

La necesaria reforma política

*Por Diego L. Buranello**

Introducción

Desde 1853 a la fecha dos momentos políticos en la historia de la Argentina como república cambiaron su curso; producto de crisis de sistemas pensados y puesto en práctica para una realidad que ya no existía o, al menos, estaba desapareciendo. El primer hecho es el surgimiento y posterior victoria de la Unión Cívica Radical mediante el entonces novedoso voto universal, secreto y obligatorio. Una floreciente y creciente clase media hija de inmigrantes con cada vez más conciencia de sus derechos civiles y políticos logró en 1916 destronar a una clase política que venía gobernando la Argentina desde la batalla de Pavón.

El segundo evento es la aparición del peronismo como un fenómeno bisagra en nuestra historia. Nuevamente pasaba que una clase política totalmente desprestigiada era superada por los hechos. Esto explica cómo el Partido Comunista, el Conservador y el sector antipersonalista del Partido Radical participaron en una alianza electoral en febrero de 1946.

Aunque el estilo de conducción haya variado, la clase política y toda la clase dirigente tiene un rol de conducción de la sociedad y para ello ciertas reformas son necesarias ya que estamos presenciando una tercer bisagra en nuestra historia.

* Politólogo (UCA). Master en Administración y Políticas Públicas (UdeSA).

Gaetano Mosca al respecto escribió que *“las clases políticas declinan inexorablemente cuando ya no pueden ejercer las cualidades mediante las que llegaron al poder...”*¹. Es decir, que una vez que el rol histórico para lo cual emergieron está cumplido, caducan, a no ser que tengan la suficiente virtud política como para autorreformarse. Si revisamos los tópicos de una definición de una elite innovadora y los aplicamos a nuestro país, nos damos cuenta que existen algunos problemas en su circulación.

Por ejemplo, los dos principales partidos políticos son presididos por dos ex presidentes que, generacionalmente, pertenecen a la clase política que ha gobernado durante treinta años. Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde son otro ejemplo de lo mismo; ambos tenían actividad política y responsabilidades institucionales importantes antes del golpe militar de 1976. Aunque existen casos que no permiten ser tajantes.

El dilema es si toda la clase política sabrá leer el mapa de la realidad que se le presenta y logra configurar un nuevo rol histórico. Y, la disyuntiva es si esta clase política puede ser promotora de un cambio. Desde un punto de vista sociológico Juan Carlos Agulla plantea que *“las elites innovadoras... sólo pueden aparecer o bien cuando hay una adecuada ‘circulación de las elites’ entre los estratos sociales o entre las generaciones históricas, o bien cuando se produce un recambio violento en la estructura del poder”*².

Por último, debemos tener en cuenta que la política como actividad está en continuo cuestionamiento producto de no poder hacer frente a las expectativas puestas en ella. Esto deriva en una pérdida de poder y autonomía en el sentido de moldear la realidad sobre la base de un proyecto político, económico y social.

Una vez en el dominio del poder los decisores políticos se han encargado de que las políticas públicas por ellos imple-

1. MOSCA, Gaetano; *La Clase Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pág. 126.

2. AGULLA, Juan Carlos; *El Hombre y su Sociedad*, Universidad Abierta y a Distancia “Hernandarias”, Buenos Aires, 1991, pág. 60.

mentadas no satisfagan las expectativas sociales ya que han llevado a un empeoramiento de la calidad de vida de los argentinos³.

La disyuntiva se plantea cuando la clase política por imperio de la realidad y la presión de la sociedad se ve en la necesidad de reformarse. Por qué y cómo una “corporación” con intereses muy concretos decide o se ve obligada a una reforma. Esto es muy importante porque existe una relación entre lo que ocurre en el proceso de selección de quienes serán los encargados de decidir en políticas públicas y su posterior diseño.

Esta desconexión entre electores y elegidos tiende a construir una partidocracia dominada por cúpulas cada vez más alejadas de las necesidades y preocupaciones de los ciudadanos, los que se vuelven cada vez más indiferentes y escépticos hacia las instituciones democráticas⁴. Todas las encuestas realizadas coinciden en decir que la gente dice creer en la democracia como forma de gobierno pero no en sus instituciones.

Sin embargo, es para tener en cuenta lo que establece nuestra Constitución Nacional en el artículo 38: “*los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático*”. Y, por lo tanto, son las instituciones que por antonomasia deberían encarar una reforma política.

Como diría Voltaire, para hablar redefinamos los términos. Por reforma política⁵ entiendo los intentos de cambios en el sis-

3. No debemos extrañarnos de la generalizada sensación en la sociedad de que se ha convertido en un instrumento al servicio de oligarquías partidarias, que se acuerdan de ella en cada elección, para olvidarla a partir del día mismo del comicio.

4. VERA VILLALOBOS, Enrique, *El Poder de Nuestro Voto*, Buenos Aires, Planeta 1994, pág. 122.

5. Plena correspondencia con la definición de la fundación Atlas: “*cómo acercar los representantes a los representados. Correspondencia entre el voto emitido y la gestión de gobierno. Sistemas electorales y de representación. Partidos políticos, su organización y financiamiento. Candidaturas independientes. Competencia política*”.

tema electoral, de mayor transparencia en los actos de gobierno, de eliminación de privilegios, de reducción de la utilización del Estado para el financiamiento de los partidos políticos, en el costo de las campañas electorales y la instauración de métodos de control de la actividad pública.

El porqué sí y porqué no de una reforma política

Desde el punto de vista de la clase política como actor principal, hay factores que favorecen una reforma y otros que la perjudican o frustran.

- Factores que favorecen una reforma política:

1. Una vez estabilizado el sistema democrático aparece la necesidad de mejorarlo, porque, entre otras razones, ya no hay margen para desperdiciar recursos⁶.
2. Frente a la imposibilidad de brindarle bienestar económico a la población y la reacción de ésta, la clase política ofrece bienes simbólicos.
3. La clase política está percibiendo que el costo del mantenimiento de las actuales prácticas políticas es superior a los beneficios que les supieron dar.
4. Cuando la seguridad de mantenerse en el cargo por parte de los políticos se ve amenazada, éstos cambiarán sus comportamientos y disminuirán sus privilegios para adecuarlos a tal fin.

6. A partir de mediados de 1998 empieza una recesión económica transformada en depresión que sensibilizó a los medios de comunicación y a los ciudadanos en todo lo que fuese gasto injustificado por parte del Estado y de instituciones como los partidos políticos. Un gasto público cada vez agobiado por el pago de intereses de la deuda pública, sumado a una mala recaudación fiscal ha provocado una situación de poca maniobra para la actividad política, tanto a escala nacional como provincial.

