



UNIÓN NACIONAL
DE JURISTAS DE CUBA

INSTITUTO INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS IIDH

SEMINARIO SOBRE ELECCIONES Y DERECHOS HUMANOS EN CUBA Y AMÉRICA LATINA

24 - 25 de Noviembre de 1997 • Centro Capitolio de La Habana



AGENCIA SUECA DE
COOPERACIÓN INTERNACIONAL

LOS SISTEMAS ELECTORALES: EL VÍNCULO ENTRE ELECTORES Y ELEGIDOS*

Delia M. Ferreira Rubio
Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid.
Codirectora del Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas
-CEPPA- (Argentina). Asesora de la Comisión de Asuntos Constituciona-
les de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

HISTORICIDAD DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Al abordar el tema de los sistemas electorales, debemos partir de una premisa fundamental: los sistemas electorales son productos culturales esencialmente históricos. Cada sistema electoral adoptado por un país, así como los efectos que produce en el funcionamiento del sistema político, están íntimamente vinculados con las condiciones económicas, culturales y políticas de la sociedad, en un momento de su desarrollo¹.

* El presente trabajo ha sido elaborado sobre la base de la disertación de la autora, y el debate posterior, en el Seminario sobre Elecciones y Derecho Humanos en Cuba y América Latina, que tuvo lugar en La Habana (Cuba) los días 24 y 25 de noviembre de 1997, y fue copatrocinado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y la Unión Nacional de Juristas de Cuba (UNJC).

1 Ver LIJPHART, A.: *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, (trad. F. Jiménez Sánchez), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995; IDEA: *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, Estocolmo, 1997.

No hay sistema electoral perfecto, ni un número finito de variantes. Siempre existe la posibilidad de incluir innovaciones y hacer ajustes. Las limitaciones no se imponen al teórico sino al "ingeniero" electoral que tiene que adaptarse a una serie de condicionamientos históricos. Los sistemas electorales que se aplican en los diversos países son producto de esos condicionamientos² para ajustarse, algunas veces, a las necesidades y reclamos de la sociedad y, muchas veces, a las necesidades de los dirigentes políticos de esas sociedades. En este sentido, puede decirse que los sistemas electorales son "trajes a medida" y no moda "prêt-à-porter".

Un mismo sistema electoral puede producir determinados efectos en un contexto y efectos diametralmente opuestos en otro. Por ejemplo, si uno observa el funcionamiento del Congreso de los Estados Unidos —caracterizado por la independencia del legislador con relación a la dirigencia partidaria— y lo compara con el del Parlamento británico —donde se aprecia una fuerte disciplina partidaria— podría pensar que son producto de sistemas electorales distintos, sin embargo el sistema de circunscripción uninominal se aplica en ambos casos. Las diferencias en el funcionamiento surgen de otras variables que se combinan con el sistema electoral, como el sistema de gobierno (presidencialista en un caso y parlamentario, en el otro), el sistema de nominación de candidaturas (elecciones primarias, en un caso, y designación por autoridades partidarias, en el otro).

El sistema de *ballotage* o doble vuelta, puede servir para reforzar la legitimidad de los electos y de hecho así

2 Ver JACKISCH, C. (comp.): *Sistemas electorales y sus consecuencias políticas*, KAS-Ciedla, Bs. As., 1997.

funciona en Francia. En un contexto diverso, como el del nuevo diseño institucional israelí, el efecto de legitimación reforzada del *ballotage* se ve desvirtuado. El Primer Ministro es elegido directamente por votación popular con la mayoría absoluta de los votos por *ballotage*. Sin embargo, luego de obtener semejante legitimación directa para poder gobernar debe obtener el voto de investidura del parlamento, integrado a través de un sistema de representación proporcional a simple vuelta, en el que difícilmente el Primer Ministro contará con una mayoría absoluta.

