

EL ARTICULO 37 DE LA CONSTITUCION (*)

Las bases de organización de la Cámara de Diputados han sido establecidas en el artº. 37 de la Constitución. Son cuatro: a) la elección de los diputados, debe ser *directa*; b) debe ser hecha a *simple pluralidad de sufragios*; c) debe ser *proporcional a la población*, proporción que podrá aumentar, pero no disminuir después de cada censo; d) debe realizarse por el pueblo de la Capital y de las Provincias que, *a este fin, se consideran como distritos electorales de un solo Estado*.

Conviene explicarse: 1º Los ciudadanos - electores ⁽¹⁾ deben votar directamente por los candidatos a diputado, estableciendo de esta manera una vinculación inmediata entre electores y elegidos.

2º En cada acto electoral deberán ser proclamados electos, aquellos ciudadanos que obtengan mayor número de votos.

3º No podrá elegirse más de un diputado por un determinado número de habitantes o fracción. La Carta determina ese número y esa fracción. De esta manera impone que la representación sea proporcional. La proporción podrá variar, después de cada censo, y el Congreso está facultado para fijar la nueva relación; pero no podrá disminuir la que se encuentre establecida. Esta restricción tiene el propósito de impedir la organización de una Cámara demasiado numerosa. Actualmente se elige un diputado por cada 85.000 habitantes o fracción que no baje de 42.500.

(*) De un libro en preparación.

(1) Son ciudadanos - electores, aquellos ciudadanos a quienes la ley electoral impone la función pública del sufragio.

4º La elección debe realizarse sobre la base de que la Capital y cada una de las Provincias formen un distrito electoral. Esta condición tiene un valor histórico inocultable. Con ella la Carta rinde homenaje a la personalidad política de las Provincias, anteriores a los pactos a que alude el preámbulo y parte en ellos. El que se firmó el 11 de noviembre de 1859, en San José de Flores, era indispensable para que se consumase la unión nacional, no lograda antes, y sellada, definitivamente, el 23 de septiembre de 1860, cuando los representantes de la Confederación la aclamaron, después de aceptar las exigencias de los hombres de Buenos Aires, que no habían aprobado el Acuerdo de San Nicolás, ni participado en las deliberaciones del Congreso de Santa Fe, en 1853.

Los diversos sistemas electorales propuestos y ensayados, hasta ahora, entre nosotros, deben ser estudiados a la luz de la letra de las referidas bases y del espíritu que las anima y emerge del contexto de la Carta. La Cámara de Diputados forma parte de uno de los poderes del gobierno y éste es, *representativo, federal*. Como consecuencia, el mejor sistema será aquel que, conformándose a las bases impuestas por el artº 37, alcance el máximo de representación de los ciudadanos -electores y dentro del Estado único, reconozca la personalidad de las Provincias.

En orden cronológico y según fueron utilizados, dichos sistemas son: a) el de lista completa (1862-1902); b) el de voto uninominal (1904); c) otra vez el de lista completa (1906-1912); d) el de lista incompleta (1912-1962); e) el de lista, con voto proporcional que se ha resuelto utilizar en las próximas elecciones generales (1963).

Todos ellos cumplen con la exigencia de la elección directa y a simple pluralidad de sufragios. No sucede lo mismo en lo que se refiere a la proporcionalidad y al respeto a los límites de los distritos electorales creados por la Constitución. Se diferencian, también, en cuanto a "*representatividad*" se refiere. Recurro al neologismo para referirme al porcentaje de sufragantes a quienes el sistema otorga representación.

Los sistemas de lista, *completa* é *incompleta* son los más sencillos y se basan en la comprobación de una *mayoría* y varias *minorías*, una vez practicado el escrutinio. Su exclusivo punto de vista consiste en atender a la pluralidad de sufragios. A pesar de figurar en una lista, no todos los candidatos aparecen, en el escrutinio, con el mismo número de votos; y se les otorga preferencia, empezando por el que tenga mayor número y siguiendo en orden decreciente.

