que, como dijera sabiamente el presidente Roque Sáenz Peña, en su mensaje ante la Asamblea Legislativa en 1913, “no es función del gobierno hacer partidos”.²⁴ O, como sostuviera el entonces diputado Ramón J. Cárcano, en el debate de la Ley Sáenz Peña, “los partidos no se forman, ni se conservan, ni desaparecen por leyes o decretos. No son un resultado legal; son productos de estados colectivos, y entonces el mejor sistema electoral será el que mejor refleje en las asambleas gobernantes los diversos estados de opinión”.²⁵ Bien enseña Romero que “no se hacen partidos por decreto, sino que ellos son el epílogo de procesos sociales de singular hondura y que se manifiestan a través de años; tienen por ello un fundamento extrajurídico, antecedente que asegura supervivencia histórica”.²⁶

Con estas salvedades y reservas, reviste particular importancia el análisis de los sistemas electorales a través de los enfoques del comportamiento político y de las estrategias políticas, este último brillantemente desarrollado por Duverger, materia que si bien ha dado lugar a numerosas

²³ MARICE DUVERGER, *Systèmes électoraux et partis politiques*, en MAURICE DUVERGER, avec la collaboration de F. Goguel, J. Cadart, G. de Loys, S. Mastellone, A. Soulier et G. Vlachos; prefacio de André Siegfried, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Librairie Armand Colin, París, 1950, p. 11.

²⁴ ROQUE SÁENZ PEÑA, *La reforma electoral*, cit., p. 124.

²⁵ *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, 1911*, t. 3, p. 159.

²⁶ CÉSAR ENRIQUE ROMERO, *Problemática del partido político*, en *Estudios de ciencia política y derecho constitucional*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1961, p. 105.

investigaciones y publicaciones, sobre todo en los Estados Unidos y Francia, pudiendo agregarse aunque en menor grado a Brasil, recién comienza a despertar la atención de nuestros científicos desde hace pocos años. A este respecto, es de justicia señalar el meritorio estudio realizado por el doctor Gregorio Badeni, concretado en su libro *Comportamiento Electoral en la Argentina*, publicado en 1976.

Afirma Badeni, con acierto, que la naturaleza y los objetivos del sistema electoral constituyen la solución a un problema sumamente complejo, cuyo análisis no se encuentra agotado y que requiere, para su tratamiento, la adopción de un criterio esencialmente realista, guiado por el enfoque integral y fundado en la concepción histórica resultante de la aplicación, hasta nuestros días, de innumerables técnicas y procedimientos electorales que integran la esencia misma de la política. Citando al maestro Jellinek —quien sostenía que “la organización electoral es el fundamento de toda la organización política”²⁷—, Badeni expresa “que si bien es cierto que el estudio de los sistemas electorales puede revestir carácter puramente formal y jurídico, tal análisis sería incompleto si pretendemos aprehenderlo como punto de partida indispensable para el estudio del comportamiento electoral, frente a un acto político concreto, por cuanto nos brindará una visión parcial, estrecha, de los fenómenos políticos que lo configuran. Sin embargo, semejante aseveración perderá consistencia si extendemos dicho análisis al proceso político global, esencialmente dinámico, vinculándolo con las fuerzas, factores, ideas y doctrinas que forjan su desarrollo. Por tal razón, es preferible no limitarse, encuadrando el estudio en el marco formado por las diversas normas jurídicas que han consagrado, y consagran, múltiples sistemas electorales, por cuanto ello importaría desconectarlas de aquellos elementos de hecho que la complementan en la realidad política y que, frecuentemente, le dan origen. Tal es el único camino que conducirá hacia la posesión de una visión integral acerca de la esencia y finalidad del sistema electoral”²⁸.

²⁷ GEORG JELLINEK, *Teoría general del Estado*, cit., p. 470.

²⁸ GREGORIO BADENI, *Comportamiento electoral en la Argentina*, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1976, ps. 11/12.

José Luis de Imaz ha realizado un interesante trabajo acerca de la *Motivación Electoral*, sobre la base de una encuesta que se realizara en marzo de 1962, con el auspicio del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas —la primera en su género en el país—, y que fue proyectada y llevada a cabo por el Departamento de Sociología de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.²⁹

El profesor italiano Giordano Sivini, en un meticuloso y serio estudio sobre la bibliografía acerca de la sociología electoral, observa que comúnmente se acepta distinguir, en el campo de la sociología electoral, y más específicamente en el área del comportamiento electoral, dos escuelas, una francesa y otra norteamericana, caracterizadas cada una de ellas por una distinta metodología. El *Traité de Sociologie* de Gurvitch dedica a este tema dos trabajos, respectivamente, de Goguel y de Dupeux, que reseñan separadamente las contribuciones más importantes de las dos escuelas. Los más recientes desarrollos de la producción científica, especialmente francesa, sugieren, sin embargo, la oportunidad de una revisión de esta contraposición metodológica, hasta el punto que dos sociólogos franceses, Lambert y Ranger, en un análisis de los estudios e investigaciones efectuados en su país en los años 60, pueden afirmar que la sociología electoral francesa se muestra capaz de hacer coexistir el enfoque tradicional ecológico-comparativo con el propio de la psicología social, característico de gran parte de los trabajos norteamericanos.³⁰ Debe señalarse que la "Revue Française de Science Politique" publica regularmente densos estudios sobre la sociología de las elecciones francesas y hasta ha dedicado números enteros de ella al tema. Por su parte, Brasil se ha distinguido por las numerosas investigaciones efectuadas al respecto y publicadas en las revistas especializadas de ciencia política locales.

