

El funcionamiento del sistema electoral de Mendoza y algunos lineamientos para su reforma legal

Dr. Alberto Montbrun

Esta investigación fue originariamente publicada en la revista CUADERNOS DEL SENADO, Año III, Número 12, Mendoza 1995. El presente texto se actualizó parcialmente en 2005¹, con motivo de la movilización cívica generada por el espacio “Cambiamos la política” que buscó ante la Legislatura una reforma electoral similar a la que aquí se presenta y que finalmente fue rechazada por los partidos políticos.

La presente versión está destinada exclusivamente a estudio y análisis de los alumnos que cursan la materia Derecho Público Provincial y Municipal en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Cuyo.

Sumario

1. Introducción. 2. Evolución histórica. 3. Situación actual. 3. Consecuencias de la situación actual. 4. Objetivos de una reforma. 5. La propuesta. Análisis. Reforma del Senado. 6. Reforma de la Cámara de Diputados. Análisis. 8. Conclusiones

1. Introducción

El régimen electoral es un concepto que involucra tanto el tema de las bases de representación de un determinado cuerpo legislativo, esto es: territorial, poblacional, de intereses, etc.; como así también, y en forma significativa, lo atinente a la relación entre los votos de los electores y la adjudicación de espacios parlamentarios – mayoritarios, proporcionales, uninominales – y la forma de elegir dichos cuerpos: directa o indirecta, a una o dos vueltas, etc.

En el presente trabajo analizamos las características del régimen electoral de Mendoza, y en el análisis enfocaremos prioritariamente el primero de los aspectos señalados, a fin de visualizar la pérdida de representación política de vastos sectores territoriales y poblaciones de la provincia, pero sin dejar de considerar las características que los restantes aspectos de la cuestión imponen a la situación.

Si bien el análisis empírico está centrado sobre la situación de Mendoza, no tenemos dudas respecto a que, muchas de las hipótesis que el caso en análisis permite inferir, pueden ser plenamente aplicables a regímenes electorales similares como por ejemplo el de la provincia de Buenos Aires.

Encararemos en primer término un brevísimo desarrollo histórico del régimen electoral de Mendoza, en relación a sus municipios departamentales, para luego formular una hipótesis de trabajo y su verificación. A posteriori, presentamos la propuesta para corregir la situación, conforme a determinadas pautas que señalaremos oportunamente

¹ Con la colaboración de Francisco Immerso

y cuidando que la misma – no obstante su trascendencia institucional – pueda ser viabilizada a través de la ley y en el marco constitucional vigente.

2. Evolución histórica

La primera Constitución de Mendoza, de 1854, estableció un Poder Legislativo de tipo unicameral, librando a la ley las modalidades electorales operativas. La Cámara no podía exceder los veinticinco representantes. A pesar de establecerse un sistema de cámara única, la articulación de instituciones como el Consejo de Gobierno, y el establecimiento de un Ejecutivo Colegiado, que tenía ciertas atribuciones en materia legislativa, daba al sistema tintes bicamerales o por lo menos de instancia revisora².

Las Constituciones de 1895, 1900 y 1910 previeron, en cambio, un sistema de tipo bicameral, en el cual una Cámara de Diputados representaba al pueblo de la provincia y una Cámara de Senadores se componía igualitariamente de representantes de base territorial. Ya la Constitución de 1895, preveía la elección de un Senador por cada una de las circunscripciones senatoriales, que eran, además de la de Capital, las de Guaymallén, Belgrano, Las Heras, Luján, Maipú, San Martín, Junín, Rivadavia, Santa Rosa, La Paz, Lavalle, San Carlos, San Rafael, Tupungato y Tunuyán.

La representación senatorial de los departamentos se mantuvo hasta 1916, a pesar de que algunos perdieron sus respectivas municipalidades en la reforma constitucional de 1900.

El sistema bicameral, tenía en Mendoza un doble sentido ya que, por un lado, satisfacía las ventajas del doble examen y por el otro, permitía representar el amplio y variado territorio provincial con sus particularidades, asimetrías y localismos, equilibrando en una Cámara la representación de los departamentos.

No es en este trabajo donde hemos de desarrollar un análisis exhaustivo, sobre las ventajas o inconvenientes del sistema bicameral, pero dado que desarrollamos en el mismo las bases de una reforma *legal* de nuestra Legislatura, la cuestión de su posible supresión queda descartada.

La impronta que guía nuestra investigación es la posibilidad de garantizar una equitativa representación poblacional y territorial. En Mendoza, la representación territorial es crucial, porque a lo largo de los años, los departamentos han adquirido un arraigo y una virtualidad socio histórica, que va mucho más allá de la mera división administrativa y que los muestra como verdaderas unidades políticas, que reclaman una justa representación legislativa.

El sistema de representación territorial departamental, fue dejado de lado por los constituyentes de 1915 que, aún manteniendo el bicameralismo, lo convirtieron en un modelo híbrido, en el que las dos cámaras representan lo mismo: el pueblo de las secciones electorales.

