

Tula, María Inés; De Luca, Miguel (mayo 2005). *Reforma política : El árbol y el bosque*. En: Encrucijadas, no. 32. Universidad de Buenos Aires. Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires: <<http://repositorioubi.sisbi.uba.ar>>

## Reforma política

### El árbol y el bosque

*Desde hace ya demasiados años en nuestro país existe un malestar creciente entre la ciudadanía y el sistema político. Los representados cuestionan a sus representantes y exigen más herramientas de control y una mayor transparencia y participación en la designación de los postulantes a los cargos públicos. Este debate ha sido tomado y simplificado por los medios, que por interés o desconocimiento han concentrado todas las críticas en una única característica de nuestro sistema electoral: "la lista sábana". ¿Es realmente la lista sábana el mayor inconveniente de nuestro sistema democrático? ¿Su modificación lograría suturar mágicamente la herida abierta entre la población y la política? ¿O quizá se trata de un simple disfraz detrás del cual se esconden falencias mucho mayores, que pretenden seguir intactas para siempre?*

#### Por María Inés Tula\* y Miguel De Luca\*\*

\* Politóloga (UBA). Profesora Adjunta en la Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) e investigadora del Conicet. [inestula@yahoo.com](mailto:inestula@yahoo.com)

\*\* Politólogo (UBA). Profesor Adjunto en la Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y director del proyecto UBACyT S045 "Instituciones de gobierno, partidos políticos y representación electoral en la Ciudad de Buenos Aires (1983-2003)". [migueldeluca@yahoo.com](mailto:migueldeluca@yahoo.com)

Desde su misma reinstauración a principios de los años ochenta, pero especialmente desde fines de los noventa, uno de los cuestionamientos más serios hacia el desempeño del régimen democrático en nuestro país se ha concentrado en las instituciones y los procesos electorales vigentes. Esta impugnación proveniente de cada vez más amplios sectores de la ciudadanía y aun de parte de las mismas dirigencias partidarias, simplificada y multiplicada a su turno por los medios masivos de comunicación, se ha manifestado a través de la exigencia de cambios en las normas que regulan la competencia política y la distribución del poder, de manera de garantizar una mayor responsabilidad de los elegidos frente a sus electores, una vigencia efectiva de mecanismos de control de los gobernantes por los votantes, y una auténtica participación popular en la designación de los aspirantes a los cargos públicos.

Depositario de una heterogénea gama de expectativas y conveniencias, por comodidad, desconocimiento o interés, el ímpetu reformista ha identificado como causa cuasi-exclusiva del malestar cívico a sólo una de las particularidades propias de nuestro sistema electoral, la comúnmente denominada "lista sábana" y, por lo tanto, ha circunscripto el debate y el impulso por cambiar los modos y las formas de la política vernácula a esta única cuestión.

Frente a este panorama, y visto que en los últimos años la "reforma política" se ha transformado en un asunto prioritario en la agenda pública, este artículo tiene dos objetivos. El primero es revisar algunos de los principales argumentos esgrimidos en esta

discusión, aportando cierta precisión a la idea de "lista sábana", a los efectos político-partidarios que se le adjudican y a las consecuencias de las posibles iniciativas para su reemplazo. El segundo es reorientar la controversia planteada, brindando una modesta lista de cuestiones problemáticas sobre la que debieran abocarse los actores genuinamente inquietos por los vacíos y los vicios corrientes en las reglas y las prácticas de la política argentina.

### **Aclarando los términos del debate**

En la democracia de nuestros días, el pueblo gobierna a través de sus representantes designados mediante una elección, en la que los votos individuales emitidos por cada ciudadano son traducidos, para la adjudicación de bancas legislativas o de puestos ejecutivos, mediante un conjunto de reglas y de procedimientos denominado sistema electoral.

Los sistemas electorales se diferencian, ante todo, por el principio que los orienta: mayoritario o proporcional. Estos dos principios aspiran a objetivos políticos diametralmente opuestos: el mayoritario busca alcanzar la formación y el funcionamiento eficaz de un gobierno, privilegiando entonces la gobernabilidad; mientras que el principio proporcional pretende reflejar de modo fiel la más amplia cantidad de expresiones políticas presentes en el electorado, promoviendo en consecuencia una representación política más equitativa.

Los sistemas electorales –como amalgama de reglas y de procedimientos– pueden diferenciarse a su vez por las características que asume cada una de esas normas y formalidades que los componen y, también, por las disímiles maneras en que éstas se combinan.