Los profesores M. Kent Jennings, de la Universidad de Michigan, y L. Harmon Zeigler, de la Universidad de Oregón, en su libro *The Electoral Process* —importante reunión de contribuciones de prestigiosos especialistas—

²⁹ JOSÉ LUIS DE IMAZ, *Motivación electoral*.

³⁰ GIORDANO SIVINI, *Il comportamento elettorale*, Bolonia, 1967, ps. 11 y sigs.

afirman que ha llegado a ser un lugar común en los últimos tiempos decir que el proceso electoral ha sido estudiado a fondo, en particular desde el ángulo del comportamiento del votante. Y agregan que, por otra parte, dada la relevante importancia de dicho proceso en las sociedades democráticas y el hecho de que las elecciones son acontecimientos omnipresentes y periódicos, resulta claro que seguirá siendo valiosa la prosecución de las investigaciones sobre el tema. Estos autores entienden que el proceso electoral tiene por lo menos tres dimensiones principales. La primera tiene atinencia con el hecho de que lo que más conoce el ciudadano es lo relativo al *comportamiento de la votación, voting behavior*, o sea, al acto por el cual proporciona y decide resultados exitosos. Una segunda dimensión comprende la actividad encaminada a producir un resultado favorable. Esta dimensión de *estrategia de campañas* se refiere a los esfuerzos dirigidos hacia la masa de electores, tanto como a los que enfocan a electorados más restringidos, como los casos de nominación y selección de agentes. La tercera dimensión, no tan evidente como las dos anteriores, se relaciona con los que pueden ser denominados *factores contextuales y contingentes* referidos a un conjunto de variables que condicionan el comportamiento del votante y las estrategias de campañas, y los cuales, a su vez, son condicionados por estos fenómenos. Jennings y Zeigler consideran a dichos factores como las *reglas del juego*: sistemas de creencias, subculturas políticas, marcos institucionales y prerrequisitos funcionales. También emplean el concepto de la adecuación sistémica, *system relevance*: ¿qué son y qué sugieren el comportamiento del votante y las estrategias de las campañas electorales al científico social, acerca del sistema político, y cómo ayudan a explicar el sistema?³¹.

El profesor Lewis A. Froman, de la Universidad de California, Irvine, en un interesante análisis de un enfoque realista de las estrategias y tácticas de las campañas electorales, afirma que los científicos políticos han aceptado, desde hace mucho tiempo, la idea de que la racionalidad es un ideal en la toma de la decisión. En ninguna otra cosa esto es más evidente que en las discusiones sobre

³¹ M. KENT JENNINGS and L. HARMON ZEIGLER, *The electoral process*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1966, ps. V/VIII.

el proceso electoral. Así, por ejemplo, las campañas deben ser organizadas de tal manera que los candidatos y los partidos sean capaces de ofrecer opciones significativas a los sufragantes, entendiéndose por opciones significativas, políticas alternativas claras. En este esquema, quienes votan considerarán atentamente todos los aspectos de la cuestión que es debatida por los candidatos, reuniendo la mayor información posible entre éstos y sus ideas, apreciarán y evaluarán los elementos de juicio presentados durante la campaña electoral y entonces podrán llegar a hacer una ponderación y decisión racional sobre la base de lo que han visto y oído. Agrega el profesor Froman que este modelo de campaña racional por los candidatos y de decisión racional por el electorado, es también la base de muchas reformas propuestas al proceso electoral.³²

De modo coincidente con las conclusiones de la generalidad de la doctrina, Duverger, esquematizando el problema de la influencia de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos, adopta como punto de inicio las tres fórmulas siguientes:

1ª) la representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos e independientes;

2ª) el escrutinio mayoritario a dos vueltas, tiende a un sistema de partidos múltiples, flexibles e independientes;

3ª) el escrutinio mayoritario a una sola vuelta, tiende al dualismo de partidos.³³

Duverger señala que, a primera vista, la tendencia del régimen mayoritario a una sola vuelta en favor del sistema bipartidista, parecería ser la mejor establecida. E invoca en apoyo de su tesis el ejemplo de los países anglosajones, en los cuales dicho régimen se presenta como una barrera opuesta al surgimiento de un tercer partido de importancia aproximada a los otros dos. El sistema electoral parecería actuar a este respecto de dos maneras diferentes, a través de un factor mecánico y de un factor psicológico. El factor mecánico consiste en la baja representación del tercer partido, es decir, del más débil: su

³² LEWIS A. FROMAN Jr., *A realistic approach to campaign strategies and tactics*, en M. KENT JENNINGS and L. HARMON ZEIGLER, *The electoral process*, cit., p. 1.

