

# LA BÚSQUEDA DE LA «BUENA» REPRESENTACIÓN: LOS DIFERENTES «USOS» DE LA PROPORCIONALIDAD

ANA VIRGINIA PERSELLO

Ana Virginia Persello es Profesora de la Universidad Nacional de Rosario e Investigadora del Centro de Investigaciones de esa Universidad. Es también miembro del Centro de Estudios de Historia Política de la Universidad Nacional de San Martín.  
e-mail: vpersello@gmail.com

Algunas de las cuestiones planteadas en este artículo fueron propuestas en Ana Virginia Persello y Luciano de Privitellio (2009), y en: Hilda Sabato et al. (2011).

## Resumen

Este trabajo recupera los proyectos y debates en torno a la representación proporcional desde que se sancionó la Ley Sáenz Peña hasta que el sistema fue adoptado en Argentina en 1962. El horizonte en el que se inscribe es la cuestión de la representación, que conduce necesariamente a la pregunta acerca de qué es lo que debe o tiene que ser representado y cuya respuesta admite respuestas múltiples. El objetivo es reconstruir el camino empírico e intelectual del método del cociente, las tradiciones de pensamiento a las que se asoció su defensa y su rechazo, y finalmente los argumentos políticos que se esgrimieron en cada una de las coyunturas en que la reforma electoral formó parte de la agenda pública.

## Summary

This paper recovers the projects and debates about the proportional representation from Sáenz Peña's Law sanction until the adoption of the system in Argentina in 1962. The horizon in which the topic of the representation is inscribed necessarily leads to the question of what should or must be represented, and whose response supports several answers. The aim is to reconstruct the empiric and intellectual path of the quotient method, the traditions of thoughts to which its defense and rejection were associated, and finally, the political arguments that were used in each situation in which the electoral reform was part of the public agenda.

Las leyes electorales establecen cuántos y quiénes conforman el cuerpo electoral, qué requisitos se necesitan para ser electos y bajo qué sistema, y suele pensarse que el primero va gradualmente ampliándose y el régimen se perfecciona en pos de lograr una «mejor» representación, cuestión que se asocia, también en líneas generales, con la reproducción de la diversidad en los cuerpos colegiados. El análisis histórico, por el contrario, muestra que ni lo uno ni lo otro se produce de manera lineal. En el caso argentino, después de sancionada la Ley Sáenz Peña, las leyes electorales supusieron marchas y contramarchas en lo que al tamaño del cuerpo electoral y la traducción de los votos en bancas se refiere. En 1935 se redujo el cuerpo electoral a partir de la ampliación de las inhabilitaciones y se suprimió la representación de la minoría para la selección de los electores de presidente y vice; en 1947 el número de electores se amplió considerablemente con la incorporación del sufragio femenino y en 1949 con los representantes de los territorios, sin embargo, el voto uninominal por circunscripciones redujo el espacio de la oposición en el parlamento y en 1962, cuando por decreto se estableció la representación proporcional según el método del cociente, la proscripción del peronismo impidió que el parlamento fuera el «reflejo» de la sociedad.

Por otra parte, suele vincularse la opción por uno u otro régimen electoral con el sistema de partidos. A mediados del siglo XX, Maurice Duverger estableció una serie de proposiciones que establecían una relación causal entre el sistema electoral (causa) y el número de partidos (efecto). Mientras los sistemas mayoritarios «causan» sistemas bipartidistas, el proporcionalismo «tiende» al multipartidismo y tiene un efecto multiplicador. Si un sistema de representación proporcional lo es, plantea Giovanni Sartori mucho más tarde, «en la medida en que representa en proporción, en cuanto que refleja o actúa a modo de espejo. ¿De qué modo entonces multiplica un reflejo?» (Sartori, 1992: 245). Y le atribuye a la «debilidad metodológica y sustantiva» de Duverger el hecho de que sus «leyes» se hayan rechazado sin ser sustituidas, lo cual lo lleva al problema de si es posible o no formular generalizaciones provistas de poder explicativo capaces de captar una regularidad que pueda confirmarse o invalidarse empíricamente, y arriba a la conclusión de que sólo pueden proponerse «leyes de tendencia». El sistema electoral facilitaría u obstaculizaría la multiplicación. El efecto multiplicador, tal cual lo proponía Duverger, no existe, sostiene Sartori, «es una ilusión óptica generada por el orden de sucesión de los sistemas electorales» (ídem: 255). No multiplica, fotografía, y si es puro no tiene ningún efecto, excepto el que no penaliza la multiplicación. Aunque agrega que la

mayoría de los sistemas proporcionales no lo son, o porque establecen umbrales de exclusión o premios a la mayoría, o porque la conversión de votos en bancas no asegura una clara correspondencia y en ese caso se debilita la tendencia.

Dieter Nohlen también previene sobre la excesiva importancia que suele darse a los sistemas electorales –atribuir, por ejemplo, el hundimiento de la República de Weimar al sistema de representación proporcional–, sin embargo sostiene que tampoco es posible defender la posición que minimiza su peso. En cuanto a los efectos, los tienen, pero su análisis debe partir de las «condiciones históricas y socio-políticas» de cada país. Y, finalmente, incorpora una tercera variante, la valoración, cuya medida está dada por los intereses de los partidos. De allí se deriva otra de las premisas que han permeado el análisis: un partido estructuralmente pequeño, que se apoya en un sector social limitado o en una minoría étnica o religiosa, resaltará el criterio de la «representación justa»; uno grande y popular, por el contrario, defenderá la estabilidad del gobierno sustentada en mayorías partidarias. A las consideraciones de los partidos, dice Nohlen, hay que agregarle consideraciones más generales que dependen de situaciones socio-políticas concretas.

En nuestro caso, un régimen de minoría fija, tal como lo estableció la ley 8871, se asoció al fortalecimiento de un sistema bipartidista, avalado por el argumento de que la mayoría gobierna y la minoría fiscaliza y controla y la fórmula del cociente fue defendida en nombre de la «mejor representación» por los partidos que estaban fuera del poder. Pero, lo cierto es que no necesariamente el sistema electoral produce las consecuencias que se anticipan y, por otra parte, la elección de uno u otro, aun defendido y sancionado a partir de argumentos técnicos, se resuelve en el marco de determinadas relaciones de poder y por motivos coyunturales. El objetivo de este texto es seguir el camino, empírico e intelectual, de la representación proporcional, desde el momento en que empezó a ser contemplada hasta que, finalmente, se convirtió en ley, como un modo de otorgarle contenido histórico a decisiones que involucran el problema de la representación.

### **¿REPRESENTAR QUÉ?**

En 1902 y en 1911, años en que transcurrieron los debates parlamentarios más importantes sobre el sistema electoral y a partir de los cuales se sancionaron las leyes 4161 y 8871, que establecieron el régimen circunscriptivo la primera

y el de la minoría fija o «lista incompleta»<sup>1</sup> la segunda, la opción por el régimen proporcional estuvo presente pero fue descartado con el argumento de que era inconstitucional. Ambas leyes dieron una respuesta diferente al mismo problema, las minorías. La circunscripción implicaba la representación unipersonal que se basaba en la relación de confianza entre el elector y el elegido; el sistema del tercio, se sustentaba en que la mayoría debía gobernar y la minoría controlar, y se esperaba que funcionara atemperando el proceso de ampliación del cuerpo electoral que supondría la obligatoriedad y el secreto. La necesidad de fortalecer a los partidos, ya aceptados como protagonistas del sistema representativo, justificó la opción por la lista incompleta y a su vez su falta de organicidad y disciplina funcionó como traba para la aceptación de la representación proporcional.

