

Distorsiones en la representación política de la provincia de Buenos Aires. Una reseña en perspectiva crítica sobre la agenda institucional de reforma política bonaerense^{*}

Gonzalo Diéguez^{**}

Resumen:

Este artículo analiza la relación entre el sistema electoral de la provincia de Buenos Aires y las distorsiones generadas en la representación política; elaborando para ello una reseña crítica de la agenda institucional de reforma política bonaerense.

De esta manera indaga empíricamente, y en forma comparada, la estrecha vinculación que existe entre el trazado de los distritos electorales, el tamaño de estos distritos y la fórmula electoral al momento de traducir los votos en bancas legislativas. También estudia las disfuncionalidades de la estructura bicameral de la legislatura provincial y propone una serie de cambios en su funcionamiento de modo tal de generar una serie de propuestas que en forma concomitante permitan mejorar la calidad de la representación política en el territorio bonaerense

^{*} Agradezco las observaciones, comentarios y sugerencias de María Inés Tula y Mauro Solano; no obstante ello los errores u omisiones de este trabajo corren por mi exclusiva cuenta.

^{**} Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (UdeSA). Docente Universidad de Buenos Aires e Investigador del Area de Estudios Electorales y Político Institucionales (AEEPI), Universidad Católica de La Plata

I. Introducción

Con la profundización de la crisis social y económica acaecida a fines del año 2001 y la consecuente escalada de conflictividad sociopolítica, uno de los cuestionamientos más serios referidos a la performance del régimen democrático argentino se ha focalizado tanto en las instituciones como en los procesos electorales que continúan vigentes.

El malestar cívico - proveniente de amplios y heterogéneos sectores de la sociedad - se manifestó en los últimos cinco años a través de la exigencia de cambios en las normas que regulan la competencia política y en los mecanismos que operan sobre la distribución y el ejercicio del poder público (De Luca y Tula, 1999; Abal Medina y Calvo, 2001; Calvo y Escolar, 2005).

Estos reclamos, en muchos casos manipulados y tergiversados por los medios de comunicación, plantearon la necesidad de un mayor acercamiento entre representantes y representados, de manera tal de garantizar - por un lado - un mayor control de los votantes sobre los gobernantes y - por el otro - una efectiva participación ciudadana en la designación de ocupantes a los cargos¹.

Asimismo estas demandas ciudadanas también se fundamentaron en un requerimiento de mayor transparencia y eficacia en la gestión de los asuntos públicos.

Con la progresiva consolidación de la temática *reforma política* en la agenda pública en el período de los años 2001 - 2005, la provincia de Buenos Aires pasó a ocupar el eje central del debate reformista.

De hecho muchos de estos reclamos ciudadanos tuvieron como respuesta la presentación espasmódica de numerosos proyectos de ley elevados en ambas cámaras de la legislatura provincial (Diéguez, 2005; Diéguez y Solano, 2005).

¹ Quizás parezca muy lejano en el tiempo, pero vale recordar a modo de ejemplo ilustrativo que en el año 2002 salió al aire un programa televisivo denominado “El candidato de la gente” que conducía un reconocido animador de los medios por la emisora América y cuyo eje central consistía en entrevistar a diferentes ciudadanos que presentarían un “buen currículum” para presentarse como candidatos a un cargo de diputado nacional por el distrito de la Capital Federal. Fue publicitado como el primer *reality show político*.

De esta manera, por su densidad sociodemográfica y su correlativo peso específico electoral², y debido a sus desequilibrios geopolíticos internos, el sistema político bonaerense pasó a constituirse en uno de los principales objetos de estudio que mayor interés despertó en la comunidad académica en los últimos tiempos.

No obstante ello, llama la atención advertir la notoria ausencia de estudios politológicos de carácter integral referidos a la dinámica del sistema electoral bonaerense; a excepción del trabajo de Ibarlucía (1986).

En forma más reciente, los aportes de Abal Medina y Calvo (op. cit.), Calvo y Escolar (2003 y op. cit) y de una manera más exhaustiva y específica la obra de Tula (2005), vienen a cubrir esta falencia de análisis empíricos referidos al distrito electoral más importante del país.

En consonancia con esta última línea de investigación, el propósito de este trabajo consiste precisamente en identificar de manera breve, pero sistemática, y desde una perspectiva crítica los principales elementos institucionales que componen la agenda de reforma política bonaerense, tomando en cuenta para ello la relación existente entre el sistema electoral, las formas de representación y el sistema de partidos conformado en cuestión. Para ello, el artículo propone desarrollar una serie de indagaciones empíricas en forma comparada que permitan visualizar las principales causas que ocasionan aquellos desajustes que específicamente afectan los mecanismos de representación política y que - de manera simultánea - derivan en profundas distorsiones de la conformación de los poderes legislativos en el ámbito local y provincial en todo el territorio bonaerense.

² La provincia de Buenos Aires concentra el 38.6 % del padrón nacional electoral (Cámara Nacional Electoral. www.pjn.gov.ar), lo que la convierte en el distrito electoral de mayor tamaño y - en consecuencia - en una pieza clave del tablero político nacional para la elección del presidente y los diputados nacionales.

II. Secciones electorales supra e infra representadas. El *malapportionment* funcional al bipartidismo bonaerense

El territorio político bonaerense se divide en ocho secciones electorales que agrupan un total de 134 municipios; sin embargo esta organización interna exhibe un alto grado de asimetría en lo que se refiere tanto al trazado de los límites electorales (*districting*) como a la asignación de las bancas legislativas respectivas, tergiversando entonces significativamente los criterios de la representación electoral proporcional.

CUADRO N° 1. TRAZADO GEOGRÁFICO ELECTORAL DE LA PROVINCIA DE BS. AS.

Sección electoral	Padrón seccional	% de Padrón provincial	N° de municipios
I	3.319.089	34%	24
II	484.159	5%	15
III	3.337.639	34%	19
IV	441.908	5%	19
V	941.521	10%	26
VI	536.314	6%	22
VII	228.478	2%	8
VIII	424.683	4%	1
TOTAL	9.713.791	100%	134

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por la Junta Electoral de la provincia de Bs. As. Y por la Dirección Nacional electoral, Ministerio del Interior.