- Factores que perjudican una reforma política:
- 5. La clase política enfrenta un problema de acción colectiva debido a la estructura de incentivos imperante. Quienes intenten una reforma corren el serio riesgo de ser quienes más se perjudiquen con sus consecuencias.
- 6. En relación con la hipótesis anterior, el iniciador de una reforma política integral será castigado corporativamente por la clase perjudicada.

Partidos políticos como intermediarios

Desde la revolución americana y francesa, para marcar dos hitos históricos, los líderes políticos de un país deben ser designados mediante elecciones. Sin elecciones, sin la abierta competencia por el poder entre fuerzas sociales y agrupaciones políticas y sin el respeto por la o las minorías, especialmente el de convertirse en mayoría, no hay democracia. Esta forma de gobierno, más que ninguna otra, funciona a través de un grupo permanente de ciudadanos, denominados políticos. Sólo un gobierno surgido de elecciones libres y universales, se reconoce como legítimo y democrático, esto a la vista de los últimos cien años en donde las restricciones al voto fueron anuladas.

Tanto los ideólogos de la revolución francesa como los impulsores de la americana creían que un gobierno democrático no precisaba de ellos para poder funcionar, incluso pensaban que eran las partes *contra* el todo. Para los Padres Fundadores norteamericanos la idea de un partido político era negativa⁷; sólo podía traer solo división y poner en peligro la

7. Se creía que con la separación de poderes y el sistema de *checks and balances* se iban a crear naturalmente rivalidades institucionales que limitarían la existencia de estructuras permanentes como los partidos. Mientras esta visión dominaba, la realidad se hacía cada vez más compleja, así surgieron con-

estabilidad política en ese temprano estadio del desarrollo nacional.

A medida que el derecho al voto se fue ampliando, las elites gobernantes debieron cautivar ese mercado electoral. Paralelamente, el surgimiento de nuevas ideas políticas hacía que en las elecciones confronten dos o más formas de administrar el Estado.

Como dice Bobbio, luego de la instauración del voto universal, “... *al multiplicar la cantidad de los electores sin poder multiplicar proporcionalmente el número de los electos, hizo necesaria la formación de grupos intermedios que agrega y simplifican: los partidos...*”⁸.

Aunque esto haya ocurrido, los partidos tienen el peligro constante de una degeneración faccional. Robert Michels refiriéndose al partido socialista, pero aplicable a todos, dice que naturalmente ocurre el distanciamiento entre los intereses de la clase representada y las estructuras partidarias.

“Por una ley social universalmente aplicable, todo órgano de la colectividad, nacido por la necesidad de la división del trabajo, crea para sí mismo, tan pronto se consolida, intereses que le son peculiares. La existencia de estos intereses especiales supone un conflicto forzoso con los intereses de la colectividad”⁹.

En la democracia, la masa de ciudadanos no sólo interviene activamente en el proceso de legitimación del sistema en su conjunto, usando su derecho al voto para sostener a los partidos constitucionales, sino que, y esto es lo más importante, in-

diciones específicas que facilitaron el surgimiento de los partidos. La estructura económico social se complicaba y diferenciaba, resultando en una creciente variedad de grupos de interés que el sistema político debía representar.

8. BOBBIO, Norberto, “Representación e Intereses”, en Fernández Santillán, *Norberto Bobbio. El filósofo y la política. Una antología*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pág. 292.

9. MICHELS, Robert, *Los Partidos Políticos*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1979, vol. II, pág. 177.

terviene en el reparto, entre las diversas fuerzas, del poder de gobernar, distribuyéndolo de múltiples maneras los votos de los que dispone¹⁰.

Según Torcuato Di Tella, la vitalidad de una democracia radica en una fuerte asociación entre la estructura neocorporativa de los intereses y la estructura de los partidos; “*es ella, y no la anónima interacción de millones de individuos aislados, la que constituye la base del funcionamiento democrático*”¹¹. Cuando los grandes capitales tienden a concentrarse, el sistema democrático, a través de los partidos políticos, no puede atomizarse en un recuento de voluntades individuales.

De acuerdo con Gabriel Almond el partido político funciona como regulador del sistema político para que éste pueda funcionar. Codifica los insumos o *inputs* y los resultados o *outputs* que dan vida al sistema asegurando una actuación eficaz del gobierno mediante una solución democrática. Combina una limitada actividad política de la mayoría de los ciudadanos con un cierto grado de conciencia de sus posibilidades de participación activa; y así garantiza la defensa de los intereses generales de un grupo de individuos con el mínimo compromiso personal por parte de ellos¹². Es decir que los partidos políticos tienen atributos concretos que pueden hacer funcionar mejor al sistema político, pero debido al no-cumplimiento de aquellas funciones han entrado en una crisis de representación.

Por lo tanto, estamos teniendo elecciones sin ningún tipo de representación real; como repetición de actos que han perdido su sentido. Concluyendo, si no podemos tener representación

10. BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pág. 112.

11. DI TELLA, Torcuato, *Los Partidos Políticos*, Buenos Aires, AZ Editora, 1998, pág. 20.

12. ALMOND, G. y POWELL, G., *Política Comparada*, Buenos Aires, Paidós, 1972, pág. 110.

política sin elecciones, lo contrario no es cierto: podemos tener elecciones sin representación.

Este doble análisis de, por un lado, la necesaria existencia de los partidos políticos y, por el otro, sus vicios más perniciosos, debe tener en cuenta que como fin último se encuentra la lucha por el poder o como dice Key¹³: “*los partidos políticos son instituciones básicas para traducir las preferencias de las masas a política pública*”. Y, para conseguirlo hacen falta medios económicos que respalden procesos electorales cada vez más onerosos, y donde los medios de comunicación son la nueva arena política.

Para comprender mejor utilizaré someramente la escuela de la elección racional y así, la relación entre gobernantes y ciudadanos se enmarca en la perspectiva principal-agente, en donde los primeros tienen la responsabilidad de rendir cuenta de sus actos públicos a los segundos (*accountability*). Las relaciones del tipo principal y agente existen cuando diversos actores tienen acceso a información diferente¹⁴.

La asimetría de información entre el principal y el agente favorece al segundo debido a que conocen sus propias motivaciones, tienen un conocimiento privilegiado de “... *sus propias capacidades y pueden tener la oportunidad de observar algunas cosas que los principales no pueden ver*”¹⁵.

El *quid* de la cuestión es como logra el principal –los ciudadanos– inducir al agente –la clase política– a actuar en el interés del principal –reforma política– al mismo tiempo que se provee al agente un ingreso o utilidad –éxito en la profesión

13. KEY, V., *Public Opinion and American Democracy*, Knopf, 1961, pág. 433; citado por Giovanni Sartori en *ob. cit.*, pág. 59.

14. PRZEWORSKI, Adam, “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente”, en *El Economista Mexicano*, vol. 1, núm. 3, abril-junio, México, 1997, pág. 17.