Una vez instalados los radicales en el poder, raramente se discutió que el principio cada hombre un voto era el que sustentaba la legitimidad del poder, sin embargo, ese principio se tensionó con las incertidumbres que creaba su puesta en práctica. La preocupación, tanto de los sectores conservadores como del socialismo, frente al avance radical, al que evaluaban como el avasallamiento de la razón por el número, condujo entonces a la búsqueda de fórmulas que contrapesaran al sufragio universal con el argumento de perfeccionar la democracia. Fue esa necesidad la que volvió a instalar la proporcionalidad en el debate. En 1917, aparecieron los primeros proyectos para imponerla a nivel nacional y se sancionó la ley que lo establecía en Capital Federal. En ese momento, el sistema regía en Buenos Aires, Corrientes y Santiago del Estero. Los argumentos que esgrimen los que propician el sistema son los mismos que se repetirán hasta que finalmente se establezca en 1962. Si la lista incompleta había significado un progreso sobre la completa dejaba, sin embargo, privadas de mandato a grandes masas de opinión. En ese sentido, el sistema proporcional era más orgánico, más distributivo, permitía a todas las minorías «apreciables» incorporarse al parlamento, con lo cual la composición de este último era más genuina y expresiva de la sociedad. Se aludía también a que

<sup>1</sup> De hecho, mal llamado de «lista» dado que el elector no votaba por listas sino por nombres, lo que permitía el recurso de la sustitución del orden o la eliminación de los candidatos que no fueran de su agrado. No todos los candidatos de cada partido obtenían entonces el mismo número de votos y las «borratinas» fueron evaluadas como una práctica «antipartido», un «mal recurso electoral» que muchas veces era organizado para conspirar contra determinados candidatos y otras facilitaba la maniobra del «desdoblamiento». Numerosos proyectos legislativos que quedaron sin sanción propusieron fijar la lista con el objetivo de fortalecer a los partidos.

evitaría la abstención de agrupaciones que se retraían por la falta de opciones que el peso electoral de los grandes partidos suponía.

La contraposición entre el funcionamiento de las elecciones a nivel nacional con las que tenían lugar en la Capital Federal sumaban argumentos a favor de la proporcionalidad. En el primer caso, el reparto se reducía a «dos entidades exclusivas» mientras en el segundo «los diversos matices de opinión reflejan en el escrutinio la exacta cuantía de sus fuerzas, cualquiera que sea su importancia con relación a los totales de conjunto», decía *La Nación* en 1918<sup>2</sup>; los éxitos parciales eran un estímulo para la creación de «agrupaciones militantes, con programas concretos y tendencias definidas». Pero también daba pie para los argumentos en contra. Tratándose de Buenos Aires, el sistema del cociente, argumentaba un publicista en 1927, provoca una «continua oscilación entre las alianzas estériles de minorías perturbadoras y los predomios dictatoriales de mayorías ensoberbecidas»<sup>3</sup>. Y un año después, nuevamente *La Nación* refiriéndose a las elecciones municipales porteñas, sostenía que la ley que regía hacía ya once años no había producido «resultados apreciables», porque los grandes partidos no permitían «la condensación de núcleos importantes capaces de obtener representantes». Y concluía que para perfeccionar la democracia no bastaba con que la legislación fuera buena, se necesitaba una «mejor educación política».

En 1921, la representación proporcional fue reemplazada en Santiago del Estero por la lista incompleta a instancias del interventor nacional Julio B. Lezana, quien al entregarle el mando al gobernador electo, el radical Manuel Cáceres, lo instó a derogar una ley que «oculta sus malicias bajo el halagador espejismo de la proporcionalidad ilimitada del voto», y a ponerse en consonancia con las leyes nacionales que le habían dado el triunfo. La ley siguió vigente en Corrientes. Ese mismo año, los socialistas, cuyo programa contenía la reforma del sistema electoral, presentaron en la Cámara de Diputados una iniciativa en ese sentido. El parlamento debía ser el «reflejo fiel del país», sostuvo Federico Pinedo<sup>4</sup>. En el mismo momento, el diputado conservador bonaerense Julio Costa trajo nuevamente al debate a las circunscripciones para oponerlas a la ley 8871<sup>5</sup>, sobre la que ya pesaba

<sup>2</sup> *La Nación*, 30/10/1918.

<sup>3</sup> Entrevista realizada por Fernando Ortiz Echagüe a José Luis Murature, para *La Nación*, 11/06/1927.

<sup>4</sup> *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (en adelante DSCD), t. IV, r. 55, 29/09/1921: 503-507.

<sup>5</sup> DSCD, t. V, r. 58, 31/01/1922: 23-26.

el «desencanto». Mientras el sufragio de lista era la negación misma del sistema representativo porque fijaba la elección indirecta del «comité», intermediario «clandestino y espúreo» entre el electorado y el candidato; el voto uninominal favorecía la representación proporcional de todas las tendencias e intereses que cada circunscripción individualizaba y demarcaba. Las dos características del gobierno representativo eran, para Costa, la representación de intereses y tendencias y la de calidades. Al año siguiente, la iniciativa provino de un radical disidente, legislador por Santiago del Estero, Rodolfo Arnedo que cuestionó la ley electoral porque se asentaba, dijo, en una ficción: «la de considerar que la masa electoral sólo se agrupa alrededor de dos grandes partidos» cuando lo cierto era que la misma libertad que procuraba garantizar permitía la dispersión de las opiniones. El legislador santiaguense coincidía con el proyecto que informó Pinedo en la Cámara, la representación proporcional era la mejor opción para que la diversidad estuviera representada. Sin embargo, no se trataba de la misma diversidad.

«Si la ética política en las muchedumbres no se perfecciona porque sobre ella gravitan prejuicios ancestrales, es necesario crear el instrumento para que lleguen a las altas posiciones de la representación popular delegados genuinos de las entidades orgánicas, universidades, academias, iglesia, industrias, comercio, artes. Al fin y al cabo, la nación debe hallarse representada en sus diversos aspectos de una manera tan completa que pueda aparecer retratada en el parlamento [...]»<sup>6</sup>.

Para quienes propiciaban la proporcionalidad el parlamento debía ser reflejo, espejo, fotografía o retrato de la sociedad. El problema estaba en qué era lo que debía ser reflejado o retratado. Si para los socialistas frenar el avance radical pasaba por aumentar el número de partidos que tuvieran posibilidades de obtener representación, para Arnedo, se trataba de conjurar los «prejuicios ancestrales» de las muchedumbres, la inorganicidad, la atomización individualista, a través de la representación profesional. La aritmética permitía acercarse a que cada voto tuviera igual importancia pero no que el parlamento, tal como proponía Arnedo, reprodujera a escala reducida la diversidad de lo social, aunque no quedaba claro, en la fórmula que proponía, cómo se materializaría.

En el mismo año en que el proyecto Arnedo entró al parlamento, Rómulo Ama-

<sup>6</sup> DSCD, t. II, r. 14, 26/07/1922: 325-329.

deo, un jurista católico, publicó *El gobierno de las profesiones. La representación proporcional*. La tendencia que venía plasmándose en Europa después de la guerra era, para Amadeo, dar entrada en los cuerpos legislativos a representantes de las grandes fuerzas sociales, de los grandes intereses corporativos fundada en el principio de la colaboración —el gobierno de la industria a cargo de cuerpos mixtos de patrones y obreros— o el neocorporativismo que asumía que la producción no estaba dividida en clases sino en grandes grupos económicos. En algunos casos, el Estado había creado órganos encargados de defender la economía, tal la nueva Constitución alemana de 1919 que había instituido el Consejo Económico del Reich que, aunque no tenía poderes para legislar, tenía derecho de iniciativa y de proposición. En otros, como en Francia, habían surgido Consejos de Empresa, de Usina e Industriales o se habían creado instituciones con carácter consultivo —Consejos Superiores del Trabajo, Cámaras de Comercio, de Oficio, de Agricultura, tribunales de Proud’hommes y Consejos de Enseñanza Técnica. Los cuerpos organizados reemplazaban al número —«gran tirano», «déspota moderno»—, al individuo y al sufragio inorgánico que envolvía un concepto erróneo del gobierno representativo.

«El número, o sea la mitad más uno de los habitantes de cualquier país que practique la democracia, constituye el Estado, declara la guerra, legisla si se le ocurre contra la naturaleza y la razón, aniquila derechos adquiridos o ataca instituciones seculares. (...) ni las leyes del mismo Dios son respetadas por este César policéfalo de nuestros días.

(...) En este protestantismo político, no hay nada entre el Estado y el individuo que merezca ser tenido en cuenta.

(...) Los grandes factores del progreso humano no han sido las multitudes sino las minorías (...) Eran mayoría los que sostuvieron y cohonestaron a Nerón, a Francia y a Rosas, y fueron pocos los que comprendieron a Sócrates o ayudaron a Colón.

La multitud no elige al que es más capaz de legislar o gobernar (...) Elige al que es más simpático, al más amigo, al que le hace más promesas, al que le dirige más palabras misteriosas (...)» (Amadeo, 1922: 82-83).

