



## LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA UNA DEFENSA DE LA LISTA SÁBANA

de Carlos M. Regúnaga<sup>1</sup>

**Resumen:** El deseo de modificar el sistema electoral vigente manifestado por el actual gobierno argentino ha abierto el debate sobre la mejor forma de representación política. Se analizan ventajas y desventajas de distintos sistemas. El autor manifiesta su preferencia por los sistemas electorales de listas plurales de candidatos.

**Abstract:** The wish of the incumbent Argentine government to modify the electoral system in effect has opened a debate over the best method of political representation. Advantages and disadvantages of different systems are analyzed. The author expresses his preference for the electoral systems based on lists that include a plurality of candidates.

### La reforma política como objetivo del actual gobierno argentino

El proyecto de ley denominado *Bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos*, propuesto al Congreso por el Poder Ejecutivo en enero pasado, contenía, entre otras reformas de naturaleza política, la sustitución del sistema electoral de representación proporcional vigente por el sistema de circunscripciones uninominales. Este capítulo fue excluido de la ley sancionada en junio.

Por su parte, la versión original del llamado “Pacto de Mayo” decía como punto 9 “Una reforma política estructural, que modifique el sistema actual y vuelva a alinear los intereses de los representantes y los representados.” Ante la necesidad política de incluir alguna referencia a la educación y el deseo estético de mantener el número total de puntos en diez, el texto firmado en Tucumán tampoco incluyó ese objetivo. Ambos intentos muestran, sin embargo, que la representación política constituye una preocupación del actual gobierno argentino, haciendo de esta cuestión un tema vigente.

### Los elementos que componen una visión moderna de la representación política

Una visión moderna de la eterna búsqueda –propia de los sistemas políticos representativos– del mejor sistema destinado a traducir en la composición de los distintos órganos de gobierno la voluntad del electorado expresada mediante la emisión del sufragio comprende una multiplicidad de cuestiones.

Si bien lo más importante sigue siendo el sistema electoral, no es posible prescindir de los métodos empleados para elegir candidatos y para emitir el sufragio. También debe prestarse atención a la organización y a la democracia interna de los partidos políticos, a la financiación de las campañas electorales, a la composición e independencia de los órganos y a los procedimientos de control de los comicios y a la edad mínima a partir de la cual se habilita al ciudadano a votar. En la Argentina, se agregan las reglas que buscan una participación igualitaria de los dos sexos.

La reforma política a la que aspira el gobierno incluye casi todos estos subtemas, pero parece inclinarse ahora por tratarlos por separado. Me limitaré a considerar en esta nota el sistema electoral y hacer una breve aclaración respecto del sistema actual de emisión del sufragio.



## **El principio democrático y el principio federal**

Si bien el principio general en los países democráticos determina que cada ciudadano tenga un voto de igual valor que el de todos los demás, en los estados federales esa regla se modera ante la necesidad de compensar a las provincias o los estados menos poblados.

La aprobación de la constitución de los Estados Unidos en 1887 fue el resultado del acuerdo conocido como “The Great Compromise” (la “Gran Transacción”). Su objetivo fue satisfacer simultáneamente las posiciones enfrentadas de los estados más poblados con los menos poblados. Según ese acuerdo, los estados iban a tener igual representación en el Senado –lo que satisfacía a los segundos– mientras tendrían un número de representantes en la cámara baja proporcional a su población, que era lo que pretendían los primeros. Pero solo iba a haber un presidente. La solución fue la elección indirecta y la fijación del número de electores asignado a cada estado de una manera que no sería igualitaria pero tampoco directamente proporcional. El número se fijó en la suma de senadores y representantes que cada estado iba a tener en el Congreso.

La Argentina adoptó el mismo sistema en 1853, con una pequeña modificación que no alteraba las proporciones: el número de electores se estableció en el doble de la suma de diputados y senadores. También se aplicó este método para la elección de senadores en la Capital Federal y para gobernador, en la provincia de Corrientes.