Como se puede observar en el cuadro N° 1, el trazado electoral no incluye la misma cantidad de municipios, ni mucho menos una distribución proporcional de la población y

sus electores. A ello debe agregarse otro elemento claramente distorsivo: la asignación de bancas legislativas a cada uno de las secciones electorales para la conformación de la legislatura provincial, establecida por la reforma constitucional de 1934 y por la ley electoral 5109 (Malamud, 2005; Escolar, Minvielle, Castro 2005).

CUADRO N° 2. DESAPROPORCIONALIDAD EN LA COMPOSICIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES DE LA LEGISLATURA BONAERENSE.

Sección electoral	Padrón seccional	N° de diputados	Diputado / elector	N° de senadores	Senador / elector
I	3.319.089	15	1c/ 221.273	8	1C/ 414.886
II	484.159	11	1c/ 44.014	5	1C/ 96.832
III	3.337.639	18	1c/185.454	9	1C/ 370.849
IV	441.908	14	1 c/31.565	7	1C/ 63.130
V	941.521	11	1c/85.592	5	1C/ 188.304
VI	536.314	11	1c/ 48.756	6	1C/ 89.386
VII	228.478	6	1c/ 38079	3	1C/ 76.159
VIII	424.683	6	1c/ 70781	3	1C/ 141.561
TOTAL	9.713.791	92		46	

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por la Junta Electoral de la provincia de Bs. As. Y por la Dirección Nacional electoral, Ministerio del Interior.

Al analizar el cuadro N° 2 es posible inferir que la presencia de magnitudes seccionales tan dispares entre sí acarrea una serie de importantes consecuencias desde el punto de vista político - electoral.

En primer lugar se torna evidente la coexistencia de altos niveles de desproporcionalidad y asimetría producidos por la incongruencia entre el porcentaje de la población bonaerense delimitada geográficamente y el porcentaje de escaños asignados a cada sección electoral. Esta situación de desproporcionalidad geográfica, comúnmente denominada *malapportionment*³, trae aparejado como correlato una valoración desigual e inequitativa

³ El término inglés *malapportionment* hace referencia a la inequidad existente entre la proporción de representados y representantes en un distrito (Colomer, 2003).

del voto de los ciudadanos bonaerenses que se da exclusivamente en función de su localización geográfica.

La consecuencia que se deriva de todo esto es la conformación de secciones supra e infra representadas, es decir: la sobrevaloración de los votos provenientes de aquellos distritos electorales con menor densidad sociodemográfica y la subvaloración de los votos de aquellas regiones que se encuentran mayormente pobladas.

Esta distorsión entre la proporción de población y bancas legislativas asignadas, resulta sumamente perjudicial para el sistema de representación política, al quebrantar el principio democrático de valoración equitativa de las voluntades electorales (Dahl, 1971); en tal sentido algunos trabajos no dudan en señalar a la provincia de Buenos Aires como la *unidad federada más hipertrofiada del mundo* (Pírez y Escolar, 2004; Malamud, 2005).

El desequilibrio que compensa la menor población de las secciones del interior bonaerense con una acentuada sobre representación en el legislativo provincial - en detrimento de la representación de la megapoblación asentada en el conurbano - deja en evidencia otras dos situaciones problemáticas.

La primera de ellas se refiere a la conformación de una legislatura bicameral congruente y simétrica que, como su término lo indica, no diferencia la representación de la población respecto de la del territorio (Tsebelis y Money, 1997); y cuyo análisis realizaremos con mayor detalle en el punto III de este trabajo.

La segunda cuestión hace referencia a las diferentes situaciones de competencia política que subyacen y derivan de la desproporcionalidad geográfica y que en muchos casos implican notorias ventajas competitivas para determinados actores políticos; estas ventajas comparativas representan incentivos selectivos para la articulación de diferentes estrategias de cooperación y formación de alianzas inter e intra partidarias (Cox, 2003).

Los trabajos de Escolar, Minvielle, Castro (2005) y Escolar y Calvo (2002, 2005) demuestran empíricamente cómo los dos principales partidos políticos - el PJ (Partido Justicialista) hasta 2003 y actualmente el FPV (Frente para la Victoria), junto con la UCR (Unión Cívica Radical) - se ven beneficiados por el trazado electoral del territorio bonaerense; siendo el conurbano el epicentro del poder político de la estructura justicialista (en la actualidad devenida en el kirchnerista FPV) y el interior de la provincia con un claro predominio de las fuerzas radicales.

Si a la presencia del *malapportionment* le sumamos los efectos mayoritarios inherentes al sesgo de la fórmula electoral - entendidos necesariamente como el producto de la combinación de ésta con la magnitud del distrito (Rae, 1971, Lijphart y Cox, 1986) - podemos dilucidar las razones que explican la dinámica de funcionamiento y persistencia del sistema bipartidista bonaerense.

En un contexto de profundización de la fragmentación partidaria, encuentra sentido la siguiente paradoja: se observa un crecimiento discontinuo aunque sostenido de nuevas fuerzas políticas como ARI (Afirmación por una República de Iguales), FREPOBO (Frente Popular Bonaerense), PAUFE (Partido Unión Federal), pero éste resulta insuficiente para adquirir protagonismo en la composición del legislativo provincial.

III. Fórmula electoral y magnitud de distrito. Los factores que refuerzan el predominio bipartidista

En íntima relación con algunas de las consecuencias señaladas en el punto anterior, la fórmula de cociente consagrada en el artículo 109 de la ley electoral, y en especial su inciso c)⁴, adquiere una relevancia excluyente a la hora de describir y comprender la dinámica del bipartidismo de la provincia de Buenos Aires.

Numerosos trabajos de la literatura especializada en sistemas electorales demuestran exhaustivamente la alta correlación existente entre los efectos de desproporcionalidad producidos por el tipo de fórmula electoral y el tamaño del distrito (Sartori, 1968, Rae, 1971, Katz, 1980, Nohlen, 1994, Di Cortona, 1999, Cox, 2003).

Tanto la magnitud del distrito como la fórmula electoral implementada para el reparto de bancas tienen efectos simultáneos que se relacionan de forma recíproca e interdependiente. En este caso, la fórmula de cociente propia del sistema bonaerense presenta sus particularidades no sólo por incluir una barrera o umbral alto, sino en especial por el mecanismo que utiliza en los dos últimos pasos para distribuir los restos del cociente y asignar el reparto de los escaños legislativos⁵ (Varani, 2005).