³³ MAURICE DUVERGER, *Systèmes électoraux et partis politiques*, en MAURICE DUVERGER, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, cit., p. 13.

porcentaje de bancas es inferior a su porcentaje de votos. Es cierto que en un sistema mayoritario de dos partidos, el vencido se encuentra siempre menos representado en relación con el vencedor; pero en la hipótesis de un tercer partido, la escasa representación de este último es mucho más fuerte que la del partido menos favorecido de los otros dos, como lo muestra claro el ejemplo británico. Con respecto al factor psicológico, en el caso de un tripartidismo que funcione en un régimen mayoritario a una sola vuelta, los electores comprenden pronto que sus votos se pierden si continúan dándoselos al tercer partido, por lo que se inclinan a sufragar por el que consideran menos malo de los otros dos partidos. Según Duverger, este fenómeno de polarización actúa en detrimento del partido nuevo en tanto sea el más débil, pero a la vez se vuelve contra el menos favorecido de los partidos antiguos cuando la agrupación nueva lo ha aventajado. Claro está que la inversión de los dos mecanismos no se produce siempre simultáneamente, sino que a menudo requiere un lapso prolongado de confusión y vacilación de los electores.³⁴

Estima Duverger que si bien en la opinión corriente, la representación proporcional tiende a multiplicar el número de los partidos políticos, este punto de vista ha merecido diversas críticas. Destaca que, en el hecho, si se considera a los partidos franceses antes de 1939 —régimen mayoritario a dos vueltas— y a los partidos franceses después de 1945 —representación proporcional—, no se comprueba un aumento en su número, y hasta se registra una disminución entre 1945 y 1946. Según Duverger, el primer efecto de la representación proporcional es mantener una multiplicidad de partidos ya existente, y cita en apoyo de su tesis ejemplos que encuentra en la experiencia política de Bélgica e Inglaterra. Para Duverger, el segundo efecto de dicho sistema, es favorecer la fragmentación de los partidos existentes. Considera que si bien las divisiones no son raras bajo el régimen mayoritario, tienen un carácter provisional y limitado, ya que, o bien las dos fracciones se reúnen luego de un cierto tiempo, o bien se incorporan a un partido rival. Por el contrario, en el régimen de la

³⁴ MAURICE DUVERGER, *Systèmes électoraux et partis politiques*, en MAURICE DUVERGER, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, cit., ps. 13/17.

representación proporcional, las escisiones generalmente son duraderas. A este respecto, invoca experiencias acaecidas en Suecia, Suiza y Noruega. Y hace notar que esta tendencia multiplicadora de partidos, de la representación proporcional, se manifiesta menos por la división de los partidos existentes que por la aparición de nuevas agrupaciones políticas.³⁵

A juicio de Duverger, las consecuencias exactas del escrutinio mayoritario con segunda vuelta, son mucho más difíciles de precisar que las de la vuelta única o de la representación proporcional. Sobre la base de que no existen estudios profundizados sobre el punto, como tampoco estadísticas confiables, Duverger afirma que, teóricamente, parecería que la existencia de una segunda vuelta debería favorecer la multiplicación de los partidos, y que el fraccionamiento de las tendencias afines no afectaría a su representación global, por cuanto ellas podrían siempre reagruparse para el escrutinio de balotaje. Los fenómenos de polarización y de baja representación no juegan en este caso, y cada partido conserva para la segunda vuelta integralmente sus chances para la primera vuelta. Es lo que ha ocurrido en Francia, Suiza y Alemania y los Países Bajos, con las excepciones de Noruega y Bélgica, que Duverger procura explicar por la concurrencia de circunstancias particulares.³⁶

Duverger hace notar la tendencia del sistema mayoritario de dos vueltas a favorecer un régimen de alianzas estrechas; ya que el propio mecanismo del sistema impulsa a que en la segunda vuelta los partidos menos favorecidos se retiren en beneficio de los más favorecidos. En Francia se distingue el retiro puro y simple del desistimiento, en el que el candidato que abandona la lucha invita a sus electores a votar en favor de uno de sus competidores que designa nominalmente. Entre una y otra actitud cabe un gran número de variables más o menos sutiles, ya que

³⁵ MAURICE DUVERGER, *Systèmes électoraux et partis politiques*, en MAURICE DUVERGER, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, cit., ps. 17/21.

