

DETERMINANTES DE LA SOBRE-REPRESENTACIÓN EN LAS LEGISLATURAS
PROVINCIALES ARGENTINAS

Universidad de San Andrés

Departamento de Humanidades

Tesis para la obtención del título de

Licenciada en Ciencia Política

Mentor: Marcelo Leiras

Inés Cruzalegui
Legajo 17050

Junio de 2009

RESUMEN

Este estudio analiza los determinantes de la sobre-representación en las legislaturas provinciales argentinas. La sobre-representación designa una desproporción entre la distribución de la población y la asignación de bancas entre los distritos que conforman la unidad política. Si bien este es un rasgo electoral relevante y frecuentemente observado en las legislaturas nacionales y subnacionales, su investigación es incipiente. La literatura existente estudia las consecuencias del fenómeno sobre el sistema político, pero el conocimiento de sus causas es pobre e incompleto. Con el propósito de superar este vacío teórico, el presente trabajo reformula y ajusta las hipótesis acerca de los determinantes de la sobre-representación identificadas por la literatura, y las constata empíricamente. Para ello, se calcularon los niveles de sobre-representación de las veinticuatro legislaturas provinciales desde 1946 hasta el presente y se recopilaron datos socio-económicos, demográficos, institucionales y políticos. Las hipótesis se verifican con técnicas de análisis cualitativas y cuantitativas. Se presenta un recorrido histórico de la evolución de la sobre-representación en las provincias, se testean estadísticamente las hipótesis con datos de panel y, por último, se presenta un estudio de caso. A partir del abordaje de esta problemática desde distintas perspectivas, concluimos que la sobre-representación tiene causas diversas y que éstas pueden ocurrir de forma combinada y simultánea. Esta complejidad causal conlleva, a su vez, efectos contingentes y contradictorios sobre el sistema político. Los resultados obtenidos permiten entonces completar y afinar el conocimiento sobre los determinantes de la sobre-representación y, así, proveer de nuevas herramientas para un tratamiento más preciso de sus consecuencias prácticas y normativas.

Universidad de
San Andrés

AGRADECIMIENTOS

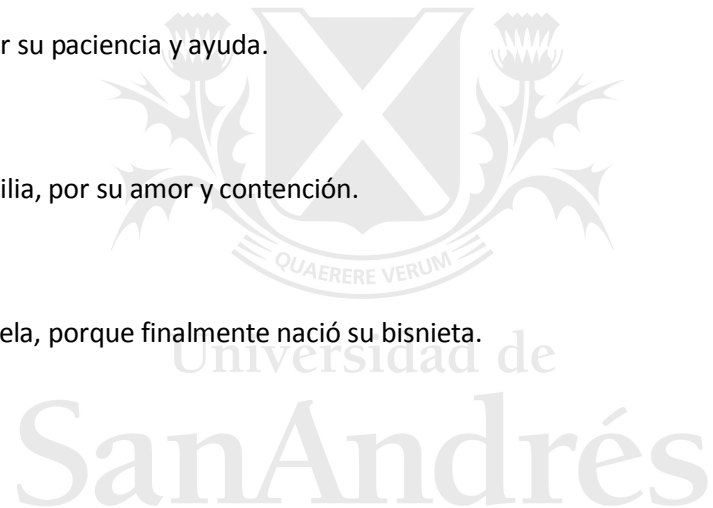
A Marcelo, por inspirarme, guiarme con dedicación y por confiar en este proyecto.

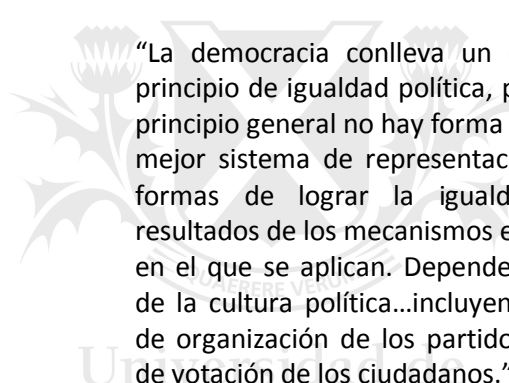
A Charlie y Tommy, mis compañeros de ruta.

A Fer, por su paciencia y ayuda.

A mi familia, por su amor y contención.

A mi abuela, porque finalmente nació su bisnieta.





“La democracia conlleva un compromiso con el principio de igualdad política, pero a partir de este principio general no hay forma de deducir cuál es el mejor sistema de representación. Existen muchas formas de lograr la igualdad política, y los resultados de los mecanismos electorales concretos en el que se aplican. Dependen en buena medida de la cultura política...incluyendo en ella la forma de organización de los partidos y los mecanismos de votación de los ciudadanos.”

(Kymlicka 1996, 208)

San Andrés

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I: Debate teórico y relevancia normativa de la sobre-representación	13
Determinantes demográficos	13
Determinantes político- partidarios	15
Determinantes territoriales y socio-económicos	18
Los efectos sobre el sistema político	20
Su relevancia normativa	28
Reflexiones finales	29
CAPÍTULO II: Especificidades metodológicas e interpretativas	31
Medición de la variable dependiente	31
Primera aproximación al fenómeno en las provincias argentinas	33
CAPÍTULO III: La sobre-representación en perspectiva histórica	39
El dilema de la representación en la constitución de los Estados	39
El caso bonaerense	41
Evolución de la sobre-representación en las legislaturas provinciales 1946-2007	44
Variaciones temporales de su extensión	45
Variaciones temporales de su intensidad	48
Una clasificación provincial	55
CAPÍTULO IV: Los determinantes de la sobre-representación en las provincias argentinas	59
Hipótesis	59
Medición de la variable dependiente	63
Mediciones de las variables independientes	65
CAPÍTULO V: Modelos y resultados estadísticos	71
Modelo de regresión lineal múltiple	72
Modelos con datos de panel	77
Modelo demográfico	78
Modelo socio-económico	81
Modelo político	85
Conclusiones del análisis estadístico	89
CAPÍTULO VI: Cambios demográficos, integración regional y ventajas políticas	92
El caso de san Luis.	
Desigualdades políticas y socio-económicas inter-distritales	93

Origen y evolución de la sobre-representación	96
La reforma legislativa: ¿motivaciones integracionistas o intereses políticos?	99
Impacto de la reforma en la competencia política y en las desigualdades socio-económicas inter-distritales	106
Consideraciones y lecciones a la luz del caso puntano	108
CONCLUSIONES	110
La superación del vacío teórico y sus implicancias para una teoría general	110
Aportes para el estudio de los sistemas políticos provinciales	115
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	117
APÉNDICES	123
A-1 Listado de constituciones y legislación consultadas	123
A-2 Reformas electorales provinciales	125
B- Evolución de la sobre-representación en cada provincia	133
C- Decreto ley 787/63	137
D- Memorándum confidencial, provincia de Salta, 1963.	138
E- Modelos estadísticos adicionales	139
F- Fuentes	140



Universidad de
San Andrés

GRÁFICOS Y TABLAS

2.1. Ranking de los niveles de sobre-representación en las provincias. Año 2007	34
2.2. Sobre-representación en las legislaturas provinciales. Año 2007	35
2.3. Presencia de sobre-representación según estructura legislativa. Año 2007	37
3.1. Evolución de la extensión del sobre-representación en las legislaturas provinciales, 1946-2007	45
3.2. Evolución de la intensidad del sobre-representación en las legislaturas provinciales, 1946-2007	49
3.3. Sobre- representación 1958	52
3.4. Sobre-representación 1983	52
3.5. Máximos, mínimos y medias de los niveles de sobre-representación Cámaras de Diputados provinciales 1946-2007	54
3.6. Máximos, mínimos y medias de los niveles de sobre-representación Senados provinciales 1946-2007	55
3.7. Clasificación de las provincias según patrones de evolución	57
4.1. Estadísticas básicas de las variables	70
4.2. Resumen de hipótesis e indicadores	70
5.1. Resultados estadísticos de la regresión lineal múltiple	73
5.2. Determinantes demográficos de los niveles de sobre-representación	79
5.3. Determinantes socio-económicos de los niveles de sobre-representación	82
5.4. Determinantes políticos de los niveles de sobre-representación	86
6.1. Índice de desproporcionalidad, Cámara de Diputados, San Luis, 2007	94
6.2. Índice de desproporcionalidad, Senado, San Luis, 2007	94
6.3. Índice de desproporcionalidad e indicadores socio-económicos por departamento. San Luis, 2001	96
6.4. Evolución de la sobre-representación. San Luis, 1946-2007	97
6.5. Evolución del Índice de desproporcionalidad en Cámara Diputados, San Luis	98
6.6. Índice de desproporcionalidad, Diputados, 1983	101
6.7. Concentración geográfica del voto, Justicialismo, 1983	101
6.8. Concentración geográfica del voto, UCR, 1983.	101
6.9. Elección de convencionales constituyentes, San Luis, 1986	103
6.10. Indicadores socio-económicos por departamento, San Luis, 1980	105
6.11. Variaciones inter-censales de los indicadores socio-económicos por departamento, San Luis, 1980/2001	107
A.1. Listado de constituciones y legislación consultadas	123
A.2. Reformas electorales provinciales	125
B. Evolución de los niveles de sobre-representación en cada provincia	133
E.1. Regresión lineal múltiple. Muestra de provincias con sobre-representación	137
E.2. Modelo con datos de panel: Determinantes políticos. Muestra de Provincias 1983-2007	137

INTRODUCCIÓN

La representación política se estructura por un conjunto de reglas electorales. La diversidad de reglas y sus combinaciones alternativas dan lugar a sistemas representativos diversos. Esta diversidad ha sido estudiada profundamente por la ciencia política comparada.

Un rasgo de los sistemas electorales, asociado con el modo en que se asignan las bancas y se delimitan los distritos electorales, ha sido menos explorado que otros. Si bien ha sido objeto de conflictos políticos desde el momento mismo de la constitución de muchas repúblicas contemporáneas, sólo recientemente ha motivado la consideración detallada de los estudios electorales. Se trata de la sobre-representación, que designa una desproporción entre la distribución de la población y la asignación de bancas entre los distritos que conforman la unidad política.¹ El fenómeno se conoce frecuentemente como *malapportionment* pero como este no tiene una traducción literal al español y connota además una valoración negativa innecesaria, aquí se usará el término sobre-representación.

Este estudio tiene el propósito de analizar los determinantes de la sobre-representación en las legislaturas provinciales argentinas. La literatura reciente ha identificado correctamente que la sobre-representación puede deberse a factores demográficos, socio-económicos y/o políticos, pero la elaboración de teorías para entender la incidencia de cada uno de ellos es incipiente y su investigación empírica casi inexistente.

La literatura ha avanzado, en cambio, en el estudio de las consecuencias de la sobre-representación en el funcionamiento del sistema político. Su presencia afecta la naturaleza de la representación y las dinámicas de la competencia política. Niveles de sobre-representación

¹ Esta es una definición tomando a la unidad política en su conjunto. Al interior de cada territorio, el fenómeno de la sobre-representación consiste tanto en la sobre como en la sub-representación distrital. Cuando la proporción de bancas es mayor a la proporción de población, el distrito se encuentra sobre-representado. Cuando existe una proporción menor de bancas que de población, el distrito está sub-representado.

significativamente altos tienen como corolario una valoración diferencial del voto según la ubicación geográfica de los votantes (Gibson y Calvo 2001; Samuels y Snyder 2001, 2004; Escolar et al. 2005; Ansolabehere y Snyder 2008; Rallings et al. 2003). En los distritos sobre-representados, el voto tiene un peso representativo mayor; puede decirse que la representación per cápita es más alta. Esto introduce incentivos políticos para la creación de ventajas competitivas basadas en la concentración geográfica del voto partidario. Esto es así porque obtener representación en las áreas sobre-representadas es más “barato” o “eficiente”. Como la proporción de electores por representante es menor, hacen falta menos votos para ganar una banca.

Su impacto potencial sobre la representación y la competencia política puede proyectarse hacia la conformación y el comportamiento de las legislaturas. Las desigualdades competitivas que introduce la sobre-representación pueden acentuar el peso político de los partidos que reúnen su apoyo en los distritos sobre-representados. Podrían incluso dar lugar a la formación de mayorías legislativas que no ocurrirían en su ausencia (Lago y Montero 2004). Posteriormente, estas consecuencias pueden repercutir sobre la conformación de las coaliciones legislativas y la elaboración de políticas públicas; en especial aquellas políticas que pueden dar lugar a una distribución geográfica heterogénea de recursos financieros o bienes territorialmente circunscriptos. Es de esperar que los beneficios de este tipo de políticas recaigan principalmente en las zonas sobre-representadas (Firestine 1973; Lee 2000; Gibson y Calvo 2000; Duke 2008).

La observación de estas consecuencias ha dado lugar a juicios valorativos negativos. Se sostiene que la sobre-representación atenta contra pilares centrales de la democracia, como el principio “una persona, un voto” y la premisa de la competencia política justa y limpia. En el caso de los votantes, como se dijo, la localización geográfica determina el valor del voto. En el caso de los partidos, el lugar de implantación territorial condiciona la relación de eficiencia entre votos y bancas obtenidas. Estas consecuencias prácticas y normativas negativas explican

la relevancia actual del tema en la disciplina. La caracterización del fenómeno como fuente de distorsiones, desigualdades y sesgos partidarios es la perspectiva desde la cual éste se describe y analiza.

Pero, ¿cuáles son las causas de la sobre-representación? ¿Por qué habría de existir instituciones que producen desigualdades representativas y competitivas? Como se dijo, la literatura identifica a los determinantes pero su desarrollo teórico es exiguo y su constatación empírica es pobre. Por lo tanto, el marco teórico desde el cual se aprehende este fenómeno y a partir del cual se analizan y evalúan sus consecuencias está incompleto. Por ello, nos preguntamos en qué medida este desconocimiento condiciona su análisis y compromete una aproximación rigurosa y un juicio fundado de los problemas que plantea. La identificación precisa de sus causas podría implicar entonces el refinamiento o la reformulación de hipótesis y de creencias arraigadas.

Este trabajo tiene el propósito de contribuir a la literatura en la superación de este vacío teórico. Con este objetivo, se eligió como muestra a las veinticuatro legislaturas provinciales argentinas durante el período 1946-2007. La muestra es apropiada para la investigación porque las provincias son heterogéneas en diversos aspectos. Fundamentalmente, porque presentan valores diferentes en la variable dependiente. Dado que las provincias son autónomas políticamente, elaboran constituciones y regímenes electorales propios. La diversidad en el modo en que cada provincia delimita los distritos y asigna las bancas conlleva variaciones en los niveles de sobre-representación observados. Existen, a su vez, variaciones pronunciadas en otros rasgos electorales que también son relevantes para el análisis de la sobre-representación.

Este estudio entiende a los rasgos institucionales como variables intervinientes que median entre las características socio-económicas y políticas de una unidad política y sus niveles de sobre-representación. Estas variables serán exploradas y consideradas. Sin embargo, el objetivo es hallar sus causas socio-económicas y políticas y, de este modo, explicar

las razones por las cuales se adoptan sistemas electorales proclives a generar o acentuar la desproporcionalidad entre representados y representantes.

En este sentido la muestra elegida también es útil. Las provincias tienen estructuras demográficas y características socio-económicas diferentes. A su vez, dado los procesos de desnacionalización del sistema de partidos ocurridos en el período reciente, la competencia política ha adoptado rasgos particulares en cada provincia (Calvo y Escolar, 2005; Leiras 2007). La diversidad en estos aspectos permite poner a prueba el conjunto de determinantes reconocidos por la literatura pero empíricamente ignorados.

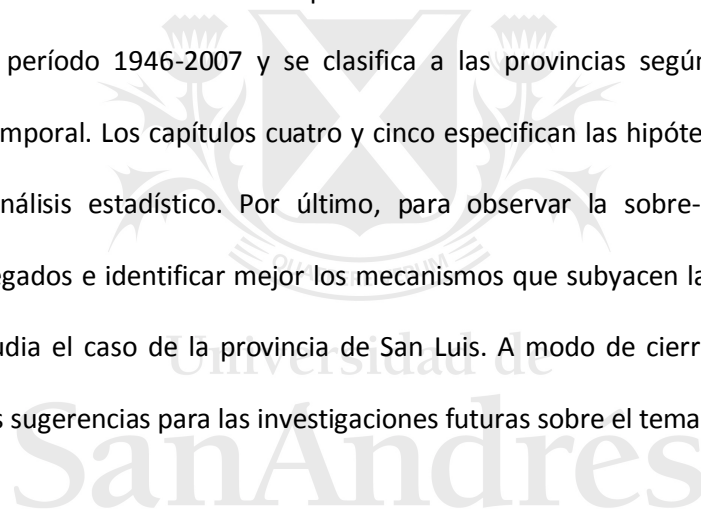
Por último, la muestra resulta interesante porque el tema no fue explorado en el nivel subnacional. La literatura destacó los niveles pronunciados de sobre-representación del Congreso Nacional argentino. Se estudiaron sus orígenes y su evolución (Snyder y Samuels 2004) así como sus efectos sobre la competencia y la elaboración de políticas públicas (Gibson y Calvo 2001; Jones y Mainwaring 2003; Duke 2008). Pero, en el orden subnacional, el interés por el fenómeno es incipiente. Este ha surgido del estudio de las reformas electorales realizadas en las provincias argentinas durante los últimos veinte años (Calvo y Escolar 2005; Calvo y Micozzi 2005). La problemática, no obstante, ha sido tratada en general y circunscripta, nuevamente, a sus consecuencias políticas.²

El estudio histórico de la sobre-representación en todas las legislaturas permitirá entonces iluminar un aspecto electoral de los sistemas provinciales poco analizado pero muy relevante para comprender las variaciones en los sistemas políticos provinciales. Debido a la asociación de este rasgo con otras instituciones electorales y sus efectos diversos sobre los patrones de competencia y representación, los hallazgos obtenidos pueden ser de interés para el estudio de otras problemáticas de la disciplina. A su vez, permitirá ahondar sobre la historia de los sistemas electorales provinciales, otro tema oscuro y poco tratado.

² Existe un único estudio específico y profundo de la sobre-representación en la provincia de Buenos Aires (Escolar, Minvielle y Castro 2005).

Por los motivos subrayados, consideramos que la muestra provee una evidencia empírica adecuada para explorar el tema central de esta investigación. Y que ésta permitirá entonces aportar nuevo conocimiento a la teoría general de la sobre-representación.

El tema será abordado con técnicas de análisis cualitativas y cuantitativas, se combina la narración histórica y el estudio de caso con el análisis estadístico de N grande. En el primer capítulo se presenta el debate general del tema en la literatura. Se optó por una descripción amplia de sus orígenes y, también, de sus efectos para poder estructurar un conocimiento que se encuentra desorganizado. Asimismo se discuten sus implicancias normativas. En el capítulo dos, se describe una medida de la sobre-representación y se evalúa la situación actual de las provincias de acuerdo con ella. En el capítulo tres se describe la evolución histórica del fenómeno en el período 1946-2007 y se clasifica a las provincias según sus patrones de variación inter-temporal. Los capítulos cuatro y cinco especifican las hipótesis y presentan los resultados del análisis estadístico. Por último, para observar la sobre-representación en términos desagregados e identificar mejor los mecanismos que subyacen la relación entre las variables, se estudia el caso de la provincia de San Luis. A modo de cierre se presentan las conclusiones y las sugerencias para las investigaciones futuras sobre el tema.



CAPÍTULO I

DEBATE TEÓRICO Y RELEVANCIA NORMATIVA DE LA SOBRE-REPRESENTACIÓN

Este capítulo realiza uno de los primeros intentos en la literatura por organizar la discusión general acerca de la sobre-representación. Se describen sus causas, la problemática central de esta investigación, así como sus efectos. Las tres primeras secciones describen y analizan críticamente los determinantes identificados por la literatura. La exposición se ordena según el nivel de tratamiento y de desarrollo que ha recibido cada determinante. La cuarta sección examina sus efectos en el sistema político. Por último, se presentan los juicios valorativos del fenómeno de acuerdo con sus implicancias sobre algunos principios democráticos básicos.

Determinantes demográficos

La explicación más recurrente en la literatura describe la sobre-representación como una consecuencia de los cambios poblacionales dispares entre los distritos electorales que conforman la unidad política. Las disparidades pueden ocasionarse por varianzas inter-districtales en las tasas de crecimiento natural (diferencias entre nacimientos y defunciones) y/o por flujos migratorios internos. Cuando la cantidad de bancas por distrito se mantiene constante, los distritos con una tasa de crecimiento más alta resultan progresivamente sub-representados en relación a aquellos que experimentan tasas menores (Balinski y Young 1983; Christensen y Johnson 1995; Escolar et al. 2005; Snyder y Samuels 2004; Reynoso, 2004a; Horiuchi 2004; Ansolabehere y Snyder 2008).

En la experiencia histórica comparada, los cambios demográficos se intensificaron durante los períodos de modernización social, en especial como resultado de los procesos de industrialización y urbanización. Estos procesos actuaron como factores de atracción de la población rural a las ciudades y, asimismo, como factores de aceleración del crecimiento de la población urbana. Por ambos motivos, las zonas urbanas quedaron densamente pobladas en comparación con las rurales. Este resultado repercutió sobre la naturaleza del fenómeno, causando la sub-representación de los distritos electorales urbanos y la sobre-representación de los distritos rurales (Johnston 2002; Horiuchi 2004; Economou 2007; Ansolabehere y Snyder 2008).³ Empíricamente, este patrón se verificó de forma semejante en los países pero con distintos niveles de intensidad según la profundidad de los procesos de industrialización y urbanización experimentados en cada caso y, también, con distinta duración según la frecuencia con la que cada país corrigió la asignación de bancas en respuesta a los movimientos poblacionales.⁴

Esta causa se denomina frecuentemente *sobre-representación natural o no intencional* (Snyder y Samuels 2004) porque se la considera como un factor independiente de las decisiones políticas. Esta visión es parcialmente correcta ya que para que sus efectos se prolonguen en el tiempo hace falta una omisión deliberada, una decisión de no corregir la desproporcionalidad resultante de los cambios poblacionales. Es decir, la sobre-representación ocurre y aumenta porque las decisiones políticas no acompañan el ritmo del crecimiento demográfico. Los ajustes necesarios (reasignar las bancas) para mantener la proporcionalidad entre población y representación son dejados de lado.

Este comportamiento político es esperable porque la atribución de modificar las leyes que regulan la asignación de bancas es, comúnmente, una competencia legislativa. Por lo

³ La mayor parte de la literatura hace un análisis dicotómico entre las categorías ruralidad y urbanidad. Pero un mayor nivel de especificidad demuestra que las zonas que resultan más sub-representadas son las sub-urbanas, es decir las periferias de las ciudades. Allí se concentran los inmigrantes rurales y la densidad poblacional crece por sobre la de los centros urbanos. En efecto, las zonas sub-urbanas están incluso más sub-representadas que las urbanas (Ansolabehere y Snyder 2008, 69-72).

⁴ Actualmente, en Inglaterra la dirección del movimiento se ha invertido, los individuos migran de las zonas urbanas hacia las rurales causando la sobre-representación de los centros urbanos (Rallings et al. 2008).

tanto, los legisladores que son elegidos gracias a cierto esquema de sobre-representación tienen a su cargo la decisión de modificarlo. Esta lógica explica la infrecuencia de los ajustes ya que es improbable que los legisladores tomen la iniciativa de realizar reformas que atenten contra sus propios intereses (Ansolabehere y Snyder 2008, 61). A medida que el tiempo pasa, la sobre-representación crece, las desventajas políticas de reasignar bancas a territorios se profundizan, los movimientos poblacionales continúan y la sobre-representación se acentúa. Para romper con esta circularidad, algunos países constituyeron órganos autónomos con la tarea de asignar bancas periódicamente, otros, optaron por la salida judicial. Este último fue el camino tomado por los Estados Unidos con el célebre fallo Baker vs. Carr y los posteriores, hechos que incentivaron la exploración académica del tema.⁵

Como las causas que explican su origen son naturales pero los mecanismos causales que reproducen sus efectos en el tiempo son intencionales, son producto de una actitud negligente o de una estrategia política para sacar ventaja competitiva de una situación que emerge espontáneamente, preferimos denominar esta hipótesis *sobre-representación por omisión*.^{6 7}

Determinantes político- partidarios

Una segunda hipótesis describe la sobre-representación como un artilugio político para maximizar la eficiencia de los votos en términos de bancas. A diferencia de la omisión política del primer determinante, aquí los políticos adoptan una actitud proactiva de crear o cambiar las reglas del sistema electoral para sacar una ventaja. Designamos esta hipótesis como *sobre-representación político-estratégica*.

⁵ Posteriormente vuelve a ser mencionado. Para una explicación de los hechos, ver nota al pie 12.

⁶ Evidentemente esta distinción terminológica es importante en aquellos países donde no existen los órganos autónomos a cargo del proceso de reasignación periódica de bancas. Este es el caso de las provincias argentinas, a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos o Gran Bretaña.

⁷ Algunos autores dan cuenta de esta observación y la describen como un resultado “por default” (Snyder y Samuels 2004) pero continúan denominándola “no intencional”. En su lugar optamos por el nombre sobre-representación por omisión ya que hace explícito que el aumento de la sobre-representación es, finalmente, una decisión política.

La literatura destaca seis herramientas institucionales para crear sobre-representación con fines partidarios. Estas son: 1) establecer nuevos distritos electorales, 2) sumar o restar bancas a la legislatura, 3) establecer un piso de bancas por distrito, 4) instituir un techo de bancas por distrito, 5) modificar la delimitación de los distritos electorales (*districting o gerrymandering político*) y 6) reasignar las bancas entre los distritos sin cambiar el número total de bancas o los límites distritales (*reapportionment*) (Snyder y Samuels 2004).⁸

El análisis del *gerrymandering político* es predominante en los estudios de Gran Bretaña y Estados Unidos, ya que es un instrumento de uso frecuente en los sistemas electorales de circunscripción uninominal (Ver Rush 1993, 2001; Johnston 2002; Johnston et al. 2007; Grofman et al 2007; Rallings et al. 2004, 2008)⁹. A través de la manipulación de los límites distritales se concentran o dispersan los votos con el propósito de lograr una distribución de votantes que minimice los votos extras (*surplus*) y los votos perdidos (*wasted*), y, consecuentemente, maximice la utilidad del voto de una determinada fuerza política (Johnston 2002).¹⁰ Estas prácticas son improbables o inviables en los casos donde hay identidades arraigadas en sectores del territorio que funcionan como distritos electorales.¹¹

La reasignación de bancas despertó gran interés a partir de la *reapportionment revolution* ocurrida en Estados Unidos (Erikson 1972; Cox y Katz 1998; Ansolabehere y Snyder 2004; Ansolabehere 2008).¹² Si bien en ese contexto se usó para disminuir los niveles de sobre-

⁸ Estas herramientas, salvo el establecimiento de pisos o techos, pueden ser implementadas para crear sobre-representación así como para eliminarla. En ambas direcciones pueden implicar la obtención de ventajas partidarias respecto a la oposición.

⁹ El *gerrymandering* per se es la delimitación de la población en secciones electorales por criterios no políticos, como son la raza, la lengua, la religión, la etnia, entre otros (ver Malhorta y Raso 2007). Éste difiere del *gerrymandering político* que resulta exclusivamente de la manipulación de los límites geográficos con el propósito de beneficiar o perjudicar a determinados partidos políticos (Escolar 2001, 86).

¹⁰ Los votos “extras” son aquellos que no dan representación porque se obtienen en los distritos donde el partido cuenta con los votos necesarios para asegurarse la banca, es decir son innecesarios para asegurar el triunfo. Los votos “perdidos” son aquellos que no dan representación porque se obtienen en los distritos donde el partido pierde (Johnston 2002, 8). La lógica del *gerrymandering político* es rediseñar los distritos para disminuir la cantidad de votos que no otorgan representación, en un sentido u otro.

¹¹ Calvo y Escolar (2005, 34) señalan que esto ocurre en las provincias argentinas. La existencia de departamentos históricos pone un freno a la manipulación a través de este método.

¹² En el año 1962 la Corte Suprema de los Estados Unidos emitió el fallo Baker vs. Carr donde se estableció que el principio “una persona, un voto” debía estructurar la representación política. A partir de este hubo sucesivos fallos que obligaron a los Estados a reestructurar sus legislaturas a través de la redelimitación de los distritos y la reasignación de los escaños en las legislaturas estatales. Este conjunto de eventos fueron denominados

representación, también puede usarse para aumentarlos. La reasignación de bancas es más transparente y visible que otras estrategias; por este motivo es menos conveniente para los partidos (Snyder y Samuels 2004). Es esperable que la intención de disminuir la representación política de un distrito para dársela a otro, provoque una movilización de votantes y de élites políticas. Frente a este riesgo, es probable que los políticos se inclinen por estrategias menos perceptibles, como por ejemplo la opción de fijar pisos y techos. Éstas últimas han sido utilizadas frecuentemente en las legislaturas nacionales latinoamericanas.¹³

Los partidos tienen un incentivo para usar estas herramientas porque la sobre-representación tiene un impacto directo sobre el “precio” de la representación, entendido como la cantidad de votos necesarios para obtener una banca en un distrito dado. La sobre-representación produce que el precio varíe geográficamente; en un distrito sobre-representado la banca es más “barata” ya que se necesitan menos votos para ganarla que en uno sub-representado. Ansolabehere y Snyder (2008, 31) denominan “regla de la minoría” a su efecto agregado porque con el voto de una minoría de electores, que se concentran en las áreas sobre-representadas, se obtiene una mayoría legislativa.

Entonces la sobre-representación trae ventajas a aquellos partidos que concentran sus votos en los distritos sobre-representados ya que obtienen más bancas con menos votos que aquellos que localizan su apoyo en los distritos sub-representados. Por ello, la sobre-representación es un elemento tenido en cuenta en los cálculos estratégicos de los partidos políticos.

“reapportionment revolution” dada la amplia extensión del proceso a lo ancho y largo de los Estados Unidos. (Cox y Katz 1998; Persily et al. 2002; Asolabehere y Snyder 2004, 2008).

¹³ Por ejemplo en el caso argentino, el peronismo determinó un mínimo de dos diputados por provincia y los gobiernos militares lo aumentaron a tres (Snyder y Samuels 2004). En Colombia desde 1958 hasta 1990 la representación tenía un piso de dos bancas por distrito en ambas cámaras. La reforma constitucional brasilera de 1988 fijó un techo máximo de setenta diputados y un piso de ocho (Reynoso 2001).

La última hipótesis presenta esta discusión como parte de un debate más amplio acerca de la representación: del qué y del cómo se representa (Reynoso 2004a)¹⁴. Se argumenta que la distorsión entre electores y bancas puede ser una función del criterio de representación que se adopte y de la forma en que este se institucionalice.

Los criterios típicos de representación son los individuos y los territorios (Reynoso 2004a, 33; Ansolabehere y Snyder 2008, 42). La representación de individuos supone una distribución de bancas que satisfaga el principio de igualdad política, es decir una distribución que represente en pie de igualdad a cada ciudadano. La representación territorial supone, por el contrario, una representación igualitaria de las subunidades geográficas o al menos un mínimo de representación que se asigne de forma independiente al tamaño poblacional de cada distrito. Debido a que la concentración poblacional suele ser heterogénea a lo largo del territorio es improbable la satisfacción de ambos criterios completa y simultáneamente. El corolario de la representación territorial es entonces la representación desproporcionada de la población, ergo la creación del fenómeno de la sobre-representación. Cuanto más pronunciadas son las varianzas poblacionales inter-distritales, los niveles de sobre-representación experimentados serán mayores.

La adopción de un criterio territorial suele estar asociado con el grado de diversidad social que presentan las subunidades políticas que conforman el Estado (Reynoso 2004a, 2004b). Estas diferencias inter-distritales pueden ser de naturaleza distinta. Por ejemplo, puede existir heterogeneidad étnico- lingüística o cultural concentrada geográficamente, como en Canadá o España. Pueden existir tensiones entre el centro y la periferia o entre las zonas rurales y urbanas. Éstas pueden explicarse en términos socio-económico, ya que es probable que existan asimetrías regionales en los patrones de desarrollo. Por último, la sobre-

¹⁴ Para ver un debate de la representación en sentido amplio, ver Pitkin (1957) y Guinier (1994).

representación puede asociarse con la presencia de sectores marginados aglutinados territorialmente (Kitschelt 2000). En cualquier caso, heterogeneidades geográficamente delimitadas y políticamente relevantes pueden crear las condiciones para que se adopte un criterio de representación territorial.

Consistente con esta decisión deben diseñarse instituciones específicas que garanticen la dualidad representativa. En los Estados federales, la igualdad territorial suele reflejarse en la adopción de una estructura legislativa bicameral que permite dos instancias de representación (Balinski y Young 1983; Linz 1997; Tsebelis y Money 1999). Una Cámara Baja se estructura a partir del criterio de representación poblacional y una Cámara Alta o Senado según el territorial. Ésta última procura asegurar la igualdad política de las partes que componen el Estado (Reynoso 2004a; Samuels y Snyder 2001, 2004; Persily 2002). Bajo este diseño, la sobre-representación es aceptada y avalada en la Cámara Alta, no así en la Cámara Baja.¹⁵ Empíricamente, los estudios han corroborado que los sistemas federales tienen niveles de sobre-representación más elevados que los unitarios (Samuels y Snyder 2001; Reynoso 2004a, 103).

Algunos países unicamerales también incorporan rasgos institucionales con el propósito de otorgar representación territorial. Se establecen por ejemplo pisos, mínimos de representación, por distrito o se adoptan sistemas mixtos que combinan ambos criterios a través de la asignación de bancas en dos niveles.

En este sentido, la sobre-representación actúa como un mecanismo de integración de las regiones y/o de inclusión de minorías concentradas geográficamente. Su presencia puede entonces explicarse por razones políticas en pos de actuar como una institución compensadora de disparidades socio-económicas (Reynoso 2004a). Por tales motivos, nos referiremos a este determinante como la hipótesis de *sobre-representación inclusiva*.

¹⁵ Rechazando la dualidad representativa, los jueces norteamericanos en el caso Baker obligaron a que rigiese la regla “una persona, un voto” en las legislaturas estatales, aún en aquellas bicamerales (Persily et al. 2002).

Es apropiado subrayar que la distinción teórica entre la hipótesis inclusiva, recientemente expuesta, y la hipótesis político- estratégica parece clara. Ahora bien, su distinción empírica no es evidente. La sobre-representación inclusiva, como se dijo, se instituye para lograr la supervivencia y perdurabilidad de la unidad política, es decir con el propósito de alcanzar un bien social. La sobre-representación político-estratégica se crea, en cambio, con el objetivo de satisfacer un interés particular y para afianzar el poder de una élite política. Pero es plausible que el argumento de inclusión sea usado como el disfrazar de motivaciones político-estratégicas; puede apelarse discursivamente al principio de unificación para legitimar una institución que trae aparejada beneficios políticos para las élites dominantes. En este contexto, la sobre-representación inclusiva sería un argumento meramente retórico. La plausibilidad de sus existencias por separado radica entonces en un juicio evaluativo de la relevancia de la adopción del criterio de organización territorial en cada caso.

Los efectos sobre el sistema político

La sobre-representación puede afectar diversos aspectos del sistema político. Puede incidir sobre las dinámicas y la intensidad de la competencia partidaria (Gallagher 1991, Lijphart, 1994, Reynoso 2004a). También puede vincularse con la calidad y el tipo de representación, y en efecto, con la conformación de las legislaturas y la elaboración de políticas públicas (ver Jacob 1964; Firestine 1973; Erikson 1973; Lee 2000; Snyder y Samuels 2004; McCubbins y Schwartz 1988; Gibson y Calvo 2000; Ansolabehere et al. 2003; Ansolabehere y Snyder 2008). Por último, puede afectar la estabilidad y la integración del sistema político en su conjunto (Snyder y Samuels 2001, 2004; Reynoso 2004a). La literatura ha

puesto su atención en los primeros, las referencias a las consecuencias sobre la estabilidad e integración son excepcionales. A continuación se exponen estos efectos de forma general.¹⁶

La mayor parte de los trabajos estudian las consecuencias de la sobre-representación sobre el sistema de partidos, específicamente sobre los niveles de competencia y la existencia de sesgos partidarios. Respecto al primer aspecto, la literatura conjetura que la sobre-representación afecta a la fragmentación legislativa, pero el modo en que se relacionan estas variables es aún indeterminado. Los primeros hallazgos (Gallagher 1991, 43) indicaban que su presencia acentuaba el sesgo mayoritario del sistema y, por consiguiente, disminuía los niveles de fragmentación legislativa. Posteriormente, Lijphart (1994, Reynoso 2004a, 84, 2004b) demostró que la sobre-representación no está correlacionada significativamente con la desproporcionalidad del sistema electoral. Por el contrario, el último estudio en torno a esta discusión (Reynoso 2004a, 169) verifica una relación positiva entre sobre-representación y fragmentación legislativa. El autor justifica los resultados argumentando que dadas ciertas condiciones,¹⁷ las secciones sobre-representadas poseen una mayor magnitud que bajo condiciones de distribución proporcional. La mayor magnitud permite el ingreso a la legislatura de partidos minoritarios que no ingresarían si estos distritos estuvieran representados proporcionalmente.