En el parlamento, sostenía Amadeo, no estaba representada la sociedad; había habitantes de Buenos Aires o vecinos de la Rioja; podía dictarse una ley sobre el ejército en ausencia de un representante de esa institución en su seno, discutirse la cuestión religiosa sin oír a un sacerdote o un asunto agrícola sin escuchar la voz del agricultor. El sufragio inorgánico fundaba la democracia formal; la incor-

poración de los intereses, la democracia real. La fórmula, ausente en la propuesta de Arnedo, era introducir la representación funcional en el Senado, para lo cual clasificaba a los intereses a ser representados en cuatro grupos: espirituales –Iglesia, Universidades, Ciencias, Artes, Letras–; materiales –industria, comercio, agricultura, propiedad urbana y rural–; locales –provincias y comunas– y profesionales –administración, ejército, marina, magistratura, oficios, empleados, obreros y profesiones liberales. Cada grupo debía elegir un representante cuyo mandato duraría nueve años, reelegible indefinidamente y la cámara se renovarían por terceras partes cada tres años. Las instituciones que tuvieran un orden jerárquico no podían estar representadas más que por sus jefes. Y, finalmente, el sistema de la minoría fija debía ser reemplazado por el sistema D'Hondt. En 1936, en otro texto en el que sistematizaba un proyecto de reforma de la Constitución, sostuvo que los cambios que proponía no implicaban una negación de la democracia, sino una variante, la «democracia funcional».

En el período legislativo de 1930, el legislador cordobés Carlos J. Rodríguez, había presentado a la Cámara de Diputados un proyecto de reforma constitucional que tenía notables semejanzas con la propuesta de Amadeo en cuanto articulaba la representación territorial con la representación funcional. Diputados se componía de 150 representantes de las organizaciones gremiales elegidos directamente por sufragio universal «de los ciudadanos de ambos sexos que forman parte de ellas», en un colegio único y por el sistema proporcional por cociente. Las organizaciones podían otorgar, con la debida anticipación, mandato imperativo a sus representantes que, de no recibirlo, actuarían según su conciencia. En el Senado mantenía la representación territorial pero incorporaba la elección directa a simple pluralidad. Además, incorporaba formas de democracia directa como el plebiscito y el referéndum. Sus referentes eran los krausistas y los juristas franceses del tránsito del siglo XIX al XX que recuperaban a Durkheim –León Duguit, León Bourgeois, Maurice Hauriou, Charles Benoist– con la intención de encontrar una vía entre el liberalismo y el marxismo para superar la brecha entre la igualdad política, producto de la noción de soberanía, y la igualdad económica, y lo encontraban en la configuración de una democracia más orgánica que suponía un nuevo enfoque de la representación.

En ese momento, ya en el marco de un clima político enrarecido y después de las elecciones legislativas en las cuales hubo fuertes denuncias de transgresiones –sobre todo en las provincias de San Juan, Mendoza y Córdoba– que, según la expresión utilizada recurrentemente por la oposición, habían falseado la «expresión de la vo-

luntad popular», *La Nación* realizó una encuesta a políticos<sup>7</sup> acerca del mejor modo de evitarlas e incorporó una pregunta sobre el sistema de adjudicación de las bancas: ¿No sería conveniente otro sistema que el de la lista incompleta? Las respuestas no dependieron de la pertenencia a un partido político y quienes defendieron la proporcionalidad sostuvieron que la representación sería la «fotografía del cuerpo social», reproduciría en pequeño «todas las virtudes y todos los vicios».

El falseamiento de los principios del gobierno representativo fue uno de los argumentos del golpe y profundizó el debate sobre la ingeniería institucional. La invocación a la demagogia, el electoralismo, el personalismo y la profesionalización de la política como fuente de todos los males, y entre ellos, la ausencia de representación, iba seguida, según quien la hiciera, de diagnósticos y propuestas diferentes. Eran, o bien producto de una crisis del sistema y, en ese caso, Yrigoyen era un accidente o se trataba de un sistema en crisis. El sufragio universal se basaba en el individualismo —«cada hombre, un voto»— y éste había dado paso a una estructuración social más compleja que se sustentaba en intereses organizados. Si lo primero, las reformas debían tender a fortalecer la independencia del Congreso, reglamentar el funcionamiento de los partidos y separar la administración de la política. De tratarse de lo segundo, el cambio suponía incorporar a los intereses sociales como genuinos representantes en las asambleas legislativas, propuesta que nunca fue traducida, de manera acabada, en un proyecto concreto que determinara cómo. La ambigüedad política del gobierno surgido del golpe tuvo su correlato en la indefinición sobre qué era lo que debía ser representado. A partir de allí, siguieron apareciendo propuestas de combinación de representación territorial y funcional, asociadas a distintos cuerpos de pensamiento, entre los cuales no era la experiencia del fascismo la más recurrentemente citada, sino más bien la búsqueda de la realización de la democracia en el marco de una sociedad más orgánica, que superara la antinomia entre la noción de soberanía política, el principio «cada hombre un voto» y la diversidad de los intereses económicos y sociales.

Leopoldo Melo, el legislador radical antipersonalista y candidato por la Confe-

<sup>7</sup> ¿Qué reformas pueden ser introducidas en la ley de elecciones para dar nuevas seguridades a la libertad del votante y al secreto del sufragio? ¿Es justo y conveniente el sistema de representación llamado de lista incompleta, o hay razones para preferir el de representación proporcional, adoptado ya en muchos municipios argentinos? ¿Qué sugiere, en suma, la reciente aplicación de la ley de 1912?, *La Nación*, 06, 08, 10, 13, 15, 16, 18 y 25/04/1930.

deración de las Derechas a la presidencia de la república en 1928, había coincidido con los que propiciaban la representación proporcional, y en 1933 presentó, en su carácter de ministro del Interior del presidente Justo, un proyecto de reforma a la ley electoral que optaba por el sistema del cociente<sup>8</sup> por considerársele el método de aplicación más simple en comparación con otros que circulaban, tales como el del voto acumulativo de Marshall o el de la fórmula de Matienzo, y a los de voto graduado de Burnitz y Warrenttrapp u otros sistemas que limitaban la representación proporcional para la minoría, confiriendo al partido que contaba con la mayoría, la mitad más uno de los candidatos, sistema incorporado en la ley electoral de 1° de octubre de 1932 en la provincia de Mendoza.

En esa coyuntura, quienes defendían el sistema asumían, parafraseando a Sáenz Peña, que la ley 8871 había sido un «ensayo preparatorio de la reforma definitiva» y en ese sentido, se trataba de un perfeccionamiento que no alteraba el espíritu de la ley, más que de una reforma. Se insistía en que había una masa considerable de elementos que no comulgaban con las doctrinas de las dos agrupaciones partidarias que hasta ese momento habían obtenido la preferencia del electorado; ciudadanos que repudiaban las teorías «más o menos izquierdistas» no tenían acceso a la representación nacional por obra de la lista incompleta, y en el Congreso habían carecido de representación los núcleos conservadores o liberales «opuestos a las corrientes avanzadas». Y, al igual que en los años '20, los argumentos para defender la proporcionalidad respondían a dos modos de concebir la diversidad. José N. Matienzo y Rodolfo Rivarola ilustran claramente esta cuestión.

El primero, ex ministro del interior de Alvear y en ese momento senador por Tucumán, después de haber sido candidato a vicepresidente acompañando a Justo en la fórmula propiciada por algunos núcleos antipersonalistas, se mantenía fiel a ideas expuestas en la prensa, la tribuna y los libros desde principios del siglo XX, donde

<sup>8</sup> DSCD, t. II, r. 26, 20/07/1933: 394-398. Según el artículo 11°, «Establecida la suma de los votos válidos en el distrito electoral, excluyendo las boletas que deban considerarse en blanco o nulas y el número de sufragios obtenidos por cada lista [...] procederá a dividir el número total de sufragantes por el número de candidatos que corresponda elegir [...] determinando así el cociente electoral; dividirá [...] este cociente por el número de votos obtenidos por cada lista, y el resultado de esta operación determinará el número de candidatos a adjudicársele a ella y si la suma de estos cocientes no alcanzase el número total de candidatos que comprende la convocatoria, se adjudicará un candidato a la lista que hubiera pasado el cociente y obtenido el mayor residuo, no debiendo otorgarse representación a las listas cuyos números de votos no alcance el cociente».

sostenía que el perfeccionamiento del sistema representativo dependía, entre otras cuestiones, de la reglamentación de los partidos y que el parlamento, parafraseando a Mirabeau, debía ser un mapa de la nación que, sin importar el tamaño, debía mantener la escala del original. La experiencia—según Matienzo—había demostrado que la «lista incompleta» entregaba el gobierno a una minoría y ahogaba la voz de la mayoría que estaba compuesta por «numerosas minorías disidentes» de los quince distritos electorales en los que se dividía el país. Su opinión era que la disposición constitucional que establecía que la elección se hacía «a simple pluralidad de sufragios» permitía, para fundar la proporcionalidad, fórmulas concretas: el voto acumulativo, el voto único y el voto graduado y era este último el que aconsejaba, propuesto en Alemania por Burnitz y Warrentropp y según el cual cada elector sufragaba por tantos candidatos cuantos puestos vacantes hay que llenar, pero sólo se computa un voto entero al primer candidato de la lista, computándose al segundo candidato medio voto, al tercero un tercio de voto, al cuarto una cuarta parte de voto, y así sucesivamente.