³⁶ MAURICE DUVERGER, *Systèmes électoraux et partis politiques*, en MAURICE DUVERGER, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, cit., ps. 21/24.

existen muchas maneras de retirarse, como también muchos grados de calor en el desistimiento.³⁷

Según el mismo autor, el escrutinio mayoritario a una sola vuelta parecería tener una curiosa influencia en materia de alianzas electorales. Su acción es totalmente diferente según que coincida con un régimen bipartidista o multipartidista. En el primer caso, la noción de alianzas electorales es racionalmente impensable, ya que si los dos únicos partidos se unieran, no habría más que un solo candidato, y la elección asumiría un carácter plebiscitario que desnaturalizaría la índole del régimen. Sin embargo, en ciencia política no cabe formular conclusiones definitivas. El ejemplo de África del Sur, entre 1931 y 1940, muestra que las alianzas electorales son posibles en el régimen mayoritario de dos partidos sin que la estructura política sea completamente trastocada. Pero se trata de un caso excepcional. Si, en cambio, el sistema mayoritario a una sola vuelta coincide con un multipartidismo como resultado de circunstancias particulares, tenderá a la formación de alianzas más sólidas y estrechas que las alianzas de la segunda vuelta, resultando necesario repartirse las circunscripciones antes de la elección, de manera de permitir a los electores concentrar sus votos en favor del candidato único de la coalición. Ello supone un acuerdo mucho más completo desde que la existencia de una segunda vuelta permite la libertad de candidatura en la primera vuelta; es el elector quien asegura el reparto de las bancas entre los aliados. Por lo tanto, la alianza es más difícil de realizar, pero una vez consumada comporta una colaboración más profunda. Por otra parte, la presión del sistema electoral que tiende a hacerla consumar, es mucho más fuerte. Duverger opina que parecería que las coaliciones generadas por el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tienden a hacer satélites y no aliados. La alternativa que este régimen electoral ofrece a los terceros partidos es cruel: ser eliminados por el juego del escrutinio o ser absorbidos por coaliciones.

Afirma Duverger que, en principio, la representación proporcional no suscita problema alguno en materia de

³⁷ MAURICE DUVERGER, *Systèmes électoraux et partis politiques*, en MAURICE DUVERGER, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, cit., ps. 28/30.

alianzas electorales: por su naturaleza tiende a suprimirlas quitándoles toda razón de ser. Sin embargo, como dicho sistema electoral raramente otorga una mayoría absoluta a un solo partido, provoca, después de todo, alianzas electorales. Tal es uno de los defectos del sistema, al crear una contradicción entre el nivel electoral y el nivel gubernativo: siendo los partidos totalmente independientes en el plano electoral, los obliga a colaborar entre sí en el plano gubernativo. Normalmente, esto hace más difícil la formación de coaliciones parlamentarias y más inestable el destino de las mayorías gubernativas.

De todo lo expuesto induce Duverger que, en general, parecería que mientras los sistemas electorales mayoritarios favorecen la existencia y el funcionamiento del bipartidismo, sobre la base de dos partidos fuertes y orgánicos, la representación proporcional, en cambio, da lugar a la fragmentación y atomización de las agrupaciones políticas. Aparentemente, en efecto, los sistemas mayoritarios, al adjudicar la totalidad o una gran parte de la representación a la mayoría, crean en el electorado la idea de la inutilidad de los sufragios emitidos en favor del segundo partido, vencido, y con mayor razón, de un tercer partido. Tales sistemas conducen al elector a una situación de opción entre los dos primeros partidos, a fin de no perder su voto. En cambio, la representación proporcional, al establecer una relación matemática entre el número de representantes y los votos logrados por cada partido, convence al elector de que sufrague por quien lo haga, nunca perderá eficacia su voto; con lo cual se estimula la multiplicidad de partidos y se dificulta la existencia de unas pocas agrupaciones fuertes y orgánicas.³⁸

Sin embargo, estas afirmaciones, tan difundidas y que en apariencia y en el plano exclusivamente teórico, parecerían poco menos que irrefutables, resultan no pocas veces en contradicción con los hechos, demostrando, una vez más, que en nuestra disciplina no es posible arribar a conclusiones demasiado generales y mucho menos definitivas.

En Francia, por ejemplo, se ha señalado que con el cambio del sistema electoral mayoritario por la represen-

³⁸ MAURICE DUVERGER, *Les systèmes électoraux et les partis politiques*, en MAURICE DUVERGER, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, cit., p. 12.

tación proporcional, después de 1945, no solamente no se produjo un aumento en el número de los partidos, sino que en ciertos momentos hasta se registró una disminución. También puede citarse el caso de Bélgica, donde luego de medio siglo de la representación proporcional, se ha mantenido el tripartidismo, apenas alterado por la presencia de un débil partido comunista. En Suiza, la implantación de la representación proporcional en 1918, para la elección de miembros del Consejo Nacional, dio lugar a una leve tendencia hacia el aumento de los partidos existentes.³⁹

Más firme e inequívoca es la influencia de los sistemas mayoritarios en favor de la consolidación y el robustecimiento de unos pocos partidos, como ha ocurrido primordialmente en Gran Bretaña y Estados Unidos; aun cuando en este último país parecería que los grupos de presión —numerosos y con gran poder— resultarían sucedáneos de otras agrupaciones políticas que, sin su actuación, habrían aparecido en la escena política norteamericana.