La sobre-representación como posible fuente de sesgos partidarios ha recibido mayor atención.¹⁸ Los sesgos se definen como “la proporción de bancas extras que obtiene un partido por sobre otro que cuenta con igual porcentaje de votos...” (Calvo y Micozzi 2001, 61; Escolar y Calvo 2005).¹⁹ Esta desproporción ocurre por la interacción de dos mapas: la distribución de

¹⁶ No serán expuestas las consecuencias de la sobre-representación en la elaboración de políticas públicas. Como la sobre-representación tiene un efecto indirecto sobre éstas, la relación implica un paso adicional que no podemos tratar en este análisis por limitaciones de espacio.

¹⁷ Reynoso (2004a) postula que esto ocurre si, y sólo si, los distritos sobre-representados: 1) son distritos plurinominales y 2) existen partidos minoritarios territorialmente concentrados.

¹⁸ Existen otras fuentes como: la diferencias en turnout o de abstención, el voto de partidos minoritarios y el triunfo de partidos minoritarios (Christensen and Johnson 1995; Grofman, Koetzle y Brunell 1997; Johnston et al. 2002; Rallings et al. 2003; Borisuyk et al. 2008; Rallings et al. 2008).

¹⁹ El sesgo partidario no debe confundirse con el sesgo mayoritario. Ambos son causas de la desproporcionalidad entre el porcentaje de votos y de bancas. Pero el sesgo mayoritario describe a las bancas extras (la mayor proporción de bancas dado la proporción de votos) que obtiene cualquier partido en virtud de haber ganado la

los distritos sobre/sub- representados y la distribución de los apoyos partidarios. Si un partido concentra la mayor parte de sus votos en las zonas sobre-representadas y la oposición reúne su apoyo en las sub-representadas, el sistema tiene un sesgo asimétrico hacia el primero (Johnston 2002, 6; Grofman et al. 1997). La sobre-representación entonces no causa necesariamente sesgos partidarios; los causa si, y sólo si, existe un patrón común entre las zonas sobre/ sub representadas y la distribución del apoyo de cada partido en la contienda electoral (Escolar et al. 2001; Johnston 2002; Rallings et al. 2004, 2008).

La literatura ha puesto su atención en el estudio de un sesgo particular, este es el sesgo rural- conservador que identifica a los partidos conservadores, con bases de apoyo rural, como los principales beneficiarios de la sobre-representación (Samuels y Snyder 2001, 2004; Nohlen 1994; Mainwaring 1999; Monroe y Rose 2002; Brun et al. 2008). La existencia de este sesgo se enuncia a menudo pero pocas investigaciones han constatado empíricamente su veracidad. A continuación presentamos algunos trabajos que lo exploran. Finalmente ofrecemos una versión reformulada.

Bruhn et al. (2008) demuestra que en períodos de transición, las élites pre-democráticas confectionan las instituciones para generar sobre-representación de sus áreas de apoyo. Esta estrategia les permite resguardar su capital político en el régimen democrático. La tesis sostiene que el mantenimiento de este poder político explica el éxito de la consolidación democrática. Como la influencia política de las élites está asegurada institucionalmente, existen pocos incentivos para derrocar el régimen recientemente constituido (Bruhn et al. 2008, 12). Previamente Snyder y Samuels (2004) documentaron que los gobiernos militares de Argentina, Chile y Brasil recurrieron a estas maniobras antes de que se iniciaran los procesos de transición. En efecto, estos autores entienden al sesgo como un efecto de la *hipótesis político- estratégica*.

elección (Calvo et al. 2001). Este último es el resultado mecánico de las reglas que convierten votos en escaños, especialmente la magnitud de distrito y la fórmula electoral. El sesgo partidario, en cambio, es la cantidad “extra” de bancas que obtiene un partido por la concentración geográfica de su apoyo. Mientras que el sesgo mayoritario es simétrico para todos los partidos, el sesgo partidario no lo es (Johnston 2002; Calvo y Micozzi 2005; Calvo y Escolar 2005).

Paralelamente, el sesgo conservador puede resultar de la *sobre-representación por omisión* combinada con la existencia de una estructura partidaria determinada. Si, como observamos anteriormente, las dinámicas demográficas generan áreas rurales sobre-representadas y, a su vez, el sistema de partidos se estructura a partir del clivaje rural-urbano, los partidos conservadores de base rural se verían naturalmente favorecidos por su orientación ideológica (Johnston 2002). Es decir, bajo estas dos condiciones, el sesgo existiría espontáneamente sin que intermedie la ingeniería política. Siendo consistentes con un argumento previo, sería necesario recurrir al argumento de “omisión política” para explicar la persistencia o el crecimiento de los niveles de sobre-representación en el tiempo.

El caso australiano, antes de las reformas realizadas en los 80s y 90s, experimentaba ambos rasgos (Economou 2007). Por un lado, los conservadores estratégicamente sobre-representaron las zonas rurales como un baluarte conservador contra las crecientes tendencias radicales de las ciudades. Por el otro, la sobre-representación era acentuada por los cambios demográficos. Estos repercutían sobre la competencia partidaria solamente porque el sistema de partidos se regía según el clivaje rural-urbano. El Partido Nacional y el Partido Liberal de base rural tenían una ventaja asimétrica respecto al Partido Laborista de apoyo urbano.

El caso norteamericano presenta características similares pero agrega otro factor relevante (Ansolabehere y Snyder 2004, 2008). Analizando los sesgos de las legislaturas estatales, los autores perciben que, tal como era esperado, en los estados del norte el sesgo era republicano, pero en el sur era demócrata (Bushman y Stanely 1971; Erikson 1972). No había entonces un sesgo uniforme a lo largo del territorio porque la orientación partidaria de las zonas rurales y urbanas era heterogénea (También ver Reynoso para el caso español 2004a: 205). Este hallazgo sugiere que el nivel de nacionalización del sistema de partidos, entendido como el grado de homogeneidad geográfica de las preferencias partidarias, influye sobre el nivel de agregación en el cual se verifica la hipótesis. Si el sistema de partidos está

nacionalizado se espera que el mismo sesgo se observe en todas las legislaturas subnacionales. Si no lo está, los sesgos partidarios podrían ser de orientaciones ideológicas distintas.

De acuerdo con los ejemplos, el sesgo conservador se verifica sólo en algunos casos y aún en ellos refleja razones diversas. Específicamente, ocurre si a) se confirma la *sobre-representación por omisión* en presencia de un sistema de partidos estructurado según el clivaje rural- urbano (como para que el sesgo ocurra espontáneamente) o b) si se confirma la *sobre-representación político- estratégica* en manos de élites conservadores, tanto en contextos predemocráticos como democráticos. Sólo si están dadas estas condiciones, se pondrán en marcha los mecanismos causales que producen este tipo de sesgo partidario. Esta conclusión es útil analíticamente ya que brinda elementos para predecir la probabilidad de que ocurra el sesgo conservador. Asimismo, permite profundizar el conocimiento impreciso del fenómeno en la literatura.

Estudiando otros autores, se observa que también pueden existir sesgos de otras orientaciones ideológicas. Tomando el caso subnacional argentino, los sesgos se correlacionan con los oficialismos provinciales antes que con los partidos conservadores (Calvo y Escolar 2005; Calvo y Micozzi 2005). Los autores destacan que estos sesgos son el resultado de las reformas electorales realizadas en los últimos veinte años, en especial de aquellas llevadas a cabo por los oficialismos peronistas.²⁰

Las provincias que aumentaron los sesgos tras las reformas (Santa Cruz, La Rioja y San Juan) ocupan lugares altos en el ranking de sobre-representación. Mientras que La Pampa, Chaco y Corrientes tienen mínimos niveles de sesgo partidario y nulos niveles de sobre-representación (Calvo y Micozzi 2005). Si bien la evidencia empírica sustenta una correlación entre las variables, ésta no es suficiente para adjudicarles causalidad. Como se dijo

²⁰ Escolar et al. (2005) identifica que en Buenos Aires el sesgo es a favor del radicalismo, partido opositor al oficialismo. Pero esto es esperable según la tesis que sostiene que el sesgo partidario resulta de las reformas oficialistas, ya que en esta provincia no se han efectuado reformas en la estructura legislativa desde los 60s.

previamente, la sobre-representación es sólo una de las fuentes de sesgo partidario, podría ocurrir por factores diversos.

Por último, los sesgos pueden ser el resultado de comportamientos partidarios adaptativos. La sección anterior describió que la sobre-representación afecta la competencia partidaria introduciendo diferencias geográficas en el precio de la representación. Este precio diferencial podría generar incentivos para que los partidos destinen sus recursos y expandan sus estructuras para cooptar a los votantes localizados en los departamentos sobre-representados. En lugar de reformar las reglas, los partidos actuarían adaptativamente desplazándose a los departamentos que ofrecen dichas ventajas. Este comportamiento sería especialmente atractivo para los partidos minoritarios que no satisfacen las condiciones para realizar una reforma electoral. Estas estrategias no han sido objeto de estudio, al menos en la bibliografía analizada.²¹

Tras este análisis se concluye que la sobre-representación puede causar, pero no necesariamente, sesgos partidarios. En caso de que la relación causal ocurra, los mecanismos que la explican pueden ser diversos. Sujeto a esta diversidad, los sesgos serán conservadores o de otras orientaciones ideológicas. Por ejemplo, si son el resultado de la ingeniería política, es esperable que beneficien a los oficialismos. Por estos motivos, las consecuencias de la sobre-representación sobre la competencia partidaria no son generalizables; cada caso presenta sus especificidades.

En último lugar, la sobre-representación como institución que garantiza la estabilidad política ha recibido menos atención. El estudio de Bruhn et al. (2008), previamente citado, reconoce que la sobre-representación puede ser fuente de estabilidad democrática al ser un elemento de inclusión de las élites predemocráticas en períodos de transición.

²¹ El peronismo, a nivel nacional, en la Argentina parece haber explotado estas dos últimas estrategias. Por un lado, destinó recursos a conformar alianzas con las élites provinciales y, por el otro, implementó reformas para aumentar los niveles de sobre-representación de sus aliados (Snyder y Samuels 2004).

Además algunos autores plantean que la sobre-representación puede incidir sobre la composición de las legislaturas y, de este modo, afectar la estabilidad de las políticas (Snyder y Samuels 2004, Jones 1995). Se argumenta que la sobre-representación aumenta las *chances* de gobiernos divididos. Esto es así porque los ejecutivos suelen elegirse en un distrito único mientras que las elecciones legislativas se llevan adelante en distritos “malaportionados”. Los distritos menos poblados tienen entonces un mayor peso en las elecciones legislativas que en las ejecutivas. Si el partido mayoritario cuenta con un apoyo geográfico heterogéneo, concentra su caudal de votos en los distritos sub-representados, la mayoría de votos en el total del distrito garantiza el cargo ejecutivo pero no necesariamente la mayoría legislativa. Ésta podría formarse exclusivamente con las bancas provenientes de los distritos sobre-representados, donde el partido mayoritario tiene un desempeño electoral más pobre.

La formación de un gobierno dividido incide sobre la estabilidad política porque la cantidad de actores de veto aumenta y, por lo tanto, la toma de decisiones se dificulta (Tsebelis 1995). La estabilidad política resultante aumenta los riesgos de un quiebre democrático ya que impide que el gobierno pueda responder en tiempo y forma a *shocks* inesperados.

Si, en cambio, el partido oficialista tiene una distribución uniforme de su voto, las consecuencias son inversas. La sobre-representación crea gobiernos con super-mayorías que facilitan el cambio del status quo. Así, la estabilidad de políticas disminuye pero la estabilidad democrática aumenta. Una vez más, estas consideraciones muestran que las consecuencias de la sobre-representación sobre el sistema político, en este caso su estabilidad, no son obvias.

La sobre-representación puede, a su vez, asociarse con la estabilidad democrática a través de otro mecanismo. Esto ocurre cuando la representación poblacional desigual resulta de la representación territorial. Si los distritos más pequeños y periféricos obtienen un mínimo de representación política en su condición de unidades territoriales, podrían mostrarse más predispuestos a cooperar en pos de la unidad del sistema en su conjunto. De este modo, la

sobre-representación contribuiría a la armonía e integración del sistema político (Linz 1997; Snyder y Samuels 2004; Reynoso 2004a, 2004b; Economou 2007).

Asimismo, la sobre-representación puede ser, al menos en teoría, un remedio institucional para reducir las causas que le dieron su origen. Compensando políticamente las desigualdades socio-económicas regionales puede ayudar a superarlas. El capital político extra de los representantes de las áreas más atrasadas y rurales puede usarse en pos de la elaboración de políticas públicas de naturaleza distributiva que mejoren el bienestar económico de las zonas originalmente desfavorecidas (Horiuchi 2004, 3).

Puede objetarse que esta hipótesis es poco plausible. Esto es así por que los distritos sobre-representados reúnen dos características que inducen al establecimiento de vínculos clientelares. Primero, como se dijo, los votos sobre-valorados disminuyen el costo de la representación porque se necesitan menos votos para obtener una banca. Segundo, el costo del voto tiende a ser menor porque los distritos sobre-representados concentran un electorado mayormente pobre (Kitschelt 2000).²² Esta característica además viabiliza el clientelismo al reducir los costos de monitoreo y de control del electorado.²³ Parte de la literatura argumenta que si bien la sobre-representación de las zonas más pobres podría tener efectos redistributivos, el tipo de representación clientelista concentraría los recursos en las maquinarias políticas locales obstaculizando la distribución de los bienes a la población (Duke 2008).

El argumento esbozado no es del todo consistente ya que si la sobre-representación aumenta los recursos para las maquinarias políticas y estos se usan para fines clientelares,

²² El precio del voto del votante de clase baja es más barato porque está dispuesto a intercambiar su voto por bienes básicos. Los sectores con sus necesidades básicas satisfechas, en cambio, están dispuestos a intercambiar su voto por bienes más costosos. Existen motivos adicionales por los cuales el vínculo clientelar es más probable con los primeros, como son los distintos niveles de sofisticación cognitiva y las tasas de descuento diferenciales. (Ver Kitschelt 2000).

²³ A estos efectos, Gibson y Calvo (2001) han distinguido para el federalismo argentino, bases electorales de “bajo mantenimiento” (bajo costo), zonas rurales despobladas sobre-representadas, y centros urbanos y poblados sub-representados de “alto mantenimiento” (alto costo). El electorado de bajo mantenimiento cuyo costo por voto es menor (utilidad política mayor) es entonces el potencial objeto de las prácticas de clintelismo.

¿por qué se sostiene que estos recursos no llegan a la población? Estos parecen llegar, el foco de la discusión debería ser cómo llegan y a qué precio.

Tras este análisis la sobre-representación tiene consecuencias contingentes, incluso contrarias: puede disminuir o aumentar la competencia política, puede ser fuente de gobiernos super-mayoritarios o divididos, puede incluir a sectores marginados o reproducir su exclusión y puede generar estabilidad o inestabilidad política. La relación en un sentido u otro está definida por las condiciones bajo las cuales la sobre-representación ocurre. Influye también, quizás en menor medida, la predisposición del investigador a aceptar la plausibilidad de sus efectos opuestos. Como dijimos, existe un consenso negativo que ha ensombrecido sus consecuencias positivas. Discutimos esta dimensión en el apartado siguiente.

Su relevancia normativa

El consenso negativo sostiene que la sobre-representación atenta contra el correcto funcionamiento de la democracia. Específicamente porque socava el principio de igualdad política “una persona, un voto” (Balinski y Young 1983). Bajo contextos de sobre-representación existe una desigual ponderación del voto de los ciudadanos según su lugar de residencia, los votos de los distritos sobre-representados están sobre-valorados en relación a los votos de las zonas sub-representadas. Por crear este tipo de distorsiones, el fenómeno suele identificarse como una enfermedad o una “patología formal” (Taagapera y Shugart 1989; Samuels y Snyder 2001b, Persily et al. 2002). El adjetivo “formal” hace referencia a que es una consecuencia de las reglas formales del sistema electoral a diferencia de las patologías informales como la corrupción y el clientelismo.²⁴ Asimismo, la literatura hace alusión a sus efectos injustos en términos partidarios ya que su presencia podría asociarse con menores

²⁴ Es una regla formal que, como se dijo, podría inducir o acentuar las prácticas informales señaladas.

niveles de competencia partidaria o con una competencia asimétrica. En ambos sentidos, debilita otro de los pilares democráticos fundamentales.

Considero que el predominio de juicios negativos se explica por un tratamiento teórico dispar entre las hipótesis formuladas y sus respectivos efectos. Debido a que la mayor parte de la literatura identifica a la sobre-representación como un resultado de los movimientos poblacionales o la manipulación política, se la juzga según sus efectos nocivos sobre la competencia política o la representación en términos individuales. No obstante, este consenso negativo podría moderarse si tuviera mayor alcance teórico el origen postulado por la *hipótesis inclusiva*. Si esto ocurriera, su presencia no sería percibida solamente como una ventaja injusta experimentada por algunos distritos en desmedro de otros, sino que se apreciaría como un medio de resarcimiento para aquellos territorios con desventajas respecto a los otros. En consecuencia, saldría a la luz su función como dispositivo de unificación del sistema político. Del conjunto de autores citados, Reynoso (2004, 2004b) y Horiuchi (2004) son los primeros que abren esta línea interpretativa.

En consecuencia, un análisis general y completo del fenómeno permite reconocer sus efectos contrapuestos. Como se dijo, tiene un costado positivo ya que puede promover la pluralidad, la integración y la estabilidad. Pero, también, puede ser un mecanismo de exclusión, distorsión de preferencias políticas y de desigualdad.²⁵

Reflexiones finales

El debate teórico y la discusión normativa acerca de la sobre-representación están interrelacionados. La sobre-representación tiene causa diversas, cada una de las cuales produce efectos independientes que, en consecuencia, despiertan juicios valorativos distintos, algunos positivos y otros negativos. Es decir, en últimas instancias, el debate general puede

²⁵ Entendiendo la igualdad política en términos individualistas.

retrotraerse al conocimiento de sus orígenes. Si se identifican los mecanismos causales que originan y reproducen la sobre-representación en un caso determinado, pueden predecirse con cierta especificidad sus efectos y su evaluación normativa.

Por la capacidad explicativa de los determinantes, la investigación se centra en el estudio de las tres hipótesis presentadas: la *sobre-representación por omisión*, que destaca los factores demográficos en interacción con la inacción política, la *sobre-representación político-estratégica*, que considera la ingeniería política y la *sobre-representación inclusiva*, enfocada en los factores territoriales y socio-económicos.



Universidad de
San Andrés

CAPÍTULO II

ESPECIFICIDADES METODOLÓGICAS E INTERPRETATIVAS

La sobre-representación se medirá usando un índice recientemente elaborado por Samuels y Snyder (2001). Este capítulo describe este indicador y las especificidades que adopta en este estudio. Para ejemplificar el modo de interpretarlo, se presentan las magnitudes actuales de los niveles de sobre-representación en las provincias argentinas. Esto permitirá, a su vez, una primera aproximación a las características particulares del fenómeno en esta muestra de casos.

2.1 Medición de la variable dependiente

La sobre-representación designa la discrepancia entre la distribución de electores y la asignación de bancas entre los distritos que conforman una unidad política. Para medirla se usará el índice de desproporcionalidad de Loosemore- Hanby modificado por Samuels y Snyder (2001). El coeficiente se calcula sumando los valores absolutos de las diferencias entre la proporción de bancas y de electores hábiles en cada distrito en los que se delimita el territorio, dividido el resultado por dos²⁶:

$$Sr = (1/2) \sum | s_i - v_i |^{27}$$

donde s_i es la proporción de bancas y v_i es la proporción de electores hábiles en cada distrito electoral.

²⁶ El cálculo para los sistemas mixtos es más complejo porque deben considerarse las bancas asignadas en un primer nivel con distritos electorales y en un segundo nivel con distrito único. Para calcular sus valores seguimos los pasos indicados por Samuels y Snyder (2001, 656).

²⁷ Multiplicamos este resultado por 100 para obtener los datos en valores porcentuales.

Esta medida contabiliza las disparidades encontradas en el sistema y las reúne en un solo índice (Reynoso 2004, 100). Toma un valor de 0 en los casos de distrito único porque en un sistema sin divisiones distritales no es posible la desproporcionalidad entre electores y bancas; las bancas se asignan al territorio en su conjunto. Toma un valor positivo cuando las elecciones se llevan a cabo en divisiones distritales. El valor es mayor, se acerca a 1, a medida que la desproporcionalidad entre bancas y electores se hace más pronunciada. El índice permite entonces estudiar a la sobre-representación como un rasgo del sistema electoral y no como una característica específica de cada distrito al interior de una unidad política. Posibilita, pues, el análisis comparado.

En su formulación inicial (Samuels y Snyder 2001) el coeficiente se estima tomando el tamaño poblacional de cada distrito (Escolar et al 2005, Reynoso 2004a). Aquí optamos, en cambio, por el padrón electoral, debido a razones metodológicas y teóricas.²⁸ Los datos de electores hábiles están disponibles para cada año electoral; los escrutinios de cada elección informan tanto la cantidad de bancas a elegir como la cantidad de electores por circunscripción electoral. Los datos poblacionales provienen de los censos nacionales que se realizan en la Argentina con una periodicidad aproximada de diez años. En este sentido, el dato poblacional puede resultar anacrónico para los años de la muestra inter-censales.

Considero teóricamente apropiado hacerlo de este modo. La discusión sobre la sobre-representación está, como se dijo, ligada fuertemente a un debate más amplio acerca de la igualdad democrática. Este fenómeno afecta el peso del voto al ponderar las preferencias del votante según su ubicación geográfica. Así, la sobre-representación viola el principio “una persona, un voto”. Por esta razón, el trato igualitario es respecto al elector, quien participa en

²⁸ La literatura inglesa usa el total de votantes como una tercera opción. (Johnston 2002; Borisyuk et al. 2008). Esta alternativa se justifica por la existencia de tasas de abstención electoral diferenciales entre los condados ingleses. Estas últimas pueden causar sobre-representación aún cuando las circunscripciones electorales tengan igual cantidad de electores. Una tasa de abstención mayor tiene el mismo impacto electoral que una proporción menor de electores ya que en ambos casos se requiere de menos votos para ganar la banca en ese distrito. Este tipo de sobre-representación se denomina reactiva (Johnston 2002, 7). Creemos que es pertinente considerar este factor en los países donde el voto no es obligatorio o donde existen considerables diferencias inter-distritales en la tasa de abstención. En las provincias argentinas el voto es obligatorio y pueden existir varianzas significativas en las tasas de abstención entre las provincias, no así dentro de cada una.

la determinación de la elección de sus representantes, y no en relación a la población en su conjunto. Por ello es apropiado tomar a los electores incluso considerando que las constituciones provinciales prescriban una asignación de bancas conforme a la densidad poblacional. El propósito del índice es reflejar la brecha entre las prácticas democráticas y los principios teóricos. La asignación de la representación así como el establecimiento de su periodicidad corresponden a lo primero.²⁹

De todos modos, la elección de uno u otro indicador no arroja diferencias significativas en los cálculos finales. Es esperable que la distribución relativa de los electores entre los distritos de cada provincia sea semejante a la poblacional.³⁰ Podemos corroborar esta intuición con el único estudio específico de sobre-representación a nivel provincial (Escolar et al. 2005, 91). Allí se calcula que la sobre-representación en la provincia de Buenos Aires en el 2003 es 35% considerando a la población y es 33% tomando a los electores hábiles.

2.2 Primera aproximación al fenómeno en las provincias argentinas

La tabla 2.1 ordena los niveles de sobre-representación calculados a partir de los electores del 2007. Se presentan por separado los valores de las Cámaras de Diputados y de los Senados.

Este ordenamiento permite identificar que el fenómeno adquiere formas y magnitudes diversas. Trece legislaturas (54%) tienen sobre-representación. Las once (46%) restantes tienen niveles nulos dado que adoptan un distrito único en las elecciones legislativas. De las trece provincias con sobre-representación, seis (25%) la tienen solamente en la Cámara de

²⁹ En algunas ocasiones los censos no se realizan o se demoran precisamente para evitar reasignar las bancas conforme a los cambios poblacionales.

³⁰ Probablemente esto no sea así cuando se realiza un análisis comparado de la sobre-representación en un nivel de agregación mayor. Es decir, no esperaríamos que la distribución de electores sea semejante a la poblacional entre las provincias cuando calculamos la sobre-representación en el Congreso Nacional. Pero sí es esperable que sea similar al interior de cada provincia cuando calculamos la sobre-representación de sus legislaturas.

Diputados y tres (12%) únicamente en el Senado. En las cuatro provincias restantes (17%) el fenómeno se observa en ambas cámaras legislativas.

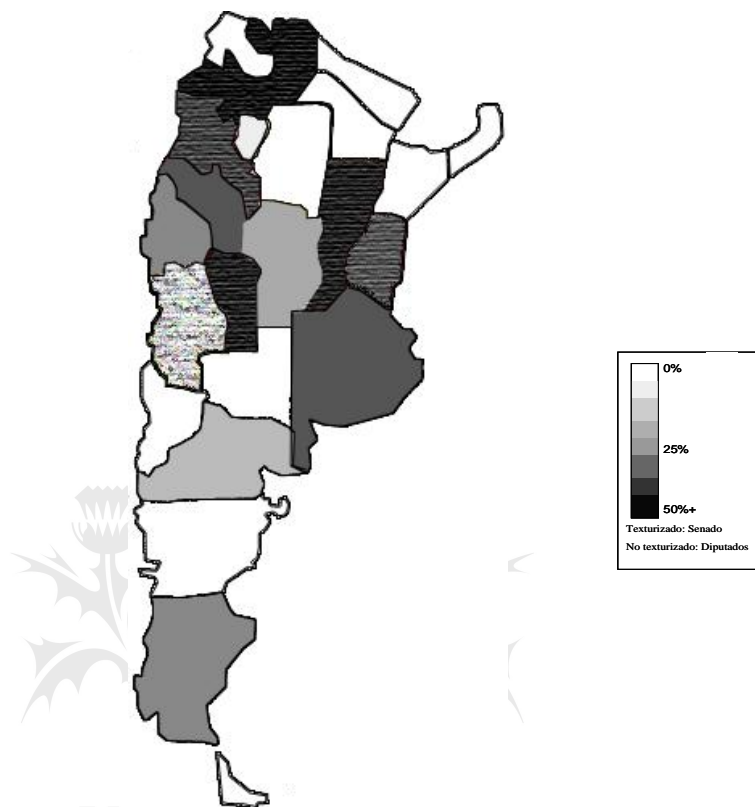
Tabla 2.1
Ranking de los niveles de sobre-representación en las provincias. Año 2007

Provincia	% Diputados	Provincia	% Senado
La Rioja	34.4%	Salta	54.8%
Buenos Aires	32.7%	San Luis	52.2%
San Luis	27.9%	Santa Fe	44.2%
Santa Cruz	24.1%	Catamarca	37.3%
San Juan	23.3%	Entre Ríos	34.3%
Córdoba	17.2%	Buenos Aires	31.7%
Salta	16.5%	Mendoza	8.9%
Río Negro	13.8%	Corrientes	0.0%
Mendoza	7.3%	Promedio	32.9%
Tucumán	1.7%	Desvío	19.5%
Capital Federal	0.0%		
Catamarca	0.0%		
Chaco	0.0%		
Chubut	0.0%		
Corrientes	0.0%		
Entre Ríos	0.0%		
Formosa	0.0%		
Jujuy	0.0%		
La Pampa	0.0%		
Misiones	0.0%		
Neuquén	0.0%		
Santa Fe	0.0%		
Santiago	0.0%		
Tierra del Fuego	0.0%		
Promedio	8.3%		
Desvío	12.0%		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral (DINE), Ministerio del Interior, y constituciones y leyes electorales provinciales.

Las provincias pueden agruparse también según la intensidad de sus niveles de sobre-representación (ver figura 2.2). Los valores más pronunciados corresponden a los Senados de Salta, San Luis y Santa Fé. Un nivel de sobre-representación alrededor del 50% indica que la mitad de las bancas de la legislatura están asignadas de forma desproporcionada a la distribución del electorado. Son asignadas a distritos que no las recibirían si fueran distribuidas conforme al tamaño de su electorado. Las Cámaras de Diputados presentan niveles máximos más bajos pero aún de magnitudes considerables.

Figura 2.2³¹
Sobre-representación en las legislaturas provinciales. Año 2007



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral (DINE), Ministerio del Interior, y constituciones y leyes electorales provinciales.

Por último, la sobre-representación en provincias como Tucumán y Mendoza es leve. La presencia de magnitudes bajas se explican porque los sistemas con divisiones distritales siempre tienen un mínimo de sobre-representación dado que las bancas son unidades discretas y no pueden dividirse para ser asignadas de forma perfectamente proporcional a la distribución del electorado.³²

³¹ La figura 2.2 representa los niveles de sobre-representación del año 2007. Para distinguir entre la sobre-representación en el Senado y en la Cámara de Diputados se usó un diseño texturizado. Para las provincias con sobre-representación en ambas cámaras se eligió el valor más alto. Esto ocurre en Buenos Aires, Mendoza, San Luis y Salta. Exceptuando Buenos Aires, la magnitud representada corresponde a los Senados.

³² La literatura no establece la magnitud de este valor mínimo matemático. Quizás un modo conveniente de estimarlo es tomando aquel nivel de sobre-representación que no impacte significativamente en la conformación y posterior comportamiento de las legislaturas. Es apropiado pensarlo así porque la relevancia del fenómeno está, en gran parte, sujeta a sus efectos sobre la representación política.

Los guarismos muestran también que el fenómeno es más frecuente en las provincias bicamerales que en las unicamerales. Como puede observarse, ocurre en todas las provincias bicamerales, con excepción de Corrientes. Esto es esperable teóricamente ya que la sobre-representación está presente en los Senados que suelen instituirse como instancias de representación territorial. Los territorios aquí representados son, en algunos casos, departamentos y en otros, secciones electorales (grupos de departamentos). En las provincias con divisiones departamentales, la igualdad representativa se logra con circunscripciones uninominales; cada departamento elige a un senador. Donde existen secciones electorales plurinominales, suelen establecerse pisos en lugar de magnitudes fijas.

Las provincias bicamerales varían, sin embargo, según los criterios de representación de sus Cámaras de Diputados. Una proporción menor elige a sus diputados en un distrito único por el cual se garantiza una representación poblacional perfectamente proporcional (Entre Ríos, Catamarca y Santa Fé). Las provincias restantes combinan los criterios de representación poblacional y territorial para la conformación de sus Cámaras de Diputados (Mendoza, Salta, Buenos Aires y San Luis). Las bancas deben asignarse en proporción a la población de cada distrito pero partiendo de un piso de bancas por subunidad. El mínimo de diputados actúa como garantía de una representación independientemente del tamaño poblacional de cada distrito. En estas provincias, la sobre-representación se observa en ambas cámaras legislativas.

En las provincias unicamerales, en cambio, más de la mitad elige a sus legisladores en distrito único y, en consecuencia, no tienen sobre-representación. El resto experimenta el fenómeno porque combina criterios de representación poblacional y territorial en una sola cámara. Por ejemplo, algunas provincias tienen sistemas mixtos donde, en un primer nivel, se asignan bancas a los territorios y, en un segundo nivel, se distribuyen bancas proporcionalmente a la población (Ej. San Juan, Río Negro, Santa Cruz y Córdoba). Otras tienen pisos para garantizar un mínimo de representación territorial (Ej. La Rioja).

Los motivos analizados explican que la sobre-representación sea más frecuente en las legislaturas bicamerales pero, asimismo, que esté presente en una cantidad mayor de Cámaras de Diputados. La tabla 2.3 sintetiza las distinciones entre las estructuras bicamerales y unicamerales recientemente expuestas.

Tabla 2.3
Presencia de sobre-representación según estructura legislativa. Año 2007

Presencia de Sr	Unicameral		Bicameral		Total	
	N	%	N	%	N	%
No hay	10	63%	1	13%	11	46%
Sólo en Diputados	6	37%	-	0%	6	25%
Sólo en Senado	-	0%	3	37%	3	12%
Ambas Cámaras	-	0%	4	50%	4	17%
Total	16	100%	8	100%	24	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral (DINE), Ministerio del Interior, y constituciones y leyes electorales provinciales.

Sin embargo, en términos de intensidad, el nivel promedio de sobre-representación en los Senados (32,9%) es más pronunciado que en las Cámaras de Diputados (8,3%) (Ver tabla 2.1). Si tomamos los promedios del subconjunto de las provincias con sobre-representación observamos que los valores aumentan a 19,9% y 37,6%, respectivamente.³³ Los desvíos en este subconjunto disminuyen naturalmente porque se excluye a las provincias que tienen valores nulos. El desvío pasa a ser 10,6% en las Cámaras de Diputados y 15,5% en los Senados.

La descripción realizada sugiere que la sobre-representación es una cuestión relevante en las provincias argentinas por diversos motivos. Primero, por su nivel de generalidad ya que ocurre en más de la mitad de las legislaturas. Segundo, por la intensidad que adquiere en las legislaturas sobre-representadas. Por último, porque cuando la sobre-representación está

³³ Para apreciar sus dimensiones pueden compararse estos guarismos con los valores para los países de América Latina. El promedio de las Cámaras Bajas latinoamericanas con sobre-representación es 8,6% y de los Senados es 36% (Promedios calculadas con los datos disponibles en Samuels y Snyder 2001). Evidentemente en los casos provinciales argentinos el fenómeno es de una intensidad mayor o igual que la media latinoamericana. Incluso que los niveles en el mundo porque los casos latinoamericanos ya están muy por arriba de los promedios mundiales (Samuels y Snyder 2001).

presente, lo hace en diferentes magnitudes y en diversos contextos institucionales. En síntesis, estas observaciones destacan la complejidad del tema y motivan la investigación para poder echar luz sobre las variaciones inter-provinciales percibidas. En la sección siguiente iniciaremos esta exploración ahondando sobre el origen y la evolución histórica de los datos aquí descritos.



Universidad de
San Andrés

CAPÍTULO III

LA SOBRE-REPRESENTACIÓN EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Las características actuales de la sobre-representación en las provincias argentinas motivan el análisis de sus antecedentes históricos. ¿La sobre-representación es un rasgo novedoso de los sistemas electorales provinciales? Si no lo es, ¿sus formas y dimensiones históricas concuerdan con las observadas en el presente?

La primera sección responde al interrogante inicial explorando los orígenes de la sobre-representación en los procesos constitutivos de los Estados modernos. La segunda sección analiza sus orígenes en los Estados provinciales a partir del caso bonaerense. Luego, se traza la evolución histórica de la sobre-representación a lo largo del período 1946 -2007.³⁴ Con este propósito se analizan las variaciones en su extensión y en su intensidad. La última sección subraya la especificidad de las trayectorias de cada provincia. Para ello, se las clasifica según los cambios realizados en sus estructuras legislativas y en la evolución de sus niveles de sobre-representación.

3.1 El dilema de la representación en la constitución de los Estados

El origen de la sobre-representación debe retrotraerse a los primeros debates en torno al concepto de la representación política moderna. Fundamentalmente, a la cuestión del sujeto de imputación soberana, ¿estos son los individuos o los pueblos? Como se dijo

³⁴ Dentro de este período se calcularon los niveles de sobre-representación para cada provincia en: 1946, 1951, 1958, 1963, 1973, 1983, 1987, 1991, 1995, 1999, 2003 y 2007. El total de provincias varía durante este período. En 1946 y 1951 las provincias son catorce. En la década del 50' se crean ocho nuevas provincias, sumando un total de veintidós. En 1983 son veintitrés y, a partir de 1997, se agrega la última provincia para conformar el escenario actual de veinticuatro provincias con sus respectivas legislaturas provinciales.