Cuando la Convención Constituyente trató este tema, el despacho de la mayoría de la Comisión Redactora (Barraquero, Funes, Guevara, Tabanera, Day, y Del Castillo),

² **Seghesso de Lopez Aragón, María Cristina;** *Historia del Derecho Público Mendocino*, en *Derecho Público Provincial*; Pérez Guilhou y otros, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Depalma, Buenos Aires, 1990, Tomo I, pág. 24.

sostuvo la propuesta de un régimen similar al existente hasta entonces, al establecer en su artículo 66 que:

*"El Poder Legislativo de la Provincia será ejercido por dos Cámaras: una de Diputados y una de Senadores, elegidos los primeros por secciones electorales y los segundos por la Capital y Departamentos a razón de uno por cada diez mil habitantes o fracción que no baje de seis mil. El Departamento cuya población no alcance los diez mil habitantes elegirá un solo Senador"*³

Igualmente, el Proyecto de Julián Barraquero, contemplaba una Cámara de Diputados elegidos por secciones electorales y una Cámara de Senadores elegidos a razón de dos por la Capital y dos por cada Departamento⁴.

Luego de un debate que no se registró en el recinto legislativo, sino fuera de él, por razones que no se explicitaron y en circunstancias que permiten presumir una transacción política de las habituales en este tipo de Asambleas, la Convención dejó de lado el Proyecto de la Comisión Redactora – que a su vez había modificado el de Barraquero – y tomando como base una propuesta presentada por el convencional Joaquín Guevara, se dio redacción definitiva al artículo 64 que establece:

"El Poder Legislativo de la Provincia será ejercido por dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores, elegidas directamente por secciones electorales con arreglo a las prescripciones de esta Constitución y a la ley de elecciones."

En el momento de tratarse específicamente la composición del Senado, se desarrolló un brevísimo debate en el cual el convencional Contreras, sostuvo su disidencia con lo previsto en el artículo 64 citado y con el propuesto por la Comisión Redactora y referido al Senado, expresando que se producía la desnaturalización del bicameralismo, si ambas Cámaras representaban lo mismo⁵. Sus palabras, no generaron reacción de los demás constituyentes y luego de una discusión en torno al número máximo de senadores, se aprobó el actual artículo 75, que estableció:

"La Cámara de Senadores se compondrá de representantes del pueblo a base de la población de cada sección electoral en que se divida, mediante elección directa, no pudiendo exceder de treinta y seis la totalidad de los senadores".

Posteriormente, en oportunidad de la Convención Constituyente del año 1965, se llevó el número máximo de Senadores a cuarenta. También dicha reforma dividió la provincia en cuatro secciones electorales, estableciéndose asimismo el número de Senadores y Diputados que cada una elige. Estas disposiciones fueron luego incorporadas a la aún hoy vigente ley 2551, de Régimen Electoral de la Provincia (art. 95) y que ha sido recurrentemente modificada y trastocada a lo largo de los años.

3. Situación actual

Nuestra hipótesis es la siguiente: El juego combinado del bicameralismo "híbrido" de la Constitución del 16, más la utilización, por un lado, de los distritos electorales como base de representación política y, por el otro, del sistema proporcional para la

³ *Debates de la Convención Constituyente de 1915*, Edición oficial, Best Hermanos; Mendoza, 1941, Tomo I, pág. 210.

⁴ *Debates...*; Tomo I, pág. 20.

⁵ **Seghesso de Lopez Aragón, María Cristina**; *op. cit.* pág. 42 y *Debates...*; Tomo I, págs. 212 y 257.

adjudicación de las bancas, genera casos de sobre-representación y de sub o infra representación política de vastos sectores y regiones de la provincia. A ello agregamos que la variable población, como base de la representación política – art. 49 de la Constitución Provincial – no se verifica adecuadamente en la realidad.

Si observamos el Cuadro I⁶, sobre la composición de la H. Legislatura de Mendoza en los últimos años, vemos que en cada uno de los distritos electorales hay departamentos que ejercen una suerte de expropiación de representación política, ya que al confeccionarse las listas partidarias, tienden a ocupar los primeros lugares de las mismas. (Recuérdese que la distribución es proporcional). Es el caso de Capital y Guaymallén en el Primer Distrito; San Martín en el Segundo; Godoy Cruz en el Tercero y San Rafael en el Cuarto. Este fenómeno es lógico y entendible porque al ser, en general, los departamentos de mayor población, su peso electoral relativo es muy superior al de los restantes departamentos de cada distrito.

