

EL VOTO UNINOMINAL POR CIRCUNSCRIPCIONES Y SU APLICACION EN LA ARGENTINA

Horacio Sanguinetti *

I. - Méritos del sistema uninominal. II. - a) Objeciones al sistema. II. b) La "gerrymandra". III. - Planteos de constitucionalidad. IV. - La Reforma del 88. V. - La ley González. VI - El análisis constitucional. VII. - El Ensayo de 1904 y el triunfo de Alfredo Palacios. VIII. - La derogación del sistema y la ley Sáenz Peña. IX. - Las leyes justicialistas. X. - Conclusiones.

El tema de los sistemas electorales propiamente dichos, es decir lo referente a la distribución de mayorías y minorías en cuerpos colegiados, reviste actualidad y es, al presente, uno de los tópicos "de moda". Bien está pues, revisar la experiencia nacional en la materia, con el objeto de obtener provecho de los aciertos y errores de pasadas generaciones.

En primer lugar, valga la observación de que no hay sistemas inocentes. Todos tienen su riesgo y su ventura. Algunos favorecen al partido mayoritario, otros lo debilitan; y la preferencia de uno sobre otros responderá a criterios casuísticos, de época u oportunidad. Sin embargo, en sentido general, no debe olvidarse que un buen sistema es el que permite a cada sector, desempeñar holgadamente su papel dentro del juego democrático y republicano; es decir, el que permite que la mayoría gobierne y que la minoría controle.

Entre los múltiples sistemas aquí ensayados, destaca la aplicación aislada, eventual y polémica del sistema de Circunscripciones uninominales, que se proyectó muchas veces y se aplicó dos en el país: experiencias separadas por medio siglo una de otra, que nos dejan enseñanzas contradictorias. Son las impuestas por la ley 4.161, de diciembre de 1902, que impulsó uno de los grandes liberales argentinos, Joaquín V. González; y por las leyes del peronismo, Nº 14.032, de 1951 y su reforma parcial, Nº 14.393, sancionada dos años más tarde. En todos los casos, se trató de elegir diputados nacionales, aunque es sabido que el art. 81 de la C.N. prescribe, para la elección de electores de presidente y vice, "las mismas formas prescriptas para la elección de aquellos". El sistema de voto uninominal por circunscripciones supone que cada distrito electoral —las provincias, en nuestro caso—, se subdivide en tantas circunscripciones como cargos deba allí cubrirse.

Los electores de cada una de tales circunscripciones elegirán, a simple pluralidad, a un solo candidato, un nombre —de ahí lo de unimominal—. El más votado, pues, será el representante único de la circunscripción y no habrá representación minoritaria de ésta, cualesquiera fuesen las ventajas y los porcentajes obtenidos.

I. Méritos del sistema unimominal

El sistema ofrece algunas características ventajosas que, según sus partidarios, serían las siguientes:

Permite mayor proximidad y conocimiento entre electores y elegidos. Especialmente en ciudades medianas y pequeñas, en barrios apartados de las grandes urbes, en zonas rurales, donde "todos se conocen", donde la masificación no ha creado inmediatez entre los presuntos representantes y el pueblo. Cede, pues, aquí, la influencia del comité, la "orden" del "líder", el anonimato de la lista masiva, al conocimiento directo de las virtudes y defectos del candidato. Disminuye la presión de los partidos nacionales, se fortalece a las agrupaciones locales, uniones vecinales y partidos de distrito, y se obliga a todos a mejorar la calidad de los candidatos. Es un fenómeno muy extendido que en poblaciones pequeñas del interior, existan caudillos locales, de prestigio y gravitación, que ganan las elecciones municipales con prescindencia del resultado del comicio presidencial (*). Así se llega a un grado de vinculación más íntima, y el elector se siente próximo a su diputado. Quienes no ven con agrado la intermediación de los partidos políticos nacionales y alegan que la Constitución no lo prevé, juzgan a éste, al sistema, como muy acertado.

Por otra parte, es probable que el partido oficialista no gane todas las circunscripciones; y como en los asentos poblacionales suelen existir partidos predominantes, habrá la posibilidad de que en las distintas circunscripciones, triunfen candidatos de una variada gama de opinión.

En los últimos tiempos, algunos han postulado la vuelta a las circunscripciones como medio de quebrar el voto masivo por los grandes partidos. "Se atribuye a este sistema —dice Agustín de Vedia (*)— el mejor conocimiento de cada uno de los candidatos entre los cuales los ciudadanos de la circunscripción deben decidirse. Es exacto que ese conocimiento se hace más fácil, dado que se destaca mayormente la actuación anterior de quien luego figura como candidato de un partido y así también es razonable que pueda ser más notoria la significación de la plataforma electoral. Por último, se atribuye al referido sistema la posibilidad de mayor vigilancia sobre el desarrollo del comicio y de las etapas preparatorias, propias de la campaña electoral. En Gran Bretaña la representación de "burgos" y condados, que es tradicional y que la ley de 1918, ya recordada, ha conservado, ofrece ejemplos de aplicación indudablemente interesantes".

II. Objeciones al sistema

Existe, en primer lugar, una crítica fundamental que suscita toda pluralidad de distritos, esbozada por Kelsen (*), cuando afirma: "La división en circunscripciones desgarra la totalidad del electorado, al cual se considera, en principio, de acuerdo con la idea de cuerpo representativo unitario, como cuerpo electoral unificado: todo el pueblo elige su parlamento, en una pluralidad de cuerpos electorales, cada uno de los cuales tiene distinta composición del todo. Pero el sujeto de la elección

es el cuerpo electoral, y de ahí proviene la diferencia entre el resultado (cuerpo representativo) y el cuerpo electoral en total. Por eso, el error del sistema no debería evitarse suprimiendo el principio de mayorías, sino llevándolo a cabo en toda su integridad".

Nuestra Constitución está en ese caso. Los "diputados de la Nación" (art. 36) son, sin embargo, "elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales" (art. 37). Así se entienden algunos resultados paradójicos, como en 1957, cuando la U.C.R.I., pese a contar con menos votos, en conjunto, que la U.C.R.P., obtuvo mayor delegación. Y en los comicios de 1973, pese al sistema proporcional establecido por el gobierno de facto, el Frente Justicialista llevó el 60 por ciento de las bancas de diputados, con alrededor del 50 por ciento de los sufragios generales.

Evidentemente, los votos de aquellos partidos pequeños que, en cada distrito, no llegan a obtener la cifra repartidora, engrosan por indirecta vía a los partidos mayoritarios. Una corrección de este problema sería remitir esos "restos" a un distrito nacional único; corrección, aparentemente, inconstitucional entre nosotros.

En segundo lugar y ya entrando al sistema de distritos uninominales, surge otro capítulo de cargos, como los que formula Ramella (*) cuando le reprocha que "o permite que el partido mayoritario, en sus épocas de esplendor, asuma la unanimidad de la representación parlamentaria o la casi unanimidad con el sistema argentino, o a la inversa que la Cámara se convierta, cuando el partido mayoritario está en decadencia, en un mosaico de representantes de innúmeros partidos, sin que el partido mayoritario, computando el total de votos, cuente con mayoría efectiva en la Cámara de Diputados. En un régimen donde existen partidos políticos, de acuerdo al cual el elector vota más por el partido que por el candidato, el sistema uninominal no responde al argumento que se hace a su favor de que vincula más al elector con el elegido. Cada día decae el prestigio del suidillo local, pues los ciudadanos siguen ahora las tendencias ideológicas y sociales, más que a los hombres de su ámbito inmediato".

Por otra parte, quien crea que el partido político es esencial a la democracia republicana, y que ésta es la forma de gobierno menos mala, empezará a dudar de los méritos del sistema descripto. A esto puede replicarse, es cierto, que sólo los grandes partidos se podrían ver afectados por aquél, nunca el partido como institución.