Los efectos combinados de magnitud de distrito y fórmula electoral para la distribución de los escaños provinciales pueden observarse claramente en los cuadros N° 3 a) y N° 3 b), donde se comparan los resultados obtenidos en las ocho secciones electorales. La simulación del reparto de los escaños se efectúa a partir de una comparación de la fórmula Hare bonaerense con la fórmula D'Hondt (procedimiento de divisor que se utiliza en la actualidad para la asignación de cargos legislativos nacionales)

Vale aclarar aquí que la comparación expuesta en los cuadros N° 3 a) y b) entre una fórmula de cociente con otra de método de divisor, no constituye - ni mucho menos - un análisis exhaustivo de las diversas consecuencias que se derivan de la utilización de diversas

⁴ Este inciso hace referencia a la distribución de las bancas remanentes de la división del cociente para completar la representación a partir de un criterio estrictamente mayoritario que beneficia exclusivamente a la lista partidaria mayoritaria, sin tomar en cuenta los votos adjudicados ni los residuos sobrantes (Varani, 2005: 35)

fórmulas electorales. Para este caso se optó por la selección de los dos procedimientos extensamente aplicados en el sistema electoral bonaerense a partir de la restauración democrática.

No obstante ello, la fórmula D'Hondt no representa por sí misma, ni en modo alguno, el ejemplo de mayor proporcionalidad para la asignación de escaños⁶.

CUADRO N° 3 a). SIMULACIÓN COMPARADA. ASIGNACIÓN DE BANCAS CON FÓRMULA COCIENTE Y D'HONDT ELECCIÓN DE DIPUTADOS PROVINCIALES 2005

Sección electoral	Bancas en juego	Piso cociente	N° Bancas Fórmula cociente	Piso D'Hondt	N° Bancas Fórmula D'Hondt
II	11	29.760	FPV: 6 PJ: 3 UCR: 2	9.820	FPV: 7 PJ: 2 UCR: 1 ARI: 1
III	18	130.736	FPV: 10 PJ: 4 ARI: 2 PRO: 2	70.597	FPV: 10 PJ: 4 ARI: 2 PRO: 1 UFE: 1
VI	11	30.512	FPV: 6 UCR: 3 PJ: 2	10.069	FPV: 5 UCR: 4 PJ: 2
VIII	6	49.328	FPV: 4 FFBA: 2	8.879	FPV: 3 FFBA: 1 PJ: 1 ARI: 1

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por la Junta Electoral de la provincia de Bs. As. Y por la Dirección Nacional electoral, Ministerio del Interior.

⁵ Véanse los incisos b) y c) del artículo 109 de la ley N° 5.109. A diferencia de la tradicional fórmula Hare de resto mayor, esta fórmula bonaerense representa una versión modificada por una cláusula que asigna características mayoritarias a favor de la primera minoría.

⁶ Véase al respecto los efectos comparativos derivados de la utilización de otras fórmulas electorales tales como Saint Leagué, Hamilton, Imperiali, Droop, entre otras (Colomer, 2004; Cox, 2004).

CUADRO N° 3 b. SIMULACIÓN COMPARADA. ASIGNACIÓN DE BANCAS CON FÓRMULA COCIENTE Y D'HONDT. ELECCIÓN DE SENADORES PROVINCIALES 2005

Sección electoral	Bancas en juego	Piso cociente	Nº Bancas Fórmula cociente	Piso D'Hondt	Nº Bancas Fórmula D'Hondt
I	8	272.809	FPV: 6 PJ: 2	65.474	FPV: 5 PJ: 1 PRO: 1 ARI: 1
IV	7	41.328	FPV: 3 PJ: 2 UCR: 2	8.678	FPV: 3 PJ: 2 UCR: 2
V	5	112.463	FPV: 3 UCR: 2	16.869	FPV: 3 UCR: 1 PJ: 1
VII	3	49.726	FPV: 3	4.475	FPV: 1 PJ: 1 UCR: 1

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por la Junta Electoral de la provincia de Bs. As. Y por la Dirección Nacional electoral, Ministerio del Interior.

Tanto en el cuadro N° 3 a) para la elección de diputados provinciales, como en el cuadro N° 3 b) para el caso de senadores provinciales, evidenciamos con claridad la incidencia que generan estos dos factores en la configuración del sistema bipartidista imperante en territorio bonaerense, en especial en aquellas secciones de menor tamaño electoral como la VII y la VIII.

En casi todos los casos - con excepción de la elección de diputados en la IV sección electoral - es posible apreciar que, en caso de ponerse en práctica la fórmula D'Hondt, se generaría el ingreso a la legislatura provincial de, al menos, una fuerza política más.

Asimismo, esta diferencia de proporcionalidad se torna aún mayor con los ejemplos de las secciones I, VII y VIII. En estos distritos, la aplicación del método del divisor implicaría agregar otros dos partidos a la lista de fuerzas políticas que obtienen los escaños parlamentarios en juego.

También es posible dilucidar la importante diferencia de votos que resultan necesarios para obtener una banca en las secciones de mayor y menor magnitud electoral, lo que ha sido base de estudio para aquellos trabajos que analizan el desigual comportamiento del sistema de partidos hacia el interior de las ocho secciones electorales y las diferentes modalidades de competencia inter e intra partidarias que se generan en consecuencia (Escolar, Minvielle, Castro, 2005 y Calvo y Escolar op. cit.).

En este sentido, resulta por demás interesante desarrollar futuras líneas de investigación que indaguen y comparen la incidencia de la fórmula electoral y de otros elementos institucionales en la configuración de nuevas alianzas electorales; de manera parcial he intentado abordar esta relación en trabajos recientes.⁷

Tampoco podemos dejar de lado el análisis de otros factores complementarios que resultan funcionales a la sobre representación que obtienen aquellas fuerzas políticas que logran superar la barrera del cociente electoral.

Asimismo, la consolidación de la tendencia a la fragmentación partidaria y la polarización del voto que presenta en la actualidad el espectro político bonaerense, derivan en elementos analíticos claves al momento de identificar los factores que repercuten en detrimento de la performance electoral de las fuerzas políticas más pequeñas⁸.