Los niveles de sobre-representación de la provincia de San Juan en 1946, 1958 y 1983 no fueron calculados por falta de datos.

previamente, la representación de los pueblos implica una desviación del criterio numérico de proporcionalidad poblacional que da origen a la sobre-representación.

Encontramos estas primeras discusiones en los artículos de *El Federalista*, bajo el tratamiento más general acerca del tipo de organización política adecuada para los Estados Unidos. Además, fue un eje central en las reflexiones durante la Revolución francesa. Estuvo presente también en el Río de la Plata tras la caída del Imperio Hispánico. Roto el pacto de sujeción con el príncipe, la antigua tradición explicaba que la soberanía regresaba a los pueblos (Chiaramonte 2004, 62). Esta noción denominada *retroversión del poder* se enfrentó con las doctrinas modernas que prescribían la indivisibilidad de la unidad territorial y postulaban al individuo como soberano político. Los pueblos y las provincias apoyaban la concepción tradicional al buscar preservar sus soberanías frente a las ciudades capitales que, bajo el principio de la indivisibilidad del poder político, aspiraban a la organización de un Estado centralizado bajo su conducción (Chiaramonte 2004, 67).³⁵

La discusión se presentó también al interior de las provincias argentinas tras la caída definitiva del gobierno central en la batalla de Cepeda (1820). Este hecho disparó un proceso de transformación del escenario político- territorial³⁶ que implicó fundamentalmente la conformación de un nuevo espacio político: el Estado provincial (Ternavasio 2002, 53). Los pasos iniciales de los procesos de autonomización consistieron en la elaboración de las constituciones y leyes que sentaron las bases políticas y administrativas de los regímenes provinciales. En este contexto apareció la discusión sobre el tipo de representación que ponía en juego la cuestión de la sobre-representación (Chiaramonte 1997; Ternavasio 2002).

Trazar las particularidades de estas discusiones en cada provincia argentina es una tarea difícil ya que la historiografía analiza esta problemática de modo general. En su defecto, elegimos describir el caso bonaerense dado que es el mejor documentado y analizado. Es

³⁵ En 1811, la pequeña provincia de Jujuy ya reclamaba y luchaba frente a provincias colindantes por su soberanía política (Chiaramonte 2006, 66).

³⁶ Esta batalla puso fin al gobierno directorial y celebró el triunfo de los disidentes del Litoral liderados por Estanislao López, gobernador de Santa Fe, y Francisco Ramírez.

probable que su historia tenga especificidades propias que no pueden generalizarse a otras provincias. No obstante, a la luz de este caso puede reflexionarse acerca del modo en que se discutían estas cuestiones en el período.

El caso bonaerense

“Los pueblos de toda esta campaña, deben concurrir a este Congreso provincial, cada uno con su diputado, pues no hay razón para que se les considere *por el número de habitantes*, sino *como unos cuerpos morales*, que en el actual estado de cosas, tienen todas las ventajas sobre el solo pueblo de Buenos Aires (...) En esta parte y en todo lo demás hará sanción la pluralidad de sufragios de todos los diputados reunidos”.

(Ternavasio 2002, 61)

El fragmento citado al comienzo del apartado sintetiza los rasgos del debate sobre la representación política en la provincia de Buenos Aires durante la década de 1820. Estas palabras reflejan la tensión entre dos principios representativos. Por un lado, se proponía una representación proporcional *“al número de habitantes”* y, por el otro, una representación de naturaleza territorial, de los *“cuerpos morales”*. La ciudad apoyaba la elección de un criterio poblacional y la campaña sostenía la adopción de un régimen electoral, la ley de simple pluralidad de sufragios, que garantizara la representación igualitaria de todos los pueblos. Este segundo criterio tenía como corolario la instauración de un sistema político que legitimara la desproporcionalidad entre la distribución de habitantes y representantes y que, en efecto, diera origen a la sobre-representación.

A la lucha ideológica entre la ciudad y la campaña subyacía un enfrentamiento político más profundo. La disputa representativa reflejaba una lucha por la apropiación del poder y por la creación de leyes y mecanismos que legitimaran tal apropiación (Ternavasio 2002, 70). Para la campaña, la retención del poder en disputa era posible apelando a los criterios

representativos de “calidad” antes de “cantidad” (Ternavasio 2002, 71). De este modo, la campaña lograba superar numéricamente la representación de la ciudad.

“Os hacen firmar también que los diputados de la provincia deben ser computados uno por cada lugar, cualquiera sea su población...No es sólo su ignorancia ni aún su malicia quienes han arrancado estos asertos del tirano, es la necesidad de hacerse de un número de diputados capaz de vencer la influencia que le es tan peligrosa (...) de los pueblos grandes de la provincia”.

(Ternavasio 2002, 69)

Durante 1820 el choque se materializó en la división y multiplicación de los órganos representativos (asambleas, Juntas y Cabildos) de la ciudad, por un lado, y de la campaña, por el otro.³⁷ El estado de anarquía se superó en 1821 con la sanción de la primera ley electoral bonaerense que adoptó una representación poblacional. Los representantes de la ciudad y la campaña fueron asignados conforme al censo de ese año. No obstante, la ley omitió el principio que obligaba al ajuste de la representación conforme a los cambios demográficos. Este silencio dejó la satisfacción de la proporcionalidad en manos de las autoridades políticas.

Poco tiempo después de su sanción las bancas se reasignaron, 24 diputados se otorgaron a la ciudad y 23 a la campaña, a pesar de que las tendencias mostraban que la población total de la campaña superaba la cantidad de habitantes en la ciudad (Ternavasio 2002, 94). Tras esta modificación, la ciudad salió favorecida.³⁸ Su propósito era mantener la relación jerárquica de la época colonial donde la campaña, el espacio de la barbarie, se subordinaba a la ciudad, lugar de “hombres ilustrados y costumbres civilizadas”. La sobre-representación era pues un rasgo presente en las primeras décadas del siglo XIX.

La inversión de la desigualdad representativa entre el campo y la ciudad se produjo con la llegada de Rosas al poder (Ternavasio 2002, 216). En 1832 se dictó una nueva ley electoral que incrementó la representación de la campaña en detrimento de la ciudad.

³⁷ El Cabildo de Buenos Aires representaba a la ciudad frente al Cabildo de Luján que reunía a la campaña.

³⁸ Existían otros mecanismos electorales dispuestos por la ley que favorecían también a la ciudad en desmedro de la campaña (Ver Ternavasio 2002, 97)

Discursivamente se apeló al criterio de proporcionalidad entre el número de habitantes y representantes. Pero también se argumentó que el sistema representativo era el medio a través del cual el Estado podía unir a los territorios e integrar a las poblaciones recientemente incorporadas. La negociación resultó en un equilibrio representativo de la ciudad y el campo a pesar de que los datos censales indicaban que la ciudad era ahora la más poblada.³⁹

“que se debía tener presente que allí hay vecino también y que es un punto de la provincia de Buenos Aires, y por consiguiente... esta materia (electoral), la más interesante al derecho del pueblo, debe ella abrazar toda su jurisdicción, y por eso considero que no está mal el que se comprendan todos los pueblos que tienen opción para votar”.

(Ternavasio 2002, 217)

Al igual que en las discusiones de los años 20s, las motivaciones políticas subyacentes explican gran parte de la reforma. El rosismo incorporó a los sectores rurales desproporcionadamente para lograr la mayoría representativa en la Cámara de Representantes. Esta estrategia fue el motor que puso en marcha la maquinaria electoral posteriormente consolidada.

La historia del Estado provincial bonaerense refleja que el poder político se disputaba en la distribución geográfica de la representación legislativa. Por ello, la sobre-representación se presentaba como un elemento central para su conquista. Como hemos destacado, aparecía como trasfondo en la elección del criterio de representación poblacional y/o territorial, se consideraba en los diseños legislativos que omitían la reasignación de bancas a los cambios poblacionales y se reconocía claramente como una herramienta para aumentar y consolidar el poder político. Las hipótesis planteadas en el primer capítulo parecen entonces describir apropiadamente los determinantes de la sobre-representación en el caso bonaerense.

Se subrayó al comienzo que sería desatinado extender estas conclusiones a las provincias restantes. No obstante, los autores que analizan este caso sugieren que su

³⁹ “La “frontera” en el territorio bonaerense se incorporó así, por la vía electoral, como parte de un proyecto que obtuvo resultados innegables en aquello que parecía haber fracasado la elite pos-revolucionaria: imponer un orden político estable legitimado a través del sufragio” (Ternavasio 2002, 222).

experiencia es extrapolable a los procesos de organización política de las otras provincias históricas (Chiaramonte 1997, 185). Hemos constatado la plausibilidad de su extrapolación a partir de la lectura de estudios que tratan otras problemáticas políticas en torno a la construcción de los Estados en diversas provincias. La mayoría identifica a la tensión entre la campaña y la ciudad como el eje a partir del cual se debatió la cuestión de la representación política (Bragoni 2003, 208; Paz 2003, 223). Destacan, a su vez, la frecuencia de los usos y abusos de la asignación de bancas por parte de las élites dominantes para perpetuarse en el poder (Bravo 2003, 245).

La escasa literatura combinada con la falta de datos electorales, políticos y socio-económico del siglo XIX y principios del XX, dificultan la corroboración rigurosa de las hipótesis acerca de los determinantes de la sobre-representación identificadas por la literatura. Por estos motivos, se explorarán los determinantes de la sobre-representación desde 1946. A partir de esta fecha la cantidad de material disponible es suficiente para abordar el problema desde una perspectiva comparada. Con este punto de partida, la sección siguiente describe la evolución del fenómeno hasta el año 2007.

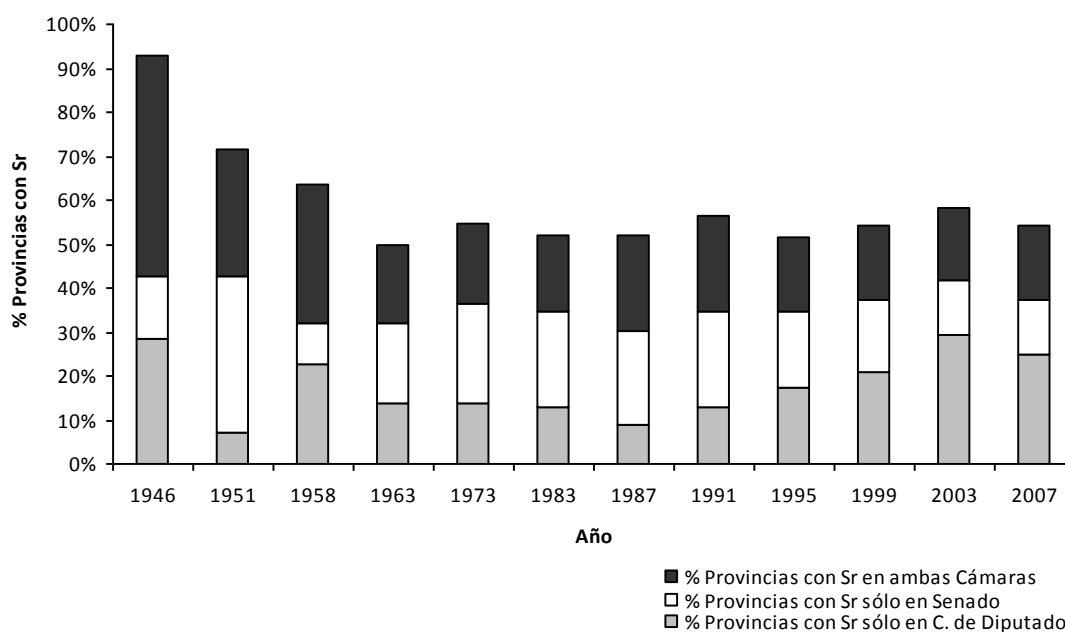
3.2 La evolución de la sobre-representación en las legislaturas provinciales 1946-2007

La variaciones históricas de la sobre-representación pueden estudiarse a partir de dos dimensiones. Por un lado, según las oscilaciones en su *extensión*, definida como al porcentaje de provincias con sobre-representación del total de provincias existentes en cada año de la muestra. Por otro lado, según las fluctuaciones en su *intensidad* medida como el promedio de sobre-representación del subconjunto de provincias sobre-representadas. Estos indicadores permiten apreciar tanto la generalidad del fenómeno como su profundidad. Analizamos las variables por separado.

3.2.1 Variaciones temporales de su extensión

En 1946 todas las provincias, con excepción de Santiago del Estero, tenían sobre-representación y la mayoría la tenía en ambas cámaras legislativas. La extensión disminuyó significativamente en las primeras décadas del período hasta lograr a partir de 1963 su estabilización alrededor del 50 - 60% del total de las provincias (Ver Figura 3.1). Esta evolución se explica por la realización de cambios institucionales impulsados por coyunturas nacionales o comportamientos provinciales autónomos.

Figura 3.1
Evolución de la extensión de la sobre-representación en las legislaturas provinciales
1946-2007



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral y el Archivo General de la Nación, Ministerio del Interior, y constituciones y leyes electorales provinciales.

La caída drástica en los primeros años del período está asociada con la llegada del peronismo al poder. A partir de 1949 se iniciaron modificaciones que alteraron significativamente la extensión de la sobre-representación en el orden provincial. Primero, en el marco de las reformas constitucionales y electorales del período, algunas provincias como

Catamarca, Jujuy, Mendoza, Tucumán y San Juan reemplazaron sus sistemas de secciones electorales, para la elección de diputados provinciales, por el distrito único.⁴⁰ Esto significó que cámaras históricamente sobre-representadas, no lo estuvieran durante el período legislativo iniciado en 1951 y que, en consecuencia, el porcentaje de provincias sobre-representadas cayese respecto al de años anteriores.⁴¹

Estas reformas electorales podrían explicarse por motivos de distinta naturaleza. Dado que se modificaron mayormente los sistemas electorales de las Cámaras de Diputados, el cambio pudo responder al principio teórico que asocia a la Cámara Baja con la representación poblacional y a la Cámara Alta con la territorial. Si esta interpretación es correcta, la reforma del distrito único tuvo el propósito de constituir una representación exclusivamente poblacional en la Cámara de Diputados dejando a los Senados como instancias únicas de representación territorial. Esta justificación es apropiada para Catamarca y Mendoza. Sin embargo, esto no ocurrió en Tucumán que adoptó el distrito único en ambas cámaras legislativas.

Para las otras provincias, Jujuy y San Juan, parece funcionar una explicación política. En ambas, el Partido Laborista no obtuvo mayorías legislativas tras las elecciones de 1946.⁴² Esto indica que la sobre-representación era perjudicial para el desempeño electoral del peronismo. Si el gobierno nacional intervino en el proceso de reformas constitucionales y electorales provinciales, la adopción del distrito único podría explicarse como una decisión estratégica

⁴⁰ Este reemplazo fue momentáneo. En 1956 se derogaron por decreto nacional las constituciones peronistas y se volvió a las constituciones provinciales históricas.

⁴¹ Las reformas constitucionales y electorales introducidas por el peronismo a nivel provincial tuvieron un impacto opuesto a nivel nacional. A nivel nacional, tendieron a aumentar tanto la generalidad como la intensidad de la sobre-representación en el Congreso durante el período 1955-1960 (Snyder y Samuels 2004). Esto se debió a dos factores: la incorporación a la legislación nacional de un mínimo de 2 diputados por provincia y a la representación de las nuevas provincias. La baja densidad poblacional de estas provincias combinada con el establecimiento de representación independiente de la magnitud poblacional (de pisos) en la Cámara de Diputados y la ya existente representación territorial en el Senado elevaron los niveles de sobre-representación en ambas cámaras del Congreso Nacional.

⁴² En Jujuy, la UCR Yrigoyenista gana el 70% de las bancas con 41% de los votos y el Laborismo gana el 30% restante con 27% de los votos. En San Juan las bancas se distribuyen más uniformemente entre el Partido Laborista- UCR (JR) que obtiene doce bancas y la UCR (B) que obtiene cinco bancas. Las ocho bancas restantes fueron para la UCR (CN) y el PDN. Ningún partido obtuvo la mayoría legislativa. Fuente: Datos obtenidos en el Archivo General de La Nación (AGN), Fondo documental Ministerio del Interior, DINE, Caja N°2.

para mejorar las perspectivas electorales del peronismo en las elecciones provinciales futuras. Si esta conjetura es apropiada, la relación entre sobre-representación y ventajas peronistas a nivel provincial no es necesaria. En estas provincias, en cambio, la sobre-representación se asoció con su derrota.⁴³

Segundo, el peronismo puso en marcha procesos de provincialización de gran parte de los territorios nacionales. Chaco (Presidente Perón), La Pampa (Eva Perón) y Misiones fueron las primeras “nuevas provincias”.⁴⁴ Las constituciones de Chaco y La Pampa, sancionadas a principios de los 50s, establecieron sistemas de circunscripciones uninominales para la elección de sus diputados provinciales. Así se aseguró, en ambas provincias, una mayoría peronista en la elección inaugural. El gobierno constituido tras el golpe militar de 1955 derogó estas primeras constituciones peronistas y culminó la provincialización de los territorios nacionales restantes (Lorenzo 1997, 414). Convocó luego a convenciones constituyentes (Decreto 4367).⁴⁵ Las constituciones promulgadas adoptaron legislaturas unicamerales con sistemas de distrito único.

El último territorio provincializado, Tierra del Fuego (1990), y la Capital Federal, también adoptaron este diseño en sus legislaturas provinciales, provocando otra caída en la disminución del porcentaje total. A partir de esta descripción parece existir un patrón que asocia a las provincias históricas con presencia de sobre-representación y a las provincias nuevas con su ausencia. Esta correlación es potente hasta la década del '80 cuando empieza a debilitarse como consecuencia de reformas institucionales llevadas a cabo por los oficialismos provinciales. Esto ocurrió, por ejemplo, en las provincias “nuevas” de Río Negro y Santa Cruz que pasaron del distrito único al sistema mixto o, en dirección opuesta, la provincia histórica de Corrientes que agrupó sus secciones electorales en un distrito único para la elección de su Senado.

⁴³ En Jujuy, el peronismo obtuvo, bajo un sistema de distrito único, una mayoría legislativa en las elecciones de 1951. Fuente: Datos obtenidos en el Archivo General de La Nación (AGN), Fondo documental Ministerio del Interior, DINE, Caja Nº 7.

⁴⁴ Ley 14037 declaró la provincialización de Chaco y La Pampa y la ley 14294 la de Misiones.

⁴⁵ Las nuevas provincias son ocho: Formosa, La Pampa, Misiones, Chaco, Santa Cruz, Río Negro, Neuquén y Chubut.

Resumiendo, la proporción de provincias con sobre-representación (la *extensión*) ha oscilado por los factores mencionados, como la incorporación de provincias y los reacomodamientos provinciales autónomos. Pero la cantidad absoluta se ha mantenido constante alrededor de las trece o catorce provincias. Esto indica que a pesar de las idas y vueltas, su extensión en el escenario provincial ha sido resistente al paso del tiempo.

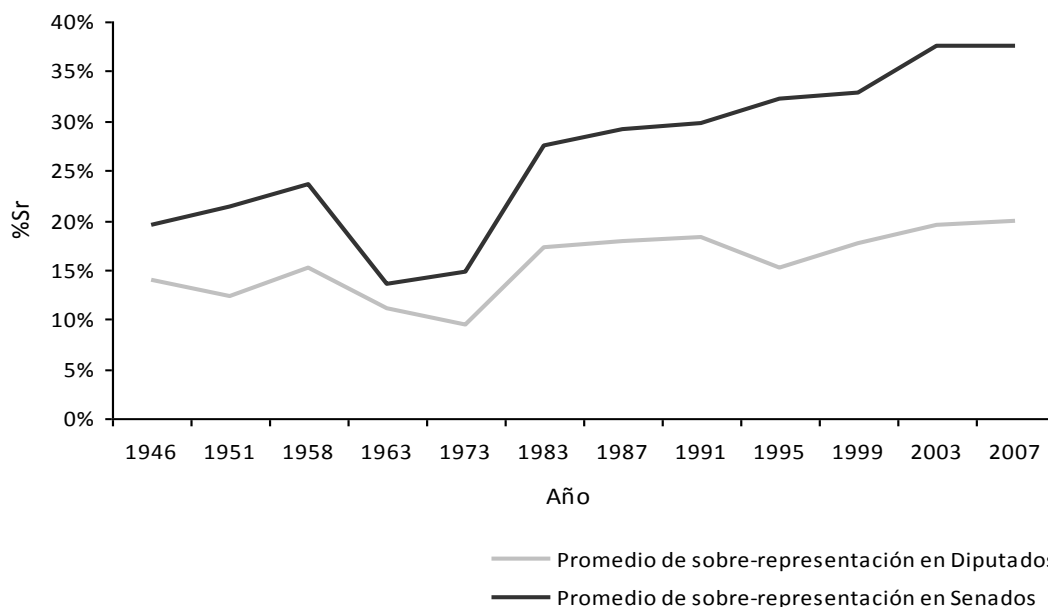
3.2.2 Variaciones temporales de su intensidad

Las fluctuaciones inter-temporales en los niveles de intensidad se representan en el gráfico 3.2. Las líneas del tiempo trazan los promedios anuales de sobre-representación tomando sólo los niveles del subconjunto de provincias sobre-representadas. La línea inferior representa la tendencia para las Cámaras de Diputados y la superior para los Senados.⁴⁶ Se presenta un promedio para cada cámara por separado porque sus evoluciones históricas son distintas y, como se dijo, también podrían serlo los motivos de su sobre-representación.

Los promedios del año 1946 indican que la sobre-representación era un rasgo no sólo generalizado sino de magnitudes pronunciadas. Esto podría explicarse por dos motivos. Primero, porque las reglas electorales vigentes en ese año fueron creadas a principios de siglo. La ausencia de la reasignación de bancas conforme a los cambios demográficos acontecidos en ese lapso de tiempo pudo haber causado niveles de sobre-representación incipientes. Puede explicarse, a su vez, por la existencia de sobre-representación originada por la instauración de criterios de representación territorial bajo patrones de distribución poblacional heterogéneos.

⁴⁶ Desde 1946 a 1983 nueve provincias eran bicamerales: Buenos Aires, Catamarca, Entre Ríos, Corrientes, Salta, Mendoza, Santa Fe, Tucumán y Córdoba. En 1987 se agrega San Luis, sumando un total de diez. En 1995 vuelven a ser nueve porque Tucumán se convierte en unicameral. En 2001 se reducen a ocho porque Córdoba pasa a ser unicameral.

Figura 3.2
Evolución de la intensidad de la sobre-representación en las legislaturas provinciales
1946-2007



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral y el Archivo General de la Nación, Ministerio del Interior, y constituciones y leyes electorales provinciales.

Un dato particular del año 1946 es que los promedios en ambas cámaras tienen magnitudes similares. Ello es así porque las constituciones de las provincias bicamerales tenían estructuras semejantes para la elección de sus diputados y senadores (ver Apéndice A.2). Ambas se realizaban en las mismas secciones electorales o en los mismos departamentos. Variaban sus magnitudes, siendo mayores en el caso de la elección de diputados. Como veremos más adelante, esta asociación luego se diluye.

A partir de esta fecha las curvas evolucionan de forma divergente. La curva de la Cámara de Diputados se mantiene más bien constante, mientras que la curva del Senado tiene una tendencia creciente más acentuada. En todo momento, esta última está por encima de la de diputados pero la distancia entre una y otra crece, en especial a partir de 1983. En 1946 el promedio anual en los Senados sobrepasaba el de la Cámara de Diputados en un 5% y en 2007 esta diferencia alcanza el 18%.

Los determinantes demográficos explican gran parte de estas tendencias crecientes. La mayoría de las constituciones provinciales actuales e históricas obligan a la reasignación de bancas con posterioridad a cada censo nacional. Sin embargo, las provincias no han reasignado periódicamente. El gráfico refleja esta observación, ya que no ocurren las caídas que esperaríamos encontrar tras cada censo realizado durante el período (1947, 1960, 1970, 1980, 1991, 2001). Las caídas en 1963 y 1973 se explican por otros motivos a los que haremos referencia más adelante.

El incremento de la brecha entre las curvas de las Cámaras de Diputados y de los Senados puede explicarse por la intensificación del efecto poblacional en determinados diseños institucionales característicos, aunque no exclusivos, de los Senados. Como se dijo, con el propósito de garantizar la representación territorial, algunas constituciones establecen cantidades fijas o pisos de bancas para cada distrito que limitan la asignación perfectamente proporcional a la población.

Los niveles de sobre-representación han oscilado además por reformas electorales realizadas por los gobiernos nacionales y provinciales. A diferencia de los determinantes demográficos, las reformas suelen alterar abruptamente las tendencias (ver gráficos 3.5 y 3.6). Provenientes del orden nacional, se identificaron reformas electorales realizadas por los gobiernos militares de 1963 y 1972 para convocar a nuevas elecciones democráticas. En 1963, el General Guido intervino las provincias y a través del Decreto Nacional 260/63 (sancionado posteriormente como decreto-ley 787/63) prohibió la realización de elecciones provinciales en secciones que eligieran una magnitud menor a seis diputados y menor a tres senadores (Ver Apéndice C). Las provincias que no satisficieran estos mínimos debían reagrupar sus secciones electorales. Con excepción de Corrientes, Buenos Aires y Mendoza las provincias debieron ajustar sus estructuras legislativas.

En 1972, el gobierno del General Lanusse sancionó la ley 19905 que convocaba a elecciones provinciales para el 11 de marzo de 1973. Esta ley también obligó la reasignación de

las secciones electorales cuando no se cumplieran los mínimos de seis diputados y tres senadores por sección.⁴⁷

Esta legislación explica entonces las caídas en los años 1963 y 1973. El promedio bajó en las Cámaras de Diputados porque la medida afectó a provincias que asignaban pisos de bancas a departamentos de muy bajas densidades poblacionales, como en Salta y La Rioja. La caída en el promedio de los Senados fue mayor dada la existencia previamente mencionada de senadores electos bajo sistemas de circunscripción uninominales.

Dado que la magnitud de distrito se correlaciona fuertemente con los niveles de proporcionalidad de un sistema electoral, se intuye que esta reglamentación tenían como propósito generar condiciones más favorables para el ingreso a la legislatura de los partidos minoritarios. En otras palabras, buscaba disminuir la representación legislativa del partido peronista, partido mayoritario del momento, o de los llamados neoperonismos que emergieron tras su proscripción. Si estas intuiciones son correctas, el objetivo se cumplió principalmente en 1963. La proscripción del peronismo y la división del radicalismo dieron lugar a una competencia muy fragmentada. La reforma permitió que esta fragmentación del voto se trasladara en una fragmentación legislativa mayor.

Sin embargo, en 1973 el efecto se aplaca por la participación del FREJULI (Frente Justicialista de Liberación), frente del cual el peronismo era base sustantiva, en la contienda electoral. En las provincias tradicionalmente peronistas se observa que aún bajo este diseño electoral, menor sobre-representación y mayor proporcionalidad,⁴⁸ el FREJULI reunió el apoyo suficiente para obtener la mayoría legislativa.⁴⁹ Los resultados parecen indicar entonces que la

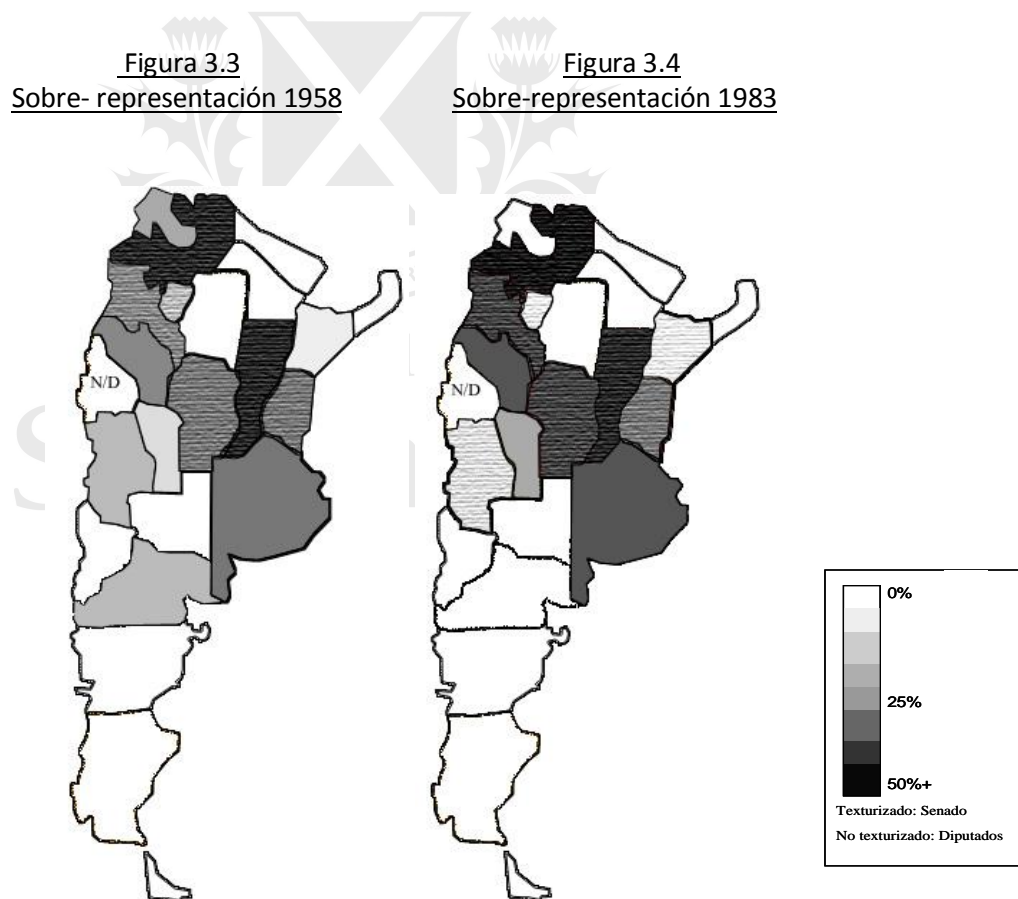
⁴⁷ Esta convocatoria a elecciones provinciales se hizo conforme a lo establecido por la ley 19862, dictada el 3 de octubre de 1972 para organizar el sistema electoral nacional. La ley estableció explícitamente el propósito de “Proveer de los medios más convenientes con miras de asegurar los fines del proceso de institucionalización” (Ley 19862 de 1972).

⁴⁸ La relación entre sobre-representación y la desproporcionalidad del sistema electoral es aún indeterminada (ver Capítulo I). Si bien algunos autores argumentan que no es necesaria (ver Reynoso 2004), la relación se verifica en este caso.

⁴⁹ Por ejemplo en Salta la medida fue exitosa en las elecciones de 1963. Ningún partido obtuvo la mayoría legislativa y la fragmentación legislativa alcanzó el valor de 3.5 en ambas cámaras. En 1973, el peronismo consiguió ambas mayorías. La fragmentación en la cámara de diputados disminuyó a 2 y en el Senado a 1.6. En los archivos históricos se encontró un memorándum confidencial que anticipa con exactitud esta consecuencia. Allí se describe que

representación mayoritaria del peronismo no era artificial pero sí que la sobre-representación potenciaba su predominancia.

La derogación de la ley 19905 explica parcialmente el incremento abrupto de la sobre-representación en 1983. Las provincias vuelven a sus estructuras legislativas históricas con diseños proclives a generar mayor sobre-representación. Pero además se regresa a estos diseños sin un ajuste de bancas en respuesta a los cambios poblacionales acontecidos entre 1958-1983. Las figuras 3.3 y 3.4 ilustran este efecto demográfico. Allí se percibe que la ausencia de una reasignación o una redelimitación de los distritos en 1983 tienden a acentuar los niveles de sobre-representación de 1958.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral y el Archivo General de la Nación, Ministerio del Interior, y constituciones y leyes electorales provinciales.

solamente la adopción del distrito único podía prevenir la mayoría peronista en la legislatura salteña. El memorándum se cita en el apéndice D. Fuente: Datos obtenidos en el Archivo General de La Nación (AGN), Fondo documental Ministerio del Interior, DINE.

Debido a que 1983 es un año de transición democrática, los datos por sí solos parecen corroborar la tesis de Bruhn et al. (2008). Una lectura descuidada constata el argumento de que la sobre-representación crece en períodos de transición democrática como resultado de las reformas electoras realizada por las élites conservadoras. Pero la evidencia histórica presentada permite concluir que el mecanismo causal postulado no se verifica en este caso. En su lugar, los datos indican que las élites ignoraron las reasignaciones prescriptas constitucionalmente. Si la manipulación ocurrió, fue más bien por omisión antes que por una ingeniería política.

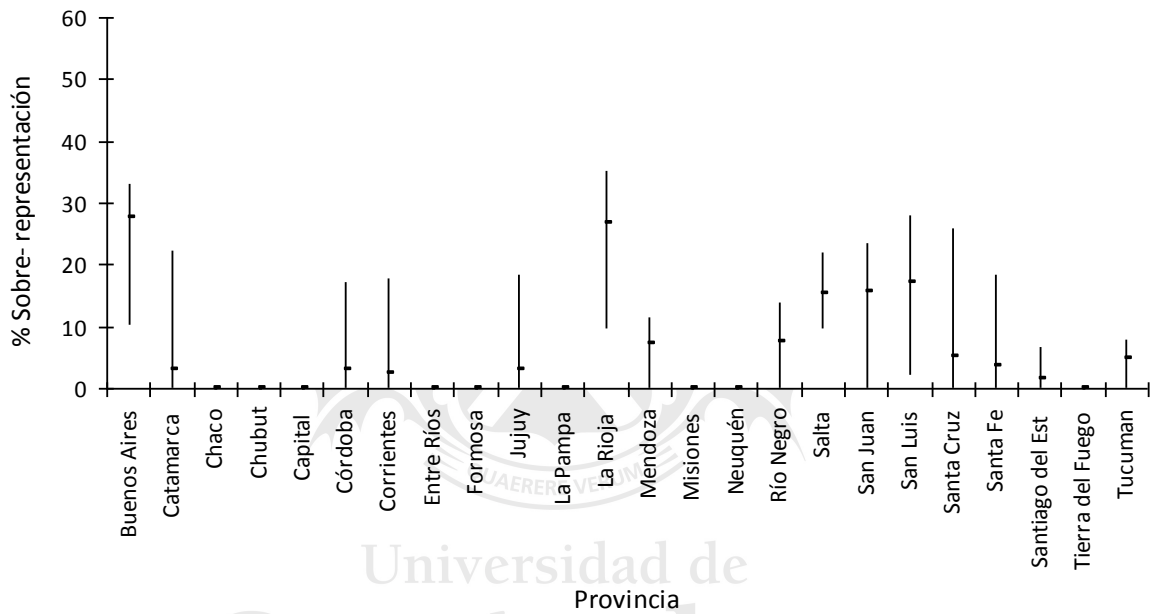
Mencionamos que, además de las reformas nacionales, existen reformas impulsadas autónomamente por las provincias. Se identifican dos olas reformistas. La primera ocurrió en las provincias históricas durante los 60s. Jujuy (1959) Corrientes (1960), Santa Fe (1962) y Catamarca (1966) modificaron la representación departamental de sus Cámaras de Diputados por un sistema de distrito único. Buenos Aires (1961) y Mendoza (1965) reasignaron las bancas entre sus secciones electorales con el aumento del tamaño de sus legislaturas. Las reformas realizadas muestran el propósito de disminuir la sobre-representación. En los primeros ejemplos este objetivo se satisfizo completamente y se mantuvo a lo largo del período (ver gráficos en el Apéndice B); en Buenos Aires y Mendoza, la reasignación no fue suficiente para reducir los niveles de forma significativa.

La segunda ola reformista se inició a mediados de los 80s. A diferencia de la anterior, ocurrió tanto en provincias históricas como nuevas. Prosiguió propósitos opuestos, en algunos casos para aumentar la sobre-representación y en otros, para disminuirla. Por ejemplo, Río Negro, Santa Cruz y Santiago del Estero pasaron del sistema de distrito único a un sistema de representación mixta.⁵⁰ Córdoba hizo lo mismo pero en reemplazo de su Senado. Tucumán también disolvió el Senado logrando una instancia menos de sobre-representación. Por el

⁵⁰ La literatura suele reconocer a los sistemas mixtos como una opción que reduce los niveles de sobre-representación (Samules y Snyder 2001). Sin embargo, para las provincias nombradas, la adopción de estos sistemas produce los efectos contrarios ya que los sistemas mixtos reemplazan al distrito único que no genera sobre-representación. San Juan es un ejemplo que sí sigue la regla ya que transita de un régimen con circunscripciones uninominales a un sistema mixto.