En la República Argentina, bajo el sistema de la lista incompleta de la Ley Sáenz Peña, se operó una tendencia hacia el aumento de los partidos existentes, en particular, sobre la base del fraccionamiento de éstos, mientras que cuando rigió la representación proporcional se produjo una consolidación de las agrupaciones, sin que la tendencia hacia el aumento de su número fuera más intensa que bajo la Ley Sáenz Peña.

A juicio de Duverger, la representación proporcional demostraría ser poco sensible a las variaciones de las opiniones tradicionales y de extremada sensibilidad a la aparición de corrientes nuevas aunque sean accidentales y débiles. En cambio, los sistemas mayoritarios serían más sensibles a la modificación de las opiniones tradicionales e insensibles a las nuevas tendencias, a menos que éstas sean durables y vigorosas.⁴⁰

Algunos han creído ver en la representación proporcional uno de los factores primordiales que influyeron en

³⁹ MAURICE DUVERGER, *Les systèmes électoraux et les partis politiques*, en MAURICE DUVERGER, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, cit., ps. 11/12.

⁴⁰ MAURICE DUVERGER, *Les systèmes électoraux et les partis politiques*, en MAURICE DUVERGER, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, cit., p. 12.

el deslizamiento de la Alemania de Weimar hacia el nazismo y la tiranía hitlerista. Auguste Soulier, en un detenido análisis del sistema electoral que rigió bajo la Constitución alemana de 1919, llega a la conclusión de que "en razón de la complejidad técnica de las instituciones de Weimar, no es posible afirmar, como lo han hecho algunos autores importantes, que la representación proporcional fue la causa principal de la caída del régimen de Weimar". A juicio de este autor, parecería que los constitucionalistas de Weimar se preocuparon más de asegurar una exacta representación del cuerpo electoral que de lograr condiciones adecuadas para la formación de un gobierno. Piensa, asimismo, que la representación proporcional no hizo sino consolidar tendencias que operaban desde larga data, y que el número de partidos no parece haber sido influido de manera decisiva por el referido sistema electoral. Finalmente, Soulier ha observado la influencia preponderante, en los períodos de crisis, del presidente del Reich, derivada en buena medida de su elección mediante el sufragio universal.⁴¹

Botana expresa que del análisis empírico que proporciona la política comparada se derivan algunas tendencias importantes. Porque —dice— también es cierto que las leyes electorales son como máscaras o espejos deformantes: esconden cosas y condicionan la representación política. Botana llega a la conclusión de que la pluralidad y la mayoría tienen la virtud de asegurar representaciones sólidas, mayorías indiscutibles, y suelen asociarse con sistemas bipartidistas, como en Inglaterra y los Estados Unidos —donde se aplica la pluralidad— y en Francia, donde rige el sistema de mayoría. Cree que la representación proporcional, en cambio, da lugar a una generosa incorporación de todas las fuerzas y partidos que una sociedad alberga, como es el caso de regímenes como el de Italia, en parte el de la República Federal de Alemania y el de un gran número de pequeñas democracias europeas. Sin embargo —advierte Botana—, los tres principios tienen también su rostro oculto. Si la pluralidad evoca una carrera donde, por ejemplo, intervienen cuatro partidos, y

⁴¹ AUGUSTE SOULIER, *Le mode scrutin sous la République de Weimar*, en MAURICE DUVERGER, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, cit., ps. 85/114.

el primero con el 30 % de los votos gana todas las bancas en disputa, se comprobarían los efectos de un principio que fabrica un formidable predominio en el Congreso. Agrega que si la mayoría es como una balanza inclinada, donde para llegar a esa situación es necesario circunscribir la competencia final entre dos partidos que dirimen la mitad más uno, se observan los efectos de un principio que excluye a un tercero o cuarto partido de la representación en el Congreso. Si, por fin, la representación proporcional pretende representar con exactitud fotográfica el estado de la opinión, y ésta se encuentra dividida en mil pedazos, es evidente que la representación en el Congreso habrá de padecer los mismos achaques. Por ello, Botana arriba a la conclusión de que el mal de la pluralidad y la mayoría es la exclusión de los partidos pequeños. El mal de la proporcionalidad es llegar al límite de una representación tan fragmentada que transforme a un partido importante en el Congreso, en el señor Gulliver del cuento, enredado por los hilos de muchos pequeños; si no se coaliga, perecerá.⁴²

Los regímenes electorales también influyen sobre la estructura interna de los partidos, así como sobre su dependencia recíproca. Duverger opina que, en general, el escrutinio de lista produce un fortalecimiento de la estructura interna de los partidos, mientras que el escrutinio uninominal opera su debilitamiento, aun cuando admite que esta regla reconoce no pocas excepciones. Según Duverger, esta tendencia se explica fácilmente.