En el de lista completa, así llamado porque la lista comprende todas las vacantes que deben ser cubiertas, la mayoría absorbe toda la representación; quedan sin ella las minorías que la siguen. Sumadas esas minorías, pueden constituir mayoría, en cuyo caso la lista triunfante usurpa una representación que no le corresponde y compromete, seriamente, el carácter representativo de la Cámara, que es uno de los órganos del Gobierno Federal.

Cuando se aplica el sistema de la lista completa a las cifras de las últimas elecciones celebradas en el país, las minorías sumadas triplican y aún cuadriplecan el número de votos obtenidos por la primera mayoría y, sin embargo, no obtienen representación.

Este sistema fue, definitivamente, abandonado, en 1912, con el propósito de dar representación a las minorías, concepto no contemplado en la Constitución, pero que era una exigencia del progreso y de la evolución política del país, a los que, sin embargo, era posible atender dentro de las exigencias del artº 37.

En el sistema de lista *incompleta*, así llamado porque impide votar al elector por todas las vacantes que deben ser cubiertas, la mayoría y la primera minoría se reparten la representación, en una relación aproximada de 2 y 1; pero puede ocurrir que, sumadas las minorías no favorecidas, sean mayoría, con relación a la primera minoría y aún a la mayoría. La representación de los ciudadanos - electores es más amplia; pero con frecuencia quedan sin ella, el 35 y el 40% de los sufra-

gios emitidos, hecho que perjudica el carácter representativo de la Cámara.

Ninguno de los dos sistemas de lista que dejo comentados respeta la proporcionalidad establecida en el art.º 37 de la Constitución, desde que, si bien el número total de los miembros de la Cámara, considerados en globo, no excede la proporción fijada en la Carta, en la elección de cada uno de los diputados, se prescinde de toda proporcionalidad. En algunas ocasiones, cantidad de votantes, cuyo número iguala y excede la cifra establecida en la Carta, como bastante para autorizar la elección de un diputado, quedan sin representación.

En el sistema de elección *uninominal*, así llamado porque los ciudadanos - electores votan por sólo un diputado, la división del país en circunscripciones territoriales, aparenta someterse a la proporcionalidad exigida por el artº 37 de la Constitución; pero altera la elección por distritos, cuyos límites deben coincidir con el de las Provincias, elemento político insustituible si se quiere respetar el sistema federal, o sea *la intervención de todos los ciudadanos - electores del distrito, en el nombramiento de todos los diputados que le correspondan.*

Los diputados que resultan elegidos no son de la nación, ni siquiera de la provincia de su nacimiento o residencia; representan los intereses de una parte del territorio de la misma, o de una fracción de sus habitantes. En las pequeñas circunscripciones territoriales, sin duda, podrán encontrarse hombres, dignos de que los ciudadanos - electores les confíen su representación; pero por un sentimiento localista, fácilmente explicable, se corre el riesgo de que los candidatos a diputados sean elegidos de entre los residentes de la zona, con prescindencia de hombres eminentes que, precisamente, por sus condiciones personales y por la significación de su actividad y antecedentes, viven y trabajan en las ciudades, y especialmente en las Capitales de las Provincias, o en la Capital Federal, foco de atracción para los hombres más capaces de la República.

Este sistema fue incorporado a la legislación electoral en 1902 —ley 4161— pero fue utilizado únicamente en las elecciones generales de 1904.

El sistema de lista *con voto proporcional*, así llamado, porque tiende a dar a los ciudadanos electores, el máximo de representación posible, en relación al número de sufragios que obtenga cada lista en el comicio, precinde de mayorías y de minorías, no obstante lo cual respeta el nombramiento a pluralidad de sufragios, porque el *cuociente electoral*, creado para hacer efectiva la proporcionalidad, hace que todos los diputados electos alcancen su diploma por igual número de votos.