«De esta suerte, hecho el escrutinio, y proclamándose electos a los que hubieran obtenido mayor cantidad de sufragios, todos los partidos resultan proporcionalmente representados. Así, en una elección en que el escrutinio computara 3000 listas o papeletas radicales, 2000 conservadoras y 1000 socialistas, serían electos el primer candidato radical (con 3000 votos), el primer conservador (con 2000), el segundo radical (con 3000 medios votos, o sea 1500 votos enteros), el segundo conservador (con 2000 medios votos, o sea 1000 votos enteros), el primer socialista (con 1000) y el tercer radical (con 3000 tercios de votos; o sea 1000 votos enteros). Resultado: 3 radicales, 2 conservadores y 1 socialista, es decir cada partido ha logrado un número de representantes proporcional a la cantidad de sus adherentes»<sup>9</sup>.

Su objeción contra el sistema del cociente residía no sólo en que no se ajustaba al texto constitucional sino que era más complicado y sobre todo, proclamaba electos a candidatos que habían obtenido menos votos que otros que quedaban fuera.

Rodolfo Rivarola, publicista y director de la *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, al igual que Matienzo venía difundiendo sus ideas desde el tránsito del siglo XIX al XX y se mantenía fiel a su crítica a los partidos como organizadores exclusivos del electorado.

<sup>9</sup> *La Nación*, 24/07/1933.

Su argumento se basaba en que cuando la constitución adoptó la forma representativa de gobierno, «no dijo de quién»; si la respuesta era el pueblo, se imponía, además, definir qué era el pueblo:

«concepto de *homogeneidad indefinida e incoherente*, pasa al estado de *heterogeneidad definida y coherente*, cuando las aspiraciones individuales se aproximan, y al formar grupos de aproximación, se definen y se distinguen. Son más definidas cuando mayor afinidad hallan entre sí los individuos que forman en cada una de ellas, y cuanto más concreto es el entendimiento que los aproxima»<sup>10</sup>.

En la Constitución, argumentaba Rivarola, pueblo se asimilaba a la totalidad de ciudadanos habilitados para votar. El artículo 37 establecía que los diputados debían ser elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la capital pero no hacía alusión alguna a los partidos. La existencia de estos últimos, la elección por listas, completa, incompleta o de elección proporcional suponían sistemas más próximos a la forma parlamentaria que al régimen argentino, que no era ni el parlamentario de Francia ni el presidencialista de Estados Unidos. De todos modos, una vez admitida la necesidad de partidos, nada se oponía más a «la posibilidad algebraica», que la división de las opiniones en mayoría y minoría fija, en cambio:

«la representación proporcional facilitará la vía hacia un poder legislativo en que se encuentren *directamente representadas* las fuerzas sociales del trabajo, de las industrias rurales y fabriles, del comercio, la educación, en una palabra, los valores morales y económicos de nuestro pueblo, de su propia personalidad, sin caer en los extremos del fascismo, del socialismo, del comunismo, de imitación, y no correspondientes a la realidad geográfica de nuestro país»<sup>11</sup>.

Al igual que Arnedo en 1922 y que él mismo en innumerables artículos de la revista que dirigía, se hacía cargo de la tensión que atraviesa la historia de la noción de representación, «¿qué se debe reproducir, qué rasgos sobresalientes se deben distinguir para que sean representados?» y cuya respuesta fue siempre problemática, producto de la incertidumbre entre el principio que la funda y su funcionamiento

<sup>10</sup> *Ibíd.*

<sup>11</sup> *Ibíd.*

concreto (Rosanvallon, 2004). Y ambos asumen que la proporcionalidad permitía combinar representación política y representación social, hacer del parlamento una imagen más aproximada de la sociedad.

Entre los argumentos expuestos por quienes se oponían a la reforma, algunos eran técnicos, los más, políticos y coyunturales. ¿Estaban ya «preparados» los partidos, siendo que en 1911 su falta de organicidad y disciplina había constituido un argumento para rechazar el sistema? ¿Podía sancionarse una reforma estando ausente del parlamento el partido radical? ¿Cómo incidiría sobre un gobierno basado en una concordancia de fuerzas?

Lisandro de la Torre, que ocupaba una banca en el Senado, sostuvo que el sistema proporcional era inconciliable con el régimen presidencial porque sólo en casos excepcionales permitía a un partido obtener mayoría absoluta, con lo cual provocaba la impotencia del Ejecutivo para gobernar contra las coaliciones parlamentarias. De la Torre manifiesta su sorpresa por la iniciativa de Melo cuando ningún partido estaba reclamando la reforma. Si lo que se buscaba era una solución aritméticamente justa, el proyecto del ministro del interior podía ser debatido, pero no se podía prescindir del problema gubernativo y político. «Hay motivos para temer, que debajo de las razones demasiado simples y más aparentes que reales, que sirven de base a la argumentación del mensaje, puedan ocultarse meros cálculos de política circunstancial»<sup>12</sup>. El gobierno no tenía mayoría y no era extraño que con «la aventurada reforma» que proponía intentara seducirla y «enervar y anarquizar» a los grandes núcleos de opinión que le eran contrarios en la medida en que el sistema producía la división y multiplicación de los partidos. Y, finalmente, no era aceptable que un congreso donde el radicalismo no estaba representado cambiara el régimen electoral; objeción esta última que a Rivarola le parecía accidental; el partido radical estaba también ausente cuando se sancionó la Ley Sáenz Peña y había sido ella la que le había abierto la puerta para llegar a la presidencia<sup>13</sup>.

Vicente Gallo, compañero de fórmula de Melo en las elecciones presidenciales de 1928, coincidía con de la Torre. La tarea del gobierno, para ser eficaz, suponía la solidaridad entre el poder ejecutivo y el parlamento que emergía del programa común y la hora reclamaba partidos disciplinados y orgánicos<sup>14</sup>. Era ésta la

<sup>12</sup> *La Nación*, 22/07/1933.

<sup>13</sup> *La Nación*, 22/07/1933.

<sup>14</sup> *La Nación*, 23/07/1933.

opinión que predominaba entre los radicales liderados por Alvear que, aunque coyunturalmente alejados de las urnas, evaluaban que seguían siendo el partido mayoritario y en caso de volver al gobierno, una mayoría que gobierne y una minoría que fiscalice era la situación ideal. En el seno del antipersonalismo, en cambio, las opiniones estaban más divididas. El presidente del comité capital y ex senador, Alejandro Ruzo, apoyaba el sistema basándose en la crisis por la que atravesaba la democracia desde que corrientes de opinión llegadas de otros países traían orientaciones encaminadas a su abandono y en que los partidos políticos se encontraban «trabajados internamente por expresiones anárquicas que afectan su unidad». El sistema proporcional permitiría que cada fracción obtuviera sus representantes y eso reflejaría en los hechos, de manera más exacta, la «realidad» de sus actividades. Lo contrario, era «ficticio».

Federico Pinedo, en 1921, informó en el parlamento el proyecto de su partido, el socialista, que propiciaba la reforma. En 1933, cuando Melo presentó la iniciativa, formaba parte del bloque mayoritario en la Cámara de Diputados en representación del socialismo independiente y se opuso a pesar, sostuvo, que la reforma le garantizaría a su partido un lugar en el parlamento. En 1921 eran los radicales los que ocupaban el gobierno, en 1933 su partido formaba parte de la coalición de fuerzas en el poder. La aplicación de la representación proporcional destruiría, dijo, la concordancia parlamentaria que garantizaba la eficacia de la tarea legislativa porque suponía que cada partido trabajara por separado en las elecciones y de ser «adversos en las elecciones lo serían en la Cámara». La referencia a la experiencia externa no era ajena a las reflexiones de Pinedo que evaluaba que en Italia y Alemania, las cámaras, fragmentadas por la presencia de una diversidad de agrupaciones políticas, habían caído en el desprestigio porque habían sido impotentes para llenar su función y esa situación «trajo la implantación del fascismo»<sup>15</sup>.