Cuadro I
Composición de la H. Legislatura de Mendoza, según la base departamental de los legisladores en el período 1983 – 1991⁷

Sección	Departamento	Población	Diputados	Senadores	Total	Nº Pob	Nº Rep
Primera	Capital	121.157	19	17	36	6º	1º
Primera	Guaymallén	220.479	12	9	21	1º	4º
Primera	Las Heras	157.875	7	3	10	4º	8º
Primera	Lavalle	25.295	1	1	2	13º	16º
Segunda	Junín	28.478	2	2	4	12º	13º
Segunda	San Martín	89.696	12	10	22	7º	3º
Segunda	Rivadavia	46.902	6	7	13	9º	6º
Segunda	Santa Rosa	14.206	0	1	1	17º	18º
Segunda	La Paz	8.346	3	1	4	18º	13º
Segunda	Maipú	125.373	7	3	10	5º	8º
Tercera	Tunuyán	35.534	4	4	8	11º	11º
Tercera	Tupungato	22.344	2	0	2	15º	16º
Tercera	San Carlos	24.093	3	3	6	14º	12º
Tercera	Godoy Cruz	178.446	11	6	17	2º	5º
Tercera	Luján	80.065	3	6	9	8º	10º
Cuarta	San Rafael	158.128	15	13	28	3º	2º
Cuarta	Malargüe	21.578	1	3	4	16º	13º
Cuarta	Gral. Alvear	42.146	9	4	13	10º	6º

La penúltima columna expresa el número de posición del departamento en orden a población y la última lo hace en orden al número de representantes.

La militancia territorial y departamental de los dirigentes políticos de la provincia es en general públicamente conocida. La misma puede ser más o menos intensa según las características particulares de cada legislador, cada partido y aún cada momento institucional; pero se han referido siempre en el Cuadro a los departamentos con mayor vinculación. Las relaciones de mayor intensidad son las de aquellos dirigentes

⁶ Este Cuadro fue actualizado en 2002 por el Dr. Angel Zoppis y sigue mostrando la misma tendencia.
Nota del autor

⁷ En todos los casos, el Cuadro registra **legisladores titulares después de cada elección**, no a quienes han asumido en reemplazo. De la totalidad de legisladores provinciales, desde 1983 a diciembre de 1991, el Cuadro no registra cinco (5), en función de tratarse de legisladores de extracción gremial, no referibles a un departamento específico: dos (2) diputados elegidos por el Tercer Distrito; un (1) diputado elegido por el primer Distrito; un (1) senador elegido por el Tercer Distrito; y un (1) senador elegido por el Segundo Distrito.

que han ocupado en los departamentos cargos electivos, como intendentes o concejales o funcionarios municipales, o partidarios de tipo departamental. Las de menor intensidad son por ejemplo las de aquellos dirigentes que, sin vivir en el departamento, poseen haciendas o intereses económicos en los mismos o provienen de familias tradicionales del lugar. Todos los casos de duda fueron resueltos acudiendo a informantes claves, tales como Secretarías legislativas de ambas cámaras, secretarías de bloque y dirigentes partidarios.

Al mismo tiempo, el Cuadro muestra departamentos cuya representación legislativa ha sido notoriamente baja, por ejemplo Santa Rosa, que sólo ha tenido un Senador a pesar de que su población es el doble que la de La Paz. También Tupungato, Malargüe, Lavalle y aún Junín, cuya población es de alrededor de treinta mil habitantes, exhiben bajos niveles de representación.

Más aún, la presencia de algunos departamentos en las Cámaras, ha respondido a circunstancias históricas que difícilmente se puedan repetir, como el caso de Lavalle, que ha tenido sólo un diputado y un senador pero ambos elegidos en 1983 cuando se integró la totalidad de la Legislatura. A partir de allí, y al renovarse sólo la mitad de cada Cámara, las posibilidades se restringen al mínimo. Así tenemos, como primer dato, el de la existencia de departamentos cuya presencia, en la Legislatura, es poco menos que inexistente.

También en materia de correspondencia, entre población y representación, el sistema aparece distorsionado. Capital, que es el sexto departamento en población, es largamente el primero en cuanto al número de representantes. A la inversa, Las Heras, cuarto departamento en población es el octavo en cuanto al número de representantes. San Martín, con menos habitantes que Maipú tiene más del doble de legisladores. Esto último podría explicarse por la trascendencia electoral propia del Distrito Palmira, pero el argumento es insuficiente porque este distrito departamental no ha tenido más que un senador y un diputado.

Es importante destacar, que los fenómenos de expropiación de representación política también se operan dentro de los departamentos. Esto se debe a las características que devienen de la articulación, en nuestra provincia, del sistema del municipio de tipo departamental que alberga junto con una villa cabecera departamental, que normalmente es la ciudad más importante, a otros pueblos, ciudades y villas que ceden, a favor de esa, recursos, poder y representación; según hemos expuesto en otros estudios⁸.

Otro elemento que podemos analizar es el de la desigual relación entre habitantes y legisladores, en cada sección electoral.

En este caso, sin embargo, las diferencias no son tan notorias, siendo en general la relación bastante pareja. Sólo aparecen desniveles remarcables, en el caso de los senadores, principalmente entre la Primera y la Cuarta sección electoral. Esto hace que la última parte de la hipótesis pueda ser relativizada. Este Cuadro indica la situación:

⁸ Puede ver "Algunas consideraciones en torno a la cuestión territorial en el Derecho Municipal argentino"; publicado en el Boletín Informativo de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Año VIII, N° 76, agosto de 1992.

