

Grave error en la asignación de diputados*

La Cámara de Diputados de la Nación arrastra desde hace más de 20 años un vicio de representación que afecta su legitimidad

Por Jorge R. Hayzus

1. En el comienzo, estaba la Constitución

Bajo la forma representativa y federal del gobierno argentino (art. 1º, Const. nacional) la soberanía del pueblo (arts. 33 y 37) se manifiesta mediante la elección de sus representantes, ya que quién de otra forma se la atribuya comete sedición (art. 22). La elección de representantes del “*pueblo de las provincias, de la Ciudad de Buenos Aires y de la capital en caso de traslado*” se efectúa conforme al art. 45, en relación con la cantidad de habitantes del respectivo distrito.

Dicha proporción ha de ajustarse después de cada censo nacional, pudiendo el Congreso aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado. El cometido del Congreso en este asunto reviste una importancia crucial para conseguir que la asignación de bancas en la Cámara responda a los cambios demográficos sobrevenidos entre un censo y el siguiente; asimismo responde a las exigencias funcionales de un cuerpo legislativo, cuya integración tiene límites prácticos.

Está en juego además otro principio constitucional, el de la igualdad en el derecho de sufragio, que el art. 37 garantiza.

En efecto, el concepto de “*one man, one vote*” ha llevado al sufragio universal tal como lo define el art. 37. La universalidad presupone igualdad, y ésta a su vez significa que todos los ciudadanos participan al mismo efecto. Para que el voto de un elector “valga” lo mismo que otro, es necesario recurrir a la proporcionalidad, que en sí misma es una forma de igualdad. La proporción que empezó siendo de un diputado cada 33.000 habitantes fue modificada a medida que la población crecía. Es del caso recordar los últimos dos ajustes realizados dentro del accidentado período que arranca con el golpe militar de 1966.

2. Las elecciones de 1973

El gobierno “de facto”, entonces presidido por el general Lanusse, encaró la restauración constitucional mediante una convocatoria a elecciones nacionales, dispuesta por la ley 19.895 (llamada “Código Electoral”) para presidente, vicepresidente, senadores y diputados nacionales, las cuales habrían de celebrarse el 11 de marzo de 1973.

Una particularidad de esa ley, que la convierte en precursora de la reforma constitucional de 1994, es la dotación de tres senadores por provincia, por la Capital Federal y por el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlánti-

* *Bibliografía:* [Travieso, Juan A. - Danielián, Miguel, *Derecho electoral y partidos políticos*, Bs. As., Abeledo-Perrot, 1999](#) y [Martino, Antonio A., *Sistemas electorales*, Córdoba, Advocatus, 1999.](#)

co Sud. En cuanto a la conformación de la Cámara de Diputados, establece en su art. 3° un total de 243 bancas, en virtud de lo dispuesto días antes por la ley electoral 19.862.

La ley 19.862 es un antecedente importante en cuanto adoptó el sistema D'Hont para la elección proporcional, que sigue vigente. Asimismo, estableció un nuevo módulo poblacional para la asignación de bancas de diputado, que fue fijado en 135.000 habitantes o fracción mayor de 67.500, tomando como base el censo nacional de 1970.

Sin embargo, contrariando el criterio tradicional de dos diputados –como mínimo– por provincia (que expresa el art. 46 de la Constitución y fue reafirmado en su momento por la ley 15.264) lo elevó a tres, con excepción del Territorio de Tierra del Fuego, que quedó con dos. A todas las provincias adjudicó tres bancas adicionales, por encima de las que les correspondiesen por población, de modo que ninguna tuvo menos de cuatro bancas y la provincia de Buenos Aires llegó a sumar 68 bancas.

3. Las elecciones de 1983

A otro gobierno “de facto”, presidido a la sazón por el general Bignone, le tocó preparar elecciones nacionales, en vista de lo que suele llamarse la “restauración de la democracia”. Atento al criterio del art. 45, se ocupó de actualizar la cifra de población, conforme al censo nacional de 1980. La ley 22.847 fijó un módulo de 161.000 habitantes o fracción mayor de 80.500.

Pero dispuso que ninguna provincia tendría menos diputados de los que mandaba al Congreso cuando éste fue disuelto en marzo de 1976. Y ratificó expresamente la dotación de tres diputados “extra” para todos los distritos. En consecuencia, la Cámara de Diputados se constituyó con 257 diputados, cuyas bancas subsisten hasta ahora y han de ser objeto de la renovación por mitades que toca este año.

