

DEMOCRACIA ELECTORAL Y EL INFORME DEL P.N.U.D. 2004. EL CASO ARGENTINO

Ricardo Alberto Muñoz*

I.- INTRODUCCIÓN.-

A partir del ‘Informe La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos’ del año 2004, del Proyecto de Desarrollo Democrático en América Latina (PRODDAL) dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D), efectuaré algunas reflexiones sobre democracia electoral en Argentina.

El *Informe* considera a la democracia como resultado histórico de las sociedades y de una intensa experiencia que se construye diariamente en las realizaciones y frustraciones, que contiene principios, reglas e instituciones organizadoras de las relaciones sociales, los procedimientos para elegir gobiernos y controlar su ejercicio; al mismo tiempo, es el modo como la sociedad concibe e intenta hacer funcionar al Estado. Este conjunto de condiciones para elegir y ser electo, es la denominada *democracia electoral*, y la manera de organizar a la sociedad con el propósito de asegurar y expandir los derechos y construir ciudadanía, se define como *democracia de ciudadanía*.

El presente trabajo abarcara solamente el primer aspecto comprensivo del modo en que se realizan en la Argentina las elecciones libres, competitivas e institucionalizadas como así también las reglas y procedimientos normativizados para la elección de las autoridades, como componentes esenciales de la antes denominada *democracia electoral*. Lo que sigue, no implica analizar todo lo que el *Informe* vuelca sobre democracia electoral ni tampoco se limita solamente a lo que en el se vierte, asumiendo que un Estado democrático no se agota en lo electoral sino en la plena vigencia de los Derechos Humanos y en capacidades de Desarrollo Humano.

* Académico Correspondiente en Río Cuarto de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Profesor Titular Efectivo UNRC. El presente trabajo forma parte del Proyecto de Investigación sobre ‘La Reforma Política en Argentina, a comienzos del siglo XXI’ . SCyT-UNRC. Una primera versión se presentó a las “ 1ras. Jornadas Nacionales de Ciencia Política” organizadas por el Centro de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (CEPRI) de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Río Cuarto, 4 y 5 de noviembre de 2004.

II.- ALGUNOS ASPECTOS CONCEPTUALES DEL INFORME.

El *Informe* conceptualiza al régimen democrático como aquel que contiene un conjunto de instituciones y procedimientos que definen las reglas y los canales de acceso a las principales posiciones estatales, el ejercicio del poder estatal y el proceso de toma de decisiones públicas. En alguna medida toma el aspecto procedimental de la bidimensionalidad del régimen político, tal la conceptualización de Munck (1996), al cual éste le agrega el aspecto conductual, consistente en la aceptación de estas reglas por todos los actores políticos importantes y la ausencia de actores políticos relevantes que las rechacen.

En lo que hace a las condiciones que deberían cumplirse para que el acceso a las estructuras de gobierno pueda ser considerado democrático el *Informe* toma los aportes de Robert Dahl y Guillermo O'Donnell, e incluye a los siguientes: autoridades públicas electas, elecciones libres y limpias, sufragio universal, derecho a competir por los cargos públicos, libertad de expresión, acceso a información alternativa, libertad de asociación, respeto por la extensión de los mandatos de acuerdo a los plazos establecidos, territorio que defina claramente el *demos* votante y expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en el futuro.

Precisando tales condiciones, se entiende por *elecciones limpias* a las que son competitivas, libres, igualitarias y decisivas; *inclusivas* al expandir el derecho a sufragar a todos los adultos que satisfagan el requisito de la ciudadanía; *institucionalizadas*, por la convicción ciudadana que estas elecciones continuaran en los periodos institucionalizados en el futuro. Todo ello en el marco del Estado de Derecho y especialmente en el cual se respetan las libertades políticas esenciales, que para Dahl son expresión, asociación y acceso a información de carácter pluralista.

Por otra parte, la democracia reconoce en cada individuo portador de derechos y responsable del ejercicio de estos y de sus obligaciones, es decir como un ser “*autónomo, razonable y responsable*” con un *status* que lo reconoce como titular de derechos, con sentido de pertenencia a un espacio social común y a un Estado nacional, igualitario en el reconocimiento de derechos y deberes y con un carácter dinámico y abierto en tanto producto de las luchas históricas por enriquecer o menguar su contenido. Los derechos de ciudadanía referidos a distintas – pero inseparables – áreas, tales las civiles, sociales y

políticas como la conceptualiza Marshall. Todos estos derechos favorecen el desarrollo de la ciudadanía, porque tal como lo afirma el *Informe* “ estos derechos – los civiles y su conexión con los derechos humanos, los derechos sociales y su conexión con el desarrollo humano y los derechos políticos y su conexión con la democracia – facilitan y promueven el ejercicio de la ciudadanía”, en el sentido que cada uno de ellos promueve y empuja hacia el logro de los otros o por lo menos crean oportunidades favorables para su conquista.. Resulta importante destacar la cita que el *Informe* realiza de Amartya Sen cuando argumenta que la participación democrática y social tiene valor intrínseco para la vida humana y valor instrumental al posibilitar a la gente ser escuchada, y que los derechos políticos no son solamente fundamentales para provocar respuestas a las necesidades económicas sino que son centrales para la conceptualización de las necesidades económicas en si mismas.