Para saber quienes son los candidatos que han resultado electos, se adicionan todos los votos emitidos y se divide el total por el número de vacantes que se deban cubrir; el resultado de esa operación es el *cuociente electoral* y determina el número de diputados que corresponde a cada lista, según las veces que esté contenido en el número de votos que hayan obtenido. Cuando con los cuocientes no se alcanza a cubrir todas las vacantes, se recurre a los mayores residuos, en orden decreciente, procedimiento que mantiene la proporcionalidad.

Pero el diverso número de habitantes de los distritos electorales, a cuyos límites constitucionales se adapta el sistema, y, como consecuencia, el diferente número de ciudadanos inscriptos en el Registro Electoral de cada distrito, obligan a buscar solución a la exigencia de la proporcionalidad a que se refiere el artº. 37 de la Constitución. Preciso es no olvidar que alguno de los distritos (Santa Cruz) no alcanza la cifra de habitantes indispensable para tener derecho a elegir un diputado. El Registro Electoral de Santa Cruz tiene actualmente (1963), 19.745 inscriptos y la fracción que establece el artº 37 reajustado con arreglo al censo de 1947, que es el que se encuentra en vigor, es de 42.500. Y, sin embargo, Santa Cruz es una provincia, está representada, como tal, en el Senado y debe enviar cuando menos un diputado al Congreso. Por disposición de la ley 15.264 elige dos.

El sistema de lista, con voto proporcional, resuelve el problema a expensas del *cuociente electoral*.

En los distritos más poblados todas las *opiniones apreciables* con más de 42.500 votos y menos de 85.000, pueden aspirar a un diputado *en potencia* y según las circunstancias, éste puede transformarse en un diputado electo. Depende del número de sufragios emitidos y del número de vacantes a cubrir.

Pero hay un buen número de distritos, en los cuales, por poco que se presenten dos o más listas, no pueden alcanzar ese número de votos. El Registro Electoral de Catamarca tiene 93.372 inscriptos; excepcionalmente una agrupación política podría alcanzar 42.500 votos. Con los Registros de Chubut con 65.598 inscriptos; de La Pampa con 90.742; de La Rioja con 71.667; de Neuquén con 59.969 y de Río Negro con 91.312 inscriptos, ocurre lo mismo y, con mayor razón, que con el de Catamarca. Y, sin embargo, esos ocho distritos —comprendido el de Santa Cruz al que me he referido al principio— envían al Congreso 16 diputados.

Es necesario procurar la solución de la dificultad. Como lo he manifestado antes, el sistema de voto proporcional la encuentra en el *cuociente electoral*. Las disposiciones de la Carta no pueden ser interpretadas sin armonizarlas; a título de una aparente contradicción, no se puede admitir que se destruyan entre sí. Si el artº 37 ordena que se respeten los límites naturales de los distritos electorales, identificándolos con los de las provincias y al propio tiempo quiere que los diputados sean elegidos proporcionalmente a la población, ambas exigencias deben ser armonizadas y no opuestas.

Y no se diga que el problema deriva de la organización de las provincias últimamente creadas, aún en el caso que se pretendiera argumentar que algunos de los territorios promovidos, no habían alcanzado la población necesaria para otorgarles la categoría de provincia y el gobierno local propio. Catamarca y La Rioja son provincias *originarias*; intervinieron en los pactos; colaboraron para que se consumase la unión nacional. Debe pues buscarse la manera de respetar la propor-

cionalidad a que se refiere el artº 37, dentro de los números impuestos por la exigüidad de su población. Otros factores imponen su intervención en el gobierno del país y como consecuencia su presencia en los órganos que lo componen.

Ahora bien; en el Registro Electoral de cada uno de esos ocho distritos están inscriptos los ciudadanos a quienes la ley impone la función pública del sufragio, a fin de elegir las autoridades locales y generales de la República. Los ciudadanos-electores de cada distrito asumen, pues, *la representación de todos los habitantes del mismo* y ésta es ejercida por aquellos que concurren al comicio a votar, desde que los ausentes delegan, tácitamente, en los que concurren, el derecho que les acuerda la ley para ejercer esa representación.