La iniciativa no prosperó. La Comisión de Negocios Constitucionales, a la que le correspondía su tratamiento, estaba conformada por tres demócratas nacionales –Manuel A. Fresco, presidente de la comisión y del bloque; Rodolfo Corominas Segura y Arturo Mujica–; un socialista independiente –Fernando de Andreis, secretario de la comisión y del bloque–; un demócrata progresista –Gregorio Parera–; un socialista –Alberto Iribarne– y un radical antipersonalista –Ángel Saggese. Los conservadores y los demócratas progresistas no la propiciaron y los

<sup>15</sup> *Ibíd.*

socialistas independientes y los antipersonalistas estaban divididos. La abstención del radicalismo le quitaba urgencia a la reforma y, finalmente, los cambios que se impusieron cuando los radicales volvieron a la arena electoral, se orientaron en un sentido inverso a la proporcionalidad: para la elección de electores de presidente y vice se estableció, en 1935, por ley 12645, la lista completa fundamentada en que la opinión de la mayoría no podía ser defraudada por un conjunto de minorías relativas. Y en el mismo año se sancionó una ley que aumentaba las causas de inhabilitación para los votantes con lo cual se reducía el cuerpo electoral en nombre de la idoneidad y del gobierno de los «más capaces». Todos los argumentos explicitados en el parlamento se dirigían a asimilar a los radicales con la incapacidad y la delincuencia. «La voluntad del mayor número puede ser una fuerza ciega, sorda e instintiva», expresó un diputado demócrata nacional, y la ley está orientada a «castrar de los padrones todos aquellos ciudadanos que han perdido la dignidad civil», a evitar «los oficialismos desorbitados», a «desvestir y asolar los comités»<sup>16</sup>. Era un modo legal de potenciar los efectos del fraude.

Hacia fines de la década, volvieron a aparecer iniciativas, asociadas a la proporcionalidad, que intentaban dar respuesta a la tensión inherente a la cuestión de la representación. En 1938, Juan Cafferata presentó un proyecto en la Cámara de Diputados que instituía el sufragio familiar<sup>17</sup>. La fórmula por la que optaba era el voto suplementario del padre de familia por la esposa y cada hijo legítimo o natural reconocido. La idea que lo sustentaba era que el gobierno debía ser ejercido por las élites y la fórmula que armonizara este principio con el régimen democrático no podía basarse ni en el nacimiento, ni en la riqueza ni en el talento. La familia era una fuerza moral muy superior al individuo y su mandatario natural era el padre. Por otra parte, esa concepción del sufragio era aplicable a cualquier régimen político, ya sea al vigente o a la forma corporativa que incorporaba al parlamento a los representantes de las corporaciones. En 1944, el conservador Martín Aberg Cobo, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, publicó *Reforma electoral y sufragio familiar*. Partía de que la representación parlamentaria del pueblo como número, como suma de individuos, no era la «verdadera y más deseable». Citaba a Juan A. González Calderón, Estrada y Rivarola y volvía al proyecto de Cafferata en apoyo de la idea de que el sufragio universal había destruido a la clase dirigente.

<sup>16</sup> DSCD, t. IV, r. 54, 21 y 22/09/1933: 701-817.

<sup>17</sup> DSCD, t. II 1937, r. 22, 17/01/1938: 206-209.

«(...) es ahora el pueblo, masa o multitud, que amparado en la fuerza anónima del número, monta guardia en todas las entradas del poder, negando a la clase dirigente su necesaria influencia, y ahogando todo criterio cualitativo so pretexto de tratarse de una minoría.

El sufragio mal llamado universal es la culminación de ese proceso; con un mínimo de requisitos –de los que los principales resultan el sexo y la edad– acuerda a todos los individuos, como entes numéricos, una participación igual en la dirección de la cosa pública prescindiendo de los demás intereses y valores sociales indispensables» (Aberg Cobo, 1944: 44).

El problema estribaba, para Aberg Cobo, en reconocer cuál era la verdadera clase dirigente y otorgarle una intervención proporcionada a su valor. Si la familia era la célula social insustituible, que se concebía y existía antes que la sociedad civil, esa clase dirigente no era otra que la que constituían los padres de familia a los que debía otorgarse el derecho de votar por sí, por su mujer, por sus hijos varones menores y por sus hijas solteras. Toulemon, el jurista francés, le proporcionaba los argumentos jurídicos cuando distinguía entre el derecho del voto y su ejercicio. El primero era indelegable e imprescriptible; el segundo, delegable. La ley podía rehusar la atribución de votar a las mujeres y a los niños, pero eso no implicaba que su derecho subsistiera. Su exclusión era arbitraria, injusta y antisocial, «un verdadero pecado contra la naturaleza». Acordar, entonces, al jefe de familia, votos suplementarios, no era crear una casta aparte, fundar una desigualdad, instituir un privilegio, restablecer «en medio del país real otro legal», sino extender el cuerpo electoral, reconocer un hecho social y deducir de él sus consecuencias. Los países europeos donde imperaba desde hacía más tiempo el sufragio universal, sostenía Aberg Cobo, eran los que manifestaban una tendencia más marcada hacia el neo-malthusianismo y sobre todo aquellos donde el voto femenino reforzaba la proporción de los célibes en el escrutinio. El voto de la mujer instituía un «feminismo de separación», en cambio, el hecho de que su marido votara por ella establecía un «feminismo de unión». No era posible crear un orden artificial y arbitrario fundado sobre el desprecio de la naturaleza que había establecido la distinción entre sexos.

La propuesta de Aberg Cobo se completaba con la negación del voto a todos aquellos que no hubieran recibido el mínimo de instrucción impartido gratuitamente por el Estado hasta el 4º grado primario, con lo cual se daría a «los caudillos políticos con apoyo electoral en las masas ignorantes, el sagrado deber, a la vez

que recurso partidario, de fomentar la instrucción en sus prosélitos» (Aberg Cobo, 1944: 239) Y, finalmente, propiciaba el régimen proporcional según el sistema D'Hondt basándose en que con el régimen mayoritario nadie controlaba a nadie, se formaban minorías con las fuerzas disgregadas de las propias mayorías y las luchas electorales se tornaban violentas. Había que «agrandar el espejo, hacerlo de una pureza irreprochable» y, por otra parte, con la proporcionalidad, sin necesidad de reforma constitucional, podía introducirse de manera «prudente» el principio corporativo en la Argentina porque sin abolir a los partidos permitía a los gremios y asociaciones aspirar a una representación en los cuerpos electivos, tal como había ocurrido con la Unión de Contribuyentes en el Concejo Deliberante de la Capital Federal. La clasificación propiciada por Amadeo resolvía la cuestión técnica.

La ley 8871 fue sustituida recién en 1951 para adecuarla a la Constitución sancionada en 1949 que establecía la elección directa del presidente e incorporaba al cuerpo electoral a los habitantes de los territorios nacionales cuyos representantes tendrían voz aunque no voto en el recinto de la Cámara. La nueva ley volvía al voto uninominal por circunscripciones y facultaba al Poder Ejecutivo para conformarlas, según la oposición, «de acuerdo a las conveniencias electorales del oficialismo». Los diputados peronistas defendieron su sanción refiriéndose a la cuestión política y a la cuestión social. La Ley Sáenz Peña fue una solución política a fenómenos que tenían carácter también social y lo que «esa panacea llamada a curar todos los males» no logró durante sus cuarenta años de vigencia, era posible en ese momento por «la comunión entre pueblo y gobierno» y para sostenerla era imprescindible centralizar la autoridad; superar una democracia que consistió en mantener una «ficción de fórmulas jurídicas» mientras se consolidaban los poderes económicos excluyendo a los desheredados. El justicialismo entendía que «la verdadera democracia era aquella donde el gobierno hace lo que el pueblo quiere, y defiende un sólo interés: el del pueblo» y eso se traducía en la normativa en la conformación del Congreso donde las representaciones debían traducir manifestaciones diferentes de «grupos populares geográficamente considerados, y no exclusivamente a la militancia ideológica que, por imperio de una atracción cultural y de posibilidades ambientales, es también centralista»<sup>18</sup>.