III.- DERECHOS ELECTORALES EN EL SISTEMA ARGENTINO.

Antes de entrar al análisis de las bases empíricas del *Informe* y en especial sobre los indicadores de desarrollo de la democracia, describiré el sistema normativo adoptado en la Argentina y que hace a la caracterización de los derechos políticos, especialmente elegir y ser elegido, como componentes de la *democracia electoral*. A los fines de este trabajo, no obstante la interrelación e incluso interdependencia entre los denominados derechos civiles, sociales y políticos, provisoriamente entiendo por estos a aquellos por los cuales los ciudadanos – o los extranjeros en los casos excepcionalmente establecidos – en forma individual o colectiva, intervienen directa o indirectamente en el proceso de elección de las autoridades políticas estatales o incluso participando en la formación de la voluntad estatal. De este modo se hace referencia a los derechos políticos por su *naturaleza*, ya que si se tuviera en cuenta la *finalidad* a la cual responde el ejercicio de un derecho, encontraríamos que ciertos derechos calificados como civiles terminan politizándose por su destino, en cuanto se relaciona con la conquista, conservación y control del poder político. En un sentido estricto, entonces, tomo la expresión derechos políticos como únicamente a aquellos que se titularizan en el ciudadano o excepcionalmente extranjeros a los que se les reconoce, y que no tienen otra finalidad que la política (Bidart Campos, 1986,34).

El paulatino incremento de las bases de participación política y la expansión de los derechos políticos de elegir, ser elegido e intervenir directamente en el proceso de

formación de la voluntad estatal, ha sido una constante en el desarrollo histórico nacional. Las leyes electorales y de partidos políticos han definido la caracterización del sufragio en cuanto universal, igual, obligatorio y secreto; la periodicidad impuesta por las normas constitucionales al mismo tiempo que la estructuración del reconocimiento de derechos, garantías y libertades esenciales. Aunque si bien la vigencia de estos principios históricamente se ha visto alterada por rupturas del orden constitucional que provocaron el derrocamiento de autoridades elegidas, fraude, proscripciones.

El restablecimiento del orden democrático a partir de 1983, implicó que los derechos políticos tuvieran vigencia en la realidad y que con la Reforma Constitucional de 1994, fueron acogidos a nivel constitucional y ya no meramente legal. Esta jerarquización se produjo por una doble vía o fuentes: interna e internacional.

III.- 1.- Derecho Interno.-

En el primer aspecto, el texto constitucional recepta en su Primera Parte al Capítulo II sobre Nuevos Derechos y Garantías. El art. 36 sobre la defensa del orden democrático constitucional, el Art. 37 sobre la garantía de los derechos políticos con arreglo al principio de soberanía popular, caracterizando al sufragio como universal, igual, secreto y obligatorio, con igualdad real de oportunidades para hombres y mujeres y recepción constitucional de los partidos políticos en el art. 38; en los arts. 39 y 40 se receptan los mecanismos de iniciativa y consulta popular reglamentados luego por las leyes 24747 y 25432. Es claro que - salvo estas instituciones de democracia semidirecta - los caracteres ya habían sido establecidos previamente mediante normas infra constitucionales. La *universalidad* aunque limitada a los varones desde las primeras leyes electorales y luego de la sanción de la ley 13010 durante el Gobierno del Presidente Perón se extendió a las mujeres vedando las discriminaciones arbitrarias. En este sentido expansivo de los derechos políticos, cabe mencionar a la ley 24007 y a su decreto reglamentario 1138/93 que consagra la facultad a los ciudadanos argentinos residentes en el exterior a que puedan sufragar en las embajadas y consulados habilitados al efecto, previa inscripción en el Registro de Electores Residentes en el Exterior, siendo voluntaria la calidad de elector.