En América Latina, muchos países han adoptado el sistema de *ballotage*, aunque por lo general lo han limitado a uno de los poderes del Estado: el Ejecutivo. Los efectos producidos por este sistema son diversos de los que se producen en Francia, donde se aplica a la elección de parlamentarios y a la elección presidencial y donde el sistema de gobierno es semipresidencial. En el contexto de las recientes democracias latinoamericanas, con un diseño institucional de presidencialismos fuertes y de concentración de poder en el Ejecutivo —en desmedro del Poder Legislativo— la implantación del *ballotage* para la elección del Ejecutivo lejos de producir equilibrio en el juego de poder, refuerza tendencias hegemónicas por parte del presidente que, al mismo tiempo, debe gobernar con un congreso en el que cuenta con una escasa mayoría³.

La adopción de un sistema electoral o su reforma en un contexto político concreto debe tener en cuenta todos los elementos constitutivos del diseño institucional en los que se insertarán las normas electorales. Debe ponerse especial atención a aspectos como el sistema de gobierno

3 Ver SABSAY, D.: *El ballotage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*, Cuadernos de CAPEL, No. 34, IIDH / CAPEL, Costa Rica, 1991.

(presidencialismo, parlamentarismo, sistemas mixtos; gobierno de legislatura o renovación alternada de la composición de los distintos poderes), el sistema de partidos (bipartidismo, multipartidismo, fragmentación, nominación de candidatos, etc.), las características de la población (segmentación, minorías, nivel de alfabetización, distribución en el territorio, etc.). Finalmente, no debe perderse de vista que en la adopción de un sistema electoral hay que considerar dos objetivos esenciales: representatividad y gobernabilidad⁴.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LEGITIMACIÓN

Los sistemas electorales cumplen en la democracia una función legitimadora esencial de la autoridad política. La legitimación de los electos se logra en la medida en que el sistema electoral permite una relación efectiva entre los dos términos de la relación representativa, el elector y el elegido, el representado y su representante. Sólo en la medida en que el sistema permita un acercamiento y un juego armónico entre estos dos polos de la relación de representación, la participación que a través de este mecanismo se encause, va a lograr su función de legitimación. La condición de esa función legitimadora es la efectiva participación ciudadana en elecciones libres y competitivas.

El vínculo entre electores y elegidos y la autenticidad de la representación sólo puede lograrse a través de mecanismos que aseguren la más libre y amplia participación de los ciudadanos. Las épocas de la ciudadanía restringida

4 Ver al respecto, ACHARD, D. y FLORES, M.: *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, PNUD y FCE, México, 1997; PNUD: *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*, PNUD, Nueva York, 1997.

han sido superadas. Luego de un largo proceso de democratización y ampliación de la ciudadanía, en las democracias modernas se ha impuesto el voto universal para ambos sexos⁵. Pero la amplitud de la participación se refiere también al margen de acción del elector frente a la oferta electoral. Se advierte una tendencia entre las propuestas de reforma de los sistemas electorales latinoamericanos en busca de ampliar ese margen, haciendo que el elector pueda "elegir" y no sólo "optar" entre propuestas cerradas y predeterminadas por los partidos o las cúpulas dirigentes. Sistemas como el de voto de preferencia o el de *panachage* o lista abierta apuntan en esta dirección.

Otros mecanismos para ampliar la participación popular son los mecanismos de democracia semidirecta. A través de estas instituciones, el ciudadano no limita su expresión de voluntad política al comicio periódico, sino que puede participar del proceso de toma de decisiones a través de consultas o referendums; puede presentar iniciativas legislativas e incluso revocar el mandato de los funcionarios electos que no cumplan adecuadamente su función. Al respecto, afirma Miró Quesada: "La universalización de la democracia directa... es una tendencia del proceso de democratización mundial y es de esperar que esta tendencia se consolide en el futuro próximo. De esta manera se empezará a superar algunas deformaciones de la democracia representativa en América Latina, como son el elitismo en su forma de caudillismo, la meritocracia y la desinformación"⁶.