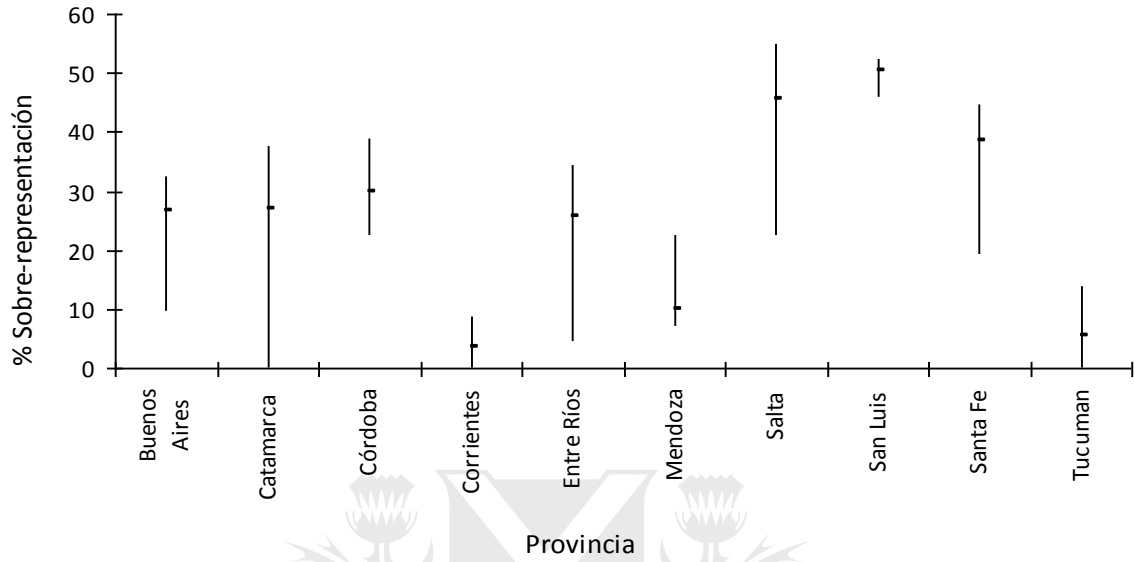
contrario, San Luis duplicó las instancias agregando un Senado. La alteración de los niveles de sobre-representación provinciales a través de un cambio en el tipo de legislatura, unicameral o bicameral, es una herramienta novedosa respecto a la ola anterior.

Figura 3.5
Mínimos, máximos y medias de los niveles de sobre-representación
Cámaras de Diputados provinciales 1946-2007



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral y el Archivo General de la Nación, Ministerio del Interior, y constituciones y leyes electorales provinciales.

Figura 3.6
Mínimos, máximos y medias de los niveles de sobre-representación
Senados provinciales 1946-2007



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral y el Archivo General de la Nación, Ministerio del Interior, y constituciones y leyes electorales provinciales.

2.3 Una clasificación provincial

Para ilustrar de un modo más preciso las conclusiones de la sección anterior se incorpora al análisis una descripción histórica de las tendencias en los comportamientos provinciales individuales.⁵¹ Para ello se realiza una clasificación de las provincias según los cambios realizados en sus estructuras legislativa y la *evolución* de sus niveles de sobre-representación en el período aquí abarcado.

Los cambios en las estructuras legislativas se evalúan a partir de su naturaleza y su frecuencia. La naturaleza varía según el tipo de cambio y la frecuencia se refiere a la cantidad

⁵¹ En el Apéndice B se encuentran las líneas de tiempo para cada una de las provincias que en algún momento tuvieron sus legislaturas sobre-representadas. Omitimos trazar las líneas para el resto porque no sería más que un gráfico con una línea horizontal sobre el eje x. También se presentan las reformas que fueron tenidas en cuenta para esta clasificación (Apéndice A.2).

de cambios realizados. Creemos que ambos rasgos son influyentes en la magnitud de la sobre-representación. Se considera que los cambios han sido *escasos/leves* cuando fueron infrecuentes y cuando las modificaciones se refieren al tamaño de la legislatura o a la reasignación de las bancas. Los cambios se clasifican *frecuentes/profundos* cuando las modificaciones son reiteradas y relacionadas a cambios en el tipo de legislatura (unicameral/bicameral), en el sistema electoral (distrito único/ sistema mixto/ departamental) o en la delimitación de las secciones electorales. La variable *evolución* hace referencia al modo en que oscilan los niveles de sobre-representación a lo largo del tiempo. Las categorías posibles son: *creciente, decreciente y constante*.

La clasificación se realiza considerando el período 1946-2007. En esta oportunidad no se distingue entre las tendencias de las Cámaras de Diputados y de los Senados, sino que se evalúa a las legislaturas en su totalidad. Como existen muchas fluctuaciones intra-provinciales a lo largo del período se evalúa el patrón general de evolución. Como nos interesa una clasificación que ilustre las variaciones asociadas a los comportamientos provinciales independientes, los efectos de las coyunturas nacionales (constituciones peronistas e intervenciones federales) recibieron menos peso en las decisiones clasificatorias.

La clasificación se presenta en la tabla 3.7. La celda más numerosa está conformada por aquellas “nuevas provincias” que mantuvieron constantes sus estructuras legislativas de distrito único desde su constitución. Pues, nunca han experimentado la sobre-representación.

Luego predominan las categorías con tendencia *creciente* sea ésta en contextos de estabilidad (cambios *escasos/leves*) o inestabilidad (cambios *frecuentes/profundos*). El crecimiento en legislaturas estables parece estar asociado con el efecto demográfico en combinación con la ausencia de una reasignación periódica de bancas. La falta de reajuste puede ser por razones políticas, *sobre-representación por omisión*, o porque existe representación territorial, *sobre-representación inclusiva*. En el primer caso el ajuste es ignorado y en el segundo está prohibido bajo esas reglas del juego. Por deberse a razones

demográficas el crecimiento es muy tenue y se observa tomando el período en su conjunto.⁵² Igualmente, en algunas provincias el aumento es más pronunciado por las estructuras y comportamientos demográficos distintivos entre las provincias.

Tabla 3.7
Clasificación de las provincias según patrones de evolución

Evolución de la sobre-representación

	<i>Creciente</i>	<i>Decreciente</i>	<i>Constante</i>
<i>Escasos/Leves</i>	Salta Buenos Aires Santa Fe Entre Ríos	Mendoza	Misiones- Chaco Formosa- Chubut Neuquén- La Pampa- Cap. Federal Tierra del Fuego
<i>Frecuentes/Profundos</i>	Catamarca La Rioja San Luis Río Negro Santa Cruz San Juan	Jujuy Córdoba Corrientes Tucumán Sgo. del Estero	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral y el Archivo General de la Nación, Ministerio del Interior, y constituciones y leyes electorales provinciales.

El crecimiento en estructuras legislativas que han sido modificadas con frecuencia o que han experimentado cambios profundos parece estar ligado a la *hipótesis político-estratégica*. En estos casos, las reformas produjeron cambios abruptos en los niveles de sobre-representación. Puede conjeturarse que los gobiernos de estas provincias buscaron maximizar su desempeño electoral acentuado la sobre-representación en aquellas áreas donde se concentran sus votantes. Esta clasificación permite identificar que no hay una uniformidad partidaria en este subconjunto de provincias cuyos niveles de sobre-representación han aumentado tras las reformas electorales. A su vez, se observa que dentro de éstas se encuentran provincias nuevas como Río Negro y Santa Cruz. Contrariamente, en provincias

⁵² En algunos gráficos es difícil percibir la pendiente creciente de las curvas por la escala usada. Para unificar las escalas de los gráficos, el porcentaje máximo de sobre-representación es 60%. Entonces un aumento del nivel en un 10% durante el período puede no observarse claramente.

históricas y más bien conservadoras, como Corrientes, Santiago del Estero y Tucumán, se han realizado cambios para disminuir los niveles de sobre-representación.

Entonces si bien está claro que la sobre-representación puede resultar beneficiosa para algunos partidos y perjudicial para otros, sujeto a la concentración de sus recursos y votantes, no es obvio qué partidos se encuentran en cada posición. Para esclarecerlo, es necesaria una exploración pormenorizada de la competencia política en cada provincia (Ver Capítulo VI).

Concluyendo, el análisis histórico indica que la sobre-representación actual tiene sus antecedentes en los diseños constitucionales de principios de siglo XX. Del análisis de su extensión, se concluye que la cantidad de provincias afectadas no ha variado significativamente pero sí han oscilado las provincias que integran ese conjunto. Respecto de su intensidad, el legado histórico se ha acentuado principalmente en los Senados. En los 60s y, especialmente, a partir de 1983 se destacan una serie de reformas que cambian los niveles de sobre-representación de modo abrupto.

A lo largo del capítulo, se propusieron algunas hipótesis y mecanismos causales para explicar las tendencias observadas. Para corroborarlos se realizará un análisis estadístico. La sección siguiente presenta las variables y formula las hipótesis sugeridas. Luego, se presentan los modelos y los resultados.

CAPÍTULO IV

LOS DETERMINANTES DE LA SOBRE-REPRESENTACIÓN EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

Hipótesis

Se identificaron en la literatura tres conjuntos de factores asociados con el origen y la evolución de los niveles de sobre-representación. Estos son los factores a) demográficos, b) socio-económicos y c) políticos-partidarios. Se formulan tres hipótesis para poner a prueba estos determinantes en la muestra de provincias argentinas:

H1) Los cambios demográficos pronunciados aumentan los niveles de sobre-representación en la medida en que los desajustes resultantes entre electores y bancas no sean corregidos a través de la reasignación de bancas o la redelimitación de los distritos electorales (hipótesis de sobre-representación por omisión).

H2) Los niveles de desigualdad socio-económica pronunciados aumentan los niveles de sobre-representación (hipótesis de sobre-representación inclusiva).

H3) Las reformas electorales y/o constitucionales llevadas a cabo por gobiernos unificados aumentan los niveles de sobre-representación (hipótesis de sobre-representación político-estratégica).

H3a) Las reformas electorales y/o constitucionales llevadas a cabo por los gobiernos peronistas aumentan los niveles de sobre-representación.

H3b) Las reformas electorales llevadas a cabo por los gobiernos militares aumentan los niveles de sobre-representación.

La primera hipótesis corresponde a los determinantes demográficos. Establece que la sobre-representación está asociada con crecimientos demográficos (natural y migratorio)

desparejos a lo largo del territorio. Suponiendo que, en un primer momento, las bancas se distribuyen proporcionalmente de acuerdo a la población de cada distrito electoral, un crecimiento poblacional dispar produce desajustes entre la proporción de bancas y de votantes de cada distrito. Este desajuste da lugar a la sobre-representación. En un capítulo precedente se especificó esta hipótesis contemplando la relación entre el ritmo de los cambios demográficos y la estabilidad de la estructura legislativa. La hipótesis testea esta versión refinada postulando que las desviaciones causadas por los cambios poblacionales producen un aumento de los niveles de sobre-representación en la medida en que los desajustes no se corrijan periódicamente a través de la reasignación de bancas o la redelimitación de distritos.

La hipótesis *H 2* explica la sobre-representación como un mecanismo para compensar políticamente la exclusión socio-económica. Horiuchi (2004) señala que es esperable que las desigualdades económicas motiven el otorgamiento de una representación política desigual. Para el caso argentino es pertinente considerar como sujetos de exclusión a las regiones así como a los sectores o grupos marginados. No se consideran las minorías étnicas o lingüísticas porque las provincias argentinas no presentan una heterogeneidad cultural relevante políticamente. En el caso de las regiones, la sobre-representación puede actuar como un instrumento de integración y unificación territorial. En el caso de los sectores, puede ser útil como instrumento de inclusión y armonización social.

Existe una asociación entre el desarrollo de las regiones y la ubicación geográfica de los sectores excluidos. Las zonas rurales con menor desarrollo tienen mayores niveles de pobreza que las zonas urbanas de mayor dinamismo económico. La literatura no distingue entre estos aspectos; los rasgos ruralidad y pobreza son tratadas indistintamente. No obstante esta correlación no es perfecta. Los altos niveles de pobreza no son solamente característicos de las zonas rurales, se observan también en los suburbios de las grandes ciudades, considerados como urbanos en la clasificación dicotómica rural-urbana. Por este motivo, es teóricamente factible que los distritos urbanos se sobre-representen para recompensar políticamente a los

sectores marginados aglutinados en las áreas suburbanas. Es decir, con la justificación de la inclusión social puede sobre-representarse áreas que esperaríamos que estén sub-representadas en términos de integración regional. Por este motivo incluimos ambos factores.

De forma interesante, la literatura inglesa ofrece un argumento distinto para explicar la sobre-representación de las periferias. Se la justifica desde el lugar del representante y no del representado. Se sostiene que el aislamiento geográfico y la extensión territorial implican mayores costos y sacrificios para la función representativa (Johnston 2002). Como la representación es más engorrosa, menos votantes deben ser representados por cada legislador. La explicación es atractiva pero no del todo convincente para estos casos, principalmente por el modo en que se estructuró históricamente la representación en las provincias y por el modo en que se desempeña la función representativa en la actualidad. Optamos pues por la justificación de inclusión regional.

La tercera hipótesis general se formula bajo el supuesto de que la sobre-representación puede traer ventajas partidarias en la competencia por los cargos legislativos. Este rasgo institucional causa, como se dijo, que el precio de las bancas (cantidad de votos necesarios para obtener este premio) varíe a lo largo del territorio político; en distritos sobre-representados el precio es comparativamente menor que en los sub-representados. Existe evidencia de que en 1983 se iniciaron procesos de reformas electorales conducidas por los oficialismos provinciales para manipular la representación política a su favor (Calvo y Escolar 2005; Calvo y Micozzi 2005). Los autores mencionan la reasignación de bancas y la redelimitación de distritos como estrategias usadas en reiteradas oportunidades. Haciendo uso de ellas, los oficialismos procuraron sobre-representar las áreas donde concentraban su apoyo electoral y, así, lograr una posición legislativa mayoritaria en las elecciones próximas (Calvo y Escolar 2005, 157).

A diferencia de estos trabajos (Calvo y Escolar 2005; Calvo y Micozzi 2005) consideramos que una reforma per se no es suficiente para conjeturar que esta provocará un

incremento en el nivel de sobre-representación. Sugerimos que es más probable que la reforma tenga ese efecto cuando es conducida por un gobierno unificado, no simplemente por el gobierno oficialista. Es decir, esperamos que la manipulación se lleve a cabo exitosamente cuando el partido en el gobierno tenga apoyo legislativo, de una o ambas cámaras. Si este no fuera el caso, la reforma electoral podría ser producto de una negociación entre los actores partidarios y, por lo tanto, los efectos sobre la sobre-representación serían inciertos.

Especialmente, en caso de que existieran altos niveles de sobre-representación, esperaríamos que el oficialismo busque disminuir la sobre-representación, en lugar de aumentarla, ya que ésta produce gobiernos divididos.⁵³ O, esperaríamos, en todo caso, que busque cambiar el esquema de asignación de bancas para sobre-representar a las áreas donde concentra su apoyo político. Pero sería poco probable que la oposición legislativa apruebe alguna de estas propuestas que son contrarias a sus intereses. Por estos motivos, conjeturamos que es más probable que las reformas aumenten la sobre-representación bajo gobiernos unificados.

La primera sub- hipótesis tiene el objetivo de evaluar si cualquier partido gobernante realiza reformas conducentes a consolidar su poder o si es la estrategia principal de una orientación partidaria determinada. Como mencionamos en los capítulos anteriores, algunos autores postulan que el peronismo utilizó a la sobre-representación para afianzar su posición mayoritaria en el Congreso nacional (Snyder y Samuels 2004). Esto también se sugiere en los estudios que analizan las reformas provinciales ya que muchos de los ejemplos ocurren en provincias tradicionalmente peronistas. Por ejemplo en La Rioja, Santa Cruz y San Luis (Calvo y Micozzi 2005, 1064; Calvo y Escolar 2005, 162,163).

La última sub-hipótesis pone a prueba otra conjetura de Snyder y Samuels (2004). Los autores documentan que los gobiernos militares de los 60s y 70s cambiaron las reglas del juego para incrementar los niveles de sobre-representación en el Congreso Nacional.

⁵³ La relación entre sobre-representación y tipo de gobiernos (unificados y divididos) es analizada en el capítulo I, en la sección "Efectos de la sobre-representación sobre el sistema político".

Específicamente, éstos buscaban disminuir la representación al electorado urbano (sub-representarlo) e incrementar la representación de las zonas rurales de tendencia conservadora (sobre-representarlas). Para ver su alcance a nivel subnacional, testaremos esta hipótesis estadísticamente.

Estas tres hipótesis generales permitirán verificar los argumentos esbozados por la literatura, así como sus versiones refinadas y completadas. También como han sido adaptadas a las particularidades de esta muestra de casos, serán útiles para corroborar las conjeturas formuladas respecto al contexto político argentino.

Medición de la variable dependiente

Para medir a la sobre-representación usamos el indicador descrito en el segundo capítulo. Reproducimos la fórmula propuesta por Samuels y Snyder (2001):

$$Sr = (1/2) \sum |s_i - v_i|^{54}$$

donde s_i es la proporción de bancas y v_i es la proporción de electores hábiles en cada distrito electoral.

Esta fórmula se usó para calcular los niveles de sobre-representación en las Cámaras de Diputados de todas las provincias argentinas en los años 1946, 1951, 1958, 1963, 1973, 1983, 1987, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007.⁵⁵ Asimismo, en las provincias bicamerales se

⁵⁴ Multiplicamos este resultado por 100 para obtener los datos en valores porcentuales.

Recordamos, como se explicó en el capítulo II, que el cálculo para los sistemas mixtos es más complejo porque deben considerarse las bancas asignadas en un primer nivel con distritos electorales y en un segundo nivel con distrito único. Calculamos los valores siguiendo los pasos indicados por Samuels y Snyder (2001, 656)

⁵⁵ La selección de los años en la muestra responde a dos factores. Primero, se eligieron los años de elecciones generales a nivel nacional. Esto funciona como un control ya que estamos tomando a todas las provincias en el mismo instante del tiempo. Segundo, la selección dependió de la disponibilidad de datos, especialmente para el período anterior a 1983. Es importante aclarar que el nivel de sobre-representación obtenido para cada año electoral representa aquel que ha de tener la legislatura por el período por el cual fue electa. Para las provincias que tienen renovación parcial de sus legisladores, hemos calculado la sobre-representación del total de la legislatura y no de los cargos a renovar. Es decir, no la sobre-representación efectiva sino la total. Tomamos esta decisión

calcularon los valores en los Senados.⁵⁶ Las unidades de observación son entonces las cámaras legislativas provinciales. Como la muestra varía transversalmente, entre las unidades individuales, y longitudinalmente, a lo largo del tiempo, se usa un modelo con datos de panel. Las especificidades del modelo se describen en el capítulo siguiente.

En la literatura se usan otros métodos, por ejemplo, algunos estudios toman únicamente los niveles de la Cámara de Diputados ya que están presentes en todos los casos (Bruhn et al. 2008) o usan un valor promedio (Reynoso 2004a). Creo que ninguna de estas alternativas retrata fielmente la problemática porque se ignoran los niveles de una cámara, que suele estar asociada teóricamente con la sobre-representación o bien porque se usa una ponderación de dos niveles desconociendo que estos pueden deberse a motivos diversos. Es decir, se toma un promedio del mismo fenómeno pero que puede representar cosas distintas según su presencia en la Cámara de Diputados o el Senado. Como se describió, es más frecuente encontrar una base de representación doble, poblacional y territorial, en las legislaturas bicamerales que unicamerales. Además, tomar el promedio imposibilitaría la inclusión de variables institucionales en el modelo estadístico debido a que cada cámara tiene, en la mayoría de los casos, un sistema electoral propio.

Por último, otros autores presentan dos modelos por separado (Samuels y Snyder 2001). Probablemente este sea un procedimiento útil ya que repara sobre la especificidad de cada cámara en términos teóricos e institucionales. Pero este método no sería adecuado para el caso subnacional argentino dado que esta demarcación teórica no se satisface siempre. Por ejemplo, muchas Cámaras Bajas también tienen una representación territorial. Bajo estas condiciones el uso de modelos por separado no puede justificarse teóricamente. Además, el

porque la sobre-representación no es un fenómeno electoral puntual sino que es un rasgo que afecta a la legislatura en su totalidad y en su tarea de elaborar políticas públicas.

Los niveles para San Juan 1946, 1958 y 1983 no fueron calculados por falta de datos.

⁵⁶ Conocer la magnitud de la sobre-representación en ambas cámaras de una legislatura tiene sentido en la medida que el bicameralismo sea simétrico. Esto es así porque ambas cámaras actúan como instancias necesarias en la toma de decisiones. Si no lo fueran, la sobre-representación en una cámara que tiene un rol meramente simbólico sería de poca utilidad. En las provincias argentinas, los bicameralismos son simétricos y, por lo tanto, deben estudiarse las dos cámaras.

tratamiento de las cámaras por separado trae aparejados problemas estadísticos. La cantidad de observaciones de la variable dependiente para los Senados provinciales es insuficiente para tener los grados de libertad necesarios como para que el modelo tenga una buena capacidad explicativa. Esto es así porque en los datos de panel hay que considerar además de la cantidad de variables independientes, la cantidad de provincias y períodos de tiempo analizados.

Sin embargo, para no perder la especificidad potencial de cada cámara se incluyen variables interactivas que se componen por la dummy Senado y otras variables que intuitivamente parecen asociarse más fuertemente con la sobre-representación en esta cámara, éstas son fundamentalmente las variables territoriales y socio-económicas. Esto permite conservar la relación entre el tipo de cámara y el nivel sobre-representación que, a pesar de no ser necesaria, sigue siendo relevante.

Mediciones de las variables independientes

Como indicador de cambio poblacional se usa la tasa de crecimiento anual medio por mil, que mide el número medio de personas que se incorporan anualmente a la población total por cada 1000 habitantes. Este indicador mide el ritmo del crecimiento de la provincia en su totalidad. No obstante, el crecimiento suele ser más intenso en algunas regiones que en otras, usualmente es mayor en las zonas urbanas. Por lo tanto, una tasa de crecimiento más alta se usa como *proxy* de una mayor disparidad en las tasas de crecimiento inter-distritales. La tasa de migración rural-urbana sería más adecuada para este propósito pero no está disponible para todo el período analizado.

Como indicador de estabilidad legislativa se creó un indicador dicotómico que toma un valor de uno si en ese año *no* se reasignaron las bancas ni se redefinieron las secciones electorales. Esperamos que la variable de interacción entre crecimiento poblacional y estabilidad legislativa tenga mayor capacidad explicativa que el crecimiento poblacional per se.

Utilizamos dos indicadores para medir el nivel de desigualdad socio-económica inter-regional: a) el porcentaje de población en las capitales provinciales y b) la densidad media de habitantes por km². El primero estima la posibilidad de que exista una tensión entre el centro y la periferia y el segundo es un *proxy* para medir la presencia de áreas extensas con población dispersa. Es decir, intenta captar la existencia e intensidad del conflicto rural- urbano.⁵⁷ Proponemos estos indicadores en lugar del tamaño de la unidad política que es la medición usada por la literatura (Reynoso 2004, Samuels y Snyder 2001). El tamaño sólo se incluye en el primer modelo que tiene justamente un propósito comparativo. Consideramos que los indicadores alternativos son más precisos como medidas de la existencia de áreas despobladas y además son adecuados en estudios longitudinales porque varían en el tiempo mientras que la superficie suele ser constante. Si bien los indicadores inter-regionales (a y b) parecen estar asociados teóricamente, la correlación estadística no es fuerte. Por ello se incluyó a ambos en el modelo.

Como indicador de exclusión social se usa el porcentaje de analfabetismo, calculado como el cociente de personas mayores de 10 años que no saben leer ni escribir sobre el total de la población mayor de 10 años, por cien. La elección de este indicador está sujeta a la oferta de variables socio-económicas censadas desde 1947.

Estas desigualdades socio-económicas y territoriales podrían despertar tensiones relevantes en las provincias argentinas conducentes a estructurar la representación política en términos territoriales.

En la última hipótesis se mide la realización de reformas con una variable dummy que toma un valor de uno en presencia de reformas electorales o constitucionales que modificaron la estructura legislativa de un modo conducente a modificar los niveles de sobre-representación, tanto aumentarlos como disminuirlos. Se consideran entonces los cambios en

⁵⁷ En lugar de la densidad, el primer modelo usa el porcentaje de población urbana, definida como la población que se encuentra agrupada en localidades de más de 2000 habitantes. Se usa porque es el indicador más fuertemente asociado a la teoría. Luego es reemplazado porque el modo que se mide no es útil para esta investigación; el umbral de 2000 habitantes resulta bajo. Existen mediciones que aumentan el umbral pero no están disponibles para toda la serie de tiempo.

la asignación de bancas, la delimitación de los distritos, el tipo de distrito (único, plurinominal o uninominal) y el tipo de legislatura (unicameral, bicameral). Por este motivo, las reformas realizadas en las provincias con distrito único adoptan un valor de cero, salvo que hayan sido efectuadas con el propósito de modificar el distrito único. Es necesario aclarar que el año de reforma se refiere al año de su implementación, no de su sanción. De este modo puede analizarse el impacto de la reforma sobre los niveles de sobre-representación.

La presencia de gobiernos unificados se mide con una *dummy* que adopta un valor de uno en presencia de una mayoría, en legislaturas unicamerales, o de mayorías, en provincias bicamerales, oficialistas. Esperamos que la interacción entre la presencia de gobiernos unificados y la realización de reformas, se asocie positivamente con la sobre-representación.

La variable de gobierno peronista se mide con una variable *dummy* que adopta un valor de un uno si el gobierno es peronista y cero si no. Si esta conjetura es cierta, sólo las reformas conducidas por los gobiernos peronistas deberían estar asociadas con altos niveles de sobre-representación.

La verificación de estas hipótesis presenta un problema de temporalidad ya que esperaríamos que un gobierno realice una reforma en el tiempo t_0 y que sus efectos se observen en t_1 . Sin embargo, como medimos la reforma en el año de su implementación, este factor no es insuperable. Esto es así porque las reformas tienden a buscar asegurar la posición mayoritaria de los gobiernos en las elecciones futuras. Por lo tanto, es razonable esperar que la reforma sea garantía suficiente de que el gobierno en tiempo t_1 (año de implementación de la reforma) sea el partido reformista en t_0 (año de creación de la reforma) (Calvo y Escolar 2005, 153).

Finalmente, para corroborar la última sub-hipótesis se agrega al modelo una variable *dummy* que tiene un valor de uno en los años 1963 y 1973 ya que estas elecciones fueron convocadas bajo las disposiciones electorales de los gobiernos militares de 1963 y 1973 (Decreto ley 737/63 y ley 19905/72).

Incluimos controles demográficos e institucionales en los modelos. El control demográfico es el crecimiento poblacional anual medio. Se incluye como control en los modelos que ponen a prueba las hipótesis no demográficas. Se usa para corroborar que estos indicadores tengan un efecto directo en la sobre-representación y no que su efecto esté mediado por los cambios demográficos (Horiuchi 2004, 2; Ansolabehere y Snyder 2008, 135). Esto es especialmente relevante en las variables socio-económicas.

Los controles institucionales se incluyen porque las instituciones median entre los determinantes descriptos y los niveles de sobre-representación. Los determinantes producen sobre-representación, y en distintas magnitudes, conforme a los diseños institucionales en los que están inmersos. Recordemos que la sobre-representación es el producto de la magnitud del distrito en interacción con la proporción de electores del distrito. Los pocos estudios estadísticos existentes analizan a los factores institucionales como los determinantes principales de la sobre-representación (Samuels y Snyder 2001; Horiuchi 2004; Reynoso 2004). Aquí se postulan como las variables intervinientes porque se busca ir más allá de explicaciones que son de naturaleza mecánica- matemática. El propósito es explorar los motivos sociológicos y políticos por los que se eligen ciertos diseños institucionales sabiendo, o intuyendo, que estos tienden a producir o acentuar la sobre-representación.

Los controles institucionales incluidos son la presencia de circunscripciones uninominales y la presencia de sistemas mixtos.⁵⁸ Las variables se miden usando indicadores dicotómicos que asignan un valor de uno en presencia de estos rasgos institucionales y un valor de cero en su ausencia.

Conjeturamos una asociación positiva entre la presencia de distritos uninominales y la sobre-representación puesto que la repartición de bancas es fija entre los distritos y, por lo

⁵⁸ Se pusieron a prueba otros rasgos institucionales como la cantidad de secciones electorales y el tamaño de la cámara. Dos aspectos no explorados por la literatura. La relación entre secciones electorales y sobre-representación es significativa y, tal como se espera, positiva. La relación con el tamaño de la legislatura da significativa pero, en sentido contrario, es negativa. Si bien estos rasgos mantenían su significatividad en todos los modelos optamos por sacarlos porque están correlacionadas con los otros factores institucionales. La correlación entre secciones electorales y distritos uninominales es especialmente alta. Consideramos para futuros trabajos construir un índice de variables institucionales.

tanto, se ignoran las diferencias poblacionales. Esta correlación ha sido encontrada significativa (0.039**) en la muestra de Samuels y Snyder (2001) y también en el modelo realizado por Horiuchi (0.646*) (2004, 3). Pero en el estudio de Reynoso (2004, 100) la relación no es lineal.

Esperamos una correlación negativa entre sistemas mixtos y sobre-representación porque los segundos niveles tienen distrito único, es decir un sistema que sistemáticamente reduce la sobre-representación total. Samuels y Snyder (2001) han obtenido una correlación no significativa en su muestra de países latinoamericanos. Por este motivo, ajustaron su hipótesis sugiriendo que el grado de sobre-representación en el primer nivel (lower-tier) y la cantidad de bancas asignadas en el segundo nivel (upper-tier) pueden influir en el modo en que el sistema mixto afecta a la sobre-representación. Volveremos a testear la hipótesis original.

Por último, se agregan los controles en relación a la presencia del Senado. Como se dijo previamente, para no perder la especificidad de las diferencias entre las cámaras se incluyen variables interactivas entre Senado y los indicadores socio-económicos.

Las tablas a continuación presentan las estadísticas básicas de las variables incluidas en los modelos (Tabla 4.1) y la dirección de las relaciones esperadas entre cada indicador y la variable dependiente, organizadas según hipótesis (Tabla 4.2).

Tabla 4.1
Estadísticas básicas de las variables

Variables	N	Media	Des. Stand.	Mín.	Máx.
% de sobre- representación	361	12.11	15.12	0	54.8
% anual de crecimiento poblacional	361	17.89	11.30	-4.9	84.7
% población urbana	361	70.99	17.11	25.2	100
Estabilidad de estructura legislativa	361	0.77	0.41	0	1
Estabilidad * % anual de crecimiento pob.	361	14.54	12.99	-4.9	84.7
% población en la capital	350	27.92	12.93	2.8	55.0
Densidad media por km ²	361	136.2	1368.02	0.2	15170
% de analfabetismo	361	8.71	6.75	0.1	36.1
Senado* % población en la capital	350	7.72	14	0	52
Senado * % de analfabetismo	361	2.59	5.40	0	32
Senado * densidad media por km ²	361	0.04	0.21	0	48.5
Tamaño de la provincia (km2)	361	143797	139907.9	200	1002445
Reforma provincial	361	0.19	0.39	0	1
Gobierno unificado	314	0.67	0.46	0	1
Reforma provincial * Gobierno unificado	314	0.14	0.35	0	1
Gobierno peronista	360	0.55	0.49	0	1
Reforma provincial* Gobierno peronista	360	0.10	0.31	0	1
Gobierno militar 1963-1973	361	0.17	0.37	0	1
Dummy Provincia Nueva	361	0.22	0.41	0	1
Dummy Senado	361	0.29	0.45	0	1
Dummy uninominal	361	0.12	0.33	0	1
Dummy Sistema mixto	361	0.04	0.20	0	1

Tabla 4.2
Resumen de hipótesis e indicadores

Hipótesis	Indicadores	Relación esperada
1	Tasa de crecimiento poblacional anual	+
1	Estructura legislativa estable (dummy)	+
1	Tasa de crecimiento poblacional anual * Estructura legislativa estable	+
2	Porcentaje población urbana	+
2	Superficie del territorio en km ²	+
2	Densidad hab/ km ²	-
2	Porcentaje de población en capitales	+
2	Porcentaje de analfabetismo	+
2	Densidad hab/ km ² * Senado	+
2	Porcentaje de población en capitales * Senado	+
2	Porcentaje de analfabetismo * Senado	+
3	Reforma (dummy)	+
3	Gobierno unificado (dummy)	+
3	Reforma*gobierno unificado (dummy)	+
3a	Gobierno peronista (dummy)	+
3a	Reforma *gobierno peronista (dummy)	+
3b	Gobierno militar (dummy 1963-1973)	+
Control	Distritos uninominales (dummy)	+
Control	Sistemas mixtos (dummy)	-
Control	Tasa de crecimiento poblacional anual	+

CAPÍTULO V

MODELOS Y RESULTADOS ESTADÍSTICOS

Los estudios que testean estadísticamente los determinantes de la sobre-representación son pocos, y todos utilizan la misma muestra de 78 legislaturas nacionales confeccionada por Samuels y Snyder (2001; Reynoso 2004a; Horiuchi 2004). Contrariamente, sus efectos sobre el sistema político han sido estudiados más frecuentemente y en diversas muestras de casos, tanto nacionales como subnacionales (Jacob 1964; Erikson 1973; McCubbins y Schwartz 1988; Ansolabehere et al. 2000; Bruh et al. 2008). Esto indica que la atención sobre sus orígenes es más bien incipiente.

Estudiar un tema en su fase exploratoria presenta ventajas y desventajas. La ventaja principal es que resulta estimulante para un investigador explorar un campo fértil y poner a prueba creencias múltiples que cuentan con evidencia escasa. No obstante, la ausencia de un marco teórico y metodológico sólido dificulta el diseño de los modelos. La evidencia escasa impide evaluar la consistencia de los resultados alcanzados. Encontrándonos en esta etapa embrionaria, proponemos un análisis exploratorio.

En el capítulo se testean estadísticamente las tres hipótesis formuladas previamente. La primera sección presenta los resultados de una regresión lineal múltiple. Este método permite comparar nuestros resultados con los de los estudios previos que adoptan esta metodología. Debido a que la muestra de casos se extiende a lo largo de un período histórico es posible usar, adicionalmente, datos de panel. Este método alternativo, ofrece resultados más precisos por los motivos que se expondrán luego. La segunda sección presenta tres modelos para testear por separado cada una de las hipótesis generales usando los datos del

panel. Los hallazgos se discuten después de presentar cada modelo. Como conclusión se reflexiona acerca de los resultados y se sugieren vías alternativas para continuar con su investigación.

Modelo de regresión lineal múltiple

La regresión lineal múltiple incluye aquellas variables que pueden ser comparadas con los resultados de los otros estudios. Como se dijo, éstos se basaron en la muestra de países de Samuels y Snyder (2001). Las variables descritas en la sección anterior pero no usadas en esta oportunidad serán testeadas en los modelos con datos de panel.

Formalmente el modelo de la regresión lineal múltiple puede especificarse de la siguiente manera:

$$Y = \lambda X + \varepsilon$$

Donde Y es la variable dependiente, porcentaje de sobre-representación en las cámaras legislativas provinciales, y X es un vector de variables independientes que incluye: la tasa de crecimiento poblacional anual medio, el porcentaje de población urbana, el tamaño de la provincia en Km², una *dummy* de provincia nueva, una *dummy* de Senado, una *dummy* de sistema mixto y una *dummy* de distritos uninominales.⁵⁹

La tabla 5.1 presenta los resultados. La primera matriz testea sólo las variables demográficas y socio-económicas asociadas con la sobre-representación y, la segunda, incluye los factores institucionales.