Por fin, en cuanto al mejor conocimiento de los candidatos, es un argumento en retirada. Progresivamente, y comenzando por las grandes ciudades, ese conocimiento entre vecinos, "barrial", de puerta a puerta, es cada vez más raro. En cambio, los medios masivos de comunicación —T.V., radio y diarios, sobre todo—, difunden la imagen y el mensaje de los jefes de partido, sus lemas, e ideologías, hoy mucho mejor conocidos que el suidillo contiguo.

II. b. La gerrymandering

Pero el inconveniente más serio del régimen uninominal es en definitiva, la dificultad para impedir que el oficialismo, que fatalmente fijará los límites de las circunscripciones, las trace con un sentido caprichoso y oportunista, teniendo en cuenta sólo su interés electoral. Pues resultará muy difícil fijarle otras pautas para evitar que así lo haga; aunque la ley

determinase que el número de habitantes o la superficie deban ser parejos, igual podría practicarse esta forma de fraude sutil pero efectiva.

Y en cuanto a remediar la arbitrariedad del trazado por vía de recursos judiciales (*), o administrativos que permitan inclusive la revisión del perímetro de las circunscripciones, siempre dependerán de la independencia de los jueces y serán sólo paliativos que no ofrecen reales seguridades de justicia en esta materia, amenazada por la gerrymandra, monstruo cuya curiosa denominación, de origen diríamos político-zoológico, proviene de la siguiente historia:

Eldbridge Gerry fue un distinguido hombre público norteamericano. Firmó la Declaración de la Independencia, integró la Convención de 1787, y murió hacia 1814, siendo vicepresidente de los Estados Unidos. Sin embargo, su mayor título de "inmortalidad" se debe a una curiosa anécdota:

Era gobernador de Massachusetts por el Partido Demócrata Republicano, en vísperas de las elecciones de 1812. El 11 de febrero, la Legislatura del Estado aprobó una ley electoral, distribuyendo arbitrariamente los distritos, en forma tal que el oficialismo se veía favorecido, pues las zonas donde confiaban obtener mayoría neutralizaban adecuadamente a las ciudades opositoras. Parece que Gerry opuso algunos escrúpulos antes de promulgar la disposición, pero al fin se dejó convencer.

El mapa respectivo ofrecía un aspecto curiosísimo. Según tradición, el editor Benjamin Russel, director del periódico Centinel, de Boston, se encontraba examinándolo con el pintor Gilbert Stuart. Este —cuyo retrato de Washington es célebre—, comenzó entonces a dibujar por encima de los caprichosos perímetros, una cabeza como de reptil, patas, cola... Quedó algo como una lagartija o salamandra. O mejor, según habría observado Russel, una gerry-mandra... La expresión hizo fortuna, y desde entonces se conoce como gerrymandra a la deformación intencional del sistema de circunscripciones.

Otra versión atribuye el dibujo de marras a Richard Alsop, Eleanah Tisdale o James Ogilvie, artistas de menor prestigio que Stuart. Como sea, la gerrymandra funcionó con distorsionadora eficacia: aunque los candidatos demócrata-republicanos obtuvieron, en conjunto, menos votos que los del Partido Federalista (50.164 contra 51.766, respectivamente), se alzaron con 29 bancas senatoriales, frente a las magras 11 logradas por los "vencedores". El candidato a gobernador de éstos, Mr. Strong, sin embargo, venció al propio Gerry, que aspiraba a la reelección, porque en esa elección el Estado era un solo distrito.

La gerrymandra, empero, no sólo la usufructuó Gerry. Se la practicaba antes y se la practicó después. Los federalistas la emplearon cuando pudieron, el presidente McKinley fue un especialista y el oficialismo de turno fue sistemáticamente "sobrerrepresentado" en el Estado de Tennessee. Illinois fue teatro de modalidades electorales semejantes, y el célebre distrito cordón de zapato, en Mississippi, tenía unos 700 kilómetros de largo por sólo 50 de ancho.

III. Planteas de constitucionalidad

En cuanto a la constitucionalidad del sistema de circunscripciones, son dos los aspectos a analizar.

Las escuetas normas constitucionales en esta materia aparecen en el

art. 37, cuando dice que "La Cámara de Diputados se comprenderá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios".

La primera duda se plantea en torno a si esos "distritos electorales" son indivisibles y deben elegir en bloque a sus representantes. Si al dar la Constitución rango de "distrito" a la Capital y provincias, está tácitamente conformándolas como unidades políticas mínimas, que no pueden escindirse —como el átomo—, sin producir un deterioro del propio sistema; o si se trata de meras personas jurídicas públicas, que sin perder su unidad y su autonomía pueden fraccionarse por razones de necesidad política o administrativa. En verdad la Constitución nada dice al respecto, ni formula distinciones, y "ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus". Por otra parte, las provincias son representadas por los senadores, no por los diputados que según la intención constitucional representan a la Nación —y según los hechos, a los partidos políticos—. De modo que la elección por distritos provinciales no tiene rango sustancial en la Constitución, sino que responde a un criterio formal, administrativo, de mero orden, gestión o conveniencia. Por tanto, parece razonable que los distritos puedan fraccionarse, y que cada una de esas divisiones, pedanías o departamentos, tengan sus propios candidatos, de los que uno será elegido en la circunscripción pero como diputado por el distrito y representante de toda la Nación.

Al respecto, González Calderón (4) sostiene que "Ni el espíritu ni de la letra de la Constitución aparece la indivisibilidad de los distritos electorales mencionados en el art. 37; la reforma de 1902, habiendo satisfecho las otras dos condiciones (5) estatuidas en esta cláusula, fue perfectamente constitucional".

El otro punto radica en la expresión "simple pluralidad de sufragios". Pareciera que los constituyentes tuvieron al respecto la idea de aplicar sistemas de mayoría, sin pensar en la representación de minorías. Siendo así, la lista completa y las circunscripciones, serían los únicos que se apegan estrictamente al texto sancionado.

Ninguna luz, empero, surge del debate, efectuado el 26 de abril de 1853, cuya acta sólo recoge que "se ordenó la lectura del art. 33 (6). Después de una ligera modificación que propuso el señor Zenteno en la redacción del artículo, que no fue aceptada, y sobre lo que se le dieron explicaciones que juzgó satisfactorias, se votó y aprobó el artículo por unanimidad".

Sin embargo, y como la ley es más sabia que el legislador, algunas construcciones ingeniosas han logrado crear o justificar constitucionalmente otros mecanismos, como la lista incompleta, la barrantina y más difícil aún, los sistemas proporcionales; todos ellos prima facie, ajenos a la letra de los convencionales del 53, pero desde luego más afines a los principios republicanos y democráticos que inspiraron su ánimo. El mismo González, ministro del Interior de Roca, en la sesión de Diputados del 22 de octubre de 1902, aconsejó eludir el fetichismo constitucional que puede conducir a interpretaciones estrechas:

"Y, señor Presidente, ¿para qué voy a renovar otra vez el recuerdo de los juriconsultos y políticos argentinos, quienes, desde que esta idea, como se dice, golpea las puertas del Congreso, han venido proponiéndola

y sosteniéndola como concurrente con los fines de la Constitución, perfectamente encuadrada dentro de sus términos, es decir, absolutamente constitucional, al ya en su elocuente discurso el señor miembro informante de la comisión nos hizo conocer sus opiniones?

“Sé también que es la primera preocupación de los señores diputados, cada vez que se trata de una cuestión de importancia, el recorrer los anales parlamentarios e inspirarse en las opiniones de los que les precedieron en los asientos que hoy dignamente ocupan. Puedo, pues, nombrar, para llenar este programa de mi exposición, a Vélez, Sarmiento, Avellaneda, Achával Rodríguez; entre los contemporáneos, a Pellegrini, Zeballos, Pinedo, Sáenz Peña, Bermejo, Daract, Balestra, y podría mencionar muchos otros.