4. Qué ha hecho el Congreso nacional

Desde el restablecimiento del Poder Legislativo, éste se ha ocupado varias veces del régimen electoral, aunque sin rozar el tema central de la representación en la Cámara de Diputados. Así, el 31 de octubre de 1986, se sancionó la ley 23.476 que introduce modificaciones al Código Electoral respecto del procedimiento de impresión y exhibición de listas provisorias. Además modifica la ley 23.298 orgánica de los partidos políticos para autorizar confederaciones, fusiones y alianzas transitorias.

La ley 24.012 se refiere a la presentación y oficialización de listas de candidatos, las cuales “deberán contener mujeres en un mínimo de 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporción con posibilidad de resultar electas”.

La única ley electoral posterior a la reforma constitucional es la ley 24.444 y tampoco trata la cuestión. En lo esencial, se limita a reiterar la norma de la ley 24.012 que instituyó el “cupo femenino” y confirma la aplicación del sistema D'Hont, tal como viene de la ley electoral 22.838.

Perdura pues, como si fuese un derecho adquirido, la concesión hecha hace treinta años a los partidos políticos, otorgada para complacerlos por un régimen militar al término de su gestión. En la Cámara de Diputados sigue habiendo 72 bancas que no responden al principio constitucional de la proporcionalidad a la población.

Desde 1980 hubo un crecimiento demográfico importante aunque desparejo, y la Constitución manda que el “módulo” sea aumentado (pero no disminuido) conforme a la población. Hasta ahora, tanto el censo de 1991 como el del 2001, permanecen ignorados a nivel del Congreso nacional, quien desatiende su indelegable deber de actuar conforme lo dispone el art. 45.

5. El juicio de los expertos

En medio del animado debate que se ha desarrollado en torno a la reforma electoral –en tono creciente desde que la ciudadanía manifestó su descontento con la “lista bloqueada”, en octubre del 2001– algunos observadores atentos han expresado su desaprobación y alarma por las irregularidades que están en la base del régimen vigente y configuran su inconstitucionalidad. Es razonable esta actitud, desde el momento que ni las críticas al sistema actual de elecciones de diputados ni las propuestas encaminadas a mejorar el *status* de la Cámara de Diputados tienen base firme si no se empieza por ajustar la fórmula de representación a los requisitos resumidos en el punto 1.

El relevamiento de dichas opiniones –que no pretende haber sido exhaustivo– indica la preocupación de diversos autores por la manifiesta desatención de los poderes públicos y de los partidos políticos hacia los fundamentos del sufragio, mientras eran convocadas con regularidad las sucesivas elecciones de renovación parcial de la Cámara de Diputados.

Botana afirma que los resultados de dicho censo “hacen más urgente enfrentar una situación de flagrante injusticia”¹.

Se refiere a la distorsión introducida por la ley 22.847 mediante “un sistema que favorece a los distritos chicos y medianos, discrimina a la provincia de Buenos Aires y afecta seriamente el pacto federal”. Lo demuestra mediante un cuadro de los 24 distritos con su respectiva población según el censo de 1991, a la cual aplica la base proporcional vigente, dando un total de 200 diputados, contra los 257 que resultan de incrementar –con las tres bancas “extra”– las bancas que hubieran correspondido según el censo de 1980.

Goretti y Ferreira Rubio apuntan a corregir la sobrerepresentación de ciertos distritos, que se da a costa de los más poblados. Rescatando el principio de la igualdad en el derecho de sufragio (“*one man, one vote*”), advertían que los proyectos de reforma electoral que entonces tenían estado parlamentario no corregían aquella distorsión sino que la mantenían².

¹ Botana, Natalio, *El censo nacional de 1991 y la representación electoral*, Revista “Acción y Reflexión”, Fundación Carlos Pellegrini, 1991.

² Goretti, Matteo - Ferreira Rubio, Delia, *Ciudadanos, partidos políticos y gobierno frente al debate sobre la reforma del sistema electoral argentino*, LL, 1993-A-897.

A su vez, Rossetti volvía sobre el tema de los tres diputados “extra”, calificando a la ley 22.847 de abiertamente inconstitucional. Su trabajo contiene una buena bibliografía del período 1988-1991. Termina deplorando la pasividad del Congreso frente a un estado de cosas que lo desacredita³.

El Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano publicó un trabajo que aborda con cifras comparativas las elecciones de diputados nacionales. Se demuestra así la inequidad del régimen vigente, al que las autoras califican de “claramente inconstitucional”⁴, pues según su población (censo de 1991) Catamarca enviaba un diputado cada 52.847 habitantes y La Pampa uno cada 51.999, mientras en Santa Fe cada diputado representaba a 147.285 habitantes y en Córdoba uno cada 153.405.