15. PRZEWORSKI, Adam; *ob. cit.*, pág. 17.

política— por encima de la oportunidad “siguiente mejor” y mientras se le permite al agente actuar en aras de su autointerés —mantenerse en el cargo la mayor cantidad de tiempo y la mayor cantidad de individuos—.

Przeworski señala que para aliviar los problemas informacionales a favor del agente existen arreglos institucionales: la oposición (en este caso funciona con los mismos incentivos que el gobierno homogeneizados en la clase política), los medios de comunicación, el control horizontal (entre agencias) y otras instituciones de control ciudadana.

Elecciones y representación

El origen de este trabajo es la palpable y creciente apatía por la cosa pública, producto (entre otras cosas) de malos sistemas de representación. El tema reviste una gran importancia cuanto se debe fortalecer a nuestras instituciones republicanas, y se logra mejorando el sistema de representación política. Nuestra democracia necesita ciudadanos interesados, y se logra, entre otras cosas, con un sistema más justo y cercano a la gente.

En los Estados modernos no hay fenómeno tan común como las elecciones, es decir, la designación de representantes a través del voto de los electores. Al mismo tiempo, no hay fenómeno cuya significación real varíe tanto. Como afirma Nohlen¹⁶ las elecciones no representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo, sino que son una técnica de designación de representantes. Es decir, las elecciones pueden ser utilizadas en lugar de otras técnicas sin tener contenido democrático alguno.

16. NOHLEN, Dieter; *Elecciones y sistemas electorales*, Buenos Aires, Stiftung, 1984, pág. 9.

La teoría electoral de la representación es, en efecto, la teoría de la representación responsable: su problema no es el de satisfacer el requisito de la semejanza, sino de asegurar la obligación de responder. Sin elecciones se puede tener representatividad; pero es verdaderamente difícil sostener que sin elecciones se tenga capacidad de respuesta-responsabilidad. En conclusión, un sistema representativo no puede existir sin elecciones periódicas capaces de hacer responsables a los gobernantes frente a los gobernados.

Por lo tanto, un sistema político se califica como representativo en el momento en que unas prácticas electorales honestas aseguren un grado razonable de respuesta de los gobernantes frente a los gobernados.

Es por todo esto que en países como Argentina, que no tiene una única tradición electoral arraigada, es no sólo conveniente sino también imperioso elaborar una reforma política que promueva la elevación del nivel de cultura política; que fomente la participación efectiva del electorado; que fortalezca la representatividad del Poder Legislativo; que asegure en la mayor medida posible el contacto directo entre representantes y representados; que reduzca al mínimo posible la manipulación de candidaturas por los comités partidarios; que asegure la adecuada representación de las minorías. En fin, que tienda a elevar el nivel moral e intelectual de la representación parlamentaria y a mejorar el grado de civilización política de la comunidad.

- Organización del cuerpo electoral

Es la división de los electores en grupos cuyas boletas se computan en un mismo escrutinio para la designación de los funcionarios. Puede ser:

1. Distrito único: consiste en que todos los votos emitidos en el Estado concurren a un solo escrutinio. Es decir, no hay división territorial del Estado a los fines electorales y por lo tan-

to, cada elector vota por tantos candidatos como cargos a cubrir hay en el país entero.

2. Distrito plural: consiste en dividir a la entidad política en varios departamentos o circunscripciones. Puede ser:

Distrito uninominal: consiste en crear tantos distritos o circunscripciones como cargos a llenar, eligiéndose en cada uno de ellos a una sola persona. Se llaman circunscripción a las divisiones territoriales establecidas a los efectos del sufragio. La circunscripción debe ser lo bastante pequeña para poder estar representada por un solo miembro electo.

Distrito plurinominal: se divide al Estado en varios departamentos, cada uno de los cuales elige a varios candidatos que se agrupan por lista. Corresponde a grandes circunscripciones.

- *Sistemas electorales*

Se entiende por tal al conjunto de reglas que establecen la distribución y adjudicación de cargos electivos conforme a resultados electorales.

1. Sistemas mayoritarios:

Parten del principio de que la representación corresponde al candidato, grupo o partido que obtiene la mayor cantidad de votos. La mayoría puede ser:

- *Absoluta*: cuando logra la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Da origen al *ballotage* es decir, a repetir las elecciones hasta que se obtenga dicha mayoría.

- *Relativa*: cuando se forma con la cifra mayor obtenida por el candidato, grupo o partido. Es la minoría más numerosa, o, en otros términos, la primera minoría.

2. Sistemas minoritarios:

Reconocen participación a las minorías en el ejercicio del poder del Estado. Se clasifican en empíricos (basados en consideraciones prácticas) y científicos (fundados en técnicas de proporcionalidad matemática).

• *Empíricos o no proporcionales*: se los denomina primarios o rudimentarios, son simples correctivos del sistema mayoritario. Sus tipos son:

1. Voto limitado, de lista incompleta o de Grey: consiste en la distribución de los candidatos a la mayoría y asegurar, sin proporcionalidad, representación a la minoría. Conocido también como sistema de los tercios porque asigna dos tercios de la representación a la mayoría y un tercio a la minoría.

2. Voto acumulativo o de Marshall: el elector dispone de tantos votos como representantes se elijan, pudiendo dar sus votos a un solo candidato, distribuirlos entre dos o más, o simplemente dar un voto a cada candidato, resultando electos aquellos que hayan obtenido simple mayoría.

3. Voto gradual: el elector gradúa su voto en orden a su preferencia por determinados candidatos. Se aplica a las elecciones por listas, y según la colocación dada por el elector a los candidatos, el primero de la lista recibe un voto, el segundo medio voto, el tercero un tercio y así sucesivamente.

4. De la simple pluralidad de sufragios (mínimo electoral): se hace del país una sola circunscripción electoral; cada elector vota por un candidato, cualquiera sea el número de representantes a elegir. Luego, con los votos emitidos por todos los electores, se verifica un solo escrutinio general y se proclaman electos los candidatos que hayan obtenido mayoría relativa de sufragios. El propósito es que mayoría y minoría, exactamente adicionales, se encuentran fácilmente representados.

• *Científicos o proporcionales*: se basan en el principio de que cada elector tiene derecho a ser representado. Tienden a otorgar a cada orientación política, tantas bancas como sea necesario para que entre éstas y el total disputado haya la misma relación que la existente entre el número de votos obtenidos por cada una de ellas y el total emitido. Sus tipos son:

1. Sistema *Hare* o del voto proporcional: se hace una sola circunscripción electoral. El elector forma una lista de tantos

candidatos como representantes se eligen; se divide el total de votos válidos emitidos por el de cargos disputados, y el resultado sirve como número repartidor. Se suman los votos obtenidos por los candidatos en primera línea en las listas y cuando algunos de ellos consiguen el cociente electoral, se lo declara electo; los demás votos que haya logrado se imputan a partir de entonces, al que le sigue en orden de lista.