“No creemos, como no lo creyeron ellos, deber detenernos en análisis atómicos de la Constitución. No desmenuemos tanto este profuso tejido de prescripciones, porque en este análisis de detalles, minuciosos, infinitesimal, empequeñecemos un tanto las cláusulas, los fragmentos que componen esta inmensa fábrica de nuestro organismo constitucional”.

Todavía podría agregarse que la Constitución no previó —aunque tampoco los prohíbe—, la existencia de partidos políticos que intermediaran ofreciendo candidatos al pueblo, ni mucho menos que aquéllos llegaran a ejercer, en tal materia, exclusividad y monopolio, lo que sí podría ser inconstitucional. Como vimos, el sistema de circunscripciones facilita por su misma característica, que aparezcan y triunfen candidatos extra-partidarios, independientes o sostenidos por partidos de distrito.

Por tanto, en ese aspecto, pareciera que el sistema de circunscripciones se ajusta con mayor precisión que los otros al propósito primigenio de los constituyentes.

Por otra parte, desde el comienzo de nuestra vida institucional, existió en numerosos hombres públicos una marcada predilección por el sistema uninominal. A tales antecedentes recurrió el diputado Vedia, miembro informante del despacho que adhería al proyecto González, para reforzar su arsenal, en la sesión del 15 de octubre de 1902, a saber:

“Empecemos por recordar, brevemente, su accidentada historia: Sarmiento, siempre Sarmiento a la cabeza, la propone en 1838; la presenta y la sostiene con calor en 1863 el diputado Montes de Oca; la vuelve a proponer en 1869 Sarmiento, presidente, con Vélez, su ministro; Avellaneda la recomienda con empeño en 1876; poco después insiste todavía Sarmiento, senador, acompañado entonces por Frias, García, Echagüe y Villanueva; en 1883 el Senado la aprueba contra un voto, de acuerdo con el despacho de la comisión de negocios constitucionales, formadas por Del Valle, Igarzábal y Oliva, después de oír el informe correspondiente hecho por el mismo senador Igarzábal autor del proyecto, y una soberana improvisación de Avellaneda; en 1890 —porque ese proyecto de 1863 no obtuvo la sanción de la Cámara de Diputados, no obstante su brillantísima defensa, hecha por el doctor Rojas, el doctor Luis Lagos García y Achával Rodríguez—, en 1890, decía, el doctor Víctor M. Molina renueva la cuestión en esta Cámara, en donde triunfa el sistema uninominal brillantemente expuesto por el doctor Balestra, en un discurso elocuentísimo, muchas veces citado, y briosamente sostenido por el propio doctor Molina, por el doctor Manuel B. Gornet y por un diputado que en 1883 había estado en contra: el señor Omedo, que explicó la modificación de sus opiniones; como antes la Cámara de Diputados, ese año no dio el Senado curso a la iniciativa, destinada a que otros la tomasen no mucho tiempo después; en 1893, en efecto, Pellegrini, Zeballos, Basavilbaso, Lagos García, Alcorta y Callen —la comisión que se recordara—, adoptan

en su proyecto que el presidente Sáenz Peña y el ministro Cané patrocinan y remiten al Congreso, la elección por circunscripciones; el senador Igarzábal levanta de nuevo la bandera en 1894; en 1895 es la comisión de legislación de esta Cámara —con el actual ministro González, con el actual senador Mantilla, con el actual miembro de la corte doctor Daract— el origen de una nueva discusión sobre el particular, en la que el doctor Daract lleva la palabra agotando la materia de la que una vez más sale victorioso el propósito, que cae en seguida bajo la lápida de uno de esos tan frecuentes como deplorables aplazamientos”.

IV. La reforma del 98

Hubo, asimismo, un intento de dar rango constitucional al sistema de circunscripciones. Fue el del representante por Entre Ríos, don Honorio Leguizamón, quien en la sesión del 5 de marzo, propuso a la Convención Nacional reformadora de 1898, el siguiente texto para el art. 37:

“La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente, y a simple pluralidad de sufragios, por el pueblo de las provincias, de los territorios nacionales y de la capital, los que a este efecto y a contar desde el año 1900, serán divididos en tantos distritos electorales federales, como diputados les correspondía en la proporción de uno cada 33.000 o fracción no interior de 16.500, que desde hoy queda fijada como base de la representación nacional. Después de la realización de cada censo, el Congreso determinará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar, pero no disminuir, la base de 33.000 habitantes por cada diputado”.

Al fundar esa propuesta, Leguizamón sostuvo que grandes patriotas —Guillermo Rawson, Tristán Achával Rodríguez, Onésimo Leguizamón, Delfín Gallo—, habían sido proclives al régimen de circunscripciones, pero que “cuantas veces se ha intentado impugnar la redacción del art. 37, un venerando respeto por la Constitución al que yo adhiero sin limitaciones, ha hecho que se esterilicen tan grandes esfuerzos.

“Muchos han sido y son, no obstante, los que piensan que el art. 37, al establecer que las provincias y la capital se consideran como distritos electorales de un solo Estado, no prohíben que ellos puedan sufrir una mayor subdivisión, para llegar al escrutinio individual (...).”

“Para la pureza de la atmósfera del recinto —manifestó luego, esbozando un parangón moderno y audaz—, hay entre el escrutinio por lista y el escrutinio individual la misma diferencia que para la atmósfera del hogar hay entre el alumbrado a petróleo y el alumbrado eléctrico”.

Leguizamón invocó, además, numerosos antecedentes de los países más avanzados de la tierra y de autores que inspiraron la Constitución, e incitó a seguir el ejemplo de Estados Unidos, coincidente en esta materia con su propuesta. Por fin, citó a Alberdi, indiriendo de una parte de su Proyecto, cuando dice que “cada diputado representa a la Nación y no al pueblo que lo ha elegido”, que los distritos no eran intocables ni individuales, pues al fin y al cabo los diputados no los representan, sino precisamente a la Nación en conjunto.

El proyecto de Leguizamón fue descartado, sin embargo, cerrándose el debate sobre el mismo casi de limina; no por razones de fondo, sino porque, como es sabido, la Convención del 98 determinó que no tenía facultad

tades para ampliar el temario que el Congreso le había fijado. Así que el convencional por Santa Fe don Remigio Molinas sostuvo que, limitada la reforma posible, según la propuesta del Congreso "a una parte bien especificada del art. 37 (*) esta asamblea carece de jurisdicción y de competencia para ocuparse del resto del artículo".

Y así se decidió. Sin embargo, se sentaba en la Convención —y la referida es una de las pocas sesiones en que estuvo presente—, un convencional por Córdoba, que pronto retomaría las mejores tradiciones nacionales en materia electoral, se convertiría en el adalid de las circunscripciones y como ministro del Interior del general Roca —también convencional del 98—, lograría la primera sanción de una ley que estableció aquel principio y otros altamente positivos para la época en que se dictaron: se trataba, por supuesto, de Joaquín V. González.

V. La Ley González

González fue el primero en lograr —antes aún que Sáenz Peña—, la aprobación de una ley, la 4.361, que intentaba seriamente moralizar la vida política argentina. Sancionada el 29 de diciembre de 1902, tuvo corta vida; y aunque no pudo obtener el secreto del voto previsto en el proyecto, sí logró quebrar la injusticia de la lista completa, sustituida por las circunscripciones. González asignaba a éstas un valor vital, y las defendió en la sesión de Diputados del 22 de octubre, con todo su vigor.