En el primer modelo el porcentaje de población urbana y la variable *dummy* de provincia nueva son estadísticamente significativos, pero sólo la primera tiene el signo esperado de acuerdo con los postulados teóricos. Para el primer caso, el coeficiente de correlación indica que un aumento del 1% de la población urbana, incrementa 0.22% el nivel

⁵⁹ En el Capítulo IV se definen estas variables y se indican las relaciones esperadas con la variable dependiente.

de sobre-representación. La relación positiva entre estas variables es consistente con la hipótesis por omisión ya que el porcentaje de urbanización puede reflejar el resultado de procesos poblacionales, como los flujos migratorios campo-ciudad y/o de tasas de crecimiento dispares entre las secciones electorales, que causan sobre-representación porque son ignorados políticamente. Pero también es consistente con la hipótesis inclusiva, la sobre-representación puede ser el resultado de una decisión política de incluir las zonas rurales, generalmente más pobres y atrasadas. En las secciones siguientes intentaremos precisar cuál de estos mecanismos está interviniendo.

Tabla 5.1
Resultados estadísticos de la regresión lineal múltiple

VARIABLES INDEPENDIENTES	1	2
Constante	-2.231 (3.167)	-4.661** (2.216)
Tasa de crecimiento poblacional anual	0.099 (0.079)	0.133*** (0.054)
% población urbana	0.224*** (0.044)	0.149*** (0.030)
Tamaño	1.70e-06 (6.36e-06)	4.07e-06 (4.32e-06)
<i>Dummy</i> provincia nueva	-16.267*** (1.881)	-10.479*** (1.342)
<i>Dummy</i> Senado		6.584*** (1.363)
<i>Dummy</i> sistema mixto		10.607*** (2.415)
<i>Dummy</i> distritos uninominales		25.024*** (1.793)
Número de observaciones	361	361
R- cuadrado	0.215	0.648
R- cuadrado ajustado	0.206	0.641

* p<0.1; **p<0.05; *** p<0.01

Agregar la *dummy* de provincia nueva tiene el objetivo de adaptar a nuestra muestra de casos subnacionales la hipótesis que sostiene que existe una relación positiva entre un país nuevo con democracias consolidadas recientemente y los niveles de sobre-representación

(Samuels y Snyder 2001, 664; Bruhn et al. 2008).⁶⁰ Contrariamente a lo esperado, la relación es negativa, robusta y las magnitudes del coeficiente de correlación son considerables; una provincia nueva tiene un nivel de sobre-representación 16% menor al de las provincias históricas. El análisis estadístico confirmó una asociación identificada en el capítulo histórico.

La tasa de crecimiento anual no es significativa en el primer modelo. Esto se explica porque la variable afecta únicamente en los casos donde existe un sistema con distritos electorales. En este modelo, la muestra incluye muchas provincias que adoptan un distrito único. Si se excluye a estas provincias, la tasa de crecimiento es significativa tanto en el primer como en el segundo modelo y con un coeficiente de correlación similar al del porcentaje de población urbana (Ver Apéndice E.1).

El segundo modelo incluye los determinantes institucionales. Del conjunto de variables, la *dummy* de distritos uninominales presenta el coeficiente de correlación más alto. Una provincia con circunscripciones uninominales tiene 25% más sobre-representación que una sin este diseño electoral. Considerando el subconjunto de provincias con sobre-representación (ver Apéndice E), el coeficiente mantiene una magnitud similar. En la muestra de Samuels y Snyder este indicador también es significativo y positivo pero la magnitud del efecto es menor (0.039***)⁶¹. Además es significativo solamente en el modelo de Cámaras Bajas. Por el contrario, en las provincias argentinas la asociación positiva entre distritos uninominales y la sobre-representación ocurre mayormente en los Senados.

⁶⁰ Esta variable no fue descrita en el capítulo precedente porque solamente se incluye en el modelo de regresión lineal. Toma un valor de uno en las provincias incorporadas tras los procesos de provincialización. La lista de provincias se presenta en el capítulo histórico. No se incluye en el modelo de panel de datos porque como es una variable constante en el tiempo, su efecto es absorbido por el término de error.

⁶¹ Los autores usan la variable dependiente, nivel de sobre-representación, en proporciones (de 0 a 1). Aquí usamos valores porcentuales. Por lo tanto, el resultado en su muestra indica que la presencia de distritos uninominales aumenta 3.9% el nivel de sobre-representación. Esta diferencia en las magnitudes de los coeficientes de correlación puede explicarse por las unidades que se estudian en un caso y en otro. Es posible que el sistema con circunscripciones uninominales sea un diseño más frecuente a nivel subnacional. Considero que esto es así por el tamaño relativo de las unidades políticas. Es esperable que las legislaturas nacionales se compongan de más miembros y que, por lo tanto, las divisiones distritales tengan magnitudes mayores a uno. En cualquier caso, lo que intenta reflejar la *dummy* uninominal es que a mayor magnitud se espera menor sobre-representación. El modelo (Tabla 5.1) fue probado con la variable magnitud del legislador mediana, en lugar de con la *dummy* de distritos uninominales, y la relación dio significativa y con el signo esperado, aunque con un menor coeficiente de correlación.

Como hemos descrito en la sección histórica, algunas provincias eligen a sus senadores en departamentos uninominales. La magnitud constante, indistintamente de la variación inter-distrital del tamaño poblacional, tiene como propósito representar en pie de igualdad a los departamentos. Como los departamentos provinciales son entidades históricas, es poco factible la alteración de sus límites para la satisfacción de la representación proporcional ya que el arraigo de los pueblos a sus territorios es un factor de peso en las decisiones de *districting*.⁶²

Estadísticamente, la correlación entre distritos uninominales y Senado es 0.58. Si entonces no se incluyera la *dummy* de Senado, el coeficiente de correlación entre la *dummy* distritos uninominales y sobre-representación sería mayor (29.88). No obstante, aún si se quitara la *dummy* de distritos uninominales, la relación entre Senado y niveles de sobre-representación se mantiene significativa y positiva. Como ejemplo empírico puede pensarse el Senado provincial de Buenos Aires que tiene altos niveles de sobre-representación y los representantes son elegidos en secciones plurinominales. Aunque estas variables institucionales se relacionan, cada una tiene un impacto independiente. Por este motivo, optamos por incluir a ambas.

En los modelos siguientes, la *dummy* de Senado no se incluye porque al trabajar con datos de panel, las variables que son constantes en el tiempo son absorbidas por el término de error que corrige por las especificidades de cada provincia. Como pocas provincias han modificado la cantidad de cámaras y éstas pocas lo hicieron en una oportunidad, los Senados son un rasgo constante en el tiempo. Como se dijo, para superar las limitaciones estadísticas,

⁶² El 2 de septiembre de 1885 se escribió el proyecto de límites de los departamentos y partidos en que se subdividiría la provincia de San Luis. En ese entonces ya se consideraba el arraigo de los vecinos a sus respectivos territorios. El proyecto decía así: "1) Conservar el número de departamentos y partidos con los límites convencionales que actualmente tienen; 2) Fijar por límites a los departamentos o partidos, líneas naturales: como cima de cierras, ríos, arroyos, caminos, etc. 3) Que la población de los partidos esté próximamente equilibrada. Grandes alteraciones en los departamentos, traerán naturalmente dificultades y trastornos al principio, por parte de los vecinos acostumbrados desde hace mucho tiempo a la dependencia de tal o cual departamento." (Gez 1938, 134).

los modelos siguientes consideran la variable Senado en interacción con otras variables que sí oscilan en el tiempo. La oscilación de éstas permite superar los obstáculos estadísticos.

Por último, la correlación entre sistemas mixtos y sobre-representación resulta interesante. Puede observarse una asociación significativa entre las variables que no se verificaba en la muestra de países de Samules y Snyder (2001, 665). Y, contrariamente a lo esperado, la correlación es positiva. Estas discrepancias pueden explicarse nuevamente por las la composición de las muestras. La muestra aquí testeada incluye ocho provincias (un tercio de los casos) que siempre tuvieron un distrito único. Por el contrario, sólo el 6% de la muestra de países tiene este sistema electoral. En consecuencia si se compara el sistema mixto en una muestra que incluye casos con distrito único, se asocia positivamente con la sobre-representación. Pero es esperable una correlación negativa si los casos de distrito único no son tenidos en cuenta. Esto es así porque en el sistema mixto, el segundo nivel asigna bancas proporcionalmente a la población reduciendo los niveles totales de sobre-representación. Aquí, si excluimos a las provincias con distrito único, la *dummy* de sistema mixto deja de ser significativa (ver Apéndice E.1).

El segundo modelo tiene un poder explicativo mayor de la variable dependiente porque incorpora las variables institucionales. En su conjunto, los determinantes analizados explican el 64% de varianza en los niveles de sobre-representación.

Sintetizando, los hallazgos obtenidos han sido útiles para reafirmar algunos resultados previos y reconsiderar otros. Respecto a las variables institucionales, se corrobora nuevamente la asociación positiva entre la sobre-representación y los distritos uninominales y, a su vez, entre la sobre-representación y el Senado. Los resultados discrepan respecto a la asociación con los sistemas mixtos. Se identificó que las diferencias se explican por la composición de las muestras y, por lo tanto, ésta debe tenerse en cuenta al establecer la relación esperada entre sistema mixto y sobre-representación.

El modelo expuesto permitió afirmar la relación positiva entre el crecimiento demográfico y nuestra variable dependiente. Y también la no significatividad del tamaño de la unidad política. No obstante, en las provincias argentinas, la “juventud democrática” es un factor estadísticamente significativo pero en sentido inverso al esperado, se relaciona negativamente con la sobre-representación.

Este ejercicio ha sido útil para subrayar las semejanzas y diferencias observadas. Sin embargo, es necesario testear las hipótesis con un método estadístico más riguroso. El análisis con datos de panel es el método apropiado y frecuentemente usado cuando la muestra se conforma por unidades individuales observadas a lo largo del tiempo. Los datos de panel presentan una ventaja respecto a los modelos de regresión lineal múltiple porque controlan por las variables omitidas que son constantes entre las unidades individuales así como aquellas que son constantes en el tiempo. De esta forma disminuye el riesgo de obtener resultados sesgados (Baltagi 2008, 6).

Modelos con panel de datos

Los datos de panel se refieren a un pool de observaciones transversales, unidades individuales, a lo largo de un período de tiempo (Baltagi 2008). En este caso las unidades individuales son las cámaras provinciales observadas durante el período 1946- 2007.⁶³ Agregamos en el modelo un segundo nivel (conglomerado o *cluster*) que agrupa los términos de error a nivel provincial. El conglomerado se usa porque los Senados y las Cámaras de Diputados de una provincia bicameral tienen sus términos de error auto-correlacionados.

Para elegir entre un modelo con estimaciones de efectos fijos o de efectos aleatorios se realizó la prueba de Hausman. Su resultado indicó que el término de error estaba correlacionado con las variables independientes y, por consiguiente, era adecuado usar un

⁶³ Como no se tiene la misma cantidad de observaciones para todas las unidades transversales, es apropiado denominar al panel de datos como incompleto o desbalanceado (Baltagi 2008, 181).

estimador de efectos fijos. El modelo de efectos fijos controla por la heterogeneidad transversal persistente no observada así como por los efectos temporales persistentes no observados. Como se dijo, controlar por la heterogeneidad transversal y temporal es la principal ventaja que tienen los datos de panel frente a otros métodos que utilizan datos de un tipo u otro.

El uso de los datos de panel tiende a inflar el R^2 del modelo, es decir aumenta la capacidad explicativa de la variable dependiente. Esto se debe a que se suma, a las variables independientes del modelo, el conjunto de variables transversales (cámaras) y longitudinales (años). A partir de esta observación debe tomarse con cautela la bondad de ajuste del modelo. El resto de los coeficientes de estimación pueden leerse normalmente.

Hechas estas aclaraciones, se presenta a continuación un modelo para testear cada una de las hipótesis generales.

Modelo demográfico

Como los cambios demográficos son relevantes únicamente en la medida en que existan secciones electorales, reducimos la muestra a aquellas provincias con sobre-representación. El modelo se formula de la siguiente manera:

$$Y_{it} = \lambda X_{it} + \Gamma I_{it} + \alpha_i + \mu_t + \varepsilon_{it}$$

Donde Y_{it} es el porcentaje de sobre-representación para la cámara legislativa provincial i en el período t y X_{it} es el vector demográfico para la cámara legislativa i en el período t . Este se compone por las variables: tasa de crecimiento poblacional anual medio, estabilidad de la estructura legislativa y la interacción entre la tasa de crecimiento poblacional anual medio y la

estabilidad de la estructura legislativa. I_{it} es el vector de control institucional que contiene las variables *dummy* distritos uninominales y *dummy* sistema mixto.

El efecto que no varía en el tiempo esta capturado por α_i . El efecto temporal común a todas las cámaras legislativas en un determinado período es μ_t . El error que varía en el tiempo distribuido independientemente entre las cámaras provinciales e independientemente de todos los α_i y μ_t esta capturado por ε_{it} . Recordamos que se agrega además un conglomerado que captura el error común a las cámaras provinciales de una misma provincia en un determinado período.

Tabla 5.2
Determinantes demográficos de los niveles de sobre-representación

Variables	1	1a
Tasa de crecimiento anual	0.360** (0.152)	0.321* (0.156)
Estructura legislativa estable	4.690 (2.838)	2.941 (2.777)
Estructura legislativa estable*crecimiento poblacional	-0.196 (0.159)	-0.160 (0.138)
<i>Dummy</i> Uninominal		15.802*** (2.655)
<i>Dummy</i> Sistema Mixto		-1.062 (2.173)
Número de cámaras	25	25
Número de clusters	16	16
Número de observaciones	200	200
R- cuadrado	0.195	0.590

p<0.1; **p<0.05; *** p<0.01

Los resultados presentados en la tabla 5.2 corroboran la asociación significativa y positiva entre el crecimiento poblacional y los niveles de sobre-representación. El primer modelo indica que si la tasa de crecimiento anual aumenta uno por mil, la sobre-representación incrementa en 0.36%. Este coeficiente conserva su magnitud en el segundo modelo. Esto indica que al agregar los controles institucionales, que como observamos

explican gran parte de las variaciones de la sobre-representación, el determinante demográfico sigue teniendo un efecto similar.

Las variables estructura legislativa y su interacción con el indicador de crecimiento poblacional no son significativas. Se probó un indicador alternativo que mide la cantidad de años desde la última reforma realizada por una provincia, es decir se substituyó una *dummy* por una variable de conteo. Este reemplazo no modificó los resultados. Tras estos esfuerzos, concluimos que no se verifica la *hipótesis por omisión*.

Esto puede ser un problema metodológico, las mediciones usadas no reflejan adecuadamente la estabilidad legislativa. Otro motivo para tener en cuenta es la particularidad de la muestra estudiada. Observamos en el capítulo histórico que las provincias omitieron el ajuste periódico de bancas conforme a los movimientos poblacionales. Los casos excepcionales que sí ajustaron resultaron insuficientes para lograr la proporcionalidad entre electores y bancas. Además, la evidencia ilustra que las modificaciones más profundas en la asignación de bancas y la delimitación de los distritos produjeron efectos opuestos, en algunos casos incrementaron y en otros redujeron la sobre-representación. Estos hechos se reflejan en el análisis estadístico. Para que la estabilidad se asocie positivamente con la sobre-representación debe ocurrir, a su vez, la relación inversa, el cambio debe asociarse con su disminución. Esto no ocurrió necesariamente, las reformas causaron, el mantenimiento, el incremento o al disminución de los niveles de sobre-representación.

Por último se presenta el modelo con los controles institucionales. Al igual que en el modelo de regresión lineal múltiple la *dummy* uninominal se destaca por las magnitudes de su coeficiente de correlación. Como se observó en el modelo de regresión lineal con el subconjunto de la muestra (ver Apéndice E.1), la asociación entre sistemas mixtos y sobre-representación no es significativa.

Modelo socio-económico

En esta oportunidad es adecuado usar una muestra con todas las provincias. Esto es así porque los determinantes socio-económicos deberían, primero, afectar el tipo de sistema electoral (distrito único o con secciones) según si se quiere o no contar con la sobre-representación como herramienta de compensación política. Segundo, dado que se adopta un sistema de secciones electorales, los determinantes podrían explicar las variaciones en los niveles de sobre-representación según las características socio-económicas de la población. En los casos con desigualdades mayores, es esperable que se requiera de una desproporcionalidad mayor para satisfacer dicho propósito. El modelo formal se formula de la siguiente manera:

$$Y_{it} = \beta E_{it} + \lambda X_{it} + \Gamma I_{it} + \alpha_i + \mu_t + \varepsilon_{it}$$

Donde Y_{it} es el porcentaje de sobre-representación para la cámara legislativa provincial i en el período t , E_{it} es el vector socio-económico para la cámara legislativa i en el período t . Este se compone por las variables: densidad media por km², el porcentaje de población en la capital provincial y el porcentaje de analfabetismo. X_{it} es la variable de control demográfico medida con la tasa de crecimiento poblacional anual medio. I_{it} es el vector de control institucional que contiene las variables: *dummy* de distritos uninominales, *dummy* de sistema mixto y las variables interactivas con la *dummy* de Senado y cada una de las variables socio-económicas. La especificación de los errores puede encontrarse en la descripción del modelo anterior. Los resultados se presentan en la tabla 5.3.

El primer modelo testea las variables que podrían estar asociadas con una distribución de bancas desigual entre el territorio con el motivo deliberado de integrar a las regiones o a los sectores excluidos socio-económicamente. De los indicadores de integración regional, la densidad por km² es significativa y con el signo esperado. Este indicador mide el nivel de concentración de la población a lo largo del territorio en reemplazo del tamaño de la unidad

política usado por la literatura, que no dio significativo en la regresión lineal múltiple. El reemplazo resulta entonces exitoso ya que la densidad, tal como se espera, se asocia negativamente con la sobre-representación.

Tabla 5.3
Determinantes socio-económicos de los niveles de sobre-representación

Variables	2	2a	2b	2c
Densidad media por km2	-0.281* (0.144)	-0.240* (0.137)	-0.039 (0.095)	-0.052 (0.127)
% población en capital	0.156 (0.145)	0.121 (0.128)	0.206** (0.085)	0.137 (0.120)
% de analfabetismo	0.825** (0.349)	0.819** (0.365)	0.668* (0.350)	0.767** (0.361)
Tasa de crecimiento anual		0.115 (0.091)	0.109 (0.089)	0.095 (0.102)
<i>Dummy</i> distritos uninominales			20.151*** (1.650)	17.816*** (2.338)
<i>Dummy</i> sistema mixto			11.510*** (2.376)	11.743*** (2.745)
Senado* % en población en capital				0.500** (0.201)
Senado* % de analfabetismo				-0.072 (0.274)
Senado* Densidad media por km2				-0.001 (0.233)
Número de cámaras	33	33	33	33
Número de clusters	23	23	23	23
Número de observaciones	350	350	350	350
R- cuadrado	0.002	0.002	0.301	0.415

* p<0.1; **p<0.05; *** p<0.01

El porcentaje de población en las capitales, el otro indicador de desigualdades inter-regionales, no es estadísticamente significativo. Pero, de forma interesante, se vuelve significativo y con el signo esperado al incluir los controles institucionales. Mayor concentración de la población en la capital, tiene como contra-cara periferias poco pobladas que podrían estar sobre-representadas por motivos inclusivos. La significatividad que adquiere en este modelo, y no en otros, dice algo respecto de su relación con los diseños institucionales. Esto se corrobora al incluir la interacción entre Senado y porcentaje de población en las capitales; la relación multiplicativa resulta significativa y deja de serlo el indicador socio-

económico por sí solo (Matriz 2c). Una lectura posible de estos resultados es que la tensión centro-periferia es un determinante de la sobre-representación en los Senados, no así de las Cámaras de Diputados.⁶⁴ No ocurre lo mismo con el otro indicador de disparidades inter-regionales.

El porcentaje de analfabetismo, el otro tipo de desigualdad planteado, es significativo y positivo. Si la población analfabeta aumenta en 1%, el nivel de sobre-representación incrementa en 0.9%. Destacamos que su significatividad se mantiene en los cuatro modelos. Estadísticamente, la hipótesis se corrobora. Sugerimos que esta asociación puede reflejar la estructuración de la representación tendiente a incluir a los sectores marginados en situaciones de desigualdades pronunciadas. Pero este mecanismo no es necesario, pueden proponerse otras interpretaciones que son consistentes con la asociación verificada estadísticamente.

La relación positiva entre sobre-representación y analfabetismo podría tener una dirección causal inversa; la sobre-representación podría producir mayores niveles de analfabetismo. Gran parte de la literatura incluso sostendría que esta es la dirección causal correcta. Se argumenta que la presencia de sobre-representación disminuye la competencia política y esto obstaculiza el crecimiento económico (Bruhn et al. 2008, Duke 2008). Por este motivo, mayor sobre-representación provocaría indirectamente menor crecimiento económico, medido aquí como menor nivel educativo. Considero que el mecanismo causal correcto podría identificarse con un estudio de caso.

Es sugestivo que las variables socio-económicas sigan siendo significativas cuando se controla por los efectos del crecimiento poblacional. Su robustez pareciera indicar que estas

⁶⁴ Debido a esta asociación, en trabajos futuros sería interesante utilizar un modelo jerárquico que estime cuáles son los determinantes de las instituciones aquí consideradas y, luego, cuáles son los determinantes de la sobre-representación.

variables (pobreza, desigualdad regional) se asocian directamente con la sobre-representación, es decir que la relación no parece estar mediada por los fenómenos demográficos.⁶⁵

Estos resultados se asemejan a los obtenidos por Horiuchi (2004) quien testea estadísticamente los determinantes demográficos y socio-económicos. En lugar de analfabetismo utiliza el coeficiente de Gini y en reemplazo del crecimiento poblacional utiliza la tasa de cambio en la razón población urbana: población rural.⁶⁶ Ambos indicadores son significativos y positivos en modelos separados; la magnitud del coeficiente de Gini, no obstante, es mayor. De forma interesante al agregarlos en un mismo modelo, el indicador demográfico deja de ser significativo. Es decir, Horiuchi prueba que los factores socio-económicos tienen efectos independientes en la sobre-representación.

Lo mismo se verifica aquí. La evidencia de los modelos 5.2 y 5.3 sugiere que los niveles de sobre-representación están determinados por los factores demográficos así como por los socio-económicos.⁶⁷

Es posible, incluso, pensar que estos factores son independientes en un instante del tiempo pero que están asociados temporalmente. Por ejemplo, la sobre-representación resultante de los efectos demográficos podría institucionalizarse posteriormente por argumentos de integración. Los representantes de las áreas rurales, que sufren los efectos de la urbanización e industrialización, podrían ejercer presión para frenar las decisiones de ajuste de bancas argumentando que la desigualdad socio-económica debe compensarse políticamente (Horiuchi 2004, 3). Estas justificaciones podrían sustentarse en objetivos ulteriores de unificación y pacificación social o bien podrían ser el disfraz detrás del cual

⁶⁵ Incluso esta conclusión se sostiene realizando correlaciones simples entre las variables independientes. Por ejemplo el porcentaje de población urbana y la tasa de analfabetismo se asocian negativamente entre sí, pero es positiva la correlación de cada una de ellas con los niveles de sobre-representación.

⁶⁶ Un trabajo de Martín Cicoweiz (2003) estima que existe una correlación de 0.75 entre el porcentaje de analfabetismo y el coeficiente de Gini en una muestra de las provincias argentinas. A partir de estos resultados la tasa de analfabetismo parece ser un sustituto adecuado del coeficiente de Gini. En este sentido los modelos de Horiuchi son comparables con los presentados aquí.

⁶⁷ Esta observación está sujeta a los indicadores elegidos en esta investigación. Se propone su confirmación con otras mediciones de desigualdad socio-económica y de cambios demográficos.

subyacen motivaciones político- estratégicas. Una investigación que explore detalladamente a los actores políticos, sus motivaciones e intereses, puede ser útil para descifrar la autenticidad de la sobre-representación justificada por motivos inclusivos.

En dirección opuesta, la sobre-representación, instaurada originalmente con el propósito de integrar a las regiones, podría a la postre acentuarse por el crecimiento poblacional dispar entre los distritos. Es decir, la representación territorial otorgada en constituciones históricas podría haber dado lugar a mínimos niveles de sobre-representación que fueron intensificándose progresivamente por la hipótesis demográfica. La naturaleza territorial de la representación sería precisamente el motivo por el cual no prosperarían las intenciones de reasignación.

En cualquier caso, la evidencia estadística hace plausible la hipótesis inclusiva. Es verosímil que la sobre-representación actúe como un mecanismo de compensación política y no sólo como un artefacto de la geografía o la demografía (Ansolabehere y Snyder 2008, 85).

Como ocurre con los otros modelos, al considerar el conjunto total de factores determinantes, la explicación del fenómeno recae principalmente en los determinantes institucionales. En este caso cobra significatividad la presencia de sistemas mixtos; la relación es positiva porque se incluyen todos los casos de la muestra. Por ello, las variables que miden los rasgos socio-económicos son significativas pero tienen un peso explicativo bajo.

Modelo político

Para testear este modelo usamos nuevamente la muestra completa de casos. Esto es así porque algunas reformas electorales agruparon los distritos en un distrito único. Si excluyéramos las unidades de observación con distrito único, dejaríamos fuera a estas reformas. Esto sesgaría la muestra favoreciendo la relación positiva entre reforma electoral y sobre-representación. La especificación del modelo es la siguiente:

$$Y_{it} = \beta P_{it} + \lambda X_{it} + \Gamma I_{it} + \alpha_i + \mu_t + \varepsilon_{it}$$

Donde Y_{it} es el porcentaje de sobre-representación para la cámara legislativa provincial i en el período t y P_{it} es el vector político para la cámara legislativa i en el período t . Este se compone por las variables: *dummy* de reforma electoral, *dummy* de gobierno unificado, variable *dummy* interactiva entre reforma electoral y gobierno unificado, *dummy* gobierno peronista, *dummy* gobierno militar. X_{it} es la variable de control demográfico medida como la tasa de crecimiento poblacional anual medio. I_{it} es el vector de control institucional que contiene las variables *dummy* distritos uninominales y *dummy* sistema mixto. La especificación de los errores puede encontrarse en la descripción del modelo demográfico. Los resultados se presentan en la tabla 5.4.

Tabla 5.4
Determinantes políticos de los niveles de sobre-representación

Variables	3	3a	3b	3c	3d	3e
<i>Dummy</i> Reforma	2.475* (1.271)	0.406 (2.655)	1.964 (2.847)	1.964 (2.847)	1.892 (2.686)	0.271 (2.525)
<i>Dummy</i> Gobierno unificado		2.101** (0.904)	1.919** (0.923)	1.919** (0.923)	1.917* (0.987)	1.281 (0.981)
<i>Dummy</i> Reforma*Gobierno unificado		2.359 (2.850)	3.114 (3.417)	3.114 (3.417)	2.955 (3.392)	2.442 (3.858)
<i>Dummy</i> Gobierno peronista			0.916 (0.999)	0.916 (0.999)	0.857 (0.931)	0.423 (0.733)
<i>Dummy</i> Reforma* gobierno peronista			-3.321 (2.522)	-3.321 (2.522)	-3.066 (2.630)	-2.955 (2.573)
<i>Dummy</i> Gobierno militar				-5.145** (2.342)	-8.045** (2.343)	-5.180* (2.707)
Tasa de crecimiento poblacional anual					0.0822 (0.154)	0.041 (0.152)
<i>Dummy</i> distritos uninominales						22.906*** (1.697)
<i>Dummy</i> sistema mixto						12.046** (3.160)
Número de cámaras	34	34	34	34	34	34
Número de clusters	24	24	24	24	24	24
Número de observaciones	361	314	313	313	313	313
R- cuadrado	0.045	0.068	0.079	0.079	0.063	0.525

* p<0.1; **p<0.05; *** p<0.01

El primer modelo muestra que la relación entre una reforma electoral y la sobre-representación es significativa y positiva. La realización de una reforma aumenta 3% aproximadamente los niveles de sobre-representación. Esto confirma los hallazgos de Escolar y Calvo (2005) para un período histórico más extenso. Sin embargo, la variable no es robusta.

Cuando ésta deja de ser significativa, la variable gobierno unificado pasa a ser significativa y positiva y se mantiene robusta y con coeficientes de correlación similares hasta incluir los controles institucionales. Pero la hipótesis general no se verifica porque la variable interactiva (Reforma*Gobierno unificado) no es significativa. Por lo tanto, no se comprueba cuál es la dirección de la causalidad, ¿los niveles de sobre-representación causados por determinantes exógenos (demográficos, territoriales) producen gobiernos unificados? O, ¿los gobiernos unificados modifican las reglas para crear niveles de sobre-representación que les garanticen su permanencia en el poder?

Se intuye que el problema de temporalidad planteado en la sección anterior puede estar afectando la verificación de la hipótesis. Antes de 1983, los años de la muestra no son continuos, en especial entre 1963-1983. Además la irrupción de los gobiernos militares y las intervenciones federales podrían vulnerar el supuesto que la reforma en tiempo t_0 garantiza la permanencia de ese partido en el gobierno durante t_1 .

Como el período 1983-2007 está completo, el modelo se testeó en esa muestra. Los resultados corroboran la hipótesis. La interacción entre reforma electoral y gobierno unificado es significativa y positiva (ver Apéndice E). Esto es esperable dado que no existen vetos institucionales que frenen las propuestas reformistas tendientes a maximizar exclusivamente la eficiencia electoral del oficialismo a través de la sobre-representación de sus áreas de apoyo.

Cuando se controla por la variable interactiva (gobierno unificado*reforma), la variable reforma por sí sola es significativa pero negativa. Esto sugiere que las reformas conducidas por gobiernos divididos se asocian con la disminución de la sobre-representación. Como sugerimos

en el capítulo anterior, en ausencia de mayorías propias, los oficialismos buscaran modificar la estructura legislativa que es contraria a sus intereses. Si ésta se caracteriza por altos niveles de sobre-representación, el oficialismo propondrá disminuirlos.⁶⁸ No obstante, la satisfacción de este objetivo dependerá de su capacidad de negociación con la oposición. A pesar de que ésta se beneficia con el mantenimiento del status quo, los resultados obtenidos indican que la oposición aprueba las reformas que son contrarias a sus intereses. Posiblemente, esto se logre a cambio de otras concesiones políticas.

La asociación entre peronismo y mayores niveles de sobre-representación no es significativa en la muestra general (ver tabla 5.4) ni en la muestra reducida de 1983-2007 (ver apéndice E). Tampoco es significativa la variable de interacción entre peronismo y reforma. Pareciera entonces que los comportamientos peronistas a nivel nacional (Snyder y Samuels 2004) concuerdan con las estrategias llevadas adelante por todos los partidos que cuentan con mayorías propias en las provincias.⁶⁹

A partir de estos resultados también puede rechazarse la última sub-hipótesis acerca de las reformas de los gobiernos militares. La *dummy* para las elecciones de 1963 y 1973, años en los que rigieron las leyes electorales de los gobiernos militares, es estadísticamente significativa y negativa. Éstas disminuyeron los niveles de sobre-representación en un 5%. Y esto es esperable porque la legislación afectó el modo en que se delimitaron los distritos y se asignaron las bancas (ver capítulo III). La variable se mantiene robusta aún cuando se agregan los determinantes institucionales.

⁶⁸ Esto es así porque el cargo del ejecutivo se gana reuniendo un apoyo electoral mayoritario concentrado en los distritos sub-representados. En cambio, la mayoría legislativa se logra ganando las bancas en los distritos sobre-representados (Ver Capítulo I). En presencia de gobiernos divididos, el oficialismo concentra sus votos en las zonas sub-representadas y la oposición legislativa en las sobre-representadas. Por ello, el oficialismo tendría incentivos de disminuir la sobre-representación. En caso de lograrlo, las bases electorales para ambos cargos serían las mismas, es decir se concentrarían en los distritos donde el oficialismo es más fuerte.

⁶⁹ Con este mismo razonamiento podría pensarse que lo distintivo del peronismo a nivel nacional es que ha contado con gobiernos unificados, mientras que el radicalismo no. Las explicaciones de su comportamiento pueden entonces recaer en las características de su gobierno antes que en una fundamentación ideológica. La historia no permite demostrar esto a nivel nacional, pero parece ser así en los casos provinciales. Según estos resultados, el peronismo no es el único que saca provecho de estas estrategias electorales.

Finalmente, debe destacarse que el conjunto de variables políticas descriptas tienen una capacidad explicativa baja, nuevamente ésta aumenta considerablemente cuando se agregan los controles institucionales, que son significativos y con el signo esperado.

Conclusiones del análisis estadístico

El análisis estadístico refleja que los factores institucionales tienen un peso decisivo en los niveles de sobre-representación. Sus efectos son fuertes y robustos. Dentro de estos, la existencia de circunscripciones uninominales presenta coeficientes de correlación con magnitudes pronunciadas. Los sistemas mixtos tienen, como observamos, un impacto ambiguo que está sujeto a la composición de la muestra testeada. Si se incluyen unidades de observación con distrito único, el sistema mixto tiende a correlacionarse positivamente con la sobre-representación. Si se excluyen, la asociación es, por lo general, negativa. Los efectos inciertos en un análisis transversal también se observan en uno longitudinal. La reforma de un distrito único a un sistema mixto produce necesariamente un aumento en los niveles de sobre-representación mientras que la incorporación de un segundo nivel en un sistema distrital, tendería a reducirlos. Ambas posibilidades se verifican en las provincias argentinas.

En este aspecto el estudio fue útil ya que permitió reforzar y ajustar los efectos institucionales que no eran del todo claros. Pero, ¿en qué medida se satisfizo el propósito de avanzar en el conocimiento de sus determinantes demográficos, socio-económicos y políticos? Los resultados dicen algo en este sentido.

Respecto a la primera hipótesis, los cambios demográficos se correlacionan positivamente con los niveles de sobre-representación. La *hipótesis por omisión*, que sostenía la relación interactiva, no se corrobora. No obstante, como se dijo anteriormente, esto podría deberse a motivos metodológicos o a las particularidades de la muestra. En este último caso, la estabilidad legislativa podría no asociarse estadísticamente con la sobre-representación si las

reasignaciones ocurridas produjeron efectos opuestos, incrementaron, disminuyeron o mantuvieron constantes los niveles de sobre-representación. Es necesario continuar con su exploración y, a su vez, resulta importante testear la hipótesis con indicadores más sensibles a las dinámicas demográficas desagregadas, como es la tasa de migración rural—urbana intra-provincial.

Los resultados del modelo de la *hipótesis inclusiva* deben ser interpretados del modo correcto. Los indicadores de desigualdad son, en la mayoría de los casos, significativos y con el signo esperado. Pero, como se dijo, esto no implica que exista una relación de causalidad entre las variables. Niveles de desigualdad intensos pueden motivar la asignación de bancas de un modo desproporcionado a la población. Pero, contrariamente, la sobre-representación puede ser la causa de desigualdades mayores. Es decir, la relación puede ir en un sentido inverso. O podría no existir relación alguna; la asociación podría ser el producto de la intervención de factores omitidos. La inclusión de los controles en el modelo disminuye pero no anula esta posibilidad.

Finalmente, la hipótesis político-estratégica se corrobora en el subconjunto de la muestra 1983-2007. Las reformas electorales en presencia de gobiernos unificados se asocian de forma significativa y positiva con los niveles de sobre-representación. Cualquier partido que cuenta con un apoyo legislativo mayoritario parece explotar esta fuente de ventajas competitivas. En el modelo con la muestra del período completo, sólo es significativa y positiva la variable gobierno unificado. Consideramos que es necesario testear esta hipótesis con modelos dinámicos.

Nuevamente, es preciso aclarar que a partir de estas conclusiones no puede afirmarse que el mecanismo causal establecido sea el correcto. En este caso, no puede decirse que los gobiernos unificados realizan reformas intencionalmente para sobre-representar sus áreas de apoyo. Los motivos por los cuales éstas se llevan a cabo siguen siendo conjeturas que se sustentan en los postulados teóricos acerca del comportamiento racional y estratégico de los

actores políticos. Quizás, más importante aún, en el supuesto de que los actores están informados, que conocen la distribución geográfica de su voto y entienden las ventajas de la sobre-representación. Para analizar la veracidad de estos supuestos es necesario estudiar detalladamente el contexto, la modalidad y las características de una reforma en un caso particular.

Finalizando, es relevante destacar que las técnicas estadísticas permitieron testear los determinantes por separado. Sería interesante profundizar el conocimiento acerca del modo en el que estos determinantes interactúan. El uso de un análisis cualitativo complementario sería una herramienta útil para analizar esta interacción. Además permitiría identificar con precisión los mecanismos causales intervinientes que no pueden ser corroborados en un análisis estadístico.