2. Sistema *Hagenbach* o del cociente electoral: cada partido político presenta una lista de candidatos por distrito o circunscripción. El elector vota por una de las listas presentadas; luego se divide el número de los votos válidos emitidos por el número de representantes a elegir, determinándose así el cociente electoral. Por último, a cada lista se le adjudican tantos representantes como el cociente esté contenido en el número de los votos que haya obtenido en la elección.

3. Sistema *D' Hondt* o del divisor común: consiste en lograr un cociente electoral o número repartidor. Al mismo se llega mediante el siguiente mecanismo: se divide el total de votos obtenidos por cada partido por 1, 2, 3, y así sucesivamente, hasta llegar al número de cargos a elegir. Los resultados obtenidos se ordenan en forma decreciente, sin atender a que partido pertenece la cifra, hasta llegar al número de cargos. El último de estos números es el cociente o cifra repartidora. Los partidos obtendrán tantos cargos como veces esté contenida esta cifra repartidora en el total de votos obtenidos por cada uno de ellos.

4. Sistema del número uniforme: no se fija de antemano la cantidad de representantes a elegir. La ley establece para todo el territorio un número uniforme que es el necesario para que una lista pueda tener derecho a un representante. Se divide el total de sufragios obtenidos por cada lista por el número antes mencionado, y el resultado será la cantidad de bancas atribuidas a cada una de ellas.

Antecedentes legislativos del siglo XX

El método directo es instaurado por primera vez por la reforma constitucional de 1949. En virtud de la misma, el presidente y vicepresidente de la Nación, así como senadores de cada provincia y de la Capital, son elegidos por el voto directo del pueblo (artículos 47 y 82). Posteriormente, mediante la enmienda constitucional de 1972 (reformadora de la Constitución de 1853), se implanta el sistema de voto directo, modificándose los artículos 46 y 81 y suspendiéndose la vigencia de los artículos 82 a 85.

La elección de diputados nacionales, en todos los casos, se ha realizado por el voto directo del pueblo de la Nación, dividida ésta en distritos: cada provincia y la Capital Federal.

Ley 4161 (Promulgada el 7 de enero de 1903):

Establece el sistema minoritario, uninominal por circunscripciones y a simple mayoría de sufragios (mayoría relativa). En cada circunscripción se elige un diputado nacional y dos electores para presidente y vicepresidente de la Nación. Por distrito se eligen cuatro electores más para presidente y vice. El voto es público. Se aplicó en 1904, y resultó electo el primer diputado socialista de América por la circunscripción de la Boca.

Ley 4578 (Promulgada el 25 de julio de 1905):

Las circunscripciones pasan a llamarse secciones. Los diputados, electores de presidente y vicepresidente, y los electores de senadores por la Capital Federal se eligen por sufragio oral, mayoría simple, plurinominal y de lista completa.

Ley 8871 (Promulgada el 13 de febrero de 1912):

Es la llamada “Ley Sáenz Peña”. Establece el voto universal, secreto y obligatorio. Todos los cargos electorales se cubren mediante la aplicación del principio de la proporcionalidad, combinando con el de pluralidad de sufragio. Los instrumenta a través del sistema de voto restringido o lista incompleta, con

panachage. De esta forma se combina la proporcionalidad con la simple pluralidad de sufragio; esto último, porque el partido que obtiene el mayor número de votos se asegura aquellas 2/3 partes de los cargos, aunque ésta no sea la proporción de votos obtenidos. Se aplicó en todas las elecciones habidas desde la sanción de la ley en 1912 hasta la reforma constitucional en 1949.

Ley 12.298 (Promulgada el 30 de julio 1936):

Los diputados nacionales, electores para presidente y vicepresidente de la Nación y electores para senadores por la Capital Federal, se eligen por sufragio a mayoría simple, distrito plurinominal, lista completa, con *panachage*. En agosto de 1945 un decreto restableció la vigencia de la ley Sáenz Peña pero manteniendo la reforma de 1936 por la cual los electores primarios podían votar por el número total de electores de presidente y vice. La consecuencia fue que el entonces coronel Perón ganó las elecciones con un 54% del voto popular y obtuvo el 80% de los electores.

Ley 14.032 (Promulgada el 16 de julio de 1951):

Reformada por la ley 14.292 de 1953; establece el sistema uninominal. A los efectos de la elección de diputados, los distritos se dividen en circunscripciones. Los electores de cada una de ellas eligen a pluralidad de sufragio, un diputado. Los cargos excedentes son adjudicados a los candidatos que, habiendo reunido mayor cantidad de sufragios, no fueron electos en su circunscripción (en Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe).

El presidente y vicepresidente de la Nación son elegidos directamente por el pueblo, formando con este fin, las provincias, Capital Federal y territorios nacionales, un distrito único. Resultan electos los candidatos que han obtenido mayor número de votos (mayoría relativa). Los senadores por la Capital Federal se eligen por voto plurinominal a mayoría simple, lista completa con *panachage*.

Decreto-ley 4034 (22 de abril de 1957):

Deroga la ley 14.032 y su modificatoria 14.292, estableciendo un nuevo régimen electoral pero sin incluir en su articulado el sistema para la elección de autoridades nacionales. Esta situación fue resuelta por el decreto-ley 15.099 del mismo año, que lo incorpora como “Título Único Sistema Electoral”, reimplantando el sistema consagrado en la ley Sáenz Peña.

Decreto 7164 (24 de junio de 1962):

Sustituye el mencionado “Título Único”, instituyendo el sistema de proporcionalidad llamado sistema *D’Hondt*, con un piso del 3% del padrón electoral, utilizado en las elecciones de 1963, para la elección de diputados nacionales, electores de presidente y vicepresidente y electores de senadores por la Capital Federal.

Ley 16.582 (Promulgada el 20 de noviembre de 1964):

Se suprime el piso del 3% del padrón electoral.

Ley 19.862 (Promulgada el 3 de octubre de 1972):

El Estatuto Fundamental sancionado por el presidente Lanusse el 24 de agosto de 1972, modificó la Constitución en varios artículos, entre ellos los relativos a la elección de presidente de la República y senadores nacionales (artículos 46 y 81), estableciendo la elección directa para ambos casos; y exigiendo para ser electo presidente obtener la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. Así, la ley 19.862 establece que, en la elección de presidente y vicepresidente resulta electa la fórmula que obtenga más de la mitad de los sufragios válidos emitidos. Si ninguna alcanza esa mayoría, dentro de los treinta días realizar una segunda vuelta o *ballotage* entre los candidatos más votados.

Para la elección de senadores, el elector vota por una lista oficializada, que no puede contener más de dos candidatos. Resulta electa la lista del partido que alcance la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, y el primer titular de la lista siguiente en orden de votos.