Secreto en cuanto el elector no se vea limitado en su libertad política al depositar el voto, resultando imprescindible garantizar su privacidad a fin que su preferencia no sea conocida; *obligatorio* en cuanto nuestro sistema lo convierte en una función política con la

finalidad de evitar abstenciones electorales, incentivar el interés del electorado y al mismo tiempo elevar el grado de representatividad y legitimidad tanto de los que resulten ocupantes de los cargos como del sistema político en su conjunto.

Igual en aplicación del principio: un elector un voto, de tal modo de evitar diferencias cuantitativas, aunque cabe aclarar que este principio debería llevar a otro consistente en que el voto de cada persona tenga el mismo valor, lo que en determinadas circunstancias ello no ocurre en razón de distorsiones electorales que provocan que no sea similar la cantidad de sufragios necesarios para alcanzar un escaño en una circunscripción electoral que en otra; así en virtud de la ley 22.847 que fija el número de diputados nacionales que cada provincia debe elegir para el Congreso Nacional, genera una sobre representación de los distritos menos poblados, que provocara que, por ej, para lograr una banca en Tierra del Fuego se requieran aproximadamente 4000 sufragios mientras que lograr la misma en Provincia de Buenos Aires se requieran alrededor de 165.000 votos (Jacquisch y Ferreira Rubio, 1997; Calvo y Abal Medina, 2001). Asimismo, no obstante no estar expresamente establecido como carácter, es posible también considerarlo como *directo* para la elección de los cargos de presidente y vicepresidente y legisladores nacionales, al abandonar la Reforma el sistema indirecto de colegios electorales para la elección presidencial y mediante las legislaturas provinciales para los senadores nacionales. La *periodicidad* se cumple toda vez que establecida en la Constitución como componente esencial del sistema republicano cada cargo tiene un tiempo determinado de vigencia de su mandato.

Por otra parte, el segundo párrafo del art. 37 consagra la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios, mediante acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y del régimen electoral, las que no podrán ser inferiores a las vigentes al momento de sancionarse la Constitución reformada, tal lo dispuesto por la 2da. Disposición Transitoria y que a nivel nacional se exteriorizara en la ley 24012 y decreto 379/93 sobre “cupos femeninos”.

Asimismo, el art. 38 CN asigna a los partidos políticos la competencia para la nominación de candidatos a ocupar cargos electivos nacionales, aunque al no establecer dicha norma que la misma sea exclusiva, deja abierta la puerta para que la legislación de partidos políticos o electoral confiera dicha atribución a asociaciones u organizaciones no partidarias e incluso admitiera las candidaturas independientes, salvo en lo que hace a los

senadores nacionales los cuales, por mandato del art. 54 CN , exclusivamente deben ser postulados por partidos (Muñoz, 1995,65;Muñoz,2002,64). Actualmente la competencia con el carácter de exclusiva otorgada a los partidos políticos surge de la ley nacional 23298, habiendo la Corte Suprema reconocida su constitucionalidad – antes de la Reforma de 1994 – en la causa “*Ríos, Antonio*” del 22 de abril de 1987 (El Derecho 123-231, con nota de German Bidart Campos)

III.- 2.- Derecho Internacional.-

Asimismo, al haber el art. 75 inc. 22 otorgado jerarquía constitucional a once instrumentos internacionales protectores de Derechos Humanos, entre los que se encuentran la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) surge que también mediante fuente internacional, los derechos políticos alcanzan el mayor nivel de tutela, aunque ya se encontraban incorporados a nuestro derecho interno, pero a nivel infra constitucional, toda vez que la Argentina mediante las leyes 23054 y 23313 los aprobara y ratificara en los años 1984 y 1986 respectivamente.

La CADH establece en su art. 23 los derechos políticos mientras que el PIDCP hace lo propio en el art. 25. En ambos, salvo pequeñas diferencias gramaticales se reconoce a los ciudadanos los derechos de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal, igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y de tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones publicas de su país. Mientras que el PIDCP en general establece que tales derechos no deben ser restringidos indebidamente, la CADH en cambio avanza sobre las condiciones que debería reunir la ley reglamentaria, las que deberían limitarse exclusivamente a razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por juez competente en proceso penal. Asimismo, los derechos políticos no admiten suspensión por razones de emergencia tal lo dispuesto en el art. 27 de la CADH.

III.- 3.- Bloque de constitucionalidad federal.-

Las normas antes mencionadas, tanto las de fuente internacional como interna, integran el denominado “bloque de constitucionalidad federal”, de tal modo que las primeras han venido a reforzar y completar los derechos y garantías establecidos en las

segundas, por lo que ambas deben interpretarse armónicamente y que por tener la misma cimera jerarquía no pueden desplazarse ni destruirse recíprocamente. Por otra parte, la ratificación de instrumentos internacionales por el Estado Argentino impone a éste el deber de tomar las medidas necesarias para remover los obstáculos que impidan el pleno ejercicio de los derechos humanos implicando su incumplimiento violación a obligaciones y generadoras de responsabilidad internacional .