No hay que olvidar que el sufragio es una función pública creada por la ley y que el voto no es obligatorio; lo que es obligatorio es concurrir al comicio, aun cuando se concurre para no votar. Como consecuencia, los ciudadanos-electores que votan en desempeño de esa función pública, *representan la voluntad del distrito*, y si a éste le corresponde elegir 2 diputados, bastará dividir el número de votos válidamente emitidos por 2, para conocer el cociente electoral y la proporción que corresponde a cada diputado, *en ese distrito y en esa elección*. Si correspondiese elegir 10 diputados, bastará realizar la misma operación, y dividir el número total de votos por 10, para conocer el cociente electoral, siempre, en ese distrito, y en esa elección.

Porque de la misma manera que el número de habitantes, el número de inscriptos en los Registros Electorales, el número de votos emitidos, y el número de listas presentadas al comicio, varían según los distritos y los actos electorales, también varían los cocientes. Pero éstos se caucularán, siempre, en función de los factores a que me acabo de referir y, como consecuencia, otorgarán unidad al sistema. Lo mismo con más de tres millones de inscriptos, en Buenos Aires, como con 19.745, en Santa Cruz. Conocido el cociente electoral en cada distrito y en cada elección, bastará averiguar cuantas veces es-

tá contenido en el número total de votos alcanzados por cada lista, para saber el número de diputados que le corresponden, en ese distrito y en esa elección. Esos diputados habrán sido elegidos proporcionalmente a las simpatías que despierten en el distrito.

Aplicado el mismo procedimiento en todos los distritos, en cada acto electoral, se habrá cumplido con la proporcionalidad establecida en el artº 37 de la Carta. En cuanto a la diferencia entre los *cuocientes electorales* de los distritos menos poblados y el cuociente establecido en el referido artículo reajustado, será llenada por lo que excedan en más, con relación a este último, los cuocientes mayores de los distritos más poblados. Sobre 15.000 votos emitidos en Santa Cruz para elegir 2 diputados el cuociente será de 7.500; pero sobre 2.500.000 votos emitidos en Buenos Aires, para elegir 25 diputados, el cuociente será de 100.000.

Con el sistema de lista, con voto proporcional, se cumplen las exigencias del artº 37 de la Carta, relativas a la elección directa, a la elección por distrito y a la proporcionalidad. También la relativa a la pluralidad de sufragios; en efecto, el *cuociente electoral* indica el número indispensable para resultar electo y todos los diputados, cualquiera sea la lista a que pertenezcan, son electos *por el mismo número de votos*: el cuociente sirve para llenar dos de las exigencias de la Constitución: la proporcionalidad y la simple pluralidad de sufragios.

Aun a riesgo de repetirnos, vale la pena insistir. La cifra establecida originariamente en el artº 37 de la Constitución y en sus reajustes sucesivos, es, en sí misma, *un cuociente que sirve de patrón*. En efecto; la cifra de la población total de la República registrada en el censo de 1947 (15.895.000) dividida por el número total de diputados —187— excluyendo los cinco creados por la ley 15.264, da un cuociente de 85.000, cifra establecida en el último reajuste. Al crear el *cuociente electoral*, el sistema de lista con voto proporcional, no hace otra cosa que adaptar el precepto constitucional en todos los distritos, en función de los sufragios emitidos y el número de

vacantes que corresponda cubrir. No hay que olvidar que la Cámara se renueva cada dos años, circunstancia que eleva el cociente, cuando sólo se elige la mitad de los diputados, cosa que ocurre en todos los distritos menos en Catamarca, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Río Negro, San Luis y Santa Cruz, cada una de las cuales elige sus dos representantes, en un solo acto electoral.