Si no se obtiene esa mayoría absoluta se practica una segunda vuelta o *ballotage* entre las dos listas mas votadas y se adjudica el triunfo a quienes alcancen la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos.

Ley 19.945 (Promulgada el 19 de noviembre de 1972, todavía vigente de acuerdo al texto ordenado del 6 de septiembre de 1983):

El Código Nacional Electoral es considerada la herramienta jurídica que ordena todo el proceso electoral en lo que atañe a la selección de los candidatos a cargos nacionales. Se organiza la Justicia Electoral, los comicios, la forma de presentación de los candidatos por parte de los partidos políticos, el ejercicio del voto y la participación de la ciudadanía en las elecciones.

Ley 22.838 (Promulgada el 23 de junio de 1983):

Deroga la ley 19.862 y el artículo 159 de la ley 19.945 se estableció un nuevo sistema electoral que se utilizó en las elecciones nacionales de octubre de 1983. A este fin se adopta el sistema de proporcionalidad, más exactamente sistema *D'Hondt*, complementado con el voto de lista cerrada y distrito plurinominal. Por otra parte, establece que no participan en la asignación de cargos las listas que no logren un mínimo del 3% del padrón electoral del distrito.

Ley 22.847 (Promulgada el 23 de junio de 1983):

Dispuso un mínimo de diputados por distrito de cinco argumentando que se adoptaba “*compensando las peculiares diferencias entre una y otra provincia*”. Transformó la magnitud de los distritos electorales en la elección para diputados nacionales. La Constitución Nacional de 1853 establece la cantidad de diputados correspondientes a cada distrito electoral en función de la relación entre la población de dichos distritos (a ser contabilizada cada diez años por medio de un Censo Nacional) y una cifra repartidora a establecer. Aquel no sólo fijó dicha cifra (un diputado cada 161.000 habitantes o fracción no menor de

80.500), sino que además sumó tres representantes a la cantidad de diputados nacionales correspondientes a cada circunscripción electoral y estableció un mínimo de cinco diputados para cada distrito. Si bien la norma cumplió su objeto, durante todo este tiempo ha mantenido su vigencia sociológica y fue aplicada¹⁷.

Propuestas

- Reducción del número de diputados nacionales

El seis de febrero de este año el Presidente de la Nación firmó con los gobernadores el Acuerdo Federal para la Reforma del Sistema Político Argentino; en el artículo cuarto se comprometen a reducir en un 25 por ciento el número de miembros de la Cámara de Diputados nacionales.

Actualmente el número de diputados surge del cálculo sobre la base del censo de 1980 (con 27 millones de argentinos), pero si se actualizase de acuerdo al del 2001 (con 36 millones de argentinos), la cantidad sería de 294.

Muchos politólogos se refieren a la sobrerrepresentación que existe en la Cámara de Diputados por el piso de cinco legisladores por provincia. Esta tendencia afirma que el número de diputados se podría reducir si sólo se computase la base de representación de 161.000 habitantes, en este caso habría 174 diputados. Así, por ejemplo, a la Capital, que ahora elige 25 diputados, le correspondería por la Constitución Nacional 18; a la Provincia de Buenos Aires 67 en lugar de 70; y a Catamarca,

17. Según Germán Bidart Campos, el posterior poder constitucionalmente elegido (1983) no la reconoció expresamente y, por lo tanto, "implícitamente" la voluntad y la decisión fueron dejarla en vigor. Ver *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, t. II, "El derecho constitucional del poder", Buenos Aires, Ediar, 1986, págs. 172, 525, sigs. y cons.

La Pampa, La Rioja, San Luis y Santa Cruz les tocaría un diputado a cada una en lugar de cinco¹⁸.

Pero este análisis a mitad de camino no especifica que la macrocefalia de la Pampa Húmeda se acentuaría, deformando toda decisión del Congreso Nacional. En el siguiente cuadro, en donde se compara la región más poblada con la menos poblada de Argentina, se percibe con mayor detenimiento:

	<i>Mínimo 5 diputados por provincia (% de Diputados)</i>	<i>Sólo sobre la base de la cantidad de población (% de Diputados)</i>
5 provincias patagónicas*	9.73	2.87
4 distritos grandes**	51.36	75.86
Resto del país	38.91	21.26

* Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Neuquén.

** Capital Federal, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

Según estas posturas, la Constitución Nacional de 1853/60 establece que los asientos en la Cámara Baja deben ser asignados proporcionalmente a la población del distrito electoral. El abandono de este principio durante el siglo XX hizo posible la sobrerrepresentación a las regiones periféricas asignándole con el 30% de los sufragios, el 52% de los cargos.

El primer uso de la representación proporcional directa se dio en 1949, año en que una constitución reformada por el gobierno de Juan Domingo Perón estableció un mínimo de dos diputados por provincia, más allá de la población de cada unidad territorial. En 1972 el número subió a tres. Hacia 1983 el saliente gobierno militar de Bignone incrementó el piso a cinco diputa-

18. CABRERA, Ernesto, "Proporcionalidad y desproporcionalidad en la elección de diputados nacionales", en la revista *Desarrollo Económico*, vol. 31, citado por Enrique VERA VILLALOBOS, *El poder de nuestro voto*, Buenos Aires, Planeta, 1994, pág. 97.

dos por distrito electoral. Como resultado, un candidato a diputado por la Ciudad de Buenos Aires requiere al menos siete veces el número de votos requerido por un candidato de Tierra del Fuego.

El fundamento teórico de esta discriminación positiva, es decir, en favor de los distritos más débiles electoralmente, es beneficiar al federalismo. Parte de la crisis estructural que vive nuestro país es producto de la incapacidad de haber logrado más federalismo y más igualdad entre sus regiones. Por otro lado también es cierto que esta discriminación a favor de distritos pobres y subpoblados pudo incentivar la proliferación de oligarquías partidarias provincianas que poco tienen que ver con el progreso de sus regiones. Puede que quienes argumentan esto tengan cierta razón pero, en la realidad, la existencia de elites partidocráticas enquistadas en las provincias se debe más al sistema de coparticipación de impuestos argentino –tema de otro trabajo– que al sistema electoral.

Para operativizar la idea se propone elevar la base de representación a 300.000 habitantes por diputado o fracción no menor de 150.000 y agregando, por cada distrito, la cantidad de un diputado, no pudiendo en ningún caso ser menor a tres diputados.