Simultáneamente, también vale mencionar que los efectos que se comprueban empíricamente en la configuración de la legislatura provincial, se reproducen a nivel local para la conformación de los concejos deliberantes en los 134 municipios bonaerenses.

Al variar significativamente la magnitud de los distritos electorales - y en consecuencia la cantidad de votos necesarios para obtener una banca de concejal - es posible advertir las

⁷ Véase los trabajos presentados en el V Congreso Nacional de Democracia, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, octubre 2006 y Jornadas de Ciencia Política en el 50º aniversario de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad del Salvador, Buenos Aires, septiembre 2006.

⁸ Tomemos en cuenta que para el caso de una elección paradigmática como fueron los comicios del año 2001, los porcentajes de voto en blanco y voto impugnado resultaron claramente perjudiciales para las terceras fuerzas, especialmente en los distritos de menor magnitud, puesto que el cociente electoral se determina en función de los votos positivos; exceptuando precisamente estas dos categorías.

considerables distorsiones a las cuales da lugar la peculiar versión de la fórmula Hare bonaerense.

CUADRO N° 4). SOBRRERREPRESENTACIÓN DE LA FUERZA MAYORITARIA EN LOS CONCEJOS DELIBERANTES. ASIGNACIÓN DEL 100% DE LAS BANCAS EN JUEGO PERÍODO 2001 - 2003

Año	Municipio	Bancas	Partido Político Ganador	% de votos obtenidos
2001	La Matanza	12	PJ	51,62
2001	Merlo	12	PJ	56,02
2001	Moreno	10	PJ	51,25
2001	Florencio Varela	10	PJ	52,97
2001	Ezeiza	10	PJ	58,89
2001	José C. Paz	10	PJ	58,66
2001	Monte Hermoso	3	PJ	70,03
2001	San Vicente	8	PJ	64,23
2001	Presidente Perón	9	PJ	63,38
2003	Presidente Perón	9	PJ	48,00
2003	San Vicente	8	PJ	54,00
2003	Monte Hermoso	3	PJ	56,00
2003	General Lavalle	3	PJ	64,00
2003	Florentino Ameghino	5	PJ	69,00

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por la Junta Electoral de la provincia de Bs. As. Y por la Dirección Nacional electoral, Ministerio del Interior.

CUADRO N° 4b). SOBRRERREPRESENTACIÓN DE LA FUERZA MAYORITARIA EN LOS
 CONCEJOS DELIBERANTES. ASIGNACIÓN DEL 100% DE LAS BANCAS EN JUEGO
 PERÍODO 2005

Año	Municipio	Bancas	Partido Político Ganador	% de votos obtenidos
2005	Berazategui	12	PJ + FPV	75,45
2005	Ezeiza	10	PJ + FPV	65,62
2005	Florencio Varela	10	PJ + FPV	79,31
2005	Florentino Ameghino	5	PJ + FPV	84,82
2005	General Las Heras	5	FPV	53,32
2005	Gral., Lavalle	3	PJ + FPV	93,92
2005	Gral. Guido	3	UCR	57,04
2005	Gral.Paz	5	PJ + FPV	64,21
2005	José C. Paz	10	PJ + FPV	67,93
2005	La Costa	7	FPV	43,41
2005	La Matanza	12	PJ + FPV	70,43
2005	Malvinas Argentinas	12	PJ + FPV	74,57
2005	Merlo	12	PJ + FPV	64,37
2005	Monte Hermoso	3	FPV	46,64
2005	Pila	3	FPV	58,93
2005	Presidente Perón	9	PJ + FPV	79,99
2005	San Fernando	10	PJ + FPV	57,96
2005	San Miguel	12	PJ + FPV	62,41
2005	San Nicolás	10	PJ + FPV	71,41
2005	San Vicente	8	PJ + FPV	73,23
2005	Suipacha	5	FPV	39,34
2005	Tapalqué	5	PJ + FPV	86,79
2005	Tordillo	3	FPV	61,01
2005	Zárate	9	PJ + FPV	59,44
2005	Berazategui	12	PJ + FPV	75,45
2005	Ezeiza	10	PJ + FPV	65,62

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por la Junta Electoral de la provincia de Bs. As. Y por la Dirección Nacional electoral, Ministerio del Interior.

Como se deduce de los cuadros N° 4a) y 4b), desde el año 2001 a la actualidad se registra un número importante de casos en donde la fuerza política mayoritaria en un municipio obtiene el 100% de los escaños que se ponen en juego ante la renovación parcial de los

legislativos locales. El hecho de que en el año 2005 el peronismo se presentara en la provincia con dos fórmulas partidarias diferentes (PJ y FPV), no implica necesariamente que esta tendencia se haya modificado; por el contrario la obtención de bancas y el correspondiente ingreso a los concejos deliberantes por parte de fuerzas políticas minoritarias se redujo con la última elección respecto de la anterior⁹.

Al respecto bien vale recordar que una vez finalizada la elección, y debido al reacomodamiento de las fuerzas partidarias, los bloques legislativos del PJ y el FPV se fusionaron en la mayoría de los concejos deliberantes respectivos¹⁰.

Lo cierto es que si tomamos en consideración el período 2001- 2005, entre las últimas tres elecciones efectuadas para ocupar las bancas en los concejos deliberantes, contabilizamos un total de 205 escaños legislativos que se reparten íntegra y exclusivamente en aquella fuerza política que adquiere una mayoría simple o calificada de los votos, según el caso. De hecho la tendencia es creciente, aunque discontinua.

En los meses previos al estallido de la crisis final del año 2001, 112 bancas correspondientes a 9 municipios - en su mayoría del conurbano bonaerense - se repartieron únicamente entre un solo partido político: el PJ.

En las siguientes elecciones a cargos parlamentarios del año 2003, cuya particularidad residió en el hecho de que se desarrollaron en forma posterior a la elección presidencial, el número de bancas que se le otorgaron a la fuerza política que mayor número de votos logró descendió a 28 bancas; en este caso si bien el justicialismo había presentado tres fórmulas diferentes para la elección del ejecutivo nacional, no sucedió lo mismo en el plano local. Pero en las últimas elecciones de 2005 el escenario resultó diferente. En la provincia de Buenos Aires el justicialismo se presentó mediante dos listas, la tradicional con el sello partidario del PJ, enarbolada en los restos (aún) vigentes del duhaldismo y la kirchnerista cristalizada mediante una nueva fórmula denominada Frente para la Victoria (FPV).