La elección directa es más transparente, evita que una fórmula que reciba menos votos a nivel popular sea consagrada en el Colegio –como ha ocurrido más de una vez en los Estados Unidos– pero ha dado a los distritos más populosos –especialmente a la provincia de Buenos Aires– un peso mucho mayor que el que tenían anteriormente. Este caso es un ejemplo de que cada sistema tiene ventajas y desventajas.

## **Sistemas electorales y sistemas de emisión del sufragio - “Lista sábana” y “boleta sábana”**

Es habitual la confusión entre las llamadas “lista sábana” y “boleta sábana”. La primera es consecuencia de un sistema electoral que toma como distritos electorales para elegir integrantes de la Cámara de Diputados a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires. Los ciudadanos votan, entonces, por una pluralidad de candidatos que varía según la representación asignada a cada una de esas unidades autónomas. La única alternativa en la que no hay una lista plural es el sistema de circunscripciones uninominales, en el que los ciudadanos votan por un solo legislador que los represente.

La “boleta sábana” es el método de emisión del sufragio mediante la boleta de papel dividida en cuerpos –pero no separados ni troquelados– en los que aparecen los candidatos a los distintos cargos que se eligen simultáneamente.

La utilización de este procedimiento requiere la impresión de boletas por cada partido o coalición y lleva a un desperdicio de dinero y de papel; y a la distribución de fondos para ese destino con muy poca transparencia; así como al robo de boletas y otras maniobras con las mismas.

Este método arcaico de emisión del sufragio está en vías de ser reemplazado por la boleta única de papel, aunque subsisten algunas discrepancias con respecto a ciertos aspectos de la misma.



## La real dimensión del problema

La mitad de las provincias argentinas están representadas por solo cinco o seis diputados. Como la Cámara se renueva por mitades, en cada elección se eligen dos o tres. Y en ocho provincias más, el número total va de siete a diez. En consecuencia, ante cada elección la lista incluye de tres a cinco candidatos. No parece razonable hablar en esos casos de “lista sábana”. Los ciudadanos pueden conocer al pequeño número de candidatos de cada lista.

En definitiva, la cuestión se reduce a los cuatro distritos más poblados: la Ciudad de Buenos Aires (25 en total; 12 o 13 bancas en juego en cada elección); y las provincias de Buenos Aires (70 en total; 35 en cada elección); Córdoba y Santa Fe (19 en total cada una; 9 o 10 escaños a ocupar en cada elección).

Mi primera conclusión es que el debate se oscurece por la propensión de los habitantes del AMBA a proyectar sus preocupaciones al resto del país, sin tener en cuenta que esa problemática no tiene nada que ver con la realidad de la mayor parte de nuestro territorio.

## El sistema de circunscripciones uninominales

El sistema de circunscripciones uninominales se aplica en el Reino Unido y en los Estados Unidos. El territorio se divide en tantos distritos como miembros de la Cámara de los Comunes y de Representantes, respectivamente. De esa manera, los ciudadanos eligen un solo legislador que representa a ese distrito. No hay “lista sábana”. Los ciudadanos saben quién es “su” representante y pueden tener una relación directa con él. Esta es la característica que generalmente es esgrimida por sus partidarios.

Presenta, sin embargo, serios inconvenientes. La representación parlamentaria total muchas veces no refleja adecuadamente la distribución de votos. Un partido puede ganar muchos distritos por pequeñas diferencias y obtener más representantes que otro que, con igual o mayor número de votos, los tenga concentrados en pocos distritos.

Esta distorsión se produce en algunos casos por el simple paso del tiempo. Las migraciones internas exigen la modificación periódica de los límites de los distritos para mantener un número parejo de ciudadanos en cada uno de ellos. En Gran Bretaña, las migraciones internas produjeron el efecto conocido como “*rotten boroughs*” (“burgos podridos”), es decir, distritos despoblados, que mantenían durante muchos años la misma representación pese a la merma de población. En la planilla Excel anexa puede verse la distorsión producida en la Argentina desde 1983 pese a que los distritos en nuestro país son mucho más grandes porque coinciden con los límites de las provincias y la ciudad de Buenos Aires.

