

El sistema de elección presidencial luego de la Reforma de 1994

*José Miguel Onaindia**

Resumen

La realización de una doble vuelta electoral por primera vez en Argentina no exime de la revisión de la modificación adoptada en 1994. La discrecionalidad de los criterios adoptados para regular el sistema no se expurga con su aplicación.

Palabras clave: doble vuelta, reforma, legitimidad, sistema electoral, presidencialismo.

Abstract

Argentina's first time at the second electoral round doesn't exempt it from the revision of the 1994 amendment. The discretionary criteria adopted to regulate the system doesn't correct itself with its application.

keywords: ballotage, reform, legitimacy, electoral system, presidential rule.

Introducción

Como fruto del ya histórico Pacto de Olivos, la reforma de 1994 introdujo importantes modificaciones en el sistema de elección presidencial. El

* Profesor de Derecho Constitucional (UBA), Profesor de Posgrado en Facultades de Derecho, Ciencias Económicas y Filosofía y Letras de la UBA, Profesor de Posgrado en FLACSO, Profesor invitado en Universidades de Zaragoza, Tours y UDELAR; autor de libros y artículos sobre la materia; josemonaindia@gmail.com.

cambio de la elección indirecta que consagraba la Constitución histórica por el voto directo fue uno de ellos y tuvo como consecuencia principal concentrar la decisión de la elección presidencial en los distritos más poblados, en detrimento de una representación más proporcional de los distritos más pequeños en la decisión.

Esta modificación, si bien trajo la consecuencia señalada en el párrafo precedente, recibió lo que todos los proyectos de reforma anteriores proponían y lo sucedido en las dos elecciones presidenciales de 1973, realizadas bajo el imperio del llamado Estatuto Fundamental de 1972 que el gobierno militar de entonces impuso para la transición democrática. También el Consejo para la Consolidación de la Democracia creado por el Presidente Raúl Alfonsín para estudiar posibles modificaciones a la Constitución, en sus dictámenes, proponía el reemplazo del sistema indirecto por el directo, ya que las razones que lo justificaban en el siglo XIX habían desaparecido con el surgimiento de los grandes partidos políticos como únicos intermediarios entre electores y candidatos.

La gran novedad fue la adopción del sistema de doble vuelta electoral, procedimiento proveniente del sistema francés que impone a todo candidato a cargo electivo obtener la mayoría de los sufragios válidos para hacerse acreedor del cargo en cuestión. En caso que esto no suceda, deberá realizarse una segunda ronda electoral entre los candidatos más votados.

El procedimiento es una creación del siglo XIX. Apareció por primera vez en 1852 a raíz de la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III en Francia, pero que reapareció en la III República y luego se consolidó hasta el presente en la V República. Si bien es una institución nacida en el derecho electoral francés, tiene antecedentes en Bélgica en 1899, en Holanda en 1917, en Austria en 1929 y en Portugal en 1976. En América luego del movimiento democratizador de la década del 80 del siglo pasado fue adoptado por los sistemas de varios países, a pesar de la forma de gobierno presidencialista de los estados americanos.

La reforma de 1994 lo incorporó con algunas “originalidades” respecto de los porcentajes, pero nunca se utilizó dado que como toda institución tomada de un modelo racional-normativo necesita circunstancias socio-lógicas e históricas que lo justifiquen. Hasta el sorpresivo presente estas circunstancias no se habían dado y el sistema fue solo una elaboración normativa.

D) Originalidades argentinas en la doble vuelta electoral.

Apartándose de las disposiciones de los modelos del constitucionalismo comparado y de la naturaleza misma del sistema, el constituyente de reforma creó un sistema de complicados y arbitrarios guarismos, que permiten en uno de los supuestos posibles acceder a la Presidencia con sólo el cuarenta por ciento de los votos emitidos.

La doble vuelta electoral tiene como principal objetivo garantizar al Jefe de Estado un poder legitimado por la mayoría absoluta de los votos emitidos. Es decir, otorgarle una legitimidad reforzada que le otorgue una gobernabilidad mayor, aunque nunca asegurada. Otra consecuencia del sistema es tender a que el electorado reemplace ya en primera vuelta el voto de convicción por el voto útil, a efectos de lograr arribar a la segunda ronda, con lo cual algunos partidos se quedan sin sus electores naturales y achican su poder de representación, quitando fuerza a esas expresiones en una posible coalición de gobierno.

La implementación de la doble vuelta para la elección presidencial en Argentina resulta un mecanismo complicado de cálculos y porcentajes, que confunde al elector y que carecía de justificaciones sociológicas en el momento en que se adoptó.

Las dos posibilidades para acceder a la Presidencia sin doble vuelta electoral y los guarismos exigidos resultan arbitrarios y pueden llevar a situaciones injustificadas. En primer lugar, ¿cuál es el motivo para fijar en el 45% o en el 40% con una diferencia de diez puntos porcentuales la mayoría necesaria para consagrar un candidato? ¿Por qué esos guarismos y no otros? La mayoría absoluta expresa que la mayoría del pueblo legitima la elección presidencial y justifica el sistema. Las otras cifras no indican esa situación.

