

# CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO ARGENTINO

CARLOTA JACKISCH  
PROGRAMA POLÍTICO DE CIEDLA  
FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER

La autora expone una articulada información empírica para demostrar que las instituciones políticas de Argentina padecen de una grave crisis de representatividad. Esta crisis afecta a las instituciones porque entraña una pérdida de la confianza de los ciudadanos acerca de la responsabilidad de los representantes como sus delegados o mandatarios.

Carlota Jackisch establece que la deslegitimación, por déficit de representatividad, de los partidos, el parlamento y la judicatura no inclinan las preferencias de los argentinos por un nuevo régimen militar. No obstante es claro que ello es un peligro latente.

## ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

Se observa en la actualidad, en prácticamente todas las sociedades democráticas, una crisis de representatividad de los sectores políticos dirigentes.

La incapacidad de muchos políticos profesionales para adaptarse organizativamente y desde el punto de vista programático a las transformaciones económicas, sociales y tecnológicas, así como para interpretar, en términos generales, expectativas y demandas de la sociedad, sumado a las escandalosas prácticas de corrupción, prebendalismo, fraccionalismo y rencillas entre cúpulas, ha minado de manera creciente la imagen de estos políticos y su rol tradicional en el escenario político, y sobre todo se ha extendido a sus campos de acción, es decir, los partidos políticos y el parlamento.

En efecto, cuando se habla de crisis de representación política, la primera imagen es la de la crisis de los partidos políticos, su acción en el congreso fuertemente relacionada con su matriz electoral, su desempeño en la gestión gubernamental, sus características de patrimonialismo y clientelismo en la acción política.

De ahí el interés por estudiar la crisis de representatividad que sufren esas instituciones básicas del orden democrático, como también de proponer, a partir de ese conocimiento, procedimientos, caminos para lograr su mejoramiento o al menos para mitigar sus aspectos más graves.

Siguiendo a Sartori<sup>1</sup>, el concepto de representación abarca tres significados diferentes. En primer lugar conlleva la idea de mandato o instrucción. En segundo lugar, la idea de representatividad, es decir, semejanza o afinidad. Por último, la idea de responsabilidad u obligación de rendir cuentas.

El primer significado está estrechamente ligado al derecho y pertenece al contexto de la representación jurídica; el representante es delegado o mandatario. El segundo se acerca más a la perspectiva

1 G. Sartori, "Sistema de representación", en *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*, Tomo 9, 1979, pp. 305-312.

sociológica, donde la representación tiene la connotación de la existencia de aspectos afines, por ejemplo étnicos, entre representantes y representados. El representante, en este caso, posee o encarna ciertos rasgos o características en algún sentido relevantes para su base electoral. El tercer significado, es decir, la idea de responsabilidad, se relaciona estrechamente con el gobierno representativo. Esta concepción de la responsabilidad tiene asimismo dos vertientes: 1) por un lado, existe la responsabilidad personal ante alguien, es decir, la obligación del representante de responder ante el representado; 2) por otro lado, existe la responsabilidad funcional de alcanzar determinados patrones establecidos, tales como una conducta honesta o una actuación eficiente. Es este tercer significado de la representación el que trataremos de aplicar para analizar el caso argentino.

El Cuadro N° 1 muestra la imagen que se tiene de las instituciones en la Argentina: solamente un 9,3% de la población tiene una imagen positiva de los partidos políticos y un 12,2% del Congreso. Inclusive las Fuerzas Armadas tienen una imagen positiva más elevada que los dos pilares fundamentales de la democracia representativa como son el Congreso y los partidos políticos, y esto apenas transcurridos 14 años de la finalización del "Proceso", la última dictadura militar que costó tanto en vidas humanas a la sociedad argentina. Esto ciertamente es una manifestación más de la seria crisis de representatividad del sistema político.

**Cuadro N° 1**

¿QUÉ IMAGEN TIENE DE LAS SIGUIENTES INSTITUCIONES?

Instituciones	Imagen					Total
	Posit.	Reg.	Neg.	No sabe	Pos/Neg.	
Medios de comunicación	59,6%	30,4%	9,7%	0,4%	6,16	100,0%
Iglesia Católica	41,4%	36,9%	18,2%	3,5%	2,28	100,0%
Fuerzas Armadas	28,6%	35,2%	25,3%	10,8%	1,13	100,0%
Empresariado	14,5%	40,6%	39,7%	5,2%	0,37	100,0%
Congreso	12,2%	40,4%	43,7%	3,7%	0,28	100,0%
Partidos políticos	9,3%	40,2%	47,0%	3,5%	0,20	100,0%
Poder Judicial	9,5%	39,1%	48,7%	2,7%	0,19	100,0%
Sindicatos	8,7%	31,5%	56,1%	3,7%	0,16	100,0%

Fuente: Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría (octubre de 1996).

Una mirada retrospectiva al desarrollo político de las últimas décadas en el país nos muestra que este proceso de desgaste de los sectores políticos dirigentes, que se traslada a los ámbitos institucionales donde los mismos desarrollan su quehacer, ha tenido un ritmo *in crescendo*.

Evidentemente no es un problema nuevo. Lo que en cambio sí constituye una novedad es su mayor concientización por parte de la sociedad en su conjunto, debido al incremento de encuestas de opinión en los últimos años, al desarrollo de los medios de comunicación y la mayor libertad de prensa; todos estos factores porque, en toda su historia política, el país llega, por primera vez, a 14 años de democracia plena.