Los estudios de casos, a su vez, serían interesantes para explorar el fenómeno de forma desagregada. Es necesario hacer un análisis intra-provincial para conocer qué regiones están sobre-representadas y cuáles sub-representadas. También para observar si los niveles de sobre/sub-representación son homogéneos entre los distritos. Hemos indagado en este aspecto y observamos que las provincias presentan esquemas inter-distritales distintos. Incluso patrones heterogéneos se observan en provincias que tienen niveles agregados de sobre-representación similares.⁷⁰ Sin duda, los determinantes demográficos, socio-económicos y político-partidarios no se comportarían del mismo modo en provincias cuyos niveles de sobre-representación son iguales pero detrás de los cuales subyacen patrones diversos de sub/sobre-representación distrital.

En el capítulo siguiente intentaremos responder algunas de estas inquietudes a partir del análisis de la provincia de San Luis.

⁷⁰ Por ejemplo los Senados de Catamarca y Entre Ríos tienen niveles de sobre-representación que rondan el 35%. Sin embargo, en Entre Ríos el departamento más sobre-representado (Islas del Ibicuy) tiene una representación 5 veces mayor respecto a su proporción de electores. En Catamarca, este valor aumenta a 15 (Antofagasta de la Sierra).

CAPÍTULO VI

CAMBIO DEMOGRÁFICOS, INTEGRACIÓN REGIONAL Y VENTAJAS POLÍTICAS EL CASO DE SAN LUIS

A lo largo de este estudio, la sobre-representación se analizó a nivel provincial. El índice creado por Samuels y Snyder es, como se dijo, una medida de resumen que calcula el nivel de sobre-representación de una unidad política en su conjunto. Reúne en un solo valor un fenómeno complejo que permite el análisis comparado. Su uso, no obstante, tiene costos en términos de especificidad. A partir de este indicador no puede conocerse cuáles son los distritos sobre-representados y cuáles los sub-representados al interior de cada provincia y cómo varían las magnitudes de sub y sobre-representación entre los distritos. Entonces, al utilizar esta medida es difícil discernir cuántos y cuáles distritos ganan y pierden en un determinado esquema de distribución de bancas.

Estas consideraciones han motivado la exploración del fenómeno en una provincia específica. El caso elegido es San Luis. Esta provincia tiene una legislatura bicameral con sistemas electorales distintos en cada cámara que generan niveles de sobre-representación disímiles. A su vez, cada cámara cuenta su historia propia respecto al origen y la evolución del fenómeno. San Luis resulta, entonces, interesante tanto para explorar la sobre-representación intra-provincialmente como para afinar el conocimiento de nuestras hipótesis. Los resultados estadísticos las han corroborado, con mayor o menor robustez, pero no han permitido constatar la veracidad de los mecanismos causales propuestos. Tampoco ha sido posible indagar la presencia combinada y simultánea de los determinantes.

El Poder Legislativo de la Provincia de San Luis es bicameral y está compuesta por 43 diputados y 9 senadores. Las elecciones se llevan a cabo en los nueve departamentos de la provincia. Las bancas de la Cámara de Diputados se distribuyen entre los departamentos conforme al criterio de representación población pero con un piso de dos bancas por departamento.⁷¹ Las bancas del Senado se distribuyen uniformemente entre los departamentos, cada uno conformando un distrito uninominal. Bajo este diseño legislativo, la Cámara de Diputados tiene un nivel de sobre-representación del 29% y el del Senado alcanza el 52%. Esto quiere decir que el 29% y el 52% de las bancas, en cada caso, están asignadas de forma desproporcionada según la distribución del electorado.

Para apreciar el modo en que estos valores se constituyen, es necesario observar los desproporcionalidad entre electores y bancas en el nivel distrital. Para ello, presentamos un índice de desproporcionalidad que calcula la razón entre la proporción de bancas y la proporción de electores en cada departamento (Escolar et al. 2005, 90).⁷² Cuando este toma un valor de 1, existe una proporcionalidad perfecta, un valor por encima de 1 indica sobre-representación, una mayor proporción de bancas que de electores, y un valor entre cero y uno indica sub-representación, una menor proporción de bancas que de electores.

Las figuras 6.1 y 6.2 muestran los índices de desproporcionalidad de cada departamento para la elección de diputados y de senadores, respectivamente. Los departamentos en blanco están sub-representados y la escala de grises indica sobre-representación; a medida que la sobre-representación incrementa, el gris se oscurece.

Como puede observarse, en el centro de la provincia se ubican los departamentos sub-representados. Estos son la Capital (1), en mayor medida, y General Pedernera (3). El

⁷¹ Actualmente, tres bancas se asigna a los departamentos Belgrano, Coronel Pringles, Gobernador Dupuy, Jujuy y General San Martín. Cuatro bancas se asignan a Ayacucho y Chacabuco y, diez bancas a La Capital y General Pedernera.

⁷² %bancas/ % electores

departamento Junín (6) está muy cerca de la proporcionalidad perfecta. Los seis departamentos restantes están sobre-representados pero en magnitudes distintas. Los valores más intensos ocurren en General San Martín (5) y en Belgrano (8) donde existe una proporción de diputados seis veces mayor al tamaño relativo de su electorado y una proporción de senadores hasta nueve veces mayor. En este último caso, la desproporcionalidad se acentúa por el uso de distritos uninominales.

Figura 6.1⁷³
Índice de desproporcionalidad
C. de Diputados de San Luis, 2007

Figura 6.2
Índice de desproporcionalidad
Senado, San Luis, 2007



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

El desajuste entre la proporción de electores y de bancas afecta la representación política. En la Capital, existe un diputado por cada 13124 electores y un senador por cada 131239 electores, mientras que en Belgrano estas cifras descienden a 1079 y 3236, respectivamente. Esto infringe el principio de igualdad política entendida como “una persona, un voto” porque el voto de un elector de la Capital tiene una incidencia mucho menor sobre la composición de las cámaras que el voto de un elector que habita en Belgrano. No obstante, manteniendo esta delimitación distrital, una distribución de bancas perfectamente poblacional

⁷³ Referencias: 1) La Capital, 2) Cnel. Pringles, 3) Gral. Pedernera, 4) Chacabuco, 5) Gral. San Martín, 6) Junín, 7) Ayacucho, 8) Belgrano, 9) Gdor. Dupuy.

resultaría en el doble de bancas para la Capital y en ninguna banca para Belgrano.⁷⁴ En este sentido el principio de igualdad política tampoco se cumpliría porque los electores de Belgrano no tendrían representación, pues tampoco tendrían voto.

La eliminación de los departamentos para la conformación de un distrito único asegura el cumplimiento del principio “una persona, un voto”. Sin embargo, la concentración poblacional en los distritos céntricos incentivaría a los partidos, como al gobierno, a destinar los recursos a esas regiones que son electoralmente redituables. Este diseño electoral satisface entonces el principio de igualdad política pero, en la práctica, institucionaliza una representación de las áreas más pobladas en desmedro de las áreas periféricas.

A partir del análisis en abstracto de estos diseños electorales alternativos y de sus implicancias sobre la sobre-representación resulta difícil optar por un sistema u el otro. Contrastar los índices de desproporcionalidad con las características socio-económicas de una población puede ser una estrategia útil para tomar partido en esta discusión.

A partir de este ejercicio identificamos que los patrones de desproporcionalidad están asociados a la distribución territorial de ciertas características demográficas y socio-económicas. Tomamos, como en el modelo estadístico, el porcentaje de analfabetismo e incluimos el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas como *proxies* de desarrollo socio-económico (ver tabla 6.3).⁷⁵ Observamos que los distritos sub-representados están más densamente poblados, son mayormente urbanos y presentan indicadores socio-económicos más favorables en relación al promedio provincial. Los departamentos sobre-representados, en cambio, tienen una poblacional más pequeña, dispersa y en condiciones socio-económicas más adversas. Los guarismos en la tabla 6.3 muestran entonces que existe una desigualdad inter-distrital en el desarrollo socio-económico que concuerda con los patrones de desigualdad política, definida en términos del principio “una persona, un voto”.

⁷⁴ Una distribución estrictamente poblacional implica la ausencia de un piso de representación. Por este motivo, en el caso hipotético, Belgrano no tendría representación. Pero esto es improbable cuando el territorio tiene divisiones distritales ya que esperaríamos que el motivo por el cual éstas existen es su función como espacios de representación, aunque ésta sea mínima. Por ello, consideramos luego el sistema de distrito único.

⁷⁵ Este indicador no se incluyó en los modelos estadísticos porque está disponible desde 1980.

Tabla 6.3
Índice de desproporcionalidad e indicadores socio-económicos por departamentos.
San Luis, 2001

Departamentos	Índice de desprop. Senado 2007	Densidad hab/km ²	% Analfab.	% NBI	% Variación poblacional inter- censal 90/01
Ayacucho	2.23	1.7	5.4%	25.8%	10.9%
Belgrano	9.88	0.6	8.6%	40.4%	-3.0%
Cnel Pringles	3.19	6.9	3.8%	16.3%	21.5%
Chacabuco	2.17	2.8	4.1%	20.4%	20.6%
Gral Pedernera	0.39	7.4	2.4%	13.9%	21.9%
Gdor. Dupuy	3.90	0.6	8.9%	27.8%	18.8%
Junín	1.71	8.2	2.5%	14.2%	50.7%
La Capital	0.24	12.9	2.3%	13.2%	39.5%
San Martín	7.47	1.7	6.7%	46.2%	-12.6%
Promedio	3.46	4.75	5.0%	24.2%	17.6%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INDEC, Censo 2001.

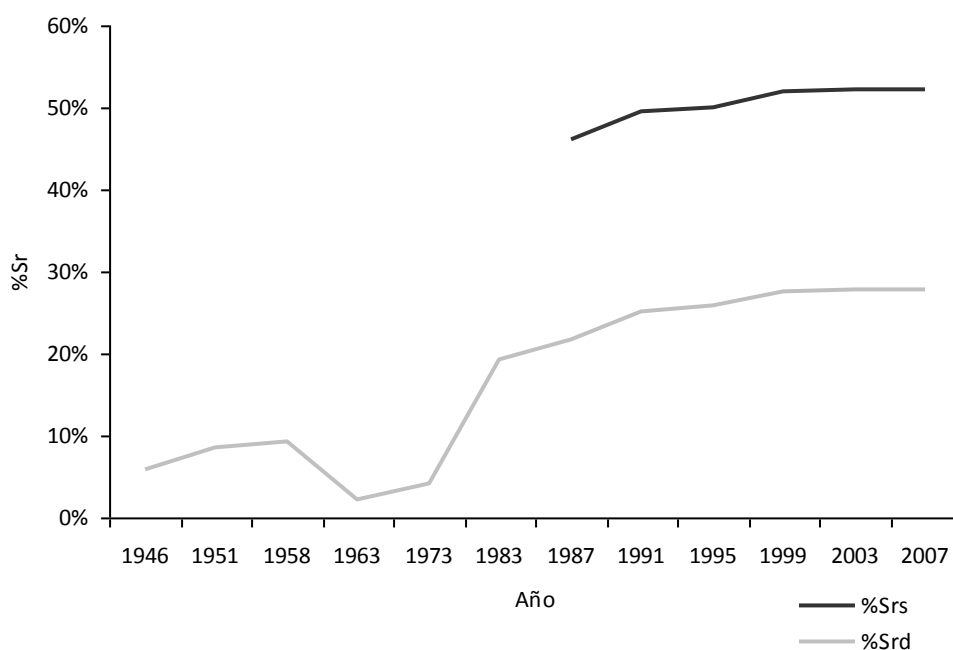
La congruencia de los patrones de desigualdad socio-económica y política permite especular sobre la presencia de un tipo de sobre-representación inclusiva que actúa como un mecanismo de compensación política y con potenciales efectos redistributivos en caso de que los legisladores actúan en pos de los intereses de sus distritos. Estas son conjeturas cuya verosimilitud exploraremos en la sección siguiente donde ahondamos sobre las causas históricas de la sobre-representación en San Luis.

Origen y evolución de la sobre-representación

El análisis de la evolución histórica muestra que el fenómeno no siempre se presentó del modo descrito. El gráfico 6.1 ilustra esta observación. Primero, es destacable que la curva del nivel de sobre-representación en el Senado se inicia en el año 1987. Esto se explica porque el Senado no existía con anterioridad a esa fecha. Segundo, la sobre-representación de la Cámara de Diputados tiene una pendiente creciente acentuada, con excepción de los años 60s y 70s dado la convocatoria a elecciones por las normativas de los gobiernos militares (decreto 767/63 y ley 19905/72, ver Capítulo 3). En 1946 el nivel era del 5% y éste se mantuvo por

debajo del 10% hasta 1983. Al igual que en el gráfico del promedio de todas las provincias (ver Capítulo III), el nivel crece abruptamente en 1983. Luego, la curva se modera hasta la década presente, cuando se estabiliza.

Figura 6.4
Evolución de la sobre-representación. San Luis, 1946-2007



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior, y del Archivo General de la Nación (AGN).

En 1946 regía la constitución provincial de 1927 que establecía un Poder Legislativo compuesto por una Cámara de Diputados elegida directamente por el pueblo.⁷⁶ Las elecciones se llevaban a cabo en los departamentos actuales, con excepción de Gobernador Dupuy que fue creado en los 50s. Las bancas se distribuían en proporción a la población y debían ser reasignadas tras cada censo nacional o provincial no pudiendo disminuir la representación de ningún departamento. Por último, la legislatura tenía un mínimo de 20 diputados y un máximo de 30 (CP 1927, Art. 36 en Gez 1938).

⁷⁶ La primera constitución fue dictada en 1855 y en 1871, 1905 y 1927 se hicieron reformas parciales.

Entre 1946 y 1960, se observan modificaciones en la estructura legislativa. Se incrementaron las bancas de los departamentos con mayores tasas de crecimiento poblacional, como la Capital y Chacabuco, y, como se dijo, se creó un departamento nuevo, Gobernador Dupuy, a partir de la división de los departamentos más poblados. Estas modificaciones no fueron suficientes para disminuir los niveles de sobre-representación y los índices de desproporcionalidad, pero los mantuvieron alrededor de valores bajos (ver Tabla 6.5).

Tabla 6.5
Evolución del Índice de desproporcionalidad en Cámara de Diputados

Departamentos	1946	1958	1983	1987	2007
Ayacucho	1.22	1.12	1.35	1.35	1.87
Belgrano	1.59	1.73	2.87	3.51	6.20
Cnel Pringles	1.03	1.02	1.36	1.49	2.00
Chacabuco	0.76	1.26	1.60	1.56	1.81
Gral Pedernera	0.96	0.81	0.78	0.76	0.81
Gdor. Dupuy	1.28	1.53	1.73	2.45
Junín	0.96	1.04	1.23	1.30	1.08
La Capital	0.92	0.85	0.64	0.62	0.51
San Martín	1.06	1.28	1.99	2.44	4.69
Promedio	1.06	1.16	1.48	1.64	2.38

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior, y del Archivo General de la Nación (AGN).

En 1962 se dictó una nueva constitución que mantuvo las disposiciones de la constitución anterior pero agregó un piso de dos bancas por departamento. Esta nueva disposición sería puesta en práctica en caso de crearse nuevos departamentos ya que en ese momento todos tenían dos bancas como mínimo y la constitución prohibía quitar las bancas ya otorgadas. Como ningún departamento fue creado posteriormente, la disposición constitucional nunca fue efectivizada. Intuimos que la inclusión de este piso se hizo con la intención de instaurar una representación territorial no presente en los diseños anteriores. Si bien ya existía un principio que protegía la representación otorgada a cada departamento, sugerimos que la incorporación del piso hizo explícito un reconocimiento antes supuesto.

El salto abrupto en 1983 se debe a que la provincia vuelve a la estructura legislativa de los años 60s sin ajustar las bancas a los cambios demográficos ocurridos entre 1960 y 1980.⁷⁷ Durante este período, la provincia experimentó una tasa de crecimiento poblacional promedio del 23% que incidió sobre la estructura de la representación porque el crecimiento ocurrió de forma dispar entre los departamentos⁷⁸. Capital y Pedernera crecieron más que la media provincial, un 60% y 30%, respectivamente. En cambio, la población de los departamentos General San Martín y Belgrano decreció en un 30%. Por ello, el incumplimiento de la reasignación perjudicó a los primeros y benefició a los segundos.

La reforma legislativa sucedió al poco tiempo. Esta consistió, no obstante, en un cambio más profundo que la asignación de bancas para ajustar la representación a los cambios poblacionales.

La reforma legislativa: ¿motivaciones integracionistas o intereses políticos?

Las primeras elecciones democráticas en San Luis ocurrieron bajo un contexto de polarización política. La lucha se disputó entre el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical, jugando un papel sustantivamente menor el partido Movimiento de Integración y Desarrollo (MID).

En las elecciones generales de 1983, el radicalismo obtuvo un triunfo electoral en los cargos nacionales de presidente y vice y diputados nacionales.⁷⁹ El justicialismo, en cambio, ganó, por un margen de cuatro puntos porcentuales, el cargo de gobernador provincial y obtuvo una mayoría en la legislatura provincial (Marrero 1993). Alcanzó el 56% de las bancas con el 40% de los votos mientras que el radicalismo logró el 40% de las bancas con el 37% de

⁷⁷ Antes de la promulgación del decreto, la legislatura se componía de 30 miembros asignados de la siguiente forma: siete diputados para Capital y Pedernera, tres para Ayacucho y Chacabuco y dos para Junín, Pringles, Belgrano, San Martín y Gobernador Dupuy.

⁷⁸ INDEC, Censos Nacionales de población, hogares y viviendas de 1960 y 1980.

⁷⁹ El radicalismo ganó en las elecciones por los cargos nacionales porque recibió gran parte de los votos que fueron al MID en la disputa provincial.

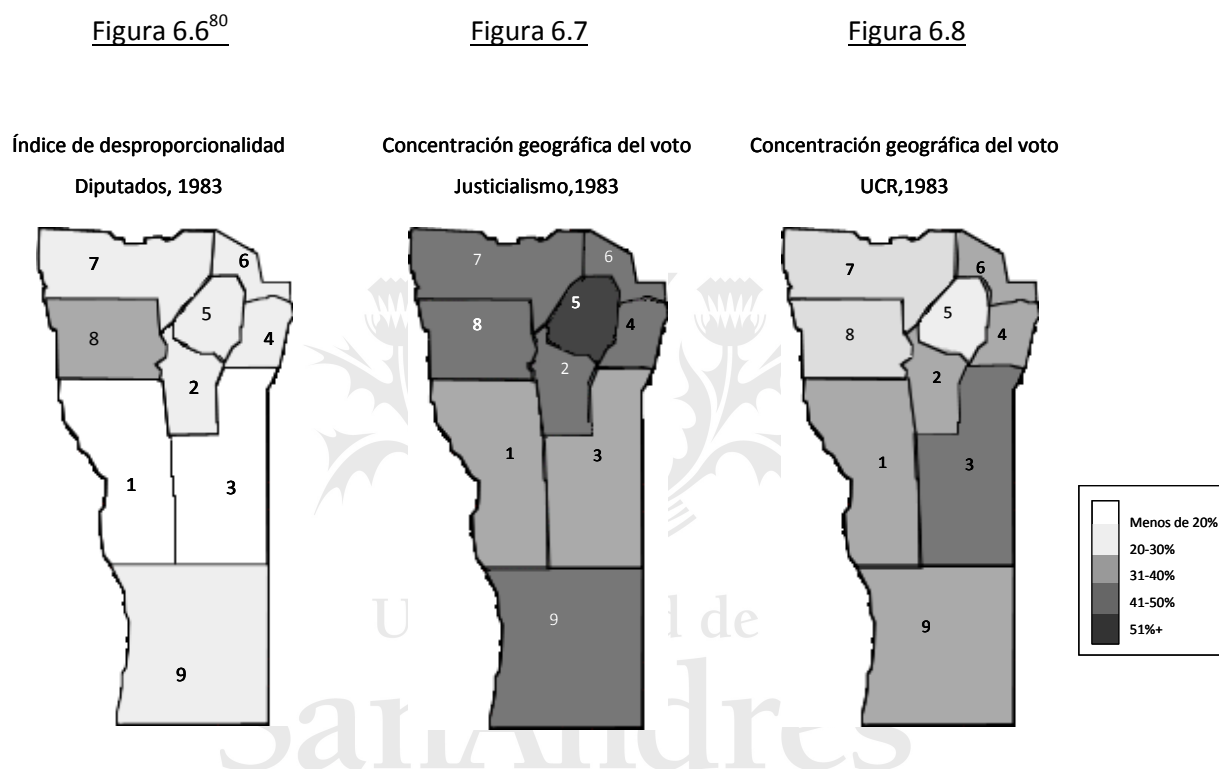
los votos. Los resultados reflejan entonces una desproporcionalidad a favor del partido mayoritario.

La desproporcionalidad del sistema electoral, brecha entre el porcentaje de votos y de bancas que recibe un partido, no debe confundirse con la sobre-representación, desproporcionalidad entre el porcentaje de bancas y el porcentaje de electores en un distrito (Monroe 1994, Reynoso 2005, 149). La desproporcionalidad del sistema electoral es el resultado matemático de las reglas que convierten votos en escaños. Particularmente, es una función de dos variables: la fórmula electoral y la magnitud de distrito (Cox 1997). Las fórmulas electorales proporcionales y las magnitudes mayores aumentan la proporcionalidad del sistema electoral. En las elecciones de 1983, las bancas se repartieron conforme a la fórmula D' Hondt y con una magnitud del legislador mediano de 2. Estas características, especialmente la magnitud baja, tienden a constituir un sesgo mayoritario acentuado.

Si bien la desproporcionalidad y la sobre-representación son analíticamente distintas, la sobre-representación podría aumentar la desproporcionalidad del sistema electoral. Esto se verifica incluyendo a la distribución geográfica del voto partidario como una tercera variable en el análisis. Si el partido mayoritario concentra sus votos en los distritos sobre-representados, la sobre-representación se asocia positivamente con la desproporcionalidad. A esta ventaja sistémica se la denomina sesgo partidario. Ocurriría entonces el fenómeno denominado "regla de la minoría", debido a que se obtiene una mayoría de bancas con una minoría de votos localizados en los distritos sobre-representados (Ansolabehere y Snyder 2008). Ahora bien, si los votos favorables a la fuerza mayoritaria no están concentrados en las áreas sobre-representadas, la sobre-representación no tiene un impacto necesario sobre la desproporcionalidad (ver Reynoso 1999, 2004, Capítulo 5).

En las elecciones de 1983, el justicialismo triunfó en ocho departamentos con excepción del departamento de Pedernera (3), donde ganó el radicalismo. Esto refleja la uniformidad geográfica del apoyo justicialista. No obstante, la brecha de votos a su favor se

acentuó en aquellos departamentos sobre-representados, como San Martín (5) y Belgrano (8). El radicalismo, en cambio, contaba con una base electoral concentrada en el este de la provincia y, en especial, en el departamento sub-representado de Pedernera. En la Capital, el otro distrito sub-representado, ambas fuerzas obtuvieron un porcentaje similar de votos (Ver figura 6.6, 6.7 y 6.8).



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

Dada esta distribución geográfica del apoyo partidario, la sobre-representación incrementó la desproporcionalidad de la representación a favor del justicialismo. Pero no es evidente que la sobre-representación haya creado una mayoría artificial atribuible solamente a un sesgo partidario. La fórmula electoral D'Hondt beneficia al partido mayoritario, por lo tanto, hubiese beneficiado de todos modos al justicialismo que obtuvo la mayoría relativa en todos los departamentos con excepción de Pedernera.

⁸⁰ Se usa la escala de las figuras 6.1 y 6.2.

La existencia de sesgos partidarios tampoco puede determinarse observando una sola elección ya que los sesgos describen atribuciones estructurales del sistema, rasgos que se observan reiteradamente en la competencia partidaria. Observando las elecciones de renovación parcial de 1985, el escenario se modifica. La elección se llevó a cabo en cinco departamentos, en tres, el radicalismo obtuvo la primera minoría.⁸¹ A su vez, dos de estos tres estaban sobre-representados. Por lo tanto, la volatilidad electoral hizo posible que el radicalismo explotara las ventajas de la sobre-representación y, así, ganara la mayoría de las bancas en juego. Las elecciones de 1985 confirman entonces que el sistema no producía ventajas asimétricas sistémicas. Las potenciales ventajas competitivas de la sobre-representación eran aprovechadas tanto por el oficialismo como por la oposición.

Tras las elecciones, la legislatura debía quedar conformada por quince representantes radicales y quince justicialistas. Rodríguez Saá, el gobernador justicialista, quiso impedir la asunción de los diputados radicales; incluso en una ocasión éstos fueron expulsados de la legislatura por la fuerza pública. A raíz de este hecho, se consideró la posibilidad de realizar una intervención federal a la provincia. Finalmente, el justicialismo negoció con parte del radicalismo la asunción de los diputados a cambio de la realización de una reforma constitucional. Los votos justicialistas y la mitad de los votos radicales sumaron los 2/3 necesarios para aprobar la ley que declaró la necesidad de una reforma constitucional y que fijó la convocatoria a una elección de convencionales con dicho propósito.⁸² El Poder Legislativo se incluyó como uno de los elementos a reformar pero sin las debidas especificaciones sobre el propósito o los aspectos sujetos a su modificación.

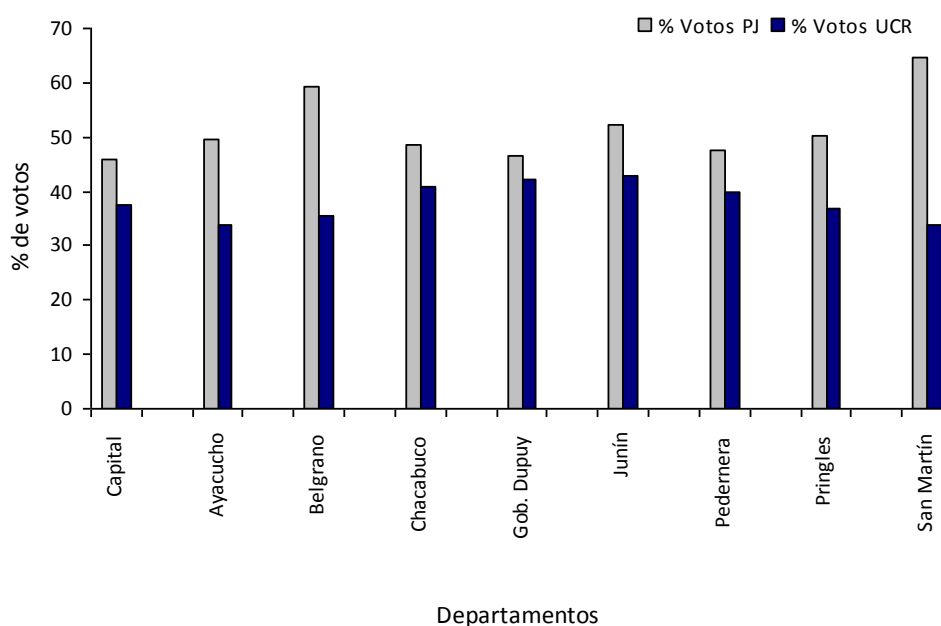
La elección a convencionales evidencia nuevamente la volatilidad electoral (ver gráfico 6.9). En el transcurso de un año, el oficialismo recuperó el caudal de votos perdido en las elecciones de 1985, incluso se fortaleció electoralmente en los departamentos afines al

⁸¹ En 1985, se convoca a las elecciones de diputados provinciales con el sistema de lista incompleta (dos tercios por la mayoría y uno por la minoría) en lugar del sistema D' Hondt. Esto perjudicó al justicialismo en vez de favorecerlo, como el oficialismo esperaba que sucediera.

⁸² Los hechos de la reforma fueron relatados a través de una comunicación personal con Alejandro Cacace, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Cuyo.

radicalismo. De este modo, logró una mayoría relativa de votos en todos los departamentos y obtuvo una mayoría de representantes en la Convención Constituyente.⁸³

Gráfico 6.9
Elección de convencionales constituyentes. 1986



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Marrero (1993, 96)

El silencio de la ley dejó los contenidos de la reforma en manos de la mayoría de los convencionales. Con esta arma poderosa bajo el brazo, el justicialismo logró la aprobación de una constitución que modificó sustancialmente la legislatura. Se aumentó el tamaño de la Cámara de Diputados para ajustar la representación a los cambios poblacionales. Se asignaron nuevas bancas a los departamentos que habían experimentado tasas de crecimiento más altas pero también se aumentó, en menor medida, la representación de los departamentos que habían experimentado tasas negativas. Por este motivo, la reasignación no disminuyó los niveles de sobre-representación.

⁸³ Se eligieron 60 convencionales constituyentes pero en la misma proporción en que se distribuían las bancas de diputados por departamento. El justicialismo obtuvo 33 de las 60 bancas (55%).

El cambio profundo fue la incorporación de otra instancia de representación legislativa. Se constituyó un Senado de nueve miembros, uno por cada departamento. Para su justificación se invocó a la representación territorial y al concepto de federalismo intra-provincial.⁸⁴ La igualdad en la representación de los departamentos debía instituirse para complementar el criterio de representación poblacional existente en la Cámara de Diputados.⁸⁵

Un análisis de las tendencias electorales muestra que la reforma respondía claramente a motivaciones partidarias. El justicialismo tenía, como observamos, una mayoría relativa en todos los departamentos que le garantizaba la obtención de todas las bancas en el Senado. Las atribuciones simétricas fijadas para las cámaras, permitían que el Senado, “el justicialismo”, actuara como una instancia de veto en caso de que la Cámara de Diputados fuera dominada por una mayoría opositora. En este sentido estratégico, la reforma puede interpretarse como un intento por neutralizar los efectos de una volatilidad electoral creciente sobre la distribución del poder político provincial.

La incorporación del Senado puede ser evidentemente leída en estos términos. Ahora bien, ¿existe alguna evidencia empírica a favor del argumento de representación territorial invocado por los convencionales?

La tabla 6.10 presenta los indicadores socio-económicos descriptos en el primer apartado pero correspondientes al censo de 1980. Los guarismos dicen algo respecto a la plausibilidad del argumento integracionista. Se observa que, en el momento de la reforma, existían efectivamente asimetrías geográficas en los rasgos socio-económicos de la población. Los departamentos más poblados, tenían niveles de analfabetismo y de pobreza inferiores a la media provincial. Los departamentos con un tamaño poblacional menor, en cambio,

⁸⁴ Uno de los proyectos constitucionales proponía la conformación de un Senado con la estructura del Senado Nacional: tres senadores, dos para la mayoría y uno por la minoría. El proyecto no prosperó.

⁸⁵ Comunicación personal con Alejandro Cacace, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Cuyo.

presentaban condiciones socio-económicas alarmantes. En Belgrano y San Martín, el 70 % de la población tenía sus necesidades básicas insatisfechas y el 10% no sabía leer ni escribir.

La Tabla 6.10
Indicadores socio-económicos por departamentos, San Luis, 1980

Departamentos	% Electores/ Electores Tot.1985	Densidad hab/km ²	% Analfab.	% NBI	% Variación poblacional inter- censal 1970/80
Ayacucho	7.0%	1.5	7.8%	48.7%	-2.1%
Belgrano	2.1%	0.8	11.7%	71.2%	-6.9%
Cnel Pringles	4.7%	4.7	6.8%	44.5%	6.1%
Chacabuco	5.9%	2.8	5.6%	33.7%	0.9%
<i>Gral Pedernera</i>	30.4%	4.3	3.4%	23.3%	18.7%
Gdor. Dupuy	4.1%	0.4	12.5%	51.1%	2.1%
Junín	5.2%	4.4	4.6%	35.7%	9.6%
<i>La Capital</i>	37.1%	6.1	3.0%	25.1%	35.5%
San Martín	3.0%	2.2	9.2%	72.5%	-13.5%
Promedio	11.1%	3.02	7.1%	45.1%	5.6%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Situación y Evolución Social provincial, San Luis (1998), INDEC y Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

La evidencia sustenta entonces ambas hipótesis. Por un lado, los resultados electorales anteriores a la reforma incitan una interpretación política- estratégica porque muestran un electorado volátil con capacidad de alterar la distribución del poder en la Cámara de Diputados. Sin embargo, el justicialismo tenía una base electoral que le garantizaba una mayoría relativa en gran parte de los departamentos. Los distritos uninominales eran la solución correcta para apaciguar los efectos de la inestabilidad electoral y potenciar los rasgos de la localización de su voto partidario.

Por otro lado, los indicadores socio-económicos invitan a considerar seriamente la hipótesis inclusiva. Ante las disparidades regionales descritas, la instauración de un Senado bajo criterios de representación territorial pudo ser pensada como una herramienta para armonizar las condiciones socio-económicas de todos los habitantes puntanos. La sobre-representación de las áreas sub-desarrolladas implicaba dotar a sus representantes de un mayor poder relativo a la hora de conformar las coaliciones legislativas y, luego, de elaborar las

políticas públicas. De este modo, la representación geográfica podría haber sido pensada como un mecanismo de redistribución.

Impacto de la reforma en la competencia política y en las desigualdades socio-económicas inter-distritales

Efectivamente, desde 1987 hasta el 2007, el oficialismo justicialista obtuvo la mayoría relativa en todos los departamentos y ganó la totalidad de las bancas en el Senado.⁸⁶

La instauración del bicameralismo, significa entonces la constitución de un espacio hegemónico del justicialismo que produce efectos directos sobre la toma de decisiones dado que toda iniciativa legislativa debe ser necesariamente aprobada por el partido oficialista. La oposición tiene cierta capacidad de influencia en la Cámara de Diputados pero siempre minoritaria porque allí también el justicialismo logra una mayoría. En este caso, la mayoría resulta de una desproporcionalidad menor. Si con el 60% de los votos, el justicialismo obtiene el 100% de las bancas en el Senado, en la Cámara de Diputados logra una mayoría con el 45% de los votos.

La hegemonía y la perpetuación en el poder del justicialismo se explican parcialmente por la manipulación electoral. Por un lado, las tendencias electorales evidencian que el justicialismo tiene, igualmente, un apoyo electoral mayoritario. Por el otro, el comportamiento de la oposición también contribuye a este esquema de competencia política. Su desempeño electoral pobre se explica por una fragmentación creciente y una incapacidad para conformar una alternativa opositora única y electoralmente eficiente. Buena parte de esta debilidad está, sin duda, asociada al contexto institucional en el que ésta compete. No obstante, la oposición ha logrado superar la hostilidad institucional en aquellas elecciones donde se presentó como

⁸⁶ Existen dos excepciones. En 1999 se eligieron, en Capital y Junín, dos senadores por la Alianza. En el 2007, se eligió, en el departamento Dupuy, a un senador por Unión y Libertad, un partido no oficialista pero tampoco opositor ya que éste fue creado por el actual gobernador justicialista, Alberto Rodríguez Saá. Nos informamos que se eligieron senadores por la Alianza gracias a nuestra comunicación con Alejandro Cacace, ya que la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior, no tiene los datos de la elección provincial de San Luis, 1999.

una propuesta alternativa unificada. Por ejemplo, la Alianza obtuvo alrededor del 40% de las bancas en las elecciones de 1997 y 1999.

La reforma redujo la competencia política pero también se asocia con la disminución de las disparidades socio-económicas inter-distritales. La tabla 6.11 presenta las variaciones inter-censales de los indicadores socio-económicos expuestos anteriormente. Como puede observarse, en los departamentos sobre-representados, las mejoras en los niveles educativos y de pobreza son más pronunciadas. Podemos decir, entonces, que en San Luis, el aumento de la sobre-representación está correlacionado con la disminución de las asimetrías socio-económicas inter-regionales.

Tabla 6.11
Variaciones inter-censales de los indicadores socio-económicos por departamento
San Luis, 1980/2001

Departamentos	% Variaciones inter-censales 1980/01	
	Analfabetismo	NBI
Ayacucho	-2.4%	-22.9%
Belgrano	-3.1%	-30.8%
Cnel Pringles	-3.0%	-28.2%
Chacabuco	-1.5%	-13.3%
Gral Pedernera	-1.0%	-9.4%
Gdor. Dupuy	-3.6%	-23.3%
Junín	-2.1%	-21.5%
La Capital	-0.7%	-11.9%
San Martín	-2.5%	-26.3%
Promedio	-2.2%	-20.8%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo Nacional 2001 y Situación y Evolución Social provincial, San Luis, 1998, INDEC.