Estas incoherencias del sistema motivaron la crítica de Braun que aboga por el cumplimiento del art. 45 de la Constitución vigente “adecuando la representación de los distritos a los resultados del censo de 2001”⁵. En tanto es irrefutable el argumento de la igualdad del voto respecto de la Cámara de Diputados, se excede el autor al aplicarlo al Senado, cuyo rol institucional refleja la igualdad política de las provincias.

Frente a la evidencia del “descarrilamiento” ocurrido en 1972 y convalidado por la ley 22.847, en 1983, uno se pregunta porqué la opinión pública no lo tiene en cuenta y cómo lo justifica la dirigencia política. Esta alude a la necesidad de “hacer oír la voz de las provincias chicas”, como si se tratara de una cuestión de cantidad y no de calidad en las personas de sus representantes. Se considera que con dos diputados (el mínimo constitucional) no se podría hacer frente a la tarea legislativa, en las comisiones y en el recinto. Sin embargo, en el Senado fueron dos (ahora tres) los encargados de atender la misma carga. Los cinco diputados de las provincias chicas enfrentan las nutridas delegaciones de las provincias grandes, de suerte que no se ve remedio a la diferencia poblacional que necesariamente ha de reflejarse en la integración de la Cámara.

Es de suponer que la defensa de un sistema inconstitucional viene por otro lado, y si el electorado no lo percibe es porque su atención ha sido desviada hacia un debate sobre la “lista sábana”, que no tiene visos de concluir. Es útil tener presente que según la Constitución reformada en 1994 (párr. 2°, art. 77) “los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las Cámaras”. En consecuencia, es grande el poder de bloqueo que invisten los partidos políticos frente a eventuales iniciativas de reforma.

6. Si volviésemos al principio

La derogación de la ley 22.847 en lo que hace a los tres diputados “extra” y la actualización de la base de población (que podría razonablemente pasar de 181.000. a 200.000 habitantes) permitirían visualizar un porvenir mucho más claro y

³ Rossetti, Andrés, *El sistema electoral argentino y sus propuestas de reforma*, ED, 151-741.

⁴ Jackisch, Carlota - Ferreira Rubio, Delia M., *Sistemas electorales y sus consecuencias políticas*, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Fundación Konrad Adenauer, 1997, p. 139.

⁵ Braun, Rafael, *En favor de la igualdad*, La Nación, 17/7/02.

promisorio para la vida cívica en nuestra Nación. Si bien las anheladas mejoras en el régimen representativo reclaman un conjunto de otras medidas, ya se habría ganado mucho terreno en la Cámara de Diputados si el Congreso nacional demostrase en los hechos su acatamiento a la Constitución. Tanto en las provincias populosas como en las que no lo son, el mandato conferido al diputado debe valer en primer término por su *legitimidad*, y luego, según las modalidades del sistema electoral, por su *representatividad*. Como se verá a continuación, el Congreso tiene amplio margen para trabajar en ambos niveles, atendiendo a las circunstancias de comunidades muy matizadas en sus diferencias.

Según se insinuaba más arriba, la supresión de las tres bancas “militares” y la adopción de un módulo electoral actualizado significarían un cambio básico en aquellas provincias cuya población no supere dicho módulo más la mitad del mismo (a título de hipótesis, un diputado cada 200.000 habitantes o fracción mayor de 100.000). Tal sería el caso de las nueve provincias que se indican a continuación, con la cifra de población que surgió del censo nacional del año 2001.

Provincia	Habitantes	Diputados
Catamarca	333.661	2
Chubut	413.240	2
Formosa	485.700	2
San Luis	366.900	2
La Pampa	298.460	2 (por mínimo)
La Rioja	289.820	2 (por mínimo)
Neuquén	473.315	2
Santa Cruz	197.191	2 (por mínimo)
Tierra del Fuego	100.960	2 (por mínimo)

Como en el pasado, cada una de estas provincias constituye un distrito único, al que podemos llamar *circunscripción*, dentro de la cual los electores son llamados cada dos años a elegir un diputado con mandato por cuatro años.

Para ilustrar la situación de las provincias cuya población es menor a un millón de habitantes, pero con más de 500.000, sigue el ejemplo con el mismo módulo de 200.000, agregando un diputado si la fracción supera los 100.000.