Que esta falta de apoyo a la clase política ha sido un *leitmotiv* de la historia política de las últimas seis décadas lo demuestra a las claras la anuencia con que han contado, por parte de sectores significativos de la población, los diversos golpes militares que sufrió el país. Prácticamente en todos los períodos previos a los golpes militares, importantes segmentos de la ciudadanía manifestaban un estado de ánimo de hartazgo. El mismo se basaba, en diferentes momentos históricos, en distintas circunstancias. Ineficiencia administrativa, terrorismo, inflación, hiperinflación, corrupción y desabastecimiento, son sólo algunos de los problemas que, a menudo, muchos argentinos creyeron que sobrepasaban la capacidad de los políticos para solucionarlos y que hicieron que depositaran su confianza en las Fuerzas Armadas.

En la Argentina, e inclusive en otras experiencias recientes en Latinoamérica, algo ha cambiado en ese aspecto. Desde distintos ámbitos se ha demostrado que los gobiernos autoritarios no poseen ninguna ventaja sobre las democracias en lo que se refiere a desempeño económico y administrativo. Por ejemplo, en un estudio sobre la relación entre el tipo de régimen político y el rendimiento económico, Fernando Limongi y Adam Przeworski concluyen que no hay evidencias suficientes para sostener que los gobiernos autoritarios hayan sido históricamente más eficaces que los democráticos<sup>2</sup>.

Esta revisión del paradigma convencional significó un cambio de perspectiva que incluso se manifestó en el plano académico y político. Tal como se ha señalado, la reflexión politológica recobró la convicción de que una democracia eficaz sería capaz de fortalecer un consenso acompañado por un nivel de estabilidad política superior a aquél impuesto por los regímenes autoritarios<sup>3</sup>.

#### UNA ARRAIGADA CULTURA POLÍTICA AUTORITARIA

Si bien la etapa de golpes de Estado en la Argentina se inaugura en 1930, ya antes había en la sociedad una cuota de descrédito hacia los dirigentes políticos, que todavía no se manifestaba en el reclamo por “una mano dura”, y que se originaba en las prácticas descaradas de fraude electoral que la población percibía como una burla a la voluntad popular.

En cambio otras prácticas viciosas dentro del funcionamiento de las instituciones democráticas, como el nepotismo, el clientelismo, la subordinación en muchos casos del Poder Judicial al Ejecutivo, etc., eran vistas con resignación, como inherentes a la práctica política, y salvo los circunstanciales opositores al elenco gobernante, las voces de otros y más vastos sectores sociales eran apenas audibles. Existen innumerables bromas en el folklore popular argentino que, desde principios de siglo, colorean esta aceptación pasiva de un estado de cosas, que no pocas veces era visto como una manifestación de la “viveza criolla”. La anomia no campea solamente entre la dirigencia política, sino también en la sociedad civil.

A este panorama hay que agregar la embestida que en los años treinta se produjo, prácticamente a nivel mundial, contra la llamada democracia liberal.

2 F. Limongi y A. Przeworski, “Political Regimes and Economic Growth”, *Journal of Economic Perspectives*, 7 (1993), pp. 52-70.

3 G. Hermet, “Consideraciones metodológicas para el estudio de la democratización autoritaria”, en A. M. Stuvan (ed.), *Democracia contemporánea: Transición y consolidación* (Santiago: Universidad Católica de Chile, 1990), p. 104.

La década del treinta, con pocas excepciones, se caracterizó por el fraude electoral, una cada vez mayor participación del Estado en la vida económica y social del país, la intervención del ejército en el escenario político y el fortalecimiento de grupos nacionalistas.

Todos estos elementos suponen la pérdida de los cauces liberales que tanto habían coadyuvado para colocar a la Argentina entre las naciones más avanzadas de la época y señalan el advenimiento de una ideología que, si bien se nutre de distintas fuentes, desemboca en la propuesta de un rol cada vez más fuerte del Estado en la vida de la sociedad y el desprecio de los partidos como correas de transmisión entre la sociedad civil y el gobierno, así como en su función de articuladores de demandas.

Un clima autoritario se condensó en la Argentina y creció al amparo de experiencias extranjeras propicias a gobiernos totalitarios, etnocéntricos, xenofóbicos y con gran capacidad de movilización. Aunque de características distintas, los experimentos fascistas de Italia y España y el nacionalsocialismo alemán tenían al menos un común denominador, y es que nacen como oposición a las fuerzas liberales de esos países y sienten el mismo desprecio por las libertades individuales.

Leopoldo Lugones, poeta y escritor de considerable influencia intelectual en el período considerado, fue muy elocuente en este aspecto, cuando exigía el advenimiento de "la hora de la espada que termine con el liberalismo pútrido que debilita a la Nación argentina"<sup>4</sup>. Para Lugones, el parlamentarismo era un producto de y para los anglosajones. En los países latinos "prima el mando y la imposición sobre la deliberación"<sup>5</sup>.

El espectáculo de las rencillas entre cúpulas partidarias, los puestos estatales considerados como "botín del vencedor", las prácticas caudillistas y demagógicas, no podrían ser combatidos por la "partidocracia", porque para esta concepción autoritaria eran una consecuencia lógica del sistema.

De ninguna manera se puede afirmar que las conductas viciosas que el sistema político evidenciaba eran solamente una exageración de núcleos autoritarios. En efecto, estos proceder han sido y son aún, en algunos casos, prácticas habituales. Aunque también es necesario reconocer que en la élite dirigente hubo hombres de conducta honrosa y que en ciertos períodos algunas instituciones funcionaron de manera más acabada e incluso la gestión gubernamental tuvo sus raptos de eficacia.