Cuadro II
Relación legislador / población por sección electoral⁹

Sección	Población	Diputados	Relación	Senadores	Relación
Primera	524.806	16	1/32.800	12	1/43.733
Segunda	313.001	12	1/26.083	10	1/31.300
Tercera	341.482	10	1/34.148	8	1/42.685
Cuarta	221.852	10	1/22.185	8	1/27.731

3. Consecuencias de la situación actual

La situación reseñada en nuestro análisis, tiene como principal efecto el de dejar vastos sectores de la provincia -tanto territoriales como poblacionales- fuera de la Legislatura, es decir sin una adecuada representación parlamentaria de sus intereses. Esta situación, afecta directamente el derecho a representar y a ser representado; el derecho a la participación política y el derecho a peticionar a las autoridades. Promueve el desinterés y la desidia por la cosa pública y por la actividad política. Obliga, a grandes cantidades de electores, a votar listas de candidatos con las que apenas se sienten involucrados y de los que muchas veces ni siquiera tienen noticia y en las que los hombres conocidos se encuentran al final de las listas, sin posibilidades concretas de elección.

Para los departamentos de la provincia, la situación implica la imposibilidad de contar con un ámbito adecuado para plantear cuestiones de tipo local, problemas e inquietudes de carácter territorial y la defensa y la promoción de los intereses y competencias municipales, frecuentemente avasalladas por el centralismo.

En la actual instancia institucional de la República, donde se encuentran en el vértice del debate político las cuestiones vinculadas con la descentralización y la reformulación del Estado, la transferencia de competencias y el fortalecimiento de las autonomías locales, se torna necesario un espacio parlamentario específico.

Para el Poder Legislativo de la provincia, la situación también comporta un disvalor. Es que se hace difícil sostener la legitimidad, de un sistema complicado, más costoso y relativamente más lento, como es el bicameral, si las dos cámaras representan lo mismo. Ante los ojos de la opinión pública, la situación puede acarrear un progresivo descreimiento en este poder.

Por todo ello, entendemos que es necesaria una reforma, que revierta los aspectos más cuestionables de la realidad actual, en base a objetivos claros y a través de la vía legal. A ello nos referiremos en el Capítulo Cuarto.

Las consecuencias de la falta de representación institucional de los departamentos, quedaron claramente reflejadas respecto a Lavalle, en oportunidad de sancionarse -en 1988- la ley 5379, de coparticipación municipal. La misma, creó un fondo de emergencia para solventar los gastos de los municipios más postergados e incluyó dentro de estos a General Alvear, Malargüe, La Paz, Junín y Santa Rosa, excluyendo a Lavalle, cuya situación era y es igualmente crítica, pero cuyos intereses no fueron defendidos por ningún legislador.

⁹ Según Censo 2001

En la renovación de diciembre de 1991, ya fuera de nuestro Cuadro, ingresó un diputado proveniente de dicho departamento y la ley fue pacíficamente reformada, con el voto unánime de ambas cámaras, e incluyendo a Lavalle en el Fondo de Emergencia.

4. Objetivos de una reforma del régimen electoral y la base de representación legislativa

El régimen electoral concreto de un pueblo es siempre un medio para viabilizar normativamente determinadas decisiones políticas. Si bien en el presente trabajo sólo analizaremos lo relativo a la conformación de la Legislatura, la propuesta presentada por el espacio cívico “Cambiemos la política” en 2005 estaba orientada también a otras reformas importantes. Entre otras podemos señalar las siguientes:

1. Redefinir la base de representación de la Cámara de Senadores a fin de dotar de un sentido concreto a nuestro bicameralismo, incorporando un sesgo o matiz territorial a la actual representación de base poblacional.
2. Garantizar la presencia de todos los departamentos de la provincia en la Legislatura, lo que significará que todo el territorio provincial esté presente en el órgano legislativo, facilitando una vinculación efectiva y real de todos los habitantes con este poder.
3. Rediseñar los distritos electorales en términos de homogeneidad sociológica, de manera que el representante tenga una relación existencial más profunda con su base electoral.
4. Reducción de número de Legisladores. El mantenimiento de un sistema pesado y lento como el bicameral, sumado al significativo número actual de legisladores - 86- hace que las decisiones demoren excesivamente y se debatan en dos ámbitos idénticos (las actuales cámaras son iguales). Para revertirlo el proyecto reduce el número de legisladores en ambas cámaras, amoldándolo a la población y generando un sistema más cercano al uninominal.
5. Reducir o terminar con la lista sábana. Para reducir su impacto negativo, el proyecto aborda dos estrategias:
 - hacer uninominal y de base departamental la mitad del Senado;
 - reducir las listas a través de una reducción del número de legisladores.
6. Terminar con el monopolio partidario de las candidaturas. El paso de una democracia representativa partidocrática a una democracia autoorganizativa reclama elementalmente la posibilidad de que todos los ciudadanos tengan igual derecho de acceso a candidaturas. El actual monopolio en los partidos – sumado a las prácticas oligárquicas de las dirigencias y a su escasísima representatividad real – hace que los legisladores sean casi siempre los mismos y falta el oxígeno de la renovación y el cambio.
7. Garantizar mayor nivel de autonomía del votante, terminando no sólo con las listas sábana sino también con las "boletas sábana". Esto último es mucho más sencillo y barato que separar las elecciones. Simplemente se debe garantizar que en el cuarto oscuro haya tres lugares distintos, colocando en uno las boletas para cargos nacionales, en otro las provinciales y en otro las municipales. Así se

evitarán los efectos perniciosos del arrastre obligando a mejorar la oferta de candidaturas.