Provincia	Habitantes	Diputados
Corrientes	928.236	4 + 1
Chaco	983.087	4 + 1
Jujuy	611.484	3
Misiones	963.869	4 + 1
San Juan	622.094	3
Santiago del Estero	806.347	4

Cabe observar que en cada elección de renovación parcial de la Cámara, en las seis provincias antedichas se disputarán a lo sumo tres bancas, y en algún caso, una sola. Tal elección se asemeja bastante a la elección directa por circunscripción, ya que en un mismo distrito compiten entre sí muy pocos candidatos. El o los nombres en una boleta no alcanzan a configurar una “lista” en el sentido que suele dársele, aunque los sufragios entren al cómputo proporcional del sistema vigente.

Quedan por considerar los distritos “grandes”, dejando aparte la provincia de Buenos Aires. Usando los mismos criterios, y con los datos del censo nacional del 2001 se puede apreciar lo siguiente:

Provincia	Habitantes	Diputados
Ciudad de Buenos Aires	2.768.772	13 + 1
Córdoba	3.061.611	15
Entre Ríos	1.156.799	5 + 1
Mendoza	1.576.585	7 + 1
Salta	1.079.422	5
Santa Fe	2.997.376	14 + 1
Tucumán	1.336.664	6 + 1

Por arbitraria que pueda parecer la segmentación en tres subconjuntos que antecede, pone de relieve algunos factores que afloran en toda discusión sobre régimen electoral. Con relación al primer grupo, se advierte que a menor población, más viva es la presencia del candidato, quién alcanza la banca por mayoría. En el segundo grupo se advierte que el agrupamiento de candidatos no es tal que los “disuelva en el anonimato”. Por otra parte, es bastante común que se concentre en la ciudad capital y su área de influencia una población que torna menos factible la división del territorio provincial en circunscripciones con efecto en elecciones nacionales.

Quienes simpatizan con la idea de la elección directa podrían dirigir su atención al tercer grupo, pues en esos distritos se dan a la vez la cantidad de bancas, la diversificación socioeconómica y la posibilidad de trazar límites territoriales entre áreas que comprendan poblaciones razonablemente equivalentes (sin cuyo requisito la circunscripción resultaría inconstitucional). He aquí un punto esencial: las virtudes atribuidas a la elección de diputados por circunscripción binominal sólo pueden experimentarse en provincias cuyas características hagan factible la implantación del sistema y a la vez sean propicias para su buen funcionamiento.

Al llegar al caso de la provincia de Buenos Aires, intencionalmente excluido de la nómina que antecede, ya no puede caber duda alguna que la aplicación literal del art. 45 no hace sentido. En un “distrito único” hay 13.818.677 habitantes, o sea el 38,1% de la población total del país. Para más datos, en los 24 partidos circunvecinos a la Ciudad de Buenos Aires se contaron en el último censo 8.684.953 habitantes. En todo el resto del vasto territorio provincial, desde San Nicolás de los Arroyos hasta Carmen de Patagones, se distribuyen 5.133.724 personas. Globalmente, les

corresponderían –en el ejemplo propuesto– 69 diputados, pero elegirlos mediante “listas” de más de 30 personas ya no satisface las más elementales nociones de racionalidad.

A esta altura del análisis se perfilan algunas conclusiones preliminares: 1) que las tres bancas “extra” de la ley 22.847 han complicado la situación, por cuanto los partidos políticos ven en ella una suerte de “conquista social”; 2) el volver a los cauces constitucionales señala de por sí una posibilidad de restaurar la dignidad de la Cámara de Diputados, dando a cada provincia la representación que le corresponde. Bajo la hipótesis arriba expuesta, la Cámara tendría 182 escaños, pero sólo después del vencimiento de los mandatos que ocurrirá en los años 2005 y 2007, y 3) la gravitación electoral del conurbano porteño es un elemento desequilibrante en la vida política de la provincia y de la Nación, que perturba el funcionamiento del sistema federal.

Para seguir adelante con estas reflexiones se hace necesario detenerse un momento en el rol de la ley electoral.

7. Del nivel constitucional al legislativo

La función de la ley electoral es organizar la participación ciudadana en la vida política dentro de un marco de instituciones nacionales, de un modo congruente con los principios de la Constitución. El sufragio universal, por un lado, y por el otro los modos de representación, se articulan en disposiciones acerca del ejercicio del voto, la habilitación de candidatos, la actividad y el financiamiento de los partidos, el desarrollo de las campañas, la realización de las elecciones y los resguardos del escrutinio.

Están en juego valores fundamentales de una República, como ser el voto libre, la idoneidad de los representantes y la transparencia de los procedimientos. Las instituciones que dan forma a la participación ciudadana requieren una continua atención de los tres poderes nacionales y su perfeccionamiento constituye una tarea incesante. Por eso se justifica el esfuerzo entusiasta de tantas Organizaciones no Gubernamentales (ONG) que trabajan en el examen crítico de defectos actuales y en la propuesta de medidas superadoras.