En el sistema uninominal, que tiene como base territorial una circunscripción pequeña, la persona del candidato tiene una importancia decisiva, hasta el punto de que un representante puede fortalecer su posición electoral en su distrito convirtiendo a éste en una suerte de feudo del que resulta poco menos que imposible eliminarlo. Dependiendo su reelección de él mismo y no de su partido, se comprende que éste no puede tener una estructura muy sólida. Localmente, cada representante podrá tener un comité bien organizado, que no aceptará las directivas de los organismos centrales del partido por encontrarse dominado por dicho representante. A nivel del parlamento, por

⁴² NATALIO R. BOTANA, *Las leyes electorales*, "La Nación", 11 enero 1983, p. 7.

otra parte, los grupos parlamentarios no serán muy disciplinados, por cuanto cada uno de sus integrantes tendrá más en cuenta las repercusiones posibles de sus votos dentro de su distrito, que las instrucciones impartidas por los dirigentes del partido. En definitiva, Duverger considera que el escrutinio uninominal tiende a la existencia de grupos parlamentarios sin cohesión y de una organización electoral muy descentralizada, de manera que los partidos terminan por determinar únicamente tendencias de opinión, disponiendo de un aparato administrativo asaz débil y de vínculos sociales poco consistentes.

Por el contrario, el escrutinio de lista reviste un carácter colectivo que esfuma la proyección de las personalidades, en beneficio del partido. El hecho de que la elección tenga lugar en una extensión territorial mayor, juega en el mismo sentido, ya que el conocimiento del candidato por los electores disminuye, lo que confiere preponderancia a la lista, o sea, al partido. El dominio del partido sobre el candidato aumenta con la presentación de los candidatos en una lista en un orden invariable que determina su elección. La centralización, además, se robustece por cuanto el éxito de la lista está asegurado por la propaganda general del partido mucho más que por las consideraciones locales. Se llega así a un sistema de partidos rígidos o monolíticos.⁴³

Badeni sostiene que el *sistema electoral de voto limitado o restringido* consagrado por la Ley Sáenz Peña, tuvo por objetivo asegurar la representación de las minorías, o al menos una de ellas, a la vez que fomentar la existencia de un bipartidismo dominante en cada distrito. Y agrega que, sin embargo, en la práctica institucional argentina, nunca se alcanzó tal finalidad plenamente. Así, la representación asignada a las minorías fue artificial y no real, ya que con el sistema no se podía reflejar el caudal electoral de los partidos. Determinar que a una agrupación política le corresponde cierto número de cargos electivos, sin considerar su caudal de votos, no importa asegurar la representación de las minorías en paridad a su fuerza electoral, sino fijar arbitrariamente cupos que no reflejan la

⁴³ MAURICE DUVERGER, *Systèmes électoraux et partis politiques*, en MAURICE DUVERGER, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, cit., ps. 24/26.

voluntad de los electores. También sostiene Badeni que con este sistema tampoco se pudo forjar el bipartidismo, sino que, por el contrario, el número de partidos políticos no sólo no disminuyó, sino que, en algunos distritos, fue superior al existente antes de aplicarse el sistema. Y estima que está claro que tal fenómeno no es imputable al sistema, sino a los factores de hecho que genera la vida política. Y concluye Badeni afirmando que "como todo sistema electoral debe ajustarse a la realidad política, en un régimen pluripartidista la representatividad de un sistema que propicia el bipartidismo será escasa por no reflejar esa realidad, a menos que adoptemos una postura meramente teórica, sosteniendo que una ley puede imponerse a las conductas espontáneas que genera la naturaleza social, lo cual equivale a subordinar la vida a la forma".⁴⁴

Afirma Badeni, con sólidos argumentos basados en exhaustivas estadísticas electorales, que el fenómeno multipartidista configura una constante en la Argentina desde 1957, aun cuando se advierte en cada acto electoral la presencia de dos a cuatro agrupaciones políticas nacionales que centralizan la mayoría de los votos. Así, tanto en cada distrito, como en el orden nacional, y sin perjuicio de la participación de un gran número de partidos, mediante una decantación natural las fuerzas partidarias capacitadas para influir sobre la política nacional, quedan reducidas a una cantidad ínfima. Desde 1957, en el orden nacional se advierte la presencia de dos o tres fuerzas políticas que absorben a la mayoría del electorado, aglutinando generalmente a las dos terceras partes del mismo. Esas fuerzas, que sin perjuicio de las variaciones operadas en sus denominaciones constituyen el Justicialismo, la Unión Cívica Radical y el desprendimiento de esta última agrupación, ponen de manifiesto que la nota multipartidista atribuida al sistema argentino, sobre todo bajo la representación proporcional, carece de la intensidad con que suele ser revestida. Esta concentración del electorado se acentúa en el orden provincial de acuerdo con lo que resulta de los guarismos registrados en 1973. En efecto, si bien el número de las agrupaciones políticas que presentaron candidatos para la elección de diputados nacio-