Sin embargo, los aspectos patológicos coexistieron con estos destellos de democracia más funcional.

El conjunto de este desempeño del sistema político ha generado una cultura política en la Argentina cuyas raíces democráticas no están firmemente arraigadas.

Una cultura política democrática estaría configurada por la aceptación por parte de la sociedad de las normas, valores, creencias, relacionadas con las instituciones democráticas existentes y el convencimiento de que los hombres que se desempeñan en esas instituciones lo hacen encarnando esos valores y normas.

4 L. Lugones, *La grande Argentina* (Buenos Aires: Editorial Centurión, 1962), pp. 189-206.

5 *Ibidem*.

Al no suceder esto tiene lugar una situación paradójica. En efecto, en la actualidad la misma sociedad no percibe como alternativa la salida militar, y los sondeos de opinión muestran las preferencias por el sistema democrático (véase Cuadro N° 2). Pero, al mismo tiempo, las instituciones pilares de dicho sistema –partidos políticos, parlamento y el Poder Judicial– no son evaluados positivamente en su desempeño por la población. En resumen: una democracia en pleno funcionamiento, pero vaciada de la credibilidad necesaria respecto a sus instituciones fundamentales.

## CUADRO N° 2

Opiniones sobre la democracia  
COMO SISTEMA POLÍTICO  
(En porcentajes)

	De acuerdo	En desacuerdo	Ns/Nc
En democracia, el sistema económico funciona mal	34	59	6
Las democracias son indecisas y hay mucha disputa	60	30	9
Las democracias no son buenas para mantener el orden	25	67	8
La democracia puede tener problemas pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno	89	7	4

Fuente: Gallup Argentina 1995.

Estos datos muestran claramente que, a pesar de reconocer en la democracia graves falencias –indecisión, conflictos, deficiencias en el mantenimiento del orden y problemas económicos–, casi el 90% de la población apoya a la democracia como la mejor forma de gobierno.

### ROUSSEAU: LA ELECCIÓN NO CREA REPRESENTANTES

Desde diferentes perspectivas se ha catalogado a la representación como una deformación de la idea de la democracia. Ya Rousseau sostenía que la elección no crea representantes. ¿Cuál es el argumento rousseauniano para desechar la representatividad de los elegidos? En sus propias palabras, ubica históricamente en la Edad Media la representación de la cual descreo:

La idea de la representación es moderna: nos viene del gobierno feudal, de ese inicuo absurdo gobierno en el que la especie humana queda degradada, y en el que el nombre de hombre es un deshonor.

En las antiguas repúblicas, e incluso en la monarquía, jamás tuvo el pueblo representantes, no se conocía esa palabra<sup>6</sup>.

La modernidad, para este pensador, no es un atributo positivo. El párrafo con que se abre el primer capítulo del Libro Primero condensa, además de su visión utópica de las sociedades primitivas, una impugnación a la sociedad de su tiempo: "el hombre ha nacido libre y por doquiera está encadenado"<sup>7</sup>.

Específicamente la representación que desecha Rousseau es la que dominó durante la Edad Media e incluso después. En este sentido, la doctrina medieval tuvo la intención de establecer un puente entre el poder nominal y el ejercicio del poder mediante una ilusión de representación, a través de la idea de la delegación del ejercicio del poder por parte de quien poseía el poder hacia otra persona. Era ciertamente una ilusión de representación y de ninguna manera una transferencia de poder. El representante, dentro del esquema de la doctrina medieval, no necesitaba ser elegido. Es decir, una representación que no requería de la elección. Este tipo de representación sirvió también para justificar el absolutismo monárquico. En efecto, el rey y sus descendientes gozaban, por derecho hereditario, de una representación permanente e irrevocable.

Esta idea de representación sin elección creó la aversión de Rousseau por la representación en sí misma. Si la representación no es posible, tampoco una elección puede crearla. El núcleo de su pensamiento es que la soberanía no puede ser representada porque es y consiste esencialmente en la voluntad general. Y esa voluntad no se representa. En palabras de Rousseau:

El orden social es un derecho sagrado que sirve de base a todos los demás [...] Esta dificultad, aplicada a mi tema puede enunciarse en estos términos: Hallar una forma de asociación que difunda y proteja de toda la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado y por la cual, uniéndose cada uno a todos, no obedezca, sin embargo, más que a sí mismo y quede tan libre como antes [...] Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general; y recibimos en cuerpo a cada miembro como parte indivisible del todo<sup>8</sup>.

Esta voluntad general, un tanto nebulosa, no puede ser representada. Entonces, para Juan Jacobo Rousseau, el sistema representativo no puede existir, entre otros motivos, por el tamaño de los distritos. En efecto, la soberanía no puede ser representada porque es inalienable; ésta consiste en lo que él denomina voluntad general, la cual no puede ser representada. En otros términos, o escuchamos la voz de la voluntad, o creamos un ente ficticio: la representación:

6 J. J. Rousseau, *Del contrato social* (Madrid: Alianza Editorial, 1990).

7 *Ibidem*.

8 *Ibidem*.

Los diputados del pueblo no son, por tanto, ni pueden ser, sus representantes, no son más que sus delegados, no pueden concluir nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no haya ratificado es nula, no es una ley<sup>9</sup>.