8. Mantenimiento del sistema proporcional, ya que un cambio total del mismo en el marco de la actual Constitución sería extremadamente dificultosa y también la ley sostiene el mantenimiento del cupo femenino por sus beneficiosos efectos en cuanto a incorporar a un sector históricamente discriminado.
9. Acceder a la propuesta en los puntos anteriores por el camino de la ley sin necesidad de una reforma constitucional.

5. La propuesta. Análisis. Reforma del Senado.

Sólo analizaremos en este trabajo lo relativo a la reforma de la base de integración de las Cámaras legislativas, dejando por ahora los otros temas.

Respecto a la Cámara de Senadores, la reforma consiste básicamente, en determinar, a través del dictado de una nueva ley electoral, la creación de dieciocho secciones senatoriales que se correspondan con cada uno de los departamentos de la provincia. A ellos se asigna una base de elección uninominal quedando la otra mitad del Senado integrada por dieciocho senadores, elegidos proporcionalmente por subsección electoral.

La propuesta crea secciones y subsecciones electorales a fin de garantizar por un lado los mínimos exigidos por la Constitución para cada sección (artículos 76 y 79) y por el otro para acotar al máximo posible la relación entre el legislador y su base electoral departamental.

Al mismo tiempo se formaliza una redefinición de las actuales secciones electorales a fin de dotar a las mismas de una conformación más ecológica de modo que las mismas se integren con departamentos que presenten una configuración sociológica similar¹⁰. A tales fines sugerimos la integración de las siguientes secciones:

Cuadro III
Propuesta de rediseño de las secciones electorales

SECCION	DEPARTAMENTOS
Primera (Urbana)	Capital, Godoy Cruz, Las Heras
Segunda (Cinturón agro industrial)	Guaymallén, Maipú, Luján
Tercera (Este vitivinícola)	Rivadavia, Junín, San Martín
Cuarta (Noreste semidesértico)	Santa Rosa, La Paz, Lavalle
Quinta (Valle de Uco)	Tunuyán, Tupungato, San Carlos
Sur	San Rafael, Alvear, Malargüe

¹⁰ Idea propuesta por primera vez en el excelente trabajo de **Walter Cueto y María Luisa Giunta**, *La reforma legislativa de Mendoza. Una propuesta de diseño constitucional*; Ediciones Desalma, Buenos Aires, 1991.

La propuesta contempla la elección de un senador por cada departamento para la mitad de la Cámara de Senadores y la otra mitad es elegida en forma proporcional con una redefinición de los distritos electorales.

La elección de los senadores departamentales, sugerimos, debería ser el año que no se renuevan gobernador e intendentes, a fin de enfatizar la importancia del representante departamental. Con esto se garantiza la presencia de *todos* los departamentos *todo* el tiempo en la Legislatura.

Cuadro IV
Secciones y subsecciones electorales y cantidad de Senadores
Proyecto “Cambiemos la política” – 2005

Secciones	Sub secciones	Departamentos	(*) Senadores departamentales	Senadores
Primera	1	Capital	1	4
		Godoy Cruz	1	
		Las Heras	1	
	2	Guaymallén	1	5
		Luján	1	
		Maipú	1	
Segunda	3	Junín	1	3
		San Martín	1	
		Rivadavia	1	
	4	La Paz	1	1
		Lavalle	1	
		Santa Rosa	1	
Tercera	5	Tunuyán	1	2
		Tupungato	1	
		San Carlos	1	
	6	Alvear	1	3
		Malargue	1	
		San Rafael	1	
Total			18	18

(*) 18 son elegidos uninominalmente, por cada departamento, el año que no se elige Gobernador ni Intendente. La creación de “secciones” y “subsecciones” se hace para garantizar los mínimos de legisladores contemplados para cada sección en la Constitución.

La vía legal para la reforma de la conformación del Senado que sostenemos está habilitada a partir de lo prescripto por la Disposición transitoria III de la Convención Constituyente de 1965. Dicha Asamblea dispuso para la Cámara de Diputados y de Senadores la conformación de las cuatro secciones electorales que aún hoy tiene la provincia.

También estableció el número de diputados y senadores que cada una elige. Estas disposiciones fueron luego incorporadas a la ley 2551 del Régimen Electoral de la provincia en una de sus múltiples reformas.