5 Sobre este proceso, puede verse NOHLEN, D.: *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 1994.

6 MIRO QUESADA, F.: "Democracia directa: un análisis comparado en las constituciones latinoamericanas", en COMBELLAS, R. (coord.): *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*. -VI Congreso Venezolano de Derecho Constitucional-, KAS-AVDC, Ed. Panapo, Caracas, 1996, Vol. I, p. 155.

La transparencia es otra de las características esenciales del proceso electoral democrático. La transparencia debe alcanzar todos y cada uno de los elementos y procesos que conducen a la elección de los representantes, desde la determinación de las unidades territoriales y la elaboración del padrón, hasta el recuento de los votos y la asignación de los cargos. Garantizar la transparencia es una de las principales funciones de los órganos electorales. Para poder cumplir esta función es aconsejable que estos organismos sean independientes del poder político de turno.

La transparencia tiene que caracterizar también los resultados de los comicios. La asignación de bancas, conforme al sistema electoral debe ser clara y sencilla como para que los electores la comprendan sin necesidad de ser expertos. ¿Es transparente un sistema electoral que consagra como ganador a un candidato que sale tercero o cuarto en cantidad de votos? A mi juicio, no lo es. Un sistema electoral que permite este tipo de resultado es la llamada "ley de lemas" o sistema de doble voto simultáneo y acumulativo, utilizado hasta diciembre de 1996 en Uruguay y aplicado en varias provincias argentinas en la actualidad. El sistema de doble voto, simultáneo y acumulativo supone que cada partido puede ofrecer varias listas de candidatos, y el ciudadano, al optar por una de estas listas, se entiende que está expresando una doble voluntad: a favor de los candidatos de esa lista y a favor del partido que la presentó. Terminado el comicio, los votos obtenidos por todas las listas (sublemas) presentadas por un partido se acumulan y se asignan, por imperio de la ley, a la lista más votada, entre ellas. La aplicación de este sistema provoca confusión en el elector que no puede entender cómo el que más votos saca puede perder una elección. El sistema es legal pero puede conducir a resultados de dudosa legitimidad democrática.

De nada sirve crear mecanismos aptos, en teoría, para ampliar la participación del elector, si la utilización de esos instrumentos es tan compleja que pocos electores hacen uso de esa posibilidad. La complejidad de los mecanismos puede provocar también un crecimiento de los votos nulos. La implementación de cualquier sistema electoral exige que se brinde información al ciudadano sobre su utilización, más aún si el procedimiento presenta alguna complejidad. La sencillez de los procedimientos facilita la participación de la ciudadanía y la utilización intensiva de los derechos y facultades que la ley otorga al elector.

Otra condición para que los sistemas electorales cumplan adecuadamente su función legitimadora es la referida a la efectividad de la participación. No bastan los simulacros electorales. La voluntad ciudadana expresada en las urnas debe ser respetada y verse reflejada en los resultados electorales. Esta efectividad puede verse limitada si no existen mecanismos de control imparciales o si, de cualquier manera, se falsea el resultado de los comicios.

Finalmente, es necesario que se instrumenten mecanismos que garanticen la responsabilidad de los electos frente a sus electores. A esto apunta la introducción en el sistema representativo de instituciones de democracia semidirecta como el *recall* o revocatoria de mandatos, o la adopción de mecanismos de responsabilidad como la exigencia de rendición de cuentas por parte de los funcionarios una vez terminado su mandato.

LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA ELECTORAL Y LA PARTICIPACIÓN

El sistema electoral, en sentido amplio, es el conjunto de reglas e instituciones que abarcan todo el proceso elec-

toral, desde la determinación de las unidades territoriales, y el empadronamiento de la población hasta la consagración de los electos por el voto popular. En sentido estricto, el sistema electoral es la fórmula que se utiliza para transformar votos en cargos o bancas. Cada uno de los elementos del sistema electoral puede contribuir a ampliar o restringir la participación de la ciudadanía, a facilitar o dificultar la relación elector/elegido, a garantizar la eficacia de la voluntad ciudadana o a falsear esa voluntad. Nos ocuparemos, a continuación de algunos de los elementos del sistema electoral y su efecto sobre la participación⁷, poniendo especial atención a las propuestas de reforma electoral que teóricamente apuntan a aumentar la participación de los ciudadanos.