Al considerar la experiencia inglesa en la materia, reafirma su idea de que tan pronto como un pueblo nombra representantes, deja de ser pueblo y de ser libre:

El pueblo inglés se piensa libre; se equivoca mucho; sólo lo es durante la elección de los miembros del Parlamento; en cuanto ha elegido, es esclavo, no es nada. En los breves momentos de su libertad, el uso que hace de ella bien merece que la pierda<sup>10</sup>.

El pueblo, para Rousseau, no delega su poder y no debe abandonar el ejercicio del poder. Pero al mismo tiempo reconocía el dilema insoluble que suponía su presentación del problema, al admitir que su solución solamente era aplicable en escalas muy pequeñas. Por ello afirma que:

Bien mirado todo, no veo que en adelante le sea posible al soberano conservar entre nosotros el ejercicio de sus derechos si no es muy pequeña la ciudad<sup>11</sup>.

De la totalidad del pensamiento rousseauiano se desprende la inutilidad de la representación. Pero si a quien resulta electo no se le considera representante de aquellos que lo eligen, la elección, como afirma Sartori, crea de por sí un gobernante absoluto. En distintos momentos históricos se han creado gobiernos totalitarios tanto por medio de una elección como por la fuerza o por la herencia. Esto hace que sean imprescindibles tanto la elección como la representación.

#### ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA FALTA DE REPRESENTATIVIDAD

Las instituciones políticas son instrumentos de gobierno. El interrogante acerca de las formas institucionales y su funcionamiento es relevante junto a otras variables como la cultura política de una sociedad, su calidad de liderazgo, la eficiencia gubernamental; todo en su conjunto puede llevar a una mejor comprensión del funcionamiento del sistema político y de su representatividad.

En distintos autores que estudian el problema de falta de representatividad de la institución más estrechamente relacionada con la representación, es decir el Congreso, se ha hecho hincapié en que una causa posible de este fenómeno en la Argentina<sup>12</sup>, sería, por un lado, la debilidad de dicha

9 Ibidem.

10 Ibidem.

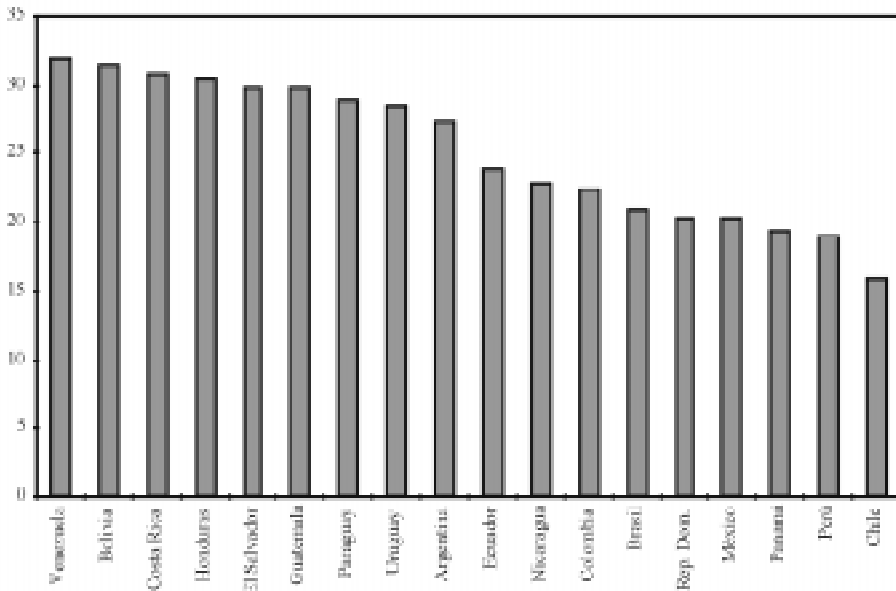
11 Ibidem.

12 A. M. Mustapic, "El papel del Congreso en América Latina", *Contribuciones* N° 4 (1997), CIEDLA, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.

institución frente a un presidencialismo muy acentuado, y por el otro sus escasas atribuciones constitucionales.

Sin embargo, en el Cuadro Nº 3 que ofrecemos a continuación, se puede apreciar que el Congreso argentino posee atribuciones constitucionales –fijar el presupuesto, determinar los límites territoriales, proveer a la seguridad de fronteras, aprobar o desechar tratados con otros países, admitir o desechar los motivos de dimisión del presidente o vicepresidente, fijar las fuerzas armadas en tiempos de paz y guerra y dictar normas, declarar el estado de sitio, disponer la intervención federal a una provincia, además de la formación y sanción de las leyes– bastante pronunciadas en comparación con el resto de los congresos latinoamericanos.

**CUADRO Nº 3**



Fuente: H. Krumwiede, "Funktionen und Kompetenzen der Parlamente in der Präsidialdemokratie Lateinamerikas", *Stiftung und Politik* (abril 1997), p. 50.

No creemos, en este sentido, que la supuesta falta de atribuciones constitucionales influya decisivamente en la imagen negativa que tiene la legislatura en la Argentina. Desde la óptica de estudiosos del tema de funcionamiento de los congresos, el descrédito de los mismos se origina fundamentalmente en el fuerte predominio de la figura presidencial. En cambio, desde la perspectiva de la sociedad en Argentina, la propia cultura política legitima un rol presidencialista fuerte.

La creciente falta de aceptación de la sociedad argentina, sostenemos, se origina, al menos en parte, en otras fallas de mecanismos institucionales.