⁹ Véase el análisis estadístico de las 2005 efectuado por la Honorable Junta Electoral <http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/html/estadisticas.htm>

¹⁰ Es el caso de la unificación del bloque PJ y FPV en el bloque “frente peronista para la victoria” del concejo deliberante de Quilmes o del bloque “lealtad justicialista “en Almirante Brown o “sentimiento peronista en La Matanza”

Más allá de la contundente victoria de la lista avalada por el presidente Kirchner y comandada por el gobernador Felipe Solá, los reajustes internos del justicialismo ex post acto electoral incluyeron a la otrora poderosa estructura del aparato bonaerense. De esta manera, el número de bancas que finalmente quedaron en manos del justicialismo - dividido en las elecciones, pero unificado luego en los bloques de los concejos - ascendió nuevamente a una cifra que prácticamente duplicó en número de bancas otorgadas en el año 2001.

Inclusive también ascendió significativamente el número de municipios en los que el triunfo solo alcanzó a golpear las puertas de las fuerzas duhaldistas y kirchneristas, entre el PJ y el FPV se repartieron 205 bancas correspondiente a 26 municipios.

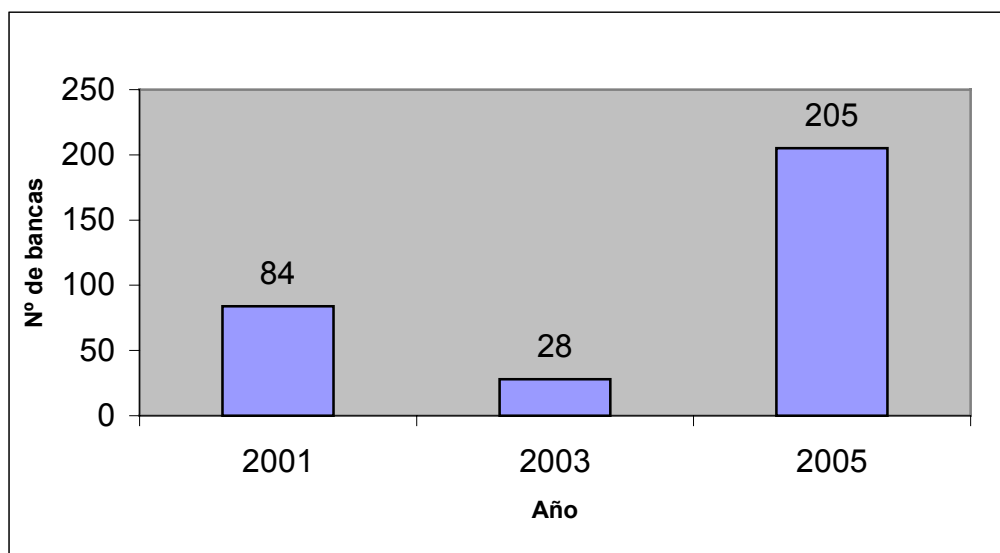
Para poner estas cifras en contexto bien vale recordar que son 134 los distritos electorales que se constituyen para las elecciones legislativas a nivel local, la obtención del 100 % de las bancas en juego en la última elección representa el 19.5 % del total.

Otra forma de mostrar estos resultados es tomar en cuenta que con cada renovación parcial de los legislativos municipales se ponen en juego 1030 bancas, con lo cual los 205 escaños cedidos exclusivamente a las fuerzas ganadoras significa la distribución de un 20 % del total de los escaños en juego monopolizados únicamente por la fuerza política victoriosa en los municipios en cuestión.

Ambas situaciones se ilustran en los gráficos N° 1 y N° 2 que se muestra a continuación.

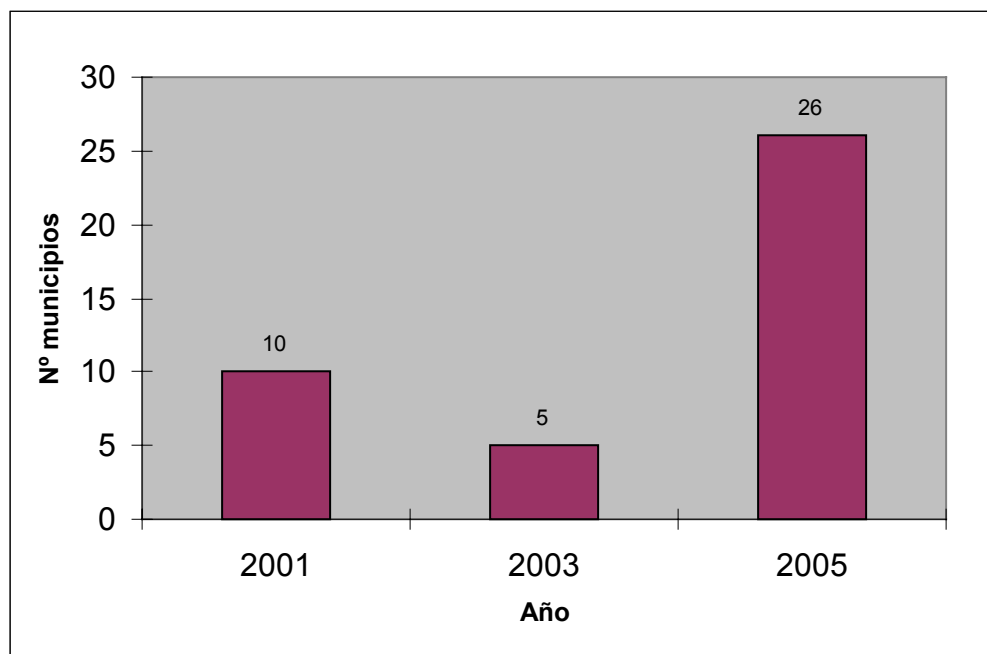
GRÁFICO N° 1. EVOLUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN DEL 100 % DE LAS BANCAS EN JUEGO EN LOS CONCEJOS DELIBERANTES.

PERÍODO 2001 – 2005.