La idea de tres legisladores más (se suman a los que se obtienen por el censo) por cada distrito en la ley actual y de uno en la propuesta obedece a que existen dos grupos de provincias: a) las que por su baja densidad poblacional no alcanzarían el mínimo de cinco o tres diputados (según sea el régimen actual o la propuesta) y, b) las que teniendo mayor población, según la base de representación, tendrían cinco o tres diputados (según el régimen actual o la propuesta). Estas últimas serían las que tienen entre 850.001 y 1.149.001 habitantes, es decir: Corrientes, Chaco, Misiones y Salta. Entonces, para equilibrar la representación del segundo grupo de provincias es que se agrega una suma fija de legisladores.

LA NECESARIA REFORMA POLÍTICA

Se reduciría en 101 diputados la Cámara –quedando con 156– y, comparativamente, se haría equitativamente entre todos los distritos de nuestro país.

Por otro lado sería falaz argumentar que con esta reforma, la calidad de vida de los ciudadanos mejoraría. No hay una relación causal directa entre disminución o aumento de los legisladores y la calidad de las políticas públicas. Estas no dependen del número de diputados sino de la calidad de los mismos y como ejemplo vale el caso italiano: hay 90.952 habitantes por diputado y en nuestro país hay 142.412 por legislador. Siguiendo la lógica de que estamos mal por la cantidad de diputados, Italia debiera estar peor, pero surge a las claras de que no es así. A continuación se compara la situación de varios países del G7 y Brasil con Argentina.

<i>País</i>	<i>Población (en millones)</i>	<i>Diputados</i>	<i>Habitantes por diputado</i>
Estados Unidos	276.2	435	634.942
Brasil	168	513	327.485
Alemania	82.2	669	122.870
Argentina	36	257	142.412
Francia	58.9	577	102.080
Italia	57.3	630	90.952
España	39.6	350	113.143

Fuente: Clarín 14/01/02.

Entonces, lo que fundamenta esta reforma no es el argumento de que los argentinos estamos mal porque hay muchos diputados, sino que se basa el hubiese 257 legisladores no significó que la gente estuviese bien representada.

- Eliminación de las listas sábana

La lista sábana es un problema que aqueja a pocos distritos de nuestro país pero que ha causado estragos en la considera-

ción que tiene la población de nuestra dirigencia. Pensado fría y teóricamente un cuerpo colegiado debe garantizar que los distintos proyectos políticos estén proporcionalmente representados y así enriquecer el debate democrático, pero en la práctica las largas listas de candidatos sirvieron para tapar y encubrir lo que en ellas había. Por ello, si sólo tuviéramos en cuenta el principio proporcional nos estaríamos quedando a mitad de un camino que también incluye el principio de la representatividad.

Es este principio el que debe ser garantizado ya que fue el más vulnerado por la técnica electoral. Entonces, la propuesta –prevista en el artículo sexto de forma algo general en el Acuerdo entre el Presidente los gobernadores antes mencionado– es dividir los distritos electorales que elijan seis o más diputados nacionales en subdistritos de no más de cinco candidatos para garantizar que la ciudadanía pueda conocer la trayectoria de sus representantes y que éstos deban luego de su gestión rendir cuenta de su accionar en las bancas. Esta reforma debe ir sincronizada con la anterior, es decir, con el aumento de la base de representación y, haciendo los cálculos los distritos que se subdividirían serían Santa Fe, Córdoba, Mendoza, Buenos Aires y Capital Federal.

El trazado de las circunscripciones se ajustará a pautas objetivas establecidas en la ley electoral, en particular la de que la población de las circunscripciones debe ser igual, admitiéndose diferencias de hasta el 10%. La delimitación estará a cargo de una o más comisiones especiales presididas por jueces de la Cámara Electoral Nacional e integradas con representantes de los partidos políticos.

Lamentablemente hay que decir que el 14 de octubre pasado la ciudadanía eligió por voto directo a todos los senadores nacionales; no había que cubrir más que tres bancas por provincia, es decir no hubo lista sábana, y la consideración de la población sobre la Cámara Alta no difiere del repudio que le tiene a toda la clase política.

- *Reforma constitucional*

Aunque sea urticante y poco simpático reformar la Constitución Nacional a menos de diez años de la anterior reforma, es preciso hacerlo para dejar sin efectos dos modificaciones hechas en 1994. Se debe volver a la Constitución de 1853/60 en lo que respecta a la cantidad de senadores y al colegio electoral que elegía la fórmula presidencial.

- *Eliminación del piso del 3 por ciento*

El fundamento práctico del piso proporcional se originó en Europa luego de la segunda guerra mundial cuando los países debían garantizar que los partidos antisistema no lograsen representación en el Parlamento. Europa venía de una guerra signada por los extremismos y los partidos políticos que debieron hacer frente a la reconstrucción impusieron ese límite. Inclusive en el caso de Alemania y Francia el piso es del 5%.

La existencia de estos partidos no se produjo en el caso argentino y, si bien es verdad que la eliminación de piso puede generar cierta atomización de la representación, también es cierto que favorecería la calidad de la representación (justamente lo que está en crisis).

Para obtener bancas en un distrito electoral, los partidos deben obtener una cantidad de votos igual a, por lo menos, el 3% de los votantes empadronados en el distrito. Este dato debe ser modificado con el fin de elevar el nivel de multipartidismo electoral; es decir, la cantidad efectiva de partidos políticos electorales.

La eliminación del piso va en concordancia con la supresión de trabas facilitando la formación de nuevos partidos políticos. Si los partidos tradicionales han entrado en crisis por no representar los intereses de quienes los votaron, se debe dar lugar a la expresión política las nuevas fuerzas sociales.

En la práctica un porcentaje importante de votos emitidos se desperdician (no son representados) ya que el umbral del 3% no les permite participar. También podemos hacer un ejer-

cicio teórico que podría ocurrir realmente: en un distrito X se presentan 15 partidos políticos para competir por los cargos electivos, de ellos sólo cinco sobrepasan el 3% de los votos válidos emitidos y, los diez partidos restantes, obtienen 2.9%. Esto significaría que el 29% de los votos equivaldrían a votos en blanco y no ejercerían influencia alguna en la elección.

Por otro lado, también es cierto que si proponemos la eliminación de las listas sábanas, la derogación del piso es simbólica ya que para obtener una banca se necesitaría mucho más que el 3 por ciento de los votos. Pero como la idea es que todas estas reformas sean homologadas por las provincias, la anulación del piso electoral sí influiría en las legislaturas distritales.

- Reglamentación del uso de los decretos de necesidad y urgencia

El artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional establece las condiciones para que los decretos de necesidad y urgencia sean válidos. Queda claramente expresado que sólo bajo “... *circunstancias excepcionales...*” que “... *hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos... para la sanción de las leyes...*”, el Poder Ejecutivo puede dictar este tipo de decretos. Luego el Congreso Nacional, a través de la Comisión Bicameral Permanente primero y luego por el plenario de cada Cámara, serán quien le dará expreso tratamiento.