Los electores. En la actualidad ya no se discute que la participación electoral democrática supone la participación de todos, cumplida la edad que la ley determina, a través del voto universal. El voto calificado en razón de ideología, educación, propiedad, sexo o religión es cosa del pasado. Sin embargo, ese derecho de voto universal no siempre se ve reflejado en el grado de participación efectiva de la gente en las elecciones.

El porcentaje de participación efectiva de los ciudadanos en una elección se vincula con diversos factores como el carácter facultativo u obligatorio del voto; el grado de consolidación del sistema democrático; la credibilidad de las instituciones y los dirigentes. En los países en los que el voto es obligatorio —como Argentina o Australia— el grado de participación es, por lo general, mayor que en aquellos países donde no existe la obligación de votar —como

7 Uno de los elementos más importantes del sistema es el de las autoridades electorales. La cuestión será abordada por el Dr. Mariano Fiallos.

Estados Unidos, Suiza o España, entre otros—. Veamos algunas cifras con relación a elecciones celebradas durante los años noventa. El porcentaje de participación más bajo es el de Suiza con el 46%, seguido por el de la India con el 50% y los Estados Unidos con el 51.5% sobre el total de los habilitados para votar. En los tres ejemplos citados el voto es facultativo. En países con voto obligatorio, los porcentajes de asistencia a la elección suben notablemente. El porcentaje más alto de participación lo tiene Australia con el 95.8%, seguida por Uruguay con el 89.4%, Bélgica con el 83.7%, Costa Rica con el 81.1%⁸ y Argentina con el 80.9% del total del padrón electoral. Sin embargo, la obligatoriedad del voto no es el único elemento a tener en cuenta ya que hay países donde el voto es facultativo y se registran altos porcentajes de participación; tal el caso de Italia con el 86,1%, Nueva Zelanda con el 85.2% o Dinamarca con el 83.4%⁹.

La creciente abstención electoral es una nota preocupante en las democracias latinoamericanas. En las elecciones legislativas y municipales de El Salvador, en marzo de 1997, el abstencionismo fue superior al 50%¹⁰; en Honduras, en las presidenciales de noviembre de 1997, la abstención alcanzó al 30%¹¹; en las recientes elecciones legislativas en Chile, la abstención real llegó al 27.7%, lo que sumado al porcentaje de votos en blanco y los nulos implica que cerca del 45% de los chilenos con derecho a voto no se interesan en la elección o no ven en los partidos po-

8 LE LUC, L., NIEMI, R. y NORRIS, P. (eds.): *Comparing Democracies. Elections and voting in global perspective*. Sage Pub., Londres, 1996. Cap. I.

9 Idem.

10 La Nación. Bs. As., 17 de marzo de 1997.

11 Clarín. Bs. As., 1 de diciembre de 1997.

líticos una oferta atractiva¹²; en Colombia, la abstención superó el 65% en las últimas elecciones legislativas¹³. La crisis de representación¹⁴ que afecta a los partidos políticos y, más específicamente a los dirigentes, es uno de los factores que se identifica como causa de la creciente abstención en la elecciones.

Las unidades territoriales. Las propuestas de reforma electoral en América Latina apuntan, en muchos casos, a modificar este elemento del sistema electoral, mediante la adopción del sistema de circunscripción uninominal. Este sistema supone la división del territorio en tantas circunscripciones como bancas haya que cubrir, en las cuales se elige un solo representante. Supuestamente este sistema garantiza una relación más personal y cercana entre elector y elegido, ya que cada ciudadano identificaría a "su" diputado. Lo que muchas veces no se dice es que para que esta relación tan estrecha se consagre, en muchos países de Latinoamérica habría que multiplicar el número de los miembros de las Cámaras de Diputados o Legislaturas, lo que no siempre sería bien recibido por la población.