En cuanto a la Disposición Transitoria III mencionada, la misma estableció:

"Los Senadores, hasta tanto no se modifique por ley el sistema que se da a continuación, se nombrarán a través de cuatro secciones electorales compuestas del modo establecido en el artículo 68 y con la siguiente representación que se computará para las futuras renovaciones: PRIMERA SECCION; doce Senadores, SEGUNDA SECCION: diez Senadores, TERCERA SECCION; ocho Senadores, CUARTA SECCION; ocho Senadores".

Y la Disposición Transitoria IV de la misma Convención estableció a su vez:

"Las secciones electorales determinadas por los apartados precedentes, la representación establecida para cada uno de ellos, el régimen proporcional de elecciones actualmente vigente y el término de los mandatos de los legisladores, no podrá ser modificado por la Legislatura hasta el 30 de abril de mil novecientos setenta y uno".

Las disposiciones citadas habilitan por lo tanto la vía legislativa para realizar la reforma que encaramos. La remisión de la Disposición III al artículo 68 es a nuestro juicio incorrecta ya que dicho artículo no se refiere al Senado sino a la Cámara de Diputados y no establece la composición de secciones electorales sino que se refiere al número mínimo de diputados que cada una debe elegir.

Hemos señalado antes las razones que justifican la reforma de la base de conformación de nuestro Senado, cuales son los objetivos que la presiden y también los grandes lineamientos de la misma. Analizaremos ahora los artículos de la Constitución de 1916 que enmarcan el tema a fin de aventar cualquier duda sobre la constitucionalidad de la misma.

El problema es delicado ya que en más de un caso el texto expreso de la Ley Fundamental parece contraponerse a nuestra proposición. Aún así esperamos sortear con éxito las objeciones que se puedan formular.

El primer artículo que enmarca el tema de la representación en Mendoza es el 49, que dispone que:

"La representación política tiene por base la población".

Este artículo es respetado en la propuesta que sostenemos ya que la representación senatorial prevista para los departamentos, a razón de un senador por cada uno, no altera el hecho de que la conformación del Senado en su conjunto sigue presentando mayor cantidad de legisladores en las secciones más pobladas. Se debe tener muy presente a todo evento que si bien fue clara la posición de la Convención Constituyente del 1915 en el sentido de que la población fuera la base de la representación, nada permite inferir ni que la misma debiera ser de tipo "proporcional"¹¹ ni que se desechara totalmente la posibilidad de una base territorial. Es decir que la mera introducción de un sesgo o matiz territorial en la mitad del Senado no altera la esencia de una Legislatura de base territorial.

El artículo 65, por su parte, establece:

¹¹ Si bien la proporcionalidad fue establecida tempranamente en la Constitución de 1895 y también en la ley 567 de efímera duración, no se haría efectiva en Mendoza hasta 1951 con la sanción de la ley 1994

"El Poder Legislativo de la Provincia será ejercido por dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores, elegidos directamente por secciones electorales con arreglo a las prescripciones de esta Constitución y la ley de elecciones".

y el artículo 75 prescribe:

"La Cámara de Senadores se compondrá de representantes del pueblo a base de la población de cada sección electoral en que se divida, mediante elección directa, no pudiendo exceder de cuarenta la totalidad de los Senadores".

Debe quedar muy claro que ambos artículos son escrupulosamente respetados en la propuesta. La Cámara es dividida en dos partes, una de ellas proporcional y sólo la otra con matiz territorial. Por lo tanto, la base poblacional de cada sección sigue determinando una mayor cantidad de senadores para las secciones más pobladas, lo cual mantiene la base poblacional de la Cámara.

Pero enfatizamos que ningún artículo de la Constitución prohíbe incorporar un matiz o sesgo territorial a la Cámara. En cuanto al número máximo de Senadores no sólo se respeta sino que se reduce el número actual según lo veremos más adelante.

Dos artículos de la Constitución plantean a priori algún reparo por aparecer en contradicción con nuestra propuesta. Ellos son el 76 y el 79 que disponen:

"Ninguna sección electoral podrá elegir un número menor de seis Senadores." (art. 76).

"En ninguna sección electoral de la provincia podrá convocarse a elecciones de Senadores integrantes por un número menor de tres Senadores." (art. 79).

Respecto a estos artículos, se torna necesario realizar una breve reconstrucción de las ideas y los objetivos que campearon en la Convención Constituyente de 1916, vinculados al problema de la representación política.

Dos ideas centrales parecieron presidir la resolución de estos temas. En primer lugar, la priorización de la base poblacional, categóricamente expresada en el artículo 49. Sin embargo, señalamos anteriormente que nada permitía sostener un rechazo absoluto hacia la base territorial.

Por el contrario, la misma fue sostenida tanto por Julián Barraquero, inspirador de la Constitución como por la mayoría de la Comisión Redactora. Sólo la necesidad de garantizar la presencia de las minorías en las cámaras pudo lograr que se cambiara la base de representación del Senado que -según surge de los Debates- era en general aceptado por todos que fuera territorial. Más aún, el convencional Day¹² y el convencional Tabanera¹³ expresaron claramente esta opinión como pacíficamente aceptada por la Convención.