Las normas constitucionales son claras y terminantes. Lo primero es cumplirlas. Pero la ley suprema no entra en detalles. Deja en manos del Congreso nacional el régimen electoral, con el designio implícito de que sean las leyes las que vayan adecuándolo a los tiempos. ¿Quién hubiera pensado en el voto electrónico? Dicho régimen ha de servir de patrón (o *standard*) en todo el país para el comportamiento del electorado y de los partidos políticos, dado que el ingreso a cuerpos colegiados, como son ambas Cámaras del Poder Legislativo nacional, supone cierta homogeneidad de condiciones. Las pautas generales de la legislación en la materia también influyen en la manera de hacer las cosas que las provincias adopten dentro de su propio ámbito. Aun así, se registran desaciertos, como la “ley de lemas” o la reelección indefinida del gobernador.

Cabe entonces distinguir entre los elementos esenciales del *régimen* electoral nacional, que comprometen principios constitucionales (por ejemplo la igualdad en el

derecho de voto), y los arbitrios que se escojan para traducir el sufragio en representación, o sea el *sistema* electoral.

Ya se ha visto que la elección de diputados no procede por cauces idénticos en todas las provincias, de suerte que en algunas la presencia de los candidatos se destaca en una nómina reducida, mientras en otras la “lista bloqueada” abarca un número considerable, que desnaturaliza el sentido del voto. De allí surge la pregunta: ¿es razonable seguir discutiendo la reforma dirigida a la Cámara de Diputados en términos de un sistema único, para la Nación en su conjunto, cuando son tan patentes las diferencias de entorno y sobre todo de población, que distinguen a las provincias unas de otras?

8. Una propuesta aventurada: que cada provincia decida a qué sistema quiere acogerse

Una ley del Congreso puede volver a colocar las bases de la representación del “*pueblo de las provincias*” (se incluye la Ciudad de Buenos Aires) como corresponde según el art. 45 de la Constitución. Es la única manera de lograr que la conformación de la Cámara sea legítima y que el electorado vea el origen del mandato que confiere.

Otra ley puede mantener el sistema del “cociente electoral” del sistema D’Hont para las provincias que lo elijan e introducir las bases técnicas para la división en circunscripciones binominales del territorio de las provincias que lo prefieran en función de su población. Mientras se observen los recaudos constitucionales que hacen a la proporcionalidad (art. 45) y a la igualdad en el derecho de sufragio (que garantiza el art. 37) no hay inconveniente y sí ventajas palpables en entregar la opción a las respectivas legislaturas, de modo que cada una pueda atender a las circunstancias de su comunidad, sin sentirse presionada por factores ajenos. La opción ha de mantenerse hasta que el Congreso actualice la base de población después de otro censo nacional.

La propuesta puede parecer audaz, pero es susceptible de ser implementada de manera rigurosamente ajustada a los principios constitucionales de la soberanía del pueblo, de la igualdad y universalidad del sufragio, y de la representación en la Cámara de Diputados. El reemplazo de la “lista bloqueada” por la elección directa, al que apunta la campaña en favor de la circunscripción binominal, no interesa por igual al electorado de todas las provincias, y en algunos ambientes dicha campaña es vista como una intromisión de personas ajenas en un asunto que no les concierne. En el punto 6 se ha planteado el contraste entre los tres grupos y la provincia de Buenos Aires. Es obvio que un solo sistema electoral no puede funcionar con la misma eficiencia en ambientes tan distintos entre sí.

El objetivo de “acercar el candidato al elector” merece ser evaluado según sus méritos a la luz de las circunstancias propias de cada provincia. Sería más democrático entregar la decisión a quiénes mejor pueden resolver, eso sí, libremente y con pleno conocimiento de causa.

A más de veinte años de su sanción, la “ley Bignone” arrastra defectos que son contraproducentes, como se señaló en la primera parte de este trabajo. El proceso

democrático, a pesar de sus vicisitudes, anima a la gente a considerarlo perfectible, y por eso se discute la reforma del sistema electoral. El anhelo de cambios en la vida política debiera manifestarse en una disposición a experimentarlos allí donde cuenten con el consenso necesario. La misión del Congreso nacional en estos tiempos consiste en corregir los desvíos que ha tolerado por olvido de la Constitución y abrir el camino a soluciones congruentes con su espíritu.

© Editorial Astrea, 2003. Todos los derechos reservados.