Por otro lado, la utilización de la circunscripción uninominal no garantiza esa relación más directa. Los estudios realizados, por ejemplo para el caso británico, demuestran que la relación personal entre el elector y el ele-

12 Blomeier, H.: "Las elecciones parlamentarias de 1997 en Chile", en Contribuciones, Ciedla-KAS, Nro. 1/98, pp. 201-216.

13 Clarín, Bs. As., 9 de marzo de 1998..

14 Sobre el particular, puede verse, entre otros: PORRAS NADALES, A. (ed.): *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996.

gido es bastante más restringida que lo que la teoría dice que debería ser¹⁵.

La utilización de unidades territoriales específicamente demarcadas con fines electorales presenta el problema adicional de quién será el órgano encargado de dibujar los límites de esas circunscripciones. La manipulación intencionada de los límites (conocida como *gerrymandering*) puede influir en el resultado electoral. En Gran Bretaña, el diseño está a cargo de una Comisión especial que revisa los límites cada 10 años y los fija de acuerdo a una serie de pautas objetivas. En Estados Unidos, la demarcación es facultad de las Legislaturas estatales y también se revisa cada diez años. En Argentina, cuando se aplicó el sistema en los años 50 el diseño de las circunscripciones estuvo a cargo de las autoridades políticas de turno que manipularon los límites a punto tal que según algunos autores, al menos en la Capital Federal, el mapa de las circunscripciones se parecía a un nido de víboras enredadas¹⁶.

La nominación de candidatos. La nominación de los candidatos puede ser hecha "a dedo" por parte de la dirigencia política o puede surgir de elecciones en las que participa un conjunto de electores más o menos amplio. Históricamente la nominación de candidatos del partido estaba en manos de una élite de dirigentes partidarios (el *caucus*, en los Estados Unidos) que determinaba, unilateralmente, quiénes serían los candidatos. Los procesos de democratización de los partidos políticos han ampliado la

15 Ver al respecto, CREWE, I.: "MPs and their constituents in Britain: How strong are the links?", en BOGDANOR, V. (ed.): *Representatives of the people?*, Grower, Cambridge, 1985, p. 44 y ss.

16 VERA VILLALOBOS, E.: *El poder de nuestro voto*, Planeta, Bs. As., 1994, p. 90.

participación de los afiliados en la nominación de los candidatos, a través de elecciones internas o primarias cerradas.

En la actualidad se aprecia en América Latina una tendencia a abrir la participación en la nominación de los candidatos a todos los ciudadanos habilitados para votar. Se supone que si el ciudadano puede participar también en la nominación de los candidatos, su participación se amplía y su conocimiento y apoyo al candidato se manifiesta reforzadamente en el momento de la nominación y luego en el momento de la elección.

La nominación de candidatos a través de elecciones abiertas supone un gran desafío para los dirigentes políticos. En la última elección abierta de candidatos por el Partido Justicialista —que es el partido de gobierno en Argentina— se convocó a los afiliados partidarios y a los llamados “independientes” (ciudadanos empadronados que no registran afiliación a otro partido). Se realizó la elección y se anunció su resultado poniendo especial énfasis en el gran apoyo social que suponía la amplia participación del electorado independiente. Llegó el día de la proclamación de la lista y el candidato que la encabezaba fue procesado judicialmente y se ordenó su detención. ¿Qué pasó, entonces? En lugar de mantener la lista votada por la gente, sustituyendo al primer candidato con el que le seguía —como indica la ley electoral—, el Presidente Menem nominó “a dedo” al candidato que finalmente encabezó la lista. Este tipo de conducta, por más abierta que sea la elección de candidatos, difícilmente incentivará la participación del electorado y tampoco reforzará la legitimidad de los candidatos. Como dijimos más arriba, para que los sistemas electorales cumplan su función legitimadora la participación debe ser eficaz. Los líderes partidarios que convocan

elecciones abiertas deben respetar el resultado de esas elecciones y no utilizarlas como simples elementos de marketing electoral.