Para los legisladores peronistas, mientras la proporcionalidad destruiría toda posibilidad de relación entre representantes y electores porque el candidato era un

<sup>18</sup> DSCD, r. 17, 05 y 06/07/1951: 980.

número en una lista votada exclusivamente por compromisos partidarios y produciría la proliferación de agrupaciones políticas con la consiguiente desorientación en la opinión y como lógica consecuencia, la formación de alianzas, coaliciones o connivencias; el voto uninominal por circunscripciones garantizaba la capacidad, la representación de la diversidad de los intereses, la relación de confianza y la posibilidad de control:

«[...] este sistema es el más adecuado para reflejar con pureza la voluntad ciudadana y el que permite el acceso a la función legislativa de los más capaces de cada zona del país, al propio tiempo que hace posible que se sienten en las bancas del Congreso hombres representativos de los distintos intereses sociales. Al poner en directo contacto a los electores y elegidos de cada circunscripción, por la voz auténtica de los anhelos y de las necesidades de esa pequeña zona [...] pueden también los electores vigilar muy de cerca las condiciones y conducta de los hombres a quienes ellos han investido de mandato. [...] En ningún caso como en el sistema que nos ocupa, se pone de relieve la relación de confianza que debe existir entre el elector y el elegido, mientras que los sistemas de lista completa y restringida encumbran siempre, a la sombra de un auténtico hombre de la confianza del electorado, a otros que sólo en esta forma de polizones podrían llegar a ocupar una banca [...]»<sup>19</sup>.

Frente a los argumentos de la oposición que denunciaban la búsqueda de la unanimidad y el camino hacia el partido único la respuesta se enmarcó en que en el país se había logrado la unidad de ideas y se apeló al pueblo como sujeto de la representación.

«Cuando los ideales doctrinarios sobre los puntos básicos de la estructuración nacional no están consolidados, es aceptable asegurar a las minorías, aun cuando fueran pequeñas, una representación que les permita hacer oír su opinión sobre esos puntos que hacen a la esencia de la vida del país. Pero [no] cuando esos objetivos han sido superados [...] Fuertes intereses de naturaleza foránea algunos, internos otros, sumados a la incompreensión, cuando no a la ignorancia de los más, constituyen un conglomerado minoritario en cuanto a su número pero unidos en su acción negativa y disolvente, dispuestos a luchar por una bandera donde cabe toda la gama de colores,

<sup>19</sup> DSCD, r. 17, 15/07/1951: 983.

menos el azul y blanco de nuestra enseña nacional [...] el pueblo [...] no ha de permitir que en el futuro esas posiciones sean nuevamente copadas»<sup>20</sup>.

En las elecciones de 1946, con el 42.51% de los votos, la Unión Democrática había obtenido 48 bancas de las cuales 44 eran radicales y en 1951, la UCR –el único partido opositor que obtuvo representación– con el 31.81% de los sufragios sólo logró 14 bancas.

### «NOS HUBIERA SALVADO EN 1946»

El golpe que desalojó al peronismo del gobierno se arrogó la facultad de derogar la Constitución de 1949 y, en tanto se propuso como provisional, debió resolver el problema de transitar hacia el gobierno civil, lo cual implicaba discutir una nueva ley electoral. El voto uninominal por circunscripciones de descartó de plano, la mejor ley era la que fuese capaz de evitar un nuevo triunfo peronista. La respuesta fue la proscripción, sin embargo, la representación proporcional volvió al centro del debate como reaseguro contra mayorías «desorbitadas» y oficialismos «prepotentes». Fue el radicalismo el que se opuso. Había sido su posición histórica y tenía, además, desalojado el peronismo, la posibilidad cierta de volver al gobierno. En la Junta Consultiva Nacional, lugar donde todos los partidos, excepto el peronismo, discutieron la cuestión a propuesta del gobierno, el dirigente radical intransigente, Oscar López Serrot, recurrió a las dos corrientes que dividían al país, la reaccionaria y la radical, para cuestionar el énfasis puesto en la proporcionalidad. La primera había apelado históricamente a distintos procedimientos para impedir el acceso del radicalismo al poder o para desalojarlo cuando lo obtenía y la «inesperada, repentina aparición en la vida del país de una tan entusiasta dedicación por el sistema proporcional» constituía, según su perspectiva, una expresión de antirradicalismo<sup>21</sup>. Los representantes del resto de los partidos, aunque manifestaron que ese no era el giro que esperaban de un debate sobre la ley electoral, se defendieron. El dirigente socialista Américo Ghioldi acusó a los radicales, y entre ellos básicamente a los que se alineaban con Frondizi, de apoyar la «revolución» a medias; aceptaban que derrocara al «tirano», que le impidiera regresar y ser candidato, que eliminara al

<sup>20</sup> Ídem, p. 1014.

<sup>21</sup> *Actas de la Junta Consultiva Nacional*, 30ª reunión ordinaria, 06/11/1956.

partido y, después de esas «exclusiones que la revolución tendría la obligación de hacer», podrían «disputar la presunta mayoría, con el título de mayoría», cuando lo lógico sería que pidieran que Perón volviera y se le concediera derecho electoral. «Entonces sí que si los radicales ganaran serían la mayoría, pero si actualmente ganan será porque está ausente Perón, y eso es por la obra de la revolución»<sup>22</sup>. Y José Aguirre Cámara, dirigente del partido demócrata de Córdoba, sostuvo que era la persistencia de «una especie de diabólico espíritu faccioso» lo que, llevaba a los radicales a dividir a las fuerzas políticas en dos –radicales y antirradicales, estos últimos definidos sólo por enfrentarlos– y a evaluar la defensa de la representación proporcional como una «conjura siniestra, espeluznante, desembozada, terrorífica». De haber regido en 1946 «nos hubiera salvado», dijo, les hubiera permitido a los conservadores, excluidos de la Unión Democrática, ir al comicio y obtener la segunda o tercera minoría. Y José María Bullrich, representante de los «católicos sin partido», especuló que la composición de la Cámara de Diputados en 1946 hubiera contado con 89 legisladores peronistas en lugar de 110; 41 radicales y no 44 y 8, 7, 5, 4, 2, 1 representantes de las restantes fuerzas políticas.

De todos modos no faltaron los argumentos «técnicos» para defender una u otra posición, que por cierto no eran nuevos y no estuvo ausente en el debate la noción de representación, la pregunta por qué era lo que debía ser representado, presente en los años '20 y '30, cuando, después de la aceptación de que el sufragio universal era el principio de legitimidad del poder comenzó la reflexión sobre cómo ponerlo en funcionamiento para atemperar el número o para reflejar la diversidad. José María Bullrich, para defender la representación proporcional citó extensamente a Estrada, referencia obligada de todos aquellos que la asociaban con los intereses:

«Las asambleas formadas mediante la representación de intereses son la imagen más naturalmente reproducida de la vida nacional. (...)

Por la representación de intereses se evitan los males del espíritu de partido, propio de los parlamentos de origen puramente político. El espíritu de partido implica, generalmente, la subordinación de los intereses nacionales a los de la agrupación política, la razón siempre para el correligionario, el error atribuido siempre al adversario, las combinaciones políticas en miras de un interés transitorio»<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Ídem, 14/11/1956.

<sup>23</sup> Ídem, 07 y 08/11/1956.

Y esa fue la cita que le dio pie a Oscar Alende para plantear que ese principio, traducido en fórmulas concretas en otras coyunturas por Rómulo Amadeo y Martín Aberg Cobo, aunque en algunos casos aparecía articulado con la democracia, era el mismo tras el cual se habían encubierto los fascistas y «los fascizantes en nuestro país».

En general, la proporcionalidad fue defendida porque estaba en «la entraña misma» de la Ley Sáenz Peña, «formaba parte de su naturaleza» y se le atribuía la superación de la indiferencia por la cosa pública, de la indolencia cívica, del desprestigio de la política, el saneamiento de los partidos que se liberarían de caudillos y «líderes tiranos disfrazados de enviados mesiánicos» y sobre todo, podía evitar que se entregara el gobierno a la mayoría de una de las minorías. Disminuiría la tentación del poder; el afán de dominación absoluta; las manifestaciones de mesianismo y la vanidad que lo engendraba; reduciría la intransigencia y multiplicaría las dificultades en el camino del fraude.