⁴⁴ GREGORIO BADENI, *Comportamiento electoral en la Argentina*, cit., p. 71.

nales en cada distrito puede considerarse elevado, pues oscila entre cinco y quince partidos, la concentración del electorado en las tres fuerzas políticas más importantes de cada provincia determina un índice que varía entre el 67,4 y el 96 %.⁴⁵

Hace notar Badeni que las críticas más constantes que se formulan al sistema de partidos de nuestro país, se refieren a su multiplicidad. Sin embargo, en los sistemas pluripartidistas, tal fenómeno es de su esencia. Incluso en los sistemas bipartidistas la actuación de dos grandes partidos fuertes y orgánicos, no excluye la actuación de gran número de pequeñas agrupaciones. En tales casos, no se restringe la actuación de otros partidos, sino que existen dos grandes agrupaciones por las cuales el electorado manifiesta su preferencia generando un bipartidismo dominante. La nota que tipifica al bipartidismo no proviene de una norma legal, sino del comportamiento del electorado.⁴⁶

Es que la cuestión no resulta tan simple como aparente y superficialmente pareciera, encarada sólo a nivel teórico e institucional, ya que el análisis empírico del problema, a través de los enfoques del comportamiento político y de las estrategias políticas, demuestra acabadamente su particular complejidad, al mismo tiempo que el peligro que encierra el intento de formular sobre el mismo reglas demasiado generales y absolutas.

En el campo de la ciencia política y constitucional —disciplina que sí es jurídica también y esencialmente es político-sociológica— debido a la naturaleza particular y compleja de su contenido y los fenómenos que analiza, el investigador tropieza con dificultades y equívocos muy difíciles de superar. Harold Laski ha escrito, con acierto, que “los procesos de gobierno se asemejan mucho a un iceberg: lo que se muestra en la superficie puede ser una pequeña parte de la realidad que se oculta debajo”.⁴⁷ Y Romano, si bien reconoce que toda ciencia encuentra en su naturaleza misma y en los procedimientos que le son propios, alguna causa específica de error, afirma, a la

⁴⁵ GREGORIO BADENI, *Comportamiento electoral en la Argentina*, cit., p. 94.

⁴⁶ GREGORIO BADENI, *Comportamiento electoral en la Argentina*, cit., p. 89.

⁴⁷ HAROLD J. LASKI, *El sistema presidencial norteamericano*, Buenos Aires, 1948, p. 10.

vez, que “ninguna esfera del conocimiento humano suma en sí tan copiosa y perenne fuente de ilusiones, como aquella que tiene por objeto el estudio de las instituciones políticas”. “Se trata —dice— de fenómenos que, además de que su simple descripción es muy difícil —sea porque la forma a menudo nos oculta y disfraza la sustancia, sea porque resultan de la lucha continua y nunca concluida entre principios inconciliables— se presentan bajo aspectos a la vez múltiples y fugitivos.”⁴⁸

Claro está que los problemas metodológicos del derecho constitucional y la ciencia política son partes o aspectos de problemas más amplios relativos al método de las ciencias sociales. Jellinek observaba que los hechos naturales se distinguen de los fenómenos sociales en que, en los primeros, los efectos están sometidos a leyes generales, pudiendo ser probados mediante ellas y, por consiguiente, cada caso particular puede considerarse como representante de un género. Con los hechos de naturaleza histórica, social o política, acontece de muy diverso modo. Pueden ser muy distintas las conclusiones que hagamos derivar partiendo de principios generales de conocimiento, al concebir la variedad de los casos particulares como resultados concretos de leyes físicas. Dados nuestros medios y métodos, no sería posible establecer leyes de importancia; no sólo no podríamos determinar las leyes causales que explican la relación entre los fenómenos, sino las leyes empíricas que expresan de una manera precisa la repetición regular de determinados fenómenos.⁴⁹

Los fenómenos físicos, como regidos por leyes fatales, pueden ser previstos matemáticamente y provocados a gusto del observador. Por el contrario, la compleja personalidad del ser humano —protagonista por excelencia en la escena política— está sujeta a las más variadas influencias derivadas de una serie de factores inherentes a la condición del individuo, que perturban y dificultan cálculos y previsiones, tales como la libertad, las pasiones, los impulsos de la muchedumbre, la influencia de los grandes y de los pequeños hombres y en general todas las circuns-

⁴⁸ SANTI ROMANO, *Scritti minori*, raccolti a cura di Guido Zanobini, Milán, 1950, t. 1, p. 31.

⁴⁹ GEORG JELLINEK, *Teoría general del Estado*, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1943, p. 25.

tancias que condicionan el comportamiento humano, que no se dejan prever ni reducir a fórmulas generales y que son reacios a la evaluación matemática, que sin embargo es muy útil circunscrita a sus reales alcances.