Esto no es suficiente para corroborar que la sobre-representación haya sido la causa de la menor desigualdad. Para su demostración es necesario estudiar el comportamiento legislativo de los representantes de los departamentos sobre-representados. A través del análisis de sus iniciativas legislativas y de sus votos, en materia de distribución geográfica de

bienes públicos y de recursos fiscales, puede corroborarse la veracidad del mecanismo redistributivo.

A partir del caso puntano identificamos entonces que puede existir una tensión entre las instituciones que promueven la competencia política y aquellas que incentivan la compensación de las desigualdades socio-económicas. Esto puede explicarse porque, aún en presencia de un contexto institucional favorable, la permanencia del oficialismo en el poder no está asegurada. La garantía del triunfo electoral se logra con el cuidado del capital político a través de la inversión de recursos en las áreas donde se concentra el apoyo partidario. Cuando existen altos niveles de sobre-representación y el oficialismo reúne la mayor parte de su caudal de votos en los departamentos sobre-representados, que como observamos son más pobres y atrasados, las estrategias de reproducción de poder conllevan efectos redistributivos inter-distritales.

Consideraciones y lecciones a la luz del caso puntano

La exploración de San Luis ha servido para dos propósitos ya anticipados en la introducción a este capítulo. Primero, fue la oportunidad para mirar los rasgos de la sobre-representación dentro una provincia. Segundo, fue útil para ajustar los conocimientos acerca de sus determinantes.

En el primer aspecto, el análisis de la desproporcionalidad entre electores y representantes a nivel departamental ha sido valioso para una comprensión más precisa del fenómeno. El índice usado permitió identificar aquellos departamentos perjudicados y aquellos departamentos beneficiados en términos de representación. Y también las variaciones en la magnitud de este “perjuicio” o “beneficio”. A partir de este conocimiento hemos detectado detalles relevantes para la comprensión del funcionamiento de los mecanismos propuestos. Por ello, concluimos que el indicador creado por Samuels y Snyder

resume una realidad heterogénea, quizás demasiado heterogénea para ser sintetizada por un solo indicador. Para la aprehensión profunda del fenómeno es necesaria la creación de mediciones complementarias más sensibles al modo en que se compone un nivel general de sobre-representación legislativa.

Respecto a la problemática central de esta investigación, el estudio del caso puntano ha revelado la complejidad causal de la sobre-representación. Aquí observamos como se combinan simultáneamente los determinantes demográficos, socio-económicos y políticos. También encontramos respuestas para algunos de los interrogantes que fueron planteados pero irresueltos en los capítulos anteriores.

Observamos que los actores políticos están atentos a los comportamientos electorales y actúan para aminorar aquellos cambios del electorado que les resultan perjudiciales políticamente. Los contextos de polarización política intensifican los incentivos reformistas. Detectamos que en presencia de estos rasgos, el incremento de la sobre-representación se identifica como una estrategia útil para aislar los efectos de la volatilidad electoral sobre la representación política. Por ello, entendemos que los actores políticos perciben las ventajas de la sobre-representación y buscan crear diseños que las maximicen a su favor.

Ciertamente, el argumento de la representación territorial puede ser el disfraz de motivaciones partidarias. Pero, en San Luis, demostramos que existe evidencia a favor de ambas hipótesis, el discurso inclusivo también tiene sustancia empírica. Se observó, en efecto, que el incremento de la sobre-representación se asocia negativamente con la competencia política pero positivamente con la reducción de las asimetrías de desarrollo inter-regionales. Esta tensión es interesante para ser explorada en el futuro.

CONCLUSIONES

Este capítulo reflexiona sobre la contribución de este estudio a la literatura de la sobre-representación. Reúne las consideraciones teóricas y los hallazgos empíricos que permiten ajustar y profundizar el conocimiento actual de esta problemática. La primera sección destaca nuestros aportes a la teoría general de la sobre-representación. La segunda sección presenta algunas observaciones relevantes para avanzar en el conocimiento de los sistemas políticos provinciales.

La superación del vacío teórico y sus implicancias para una teoría general

El afán por la permanencia en el poder y la búsqueda por la integración regional y social son las dos motivaciones que subyacen a la creación o acentuación de la desproporcionalidad entre electores y representantes. El vínculo entre estas motivaciones y la sobre-representación no es necesario y, cuando ocurre, puede darse por mecanismos diversos.

El interés de las élites por ganar ventajas que garanticen su continuidad en el poder suele materializarse en la reforma de las reglas del juego. A través del estudio de la sobre-representación hemos constatado esta observación. No obstante, a partir de esta evidencia se desprenden consideraciones importantes, que también pueden ser útiles para el estudio general de las reformas electorales. Primero, encontramos que la asociación positiva entre reforma y sobre-representación está sujeta a ciertas condiciones contextuales. Observamos que ésta es más probable cuando existen gobiernos unificados. La presencia de una mayoría legislativa oficialista aumenta las probabilidades de la aprobación de una reforma con ventajas unilaterales. En gobiernos divididos, el consenso y la moderación son requisitos necesarios para la sanción de las reformas. Por ello, es poco probable la aprobación de una legislación que altere las reglas en el ámbito donde la oposición tiene ventajas frente al oficialismo. Si se

aprueba la propuesta oficialista, corroboramos que la reforma tendería a disminuir los niveles de sobre-representación, porque éstos podrían ser la causa del gobierno dividido.

Segundo, hemos identificado que las reformas son más probables en situaciones de polarización política. Cuando la competencia es intensa y los votos de la oposición se incrementan progresivamente, es esperable que el oficialismo actúe para limitar los efectos de la volatilidad electoral sobre la conformación de las legislaturas. Estos hallazgos concuerdan con los presentados por Escolar y Clavo (2005).

Ahora bien, una reforma electoral puede comprender varios elementos, resta responder por qué se elige, dentro de las estrategias posibles, manipular el modo en que se asignan las banas y se delimitan los distritos. Sugerimos que el impacto de la geografía en la distribución del poder político explica esta elección. Esta estrategia es de mayor utilidad cuando los patrones de concentración geográfica del oficialismo difieren de los de la oposición. Identificar “islas de votantes” es imprescindible para que la sobre-representación traiga ventajas asimétricas. Si esto no ocurre, es probable que la sobre-representación pierda relevancia como instrumento de ingeniería política.

El estudio de la sobre-representación ilumina que el mantenimiento del *status quo* es otra estrategia posible para maximizar el rendimiento electoral de los partidos. En este caso, las élites se benefician incumpliendo las leyes en lugar de reformándolas. Esto ocurre cuando se omite corregir la asignación de bancas conforme a los cambios poblacionales. La literatura ignoraba el condimento político de la sobre-representación como un producto demográfico. Por lo tanto, perdía de vista que tanto la acción como la omisión son decisiones políticas que conllevan la satisfacción de los intereses de las élites dominantes.

Estas observaciones completan y ajustan las hipótesis más frecuentes que asocian a la sobre-representación con las ventajas partidarias. Respecto a la creación de la sobre-representación por motivos de integración regional o inclusión social, el desarrollo teórico es tímido y reciente. La consideración y el testeo de la hipótesis de sobre-representación inclusiva

tuvieron el propósito de superar su debilidad teórica. Al hacerlo, la hipótesis demostró ser empíricamente relevante. Los resultados estadísticos confirmaron que existe una asociación entre mayores desigualdades regionales y mayores niveles de sobre-representación.

Como destacamos reiteradas veces, es probable que la trascendencia práctica de esta hipótesis despierte cierto escepticismo ya que puede cuestionarse la autenticidad de los argumentos en pos de la unificación territorial y la armonía social. Por lo tanto, podría argumentarse que las motivaciones partidarias e integracionistas son indistintas. Al tratar el caso de San Luis, nos enfrentamos con este dilema.

Un modo de constatar la plausibilidad de esta hipótesis es retrotraerse a los orígenes de la representación. Como observamos en el capítulo histórico, los conflictos regionales suelen presentarse con mayor intensidad en los períodos constitutivos de los Estados ya que la integración es necesaria para la unificación territorial. Las concesiones en términos de representación política pueden usarse instrumentalmente para ello. La presencia de instituciones tradicionalmente asociadas con la representación territorial, como son los Senados o los pisos de bancas, pueden sugerir la existencia de un conflicto en el pasado. Pero, revisar los debates iniciales en torno a la representación puede ser de gran utilidad.

Otra alternativa es confirmar que existan efectivamente las desigualdades invocadas retóricamente y analizar, simultáneamente, el modo en que la creación de la sobre-representación, con propósitos de paliar estas desigualdades, altera el balance del poder político. Si lo altera significativamente a favor del oficialismo, podrían existir motivos para desconfiar de las justificaciones inclusivas. Sin embargo, si las desigualdades regionales disminuyen tras la reforma, habría motivos para profundizar en la investigación. Esta fue la estrategia propuesta en el caso de San Luis.

Esta descripción demuestra que la sobre-representación puede existir por causas diversas. Además, como destacamos en el análisis histórico y en el estudio de caso, es probable que los determinantes identificados operen de forma combinada y simultánea y, a su

vez, que sus efectos estén moldeados por los contextos institucionales en los que operan. Esta complejidad causal indica que no son obvios los motivos ni la forma que adopte la sobre-representación en un caso dado.

Volviendo entonces a la inquietud inicial de esta investigación, consideramos que este vacío teórico ha condicionado el análisis del fenómeno, especialmente en lo que respecta a sus consecuencias prácticas y normativas. Conocer esta heterogeneidad causal permite apreciar que la sobre-representación tiene consecuencias contingentes sobre el sistema político. Gran parte de la literatura concentra su atención en sus efectos negativos. Pero una aproximación más prudente revela que sus efectos también pueden ser positivos. Incluso demuestra que la sobre-representación puede estar asociada con efectos opuestos de un determinado aspecto del sistema político. En este sentido, la sobre-representación puede disminuir o aumentar la competencia política, puede ser fuente de gobiernos super-mayoritarios o divididos, puede incluir a sectores marginados o reproducir su exclusión y, como consecuencia de estos factores, puede generar estabilidad o inestabilidad política.

Por último, nuestras conclusiones merecen una reflexión sobre la igualdad política. La crítica a la sobre-representación a partir del principio “una persona, un voto” presupone una determinada concepción de la igualdad. Una igualdad definida en términos del poder de cada individuo sobre las decisiones políticas y que se alcanza dotando a cada ciudadano con un voto de igual valor (Dworkin 2000, 185).

Dicha concepción de la igualdad puede ser discutida a partir de argumentos de distinta naturaleza. Primero, puede debatirse quién debe ser el sujeto de la igualdad política. El principio “una persona, un voto” presupone una igualdad en términos individualistas, donde el voto de cada individuo debe tener igual valor. No obstante, pueden invocarse otras concepciones que, en cambio, conciben a la igualdad en términos inter-grupales o inter-regionales. Bajo estas nociones, la sobre-representación puede promover la igualdad si resulta de la representación de los territorios o de las minorías delimitadas geográficamente. Como la

sobre-representación puede ser tanto criticada como defendida desde concepciones distintas de la igualdad, la reflexión normativa debería hacerse respecto a cuándo es legítimo sostener una igualdad individual o una grupal.

Segundo, incluso aceptando la concepción de la igualdad individual, es cuestionable que una distribución igualitaria del poder se logra efectivamente igualando el peso de cada voto. Puede presuponerse si se entiende a la igualdad política como una esfera independiente de otras esferas de igualdad. Así, la igualdad del voto se mide independientemente de cómo desigualdades de otra naturaleza, como son las desigualdades socio-económicas, raciales, de género, entre otras, pueden afectar externamente la distribución del poder. La literatura que estudia a la sobre-representación ha adoptado esa postura.

Pero la interacción de la esfera de la igualdad política con otras esferas puede mostrar que el principio “una persona, un voto” no conlleva necesariamente una igualdad política. La igualdad del voto puede ser simbólica a los efectos de una participación justa de todos los ciudadanos en las decisiones políticas cuando, por ejemplo, la riqueza puede ejercer una influencia política independiente.

Por esta razón, la igualdad política debe definirse de un modo amplio, en términos de las condiciones del proceso, en el sentido que cada persona tiene un voto, y también en términos de los resultados del proceso, entendido como una igual incidencia de cada voto (Dworkin 100, 186). En algunas circunstancias, no existe tensión entre estas dos dimensiones. En otras, en cambio, las decisiones políticas justas implican sacrificar transitoriamente la igualdad política formal para superar desigualdades en otras esferas que permitan alcanzarla luego. La igualdad así entendida puede justificar normativamente a la sobre-representación cuando se constituye como un mecanismo redistributivo para paliar desigualdades sociales pronunciadas.

Nuevamente, las circunstancias que hacen apropiada la concepción de igualdad política estricta o amplia se miden en función de las condiciones culturales, socio-económicas,

étnicas e históricas de cada sociedad. Estos factores deben contemplarse a la hora de juzgar el modo en que un sistema de representación satisface el principio de igualdad política (Kymlicka 1996, 208).

Aportes para el estudio de los sistemas políticos provinciales

El estudio del fenómeno en las legislaturas provinciales proveyó muchas de las conclusiones expuestas recientemente. Este apartado destaca las observaciones relevantes para el estudio del sistema político argentino.

Identificamos que las provincias presentan niveles de sobre-representación distintos. Por ello, la sobre-representación es otro rasgo que demuestra la heterogeneidad en los sistemas políticos provinciales. Esta diversidad ha recibido un tratamiento considerable por la literatura pero a diferencia de otros trabajos, aquí se exploraron sus determinantes, en lugar de sus consecuencias, y estos se analizaron a lo largo de un período histórico extenso.

Los resultados estadísticos han verificado que los factores demográficos, socio-económicos y políticos se asocian con los niveles de sobre-representación. Esto sugiere, de forma interesante, que los rasgos estructurales tienen una capacidad explicativa de la sobre-representación y, a su vez, de aquellos rasgos institucionales que probaron estar fuertemente correlacionados con el fenómeno, como el Senado o los distritos uninominales. Si bien estos resultados no son concluyentes, insinúan que hay condicionantes estructurales de las decisiones políticas y también de los patrones de competencia política observados. A partir de estas conclusiones, deberíamos indagar empíricamente el modo en que interactúan los factores estructurales y los comportamientos individuales de los actores políticos.

La mayor parte de la literatura toma como punto de partida el año 1983 y estudia las variaciones en los sistemas políticos provinciales durante estas últimas décadas. Este recorte temporal deja de lado, naturalmente, lo que ocurrió en las provincias antes de esa fecha. No

permite identificar entonces que la sobre-representación se remonta a los orígenes de los Estados provinciales. Y que, en muchas provincias, la sobre-representación actual es una herencia del pasado.

En términos de las variaciones en la evolución histórica del fenómeno, el período que no suele estudiarse presenta diferencias significativas del actual. Principalmente, durante 1946-1983, las trayectorias provinciales estuvieron fuertemente atadas a las coyunturas políticas nacionales. Acontecimientos como el triunfo del peronismo en 1946, su posterior proscripción, las frecuentes intervenciones federales a las elecciones provinciales, legislación electoral de los gobiernos militares, entre otros, marcaron decididamente los rasgos de la sobre-representación. Si bien las provincias no respondían siempre del mismo modo, sí actuaban a raíz de las mismas problemáticas. A partir de 1983 se observa que las reformas electorales tienen el propósito de amortiguar el impacto de las dinámicas nacionales. Por ello, los rasgos electorales y políticos en cada provincia no pueden ser comprendidos bajo una misma lógica. Esto explica que el nivel nacional se encuentre disociado del nivel provincial pero que la atomización ocurra también dentro del ámbito provincial, la disociación entre las provincias.

Considero que ante esta diversidad creciente, una vía interesante para investigaciones futuras es profundizar el análisis a nivel distrital. El indicador de sobre-representación usado ha sido útil para un análisis comparado y para una primera aproximación a un rasgo que no estaba explorado. Con este bagaje de conocimiento, ahora es oportuno profundizar y precisar los resultados obtenidos indagando los rasgos del fenómeno al interior de cada provincia. En especial, en relación a la estructura geográfica de la competencia política y las motivaciones partidarias e inclusivas de la sobre-representación. El ejercicio realizado con el caso de San Luis puede tomarse como modelo para el estudio de las otras provincias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ansolabehere, Stephene; James M. Snyder y Michael Ting. 2003. "Bargaining in Bicameral Legislatures: When and Why Does Malapportionment Matter?" *American Political Science Review* 97(3): 471-481.

Ansolabehere, Stephene y James M. Snyder. 2004. "Reapportionment and Party Realignment in the American State". *University of Pennsylvania Law Review* 153(1): 433-457.

Ansolabehere, Stephene y James M. Snyder. 2008. *The End of Inequality*. New York: Norton & Company.

Balinski, M.L. y H.P. Young. 1983a. "Apportioning the United States House of Representatives". *Interfaces* 13 (4): 35-43.

Balinski, M.L. y H.P. Young. 1983b. *Fair Representation: Meeting the Idea of One Man, One Vote*. New Heaven: Yale University Press.

Bushman, Donald O. y William R. Stanely. 1971. "State Senate Reapportionment in the Southeast". *Annals of the Association of American Geographers* 61(4): 654- 670.

Baltagi, Badih H. 2008. *Econometric Analysis of Panel Data*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.

Bragoni, Beatriz. 2003. "Los avatares de la representación. Sufragio, política y elecciones en Mendoza, 1854-1881". En Sabato, Hilda y Alberto Lettieri (ed.), *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, voces y votos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura.

Bruhn, Miriam; Francisco Gallego y Massimiliano Onorato. 2008. "Legislative malapportionment and economic outcomes". Versión Preliminar: http://www.webmeets.com/files/papers/LACEA-LAMES/2008/671/malap_v2lacea.pdf

Borisyuk, Galina; Ron Johnston, Michael Thrasher y Colin Rallings. 2007. "Measuring bias: Moving from two- party to three- party elections". *Electoral Studies* 27: 245-256.

Calvo, Ernesto; Mariela Szwarcheg, Juan Pablo Micozzi y Juan Facundo Labanca. 2001. "Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas". En Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abel Medina (ed.). *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.

Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar. 2005. *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.

Calvo, Ernesto y Juan Pablo Micozzi. 2005. "The Governor's Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races". *The Journal of Politics* 67 (4): 1050-1074.

- Cavalli, Andrea. 2005. "Determinantes del tamaño de los sistemas partidarios provinciales en Argentina (1983-2003)". Trabajo de Licenciatura, Universidad de San Andrés.
- Chiaramonte, José Carlos. 1997. *Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina 1800-1846*. Buenos Aires: Ariel.
- Chiaramonte, José Carlos. 2004. *Nación y Estado en Iberoamérica. El lenguaje político en tiempos de las independencias*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Christensen, Raymond V. y Paul Johnson. 1995. "Towards a Context-Rich Analysis of Electoral System: The Japanese Example". *American Journal of Political Science* 39 (3): 575-598.
- Cicowiez, Martín. 2003. "Caracterización económica-social de las provincias argentinas". Universidad Nacional de la Plata. Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Economía.
- Cox, Gary. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary y Mathew Shugart. 1991. "Comments on Gallagher's Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems". *Electoral Studies* 10 (4): 348-352.
- Dahl, Robert. 1998. *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- Duke, Brendan V. 2008. "Unequal Votes and Unequal Branch: Congressional Behavior and Neoliberalism in Argentina, Brazil and Uruguay". Macalester College. http://digitalcommons.macalester.edu/poli_honors/12
- Dworkin, Ronald. 2000. *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*. Cambridge: Harvard University Press.
- Economou, Nick. 2007. "What happened to rural wightage? Malapportionment and the reform of Australian electoral system under labor". Paper to 2007 APSA Conference, Melbourne.
- Erikson, Robert S. 1972. "Malapportionment, Gerrymandering and Party Fortunes in Congressional Elections". *The American Political Science Review* 66 (4): 1234-1245.
- Escolar, Marcelo. 2001. "La posibilidad de *gerrymandering político*. Estabilidad y concentración geográfica del voto partidario". En Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abel Medina (ed.). *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- Escolar, Marcelo; Sandra Minvielle y Luis Castro. 2005. "Sobrerrepresentación periférica y compresión partidaria. El sistema electoral de la provincia de Buenos Aires en las categorías legislativas". En María Inés Tula (ed.). *Aportes para la discusión de la Reforma Política bonaerense*. Buenos Aires: Prometeo.
- Firestine, Robert E. 1973. "The impact of reapportionment upon local government aid receipts within local large metropolitan areas". *Social Science Quarterly* 54 (2): 394:402.
- Floria, Carlos A. (director). 1985. *Historia de Política Argentina 1943-1982*. Buenos Aires: Editorial Belgrano.

Gallagher, Michael. 1991. "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems". *Electoral Studies* 10 (1): 33-51.

George, Alexander L. y Andrew Bennet. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Science*. Cambridge: Harvard University.

Gez, Juan W. 1938. *Geografía de la provincia de San Luis*. Tomo II. Buenos Aires: Jacobo Peuser

Gibson Edward y Ernesto Calvo. 2001. "Federalismo y sobrerrepresentación: La dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina". En Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abel Medina (ed.). *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.

Gobierno de la Provincia de San Luis, Junta de Historia de San Luis. *Los Cuatro Siglos de San Luis*. Tomo I. San Luis: Fondo Editorial Sanluisense.

Grofman, Bernard; William Koetzle y Thomas Brunell. 1997. "An integrated Perspective on the Three Potential Sources of Partisan Bias: Malapportionment, Turnout Difference, and the Geographic Distribution of Party Vote Shares". *Electoral Studies* 16 (4): 457-470.

Horiuchi, Yukasu. 2004. "Malapportionment and income inequality: a cross-national analysis". *British Journal of Political Science* 34 (1): 179-183.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Censo Nacional de población, hogares y viviendas 2001.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Censo Nacional de población, hogares y viviendas 1991.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Censo Nacional de población, hogares y viviendas 1980.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Censo Nacional de población, hogares y viviendas 1970.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Censo Nacional de población, hogares y viviendas 1960.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Censo Nacional de población, hogares y viviendas 1947.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Anuario estadístico de la República Argentina 1973.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Anuario estadístico de la República Argentina 1983.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 1992. Situación y evolución social. Síntesis Nº 1.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 1993. Situación y evolución social. Síntesis Nº 2.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 1995. Situación y evolución social. Síntesis Nº 3.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 1998. Situación y evolución social. Síntesis Nº 4.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INDEC. Situación y evolución social. Síntesis provinciales 2002.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 1998. Situación y evolución social provincial. San Luis. Síntesis Nº 1.

Johnston, Ron. 2002. "Manipulating maps and winning elections: measuring the impact of malapportionment and gerrymandering". *Political Geography* 21: 1-31.

Johnston, Ron; Kelvyn Jones, Carol Propper y Simon Burgess. 2007. "Region, Local Context, and Voting at the 1997 General Election in England". *American Journal of Political Science* 51 (3): 640-654.

Jones, Mark. 1995. *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Kitschelt, Herbert. 2000. "Linkages between citizens and politicians in democratic policies". *Comparative Politics* 33(6/7): 845-879.

Kymlicka, Will. 1996. *Ciudadanía Multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.

Lago, Ignacio y José Ramón Montero. 2004. "Más votos y menos escaños: el impacto del sistema electoral en las elecciones catalanas de 2003". *Working Paper Online Series*: www.uam.es/centros/derecho/cpolítica/papers.html.

Leiras, Marcelo. 2007. *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo.

Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.

Lorenzo, Celso Ramón. 1997. *Manual de Historia Constitucional Argentina*. Buenos Aires: Editorial Juris.

Malhotra, Neil y Connor Raso. 2007. "Racial Representation and U.S. Senate Apportionment". *Social Science Quarterly*, 88 (4): 1038-1048.

Marreo, Luis Manuel. 1992. *Los Protagonistas y la democracia electoral*. San Luis, Editorial Nahuel.

Monroe, Burt L. 1994. "Disproportionality and Malapportionment: Measuring Electoral Inequity". *Electoral Studies* 13(2): 132-149.

- Nohlen, Dieter. 1994. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nuñez, Urbano J. 1980. *Historia de San Luis*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.
- Paz, Gustavo L. 2003. "El gobierno de los "conspicuos": familia y poder en Jujuy, 1853-1875". En Sabato, Hilda y Alberto Lettieri (ed.). *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, voces y votos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura.
- Persily, Nathaniel; Thad Kousser y Patrick Egan. 2002. "The complicated impact of one person, one vote on political competition and representation". *North Carolina Law Review* 80: 1299-1352.
- Rallings, Colin; Michael Thrasher, Ron Johnston y James Downe. 2004. "Redistricting Local Governments in England: Rules, Procedures, and Electoral Outcomes". *State Politics and Policy-Quarterly* 4 (4): 470-490.
- Rallings, Colin; Ron Johnston y Michael Thrasher. 2004. "Equalising Votes but Enabling Bias: The Electoral Impact of the 1977 and 1999 Ward Boundary Reviews in London". *Urban Studies* 4 (7): 1367-1393.
- Rallings, Colin; Ron Johnston y Michael Thrasher. 2008. "Changing the Boundaries but Keeping Disproportionality: The Electoral Impact of the Fifth Periodical Reviews by the Parliamentary Boundary Comissions for England and Wales". *The Political Quarterly* 79 (1): 80-90.
- Reynoso, Diego. 1999. "La desigualdad del voto en Argentina". *Perfiles Latinoamericanos* 15: 73-97.
- Reynoso, Diego. 2001. "Distritos y escaños en Brasil: antecedentes, diagnóstico y consecuencias partidarias del malaportionamiento". *Política y Gobierno* 8 (1): 167-191.
- Reynoso, Diego. 2004a. *Votos Ponderados. Sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Reynoso, Diego. 2004b. "Representación territorial y democracia". *Economía, Sociedad y Territorio* 6(15): 529-550.
- Samuels, David y Richard Synder. 2001. "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective". *British Journal of Political Science* 31 (4): 651-671.
- Snyder, Richard y David Samuels. 2004. "Strong Legislative Malapportionment in Latin America: Historical and Comparative Perspectives". En Gibson, Edward (Ed), *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Taagepera, Rein y Mathew Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Heaven: Yale University Press.
- Ternavasio, Marcela. 2002. *La revolución del voto. Política y elección en Buenos Aires 1810-1852*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Tsebelis, George. 1995. "Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and mutipartyism". *British Journal of Politics* 24: 289-325.

Tsebelis, George y Jeannette Money. 1999. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Páginas de Internet

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)
<http://www.indec.gov.ar/>

ProvInfo, Ministerio del Interior
<http://www.mininterior.gov.ar/provinfo/inicio.asp>

Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior
<http://www.mininterior.gov.ar/elecciones/dine.asp>

Blog Andy Towsa
<http://towsa.com/andy/>

Blog de Reforma Política en San Luis
<http://reformapoliticasanluis.blogspot.com/>

Leyes electorales y constituciones provinciales en vigencia
http://americo.usal.es/oir/legislatura/argentina_pro.htm#ley%20electoral

Links a legislaturas provinciales
<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/NPag/aenlaces.htm>



Universidad de
San Andrés

APÉNDICE A.1

LISTADO DE CONSTITUCIONES Y LEGISLACIÓN CONSULTADAS

Provincia	Constituciones provinciales	Legislación electoral provincial
Buenos Aires	C.P. 1934-1994	L.P. Nº 4316 (1935)
	C.P. 1949	L.P. Nº 5109 (1946)
	C.P. 1994-	L.P. Nº 6698 (1961)
Capital Federal	C.P. 1994	
Catamarca	C.P. 1885 (con reformas de 1883 y 1895) – 1966.	L.P. Nº 1033 (1929)
	C.P. 1949	D.L.P. Nº 2466/ 57
	C.P. 1988	D.L.P. Nº 480/63 L.P. 4628 (1991)
Chaco	C.P. 1951-1956	L.P. Nº 2838
	C.P. 1957- 1994	L.P. Nº 4169
	C.P. 1994-	
Chubut	C.P. 1957- 1994	L.P. Nº 2870
Córdoba	C.P. 1994-	
	C.P. 1883 (con reformas 1900-1912 y 1923) – 1987	L.P. Nº 4292 (1951)
	C.P. 1949	D.L.P. Nº 9165 “A”/957
Corrientes	C.P. 1987-2001	D.L.P. Nº 5392/ 61
	C.P. 2001-	L.P. 8767 (1999)
	C.P. 1913 – 1960	L.P. 10183 (2006)
	C.P. 1949	L.P. Nº 1511 (1949)
	C.P. 1960-1993	D.L.P. Nº 4357/ 57
	C.P. 1993-2007	L.P. Nº 1921 (1958)
Entre Ríos	C.P. 2007-	L.P. Nº 1623 (1963)
	C.P. 1933-2008	D.L.P. Nº 2135/ 83
	C.P. 1949	D.L.P. Nº 135/01
	C.P. 2008-	L.P. Nº 2988 (1934)
	C.P. 1957- 1991	D.L.P. Nº 2135/83
Formosa	C.P. 1991-	D.L.P. Nº 135/2001
	C.P. 1935- 1986	L.P. 152 (1961)
Jujuy	C.P. 1949	L.P. Nº 1002 (1933)
	C.P. 1986-	L.P. Nº 1212 (1948)
		L.P. Nº 2489 (1959)
		D.P. Nº 1764/62
La Pampa		L.P. Nº 4164 (1985)
	C.P. 1952-1956	L.P. Nº 1593 (1994)
	C.P. 1960- 1999	
La Rioja	C.P. 1999-	
	C.P. 1933-1984	L.P. Nº 788 (1938)
	C.P. 1949	D.L.P. Nº 2833/57
	C.P. 1984-1986	L.P. Nº 4826 (1987)
	C.P. 1986-1998	L.P. Nº 4863 (1987)
	C.P. 1998-2002	L.P. Nº 5139 (1989)
	C.P. 2002- 2008	
Mendoza	C.P. 2008-	
	C.P. 1933- 1959	L.P. Nº 977
	C.P. 1949	L.P. Nº 2551
	C.P. 1959- 1965	
	C.P. 1965- 1985	
	C.P. 1985- 1997	
	C.P. 1997-	

Provincia	Constituciones provinciales	Legislación electoral provincial
Misiones	C.P. 1953- 1955 C.P. 1958	L.P. Nº 2562 (1988)
Neuquén	C.P. 1957- 2006 C.P. 2006-	D.P. Nº 1640/57 L.P. Nº 165 (1960)
Río Negro	C.P. 1957- 1988 C.P. 1988-	D.L.P. Nº 1157/57 L.P. Nº 2431 (1990)
Salta	C.P. 1929- 1986 C.P. 1949 C.P. 1986-1998 C.P. 1998-	L.P. Nº 122 (1934) L.P. Nº 1335 (1951) L.P. Nº 1678 (1954) L.P. Nº 6444 (1987) L.P. Nº 16711 (2003)
San Juan	C.P. 1927-1986 C.P. 1949 C.P. 1986-	L.P. Nº 233 (1927) L.P. Nº 867 (1962) L.P. Nº 2976 (1962) L.P. Nº 5636 (1987) L.P. Nº 7237 (2002)
San Luis	C.P. 1927 (reformas parciales 1941) – 1962 C.P. 1949 C.P. 1962- 1987 C.P. 1987-	L.P. Nº 574 L.P. Nº 1256 L.P. Nº 2074 (1948) L.P. Nº 2309 (1951) L.P. Nº 5509
Santa Cruz	C.P. 1957- 1994 C.P. 1994- 1998 C.P. 1998-	L.P. Nº 1552 L.P. Nº 1753 (1985)
Santa Fe	C.P. 1921- 1962 C.P. 1949 C.P. 1962-	L.P. Nº 2600 (1938/40) L.P. Nº 4990 (1959) L.P. Nº 12367 (2004)
Santiago del Estero	C.P. 1924- 1939 C.P. 1939- 2002 C.P. 1949 C.P. 2002- 2005 C.P. 2005	L.P. Nº 1793 (1942)
Tierra del Fuego	C.P. 1991-	L.P. Nº 201 (1994)
Tucumán	C.P. 1884 (con reformas parciales 1907)- 1990 C.P. 1949 C.P. 1990- 2006 C.P. 2006-	L.P. Nº 1279 (1915) L.P. Nº 2262 (1951) D.L.P. Nº 141/57 L.P. Nº 7876 (2007)
Nacional		L.N. Nº 14037 L.N. Nº 14294 D.N. Nº 4367 D.L.N. Nº 15099/57 D.L.N. Nº 15100/57 D.L.N. Nº 787/63 L.N. Nº 19895 L.N. Nº 19862 L.N. Nº 19905

Referencias:

C.P.: Constitución provincial
L.P.: Ley Provincial
D.L.P.: Decreto- Ley Provincial
D.P.: Decreto Provincial
L.N.: Ley Nacional
D.L.N.: Decreto- Ley Nacional

APÉNDICE A.2

REFORMAS ELECTORALES PROVINCIALES (*)

Provincia	Antes de 1940	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-
Buenos Aires	Bicameral. Diputados: 84 elegidos en 8 Secciones electorales con piso de 6 diputados. Senadores: 42 elegidos en 8 secciones electorales con piso de 3 senadores. (CP 1934 y LP 4316 de 1935)		Aumento del tamaño de la legislatura: 92 diputados y 46 senadores. Reasingación de bancas entre secciones. (Ley 6698)					
Capital							Unicameral. Distrito único. 60 miembros	
Catamarca	Bicameral. Diputados: 22 elegidos en 15 dptos. con piso de 1. Senadores: 11 elegidos en dptos. uninominales (LP 1033 de 1929)	Bicameral. C. de Diputados: Distrito único. 24 diputados. Senado: 11 secciones, piso de 1, 12 senadores (CP 1949)	En 1956 se deroga CP 1949. Se regresa a LP 1033	Elecciones de 1963: Diputados y Senado: distrito único (Decreto 787/63). Reforma constitucional (1965): Diputados: Distrito único. No puede exceder 35 miembros. Senadores: 11 elegidos en dptos. uninominales (CP 1965).	Elecciones de 1973: Diputados: Distrito único. Senadores: 16 elegidos en 5 secciones electorales (Ley 19905/72).	Bicameral: Diputados: 41 elegidos en distrito único. Senadores: 11 elegidos en dptos. uninominales (CP 1988 y LP 4629 de 1991)		
Chaco			Provincia Presidente Perón. Unicameral. Circunscripciones uninominales (CP peronista 1951). Se deroga en 1956. Unicameral. Diputados: 36 elegidos en distrito único. Máximo 50 (CP 1957)					

(*) No incluye las reformas en las provincias con distrito único. No incluye reformas de umbrales, fórmulas electorales ni de ley de lemas.

APÉNDICE A.2

REFORMAS ELECTORALES PROVINCIALES

Provincia	Antes de 1940	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-
Chubut			Unicameral. Diputados: 27 elegidos en distrito único. (CP 1957)					
Córdoba	Bicameral. Diputados: 35 elegidos en distrito único. Senadores: 26 dptos. con magnitud 1, 2 o 3 (CP 1883)			Elecciones de 1963: Diputados: distrito único. Senado: 37 senadores elegidos en 11 secciones electorales (Decreto 787/63)	Elecciones de 1973: Diputados: distrito único. Senado: 37 senadores elegidos en 11 secciones electorales (Ley 19905/72).		Bicameral. Diputados: 66 elegidos en distrito único. Senadores: 26 dptos. con magnitud 1,2,6 o 8 (CP 1997- LP 8767)	Unicameral. Sistema mixto. 70 diputados (26 elegidos en dptos. uninominales y 44 en distrito único) (CP 2001 y LP 10183 de 2006)
Corrientes	Bicameral. Diputados: 26 elegidos en 3 secciones electorales. Senadores: 13 elegidos en 3 secciones electorales (CP 1913)	Bicameral. Diputados:32 elegidos en 4 secciones electorales. Senadores: 16 elegidos en 4 secciones electorales (CP 1949)	En 1957 se deroga CP 1949. Se regresa a CP 1913	Bicameral. Diputados:26 elegidos en distrito único. Senadores: 13 elegidos en 3 secciones electorales. (CP 1960 y LP 1623 de 1963)			Bicameral: Diputados:26 elegidos en distrito único. Senadores: 13 elegidos en distrito único. (CP 1993)	
Entre Ríos	Bicameral. Diputados: 28 elegidos en distrito único. Senadores: 14 elegidos en dptos. Uninominales (CP 1993 y LP 2988))			Elecciones de 1963: Diputados: Distrito único. Senado: 14 elegidos en 3 secciones electorales (Decreto 787/63)	Elecciones de 1973: Diputados: Distrito único. Senado: 14 elegidos en 3 secciones electorales (Ley 19905/72). Se crea el depatamento Federal. Pasan a ser 15 dptos. uninominales para elegir a senadores.	Se crea el departamento Islas del Ibicuy. Pasan a ser 16 dptos. Uninominales para elegir senadores.	Se crea el departamento San Salvador. Pasan a ser 17 dptos. Uninominales para elegir senadores.	