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por la Junta Electoral

GRÁFICO N° 1. EVOLUCIÓN DEL NUMERO DE MUNICIPIOS CON RENOVACIÓN MONOCOLOR DEL 100% DE LAS BANCAS EN JUEGO



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por la Junta Electoral

Ante evidencias empíricas tan contundentes, la imperiosa necesidad de ajustar los mecanismos de distribución y asignación de bancas para la conformación tanto de la legislatura provincial como los legislativos locales constituye sin dudas un eje central de la reforma política bonaerense.

En consecuencia, la utilización del procedimiento del divisor, o bien la modificación del criterio de reparto de los restos del cociente, se presentan como las alternativas susceptibles de generar las condiciones necesarias (aunque no suficientes aún) para reducir los índices de desproporcionalidad; permitiendo una corrección de las desviaciones a la representación política que se suceden elección tras elección.

De esta manera podría encontrarse un principio de resolución a los efectos derivados del sesgo mayoritario, factor que - como se viera anteriormente - actúa como caja de resonancia de los desequilibrios geopolíticos internos.

El estudio de la estructura bicameral de la legislatura bonaerense se convierte entonces en el otro punto de análisis obligado a la hora de identificar posibles soluciones alternativas para los desajustes que provoca la ponderación desigual del voto geográfico en el territorio de la provincia.

IV. El sistema bicameral bonaerense de tipo simétrico y congruente.

¿Un contrasentido?

Si con la modificación de la fórmula electoral es posible revertir los sesgos mayoritarios y distorsivos, ¿podrían morigerarse otras distorsiones en los mecanismos de representación mediante alguna otra vía institucional?

La respuesta que plantea este trabajo es afirmativa, y en este caso la clave de su fundamentación pasa precisamente por indagar algunas de las características inherentes al sistema bicameral bonaerense.

Como se explicara anteriormente, de acuerdo a lo establecido por el artículo 68 de la constitución provincial, el poder legislativo de la provincia de Buenos Aires se compone de dos cámaras provistas por 92 diputados y 46 senadores.

A continuación resulta necesario señalar dos problemas que se presentan con relación a esta configuración institucional.

El primero de ellos - ya mencionado - se asocia al reclutamiento desigual e inequitativo de los miembros de ambas cámaras, puesto que las secciones menos pobladas del interior bonaerense resultan sobrerrepresentadas respecto de los grandes conglomerados urbanos de la región metropolitana (I y III sección electoral).

Pero a esta situación, debe agregársele otro elemento de análisis que tergiversa aún más el sentido bicameral de la legislatura provincial. Al configurarse una estructura congruente y simétrica, los criterios de representación en ambos recintos no se diferencian en absoluto, puesto que tanto diputados como senadores representan exactamente la misma base poblacional y poseen las mismas potestades parlamentarias.

En consecuencia, el bicameralismo bonaerense - con dos cámaras que detentan idéntica base de representación - no resulta a primera vista un diseño institucional útil y coherente al respecto.

En este sentido, la primera respuesta que muchos analistas difundieron y hasta los propios legisladores provinciales esbozaron mediante sendos proyectos de ley (Diéguez 2005: 216, Diéguez y Solano 2005: 12) consistió en la propuesta de reducir la estructura bicameral de

la legislatura, por una dimensión simplificada de unicameralismo; tal como sucedió en la provincia de Córdoba en el año 2001¹¹.

No obstante ello, no es objeto de este artículo - ni tampoco se encuentra en su espíritu - analizar el funcionamiento de la estructura legislativa desde una óptica estrictamente fiscalista.

Tomando en cuenta la abundante literatura politológica que resalta las bondades y ventajas del bicameralismo (Lijphart, 1984, 2000, Tsebelis y Money, 1997), es posible dilucidar una serie de soluciones alternativas dentro de la configuración bicameral; aunque claro está - como señala Malamud (2005: 81) - no todas implican la misma viabilidad política en su implementación.

Una opción inicial proviene de modificar el número de bancas asignadas a cada sección electoral para ajustarlas a criterios estrictamente poblacionales, reestableciendo así parámetros de representación política en base a dimensiones exclusivamente sociodemográficas como lo muestra el cuadro N° 5.

CUADRO N° 5. COMPOSICIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES EN BASE A CRITERIOS SOCIODEMOGRÁFICOS. CENSO 2001

Sección electoral	Padrón seccional	Diputados	Senadores
I	3.319.089	31	16
II	484.159	5	2
III	3.337.639	32	16
IV	441.908	4	2
V	941.521	9	4
VI	536.314	5	3
VII	228.478	2	1
VIII	424.683	4	2
TOTAL	9.713.791	92	46

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por la Junta Electoral de la provincia de Bs. As. Y por la Dirección Nacional electoral, Ministerio del Interior.

¹¹ Véase al respecto el proyecto de investigación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento - CIPPEC – “Reformas Políticas Provinciales”. [http:// www.reformaspoliticas.org](http://www.reformaspoliticas.org)

Una segunda alternativa - aún más ambiciosa que la primera - consistiría en modificar el trazado geográfico electoral, rediseñando así las secciones electorales (*redistricting*) para conformar distritos electorales más homogéneos en términos poblacionales.

Las consecuencias sociopolíticas de estas iniciativas pueden ser múltiples y sumamente complejas; aunque dada la actual correlación de fuerzas en el espectro político, las posibilidades reales de implementación de tales medidas de ingeniería institucional resultan prácticamente nulas.

Como acertadamente menciona Malamud (2005: 77), los incentivos que eventualmente pueden llegar a tener tanto los actores como las fuerzas políticas del interior de la provincia para ceder escaños a favor de los distritos más densamente poblados del conurbano, son virtualmente inexistentes.

Esta racionalidad trasvasa a cualquier fuerza política independientemente de su carácter mayoritario o minoritario, puesto que se fundamenta en una lógica eminentemente territorial.

Una solución clave para desatar este nudo gordiano radica en identificar y promover *incentivos selectivos* (Ostrom, 1999) que posibiliten estrategias de cooperación entre los principales actores y fuerzas políticas bonaerenses; sin embargo la correlación de fuerzas electorales actual resulta un obstáculo insoslayable al respecto.

El peso específico del conurbano y el posicionamiento del justicialismo en el mismo, en contraposición a la primacía del radicalismo en las secciones del interior, constituyen fuertes intereses contrapuestos y sólidas bases para el desarrollo y ejercicio de *veto players* que imponen altos costos de transacción a cualquier tipo de negociación.