"Llegó la hora, señor Presidente —dijo entonces—, al punto que se ha considerado más fundamental en la discusión de esta ley, el cambio del sistema de distribución de los sufragios con relación al territorio; el abandono del actual sistema de lista plural por la adopción del sistema llamado de escrutinio uninominal.

"Al decidirse a adoptar un nuevo sistema, el Poder Ejecutivo ha debido estudiar todos los conocidos, todos los inventados por la ciencia política; y sin duda alguna ha encontrado muchos mejores que el que ha propuesto, pero todos ellos adolecen de dos defectos generales: o son prácticamente imposibles dentro del territorio argentino y en el sistema de gobierno que nos rige, o son tan perfectos en su combinación teórica, que no han calculado sus autores la suficiencia de las fuerzas sociales destinadas a realizarlos.

"No es desconocida en nuestro país la reclamación unánime en favor de un mayor fomento de la vida local. Desde hace largo tiempo, y por efecto de la centralización, que es implícita en el sistema vigente, se produce algo como una extracción lenta de las fuerzas locales, aglomerándolas en los centros directivos, y especialmente en la capital de la República. Se produce, así, el debilitamiento general de los extremos, para traer en esta gran masa humana un estado de congestión, cuyas manifestaciones críticas no nos son desconocidas. El sistema que propone el proyecto lleva implícitas todas las soluciones inherentes a la naturaleza de nuestras instituciones federativas y las que reclama la naturaleza física de nuestro país.

"Aparte de esto, señor Presidente, el sistema actual ha sido clasificado por todos los autores, como el que mejor realiza esa monstruosidad de la exclusión definitiva y absoluta de las minorías en plena constitución republicana; y este carácter de la exclusión de las minorías, en el

escrutinio de lista, ha sido la causa de todos nuestros desastres, de todas nuestras convulsiones internas, como lo he demostrado.

"El sistema propuesto, en cambio al difundir los centros de acción, los focos directivos de la actividad nacional, abre numerosas salidas a las fuerzas comprimidas, y en vez de concentrar las explosiones del sentimiento popular, de todas las pasiones contenidas, en un solo punto, las difunde, las multiplica, y les ofrece diversos derivativos.

"La injusticia política, inherente al sistema de lista, ha hecho por mucho tiempo el descrédito de las asambleas políticas argentinas. Obligadas, por la organización de los partidos, por la naturaleza misma de las elecciones colectivas y múltiples, a dar fallos generales de conjunto sobre todas las elecciones procedentes de un distrito, bienen por fuerza que envolver en el mismo fallo a los que están en la verdad y a los que están en el error, a los que vienen bien elegidos ya los que vienen mal elegidos; y el fallo de la asamblea política, que es siempre política, no siempre suele inspirarse en una verdad legal.

"El escrutinio uninominal permite establecer el caso legal, y traerlo a la deliberación de la Cámara, y entonces es mucho más difícil dar un fallo injusto contra una persona determinada, que no un fallo injusto contra un conjunto de personas. En el primer caso, la responsabilidad es directa; en el segundo, la responsabilidad se difunde en la totalidad (¡Muy bien!).

"La falta de control de las minorías lleva indefectiblemente a los partidos que gobiernan, a la irresponsabilidad, a la convicción de su impunidad; porque las minorías tienen en la vida-republicana la gran ventaja de que, por lo menos, hacen oír la voz de la censura o del control, reclamando y recordando la ley en el momento de los extravíos colectivos. Estos excesos no son posibles por el sistema del distrito uninominal, que asegura indefectiblemente, en ciento veinte constituciones de la República, por lo menos la presencia de una voz, como decía Kent hablando de la virtualidad del sistema, en representación de la minoría.

"Se ha dicho ya, pero voy a aborarlo con la opinión de un juriscónsulto, que el sistema uninominal establece la relación directa del elector y del elegido.

"Moreau dice: "Además, y es la razón decisiva, el escrutinio uninominal permite al elector saber lo que hace: votará por un solo hombre que conoce o puede conocer, elegirá a su representante con conocimiento de causa. El escrutinio de lista obliga al elector a abstenerse, o a votar por una serie de candidatos cuya mayor parte le es desconocida. Para evitar el conflicto entre una elección difícil y otro a ciegas, aceptará una lista forjada de antemano, que llevará al frente un nombre popular o simpático (el candidato remolcador, como se llama en gráfico lenguaje en Francia) a cuyo favor pasarán otros hombres indignos u oscuros. La elección carecerá, pues, de sinceridad y de verdad".

"Esta relación directa entre el elector y su elegido lleva, por su propia naturaleza, a la representación nacional el calor de la vida, el calor de la convicción, la simpatía personal que vincula al votante y al candidato; y así, la suma de todos estos elementos representados en la Cámara popular, será la traducción más viviente, más calorosa, del estado del alma nacional en el momento en que la elección se verifica.

"Por lo demás, el escrutinio de lista suprime por completo la voluntad del elector; hace del hombre, en realidad, una máquina, una cantidad, una cifra. Contraria, pues, en su esencia la base del sistema republicano representativo de gobiernos, que se funda en un mandato, y el mandato no es una relación mecánica del mandante al mandatario, sino una relación íntima de confianza, la cual no es posible cuando hay desconocimiento del mandatario por parte del mandante. La representación, lo dice la palabra, es una relación de confianza.

"El escrutinio de lista influye, pues, en contra de la autoridad de la ley, quitándole ese vínculo cálido del conocimiento directo, de la simpatía personal; y la ley que sale de ese órgano formado de tal manera, viene a ser algo como extraña a su origen primitivo, realizando así lo que Portalis decía de la ley bajo el antiguo régimen monárquico, que se parecía al rayo que se incuba en el silencio de la nube, y sólo es conocido cuando hiere de muerte.

"En nuestro sistema de gobierno no es aceptable un procedimiento por el cual el elector desaparece como persona: es contrario a la esencia de nuestro gobierno, de nuestras leyes civiles, porque solamente es un número, una cantidad, una cifra. Sólo figura, por tanto, el hombre, el elector, el ciudadano, como elemento numérico en una combinación matemática, que servirá para producir, tal vez, y así ha sucedido siempre con el sistema de la lista plural, la anhelada piedra filosofal de las alquimias políticas.

"Reuniendo todos los elementos que contribuyen a dar al sistema uninominal su gran vitalidad, podemos decir que con él se busca la consolidación de la paz interna, por la supresión de todos los medios violentos que ofrece la proliferación de los centros de acción de las fuerzas electorales, por el llamamiento seguro de las minorías al ejercicio del sufragio y a participar en la formación de la ley. Y si todas las enseñanzas de nuestra historia nos indican que los errores proceden de las antinomias entre las formas sociales y las formas políticas —la unidad, la armonía entre estas dos formas, entre estos dos órdenes de leyes, nos llevará a fundar una era de paz duradera y estable.

VI. El análisis constitucional

"Se ha dicho también que el sistema riñe con la Constitución Nacional, trayendo así el debate al terreno de la constitucionalidad estricta, que, a mi juicio, no corresponde tratar en este período de la discusión. Estamos ocupándonos de la ley en su aspecto general; en ese aspecto la he considerado, aún en alguno de sus puntos fundamentales en cuanto influyen en su concepto general.

Dejaré indudablemente, como es de mi deber, para cuando se trate en particular este proyecto, demostrar su más absoluta, su más perfecta constitucionalidad dentro de los términos estrictos de nuestra Constitución. Pero debo anticipar, para acercarme al término de esta larga exposición, algunas observaciones de este carácter, que concurren a cimentar este juicio, el juicio que antes he expuesto sobre las generalidades de esta ley.