En efecto, en todo sistema electoral es posible reconocer al menos cuatro elementos constitutivos, el distrito o la circunscripción electoral, la fórmula electoral, la estructura de la boleta de votación y la barrera electoral, y cada uno de ellos puede adquirir diversas particularidades. Los distritos electorales se distinguen por su magnitud o tamaño en “pequeños”, “medianos” y “grandes” según la cantidad de cargos que eligen. La fórmula electoral, es decir el procedimiento de cálculo que convierte los votos en una determinada distribución de las bancas en disputa, puede ser mayoritaria (y, a su vez, de mayoría relativa o de mayoría absoluta) o proporcional (y, entre éstas, del divisor o del cociente). La estructura de la boleta de votación hace referencia a la existencia o no de diferentes posibilidades en manos del elector de expresar su preferencia entre diversos partidos políticos o postulantes, determinando, por tanto, la presencia de listas cerradas y bloqueadas, listas cerradas y desbloqueadas, o listas abiertas. Por último, la barrera electoral es un cantidad mínima de votos establecida para que un candidato o partido político pueda acceder al reparto de cargos, y generalmente los especialistas distinguen entre barreras “bajas” y “altas” según el nivel de dificultad que opongan para su superación.

De este modo, por ejemplo, en la Argentina la elección de diputados nacionales se lleva a cabo en distritos electorales de magnitud variable (desde circunscripciones “grandes” con treinta y cinco diputados en juego –como la provincia de Buenos Aires–, hasta “pequeñas”, como todas las provincias patagónicas que eligen tres o dos diputados), los votos emitidos en boletas partidarias cerradas y bloqueadas se distribuyen para la asignación de bancas mediante una fórmula proporcional del divisor (la D'Hondt), y el umbral electoral es relativamente bajo (tres por ciento de los votos sobre el padrón de

electores).

En su acepción más generalizada en la Argentina reciente, el término "lista sábana" se utiliza para designar a la boleta partidaria cerrada y bloqueada que se presenta en distritos electorales de tamaño grande. Al combinar ciertas variaciones posibles asumidas por dos elementos constitutivos de todo sistema electoral, esta noción de "lista sábana" se construye sobre la crítica que generalmente reciben cada una de ellas por separado. De esta forma, los argumentos contrarios a la "lista sábana" pueden reunirse alrededor de una amplia y esquemática serie de presupuestos que abarca aspectos tales como las expectativas y la conducta del votante, el comportamiento de los partidos políticos y de los legisladores considerados individual y colectivamente y, en términos generales, la relación representante-representado.

Sintéticamente, estos razonamientos sostienen que la "lista sábana" obliga a un voto "por partido" sin posibilidad de "premiar" o "castigar" a determinados postulantes de éste mediante el aumento o la disminución de sus posibilidades de ser (re)electo, dado que el votante se enfrenta a opciones limitadas por las decisiones partidarias previas –sea de la dirigencia o de los afiliados– que determinaron un inalterable orden de candidatos. A su vez, la centralidad que asumen los partidos en el proceso de nominación de los postulantes a cargos públicos incide notoriamente sobre la conducta de los legisladores, puesto que, para obtener su reelección, éstos dependen más de sus organizaciones políticas que del electorado. De esta manera, el principal –y frecuentemente exclusivo– criterio orientador de la conducta de los representantes es la directiva de la cúpula o el líder partidario. Los efectos del cuadro descrito se potencian a medida que aumenta el número de representantes en liza en el distrito, ya que decrecen las posibilidades de identificación individual del postulante y aumenta, en cambio, la influencia del voto por partido; en otras palabras, el candidato posee en estos casos una insignificante capacidad de reclamar (o exhibir) un apoyo a su persona y esa carencia limita su autonomía respecto de otros actores, como el partido político por el cual se presentan para competir. Desde el punto de vista del elector, crece el grado de desconocimiento de los representantes (tal vez con la única excepción del/de los primero/s de la lista) y disminuye, en consecuencia, la posibilidad de control sobre los mismos.

Tales argumentaciones merecen tres comentarios, uno amplio que apunta a los supuestos generales sobre los que estas afirmaciones se construyen (en especial en sus versiones más extremas) y otros dos más puntuales que reclaman mayor rigurosidad en la estimación del fenómeno "lista sábana" y en la consideración de los factores presentes en esta discusión.

En las democracias de masas contemporáneas se verifica que: 1) más allá del sistema electoral que se emplee, la competencia electoral tiene lugar entre organizaciones partidarias y no entre personas (salvo, en parte, el excepcional caso estadounidense), 2) el electorado no consiste en un conjunto de individuos activos, racionales, capaces de comparar objetivamente propuestas electorales diversas y de seguirlas una vez que son puestas en práctica, para así establecer cuándo los representantes electos toman decisiones según lo que prometieron en la campaña proselitista y cuándo faltan a su palabra. En breve, los regímenes abiertos y plurales de hoy pueden ser definidos como "democracias de competencia entre partidos" y la abrumadora mayoría de quienes votan lo hacen sobre la base de escasos niveles de información política. Por tanto, las críticas o las iniciativas de reforma fundadas en el desconocimiento de esta descripción presentan – en más o en menos– una inconsistencia insalvable.

En segundo término, debe indicarse que, en sentido estricto, sólo usan “listas sábana” para elegir diputados nacionales los porteños y los bonaerenses. Aunque se trata de una porción considerable de la ciudadanía argentina, es claro que el fenómeno no abarca a todo el país.