Este tema puede ser encarado desde dos ángulos; uno doctrinal y otro procedimental. Con respecto al primero, en los inicios constitucionales de nuestro país, la Corte Suprema de Justicia de la Nación decía que “... *el uso concurrente o común de ellas (las atribuciones de cada Poder) harían necesariamente desaparecer la línea de separación entre los tres altos poderes políticos, y destruiría la base de nuestra forma de gobierno*”¹⁹.

19. Corte Suprema de Justicia de la Nación, 04/12/1863, “Fiscal c. Ríos y Gómez p/saltamiento y robo a bordo del pailebot nacional ‘Unión’, en el río Paraná”, Fallos, 1:35-37, consid. 2°. Citado por Roberto DROMI en *La Constitución reformada*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1994, pág. 337.

Pero según Germán Bidart Campos, más de una centuria después dijo que:

“La imagen dinámica de la Constitución formal conduce a interpretarla de manera también dinámica, o si se quiere histórica, en el sentido de ir acomodando a las circunstancias del tiempo histórico, bien que sin desvirtuar sus principios ni sublevarse de la voluntad del constituyente”²⁰.

Así fue el Poder Legislativo fue cediendo espacio de tal modo que los decretos de necesidad y urgencia fueron admitidos por la jurisprudencia²¹ y la doctrina.

Admitido su uso por parte del Ejecutivo para superar una coyuntura y no como actividad de gobierno permanente, está en el Congreso Nacional el control de los posibles abusos.

Con respecto al segundo criterio, la discusión central es en torno al silencio de alguna de las Cámaras; hay quienes sostienen que para que los decretos de necesidad y urgencia no sean aprobados debe existir un rechazo expreso y otros que piensan que con el no-tratamiento en los términos que prevé la Constitución es automáticamente anulado.

Ya a mediados del siglo pasado, en las sesiones de julio de 1857 en la Legislatura de Buenos Aires, el diputado Navarro Viola decía: “... aunque el vulgo diga que el que calla otorga, una ley de las Partidas dice que el que calla ni otorga ni niega”.

Para salvaguardar los principios de un Ejecutivo limitado, responsable (*accountability*) y equilibrado con los otros dos poderes se debe crear la Comisión Bicameral Permanente siendo lo suficientemente amplia en su número para que estén todos los sectores representados. El plazo que durarán los integran-

20. BIDART CAMPOS, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1994, t. I, pág. 65.

21. Corte Suprema de Justicia de la Nación, 27/12/90, “Peralta, Luis Arcenio y otro c/Estado Nacional – Ministerio de Economía – BCRA s/amparo”, P – 137 – XXIII.

tes de la Comisión será a determinar pero no podrán ser reelectos.

Conociendo los abusos que han cometido los últimos gobiernos constitucionales en la aplicación de este instituto constitucional, el Poder Ejecutivo deberá fundamentar las circunstancias y razones por las cuales resulta imposible el tratamiento ordinario previstos por la Constitución. Indicará expresamente los peligros y amenazas al interés público, a las personas o los bienes de los habitantes y precisará los medios dispuestos para superar los hechos que originaron la medida de excepción. Sólo podrán contener disposiciones que fueren imprescindibles para resolver la situación de emergencia que justificó su dictado y en todos los casos su vigencia será por tiempo determinado.

Por último, si cualquiera de las Cámaras no se expidiera en los plazos previstos en la futura ley, se entenderá, sin admitirse interpretación en contrario, que existe rechazo del decreto, implicando su derogación retroactiva.

- Creación de partidos políticos

Otro aspecto también primordial, lo constituye la modificación del número de afiliados que se requieren para la fundación y constitución de un partido político. Actualmente la ley 23.298 exige un número de afiliaciones no menor al 4 por mil del total de los inscriptos en el registro electoral del distrito. La propuesta es reducir ese requisito al uno por mil, para de esta manera posibilitar un mejor acceso a los avales necesarios para la conformación de un partido, sin menoscabar a su vez la indispensable representatividad de la institución. El acceso a las candidaturas, sin perjuicio de la natural y predominante participación de las estructuras partidarias tradicionales en su determinación, debe ser libre. Para ello bastará que los candidatos sin aval partidario presenten este número razonable de firmas de residentes en la circunscripción. Como dijo el jurista Pedro J. Frías:

“Es necesario superar la burocracia de los partidos y de los órganos públicos, debe respetar los protagonismos emergentes, tantas veces impedidos por reelecciones reprochables, debe asegurar una financiación honesta y pública y privada con rendición de cuentas y rechazar toda hegemonía que origine inercias desaconsejables”.

- *Internas simultáneas*

Para incluir esta institución se debe reformar la ley 23.298 denominada de partidos políticos. Fomentar la participación del electorado en la vida interna en los partidos es el objetivo ya que, sabedores del escaso número de afiliados que tienen los partidos, este mecanismo sirve para que el electorado se acerque a la política.

Para evitar influencias no deseadas de afiliados de un partido político en la elección interna abierta de otros, planteó la simultaneidad en los comicios, es decir, el elector podrá sufragar una sola vez. Este sistema regiría para la elección de Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados nacionales (previsto en la cláusula sexta del Acuerdo previamente mencionado).

A todos debe interesar el quehacer político, aunque fuere desde distintas inclinaciones; el destino de la mayoría de los aspectos de nuestras vidas y de las que vendrán dependen de nuestras decisiones como ciudadanos. Nuestra historia nos demuestra que derechos esenciales como la vida, la educación, la propiedad han sido y son vulnerados porque, entre otras razones, a la hora de participar no lo hicimos con la suficiente responsabilidad.

- *Financiamiento de los partidos políticos*

La actividad de los partidos políticos se financia mediante fuentes públicas y privadas. La primera es muy importante pero creo que parte del desprestigio de los partidos se origina en la

falta de transparencia en quien y como los financian desde la actividad privada.

Existe la sospecha de que siempre que alguien financie económicamente la actividad de otro existirá entre ellos una relación de dependencia basada en la posibilidad de la interrupción de dicho financiamiento.

En tal sentido concurren diversos factores²² que condicionan que la dependencia sea menor o mayor: el origen del apoyo (provocará mayor dependencia el financiamiento que proviene de personas ajenas al partido), la motivación de quien financie y la cantidad de aportantes y el monto de los aportes (cuanto más sean los que aporten y mediante sumas moderadas, menor será la sujeción). Si lo analizamos bajo la óptica del sistema democrático, éste requiere que la satisfacción de las necesidades de la mayoría de los ciudadanos no sea perjudicada por presiones de intereses económicos que los partidos puedan tener. Si vamos al caso de interpretar a los votantes como un actor unitario, éste le aporta al partido algo que ningún otro actor privado puede hacer, la posibilidad de llegar al poder.