De esta manera, ninguna norma, sea de fuente interna o internacional, integradora del “bloque de constitucionalidad federal” en materia de derechos políticos se contradice por lo que no puede existir desalojo de unas por otras, especialmente aplicando los principios del Derecho de los Derechos Humanos, entre los cuales se destaca el *pro hominis* . Aunque párrafo aparte merece la subsistencia formal de la exigencia económica para acceder a la Presidencia de la Nación, senadurías nacionales y ser miembro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que *infra* se expone.

Pero, si bien existe armonización y no contradicción entre las normas del ‘bloque’, sin embargo surge incompatibilidad con normas de inferior jerarquía consagradas en la legislación electoral. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa ‘Mignone’ del 9 de abril de 2002, declara la inconstitucionalidad del inc.d) del art. 3 del Código Electoral Nacional (CEN) por excluir del derecho electoral activo a los detenidos sin condena mientras se encuentren privados de libertad, por entenderlo contradictorio con el art. 23 de la CADH que autoriza solamente la exclusión respecto del condenado por juez competente.

El consid. 18 del voto de los ministros Fayt y Petracchi sostiene que si bien la detención preventiva es una necesidad del ejercicio del deber primario estatal impuesta por la defensa social la misma debe guardar el debido respeto a la libertad individual y no desvirtuar la naturaleza cautelar de esta detención ni convertirla en pena anticipada, por lo que si a los detenidos sin condena se los limita en cuanto a su libertad ambulatoria y se restringen otros en virtud de tal detención, deben permanecer inalterados los restantes por lo que la exclusión del sufragio a los ciudadanos encarcelados no condenados constituye una restricción inadmisibles de un derecho fundamental, toda vez que el sufragio universal hace a la sustancia del Estado constitucional contemporáneo. Agregan en el consid. 15 de su voto estos ministros, que el adverbio ‘ exclusivamente’ utilizado por el citado art. 23 denota el elenco de casos en los cuales se permite la reglamentación por ley interna del

ejercicio de los derechos políticos, que constituye un numero cerrado y por ende de interpretación restrictiva por lo que toda ampliación realizada por ley deviene contraria al instrumento internacional; el consid.8 del voto de los ministros Nazareno, Moline O'Connors y López y los consid. 4 y 5 del voto del ministro Boggiano remiten a la causa '*Alianza Frente para la Unidad*'.

Gregorio Badeni (2003) comentando el caso '*Mignone*' considera que la limitación del art.23 de la CADH es absoluta y no admite excepciones, especialmente si se tiene en cuenta que los derechos políticos no pueden ser suspendidos ni siquiera bajo la vigencia del estado de sitio, atento lo establecido en el art. 27 inc. 2 de este instrumento internacional.

En lo que hace al derecho a ser elegido, la Corte se había expedido en la causa '*Alianza Frente para la Unidad*' del 27 de septiembre de 2001, sentando las premisas siguientes: los procesados privados de libertad conservan el derecho a ser elegidos para el desempeño de cargos públicos ya que mantienen el estado de inocencia, por lo que resultan inconstitucionales las normas que los inhabilitan para ser electores y candidatos, ya que el derecho a ser elegido salvo condena firme en proceso penal cuenta con jerarquía constitucional , no pudiendo equipararse la situación del condenado por sentencia firme en proceso penal, quien no puede ejercer sus derechos políticos, a la del procesado pues este goza de la presunción de inocencia.

No obstante, cabe destacar que esta decisión del Alto Tribunal ha merecido criticas, toda vez que a juicio de Morello y Loñ (2001) el juzgador debió distinguir entre el derecho a elegir y el de ser elegido, a los fines que el primero no sufra ningún menoscabo mientras que en el segundo cabe imponer mayor aptitud ética consagrando la inadmisibilidad de las postulaciones de las personas sometidas a proceso. Para Bidart Campos (2001) el adverbio 'exclusivamente' no inhibe la posibilidad de superar la rigidez literal y dar acogida, razonable, a alguna otra causal limitativa del derecho electoral pasivo prevista en el derecho interno, tal como las que limitan las reelecciones presidenciales en armonía con la cultura política democrática constitucional. En esta línea de pensamiento, el desaparecido constitucionalista argentino, entiende necesario tener en cuenta el art. 16 CN que siempre ha exigido la idoneidad como condición de admisibilidad en los empleos la que provisoriamente no se cumple cuando quien pretende ser candidato esta sometido a proceso privado de libertad. Asimismo, corresponde destacar que un fallo posterior de la