Tenemos aquí entonces un primer dato fundamental, la base de representación departamental del Senado cedió a una base distrital a fin de facilitar un lugar a las minorías. Cabe agregar en este sentido que el artículo 78 aprobado originariamente por

¹² *Debates de la Convención Constituyente de 1915*; Edición Oficial, Best Hermanos, Mendoza, 1941. Tomo I, pág. 241.

¹³ *Debates ...*, Tomo I, pág. 244

la Convención previó también¹⁴ un cupo de un tercio para la minoría, pero esto fue luego desechado en la revisión final por las dificultades que acarrearba su implementación práctica¹⁵.

El otro eje sobre el cual giró el debate en torno a la articulación de la representación en las Cámaras fue el de la necesidad de armonizar en términos numéricos el período de duración de los legisladores -tres o cuatro años-, la cantidad de secciones electorales -tres o cuatro secciones-, la renovación parcial de las mismas -anual, por tercio o bianual, por mitades- y la proporción de representación minoritaria según vimos en el párrafo anterior.

Finalmente predominó en la Convención la regla del "3" y por ello se dispuso en cuanto a la Cámara de Diputados tres secciones electorales, tres años de mandato, renovación anual por tercios, un mínimo de tres diputados para una convocatoria electoral y un mínimo de nueve diputados por sección. La Convención no lo expresó pero estaba claro que para la minoría debía corresponder un tercio de la representación¹⁶.

Del mismo modo, se dispuso para el Senado un mandato de seis años, renovación por tercios cada dos años, seis años de funciones, un mínimo de seis senadores por sección y un mínimo de tres senadores para una convocatoria electoral. Es decir, también la regla del "3".

La Convención Constituyente de 1965 cambió la regla del "3" por la regla del "4", es decir cuatro secciones electorales, cuatro años de mandato, renovación por mitades cada dos años, etc.. Pero no modificó sustancialmente ni el artículo 76 ni el artículo 79.

Ahora bien, estos dos artículos están relacionados en su génesis a los artículos 68 y 71 -referentes a la Cámara de Diputados- y tienen sus antecedentes en el artículo 58 de la Constitución de 1895, que disponía que:

"En ningún caso la ley podrá formar secciones electorales en que corresponda elegir a cada una de ellas un número menor de seis diputados".

Esta disposición no se repitió en las Constituciones de 1900 y 1910 que sí previeron en cambio la posibilidad de dividir la provincia en secciones electorales. En 1915, al discutirse la nueva Constitución, surgió la necesidad de garantizar una representación mínima a cada sección electoral de la provincia a fin de poder incorporar a la minoría por una parte y a fin de evitar que la legislación común sobre el tema privara de representación o disminuyera la misma para alguna sección.

Las secciones electorales tenían ya en 1915 varios años de existencia. Señala la doctora Seghesso de López Aragón que "... el decreto del 14 de diciembre de 1895 y la ley de 1911 (núm 567) establecieron la división tripartita del territorio provincial. La norma de 1911 fijó el Primer Distrito con tres secciones: Capital, Las Heras y Lavalle, Segundo Distrito con siete secciones: Guaymallén, Maipú, San Martín, Junín, Rivadavia, Santa Rosa y La Paz; Tercer Distrito con seis secciones: Godoy Cruz,

¹⁴ *Debates ...*; Tomo I, pág. 260

¹⁵ *Debates ...*; Tomo II, pág. 523

¹⁶ *Debates ...*; Tomo I, pág. 242

Luján, Tunuyán, Tupungato, San Carlos y San Rafael"¹⁷. En ellas se elegían ocho, nueve y ocho diputados respectivamente.

Las provisiones respecto a las secciones electorales se mantuvieron en la ley 589, de 1912, que adecuó la legislación electoral mendocina a la ley Sáenz Peña y en las posteriores leyes electorales de la provincia, con mínimas modificaciones.

Tenemos entonces que la razón histórica de estos artículos -y sus correlativos- fue la de garantizar una representación adecuada y una representación mínima a todos los distritos electorales de la provincia y también -según hemos explicado- amoldar su número al de la duración del mandato, renovación, etc. Sin embargo, también hemos observado como el sistema ha generado profundas deficiencias en la representación del territorio y la población con lo cual podemos afirmar con certeza que las provisiones del constituyente no se cumplieron.

Ahora bien, cuando los constituyentes establecieron estos artículos tenían presente la idea de las tres secciones electorales en que se dividía la provincia.

Por ello, entendemos que desde una perspectiva teleológica y progresista de la Constitución¹⁸ la misma no se violenta si creamos 18 secciones electorales senatoriales para la mitad de la Cámara que naturalmente no podrán "no elegir un número menor de seis senadores" pero que garantizan en el conjunto de la sección que integra el departamento el cumplimiento riguroso del texto constitucional –sumado a lo que se explicita en el párrafo siguiente– y la incorporación novedosa de un representante del departamento a la Legislatura.