## UN SISTEMA ELECTORAL CUESTIONADO

El sistema electoral vigente en una sociedad, es uno de los arreglos institucionales que puede hacer mucho en favor o en contra de la representatividad. Y esto es de gran relevancia, creemos, en el caso argentino.

Se ha argumentado que, en realidad, el sistema electoral es un producto histórico-social con pocas consecuencias sobre el desarrollo político<sup>13</sup>.

Sin embargo, esto no invalida que, a pesar de ser un producto histórico-social (que no lo es), la aplicación de un sistema electoral conlleva consecuencias para la dinámica política. Que estas consecuencias no son universales y que dependen de muchos otros factores que varían en distintos contextos sociales, políticos e históricos, es a esta altura una discusión un tanto estéril, cuya única salida razonable es analizar caso por caso, sin pretender establecer leyes universales que, como es bien conocido, no abundan en el campo de las disciplinas sociales y políticas.

En general, los sistemas electorales son creados de manera tal que beneficien a sus diseñadores, es decir, a los partidos políticos o a coaliciones que, en medio de justificaciones, tratan de demostrar que sólo buscan el bien común.

Sin embargo, en muchos casos el sistema electoral se ha vuelto un *boomerang* contra los propios sectores dirigentes, ya que la sociedad ha percibido que estos mecanismos para elegir sus representantes pueden a menudo burlar su voluntad y vaciar de representatividad a los elencos gobernantes.

En la Argentina, a medida que se consolida la vigencia del sistema democrático aumentan las reflexiones sobre la legitimidad y prudencia de muchas disposiciones relacionadas con el sistema electoral.

Las críticas al sistema de representación proporcional en la Argentina, muy difundidas en la actualidad, no se relacionan específicamente con la presunción implícita en este sistema de reflejar todos los matices de opinión, sino que apuntan a la dependencia que dicho sistema tiene, en general, respecto de la utilización de listas cerradas. Estas listas de candidatos, también llamadas "sábanas" en la Argentina, son el blanco de todas las críticas que en la actualidad se dirigen contra el sistema de representación proporcional. Un sondeo de opinión realizado por el Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, en la capital y el Gran Buenos Aires, durante el mes de diciembre de 1996, revela que la opinión pública tiene una imagen muy adversa de las listas "sábanas". De acuerdo a este estudio, sólo el 3% tiene una imagen positiva de este instrumento electoral, el 10% tiene una imagen regular, y la imagen negativa llega al 64%. Este no es un fenómeno nuevo en la Argentina.

En un trabajo realizado en 1993 se les preguntó a los encuestados:

¿Estaría Ud. de acuerdo o en desacuerdo con una reforma del sistema electoral vigente que permitiese elegir a los diputados y concejales uno por uno (por circunscripción electoral) en lugar del actual sistema de listas por representación proporcional (sábanas)?

13 V. Bogdanor y D. Butler, *Democracy and Elections: Electoral Systems and the Political Consequences* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983).

La respuesta fue contundente: del total de encuestados, el 93% se manifestó "muy de acuerdo" y "de acuerdo" con una reforma de esta naturaleza, y solamente el 7% dijo estar "en desacuerdo".

Aparentemente lo que está reclamando el elector es saber por quién vota, quiénes son los candidatos, qué piensan, qué prometen y poder identificar a quién dirigir sus reclamos, sus quejas y también sus elogios.

Es un reclamo razonable. El votante en el acto electoral se ve confrontado con una multiplicidad de boletas de partidos, cada una de las cuales contiene, según los distritos, varias decenas de nombres de candidatos a distintos cargos. El elector medio sólo conoce a los principales candidatos a través de los medios de comunicación, pintadas o pasacalles. Si encontrase un narcotraficante, por ejemplo, en la lista de su elección, no podría tacharlo, ya que equivaldría a la impugnación de su voto. De acuerdo a otro sondeo realizado por el Centro de Estudios para la Nueva Mayoría en septiembre de 1997, sólo un tercio del electorado conoce a más de un candidato de las listas a diputado nacional por las que tiene que votar en elecciones legislativas. A la segunda conclusión a la que se arribó es que la mayoría de los legisladores que serían elegidos, por ejemplo, en los principales distritos, no son conocidos por sus votantes.

Algunos candidatos han comenzado a recorrer calles de distintas zonas para darse a conocer a sí mismos y a sus propuestas. Es un poco prematuro todavía afirmar cuál será el resultado de esta modalidad, si se mantiene y generaliza, en la percepción de la gente respecto de la clase política. Surge de inmediato, sin embargo, la sospecha de que quizás se trate simplemente de una práctica preelectoral. Si así fuese, sería sólo la ratificación, una vez más, de que el potencial elector es utilizado como instrumento para llegar al poder, y el acercamiento sólo un camino más laborioso y sutil que la aparición en los medios. Por otra parte, ello sería coincidente con quienes sostienen que la función social de los políticos consiste en formular e implementar políticas mientras estén en el gobierno y que ello se cumple como subproducto de sus motivaciones privadas. Estas incluirían, en cada caso, objetivos muy diversos: desde la realización de los más altos ideales hasta cosas mucho más mundanas, como gozar de la renta, el poder y el prestigio que supone estar en el gobierno<sup>14</sup>.

## PARTIDOS POLÍTICOS Y DESIGNACIÓN DE CANDIDATOS

En Argentina, en este momento, otro factor que agrava la situación de impotencia del ciudadano es el monopolio que se les reconoce a los partidos políticos en la nominación de candidatos a cargos electivos.