Por el contrario, pueden presentarse casos disparatados. Si en una elección un candidato obtiene el 45,1% de los votos y el segundo el 44,9%, ¿por qué no va a hacerse una segunda ronda electoral? Este sería el supuesto de mayor justificación, para que la minoría que no votó por ninguno de los candidatos se exprese por cuál le resulta mejor de ambos.

La franja del 40% está muy lejos de expresar un apoyo mayoritario al Presidente y el hecho de que la segunda fórmula tenga una adhesión mayor también atenta contra el segundo de los objetivos de este sistema que es el de promover la creación de alianzas electorales fundadas en planes de gobernabilidad.

El comportamiento político del electorado argentino ha sido claro y coherente durante la historia constitucional. Su característica principal ha sido dar una adhesión clara a cada presidente electo. Excepto los casos de Agustín P. Justo (38% de votos), Arturo H. Illia (25%) y Néstor Kirchner (22%), los restantes Presidentes han sido electos por más del 40% del electorado, aunque esta circunstancia no les otorgó la gobernabilidad que presume dicha franja de legitimidad.

También hasta 1994, la mayoría de las elecciones tuvieron dos candidaturas con apoyo mayoritario, sin llegar al caso del bipartidismo, pero dándole al panorama electoral una clara distribución mayoritaria del electorado entre dos fuerzas. Incluso partidos que tuvieron una importante presencia parlamentaria e influencia en la evolución histórica del país, nunca disputaron con chances la Presidencia. El caso del Partido Socialista y de la Democracia Progresista son sólo dos ejemplos que avalan esta afirmación.

Tal vez por esos motivos y fundamentalmente por la incomprensión del electorado del sistema de elección presidencial, este nunca se aplicó hasta el presente donde por primera vez en la historia argentina una doble vuelta será realizada entre dos fórmulas presidenciales.

II) *La validación del sistema*

Creo que es importante reflexionar si la utilización en las elecciones de este año del sistema de la doble vuelta según la confusa y arbitraria regulación constitucional valida un sistema que hasta el momento no fue utilizado y hasta llegó a situaciones de dudosa legitimidad como la de permitir que un presidente fuera electo con el 22% de los votos por retiro de su contrincante en la segunda vuelta.

Sin duda, muchas son las razones extrajurídicas que han confluído para que en esta situación la doble vuelta electoral se aplique. El extenso período en que el Partido Justicialista, bajo su caracterización de Frente para la Victoria, gobernó al país y la imposición de un sistema de partidos donde el gobernante aparecía como hegemónico y la oposición fragmentada en pequeñas expresiones, sin duda han sido factores para que el cuerpo electoral se abroquelara en dos candidatos y quitara adhesión a los otros contrincantes.

Pero cabe preguntarse si esa situación actual legitima un sistema de elección presidencial carente de razonabilidad y diseñado según las conveniencias de los partidos políticos que pactaron la reforma.

La presente circunstancia no corrige un sistema que por primera vez luego de veintiún años de vigencia y cinco elecciones presidenciales se aplica. La circunstancia presente como todo hecho histórico y político es única e irrepetible y, por tanto, no disipa las deficiencias de un sistema normativo que aspira a aplicarse idóneamente en un lapso histórico prolongado y aplicable a disímiles situaciones.

Por el contrario, luego de la elección presidencial en segunda vuelta, considero que debe reflexionarse sobre la efectividad del sistema y su adecuación a las realidades de la evolución constitucional de Argentina.

Los años transcurridos entre la reforma de 1994 y el presente no dieron al país una calidad institucional acorde con los propósitos al menos declarados por los promotores y redactores de la modificación constitucional. Si bien la praxis fue responsable de esta situación, la norma colaboró por su deficiente técnica legislativa y desacertadas decisiones en que la forma de gobierno se convirtiera en hiperpresidencialista y la función de los restantes órganos de gobierno se debilitara, entre muchas otras circunstancias que afectaron una buena evolución de nuestro régimen político.

III) Conclusión

Estimo que el estreno de la forma de doble vuelta electoral en este año no es un eximente para revisar el sistema en una futura –y espero próxima– reforma de la Constitución. La arbitrariedad de los porcentajes exigidos y la influencia que tiene sobre el voto “conceptual” en la primera ronda creo que ameritan se piense en volver a las fuentes y mantener la doble vuelta electoral para legitimar a un presidente con una mayoría absoluta y obligar a los partidos políticos a realizar coaliciones electorales que no les quiten en la primera vuelta la posibilidad de conocer cuál es la verdadera fuerza popular que los sostiene para negociar una alianza.

La reforma del 94 no atenuó las facultades presidenciales ni mejoró la democracia argentina, con los resultados sociales que pueden verse cotidianamente. Pensar en una modificación de real consenso político propuesta por un Congreso que no tendrá mayorías absolutas puede ser una utopía, pero finalmente la historia siempre evolucionó gracias a ellas.

Bibliografía

- Bidart Campos, Germán: *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Tomo VI, Ediar, 1992.
- Castiglione, Franco: “Ballotage”, *Página/12*, 12/6/94.
- García Belaúnde, D. y Palomino Manchego, J. F. L.: *Diccionario Electoral*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1988, p. 59.
- Onaindia, José Miguel: *Instituciones de Derecho Constitucional. Análisis a diez años de la Reforma de 1994*, Errepar, 1994.