APÉNDICE A.2

REFORMAS ELECTORALES PROVINCIALES

Provincia	Antes de 1940	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-
Formosa			Unicameral. Distrito único. No puede exceder 30 miembros (CP 1957)					
Jujuy	Unicameral. Diputados: representación departamental. No excede 30 miembros (CP 1935)	Unicameral. Distrito único (CP 1949)	En 1956 se deroga CP 1949. Se regresa a CP 1935). En 1959 se adopta el distrito único (LP 2498)					
La Pampa			Provincia Eva Perón. Legislatura unicameral. Circunscripciones uninominales (CP peronista de 1951). Derogada en 1956.	Unicameral. Distrito único. (CP 1960)				
La Rioja	Unicameral. Diputados: representación departamental, magnitud 1 excepto Capital y Chilecito (2). (CP 1933 y LP 788 de 1938)			Elecciones 1963: 25 diputados elegidos en 4 secciones electorales (Zona Sud, Norte, Este y Oeste) (Decreto 787/63)	Elecciones 1973: 25 diputados elegidos en 4 secciones electorales (Zona Sud, Norte, Este y Oeste)(Ley 19905/72).	Cambia asignación de bancas. Piso de dos diputados (CP 1986). Cambio asignación de bancas: Piso de un diputado, (LP 4826/4863 de 1987)	Reforma constitucional 1998, aplica ley 4826/ 4863 (1987)	Cambia tamaño de la legislatura : 23 diputados. Piso: 1 (CP 2002). Cambia tamaño de la legislatura: 36 diputados. Reasignan bancas. (CP 2008)

APÉNDICE A.2

REFORMAS ELECTORALES PROVINCIALES

Provincia	Antes de 1940	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-
Mendoza	Bicameral. Diputados: 36 elegidos en 3 secciones electorales, magnitud 12. Senadores: 27 elegidos en 3 secciones electorales, magnitud 9 (CP 1916 y LP 977)	Bicameral. C. de Diputados: Distrito único. Senado: representación departamental magnitud 1 o 2. (CP 1949)	En 1956 se deroga CP 1949. Se regresa a CP 1916	Bicameral. C. de Diputados: 4 secciones electorales. Piso de 8 diputados por sección. Máximo de 50 diputados en cámara. Senado: 4 secciones electorales por sección. Piso de 6 diputados. Máximo de 40 senadores en la cámara. (CP 1965)				
Misiones			Unicameral. Distrito único. (CP 1958)					
Neuquén			Unicameral. Distrito único. (CP 1958)					

APÉNDICE A.2

REFORMAS ELECTORALES PROVINCIALES

Provincia	Antes de 1940	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-
Río Negro			Unicameral. Distrito único. Para la primera legislatura la Provincia se dividirá en 6 secciones electorales: 1. General Rocha (8 diputados); 2. Barlíoche (3 diputados); 3. Pilcaniyeu, Ñorquincó, 25 de Mayo, el Cuy (3 diputados); 4. Avellaneda, Pichi Mahuida (3 diputados); 5. General Conesa, Adolfo Alsina y San Antonio Oeste (3 diputados); 6. 9 de julio y Valcheta (3 diputados). (CP 1957 y LP 236 de 1961)			Unicameral. Sistema mixto. 24 diputados elegidos en 8 circuitos electorales con magnitud fija 3 y 46 dipudtos elegidos en distrito único (CP 1988 y LP 2431 de 1991)		
Salta	Bicameral. C. de Diputados: representación departamental, piso de 1. Senado: departamentos uninominales. (CP 1929 y LP 122 de 1934)	Creación del departamento Gral. Guemes.		Elecciones de 1963: Diputados: 60 elegidos en 4 secciones electorales. Senadores: 23 elegidos en 4 secciones electorales (Decreto 787/63)	Elecciones de 1973: Diputados: 60 elegidos en 4 secciones electorales. Senadores: 23 elegidos en 4 secciones electorales. (Ley 19905/72).	Bicameral. Diputados: representación departamental, piso de 1. Máximo de 60 miembros. Senado: dptos uninominales. (CP 1986 y LP 6444 de 1987)		

APÉNDICE A.2

REFORMAS ELECTORALES PROVINCIALES

Provincia	Antes de 1940	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-
San Juan	Unicameral. 30 circunscripciones uninominales cuyos límites son determinados por ley (CP 1927 y LP 233 de 1927)	Unicameral. Distrito único, 34 diputados (CP 1949)	En 1956 se deroga CP 1949. Se restablece CP 1927.	Elección de 1963: 30 diputados elegidos en 4 secciones electorales (Decreto 787/63)	Elección de 1973: 30 diputados elegidos en 4 secciones electorales. Reasignación respecto a 1963 (Ley 19905/72).	Unicameral. Sistema mixto. Representación departamental (19 dptos. uninominales) y Distrito único (CP 1986)	Aumento del tamaño de la legislatura a partir de un aumento en bancas asignadas en distrito único.	Disminución del tamaño de la legislatura a partir de la reducción de bancas asignadas en distrito único.
San Luis	Unicameral. Representación departamental (8 departamentos). Piso: 2. (CP 1927)	Creación del departamento Presidente Perón (LP 2063). Después llamado Gobernador Dupuy	Aumento del tamaño de la legislatura. Reasignación de bancas.	Unicameral. Representación departamental (9 dptos). Piso: 2. Máximo de 30 miembros (CP 1962). Elecciones 1963: 30 diputados elegidos en 3 secciones electorales (Decreto 787/63)	Elecciones 1973: 30 diputados elegidos en 3 secciones electorales (Ley 19905/72).	Bicameral. Diputados: representación departamental, piso de 2. Máximo de 43 miembros. Senadores: 9 elegidos en dptos uninominales (CP 1987 y LP 5509)		
Santa Cruz			Unicameral. 24 miembros elegidos en distrito único (CP 1957)				Unicameral. Sistema mixto. 24 miembros elegidos uno por cada municipio y 10 elegidos en distrito único (CP 1998)	

APÉNDICE A.2

REFORMAS ELECTORALES PROVINCIALES

Provincia	Antes de 1940	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-
Santa Fe	Bicameral. Diputados: representación departamental, piso de 1. Senadores: 19 elegidos en deptos uninominales (CP 1907)			Bicameral. Diputados:50 elegidos en distrito único. Senadores:19 elegidos en dptos uninominales (CP 1962). Elecciones de 1963: 50 diputados elegidos en distrito único y 19 senadores elegidos en 3 secciones electorales (Decreto 787/63)	Elecciones de 1973: 50 diputados elegidos en distrito único y 19 senadores elegidos en 3 secciones electorales (Ley 19905/72).			
Santiago del Estero	Unicameral. Distrito único (CP 1939)						La constitución de 1997 establece una cámara electa por distrito único pero en la disposición transitoria número 1 ordena que las elecciones de 1999 se hagan en 6 circunscripciones electorales y que a partir de 2001 se adopte el distrito único.	Unicameral. Sistema mixto: 28 diptuados elegidos en 6 secciones electorales y 22 restantes en distrito único (CP 2002). Intervención federal. Reforma constitucional 2005: Distrito único, 40 miembros.La ley asegurará la participación de los ciudadanos del interior, 50% de las postulaciones (Art. 118 C.P./ 2005).

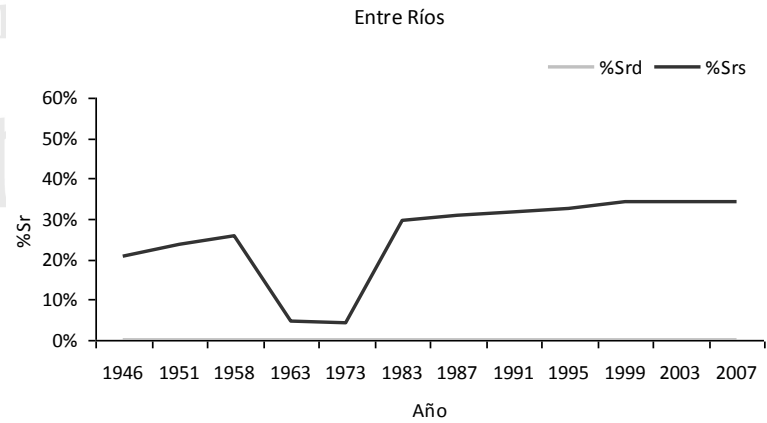
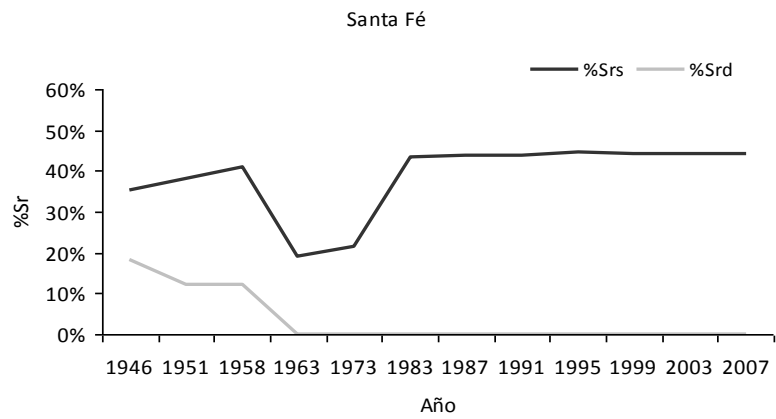
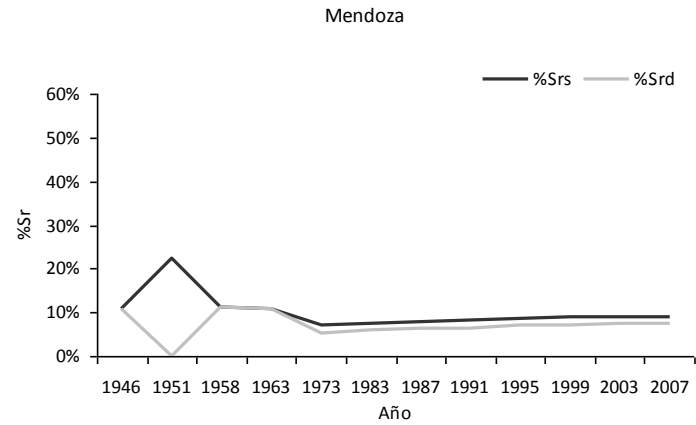
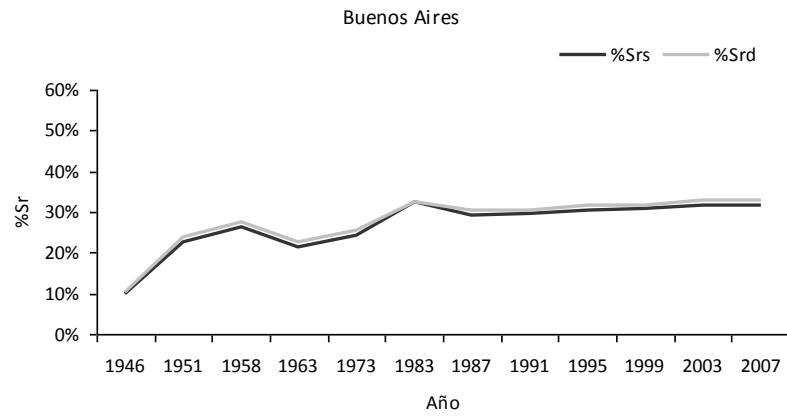
APÉNDICE A.2

REFORMAS ELECTORALES PROVINCIALES

Provincia	Antes de 1940	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-
Tierra del Fuego							Unicameral. Distrito único. 15 miembros (CP 1991)	
Tucumán	Bicameral. C. de Diputados: representación departamental, piso de 1. Senado: representación departamental, piso de 1 (LP 1279 y CP 1907)	Bicameral. C de Diputados y Senado elección en distrito único (LP 2262 de 1951)	En 1956 se deroga ley 2262, se vuelve a la LP 1279.	Elecciones de 1963: 20 senadores elegidos en 4 secciones electorales y 40 diputados elegidos en 4 secciones electorales (Decreto 787/63)	Elecciones de 1973: 20 senadores elegidos en 4 secciones electorales y 40 diputados elegidos en 4 secciones electorales (Ley 19905/72).	Bicameral. 2 secciones electorales (1983). En 1984 se restablecen los 11 departamentos (LP 5988) y se agrupan en 5 secciones electorales. En 1987 se crean seis dptos (Tafí del Valle, Lules, La Cocha, Yerbabuena, Simoca y Juan Bautista Alberdi). Se reagrupan en 3 secciones electorales. Se mantienen los 40 diputados y 20 senadores.	Unicameral. C. de Diputados con 40 miembros elegidos en 3 secciones electorales (CP 1990)	Unicameral. C. de Diputados con 49 miembros, aumentan la magnitud de las 3 secciones (CP 2006 y LP 7876)

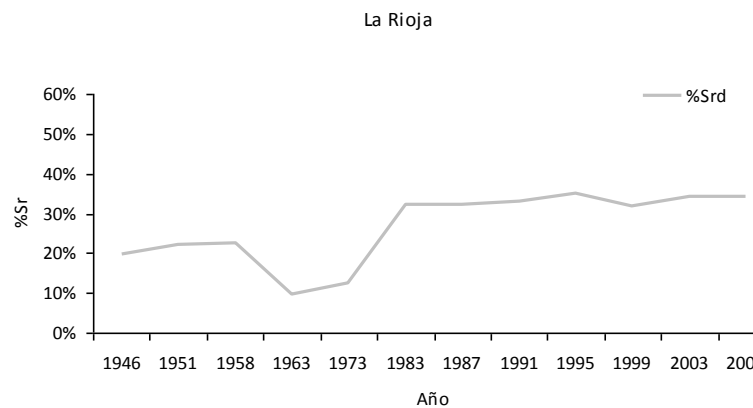
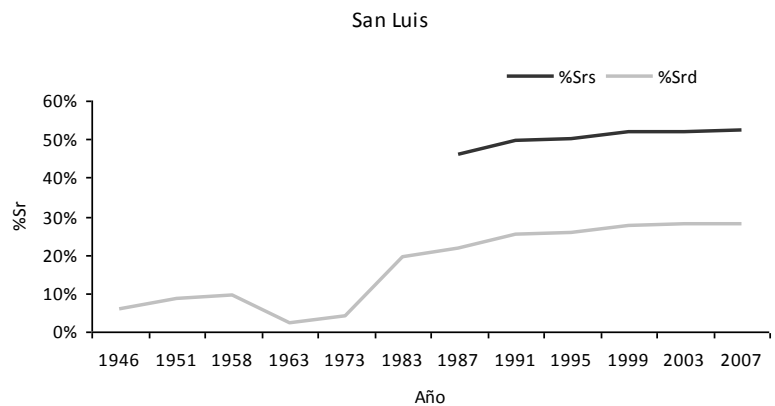
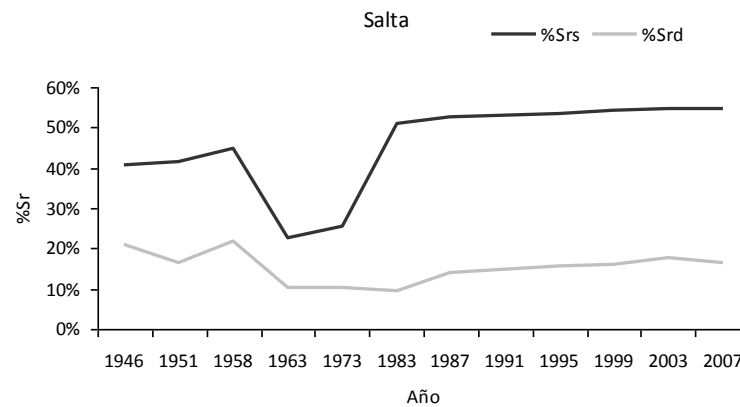
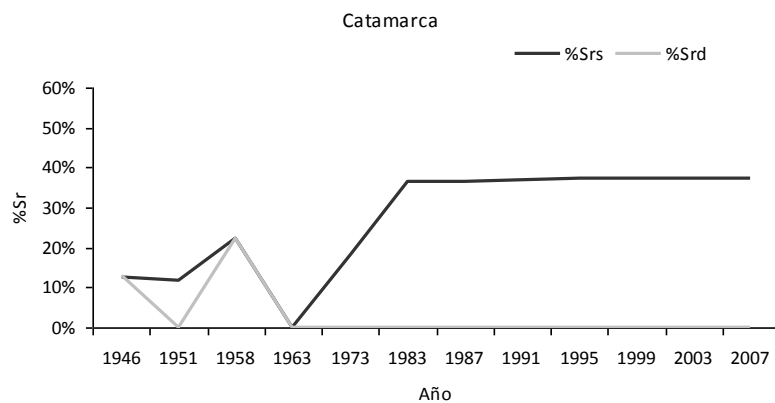
APÉNDICE B

EVOLUCIÓN DE LA SOBRE-REPRESENTACIÓN EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS



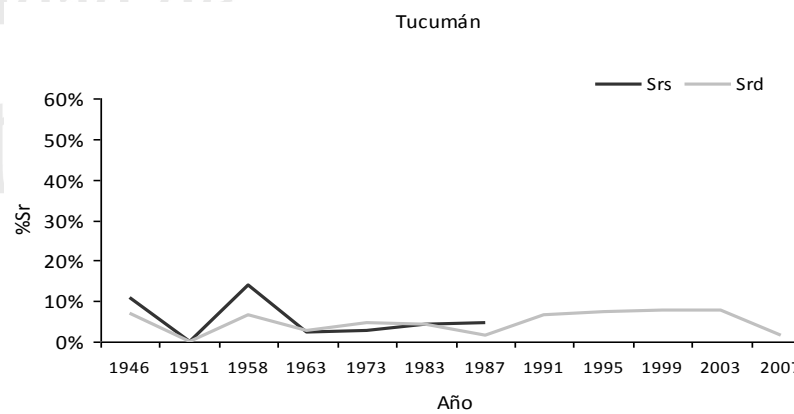
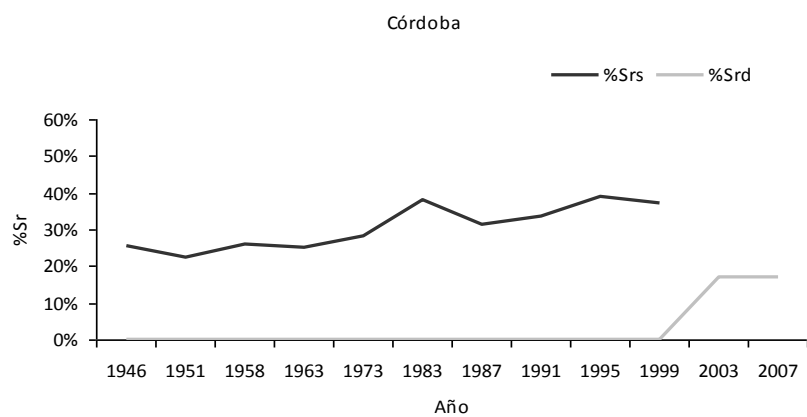
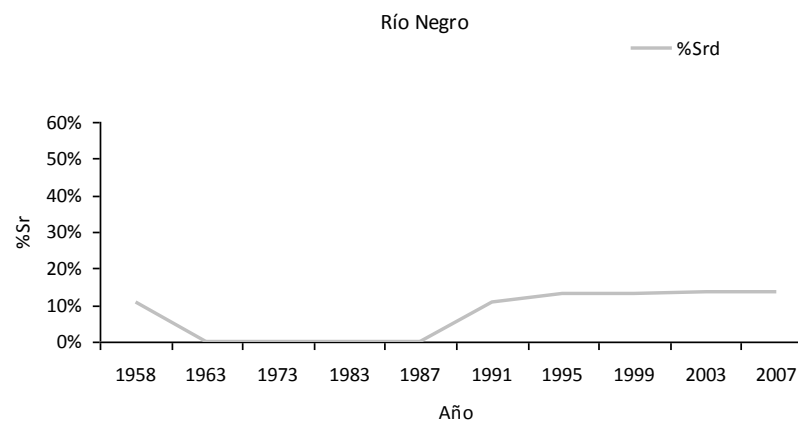
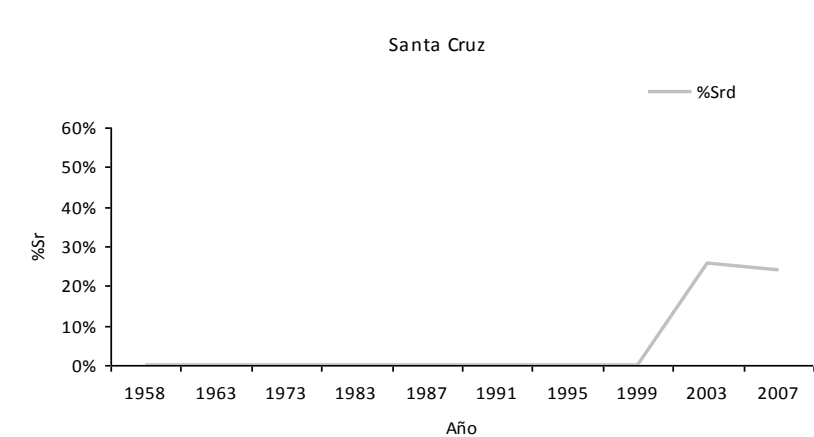
APÉNDICE B

EVOLUCIÓN DE LA SOBRE-REPRESENTACIÓN EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS



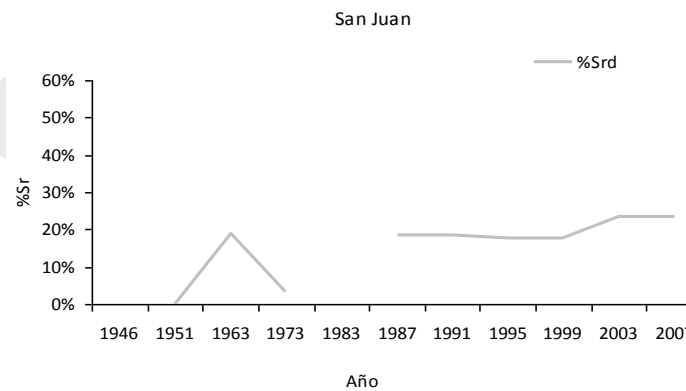
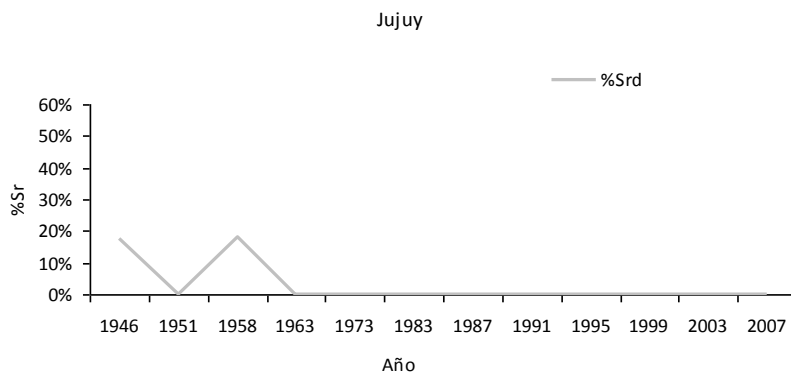
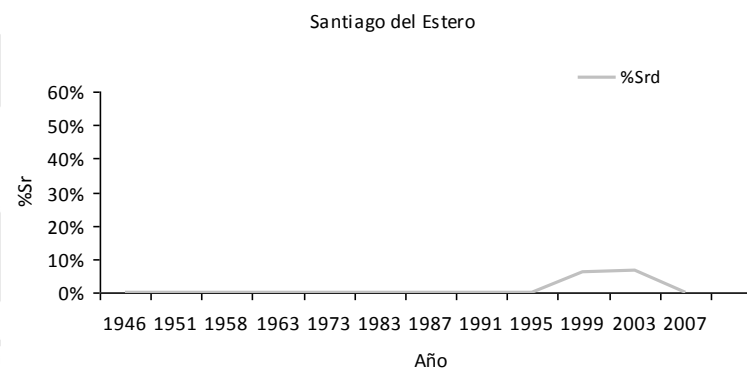
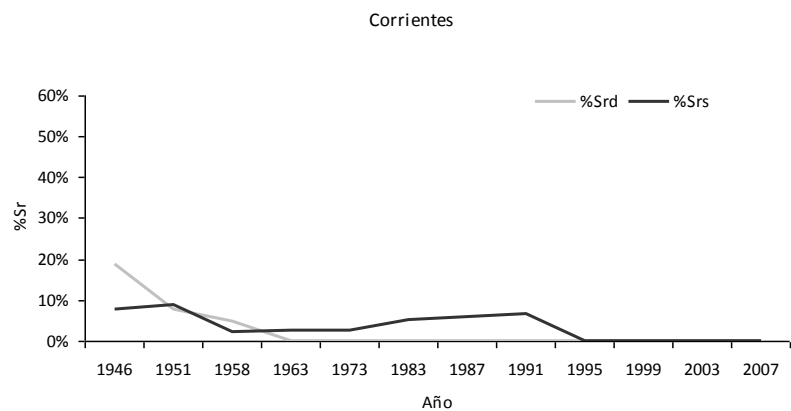
APÉNDICE B

EVOLUCIÓN DE LA SOBRE-REPRESENTACIÓN EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS



APÉNDICE B

EVOLUCIÓN DE LA SOBRE-REPRESENTACIÓN EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS



Universidad de
Año

APÉNDICE C

DECRETO- LEY 787/63

ción Parlamentaria

IX. d) Decreto-ley 787/63

D. ley 787, 30 enero 1963 (Int.). — Elecciones de legisladores provinciales; aclaración de una norma del decreto 260/63 (B. O. 4/II/63).

Visto el art. 3º, inc. h) del dec. 260/63 [v. p. 18], por el cual se establece que "para la elección de legisladores provinciales, sean ellos senadores o diputados cuando la constitución provincial establezca la elección por secciones electorales, se aplicará la división existente toda vez que el mínimo de legisladores a elegir por sección no sea inferior a tres, si se trata de senadores, o a seis si lo fuere de diputados", agregándose que "Las secciones que, en cualquiera de ambos casos, tengan asignados menor número de representantes, se unirán a otra u otras secciones, a fin de que en conjunto puedan alcanzarse los mínimos señalados", y

Considerando: Que esa disposición se inscriba en el propósito de mantener, en lo posible, los sistemas adoptados en algunas constituciones provinciales para la integración de las respectivas legislaturas, en tanto la aplicación del régimen de representación proporcional, impuesta como exigencia primordial e ineludible para los próximos comicios, no resulte desvirtuada ni sufra desmedro en la observancia efectiva de aquellos sistemas;

Que es por ello necesario dar a la norma de que se trata una adecuada flexibilidad a fin de que en cada provincia pueda ajustarse la división electoral y la consiguiente representación legislativa a las circunstancias locales y se satisfagan mejor de tal modo, las finalidades democráticas e institucionales inherentes a la proporcionalidad, el Presidente de la Nación Argentina, decreta con fuerza de ley:

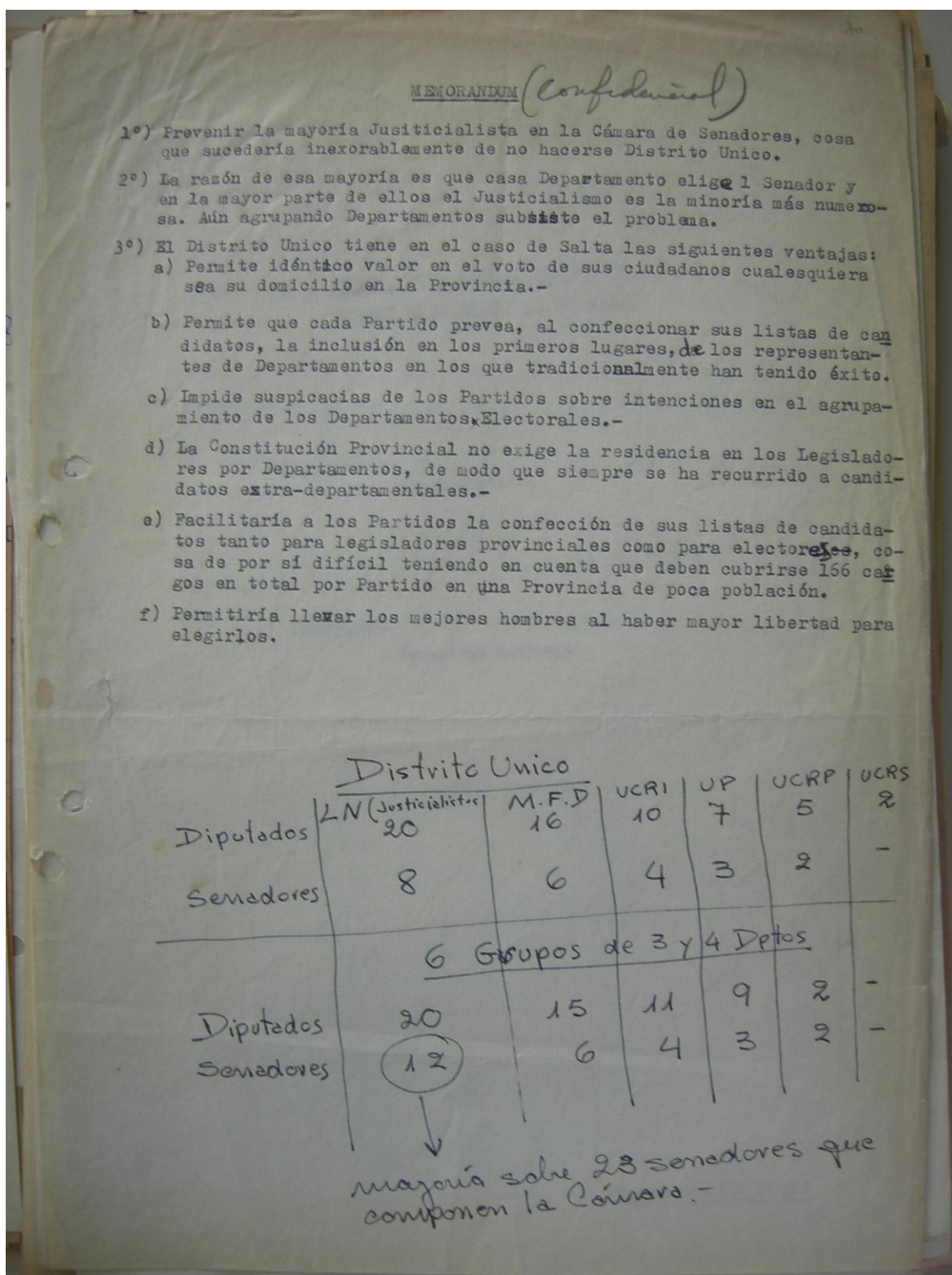
Art. 1º — Aclárase el inc. h) art. 3º, del dec. 260/63 estableciéndose que la agrupación de secciones electorales a que dicha norma se refiere podrá comprender a mayor número del indispensable para cubrir los mínimos determinados y aun llegar al distrito único, siempre que así lo justifiquen las circunstancias y modalidades locales.

Art. 2º — El presente decreto será refrendado por los ministros secretarios del Interior y de Defensa Nacional y firmado por los secretarios de Estado de Guerra, de Marina y de Aeronáutica.

Art. 3º — Comuníquese, etc. — Guido. — Astigueta. — Martínez. — Rattenbach. —

APÉNDICE D

MEMORÁNDUM CONFIDENCIAL SALTA, 1963



Fuente: Archivo General de la Nación (AGN), Fondo documental: Dirección Nacional Electoral.

APÉNDICE E

MODELOS ESTADÍSTICOS

E.1 Regresión lineal múltiple

Muestra: Provincias con sobre-representación

Variables independientes	1	2
Constante	-4.402 (4.122)	-6.751** (2.261)
Tasa de crecimiento poblacional anual	0.257** (0.115)	0.260** (0.074)
% población urbana	0.298*** (0.059)	0.196*** (0.039)
Tamaño	0.000 (0.000)	0.000 (8.79e-06)
Dummy provincia nueva	-12.825** (4.752)	-8.793** (3.759)
Dummy Senado		-0.837 (1.422)
Dummy sistema mixto		0.452 (2.832)
Dummy distritos uninominales		25.036*** (1.672)
Número de observaciones	200	200
R- cuadrado	0.194	0.691
R- cuadrado ajustado	0.178	0.679

* p<0.1; **p>0.05; *** p<0.01

E.2 Modelo con datos de panel: Determinantes políticos

Muestra: Todas las provincias 1983-2007

Variables	3	3a	3b	3c	3d
Dummy Reforma	0.611 (1.537)	-3.286*** (0.622)	-2.909*** (0.507)	-2.916*** (0.449)	-0.952 (1.231)
Dummy Gobierno unificado		-0.537 (0.423)	-0.652 (0.451)	-0.650 (0.452)	-0.154 (0.151)
Dummy Reforma*Gobierno unificado		4.386* (2.222)	4.445** (1.326)	4.455** (1.323)	-1.025 (1.281)
Dummy Gobierno peronista			0.826 (0.811)	0.825 (0.809)	0.065 (0.310)
Dummy Reforma* gobierno peronista			-0.605 (1.616)	-0.602 (1.615)	-0.703 (1.204)
Tasa de crecimiento poblacional anual				0.008 (0.083)	0.009 (0.081)
Dummy Sistema Mixto					17.160*** (3.070)
Número de cámaras	34	34	34	34	34
Número de clusters	24	24	24	24	24
Número de observaciones	224	218	218	218	218
R- cuadrado	0.009	0.013	0.032	0.029	0.00

* p<0.1; **p>0.05; *** p<0.01

APÉNDICE F

FUENTES

Para calcular la sobre-representación hemos recurridos a diferentes fuentes. Los datos de electores hábiles fueron obtenidos en los escrutinios para cada elección de la muestra. El modo en que estaban delimitadas las secciones y asignadas las bancas, y sus cambios a lo largo del tiempo, fueron relevados en las constituciones y las leyes electorales provinciales, tanto históricas como actuales, y las convocatorias para los actos electorales. Para el período 1946 a 1973 la información fue recopilada en el Archivo General de la Nación (AGN), Fondo documental *Ministerio del Interior*, en la sección *Dirección Nacional Electoral*. Las cajas consultadas fueron las siguientes: 1, 2, 6, 7, 8, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 30, 31, 32, 33, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 54, 55, 56, 57 y 58.

Desde 1983 en adelante, en la Dirección Nacional Electoral (DINE), Ministerio del Interior. Algunos datos adicionales fueron provistos por ProVInfo, Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior.

La información socioeconómica y demográfica se obtuvo del INDEC. Principalmente de los censos nacionales (1947, 1960, 1970, 1980, 1991 y 2001), de los Anuarios Estadísticos de la República Argentina y de la edición *Situación y Evolución social. Síntesis*. Como muchos años de la muestra son inter- censales se utilizó el método de interpolación lineal para obtener los valores en esos años. Este método permite estimar el valor de una variable para un año que cae entre dos datos conocidos, como ocurre con los datos censales argentinos. Se calcula la tasa de crecimiento anual de ese indicador asumiendo una evolución lineal entre los valores conocidos y luego se aplica para obtener los datos faltantes. Este método tiene como desventaja la presunción de linealidad, pero se prefiere esto antes que el uso de los valores del censo más próximo.

La interpolación se usó específicamente para calcular el porcentaje de analfabetismo, el porcentaje de población urbana y el porcentaje de población en las capitales. La tasa de crecimiento anual fue completada con los promedios de crecimiento inter-censales disponibles para el período 1947- 1990 y con promedios quinquenales para el período 1990- 2007. Los datos faltantes para densidad por km² fueron calculados tomando la población de ese año (o la población estimada) y la superficie de la provincia en km².

Los datos electorales 1946-1973 fueron consultados en el AGN y para el período posterior en la DINE. Para completar los datos desde 1983 se utilizó también una base de datos electorales 1983-2003 generosamente compartida por Marcelo Leiras.



Universidad de
San Andrés