De esta manera, quienes no estén de acuerdo con someterse a los condicionamientos de las muchas veces feroces "internas" partidarias, de obedecer por disciplina partidaria aun en cuestiones contrarias a las que prometieron en el período preelectoral, no pueden aspirar a ser nominados nuevamente a cargos electivos.

De este modo, en distritos donde la organización partidaria tiene una gran capacidad de control sobre quién integrará la lista y qué lugar va a ocupar cada candidato en la misma, los potenciales

14 A. Downs, *Teoría económica de la democracia* (Madrid: Editorial Aguilar, 1973), p. 37.

representantes deberán su condición de tales, no exclusivamente pero en gran medida, a una élite partidaria más que a los votantes<sup>15</sup>. Esto genera serios problemas de "selección adversa", ya que sólo aquéllos dispuestos a soportar semejantes condiciones llegarán finalmente a integrar las listas del partido.

Por otro lado, en cuanto a su desempeño, una vez electos, dadas estas condiciones, los dirigentes políticos deberán preocuparse más por las "internas" partidarias que por su gestión de gobierno<sup>16</sup>. Es decir, hay fuertes incentivos para que surjan problemas de "riesgo moral" en cuanto a su responsabilidad frente a los votantes.

Junto a la opinión generalizada de que los representantes no se desempeñan con un nivel aceptable de idoneidad y dedicación, existe la percepción de que éstos se autoasignan una serie de ventajas, prebendas materiales y privilegios que son financiados por la sociedad global.

Uno de los privilegios más irritantes lo constituye el régimen de jubilación, mediante el cual toda persona que haya desempeñado, aunque sea por una hora, un cargo electivo en el orden nacional, tiene derecho a jubilarse (cumplidos determinados requisitos de edad y de prestación de servicios) con un equivalente a la remuneración de ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

A esto se agrega el nombramiento de numerosos asesores y empleados, muchos de los cuales no prestan servicio, sino que se limitan a cobrar mensualmente su salario. En muchos casos se trata de familiares del representante, o de punteros del partido, popularmente llamados "ñoquis", y que constituyen una consecuencia de un mercado político regulado. En efecto, más allá de la carga ética de los comportamientos políticos, los mismos son en gran parte el resultado de un mercado político regulado para proteger privilegios y no para asegurar igualdad de oportunidad.

¿Cuál es el fundamento para afirmar que el mercado político es uno de los mercados más regulados del país? Es la propia ley orgánica de los partidos políticos (23.2.98) la que establece en su Artículo 2 que: "Los partidos políticos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional. Les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos selectivos. Las candidaturas de ciudadanos no afiliados podrán ser presentadas por los partidos siempre que tal posibilidad esté admitida en sus cartas orgánicas" (hasta aquí la ley).

En este sentido, la exclusividad en la nominación de candidatos que la ley les otorga a los partidos debe interpretarse como cualquier regulación que promueve la formación de estructuras oligopólicas de mercado.

Se podría argumentar que la exclusividad no es efectiva ya que cualquiera puede constituir un partido político con sólo cumplir un mínimo de requisitos que exige la ley.

Sin embargo, la exclusividad refuerza las restricciones propias que tiene el mercado político.

15 G. Molinelli, "Diseños institucionales, legislaturas 'fuertes' y proceso de nominación", *Contribuciones*, N° 4 (1992), CIEDLA, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, p. 10.

16 L. De Riz, "El debate sobre la reforma electoral en la Argentina", *Desarrollo Económico* N° 126, IDES, Buenos Aires, 1992, p. 167.

Es reconocido en la teoría y en la experiencia económica que aquellas actividades que tienen altos costos fijos tienden a organizarse como estructuras oligopólicas, ya que los mismos imponen altas cargas a la entrada de nuevos competidores. Estas condiciones se conocen como condiciones *naturales*, porque obstaculizan que se desarrollen condiciones que de otro modo serían competitivas<sup>17</sup>.

En el caso del mercado político, hay costos fijos muy elevados, en especial los costos de información y reputación. No se trata de una casualidad, desde este punto de vista, que los partidos promuevan candidatos extrapartidarios, que provienen de otras actividades en las que han sobresalido (es decir, suponen bajos costos de reputación) como, por ejemplo, candidatos que provienen del mundo del espectáculo, el automovilismo, etc. Obviamente que los costos de promover este tipo de candidatos es mucho menor que el de promover a muchos ciudadanos que, siendo quizás más capaces, son muy caros.

A manera de conclusión, si bien la crisis de las instituciones políticas, tan certeramente llamada por Natalio Botana como “el silencio de las instituciones”, es en la Argentina mucho más compleja que lo que puede reflejar un breve trabajo como éste, parece plausible que una mayor participación de la ciudadanía en el funcionamiento de algunos ámbitos del sistema institucional podría ser un aporte al mejoramiento de la relación entre la sociedad y las instituciones democráticas. En este sentido, la implementación de algún mecanismo electoral que permita “elegir” y no “optar” solamente, agregado a la posibilidad de presentar candidatos fuera del sistema de partidos, quizás resulte una contribución en dirección al fortalecimiento institucional en la Argentina.

### LA CALIDAD DEL LIDERAZGO

El problema del liderazgo, lamentablemente poco considerado entre quienes se ocupan del tema electoral, es uno de los más importantes en el campo de la ciencia política.

La competencia electoral, eje fundamental del sistema democrático, no asegura la calidad de los resultados de dicha competencia, sino sólo su carácter democrático. Por cierto, el correcto funcionamiento del sistema político que denominamos democracia está fuertemente influido por quiénes son los elegidos.