La cuestión constitucional debe ser mirada bajo diversos puntos de vista: la proporcionalidad que establece la Constitución entre los representantes y la población de cada provincia, o distrito electoral, como las llama la Constitución; la simple mayoría como medio de determinar las

condiciones de residencia de los candidatos, y la jurisdicción en el procedimiento electoral. Por último, la personalidad del elector ciudadano, determinada por estas cualidades: igualdad, individualidad y libertad.

"Se ha hablado igualmente de la facilidad con que este sistema conduce a la representación de los intereses sociales. Y recuerdo haber citado la opinión de un gran constitucionalista italiano, Palma, quien al juzgar la reforma democrática de 1884 en Inglaterra, decía que el único triunfo que había existido en realidad, era el de los intereses sociales por medio del sistema uninominal que permite reconcentrar en determinados puntos del territorio intereses diversos de colectividades diferentes.

"¿Y cuál es el ideal de las clases obreras modernas sino llegar a hacer oír su voz en los recintos legislativos? ¿Y cuál es la causa de las profundas perturbaciones del día sino que las clases obreras no tienen sus representantes propios en el Congreso? No digo que los formados de otra manera no se inspiren en los verdaderos intereses sociales, sino que no son formados por la acción directa de los intereses sociales, que tienen en cuenta sus representaciones todas las veces que son elegidos con ese designio.

"No nos debemos asustar ni alarmarnos de ninguna manera porque vengan a nuestros Congreso representantes de las teorías más extremas, o más extrañas del socialismo contemporáneo. ¿Por qué nos hemos de asustar? ¿Acaso no las conocemos nosotros, no somos también parte de este inmenso movimiento de progreso de la sociedad humana? ¿Acaso no formamos parte de la civilización más avanzada?"

La parte pertinente del texto decía: "

"DE LAS DIVISIONES TERRITORIALES:"

"Art. 18. — La capital y las provincias, como distritos electorales de la Nación, se dividirán, a los efectos de la elección de diputados al Congreso, electores calificados de senadores de la capital y electores calificados de Presidente y Vicepresidente de la República, en circunscripciones electorales.

"Art. 19. — La capital y cada una de las provincias, serán divididas en un número de circunscripciones igual al número de diputados que eligen. Mientras el Congreso no dicte la ley de circunscripciones electorales, el Poder Ejecutivo hará la división en circunscripciones, tomando por base el censo nacional de 1895, el número de habitantes que con arreglo a la Constitución tiene derecho a elegir un diputado y la proximidad de los lugares que comprenda cada circunscripción. El Poder Ejecutivo comunicará al Congreso el decreto que expidiere en el mes de mayo próximo, el cual únicamente podrá ser modificado por ley.

"No se alterará la representación de los actuales distritos electorales.

"Art. 20. — A los efectos de la inscripción y de la votación, cada circunscripción será dividida a su vez en secciones. Cada parroquia en las ciudades y cada departamento o juzgado de paz en las campañas, formará una sección electoral, sin perjuicio de las mayores subdivisiones establecidas actualmente en las parroquias o departamentos.

"Art. 21. — Cada circunscripción elejirá un diputado al Congreso; elejirá del mismo modo dos electores de Presidente y Vicepresidente, de

la República, y en conjunto con las demás circunscripciones del distrito, cuatro electores por el duplo del número de senadores.

"Art. 22. — La Cámara de Diputados practicará el sorteo de las circunscripciones que correspondan a la próxima renovación. Este sorteo servirá de base para las renovaciones sucesivas y para las elecciones parciales.

"Art. 23. — Si por cualquier motivo llegara a alterarse el número de diputados correspondientes a un distrito, de manera que no fuera posible distribuirlos en las circunscripciones respectivas, la elección de los diputados sobrantes se hará por todo el distrito".

VII. El ensayo de 1904 y el triunfo de Alfredo Palacio

El primer —y único— ensayo del sistema prohibido por González, tuvo lugar en las elecciones de marzo de 1904. Entonces campeó una forma específica de fraude. La compra de votos, en alguna ocasión defendida por el propio Pellegrini, pues a su juicio era una manera de "valorizar el voto", de otorgarle un valor. Convengamos que, bajo cierto aspecto muy primitivo, puede ser así. Entre la violencia pura, el secuestro de libretas o el vuelco de urnas, y la compra de votos al tomo y daca, existe, un cierto matiz diferencial: la gente del común podría comenzar a comprender que su voto algo valía, pues podía venderlo. Razonamiento, que de todas maneras, no abuelva a los fraudulentos ni permite afirmar que las elecciones fuesen, por entonces, un ejemplo ético saludable. La "compra" se concretaba así: quien votase por el "comprador", como lo hacía públicamente, recibía en el acto, de los secuestrados de aquél, un "vale" que luego canjeaba por efectivo, en la sede partidaria.

Los comicios de senador por la Capital tuvieron lugar el domingo 6 de marzo, triunfando, merced a la distorsión antedicha, el candidato oficial, Benito Villanueva.

La elección de diputados se produciría el domingo siguiente, 13 de marzo de 1904, y concurrirán el Partido Autonomista Nacional, Partido Autonomista, Partido Nacional, Partido Independiente, Partido Socialista y Partido Republicano —mástrista—, amén de algún candidato independiente. El radicalismo, en la abstención, podía apoyar a los candidatos opositores, socialistas o republicanos. Sólo once circunscripciones entraban en la contienda. Los socialistas llevaban varios aspirantes: Del Valle Ibarra en la 2ª, Justo en la 16ª, Enrique Dickmann en la 16ª, Palacio en la 4ª.

Presumiendo temprana y fundamentalmente, contra la nobleza del acto electoral, los socialistas habían efectuado contactos, desde febrero, con los grupos no oficiales, para aunar criterios y así "obstruir el fraude" (*La Nación*, 25-2-04). Alarmados por los hechos del domingo 6, reiteraron una serie de advertencias: como ejemplo, que basta manifestar, de viva voz, el nombre del candidato por el cual se sufragaba, y no era recomendable enredarse en cuestiones de boletas, pues no todos sabían leer y las boletas eran usualmente cambiadas o escamoteadas.

El resultado electoral del 13 fue bastante vergonzoso: "La característica de las elecciones —afirma *La Prensa*, 14-4-04—, ha sido el voto venal. Alentados por el éxito obtenido el domingo anterior, los compradores de votos operaron en mayor escala y más impunemente, aunque,

justo es decirlo, varios candidatos obtuvieron el triunfo sin llegar a extremos tan censurables".

La legítima e inesperada victoria de Palacios en la Circunscripción 4ª, llamada de San Juan Evangelista, que correspondía a la Boca, por sí solo hizo memorable esta elección, y justificó históricamente el sistema de González. Decimos que fue inesperada, pues el joven candidato lo había sido, originariamente, de un grupo de inmigrantes sin libreta, es decir, no electores. Pero tuvo el carácter consagratorio de una gran manifestación popular y de una reacción contra la viciada elección de Villanueva. Pareciera, en efecto, que la gente se volcó al comicio, indignada por los hechos de la semana anterior y como dispuesta a una sanción condenatoria de los mismos. "El bochornoso espectáculo de la elección de senador —dice *La Nación*, 14-3-04—, cuyo resultado favorable al PAN se consiguió con la compra de votos, produjo en esta circunscripción un movimiento de protesta unánime, de parte de todo el vecindario, aún de los más reacios al sufragio.

"Esto explica la gran concurrencia de votantes a los comicios de ayer y la resolución de sacar triunfante a cualquier candidato popular, en oposición a los que han aplaudido a medios indignos y han puesto en juego todos los resortes oficiales. No hay para qué decir por quién votaron ayer los peones de las obras del Riachuelo y el personal de la Prefectura Marítima".