Cámara Nacional Electoral del año 2003 en la causa '*Partido Nuevo distrito Corrientes*' consideró que un ciudadano sobre el que pesaban dos sentencias condenatorias aunque no firmes, por comisión de delitos contra la administración pública no reúne la condición suficiente para ser candidato al cargo público de senador nacional, especialmente cuando se espera de los elegidos cualidades distintas y más estrictas que las que se requieren para el ejercicio del sufragio activo y en apoyo de la entidad ética configurativa de la idoneidad emerge el art. 36 CN en cuanto considera atentatorio al sistema democrático el accionar de los que incurren en graves delitos contra el Estado que conlleve al enriquecimiento ilícito.

III.- 4.- Incompatibilidad constitucional sobreviniente.-

No obstante la necesidad de realizar una interpretación que concilie las normas constitucionales y que ninguna de ellas desplace a otras, lo cierto es que el texto constitucional contiene una cláusula incompatible con las normas regulatorias de los derechos políticos acorde con las pautas del régimen democrático. Se trata de la exigencia prevista en los arts. 55,89 y 111 CN para ser senador nacional, presidente y vice de la República y Juez de la Corte Suprema de contar con una "renta anual de dos mil pesos fuertes o de entrada equivalente". Si bien existen divergencias interpretativas sobre la cuantificación actual de dicho importe, lo cierto es que se trata claramente de un componente oligárquico al establecer un requisito de naturaleza económica para acceder a dichos cargos, aunque también corresponde reconocer que el mismo no fue exigido.

Esto ha llevado a quienes, como Sagües (2003) sostengan que se trata de una 'cláusula plutocrática' derogada por *desuetudo* y que, además, jurídicamente sea inválida en virtud del art. 23 de la CADH que debe prevalecer sobre la Segunda Parte de la Constitución atento lo dispuesto en el art. 75 inc.22, por aplicación del principio *pro homini* que exige priorizar al mejor derecho para la persona por lo que se debería habilitar al excluido por razones económicas e incluso por aplicación del art. 37 CN que garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos con arreglo al principio de soberanía popular y a la igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres para el acceso a cargos electivos. Asimismo resulta incompatible con las pautas del Estado Social y Democrático de Derecho.

Si bien históricamente no se ha exigido la demostración del cumplimiento de tal requisito económico, lo cierto es que tampoco se habilitó al constituyente de 1994 para

derogar cláusulas inadmisibles a fines del siglo XX, por lo que resulta conveniente que en una próxima reforma se excluyan de su texto disposiciones reñidas con los derechos humanos.

IV.- LOS INDICADORES DE DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL SEGÚN EL INFORME.-

Retornando al *Informe*, éste utiliza un conjunto de indicadores que sirven para describir la situación actual de la democracia en América Latina, aunque es necesario aclararlo que no ofrecen un sistema de calificación de los gobiernos latinoamericanos, tampoco construyen un ranking de países, sino que son mediciones parciales de una realidad compleja y se refieren al momento en que fue realizada la medición mientras que los índices que se presentan implican una primera aproximación cuali-cuantitativa a fenómenos sociales y políticos complejos.

El análisis del régimen electoral se realiza a partir del Índice de Democracia Electoral (IDE) que responde a las siguientes preguntas:

1.- *Derecho al voto*: ¿ tienen todos los adultos en un país el derecho al voto?

Se trata de un componente clave del régimen democrático ya que sin éste los otros logros se vacían de contenido, y el *Informe* determina que en todos los países de América Latina se reconoce el derecho universal al voto, aunque pueden subsistir restricciones que afectan el pleno derecho a militares, policías, extranjeros y ciudadanos que viven en el exterior. En este aspecto no existe referencia específica a la Argentina, pero cabe rescatar – como se expusiera en el punto III - la existencia de una importante normativa que garantiza, incluso a nivel constitucional, la universalidad del sufragio y con padrones electorales confeccionados por la Justicia Federal con competencia electoral que evita la eventualidad de manipulaciones, aunque con imperfecciones menores.

2.- *Elecciones limpias*: ¿se desenvuelve el proceso electoral sin irregularidades que constriñan la expresión autónoma de las preferencias de los votantes por candidatos y alteren el conteo fidedigno de los votos emitidos?