A pesar de constituir una verdadera y auténtica disciplina científica, la ciencia política reviste características particulares que la diferencian de las ciencias físicas y exactas, que si bien dificultan la observación y el análisis, no empalidecen su condición de ciencia, aun cuando obligan al investigador a extremar la prudencia y la cautela en su intento de establecer reglas o leyes demasiado generales.

El profesor de la Universidad de Yale, Harold D. Lasswell ha sido uno de los pioneros en los campos interdisciplinarios ubicados entre la ciencia política, la psicología y la sociología. Poniendo énfasis en el estudio de la personalidad humana en su proyección en la política y utilizando las técnicas del psicoanálisis, ha dedicado largos años al análisis de la mentalidad política, concretado primordialmente en su señero libro *Psicopatología y Política*. Sobre la base de la psicopatología, Lasswell evalúa los factores que influyen sobre las actitudes colectivas y sostiene que la misión de la biografía política ha sido la de proporcionar un correctivo vívido a la excesiva importancia tradicionalmente otorgada al estudio de los mecanismos las estructuras y los sistemas institucionales.⁵⁰

Entre nosotros, José María Ramos Mejía fue un precursor de esta clase de estudios. En su libro *La Neurosis de los Hombres Célebres en la Historia Argentina*, publicado entre 1878 y 1892, estudia las enfermedades de algunos hombres descollantes en nuestra evolución histórica. Su concepción fue desarrollada en otras obras, como *La Locura en la Historia*, *Rosas y su Tiempo*, *Las Multitudes Argentinas*, etc. Por su parte, Burdeau ha señalado que es muy importante para la ciencia política no descuidar los trabajos de los psiquiatras relativos a las alteraciones de la personalidad.

Es por ello que la naturaleza particular del fenómeno político no permite sentar conclusiones demasiado precisas y generales con respecto a la influencia que aisladamente

⁵⁰ HAROLD D. LASSWELL, *Psicopatología y política*, ps. 17/23.

los regímenes electorales pueden tener sobre los sistemas de partidos. Si bien, en principio, es innegable la existencia de dicha influencia, resulta sumamente difícil determinar con exactitud la medida en que se ejerce, ya que es imposible aislar asépticamente al régimen electoral de un cúmulo de numerosos y complejos factores, ligados entre sí y tanto o más importantes que aquél —de índole política, sociológica, psicológica, económica, etc.— que actúan con particular intensidad sobre los sistemas de partidos, influyéndose, además, recíprocamente, amén de otros de carácter esencialmente circunstancial y del momento.

Es así que, si bien en algunos casos, puede observarse una coincidencia entre la aplicación de regímenes electorales mayoritarios y el bipartidismo, en otros es dado comprobar que bajo tales regímenes electorales se desarrolla el multipartidismo. E, inversamente, asimismo suele coincidir la vigencia de la representación proporcional con un sistema dualista de partidos fuertes y orgánicos al lado de otros pequeños partidos sin mayor relevancia electoral.

Únicamente el contacto directo e inmediato con la realidad y los hechos, orientado, claro está, por la teoría, dará al investigador político constitucional la necesaria humildad para reconocer el carácter relativo que revisten sus conclusiones. Sólo sobre la base del análisis científico de la experiencia de los hombres y de los pueblos es posible elaborar la *teoría empírica de la política*; la cual —según explica el insigne maestro Carl J. Friedrich— consiste en “recoger y resumir la experiencia política de la humanidad con el fin de establecer conclusiones generales sobre los factores que propician u obstaculizan el orden político y el bien común”. Trátase de la teoría política de la experiencia humana, entendida la teoría —si la diferenciamos de la filosofía y de la opinión— como “el conjunto, más o menos sistematizado, de generalidades demostrables, o al menos coherentemente argüibles, basadas en el análisis riguroso de hechos comprobables”.⁵¹

Que no es sino el rumbo que con profética y señera visión indicara Echeverría, en su luminosa *Ojeada Retrospectiva*, hace casi un siglo y medio, cuando escribió: “No salir del terreno práctico, no perderse en abstracciones;

⁵¹ CARL J. FRIEDRICH, *El hombre y el gobierno: una teoría empírica de la política*, Editorial Tecnos, Madrid, 1968, p. 12.

tener siempre clavado el ojo de la inteligencia en las entrañas de nuestra sociedad".⁵² Bien pudo proclamar Mitre, desde su banca de senador, en la sesión del 19 de junio de 1869, al ser considerada la famosa *cuestión de San Juan*, que: "cada una de las grandes cuestiones resueltas entre nosotros por el derecho constitucional, ha sido un drama prolongado y palpitante, una pasión o un martirio a que estas soluciones responden y se ligan".⁵³

⁵² ESTEBAN ECHEVERRÍA, *Obras completas*, Buenos Aires, 1873, t. 4, p. 17.

⁵³ BARTOLOMÉ MITRE, *Arengas*, Buenos Aires, 1889, p. 301.