En pocos vehículos a sangre, llegaban votantes, y el propio Palacios recorría las calles sobre un carruaje, entre flores, serpentinas, globos rojos y vitores. El resultado era "palpitado" al instante por un enardecido gentío, pues al ser público el voto, los especialistas podían ir calculando el resultado, minuto a minuto. Alfredo Palacios —dice *La Prensa*—, "ganó de punta a punta, con una delantera definitiva de más de ciento cincuenta votos. Lo votaron "socialistas, liberales, radicales y aún republicanos".

En efecto, éstos —o sea, los mitristas—, convencidos de la imposibilidad de ganar, manifestaron a las dos de la tarde que, transferían sus votos al joven socialista, quien concurrió de inmediato al club adversario para agradecer el gesto. Las maniobras de contraataque del candidato oficialista, Marco Avellaneda, que quiero comprometer a otros sectores, ya resultaron tardías. Apenas cerrado el comicio, Avellaneda se dirigió a Palacios para expresarle que "se complacía en su legítimo triunfo". Los resultados finales de la 4ª fueron éstos:

Alfredo Palacios (P.S.) 830 votos; Marco Avellaneda (P.A.N.) 596; Jaime Lavallol (P.A.N.) 353; Rodríguez Larreta, independiente, 572; Tedin, independiente, 121; Ungaro, independiente, 94, total: 2.566.

En las otras circunscripciones la victoria correspondió a los siguientes candidatos:

1ª) Mariano de Vedia (PN); 2ª) Eliaso Cantón (PA); 6ª) Manuel Carlés (PA); 8ª) Manuel Iriondo, independiente; 10ª) Justo Cernadas (PAN); 12ª) Francisco Oliver (PAN); 16ª) Carlos Delcast (PA); 17ª) Rufino Varela Ortiz (PI); 18ª) Luis Peluffo (PAN), y 19ª) Pedro Luro (PAN).

En la esquina de Cabildo y Juramento, en sede de la circunscripción 16ª (Belgrano), un conocido puntero oficialista, Jorge Lasabé, arrebató la libreta al votante Domingo Rocatagliata, y huyó en un carruaje hacia la mesa ubicada en la Iglesia "redonda". Como el atlético Rocatagliata lo

persiguiese a pit y lograrse encaramarse al coche, Lasaba le disparó dos tiros que le causaron la muerte. El agroror fue detenido, suponiendo que no por mucho tiempo...

El candidato José Bonifacio, perdedor en la 12ª, recibió un par de días más tarde, en su casa, un servicio fúnebre completo, encargado y pagado íntegramente por algún anónimo personaje. Sin embargo, trascendió que Bonifacio había enviado los padrinos a un adversario sospechoso de tamaña broma.

Pero pese a todos los males de la política criolla, esta elección se salva por el sólo triunfo de Palacios. "La Boca ya tiene dientes", dijo entonces Florencio Sánchez. Y ante el terror de muchos, que veían en Palacios el Anticristo, y no el gran repúblico que ya era, *La Nación* aclara, el lunes 14 de marzo de 1904:

"No puede tampoco pasarse por alto la novedad que el Partido Socialista haya logrado llevar al Congreso uno de sus candidatos. La elección de la Boca es quizás la única en que el voto libre ha imperado sobre el venal y en que la decisión de un grupo de ciudadanos ha presentado un ejemplo práctico de lo que puede la entereza cívica, cuando se la ejerce con todo el esfuerzo de la convicción y todo el ardor del entusiasmo. Es así como han ganado su elección los socialistas, ilustrando el acto de ayer con una hermosa página, en la cual destella la más pura esencia del espíritu democrático".

Y aún al día siguiente, el diario de Mitre insiste, preponderantemente:

"Los Socialistas acaban de obtener una primera victoria y tendrán otras en lo sucesivo, cuando revelen que, lejos de ser la fuerza demolidora que ve en ellos la imaginación popular, su programa contiene principios de dignificación individual, que no son amenaza sino promesa de bienestar general".

VIII. La derogación del sistema y la ley Sáenz Peña

El sistema, estaba visto, permitía alguna flojera en la unanimidad oficialista y era indudablemente un gran progreso frente a la lista completa. Quizá por esa razón el gobierno de Quintana, aparentemente obsesionado por el estricto cumplimiento de la Constitución y convencido de que las circunscripciones eran contrarias a su letra y espíritu, se apresuró a volver al sistema anterior, la lista completa, que aseguraba pacíficas mayorías al oficialismo. Fueron las leyes 4.578 de 24 de julio de 1905, y 4.719, de setiembre de ese año, las que anularon la esforzada creación de González. Fue necesario para moralizar nuestra vida electoral, esperar hasta la sanción de la ley Sáenz Peña. En el debate de la misma, el entonces senador Joaquín V. González le prestaría amplio apoyo, con la única salvedad de que su corazón seguía prefiriendo las bondades de "su" sistema de circunscripciones. Dijo entonces, en la sesión del Senado del 1º y 2 de febrero de 1912:

"Mis disidencias con el proyecto de la Comisión versan solamente sobre un punto: sobre el sistema.

"Yo, señor Presidente, respecto del sistema fundamental, no he variado de parecer. He estudiado hondamente esta cuestión, y me he informado de la práctica universal al respecto; y, tanto en el terreno de la teoría como en el de la experiencia de los países más adelantados, no he encon-

trado sino confirmaciones cada vez más decisivas para mis opiniones. Creía entonces, como creo ahora, que el sistema uninominal realiza no sólo la mejor forma de conciliar los anhelos y los ideales del sufragio en todos los pueblos, sino también que concilia estas exigencias ideales con los resabios y defectos acumulados de las sociedades humanas.

"No digo yo que el sistema de lista completa o incompleta no realice en una forma más o menos remota la representación directa; pero duplica el camino, se va por la vía más larga. Realizando una vez más la fórmula de que en ese país el pueblo no ha votado realmente nunca, o siempre lo ha hecho bajo la dirección de tutores particulares o personales, encargados de arreglar el resultado de la elección, la lista incompleta, que no es más que la lista completa con un cerceamiento arbitrario para las minorías, tiene los mismos defectos, naturalmente que su hermana mayor, desde que la lista incompleta tiene que formarse de la misma manera, por los mismos procedimientos que la lista completa, por medio de los comités, por tutores oficiosos de la masa del pueblo, que es la llamada a votar.

"Dentro de la Constitución, en términos claros e intergirscables, lo que se exige es la simple mayoría. Todo el que tiene mayoría tiene derecho a un representante. ¿Cómo es posible que sea constitucional ningún sistema inventado para dar representación a quien no tiene mayoría? Por eso es que todos los sistemas matemáticos inventados para dar representación a la minoría —sistemas que están de moda, sin duda alguna—, pueden ser aplicados para otros parlamentos y otros países donde la moda política es otra muy distinta, y, sobre todo, donde no existe el precepto del artículo constitucional argentino, claro y rígido, según el cual el sistema que se adopte deberá hallarse encuadrado dentro de esta triple base: voto directo, proporcionalidad entre la población y el número de representantes a elegir, y la simple mayoría como medio decisivo de la opinión.

"Entonces, pues, si la lista incompleta pretende colocarse en el grupo de los sistemas proporcionales, y de esa manera quiere ofrecer un porcentaje a favor de las minorías, realiza un acto inconstitucional, porque no puede dar representación al que no tiene mayoría; y esto me parece una cosa tan clara, que no cabe interpretarla sino dentro del criterio arbitrario y elástico con que en este caso se quiere interpretar la Constitución, hasta hacer admitir, como se ha dicho también, que todos los sistemas electorales caben dentro de ella. Sería mejor derogar el artículo 37 y decir: "El Congreso dictará la ley que le parezca mejor".