Acabamos de decir que con el sistema de lista con voto proporcional se cumplen las exigencias del art.º 37 de la Carta, en lo relativo a la elección directa, a la elección por distrito y a la proporcionalidad. También hemos afirmado que la elección se realiza a pluralidad de sufragios. Conviene insistir en la demostración. En este sistema, el cociente electoral indica el número de votos indispensable para ser electo y todos los diputados, cualquiera sea la lista a que pertenezcan, son electos *por el mismo número de votos*: el que marca el cociente, que de esta manera —ya lo hemos dicho— sirve para cubrir dos de las exigencias constitucionales: la proporcionalidad y la pluralidad de sufragios.

Si se quiere tener la evidencia acerca de esto último, basta aplicar una de las variantes de procedimiento —el de D'Hondt— de acuerdo con el cual se divide el número de votos obtenido por cada lista, sucesivamente por 1, por 2, por 3, por 4, etc. hasta completar el número de vacantes que deben ser cubiertas y se proclama electos a los candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos, en orden decreciente, cualquiera sea la lista de la cual procedan.

Un ejemplo facilitará la comprensión de mis afirmaciones. Supongamos un pequeño Estado en 300.000 habitantes y 160.000 inscriptos en el Registro Electoral, que deben cubrir diez vacantes. Los electores se han presentado con varias listas: A, con 60.000 votos; B, con 50.000 votos; C, con 28.000 votos y otras varias listas que en conjunto suman 12.000 votos. Si dividimos esos totales por 1, 2, 3, 4 y 5, sabremos a que atener-

nos con relación a los diez diputados que han resultado electos. El cuadro siguiente lo demuestra:

<i>Lista A</i>	<i>Lista B</i>	<i>Lista C</i>	<i>Otras listas</i>
60.000	50.000	28.000	12.000
30.000	25.000	14.000	
20.000	16.666	9.333	
15.000	12.500	7.000	
12.000	10.000	5.600	

Las cifras destacadas corresponden a los diez diputados electos, de los cuales, 4 pertenecen a la lista A; 4 a la lista B y 2 a la lista C, en el orden siguiente: 60.000 — 50.000 — 30.000 — 28.000 — 25.000 — 20.000 — 16.666 — 15.000 — 14.000 y 12.500, o sea a simple pluralidad de sufragios.

El cociente electoral en esta hipotética elección es de 15.000 ($150.000 : 10 = 15.000$) y con ese cociente la lista A obtiene 4 diputados por cociente; la lista B, 3 diputados por cociente y 1 por residuo (5.000) y la lista C, 1 diputado por cociente y otro por residuo (13.000), exactamente lo mismo que con la aplicación del procedimiento de D'Hondt.

Pero el sistema de lista con voto proporcional tiene una ventaja más. Permite acordar el máximo de representación posible a los ciudadanos que se agrupan en *opiniones apreciables*: hasta el 90% de los votos emitidos. Con la lista completa, en cambio, a lo sumo se la daría al 30 % y con la lista incompleta al 55 o 60%. De ahí que alguna vez haya podido afirmar que en una Cámara como la nuestra, el voto proporcional representa una fotografía panorámica del país en que se destaquen 192 personas y se esfumen los 20 millones restantes.

El sistema de voto proporcional es el único que responde a todas las exigencias del art.º 37 de la Constitución; el único que permite que la composición de la Cámara de Diputados se ajuste realmente a la modalidad representativa de nuestro ré-

gimen de gobierno republicano. Pero comporta una exigencia: las agrupaciones políticas, sin descuidar la designación de un buen Presidente, deben preocuparse, perfectamente, de la composición de la Cámara joven. Sus hombres más capaces debieran preferir actuar en la Cámara de Diputados, la más alta tribuna política, entre las reservadas a las autoridades de la República.

El sistema de voto proporcional fue aplicado en la elección de diputados a la Convención que, en 1957, se reunió en Santa Fe. Los nombres más destacados de todas las agrupaciones políticas fueron elegidos. Este antecedente debiera servir de ejemplo. La solución de la exigencia a que aludo más arriba corresponde, pues, a los partidos políticos.

JOSE ARCE

Pampa 1702, Buenos Aires