La competencia electoral, siguiendo a Schumpeter, asegura el carácter democrático de la elección misma. La regla de las reacciones anticipadas nos dice algo acerca del comportamiento probable de los elegidos y, por lo tanto, acerca de cómo funciona el sistema luego de las elecciones. Pero el debate actual alrededor de los sistemas electorales tiene el eje central en la relación entre votos y escaños y pone el acento en cómo lograr la representación más exacta posible.

Sin embargo, las elecciones fueron concebidas originalmente como un instrumento de selección, haciendo hincapié en el aspecto cualitativo.

Ya Stuart Mill vio este problema y su preocupación fue diseñar un sistema de gobierno representativo en que el parlamento estuviera formado por la propia élite del país. Que las elecciones deban lograr una representación lo más fiel posible no debería ser un obstáculo para que esas propias elecciones cumplan una función selectiva.

17 A. Guisarrí, “Notas sobre el mercado político o la única verdad es la libertad”, Buenos Aires, 1994, inédito.

Ernst Baker, citado por Sartori, refleja claramente esta idea: “[...] no podemos abandonar la idea de valor, no podemos entronar a la mayoría por ser mayoría y por ser superior en cantidad. Tenemos que encontrar la forma de vincular el valor y la cantidad como cosas inseparables”<sup>18</sup>.

Se trata, no hay duda, de un problema de difícil solución y lo único que se puede señalar es que, por su importancia, merecería más estudios.

El viejo argumento que afirma que el liderazgo sólo es necesario en la medida en que el papel del pueblo es secundario, es insostenible, porque si así fuese, ¿por qué no se eligen administradores por sorteo?

La crisis de representatividad que enfrentan los sectores políticos dirigentes, al igual que su gran descrédito, podría amenguarse si la calidad de la representación fuese más tenida en cuenta, investigando y debatiendo, por ejemplo, la capacidad de los partidos como mecanismos de selección de liderazgos, cuestión crucial para un mejor funcionamiento de la democracia.

Como ya se ha mencionado con anterioridad, la democracia dentro de los partidos se enfrenta con diversos problemas que se relacionan con la calidad del liderazgo:

a) El número reducido de afiliados que efectivamente participan en las elecciones para elegir candidatos. Por lo general, se trata de militantes cuya adhesión a determinados candidatos no necesariamente se origina en la idoneidad de los mismos para ocupar el cargo al cual postulan, sino en su capacidad de negociación al interior del partido.

b) El gran peso de los caudillos políticos en la vida interna del partido político hace que “sus” candidatos en general sean los ganadores.

c) Hay partidos con una tradición fuertemente arraigada, por lo que los dirigentes deben seguir un *cursum honorum*, es decir: cumplimentar toda la carrera política para llegar a una posición elevada y poder ser candidato. Una vida dentro de un comité político no parece ser la mejor forma de mejorar la calidad del liderazgo.

d) En otros casos se ha tratado de evitar la poca representatividad de los candidatos propuestos apelando a figuras extrapartidarias: cantantes o deportistas populares. Es decir, nuevamente, no se busca la idoneidad sino los votos que pueden atraer los “famosos”. De más está decir que salvo azar mediante, la calidad del liderazgo sufre, en esos casos, un golpe mortal. La idea es que personas con un alto grado de popularidad atraigan el voto ciudadano en favor de las listas sábanas, cuyos otros integrantes, por lo general miembros de los elencos estables de los partidos, no tienen arraigo en el electorado.

Todos estos puntos giran alrededor de un tema central: la orfandad de los partidos políticos en cuanto a lo que pueden ofrecer al electorado en materia de candidatos. Y esto sucede porque muchas veces las personas más idóneas, capacitadas, talentosas, con capacidad de comunicación, con propuestas claras y realizables no ingresan a la política, porque es un mundo desacreditado, y con su abstención lo desacreditan aún más.

18 Véase G. Sartori, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo* (Madrid: Alianza Editorial, 1988), p. 181.

## LA REPRESENTACIÓN: CONDICIÓN NECESARIA PERO NO SUFICIENTE

Una reflexión final nos lleva a afirmar que más allá de los problemas que presentan algunos instrumentos institucionales relacionados con la representación, en los regímenes democráticos existe en la actualidad un cuestionamiento al orden político de más amplio alcance.

En efecto, en nuestros días, sólo 118 países, de un total de 193, se autodenominan democráticos, y si con esto se quiere caracterizar regímenes en los cuales los cargos representativos son ocupados mediante elecciones populares, la calificación es correcta. Sin embargo, se acrecienta en muchas regiones un profundo malestar por lo que sucede una vez terminado el acto electoral.

Las prácticas corruptas en las esferas gubernamentales, las políticas atentatorias contra los derechos de propiedad, el escaso respeto a los derechos humanos, la división de poderes vaciada de contenido, las graves deficiencias en el funcionamiento del Poder Judicial, todos ellos en su conjunto han logrado que elementos sustanciales de la tradicionalmente llamada democracia liberal se encuentren desatendidos o gravemente lesionados.

Por más de un siglo en los países occidentales, como bien se ha señalado<sup>19</sup>, "democracia" quería decir "democracia liberal", es decir, un sistema político caracterizado no sólo por elecciones libres y transparentes, sino también por el imperio de las leyes, la separación de los poderes y la protección de las libertades fundamentales de palabra, de asociación, de religión y de propiedad.