"Como se ve, el único sistema que realiza la proporcionalidad, el voto directo y la simple mayoría es el sistema derogado con tal mal acuerdo en 1905; porque ese es el que elige en forma directa e inmediata, establece la proporcionalidad que la Constitución le marca y al mismo tiempo establece la simple mayoría, de modo que ninguna minoría pueda concurrir a la Cámara de Diputados, sin ser mayoría en la circunscripción. El sistema uninominal tiene, además, en su favor la experiencia universal que nos enseña que él realiza la verdad del voto.

"El argumento principal que se ha hecho contra el sistema uninominal es que él rebaja el nivel intelectual y moral del parlamento, y tiende a disolver las fuerzas generales que constituyen los partidos políticos. Efectivamente, se argumenta en los libros, que, como se sabe, se reproducen unos a otros sin introducir una innovación, a tal punto que, no recuerdo qué crítico español decía que hasta la Divina Comedia no era sino un plagio de la Eneida. En este orden de ideas, todos nos repetimos

de siglo en siglo, realizándose así, aunque en orden espiral ascendente, la gran ley histórica de Vico. ¿No voy a hacer argumentos de ciencia sino de experiencia. Invito a citar qué parlamento ha decaído por el sistema uninominal. ¿El parlamento inglés? Acabo de hablar de la gran victoria universal conseguida el año 1810, para la reforma de la Cámara de los Lorez. ¿El parlamento francés? Acaba de constituirse en su seno el más grande de los gabinetes que jamás ha existido en Francia. ¿El parlamento alemán? Está actualmente constituido por las fuerzas más poderosas que imperan en sus más altas clases, las más cultas que esa gran sociabilidad política ha desplegado en el mundo hasta ahora. De Italia he dicho hace un instante hasta qué grado de cultura política ha llegado”.

Con tales argumentos, González sostuvo aún en 1912 la vigencia de las circunscripciones. Pero ya no tuvo eco.

IX. Las leyes justicialistas

Sin embargo, cuando nada parecía predecirlo, las circunscripciones fueron reñotadas por el régimen justicialista, a poco de la sanción de la Constitución del 49.

El debate se produjo, un tanto intempestivamente, en la Cámara de Diputados, la noche del 5 al 6 de julio de 1961 (**).

Entonces, el legislador oficialista Angel Miel Asquia propuso, sin mayores preámbulos, que la Cámara se constituyese en comisión para tratar un extenso proyecto de ley electoral, que preveía el sistema de circunscripciones: proyecto formalmente presentado por un grupo de diputados peronista. Agregó que era necesario adaptar la legislación electoral al art. 42 de la Constitución de 1949.

No se advierte, por cierto, que la urgencia de esa “adaptación”, introducida luego de dos años de sancionada la nueva Constitución, fuese tanta como para tratar un tema crucial, el régimen de elecciones, por sorpresa, sin debate público previo, sin mayor examen y sin siquiera despacho de comisión. Por otra parte, el referido art. 42 era sustancialmente igual al art. 37 hoy vigente (**). Especialmente en cuanto al sistema electoral, los textos son idénticos: ambos establecen la “simple pluralidad de sufragios” para elegir diputados.

De inmediato, se opuso la bancada radical, por intermedio del diputado Illia, alegando que “tomamos ahora conocimiento de este proyecto... pero tampoco lo conocen los diputados de la mayoría, salvo algunos”. A continuación, el futuro presidente aseguró saber que el proyecto había tenido origen en el Poder Ejecutivo, el cual lo “redactó de acuerdo a las conveniencias del partido oficial, y un grupo de diputados oficialistas lo suscribió, entrando a la Cámara... precipitadamente”. Subrayó el carácter “electoralista” de la propuesta.

Por su parte, el diputado Albricou hizo la defensa del proyecto, invocando a su favor la tradición que cuaja en Joaquín V. González y descartando las objeciones constitucionales con citas de González Calderón.

El debate se animó al terciar el diputado Alfredo Roque Vitolo, quien centró su cuestionario, entre otras cosas, en que el proyecto “señala una característica, la división territorial, propuesta como una unidad histórica y orgánica”, lo que le parecía incorrecto. Planteó asimismo algunas objeciones prácticas, interrogando por ejemplo, de dónde debería ser natu-

ral o residente el diputado: ¿de la circunscripción, o solamente de la provincia, como dice la Constitución?; pues sería un contrasentido que por ejemplo, un nativo o residente de La Plata representase a la circunscripción de Necochea sin ser residente ni nativo de ésta. Además, sostuvo que las circunscripciones reconocían como origen la "división feudal". Su discurso encendió los ánimos, y el oficialismo comenzó a perturbar al orador; así que sus colegas radicales solicitaron al presidente de la Cámara, Héctor J. Cámpora, que lo hiciese respetar en el uso de la palabra. El aludido replicó entonces, paladinamente, que "antes de presidente soy peronista", lo que motivó la airada réplica de Arturo Frondizi e hizo descender el debate a expresiones callejeras. Los diputados Bagnasco y Cooke defendieron la propuesta, y el conservador Pastor la atacó, entre otras cosas, en razón de su falta de oportunidad, ya que en el país y en el Congreso reinaba "un clima de intolerancia", y no le parecía "éste un clima propicio para una reforma de esta naturaleza".

Por fin, se aprobó el nocturno proyecto, con voto nominal, sufragando en contra los diputados Frondizi, Mercader, Pastor, Pérez Martín, Rabanal, Rojas, Rudi y Solá.

Muy otro fue cinco días más tarde (24) el trámite en la cámara revisora, donde el oficialismo contaba con unanimidad y el debate carecía de aspereza.

La Comisión de asuntos Constitucionales que integraban Pablo Ramella, Ernesto Bavio, Armando Antille y Juan C. Basaldúa, despachó el proyecto y su presidente Ramella actuó como miembro informante. Reprodujo, en lo sustancial, los antecedentes conocidos y recordó que "precisamente Joaquín V. González, cuando fue Ministro del Interior... hacía notar que la bondad del proyecto estribaba en la fortaleza con que se había mantenido la idea de la circunscripción uninominal a través del tiempo en nuestro país".

Sin embargo, anotamos un error, cuando afirma que González en 1912 "cambió de parecer" al apoyar el sistema de lista incompleta de la ley Sáenz Peña, aunque luego volvería a defender la circunscripciones. No es así. Ya vimos que González estuvo conforme con toda la Ley Sáenz Peña, menos con el sistema de lista, que objetó expresamente. Ramella invocó opiniones favorables de Juan Antonio González Calderón y Agustín de Vedia, para quien es un "sofisma", un "error de principio al creer que la elección se realiza con el objeto exclusivo de reflejar la opinión pública de los electores".

Finalmente el proyecto quedó convertido en la ley 14.432. Su extenso articulado comprende numerosos aspectos electorales. El sistema uninominal quedaba consagrado en los arts. 33 a 36 y 43 a 51.

Las disposiciones principales, en la materia, constaban en los arts. 43, 46 y 47, a saber:

Art. 43: "Los diputados nacionales serán elegidos directamente por el pueblo de las provincias y la Capital de la Nación, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado".

Art. 46: "Para la elección de diputados, los distritos se dividirán en circunscripciones. Los electores de cada circunscripción elegirán a pluralidad de sufragios un diputado al Congreso.

"El número de circunscripciones en las provincias de Catamarca,

Corrientes, Eva Perón, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Presidente Perón, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán será igual al de diputados que les corresponde elegir en la respectiva renovación.

"El número de circunscripciones en la Capital de la Nación y provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, será igual al de diputados que les corresponda elegir en la respectiva renovación menos uno. Este cargo excedente será discernido al candidato del distrito que hubiera reunido mayor cantidad de sufragios, sin resultar electo en su respectiva circunscripción.