En tercer lugar, corresponde señalar que dos de los factores más importantes que determinan la dependencia de los representantes electos respecto de los partidos políticos por los que han sido postulados, el proceso de designación de los candidatos a cargos públicos (por ejemplo, por acuerdos de cúpula o por “internas”) y el modelo de financiamiento de los partidos y candidatos (por caso, centralizado o descentralizado), no tienen vinculación directa con el sistema electoral ni, por lo tanto, con la existencia o no de las “listas sábana”.

Por otra parte, la oposición a las “listas sábana” se limita, por lo común, a marcar sus supuestos efectos nocivos sobre el funcionamiento de las instituciones representativas vernáculas, sin profundizar demasiado en las propuestas promovidas para su reemplazo ni, mucho menos, en describir y explicar en forma comparada cómo éstas contribuirían a remover las presuntas consecuencias indeseables generadas por las “listas sábana” y, por ende, a mejorar el desempeño de la democracia en nuestro país.

Al respecto, cabe mencionar que la modificación de la “lista sábana” sólo puede practicarse por medio de dos estrategias (que pueden encararse en forma aislada o combinada): 1) reducir la magnitud de los distritos electorales, mediante, por ejemplo, la división de los más grandes en varias circunscripciones internas de tres, dos o una banca en liza, o 2) adoptar listas desbloqueadas o abiertas (a través de algún tipo de voto preferencial intrapartidario –como las preferencias, tachas o sustituciones– o del panachage).

Frente a estos arreglos, la “lista sábana” es superior en tanto –a diferencia de los mencionados– asegura el cumplimiento efectivo de la denominada “ley de cupos” y, por tanto, una mejor representación por género en los órganos legislativos.

Por su lado, si se adoptase un sistema electoral con circunscripciones electorales de menor tamaño, éste: a) resultaría ser menos equitativo en la distribución de las bancas según los votos obtenidos por cada partido, fabricando –en una versión extrema– mayorías artificiales (como ocurre, por lo común, en el caso inglés), b) ofrecería menos posibilidades a las organizaciones políticas más pequeñas y, por tanto, brindaría mejores oportunidades para el encumbramiento de partidos con pretensiones hegemónicas, c) desalentaría la participación de los votantes, a consecuencia del llamado “efecto del voto perdido” y, d) podría abrirse la puerta para la manipulación en el trazado de los distritos electorales, práctica comúnmente conocida como gerrymandering (sobre la cual la experiencia estadounidense ofrece unos cuantos casos).

Por último, la aprobación de algún tipo de voto preferencial intrapartidario o del panachage: a) haría mucho más tortuoso y prolongado el recuento de votos, amenazando la transparencia del comicio y, en términos generales, la misma legitimidad de la elección, y b) exaltaría –todavía más– la competencia intrapartidaria, lo cual podría llevar, a su vez –y como bien lo ilustran los casos del Brasil actual y de la Italia pre-Mani pulite–, a niveles aún más altos de faccionalismo, clientelismo y corrupción política.

## **Ampliando la agenda de la reforma**

Si, como se concluye de lo expuesto, el reemplazo de las “listas sábanas” podría conducir a una situación bastante más indeseable que la actual y, por lo tanto, no resulta conveniente encarar cambios en esta dirección, ¿hay algo que puede hacerse? Sí, mucho, y de modo consistente. La política argentina presenta distorsiones en unos cuantos aspectos y éstas pueden corregirse –a veces en todo, otras en parte– si se amplía la agenda reformista y se encarar medidas como las siguientes:

- a) sanción de una legislación en materia de financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, de carácter estricto y con sentido realista, que apunte a reducir los llamados “costos de la política” y, por ende, a atacar los focos de corrupción;
- b) adopción de una normativa actualizada que establezca límites precisos a la influencia de los medios masivos de comunicación sobre la política y dificulte la conformación de los denominados “grupos multimedia”;
- c) creación de juzgados electorales independientes a cargo de jueces especializados;
- d) actualización informática e instauración de mayores controles en los procedimientos para la confección de los padrones electorales y para la elaboración y provisión de los documentos de identidad, con el objetivo de evitar, entre otras anomalías, los “padrones inflados” y los “DNI mellizos” o “trillizos”;
- e) institución de un calendario electoral congruente, para reducir los costos de organización de los comicios, disminuir los gastos en actividades proselitistas, limitar la manipulación de los oficialismos provinciales y evitar la denominada “fatiga cívica”;
- f) promoción, en el ámbito provincial, de campañas pro-derogación de la “ley de lemas”;
- g) invitación a los medios masivos de comunicación a establecer umbrales mínimos de calidad para la difusión de sondeos de opinión pública (por ejemplo, mención de la fuente, el universo, el tipo de diseño muestral, el tamaño de la muestra y la modalidad de recolección de datos, entre otros aspectos), y
- h) unificación del padrón de los beneficiarios de planes sociales.

La aprobación y/o el fomento de iniciativas como éstas mejoraría notoriamente la calidad de la competencia de nuestros partidos políticos, así como también las condiciones bajo las cuales los argentinos votamos. Lo que no es poca cosa.