El *Informe* considera ‘limpias’ cuando el proceso electoral se desarrolla sin irregularidades que limiten a los votantes expresar autónoma y fielmente sus preferencias. Califica en una escala de 0 a 2, asignando 0 cuando existen graves irregularidades en el proceso electoral que tienen un efecto determinante sobre el resultado de las elecciones, 1

cuando existen irregularidades significativas en el proceso electoral y 2 la falta de irregularidades significativas en el proceso que pueden incluir irregularidades ‘técnicas’ que carecen de peso relevante. En el periodo 1990-2002, con elecciones en los años 1991,1993,1995,1997, 1999 y 2001 Argentina calificó en todas con 2.

3.- *Elecciones libres*: ¿es ofrecido al electorado un rango de alternativas que no son constreñidas por restricciones legales o de hecho?

Si bien el *Informe* menciona la subsistencia de algunos problemas, en la región se observa un mejoramiento notable toda vez que ya no existen proscripciones legales que afectaron a partidos mayoritarios como el Justicialista en Argentina y el APRA peruano. Considera libres a las elecciones cuando el electorado tiene una variedad de opciones no limitada por restricciones legales ni por la fuerza. Califica con una escala de 0 a 4, asignando 0 a los sistemas de partido único, 1 proscripción a un partido importante, 2 proscripción a un partido menor, 3 restricciones de naturaleza legal o practica que afectan significativamente la capacidad de candidatos potenciales para presentarse a elecciones o formación de partidos políticos y 4 condiciones esencialmente irrestrictas para la postulación de candidatos y la formación de partidos. Argentina en el periodo 1990-2002 en las mismas elecciones obtuvo la mayor calificación, esto es 4.

4.- *Cargos públicos electos*: ¿son las elecciones el medio de acceso a los principales cargos públicos de un país, esto es, el Ejecutivo y Legislativo nacional y asumen sus cargos durante los plazos estipulados por la ley los que ganan elecciones?

El *Informe* señala que en este tema la situación actual de América Latina es muy positiva, aunque destaca dos excepciones. Una, la subsistencia en Chile de los senadores designados, por lo que para Munck conformaría este país un subtipo basado en la hibridación ya que adiciona un componente extraño al tipo de régimen básico democrático. La otra, la constituyen los intentos y concreciones de desplazar del poder a gobernantes electos mediante procedimientos que no siguen estrictamente las reglas constitucionales, entre las que se menciona la caída del presidente De La Rúa, entre otros. Aunque merita que estas situaciones no resultaron de clásicos golpes militares, tan frecuentes en la región pese a que entrañan una modalidad de interrumpir el ejercicio del poder.

Califica de 0 a 4; asignando 0 cuando no se ocupa ninguno de los cargos públicos principales por medio de elecciones o que quienes los ocuparon son removidos

por la fuerza y reemplazados por gobernantes inconstitucionales, 1 cuando solo algunos de los cargos principales son ocupados por ganadores de elecciones o cuando la mayoría de los ocupantes son removidos por la fuerza y reemplazados por gobernantes inconstitucionales; con 2 cuando el Presidente o el Parlamento no son electos o son removidos por la fuerza y reemplazados por gobernantes inconstitucionales; el Presidente o el Parlamento son elegidos pero el presidente es removido del cargo y reemplazado por procedimientos semiconstitucionales la calificación es de 3; y 4 cuando todos los cargos políticos principales se completan a través de elecciones y ninguno de los ocupantes de estos cargos es removido sino basado en fundamentos constitucionales estrictos. Argentina, califica con 4 en todas las elecciones comprendidas en el periodo 1999-2002 aunque con 4 - (por considerarla una situación intermedia) el año 2001 por la renuncia de De La Rúa. (Muñoz,2004,9)..

V.- CONCLUSIONES PROVISORIAS.-

Como conclusiones provisorias relativas a los aspectos de la denominada *democracia electoral* antes comentados, es posible extraer las siguientes:

1.- La Republica Argentina, ha dado un importante paso al elevar a nivel constitucional reconocimiento de derechos políticos, que sustancialmente estaban consagrados legislativamente. La doble fuente protectoria importa un reforzamiento reciproco que debiera dar lugar incluso a modificaciones a la legislación electoral, motivados por fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en lo que hace a incluir como titular del derecho electoral activo a sufragar a los detenidos privados de libertad sin condena dispuesta por juez penal. Los derechos políticos han dejado de ser una materia reservada exclusivamente a la jurisdicción interna, aunque la determinación de quienes son ciudadanos es de competencia estatal, tales derechos en si mismos están garantizados por la Constitución y los tratados internacionales jerarquizados, por lo que la habilitación de su ejercicio no es resorte exclusivo del Estado ya que no se podrán establecer condiciones de tipo económico, social o intelectual.