"En caso de que dos o más candidatos a diputados nacionales resultaran con igual número de votos en una circunscripción, se declarará electo al candidato que pertenezca al partido que hubiera obtenido mayor número de votos en el distrito.

Art. 47: "Los límites territoriales de las circunscripciones serán establecidos por las respectivas Legislaturas, cuidando especialmente que exista entre ellos relación aproximada de igualdad en cuanto a número de habitantes. Se tendrá como base para fijar los límites territoriales de cada circunscripción el último censo nacional de la población.

"La Cámara de Diputados practicará el sorteo de los diputados que corresponda cesar en la primera renovación".

El régimen se estrenó en los comicios del domingo 11 de noviembre de 1951.

"Lo impugnado del sistema —ha jugado Quiroga Lavie (*)— fue su distorsión en la práctica: aplicado durante la primera presidencia de Perón, se confeccionaron las circunscripciones de forma tal de romper las circunscripciones opositoras (las que nacían del Barrio Norte morían en la Boca): de este modo se desvirtuaba el sentido del sistema, utilizándolo en forma irrazonable y afectando el régimen representativo".

En efecto. Las veintiocho circunscripciones, p. ej., en que se dividía la Capital Federal, presentaban formas extrañas, distribuyéndose en tiras largas, que se penetraban unas a otras, ondulaban y asumían curiosos bordes dentados. Eran el producto de una paciente prospectiva que distribuía con exactitud milimétrica la ventaja del oficialismo, procurando que alcanzase para ganar el mayor número posible de circunscripciones. Así fue. Con un porcentaje, en total, inferior al 55% de los votos (**), el peronismo llevó más del 80% de las bancas.

Entre sus 31 diputados, contaron Della Degliuomini, Dorindo Carballido, Juan Espejo, Ángel Miel Asquía, José Astorgano y Antonio J. Benítez. Los radicales lograron 4 por sus victorias respectivas: Santiago Nudelman (16^º), Emilio Ravignani (17^º), Francisco Rabanal (23^º) y Manuel Belnicoff (28^º), justo los trazados de forma más regulares.

Por la minoría, si así puede llamarse al principio de incorporar a los más votados no electos (absurdo porque su volumen de votos dependía no de sus cualidades sino de la densidad de la población circunscriptiva, y del menor asentimiento), fueron agregados el radical Santiago Fassí, por la 7^ª, y todavía otro peronista, Antonio González, segundo de Belnicoff en la 28^ª. Un total de 22 a 6.

* Por cierto, surgieron algunas denuncias menores de fraude. La más

curiosa fue la del candidato peronista Eduardo Colom, perdedor en la 20ª ante Nudelman, que fue desestimada.

Pero ese éxito no bastó al oficialismo. En 1953 modificó nuevamente la ley electoral, dictando la 14.292, que en verdad sólo retoca cuestiones menores. La única reforma que en nuestro tema merece recordarse, es la del art. 46 que indirectamente aseguraba a la minoría y sólo en los distritos principales (Capital, Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe) el menudro de dos bancas. Entonces se redujo el número a una banca por distrito.

El domingo 25 de abril de 1954, previo levantamiento del "estado de guerra interno" entre las 8 y las 18, se aplicó la nueva norma, sobre un trazado de 14 circunscripciones que a veces tenían el ancho de la calzada y cuyas formas estilizadas unían parroquias muy distantes.

El cálculo debió ser justísimo, pues con un porcentaje similar al anterior, casi el 55% de los votos (*), el peronismo ganó todas las circunscripciones; y la UCR, con cerca del 44%, sólo tuvo el consuelo de introducir un diputado, el más votado de los no electos. Una paciente investigación, pues los diarios oficialistas de época ni lo nombran, permite descubrir que fue Raúl Zarrillo. Junto con él y en base al mismo principio "minoritario", en la sesión del 26 de abril de 1955, se incorporaron a la Cámara: por Entre Ríos, Carlos H. Perette, y por Córdoba, Mauricio Yadarola.

Este Congreso no llegó a durar cinco meses. Desde la revolución de setiembre el sistema de circunscripciones no ha vuelto a ensayarse.

Es que aquella aplicación lo desacreditó definitivamente entre nosotros. Hubiese sido más razonable y hasta menos costoso para el oficialismo peronista —menos costoso en dinero público y en prestigio propio—, restablecer simplemente el sistema de lista completa.

La aplicación referida entrañó un verdadero fraude, más elaborado y sutil, si se quiere, que el efectuado anteriormente por diversos partidos, especialmente por los conservadores en la década del 30 y 40; pero igualmente repudiable del punto de vista ético y político. El propio miembro informante del Senado Pablo Ramella, que acostuvo en el recinto la conveniencia del nuevo sistema, luego de ver su desnaturalización en la práctica, ya en la primera edición de su Derecho Constitucional (p. 598) que data de 1960 pero fue escrita antes de la revolución de 1955, trata con honestidad intelectual, la crisis al sistema que ya reproducimos.

X. Conclusiones

El régimen de circunscripciones parece aquí y ahora, superado en el tiempo. En épocas de Joaquín V. González significaba un progreso: rompió la abusiva lista completa, permitió quebrar la monotonía oficialista y preparó el advenimiento de la Ley Sáenz Peña. Pero su crédito ha sido afectado por la gerrymandra; y frente a técnicas distributivas más útiles a nuestras actuales necesidades, como el sistema proporcional y aun el "ballotage", parece haber perdido su razón de ser.

CITAS

* Profesor adjunto de Derecho Constitucional II.

(*) Se dirá que en esos ambientes pequeños pueden darse "bromas" electorales, como la elección del diputado "bromocédico" Enrique Babosich para la

Legislatura cordobesa, en 1932. Pero también el humor invade ámbitos más amplios: tal la postulación municipal de fines de los años 50, de Cacareco, rinoceronte del Zoológico de San Pablo.

(*) Agustín de Vedia: "Derechos Constitucional y Administrativo, Macchi, 1932, p. 317.

(*) Hans Kelsen: "Teoría General del Estado", Labor, 1934, p. 429.

(*) Pablo A. Ramella: "Derecho Constitucional", Ed. Depalma, 1962, p. 461

(*) Para un análisis de los diversos casos norteamericanos, en especial del notorio "Baker v. Carr" cf. Jorge Varsovi, "Teoría Constitucional", t. II, Depalma, 1978, p. 394.

(*) J. A. González Calderón: "Curso de Derecho Constitucional", Kraft, 1943, p. 494.

(*) Se refiere a la elección por distritos y a simple pluralidad.

(*) Correspondiente al art. 37 en vigor desde 1860.

(*) La parte referida al porcentaje de representación por diputado, que se elevó de 20.000 a 33.000.

(*) Cf. "Diario de Sesiones", 1851, p. 993.

(*) Art. 37 (33 de la Constitución de 1853, texto reformado en 1860): "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las Provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de diez y seis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado".

Art. 42 (Constitución de 1848): "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada cien mil habitantes o fracción que no baje de cincuenta mil. Después de la realización del censo general, que se efectuará cada diez años, el Congreso fijará la representación con arreglo a aquél, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado. La representación por distrito no será inferior a dos".

(*) Sesión del 11 de julio de 1851, en "Diario de Sesiones", 1851, t. 1, p. 521.

(*) Humberto Quiroga Lavit: "Derecho Constitucional", Ed. Cooperadora, 1978, p. 287.

(*) La fórmula presidencial Perón-Quijano obtuvo en la Capital 848.752, y Balbín-Frondizi 624.798.

(*) Para la vicepresidencia, por la Capital, Trassire (FP) obtuvo 844.890 votos, y Larrañe (UCR), 845.818, casi las mismas cifras de 1951. Para diputados, los números totales del oficialismo son algo menores.

DISTRITOS CAPITALINOS

Elección Noviembre 1951



Elección Abril 1954