En estas circunstancias la discusión por ceder escaños en aras de una mayor proporcionalidad en los criterios de representación política termina derivando en un juego de suma cero para los dos grandes actores del escenario político.

Por otra parte los riesgos implícitos de una manipulación del trazado electoral (*gerrymandering*) inherentes a la segunda opción, también derivarían en un claro obstáculo para el arribo de los consensos necesarios en estos casos.

¿Qué actor o actores deberían detentar la facultad de trazar los nuevos límites electorales?
¿Qué criterios utilizarían para redefinir el nuevo mapa político?. Estas son tan sólo algunas de las preguntas cuya respuesta no aparece tan sencilla de dilucidar.

Por todo lo expuesto anteriormente deducimos que - a la hora de articular una acción colectiva - la propuesta de reforma política debe necesariamente ajustarse a una visión propia del *real politik* que tome en consideración el clivaje existente entre dos regiones con características sociodemográficas, económico productivas y (hasta) culturales totalmente disímiles entre sí.

Para redimensionar el sentido del bicameralismo bonaerense varios trabajos señalan la necesidad de reconsiderar los criterios de representación que operan en ambas cámaras (Staffa, 2005, Malamud, 2005: 82).

Para ello, es necesario dejar de lado la variable poblacional - considerada como el único factor determinante de la cantidad de representantes- , de esta manera resultaría posible contemplar los intereses de diversa índole inherentes a dos realidades que se asientan en todo el territorio bonaerense.

Este nuevo marco institucional, en el cual se modifica la naturaleza y composición de las cámaras, permitiría incluir el criterio de doble representación en la legislatura provincial, haciendo posible la conformación de una cámara de diputados con asiento en la representación poblacional, y otra cámara de senadores cuyo principio de representación se fundamentaría en el territorio¹².

De esta manera se cristalizarían institucionalmente los intereses diversos de dos regiones con marcadas diferencias entre sí como lo constituyen en la actualidad la región del conurbano y el interior de la provincia de Buenos Aires.

Al mismo tiempo un bicameralismo asimétrico y no congruente también favorecería el ejercicio del control interpoderees (*checks and balances*), introduciendo nuevos e interesantes mecanismos de *accountability* y negociación política en el legislativo bonaerense.

En consecuencia, al terminar con la congruencia entre las cámaras, se torna factible vislumbrar otro principio de solución alternativa para las distorsiones que genera el *malapportionment* imperante en el territorio bonaerense.

¹² Entre los múltiples fundamentos a favor de esta propuesta podríamos señalar la considerable participación de las regiones del interior en términos del PBI real provincial (Véase Dirección Provincial de Estadística, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires)

Simultáneamente se provee de sentido la existencia de una estructura bicameral en la legislatura provincial, dejando de lado lecturas meramente economicistas y reduccionistas que ponen el acento en el costo del financiamiento del aparato burocrático parlamentario.

V. Reflexiones finales

Algunas de las consideraciones que se formularon a lo largo de este artículo focalizan su atención en los principales mecanismos institucionales que en la actualidad deforman los criterios de proporcionalidad y representación política en la provincia de Buenos Aires y que, simultáneamente, forman parte de la extensa lista de problemáticas que componen la agenda de reforma política bonaerense.

En efecto, esta agenda se nutre de otras cuestiones que en forma concomitante también resultan relevantes en la medida en que dejan en evidencia falencias complementarias de la calidad institucional del sistema político de mayor magnitud del país.

Sin embargo el estudio que se desarrolla en este trabajo parte desde una perspectiva propia del *real politik*, que toma en cuenta no solo la dimensión e importancia de la problemática, sino también las posibilidades ciertas de implementar cambios concretos en la materia.

La ausencia de una ley provincial de financiamiento partidario que permita - sin caer en la multiplicidad de requisitos barrocos que exige la legislación nacional vigente - establecer y delimitar con precisión el origen y destino de los fondos destinados a las campañas electorales (Ferreira Rubio, 2003); establecer un límite a la reelección indefinida de los cargos ejecutivos y legislativos de manera tal de poner un freno a la generación de caudillismos regionales (CIPPEC, 2004); una revisión crítica a la ley N° 12.915 de internas obligatorias, abiertas y simultáneas, cuyo efectivo cumplimiento por parte de los partidos bonaerenses resulta prácticamente nulo (Solano, 2005, De Luca, 2005); la yuxtaposición de normas nacionales y provinciales referidas a la regulación de los partidos políticos y la conformación de alianzas electorales provinciales (Raffo y Longhi, 2005); todos estos son ejemplos elocuentes de esta abultada agenda de reforma política.

No obstante ello, el alcance del presente artículo es más modesto y pone el acento en los factores institucionales y sus consecuencias sobre la dinámica del juego político, puesto que advierte que de la mano de las instituciones políticas se moldean y reproducen los principales comportamientos de actores sociales y políticos (Colomer, 2004:36; Guy, 2004) De esta manera considera que al generarse un par de cambios institucionales se podría arribar a importantes resultados en términos de una mejora de la calidad de la representación.

Hemos comprobado que, en un contexto de fragmentación y polarización del voto partidario, la combinación de la magnitud de distrito con la fórmula electoral vigente ocasionan graves perjuicios para aquellas fuerzas políticas que si bien obtienen un considerable caudal de votos no logran acceder a las bancas de los concejos deliberantes y de la legislatura provincial.

Al mismo tiempo, el trabajo también se ha interrogado sobre la funcionalidad relativa de un bicameralismo simétrico y congruente en el que diputados y senadores tienen un mismo período de mandato y desarrollan idénticas facultades.

En este escenario se visualiza que el único criterio que distingue a ambas cámaras es de índole numérica.

Modificar los criterios de representación que imperan en ambos recintos también puede considerarse otra innovación institucional que otorgue mayor dinámica y transparencia a las relaciones parlamentarias, como así también nuevas potestades a legisladores provinciales que induzcan a reorientar sus roles y su interacción con el electorado.

De todo lo antedicho concluimos que de promoverse una modificación al sesgo mayoritario de la fórmula electoral y al propiciar un redimensionamiento sobre el bicameralismo legislativo, los múltiples problemas ocasionados por los desequilibrios geopolíticos se verían significativamente morigerados y reducidos.

La magnitud de los cambios propuestos se derivan necesariamente de la incidencia de los factores institucionales.

Fomentar estas modificaciones sobre el sistema electoral permitiría regenerar las condiciones mínimas y necesarias para reconfigurar en forma estructural las reglas del juego político (Nolhen, 1994).

En tal sentido - y a modo de reflexión final - la evidencia empírica demuestra que más allá de la perfección del diseño institucional propuesto, la viabilidad política - entendida como producto de la formación de consensos interpartidarios - deriva en la variable independiente que marca el modo y los tiempos de la tan mentada reforma política.

Introducir una serie de incentivos que permitan generar los consensos necesarios y posibiliten negociaciones inter e intra partidarias tendientes a desarrollar estrategias políticas cooperativas aparece como el gran desafío a superar para aquellos actores que intenten adentrarse en el siempre complejo sistema político bonaerense.

Palabras claves:

Provincia de Buenos Aires - sistema electoral - proporcionalidad - malapportionment - partidos políticos - reforma política.

Bibliografía general

Abal Medina, J. M y Calvo, E. (2001), "*El federalismo electoral argentino*", Buenos Aires, Eudeba.

Colomer, Joseph (2004) "Como votamos. Los sistemas electorales del mundo, pasado presente y futuro", Madrid, Gedisa

Cox, G (2003). "*Making votes count: strategy coordination in the world's electoral systems*", New Haven, Cambridge University Press.

Dahl, R. (1971) "*Poliarchy: participation and opposition*", New Haven, Cambridge University Press

Diéguez, G. (2005), "*Los proyectos sobre reforma política en la legislatura bonaerense (1999 – 2004)*" en Tula, M. I. "*Aportes para la discusión de la reforma política bonaerense*", Buenos Aires, Editorial Prometeo. pp. 201 - 212

Diéguez, G. y Solano, M. (2005) "*Los ciclos de la agenda de reforma política en la legislatura bonaerense. Una mirada al comportamiento legislativo 1999 – 2005*", VII Congreso SAAP, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba.

Diéguez, G. "*La influencia del sistema electoral en el sistema político bonaerense a partir de la crisis de 2001*", *Jornadas del 50 ° aniversario de la Carrera de Ciencia Política*, Universidad del Salvador, Buenos Aires.

De Luca, M. (2005) "*Desventajas y riesgos de las internas abiertas, simultáneas y obligatorias*" en Tula, M. I. op. cit pp. 173 – 191

Escolar, M. y Calvo, E. (2003) "*La implementación de sistemas electorales mixtos en las legislaturas de magnitud fija: teorías y soluciones*". Buenos Aires, Revista Política y Gobierno, Vol. 10, N° 2, pp. 359 - 399

Escolar, M., Minvielle, S., Castro, L. (2005) "*Sobrerrepresentación periférica y compresión partidaria. El sistema electoral de la provincia de Buenos Aires en las categorías legislativas*" en Tula, M. I. op. cit pp. 83 – 129

Escolar, M., Calvo, E.(2005). "*La nueva política de partidos en la Argentina*", Buenos Aires, Editorial Prometeo.

- Ferreira Rubio, D. (2003) “*La evaluación del proceso electoral y la experiencia de aplicación de la ley de financiamiento partidario*”. Buenos Aires, Seminario PNUD 26, 27, 28 de noviembre
- Grilli Di Cortona, P (1999) “*Evaluation and optimization of electoral systems*”, Philadelphia, Society for Industrial and Applied Mathematics.
- Guy, Peter (2004) “El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política”, Madrid, Gedisa
- Ibarlucía, E. (1986) “*El régimen electoral y el poder legislativo en la provincia de Buenos Aires. Aportes para una futura reforma constitucional*”. Buenos Aires, El Derecho, Tomo XV.
- Ibarlucía, E. (2001) “El debate acerca de la unicameralidad en la provincia de Buenos Aires”, Buenos Aires, Boletín Informativo de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.
- Lijphart, A. y Cox, G. (1986) “*Electoral equilibrium under alternative voting institutions*”, American Journal Political Science, Vol. 31, N° 1, pp. 82 - 108
- Malamud, A. (2005), “*Federalismo distorsionado y desequilibrios políticos*”, en Tula, M. I. op. cit. pp. 71 – 83.
- Nohlen, D. (1994) “*Sistemas electorales y partidos políticos*”, México, Fondo de Cultura Económica.
- Olson, M (1965) “*The logic of collective action*”, Harvard University Press
- Ostrom, E (1990) “*A behavioral approach to the rational choice theory of collective Action*,” American Political Science Review 92, 1 - 22
- Pírez, P. Y Escolar, M. (2002) “*¿La cabeza de Goliath?. Región metropolitana y organización federal de la Argentina*” en *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*. Buenos Aires, Editorial Prometeo.
- Rae, D (1971), “*The political consequences of electoral laws*”, New Haven, Yale University Press.
- Raffo, E. Y Longhi, S. “*Partidos políticos: su régimen legal y constitucional*” en Tula, M. I. , op. cit pp. 147 - 173
- Sartori, G. (1968) “*Parties and party systems: a framework for analysis*”; Cambridge University Press

- Solano, M. (2005) “*Ausencia de reglas claras en las elecciones internas bonaerenses*” en <http://www.ciudadpolitica.com>
- Staffa, D. (2005), “*La estructura del poder legislativo en la provincia de Buenos Aires y la búsqueda del equilibrio geopolítico*”, en Tula, M. I., op. cit pp 129 – 147.
- Tsebelis, G. Y Money, J. (1997), “*Bicameralism*”, Cambridge University Press.
- Tula, M. I. Y De Luca, M. (1999), “*Lista sábana, preferencias y tachas. Algunas reflexiones a propósito de la reforma electoral en la Argentina*”. Buenos Aires, Posdata. Revista de reflexión y análisis político, N° 5.
- Tula, M. I. (2005), “*Aportes para la discusión de la reforma política bonaerense*”, Buenos Aires, Editorial Prometeo.
- Tula, M. I. (2005), “*Discutiendo la reforma política*” en Tula, M. I., op. cit pp. 9
- Varani, J. (2005), “*La imprescindible reforma de la ley electoral bonaerense. El caso de la integración de los concejos deliberantes*”, en Tula, M. I., op. cit., pp. 13 – 45.