2.- Los resultados del IDE sobre Argentina en el periodo 1990-2002 han sido muy positivos. No podría ser de otra manera ya que se ha caracterizado nuestro país por la

progresiva expansión de la universalización del sufragio, donde luego de haberse consagrado la igualdad de derechos políticos para hombres y mujeres, se produce el reconocimiento de estos derechos primeramente a los habitantes de los entonces territorios nacionales y luego con la provincialización ya no quedan importantes segmentos de individuos imposibilitados de elegir autoridades nacionales; el reconocimiento del derecho a sufragar a los ciudadanos argentinos residentes en el exterior; el reconocimiento de derechos políticos a los extranjeros que reúnan determinados requisitos en elecciones municipales tal lo dispuesto por numerosas Constituciones provinciales, la jurisprudencia de la Corte Suprema en declarar la inconstitucionalidad de la exclusión del derecho electoral activo a los detenidos procesados sin condena aplicable incluso a la legislación electoral provincial y municipal. La *inclusividad* es una constante del sistema político electoral argentino.

3.- Las elecciones en Argentina son “limpias”, “libres” y “decisivas” en cuanto se desarrollan en forma ordenada y pacífica, con libre acceso a los lugares de votación, con padrones confeccionados por el Poder Judicial, votos contados imparcialmente y que constituyen el medio para el acceso a cargos públicos electivos finalizando estos de acuerdo a los procedimientos constitucionalmente establecidos. La renuncia del entonces Presidente De La Rúa fue tratada por el Congreso Nacional el que en Asamblea Legislativa designó a su sucesor en aplicación de la ley de acefalita vigente, aunque al convocar a elecciones para completar mandato por un procedimiento denominado ‘de lemas’ se apartó del sistema constitucionalmente establecido como así también de la legislación electoral aplicable (Muñoz, 2004, 16). Por otra parte, la Reforma de 1994 amplió los espacios de participación política al otorgarle autonomía a la Ciudad de Buenos Aires, la que pudo dictar el Estatuto organizativo y elegir a sus autoridades.

4.- Son también *competitivas* Corresponde efectuar una distinción al respecto, ya que se refiere a un doble aspecto. Por una parte, se refiere a la posición del ciudadano elector ante la circunstancia de la elección, y en este sentido para Guillermo O’Donnell (2003) implica que el votante tiene al menos seis opciones: votar A, votar B, no votar, votar en blanco, anular el voto o adoptar algún procedimiento al azar; al respecto manifiesto que de acuerdo al carácter de obligatorio que el sufragio tiene para la Argentina por disposición

constitucional la opción no votar no es válida salvo que existieran justificaciones para tal omisión o en los casos expresamente admitidos de sufragio no obligatorio. Por otra parte, se refiere a la oferta electoral y en este sentido el sistema regulatorio no pone barreras altas para la creación de partidos políticos ni establece controles ideológicos programáticos, con excepción a la prohibición de aquellos que utilizan la violencia como metodología de acción política y para acceder a los cargos públicos, lo que ha llevado que la Cámara Nacional Electoral informara que existen 696 partidos políticos habilitados para postular candidatos a cargos electivos nacionales, de los cuales 656 son partidos de distrito y 41 partidos nacionales (Corcuera, 2004), ello sin contar a los partidos provinciales y municipales; este elevado número obedece a la circunstancia que la ley 25611 dejara sin efecto la caducidad de los partidos que no alcanzaren en dos elecciones consecutivas al menos el 2% de sufragios sobre el padrón electoral y la crisis política de 2001 que incidiera en la creación de nuevos partidos. Aunque el formato emergente es de partido predominante.

5.- Las elecciones, están *institucionalizadas*, en la medida que los actores, tanto políticos como lo que no lo son, están convencidos acerca de la continuidad de la realización de elecciones con las características antes señaladas, al mismo tiempo que no se visualizan por el momento actores antisistemas

6.- Si bien las caracterizaciones parecen referirse al derecho a elegir, las mismas son aplicables al de ser elegido como posibilidad concreta de cada ciudadano de postularse – por medio de partidos políticos – como candidato a ocupar cargos públicos electivos, sin proscripciones arbitrarias, salvo las lógicas inhabilidades impuestas por leyes electorales y de partidos políticos.