La investigación realizada por Freedom House para los años 1996 y 1997: *Freedom in the World*, ha realizado un ranking de países considerando por separado libertades políticas y libertades civiles, a las cuales gruesamente podemos caracterizar como parte integrante, las primeras, de la democracia, y las segundas, de la democracia liberal o constitucional.

De los países que se encuentran entre el extremo de la dictadura y los que constituyen democracias consolidadas, el 50% tiene un mejor desempeño en cuanto a las libertades políticas que en relación a las libertades civiles. En otras palabras, la mitad de los países democráticos no constituyen democracias liberales.

Las elecciones, en este contexto, y siguiendo a Huntington<sup>20</sup>, constituyen un aspecto esencial de la democracia pero no pueden evitar que los gobiernos que de ella surjan sean corruptos, ineficientes y dominados por intereses particulares.

Por supuesto que gobiernos de esa naturaleza no son deseados, pero ello no los transforma en menos democráticos.

En resumen, existe una tensión entre la democracia que denominamos "liberal" y la democracia sólo electoral.

El liberalismo constitucional se relaciona estrechamente con la limitación del poder, en cambio la democracia, a secas, parece tender a la acumulación del mismo. Esta percepción no es novedosa, ya Madison en *El Federalista* consideró la posibilidad que la democracia diese lugar al "peligro de

19 F. Zakaría, "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, Vol. 76, N° 6 (noviembre-diciembre 1997), pp. 22-43.

20 S. Huntington, *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991).

la opresión<sup>21</sup>. La tendencia de los gobiernos democráticos a considerar que la soberanía, es decir el poder, reside sólo en ellos puede derivar en una centralización de la autoridad de carácter muchas veces anticonstitucional.

La acumulación de poder en el Ejecutivo ha sido justificada muchas veces en aras de la gobernabilidad, pero además trajo aparejado un debilitamiento del Poder Legislativo en sus funciones esenciales de control y, por lo tanto, en la imagen que la sociedad tiene de la propia institución.

En 1784 Lord North reflexionaba acerca del tema aquí tratado en los siguientes términos:

¿Depende nuestra libertad de que cada ciudadano esté representado en los Comunes? [...] La libertad depende de otras circunstancias. Somos libres porque vivimos en un país gobernado por leyes iguales para todos<sup>22</sup>.

En la Argentina muchas veces se ha puesto un énfasis casi exclusivo en los mecanismos que permiten el cambio de elencos gobernantes, es decir la democracia, alterando el orden de jerarquías constitucionales. Esto, muy a menudo, y así lo demuestra la historia de golpes de Estado que sufrió el país, atentó contra la propia democracia que se pretendía defender.

Como afirmara Ezequiel Gallo: "La sustancialidad otorgada a la democracia conduce fácilmente a una retórica pública que exige perentoriamente soluciones perfectas [...]. Es este avasallador 'todo o nada' el que produce ese vaivén característico de la vida política argentina, donde momentos de gran entusiasmo colectivo son seguidos de períodos de marcada indiferencia cívica"<sup>23</sup>.

21 Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista* (México: Fondo de Cultura Económica, 1957).

22 Citado en H. T. Dickinson, *Liberty and Property. Political Ideology in Eighteenth Century Britain* (Londres: Holmes Meier Publishers, 1977), p. 286.

23 E. Gallo, "Reflexiones sobre la crisis de la democracia argentina", en C. Floria (ed.), *La Argentina política* (Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1981).

**REFERENCIAS**

- BOGDANOR, V. Y D. BUTLER**, *Democracy and Elections: Electoral Systems and the Political Consequences*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983.
- DE RIZ, L.** "El debate sobre la reforma electoral en la Argentina", *Desarrollo Económico* N° 126, IDES, Buenos Aires, 1992.
- DICKINSON, H. T.** *Liberty and Property. Political Ideology in Eighteenth Century Britain*, Holmes Meier Publishers, Londres, 1977.
- DOWNS, A.** *Teoría económica de la democracia*, Editorial Aguilar, Madrid, 1973.
- GALLO, E.** "Reflexiones sobre la crisis de la democracia argentina", en C. Floria (ed.), *La Argentina política*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1981.
- GUISARRI, A.** Notas sobre el mercado político o la única verdad es la libertad, Buenos Aires, 1994, inédito.
- HAMILTON, MADISON Y JAY**, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
- HERMET, G.** "Consideraciones metodológicas para el estudio de la democratización autoritaria", en A. M. Stuen (ed.), *Democracia contemporánea: Transición y consolidación*, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1990.
- HUNTINGTON, S.** *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, Oklahoma, 1991.
- LIMONGI, F. Y A. PRZEWORSKI**, "Political Regimes and Economic Growth", *Journal of Economic Perspectives*, 7, 1993.
- LUGONES, L.** *La grande Argentina*, Editorial Centurión, Buenos Aires, 1962.
- MOLINELLI, G.** "Diseños institucionales, legislaturas 'fuertes' y proceso de nominación", *Contribuciones*, N° 4, CIEDLA, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 1992.
- MUSTAPIC, A. M.** "El papel del Congreso en América Latina", *Contribuciones* N° 4, CIEDLA, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 1997.
- ROUSSEAU, J. J.** *Del contrato social*, Alianza Editorial, Madrid, 1990.
- SARTORI, G.** "Sistema de representación", en *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*, Tomo 9, 1979.
- SARTORI, G.** *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.
- ZAKARÍA, F.** "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, Vol. 76, N° 6, 1997.