El problema es que los grupos minoritarios que aportan fondos privados para luego influir en las decisiones públicas, tienen una capacidad de cohesión y objetivos claros que la inmensa mayoría desorganizada y desarticulada de los ciudadanos no tiene.

Así se corre el riesgo que, si a la clase política sólo tienen acceso los grupos sólidamente organizados y financiados, sea muy probable que el sistema responda a las demandas de ellos y no a las de la inmensa mayoría desorganizada. Siendo sólo las manifestaciones o la violencia los canales por los cuales se puede hacer escuchar²³.

22. OLIVERO, Roberto, *El financiamiento de partidos políticos en la Argentina*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Investigaciones Interdisciplinarias, 1994, págs. 46 y 47.

23. ALMOND, G. y POWELL, G., *ob. cit.*, pág. 175.

En definitiva un sistema político puede sólo prestar atención a los insumos de demanda de los grupos más concentrados y minoritarios pero, si con esta actitud pierde el apoyo de la sociedad, todas sus políticas públicas dejarán de ser eficaces. La evasión impositiva y la desobediencia civil son claros ejemplos de la pérdida de poder del sistema político argentino.

Para que esta natural tendencia sea controlada y encausada existen herramientas claras que pueden incentivar a una mayor transparencia en los aportes. Los partidos deberían abrir cuentas en bancos públicos donde los privados puedan depositar su contribución; en los casos que superen los diez mil pesos (\$ 10.000) deberían efectuarse mediante cheque, estando prohibidas las donaciones anónimas, salvo las colectas populares.

El control del gasto lo llevaría una auditoría interna de cada partido (a cargo de la oposición interna) y otra externa a cargo, por un lado, de la Auditoría General de la Nación y de una Comisión Bicameral del Congreso Nacional, por el otro. El control ciudadano quedaría garantizado a través de la participación permanente de ONGs específicas en la Comisión creada al efecto y por el derecho de solicitar copia de la totalidad de la documentación obrante en la Auditoría General de la Nación.

Los partidos que no pudieran justificar todos sus ingresos perderán el derecho al percibir el aporte estatal para los gastos electorales o corrientes, dependiendo del destino de los recursos que no pudiere fundamentar.

- *Porcentaje de gastos de legislaturas y sueldos*

El Acuerdo de la reforma política firmado por el Presidente y los gobernadores prevé en el artículo segundo una disminución escalonada en el porcentaje de gasto de las legislaturas provinciales sobre los PBI distritales. Así para aquellas cuyo gasto actual esté comprendido entre el 1 y el 1,5 por ciento, se comprometieron a bajarlo al 1 por ciento. Aquellas que tienen entre

1,5 y 2 por ciento, la bajan al 1,5; y las que superan el 2 por ciento se comprometieron a bajarlo esa cifra.

Esta cláusula atenta contra una estructura de incentivos sana donde se premia al que gasta menos y mejor y castiga al que derrocha. Al contrario, con estas reglas ser buen gobernador y administrador es “castigado” con la mitad de gasto posible en su legislatura que aquel que la utilizó para corrupción, clientelismo y prebenda.

Las legislaturas no pueden porcentualmente gastar más que el Congreso Nacional, los legisladores provinciales no pueden cobrar más que los legisladores nacionales y los gobernadores no pueden ganar más que el Presidente de la Nación. Esto también se extiende a los concejales. El criterio básico es que son las funciones más importantes las que deben marcar el ritmo remunerativo a las demás y para adecuarlo a la realidad tienen que sancionarse las leyes correspondientes previendo sanciones monetarias para las provincias que no lo cumplieren.

Bibliografía citada y consultada

ACUÑA, Carlos (1995), *El análisis de la burguesía como actor político*, Tesis Doctoral, University of Chicago.

AGULLA, Juan Carlos (1999), *El hombre y su sociedad*. Universidad Abierta y a Distancia “Hernandarias”. Buenos Aires.

ALMOND, Gabriel y POWELL G., (1972), *Política comparada*, Buenos Aires, Paidós.

BOBBIO, Norberto (1993), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

CALVO, Ernesto y ABAL MEDINA, Juan Manuel (h) (2001), compiladores, *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, Eudeba.

Congreso Nacional, *Sistemas electorales*, Buenos Aires.

- DI TELLA, Torcuato (1998), compilador, *Crisis de representatividad y sistemas de partidos políticos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- DI TELLA, Torcuato (1998), *Los partidos políticos*, Buenos Aires, A-Z Editores.
- GUEDES, Bárbara (1994), *Politician's dilemma*, Los Angeles, University of California Press.
- GUEDES, Bárbara (1998), "Usos y limitaciones de la elección racional", en *Revista Colección, año IV, número 8* (1998), Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina.
- MANIN, Bernard (1992), "Metamorfosis de la representación", en Dos Santos, M. (1992), comp. *¿Qué queda de la representación política?*, Buenos Aires, CLACSO, Nueva Sociedad.
- MICHEL, Robert (1979), *Los partidos políticos, vol. 2*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- MOSCA, Gaetano (1992), *La clase política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MURARO, Heriberto (1991), *Políticos, periodistas y ciudadanos*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- NOHLEN, Dieter (1984), *Elecciones y sistemas electorales*, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung.
- OFFE, Claus (1982), "Democracia competitiva de partidos y Estado de Bienestar Keynesiano. Reflexiones acerca de sus limitaciones históricas", en *Parlamento y democracia: problemas y perspectivas en los años '80*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias.
- OLIVERO, Roberto (1994), *El financiamiento de partidos políticos en la Argentina*, Buenos Aires, Ediciones i4.
- PIZZORNO, Alessandro, "Los intereses y los partidos en el pluralismo", en Suzanne Berger (comp.), *La crisis del Estado en América Latina*.
- PRZEWORSKI, Adam (1997), "Sobre el diseño del Estado. Un enfoque agencia-principal", en *El Economista Mexicano*, México, Nueva Epoca, vol. 1, núm. 3. abril-junio.

- SARTORI, Giovanni (1987), *Partidos y sistemas de partidos*, vol. 1, Madrid, Alianza Editorial.
- SARTORI, Giovanni (1992), *Elementos de teoría política*, Buenos Aires, Alianza Universitaria.
- SARTORI, Giovanni (1994), *Ingeniería constitucional comparada*. México, Fondo de Cultura Económica.
- SARTORI, Giovanni (1998), *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus.
- SCHMITTER, Philippe, “Qué es... y qué no es la democracia”, en *Journal of democracy*, 7.
- VEEN, Hans Joachim (1995), “Ilusiones de una sociedad de ciudadanos. Crisis de integración de los partidos populares”, en Theising y Hofmeister (1995), comp. *Partidos políticos en la democracia*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer – CIEDLA.
- VERA VILLALOBOS, Enrique (1994), *El poder de nuestro voto*, Buenos Aires, Planeta.
- WEBER, Max (1969), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.