Los radicales, en solitario, se opusieron en razón de su oportunidad: propiciaba la combinación de fuerzas en una coyuntura en que la cultura política no estaba preparada para un ensayo de ese tipo, cuando los frentes populares, las combinaciones de partidos, fracasaban en otras partes del mundo. Y, por supuesto, plantearon que la representación en el Congreso no podía desmenuzarse, el futuro gobierno debía contar con fuerte respaldo legislativo que sólo podía otorgarle el sistema de la lista incompleta que, por otra parte, era el que históricamente habían defendido. Alende, en el largo debate que sobre la cuestión se dio en la Junta Consultiva, para defenderse de la acusación de oportunismo y electoralismo que pesaba sobre su partido, recordó que en 1928, el gobernador bonaerense Carlos Vergara, había propuesto modificar la constitución de la provincia para volver al tercio y así evitar los conflictos provocados por las coaliciones de fuerzas antagónicas que generaban mayorías accidentales o minorías que podían trabar la eficiencia y rapidez de la acción del gobierno.

El sistema D'Hondt, según el cual el cociente resultaba de la división de los votos emitidos por el número de partidos que se presentaran a las elecciones, fue aplicado por primera vez, a nivel nacional, para las elecciones de los convencionales constituyentes que se realizaron en 1957. Para Aramburu, era el «acta de defunción de los tiranos» y para Isaac Rojas, la decisión evitaría la «reincidencia dictatorial». Se estableció la lista «cerrada» para evitar que los candidatos fueran reemplazados y el estatuto de partidos políticos, que se sancionó simultáneamente, estableció el

umbral a partir del cual los partidos serían admitidos, 500 afiliados por distrito, número que favorecía la proliferación. Sin embargo, no fue el sistema el que la provocó. El «hecho peronista», el interrogante acerca de «¿qué hacer con las masas?», el modo en que se concebía la ingeniería institucional, fue lo que fraccionó el escenario político y aumentó el número de partidos, fundamentalmente por divisiones de los ya existentes y entre ellos, también el proscrito partido peronista, en la medida en que hubo sectores que intentaron utilizar los resquicios que el «nuevo orden» les permitía. Se presentaron 37 partidos y 15 obtuvieron representación, aunque, propuesto como un «recuento globular» definió claramente dos campos, los que estaban con la revolución y los que se diferenciaban de ella para atraer los votos de los sectores populares. Triunfaron los votos en blanco, más de los que las agrupaciones que intentaron capitalizarlos hubieran esperado y menos de los que el peronismo vaticinó. Y fue la lectura de los resultados lo que definió la opción hacia delante. La UCRP fue la agrupación que obtuvo más votos positivos y se reafirmó en su defensa de la lista incompleta. La Asamblea Constituyente debía expedirse sobre qué régimen electoral se iba a adoptar para las elecciones presidenciales ya convocadas pero no lo hizo. El gobierno militar fue entonces el que decidió la vigencia de la Ley Sáenz Peña. Los sectores vinculados a Frondizi entendieron que debían profundizar la captación de los votos peronistas si querían triunfar y Perón, para quien el mínimo caudal de votos de los neoperonismos implicaba una reafirmación de su propio liderazgo, comenzó a desconfiar de la pura insurrección y a considerar la posibilidad de un acuerdo con Frondizi. Era éste o Balbín. El corolario fue el pacto.

Durante la campaña, en distintos barrios de Buenos Aires, se organizaron debates sobre el sistema electoral. En una tribuna organizada en las Barrancas de Belgrano uno de los oradores manifestó que Yrigoyen había defendido el sistema proporcional mientras que sus herederos estaban en contra. Desde el público alguien le preguntó si tenía documentos para probarlo. No los tenía pero estaba seguro de que eso había sido lo que le manifestó a Sáenz Peña, dijo, y continuó manifestando que todas las personas que apoyaran a un partido «chico» debían votar para presidente por el que consideraran «más democrático de los partidos grandes», pero por su propio partido para las elecciones de diputados y concejales.

## ¿PROSCRIPCIÓN O PROPORCIONALIDAD?

El gobierno de Frondizi, por lo menos desde mediados de 1959, colocó en la agenda la reforma electoral aunque no comprometió su apoyo a la representación proporcional (Smulovitz, 1988). En 1961 cambió su posición –sin contar con el aval de la UCRI– no por convicción sino porque asumía su necesidad. El argumento fue que la proporcionalidad ya estaba inscrita en el sistema de partidos, en la medida en que su fragmentación era notoria, muchas de las agrupaciones contaban con un importante caudal electoral y no obtenían representación; la opinión pública ya no se polarizaba alrededor de un número escaso de cuestiones fundamentales y finalmente, una fuerte corriente de opinión la demandaba. De hecho, el costo de mantener la proscripción era demasiado alto, aunque también lo era levantarla y de hacerlo, debía impedir que el peronismo copara las elecciones. Con la proporcionalidad, según el ministro del Interior, Vítolo, «el problema es menos agudo y la solución más fácil».

La iniciativa que se debatió en el parlamento en 1961, con la intención de que la ley estuviera sancionada para aplicarse en las legislativas de 1962, optaba nuevamente por el sistema D'Hondt, la lista y fijaba el mínimo para que los partidos pudieran obtener representantes en el 5% de los votos emitidos. Una cláusula daba cuenta de la provisionalidad con que la reforma se pensaba y develaba la intención política detrás de otras consideraciones: sólo regiría hasta las elecciones presidenciales de 1964 y el gobierno electo decidiría acerca de su mantenimiento o su derogación. Los conservadores populares y los neoperonistas, se unieron para exigir el levantamiento de la proscripción y rechazar la reforma. La UCRP la caracterizó como «ley trampa» porque impediría el triunfo del pueblo que era ya incontrastable, asumiría la dirección de la República y emprendería «el camino de la redención social y la recuperación económica» y la denunció como parte de la «campana antirradical». Un senador de ese sector recurrió al argumento de que llevaría a tal grado la atomización de los partidos que «podría llegarse al sistema corporativo donde intervienen representantes de inquilinos, propietarios, comerciantes o de otros intereses» y en la Cámara de Diputados –donde no faltaron los golpes, el abuso de cuestiones reglamentarias y la obstrucción del quórum– un diputado manifestó que «la mayoría se proponía distribuir los despojos de los proscriptos» y se aludió a que la reforma era el precio que debía pagar Frondizi por un pacto «hecho a espaldas del país».

La resolución de la «cuestión peronista» seguía siendo dilemática y el esfuerzo por plantear la representación proporcional como un modo de perfeccionar la democracia a partir del reconocimiento de la diversidad no ocultaba la necesidad de quienes la proponían de contrapesar el sufragio universal, de frenar, como en los años '20, el avance del número. Con la proporcionalidad, según reconoció el Ministro del Interior, Vítolo, levantar las interdicciones al peronismo hacía que «el problema [fuera] menos agudo y la solución más fácil», era una ley «para el reencuentro argentino». Y cuando se discutió en el Senado, el legislador por Santa Fe, Weidmann, que informó el proyecto, admitió que tenía dudas sobre su eficacia, pero las tensiones de la coyuntura, a la que caracterizaba de «transicional», exigían la reforma. La «prudencia legislativa» consistía en evaluar cuál era el régimen que contribuiría más eficazmente a la «paz social» y, como sostuvo otro senador, era «la máxima conveniencia ocasional de esta hora». El reaseguro era el carácter transitorio que se le otorgaba. La ley no se sancionó, se eliminaron trabas para la participación del peronismo en la contienda y Frondizi fue desplazado del poder. Ese año se celebraba el quincuagésimo aniversario de la Ley Sáenz Peña.

### «NADIE PIERDE SU VOTO»

En 1962 seguía estando en juego qué hacer con el peronismo aunque ciertamente, tanto en el plano intelectual como en el estrictamente político, las posiciones integracionistas, aun con muchos límites, estaban más difundidas, por otra parte, los que finalmente la Revolución Libertadora había sindicado como «vencidos» —a pesar de la proscripción, las divisiones internas y el exilio de su líder— no habían perdido capacidad de presión y el destino de sus votos no era un dato menor, sobre todo cuando los enfrentamientos entre azules y colorados en las Fuerzas Armadas le otorgaron el predominio a los primeros que eran quienes no sólo propiciaban la salida electoral sino alguna forma, si bien condicionada, de incorporar al peronismo.