En Estados Unidos se revisan los límites después de cada censo, que tiene lugar cada diez años. Siendo un estado federal, la primera redistribución se refiere al número total de representantes de cada estado en la cámara baja. Luego, cada estado debe ser dividido en un número de distritos igual al de representantes que le haya sido asignado.

Es entonces cuando la distorsión pasa frecuentemente a ser deliberada, realizada a su favor por el partido que domina la legislatura estatal. Se conoce este fraude como “*gerrymandering*”. Ese término es el gerundio de “*gerrymander*”, la combinación del apellido del gobernador de Massachusetts, Elbridge Gerry, con la palabra “*salamander*” –“salamandra” en inglés– por la forma caprichosa que algunos distritos tenían en el mapa aprobado por una ley promulgada por Gerry en 1812. Conviene remarcar que en



más de doscientos años un país con instituciones muy sólidas y un poder judicial independiente como Estados Unidos, no ha podido erradicar este flagelo.

En tiempos más recientes, el trazado fraudulento ha sido el resultado de un acuerdo de los líderes locales de ambos partidos mayoritarios para crear distritos seguros para los que ya integran la Cámara (los “*incumbents*”). Eso ha llevado a que ciertas figuras se hayan perpetuado en sus escaños, llegando a ocupar alternativamente la presidencia del cuerpo o la jefatura de su bloque durante décadas. Para citar solo un ejemplo, la representante demócrata más poderosa de California, Nancy Pelosi, ya ha sido reelegida diecinueve veces y ha decidido presentar su candidatura nuevamente, segura del éxito, en noviembre de este año. Una verdadera “casta” en la terminología que el presidente ha puesto de moda.

Hemos visto esta maniobra en la Argentina cuando la usó el general Perón durante sus primeras dos presidencias, con el mismo efecto favorable al partido oficialista. También conviene tener en cuenta que, si ya en 1812 Gerry contaba con suficiente información sobre las preferencias electorales que podían suponerse en los ciudadanos que habitaban determinados lugares, qué grado de sofisticación puede alcanzar este fraude en una época signada por la inteligencia artificial, la cibernética y la *Big Data*.

El proyecto de ley bases presentado en enero y luego retirado confiaba al presidente de la Nación la función de definir los límites de los distritos. Ese procedimiento incrementaría el hiperpresidencialismo que ya afecta nuestro sistema político. Y el recurso a la revisión por la justicia electoral –previsto en el mismo texto– llevaría inevitablemente a litigios planteados por los que se sientan afectados y a acusaciones de fraude por parte de los que no obtengan lo que pretendan.

Hoy tenemos un sistema que evita discusiones porque los distritos son las provincias y la ciudad de Buenos Aires. No se puede alterar sus límites con fines políticos. Y las acusaciones de fraude son muy limitadas e intrascendentes, motivadas generalmente por la falta y el robo de boletas, y el voto en cadena, que se evitarán con la adopción de la boleta única de papel.

Otra consecuencia negativa menos conocida del sistema de circunscripciones uninominales es que, con alguna frecuencia, los representantes se transforman en voceros y defensores de los intereses de la gran empresa industrial o extractiva localizada en su distrito. Por eso, se imputa al congreso de Estados Unidos haberse transformado en una colección de intereses especiales.

## Los sistemas electorales de lista

**Lista completa:** este sistema asigna la totalidad de los cargos al partido o frente que gane en esa provincia o estado. Se aplicó en la Argentina en el siglo XIX. Se sigue usando en Estados Unidos para la elección de electores de presidente y vicepresidente. La distorsión de la representación es superlativa. Nadie está proponiendo este sistema hoy en la Argentina, de manera que no justifica mayor análisis.