La oferta electoral y los derechos del elector. En el caso de la circunscripción uninominal la oferta electoral está limitada individualmente a cada uno de los candidatos. En los casos de representación proporcional, la utilización de listas de candidatos permite diversas variantes. La lista cerrada y bloqueada es la que menos posibilidades ofrece al elector que debe tomar o dejar la lista, tal como ha sido propuesta por el partido. Otras formas de lista permiten ampliar la participación. Por ejemplo, en el sistema de voto de preferencia, la lista es cerrada (no puede ingresar ningún candidato que no esté en la lista) pero desbloqueada porque el elector puede cambiar el orden en que los candidatos están ubicados. El voto de preferencia, que se utiliza en varios países de Latinoamérica, amplía el margen de acción del elector, aunque puede generar problemas en lo que hace a la gobernabilidad. Por otra parte, el voto de preferencia supone una doble competencia: interior, entre los candidatos de la misma lista, y exterior, con relación a las otras listas presentadas. Vargas Llosa, atribuye a este tipo de campaña la imagen de desunión y desconcerto que dio su partido y que, a su juicio, contribuyó al triunfo de Fujimori¹⁷.

La utilización de listas abiertas implica un margen aun mayor de participación, pero complica el escrutinio y puede asimismo generar problemas de gobernabilidad. El sistema de lista abierta o *panachage* supone, en líneas generales, que el elector puede armar su propia lista con los

17 VARGAS LLOSA, M.: *El pez en el agua*, Seix Barral, Barcelona, 1993, cap. XVIII.

candidatos propuestos en las distintas listas oficializadas.

Los cupos. Una tendencia generalizada, en América Latina, es la introducción de cupos de determinados tipos de candidatos en las listas. Los cupos o cuotas se utilizan para garantizar la presencia en la lista de un porcentaje de candidatos que representan a alguna minoría o a algún sector social que se entiende discriminado. El ejemplo más conocido es el del cupo femenino, pero se han propuesto también otro tipo de cupos, como por ejemplo el vinculado con la edad de los candidatos, o el cupo sindical, por el cual algunos de los candidatos de la lista deben ser gremialistas. Estos mecanismos se han ideado como formas de ampliar la participación y mejorar la relación elector - elegido, en función de la identificación personal que cierto sector de la población puede sentir con alguno de los candidatos.

La fórmula electoral. Las fórmulas electorales son los mecanismos que se utilizan para transformar votos en bancas o cargos. Las fórmulas mayoritarias -circunscripción uninominal o el *ballotage*- aspiran a garantizar la gobernabilidad pero no aseguran la representación de las minorías en la circunscripción electoral. En efecto, en cada circunscripción se elige al candidato más votado y se pierden o desperdician los votos obtenidos por los otros candidatos, con lo que se produce una distorsión de la representación política. En Argentina, por ejemplo, en las elecciones de 1954 en las que se aplicó el sistema de circunscripción uninominal, el Peronismo con el 62% de los votos obtuvo el 92% de las bancas, mientras el Radicalismo con el 35% de los votos obtuvo el 7% de las bancas. Esta distorsión es una constante en los países en que se aplican sistemas de circunscripción uninominal. Las fórmulas pro-

porcionales procuran reflejar con más exactitud la distribución de preferencias políticas en la sociedad y evitan distorsiones como las mencionadas, aunque pueden plantear otro tipo de problemas, como la excesiva fragmentación de la representación parlamentaria.

LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN Y LOS SISTEMAS ELECTORALES¹⁸

Las democracias de fin de siglo parecen caracterizarse por doquier por lo que se ha dado en llamar "crisis de la representación". Se trata de una crisis en la relación entre representantes y representados. Los partidos políticos han perdido la confianza de la ciudadanía como mecanismos aptos para canalizar inquietudes e intereses. Mientras los representantes reivindicaban su *status* como voceros de los electores, éstos los perciben preocupados por los propios intereses de los partidos, cuando no los exclusivamente personales de cada líder. La desconfianza en la dirigencia política y su desprestigio frente a otras instituciones es un dato recurrente. Una investigación realizada a mediados de 1995, en varios países de Latinoamérica, indicó que 8 de cada 10 argentinos, peruanos o colombianos desconfiaban de sus partidos políticos; la desconfianza en el Parlamento rondaba en todos los casos cifras superiores al 50% y la desconfianza en la Justicia se ubicaba en el 76% en México, el 75% en Argentina, el 69% en Colombia y el 68% en Perú¹⁹. En España, el Barómetro de Invierno que

18 Ver FERREIRA RUBIO, D.: "Crisis en la relación representante/representado. El caso argentino", KAS-Ciedla, Bs. As., 1998.

19 National Democratic Institut - Graciela Römer y Asoc.: *Actitudes hacia los partidos políticos en América Latina*, Agosto 1995. Ver también: Canton, S.: "La crisis de los partidos políticos en América Latina", en Archivos del Presente, Año 2, Nro.5, Bs. As., invierno '96, pp. 169-183.

realiza *Demoscopia* arrojó los siguientes resultados al medir la confianza de la gente en las instituciones y los grupos sociales: "los políticos" son el grupo social que menos confianza merece, con un 3.6 (en una escala entre 10 y 0, en que 10 equivale a "mucha confianza" y 0 a "ninguna"), a continuación figuran "los partidos políticos", con un 3.9.²⁰

Esta crisis de confianza es el resultado de un cúmulo de factores, entre los cuales cabe mencionar la creciente corrupción política; la falta de transparencia en el manejo de los asuntos públicos —entre ellos el financiamiento de la política—; la insatisfacción producida por la falta de respuesta a las demandas sociales; la exigencia de soluciones rápidas —que privilegia mecanismos de decisión ejecutiva y desvaloriza la función de los órganos deliberativos—, y el surgimiento o revalorización de otros canales que mantienen su prestigio social como cauces de expresión y presión —entre ellos las ONGs y la prensa—. La crisis tiene un fuerte componente personal. Pareciera que la crisis de los partidos se vincula más con la pérdida de confianza en los dirigentes que en los partidos como instituciones en sí. Esta característica es paralela al proceso de personalización de la política que se advierte en muchos países y muy marcadamente en América Latina. En este sentido, podría hablarse más que de una crisis de representación, de una crisis de representatividad.

En muchos de nuestros países se insiste en la idea de que la solución a esta crisis es la reforma del sistema electoral. La recuperación de la confianza entre electores y elegidos no depende tanto de la modificación del sistema electoral (la crisis se manifiesta en países que utilizan los

más variados sistemas), sino de la recuperación de los principios básicos de la vida democrática: el respeto a la dignidad de la persona humana; el reconocimiento y garantía de los derechos civiles, sociales y políticos y la plena vigencia del Estado de Derecho. De nada servirán las reformas electorales que se introduzcan si no se respetan estos principios. Las democracias modernas deben lograr gobiernos eficientes y honestos, a cargo de gobernantes elegidos en elecciones libres y competitivas, en las que se garantice la efectiva participación de los ciudadanos.

Pero, difícilmente se recuperará la confianza y credibilidad perdida por los dirigentes si éstos entienden a la función pública como un *bill* de indemnidad. La solución del problema no es la sanción de nuevas normas o la introducción de modificaciones a las reglas electorales. Este es un problema de conductas. Es necesario revalorizar una concepción ética de la función pública. La transparencia debe ser una constante en la acción de gobierno. Ese es el desafío.

20 El País, Madrid, 19 de enero de 1997.