En julio, el entonces ministro del interior Carlos Adrogué, recibía diariamente a representantes de los partidos políticos para conocer su opinión sobre la situación del país y finalmente dio a conocer las bases de un plan político: las elecciones presidenciales se realizarían en mayo de 1963, se implementaría el sistema de representación proporcional y se impediría la actuación de los «totalitarismos», cuestión esta última que se plasmó en un nuevo estatuto de los partidos políticos

que distinguía entre el comunismo y otras formas de totalitarismo como el castroismo. En cuanto al primero, se impedía la afiliación a los que sean o hayan sido, en los últimos diez años, afiliados al Partido Comunista o lo que en la época se denominaba «compañero de ruta», es decir, se lo sancionaba en relación al pasado. En cambio, los peronistas no eran alcanzados con retroactividad y quedaba abierta su inserción a la vida partidaria. En cuanto a los nuevos partidos, no podían propiciar expresamente el retorno a la «dictadura depuesta en 1955» y la propaganda no podía desmentirlo. El Estatuto –conocido como Adrogué– permitía fórmula propia sólo a los partidos que hubieran obtenido más del 3% de los votos en la última elección, con lo cual, proscrito el peronismo, reducía la opción a la UCRI, la UCRP y el Partido Demócrata Cristiano y establecía un mínimo de afiliados igual al 0.4% del total de electores del distrito.

Durante la campaña que presidió las elecciones presidenciales se difundió la idea de que la «lista incompleta» había fomentado el voto negativo. La opción entre dos posibles mayorías había hecho perder al electorado la noción de lo que las corrientes de opinión representaban y dejaba de apoyarlas por temor a «perder el voto» que empleaba para contribuir a la derrota del que consideraba el peor partido. El sistema de representación proporcional, por el contrario, garantizaba igual valor a todos los sufragios y aseguraba que nadie estaba expuesto a «perder su voto»; todos podían gravitar proporcionalmente en las decisiones políticas, enunciado dirigido a evitar la polarización que finalmente zanjó con decretos que aumentaban las restricciones para participar de coaliciones de todos aquellos que estuvieran vinculados al peronismo. Según la perspectiva del entonces ministro del interior, el general de brigada Osiris Villegas no habría «retornismo», las «estructuras políticas totalitarias» estaban proscritas pero esa decisión no implicaba «un rechazo de las justas aspiraciones populares»; las Fuerzas Armadas habían combatido para que el pueblo pudiera expresarse libremente y sin tutelajes en las urnas pero ese compromiso no implicaba «complacencia con minorías no evolucionadas o personajes del pasado, prófugos, exiliados o confinados»<sup>24</sup>.

La aplicación del sistema D'Hondt para traducir votos en bancas matizó la composición de la Cámara aunque no plasmó la diversidad. El voto en blanco de los excluidos por las inhabilitaciones se aproximó al 20%.

<sup>24</sup> *La Prensa*, 19/06/1963.

Un nuevo estatuto de los partidos políticos sancionado a fines de 1964 permitió la participación, no de Perón pero sí del peronismo en las elecciones legislativas de 1965, y a pesar de la vigencia de la representación proporcional la campaña se polarizó. El gobierno radical apeló a la dicotomía democracia o totalitarismo y, como Frondizi en 1961, opuso la defensa de las instituciones a un salto al vacío. La mayoría de los partidos de oposición fundó su propaganda en la denuncia de que se estaba esgrimiendo una falsa antinomia pero a pesar de sus esfuerzos por convencer al electorado que el partido gobernante y el peronismo no representaban las únicas opciones, los resultados no los favorecieron. Casi el 80% de los votos se repartió entre peronistas y radicales. Pasadas las elecciones la CGT opinó que la aplicación del sistema proporcional, «impropio e impopular», había mostrado, por un lado, el agrupamiento del privilegio, por otro, la fortaleza del sector popular y finalmente, la derrota de los núcleos sin bases, aquellos que se calificaban a sí mismos como «gorilas», el socialismo amarillo y los grupos reaccionarios y representantes de los «libertadores» en quiebra, los Alsogaray, los Manrique, los Aramburu<sup>25</sup>.

#### NOTA FINAL

«La sociedad moderna sólo se vuelve representable si es pensada y clasificada mediante categorías que hay que inventar y hacer reconocer por todos», sostiene Rosanvallon. Cuando se propone que la representación proporcional es el modo más preciso para fotografiar, reflejar, retratar a la sociedad quedan pendientes los interrogantes acerca de qué es lo que se representa ¿las opiniones de los individuos? ¿los intereses? y entonces, cómo se clasifica y divide el cuerpo electoral ¿son los partidos los que organizan al electorado? ¿las organizaciones profesionales? ¿la familia? Además, cuáles son las fórmulas que posibilitan que el parlamento sea un mapa a escala reducida de la sociedad a la que representa.

Hasta su establecimiento, en 1962, la representación proporcional fue invocada como el método más justo para plasmar la diversidad, tanto por quienes propiciaban una república de partidos como por quienes sostenían que entre los individuos y el Estado debían intercalarse cuerpos intermedios –las organizaciones profesionales o la familia– que aseguraran la articulación entre la política y la sociedad. Su aparición en el debate o en el parlamento, bajo la forma de ini-

<sup>25</sup> *La Nación*, 17/03/1965.

ciativas para sancionarla, se dio en momentos en que se intentaban controlar las consecuencias del entronizamiento del «número» o bien aumentando las fuerzas de la oposición o bien para lograr una representación más orgánica de lo social. En los años '20 y '30 ambas cuestiones se combinaron, por un lado, había que frenar al radicalismo y, por otro, dar respuesta a la crisis del liberalismo y superar el individualismo. El golpe, la incorporación de los intereses en la administración a través de la creación de organismos consultivos y el fraude, funcionaron como atenuantes. El gobierno peronista optó por la circunscripción uninominal para traducir la «comunidad entre pueblo y gobierno», la comunidad de ideales que hacía innecesaria la presencia de las minorías, para permitir, según argumentaron los legisladores de esa tendencia, el acceso al parlamento de «los más capaces» y de «los hombres representativos de los distintos intereses sociales». Inmediatamente después del golpe que lo desalojó del poder, la representación proporcional fue defendida para evitar la «tiranía» y el advenimiento de «líderes mesiánicos» y un poco más tarde, se argumentó que ya estaba inscripta en un sistema de partidos que no dejaba de fragmentarse. Y, finalmente, fue sancionada por decreto como alternativa a la proscripción que, sin embargo, no fue levantada. En ese momento, ya no se trataba de fortalecer a los partidos pequeños o incorporar a los intereses sino de dar cauce a la imposibilidad de resolver la «cuestión peronista».

## Bibliografía

- ABERG COBO, MARTÍN (1944): *Reforma electoral y sufragio familiar*, Buenos Aires, Ed. Guillermo Kraft Ltda.
- AMADEO, RÓMULO (1922): *El gobierno de las profesiones. La representación proporcional*, Buenos Aires, Sebastián de Amorrortu.
- AMADEO, RÓMULO (1936): *Hacia una nueva constitución nacional* (Proyecto de reformas), Buenos Aires, Imp. López.
- NOHLEN, DIETER (1994): *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, UNAM/FCE.
- PERSELLO, ANA V. y DE PRIVITELLIO, LUCIANO (2009): «La Reforma y las reformas: la cuestión electoral en el Congreso (1912-1930)», en: Lilia Bertoni y Luciano de Privitellio (comps.), *Conflictos en democracia. La vida política argentina entre dos siglos*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- SABATO, HILDA ET AL. (2011): *Historia de las elecciones en la Argentina, 1805-2011*, Buenos Aires, El Ateneo.
- SARTORI, GIOVANNI (1994): *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE.
- SARTORI, GIOVANNI (1992): *Elementos de teoría política*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- RODRÍGUEZ, CARLOS (1934): *Hacia una nueva Argentina radical*, Buenos Aires.
- ROSANVALLON, PIERRE (2004): *El pueblo inalcanzable. Historia de la representación democrática en Francia*, México, Instituto Mora.
- SMULOVITZ, CATALINA (1988): *Oposición y gobierno: los años de Frondizi*, Biblioteca Política Argentina 213 y 214, Buenos Aires, CEAL.

## Registro bibliográfico

PERSELLO, ANA VIRGINIA

«La búsqueda de la «buena» representación: los diferentes «usos» de la proporcionalidad», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXII, N° 43, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, segundo semestre, 2012, pp. 105-132.

## Descriptores - Describers

ley electoral / representación / representación proporcional  
electoral law / representation / proportional representation