7.- Por último, cabe hacer algunas reflexiones sobre los partidos políticos. Estos tienen libertad para el desarrollo de sus actividades y no existe afiliación obligatoria a los mismos, alcanzando estas actualmente a 8.993.996. (Corcuera, 2004). Esta cifra, que significa que el 35,3% de los electores habilitados se encuentran afiliados a algún partido político, está reflejando, no un elevado grado y nivel de politización y por lo tanto de participación en la vida interna partidaria, sino un dato que evidencia una irrealidad en

cuanto a su desactualización e inflación. Esta cifra incluye además de los afiliados conscientes de serlo, a aquellos que lo fueron y todavía subsisten a partidos virtualmente inexistentes en materia electoral, a aquellos que luego se afiliaron a otro partido pero que por errores informáticos no se produjo la caducidad de la afiliación anterior apareciendo con “dobles afiliaciones”, a aquellos que nunca se afiliaron pero que algún “puntero” necesitado de fichas los incluyera sea para lograr el número mínimo para obtener el reconocimiento como partido o para abultar alguna línea interna de otro. Lo cierto es que resulta imprescindible una depuración y sinceramiento de los padrones partidarios, para lo cual podría analizarse la eventual declaración de caducidad de todas las afiliaciones partidarias y establecer un lapso dentro del cual los partidos debieran presentar las nuevas afiliaciones, bajo sanción de caducidad, o proponer la revalida del afiliado cada cinco años, entre otros procedimientos.

8.- La manipulación de los calendarios electorales- aunque la sanción de la ley 25983 constituye un importante avance al establecer que las elecciones se realizarán el cuarto domingo de octubre inmediatamente anterior a la finalización de los mandatos¹ -, el no adecuado cumplimiento de las funciones propias de los partidos políticos, la inexistencia de una democracia interna, la suspensión del sistema de elecciones internas obligatorias para las elecciones nacionales del año 2003, la escasa transparencia en materia de financiamiento de partidos y campañas electorales, la “representación a sí mismos” que realizan los dirigentes partidarios, la independización del elegido en relación al elector y su dependencia a la jerarquía tanto partidaria como gubernamental, son todavía cuestiones a resolver. La siempre postergada, pero frecuentemente anunciada, Reforma Política.

VI.- BIBLIOGRAFÍA.

BADENI, Gregorio (1994) “Reforma Constitucional e Instituciones Políticas”. Edit. Ad Hoc. Buenos Aires.

BADENI, Gregorio (2002) “El reconocimiento de los derechos políticos en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia” (LL 2002-E-133)

¹ Antes de la sanción de la ley 25983 me referí a la cuestión en “Manipulación del calendario electoral o determinación normativa de la fecha de elecciones”, en XIII Jornadas de Investigación y Trabajo Científico y Técnico de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Río Cuarto. 1 y 2 de diciembre de 2004.

BIDART CAMPOS, Germán (1986) “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino” Edit. Ediar, tomo II, Ira. Edición.

BIDART CAMPOS, Germán “La nominación de las candidaturas a diputado por los partidos políticos” (ED 123-231).

BIDART CAMPOS, Germán (2001) “El derecho a ser elegido y la privación de libertad sin condena. Las interpretaciones literales rígidas” (LL 2001.-F-539)

CALVO, Ernesto y Juan Manuel ABAL MEDINA (h) (2001) “El federalismo electoral argentino. Sobre representación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina”.INAP. EUDEBA.

CORCUERA, Santiago H. (2004) “Evaluación de los Procesos Electorales recientes-2002/2003- y de la primera aplicación de la ley 25600” Revista Jurisprudencia Argentina.

INFORME “La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos “.Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.2004.

JACKISCH, Carlota (1997). “Sistemas electorales y sus consecuencias políticas” Konrad Adenauer Stiftung. CIEDLA.

LOÑ, Felix y Augusto MORELLO (2001) “La Corte Suprema y el candidato con prisión preventiva” (LL 2001-F-881).

MUNCK, Gerardo (1996) “La desagregación del régimen político. Problemas conceptuales en el estudio de la democratización” en Revista Agora Año 3, N 5. 1996.

MUÑOZ, Ricardo Alberto (1995) “Constitución y monopolio de partidos políticos” (Foro de Córdoba , 28-1995)

MUÑOZ, Ricardo Alberto (2002) “Partidos políticos y crisis de representación” en “Crisis política y acciones colectivas” (O.Prieto y R. Monteiro, compiladores) UNRC.-FCH-CEPRI.

MUÑOZ, Ricardo Alberto (2004) “ Acefalía y elección presidencial: Argentina 2001-2003”, pags. 9/31, en “ Los desafíos de las ciencias sociales frente a los nuevos escenarios” (Muñoz, Monteiro y Wehbe compiladores). UNRC-FCH-CEPRI

O’DONNELL, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell (2003) “ Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía” Homo Sapiens Ediciones..

SAGÜES, Néstor (2003) “Derecho e ideología. Una cláusula ilegítima de la Constitución”, pags. 551/564 en “ Estudios sobre la Constitución Nacional de 1853 en su Sesquicentenario” Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires.