

Representación dispar de los municipios en la legislatura de la provincia de Buenos Aires

Por **Walter Rosales** (IIE-CEFIP-FCE-UNLP).

La discrepancia entre la porción de bancas legislativas y la participación de la población en unidades geográficas es un fenómeno conocido en la literatura como “malapportionment”. En esta nota se analiza este fenómeno para el caso de la provincia de Buenos Aires.

Breve revisión de la literatura acerca del Malapportionment

El fenómeno del malapportionment es estudiado por las ciencias políticas y también por la Economía en el campo del federalismo fiscal. Puede ser preocupante al romper con el principio político básico donde “un individuo vale un voto”. A partir de esto, se distinguen algunas consecuencias político-institucionales:

- condicionamiento del funcionamiento democrático,
- alteración en la relación entre el poder ejecutivo y legislativo, y a su vez, dentro del poder legislativo.

Samuels y Snyder (2001) muestran que Argentina está entre los países donde el malapportionment está presente con mayor intensidad. En este trabajo, Argentina ocupaba el puesto 12 de los 20 países con mayor disparidad en la cámara baja, y el puesto 1 en la disparidad de la cámara alta.

Este fenómeno se profundiza en la medida que la población evoluciona

y no se ajusta en consecuencia la distribución de bancas. Streb (2017) analiza el problema de la no actualización del número de bancas en el Congreso Nacional en función de la población censal. La ley que estableció la distribución de bancas (Ley Bignone N°22.847) data de 1983, y desde entonces no se actualizó el número de bancas correspondientes a cada jurisdicción. Tal es así, que a la provincia de Buenos Aires le correspondería 30 bancas más en la Cámara de diputados, que deberían extraerse del resto de las provincias. Estas disparidades se contraponen a los mandatos de la Constitución Nacional.

Beramendi, Rogers y Días Cayeros (2017) muestran que las jurisdicciones sobrerrepresentadas están en mejores condiciones para defender sus intereses y sesgar la asignación de recursos a su favor. Por su parte, Ardanaz y Scartascini (2013) muestran que el malapportionment se asocia con países con alta desigualdad del ingreso.

El caso de la legislatura de la provincia de Buenos Aires

La Constitución de la provincia señala en su art. 58: *“La representación política tiene por base la población y con arreglo a ella se ejercerá el derecho electoral.”*

Y en su art. 61: *“La Legislatura dictará la ley electoral; ésta será uniforme para toda la provincia y se sujetará a las disposiciones precedentes y a las que se expresan a continuación: Cada uno de los partidos en que se divida la provincia, constituirá un distrito electoral; los distritos electorales serán agrupados en secciones electorales. No se formará ninguna sección electoral a la que le corresponda elegir menos de tres senadores y seis diputados. La capital de la provincia formará una sección electoral (...).”*

La ley a la que hace referencia la Constitución provincial es la Ley electoral 5.109 de 1946, que es actualizada por la Ley 6.698 de 1961. La

CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL

siguiente tabla compara la distribución de bancas por cada una de las secciones electorales. Puede observarse variaciones en el total de escaños y en la distribución por sección electoral.

Distribución de bancas por sección electoral.

Sección	Ley 5.109 (1946)		Ley 6.698 (1961)	
	senadores	diputados	senadores	diputados
Capital	3	6	3	6
Primera	6	11	8	15
Segunda	5	11	5	11
Tercera	7	14	9	18
Cuarta	7	14	7	14
Quinta	5	11	5	11
Sexta	6	11	6	11
Séptima	3	6	3	6
Total	42	84	46	92

Fuente: Elaboración propia en base a las normas citadas.

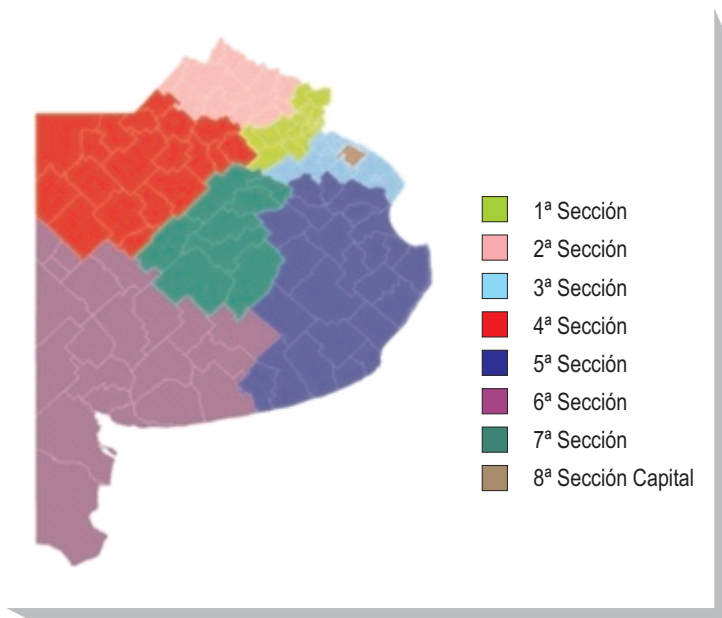
Las secciones electorales contempladas en la ley y los municipios que la integran pueden verse representados en el mapa de la página siguiente. En el anexo se presenta el detalle.

Ejercicio de actualización de la distribución de bancas

Se plantea un ejercicio de actualización de la distribución de bancas, conforme a la evolución de la población. Se proponen dos escenarios:

1- Mantener la relación bancas/población implícita en la ley 6.698: las bancas asignadas a cada sección tienen implícita una relación con la población muy dispar entre secciones (ver más detalles en la tabla

Secciones electorales de la provincia de Buenos Aires



anexa). A su vez, como la población ha crecido de manera heterogénea entre secciones, el ajuste consiste en calcular las bancas a partir de la relación bancas/población implícita en la norma. Cabe señalar que, si bien la población a tener en cuenta como punto de partida debería ser la del censo de 1960, se toma la población del censo '91 por la disponibilidad de los datos y se realiza el ajuste de bancas para la población 2021. Los resultados, que se presentan a continuación, muestran cambios relevantes a favor de la sección tercera principalmente, en detrimento de la sexta.

CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL

Recálculo de la cantidad de bancas en función de la relación banca/población. (recálculo entre 1991 y 2021).

Sección	Diputados vigentes	Diputados vigentes	Senadores vigentes	Senadores vigentes
Capital	6	6	3	3
Primera	15	17	8	9
Segunda	11	11	5	5
Tercera	18	21	9	10
Cuarta	14	12	7	6
Quinta	11	11	5	5
Sexta	11	9	6	5
Séptima	6	5 (*)	3	3
Total	92	92	46	46

(*) El cálculo no alcanza a cubrir el cupo mínimo establecido en la Constitución, por lo que un rediseño final debería contemplar ajustes en función de esta restricción.

2- Distribución en proporción a la población: este supuesto se aparta del criterio implícito en la ley electoral, pero garantiza el principio teórico de igual ponderación de los ciudadanos como votantes. Este recálculo supone grandes redistribuciones en la cantidad de bancas entre secciones electorales (básicamente a favor de la primera y tercera sección), tal como se aprecia en la siguiente tabla.

Recálculo de la cantidad de bancas en proporción a la población.

Sección	Bancas de Diputados vigentes	Bancas de Diputados ajustados	Senadores vigentes	Senadores ajustados
Capital	6	4 (*)	3	2 (*)
Primera	15	31	8	15
Segunda	11	4 (*)	5	2 (*)
Tercera	18	37	9	18
Cuarta	14	3 (*)	7	2 (*)
Quinta	11	7	5	4
Sexta	11	4 (*)	6	2 (*)
Séptima	6	2 (*)	3	1 (*)
Total	92	92	46	46

(*) El cálculo no alcanza a cubrir el cupo mínimo establecido en la Constitución, por lo que un rediseño final debería contemplar ajustes en función de esta restricción.

Consideraciones finales

Con base en la evolución de la población, es necesario plantear como tema de agenda la representación de la población en la legislatura provincial. La ley que establece la distribución de bancas data de 1961, Las disparidades en la representación de la población supone una alteración en la toma de decisiones en la legislatura, lo que desfavorecería a los municipios de las secciones electorales subrepresentadas. Las implicancias fiscales podrían ser importantes.

CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL

Referencias

- Ardanaz, M. y C. Scartascini (2013). Inequality and Personal Income Taxation: The Origins and Effects of Legislative Malapportionment. *Comparative Political Studies*. En <https://doi.org/10.1177/0010414013484118>
- Beramendi, P., M. Rogers y A. Díaz Cayeros (2017). Barriers to Egalitarianism: Distributive Tensions in Latin American Federations. *Latin American Research Review*. En <https://larrlasa.org/articles/10.25222/larr.31/>
- Samuels, D. y R. Snyder (2001). The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective. En <https://www.jstor.org/stable/3593296>
- Streb, J. (2017). No Taxation Without Representation? Subrepresentación De La Provincia De Buenos Aires En La Cámara De Diputados. En Blog de Economía del Sector Público, FCE-UNLP. <https://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2017/07/14/no-taxation-without-representation-subrepresentacion-de-la-provincia-de-buenos-aires-en-la-camara-de-diputados/>

Anexo:

Municipios por sección electoral

Sección Capital: La forma el partido de La Plata. Primera Sección Electoral: Los partidos de Campana, Escobar, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, General Sarmiento, Luján, Marcos Paz, Mercedes, Merlo, Moreno, Morón, Navarro, Pilar, San Fernando, San Isidro, Suipacha, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

Segunda Sección Electoral: Los partidos de Baradero, Bartolomé Mitre, Capitán Sarmiento, Carmen de Areco, Colón, Exaltación de la Cruz, Pergamino, Ramallo, Rojas, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, San Nicolás, San Pedro y Zárate.

Tercera Sección Electoral: Los partidos de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Cañuelas, Ensenada, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora, Lobos, Magdalena, Matanza, Quilmes y San Vicente.

Cuarta Sección Electoral: Los partidos de Alberti, Bragado, Carlos Casares, Carlos Tejedor, Chacabuco, Chivilcoy, General Arenales, General Pinto, General Viamonte, General Villegas, Hipólito Yrigoyen, Junín, Leandro N. Alem, Lincoln, Nueve de Julio, Pehuajó, Rivadavia y Trenque Lauquen.

Quinta Sección Electoral: Los partidos de Ayacucho, Balcarce, Castelli, Chascomús, Dolores, General Alvarado, General Belgrano, General Guido, General Lavalle, General Madariaga, General Paz, General Pueyrredón, Las Flores, Lobería, Maipú, Mar Chiquita, Monte, Necochea, Pila, Rauch, San Cayetano, Tandil y Tordillo.

Sexta Sección Electoral: Los partidos de Adolfo Alsina, Bahía Blanca, Caseros, Coronel de Marina Leonardo Rosales, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Suárez, General Lamadrid, Gonzáles Chaves, Guaminí, Juárez, Laprida, Patagones, Pellegrini, Puán, Saavedra, Salliqueló, Tornquist, Tres Arroyos y Villarino.

Séptima Sección Electoral: Los partidos de Azul, Bolívar, General Alvear, Olavarría, Roque Pérez, Saladillo, Veinticinco de Mayo y Tapalqué.

CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL

Población y cantidad de bancas.

Sección	Población Censo 1991	Diputados	Diputados por millón de hab.	Senadores	Senadores por millón de hab.	Pobl. proy. 2021	Recálculo manteniendo la relación de la ley		Recálculo manteniendo la relación de la ley y el total constante		Distribución en proporcion a la población	
							Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1) por millón	(4)	(5)=(4)/(1) por millón	(6)	(7)=(3)*(6) dividido 1 millón	(8)=(5)*(6) dividido 1 millón			Participación de cada sección en la población total por número de bancas	
Capital	541.905	6	11.1	3	5.5	719.013	8	4	4	3	4	2
Primera	4.123.223	15	3.6	8	1.9	5.998.330	22	12	17	9	31	16
Segunda	567.343	11	19.4	5	8.8	759.274	15	7	11	5	4	2
Tercera	4.640.579	18	3.9	9	1.09	7.082.166	27	14	21	10	37	18
Cuarta	546.954	14	25.6	7	12.8	617.136	16	8	12	6	3	2
Quinta	1.094.449	11	10.1	5	4.6	1.437.209	14	7	11	5	7	4
Sexta	687.989	11	16.0	6	8.7	763.296	12	7	9	5	4	2
Séptima	279.515	6	21.5	3	10.7	333.174	7	4	5	3	2	1
Total	12.481.957	92	7.4	46	3.7	17.709.598	122	61	92	46	92	46