**Lista incompleta:** En 1912, el Congreso Nacional sancionó un proyecto del poder ejecutivo que se conoce por el nombre del presidente que lo propuso, Roque Sáenz Peña. Esa ley modernizó el sistema electoral al establecer el voto universal, secreto, obligatorio, y en base a padrones confeccionados para el servicio militar, de manera de evitar su alteración con fines electorales.

Otro objetivo fue asegurar la representación de más de un partido por cada distrito. Para ello se optó por el sistema electoral llamado de “lista incompleta”. Se la



denomina así porque cada partido postula candidatos para llenar solo dos tercios de las bancas en juego. El partido más votado logra consagrar la totalidad de esa lista, mientras que al segundo partido más votado se le asigna un tercio de los escaños.

Actualmente, la elección de senadores nacionales se hace mediante un procedimiento similar. Cada provincia y la Capital Federal están representadas en el Senado por tres senadores. Los partidos o coaliciones presentan listas compuestas por solo dos candidatos. Resultan elegidos los dos candidatos del partido, o coalición, que obtenga más votos, mientras el tercer escaño es asignado al primer candidato del partido, o alianza, que termine en segundo lugar. Este sistema tiende a reducir el número de partidos políticos o a forzar a los más chicos a integrar alianzas electorales.

Un aspecto adicional de la Ley Sáenz Peña era la facultad que otorgaba a los votantes, conocida con el término “borratina”, de tachar candidatos y reemplazarlos, escribiendo nombres en la boleta del partido. Algunos ciudadanos hoy, dispuestos a votar por el partido de su preferencia pero molestos porque la lista contiene candidatos que no les gustan, o porque no incluye a uno que ellos quisieran apoyar, añoran esa disposición. Esta norma implicaba que el escrutinio se hiciera computando los votos para cada candidato y no para el partido, o coalición, como se hace ahora.

Indudablemente, provee una satisfacción psicológica al votante. Pero su efecto real puede ser muy negativo. La acción individual generalmente no altera los resultados finales. Pero esa facultad abre la puerta para que un grupo de militantes, numéricamente importante aunque minoritario dentro de su partido, que haya perdido en el procedimiento interno utilizado para elegir candidatos dentro de ese partido, utilice la borratina para alterar el orden en que aparecen en la boleta y de esa manera lograr que resulten electos dirigentes derrotados en la interna. Ese uso organizado y espurio de la borratina fue frecuente mientras estuvo en vigencia esta facultad.

Una versión más suave de la facultad del votante de alterar la boleta, que conceden algunos países, consiste en autorizarlo a cambiar el orden de los candidatos propuestos en la lista de su preferencia, sin agregar ni eliminar nombres. Esta facultad puede combinarse con cualquier sistema electoral de lista.

**Representación proporcional:** Se denominan así los diferentes sistemas que procuran reflejar lo más aproximadamente que resulte posible la distribución de los votos en la composición de los órganos colegiados. Para ello se utilizan métodos matemáticos. En la Argentina, se utiliza el método elaborado por el matemático belga Victor d'Hont.

Para que se pueda aplicar, el voto popular debe expresarse por lista completa, sin borratina, porque el escrutinio se realiza por lista y no por candidato. Comprendo que a muchos ciudadanos les moleste tener que votar por uno o dos candidatos conocidos que encabezan las listas, sin conocer a los demás. O, peor aún, sintiendo repulsión por alguno. También ha sido criticado por fomentar la proliferación de partidos políticos. Pero la experiencia demuestra que el sistema de circunscripciones uninominales presenta defectos más graves. De ahí mi firme defensa de este sistema, aunque merezca el mote de “lista sábana”.

---

<sup>i</sup>Abogado. Exprofesor de Derecho Constitucional. Académico correspondiente de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires. Académico de número de la Academia del Plata.