No obstante esta larga argumentación, en 2002 y a partir de un debate entre constitucionalistas se coincidió en que la Constitución no impedía crear secciones y subsecciones electorales, de manera de poder cumplir lo dispuesto por estos artículos. Esta recomendación fue aceptada por el Senado en su media sanción de reforma electoral de 2002. La solución tuvo el apoyo de especialistas como Dardo Pérez Guilhou, Gabriela Abalos y el autor de este artículo.

Debe quedar en claro que la ley respeta los mínimos de legisladores por sección y no cambia ni altera la naturaleza *poblacional* de la base de representación política de la Legislatura sino que tan solo agrega un matiz o sesgo territorial a la mitad del Senado.

Finalmente el artículo 78 de la Constitución dispone:

"Los senadores durarán cuatro años en el ejercicio de sus funciones y son reelegibles. Esta Cámara se renovará por mitades cada dos años".

También este artículo es respetado en la propuesta toda vez que la Cámara queda integrada por 36 senadores, la mitad de los cuales se renueva cada dos años.

El único dato relevante de la propuesta –que una mitad es uninominal por departamento y la otra mitad por subsección electoral– sólo es trascendente para una cuestión de naturaleza política y no constitucional: sería preferible y deseable que la

¹⁷ **Seghesso de Lopez Aragón, María Cristina**; *Historia del Régimen Electoral mendocino anterior a la ley Sáenz Peña*: en Revista de Historia del Derecho, 16, Buenos Aires, 1988, pág. 469.

¹⁸ **Seghesso de Lopez Aragón, María Cristina**; *Historia del Régimen Electoral mendocino anterior a la ley Sáenz Peña*: en Revista de Historia del Derecho, 16, Buenos Aires, 1988, pág. 469.

mitad uninominal departamental se eligiera los años que no hay renovación de gobernador e intendentes. De esta manera se jerarquizaría la elección de Senadores que de lo contrario queda “tapada” por la de los otros cargos.

6. La reforma de la Cámara de Diputados

Para la Cámara de diputados se propone la misma redefinición “ecológica” de las circunscripciones electorales, y así mismo la creación de secciones y subsecciones a fin de garantizar los mínimos previstos en la Constitución.

La reforma de la Cámara de Diputados plantea el problema del artículo 68 respecto al número mínimo de Diputados por sección, que encuentra en el proyecto la misma solución de creación de secciones y subsecciones. Por ello la solución propuesta es la siguiente:

Cuadro V
Secciones y subsecciones electorales y cantidad de Diputados
Proyecto “Cambiemos la política” – 2005

SECCION	SUBSECCION	DIPUTADOS
Primera	Capital	6
	Godoy Cruz	
	Las Heras	
	Guaymallén	7
	Luján	
	Maipú	
Segunda	Junín	5
	San Martín	
	Rivadavia	
	La Paz	3
	Lavalle	
	Santa Rosa	
Tercera	Tunuyán	4
	Tupungato	
	San Carlos	
	Alvear	5
	Malargue	
	San Rafael	
Total		40

En cuanto al artículo 69 plantea:

“Art. 69º - La Legislatura determinará después de cada censo nacional, el número de diputados que corresponda elegir a cada seccional electoral, en proporción a su población y a fin de que en ningún caso el total de diputados exceda del número fijado en el artículo 67.”

Se trata de la única referencia a la proporcionalidad en el texto constitucional. No obstante, la cuestión merece los mismos argumentos referidos a la conformación del Senado.

Para mayor fundamento y dada que la específica disposición constitucional reclama que el número de Diputados sea “proporcional” debemos aclarar que dicha disposición es de cumplimiento prácticamente imposible y así lo ha sido desde la evolución histórica de la Legislatura y desde los proyectos de reforma conocidos.

Es que la única forma de hacer proporcional la Cámara es sobredimensionando su tamaño hasta un exceso que sería inadmisible políticamente. Si lo que se piensa es en los municipios más postergados en materia de representación y población y les diéramos un diputado la cantidad que correspondería los más poblados sería un absurdo.

Por eso, las más recientes propuestas o respuestas sobre el tema han soslayado la cuestión. Mencionamos dos importantes ejemplos:

La propuesta del Poder Ejecutivo en 2002: En el año 2002, el Gobernador Iglesias encargó al prestigioso constitucionalista mendocino Carlos Egües la preparación de un proyecto de reforma integral del régimen electoral de Mendoza, que fue oportunamente enviado a la Legislatura. Este importante proyecto tenía tres elementos centrales:

- a. Reforma de la Legislatura con rediseño de los distritos electorales y reducción del número de legisladores
- b. Incorporación de un matiz de voto de preferencia a través del troquelado horizontal y vertical de las boletas, para facilitar la posibilidad de votar por candidatos de diversos partidos en el mismo cargo legislativo
- c. Acceso a las candidaturas de ciudadanos independientes.

Respecto al tema que nos ocupa en este trabajo, el proyecto contemplaba la creación de tres secciones electorales con la siguiente asignación de legisladores:

Cuadro VI
Integración de la Legislatura Proyecto PE 2002

SECCION	DEPARTAMENTOS	Sen	Dip
Primera	Capital, Guaymallén, Las Heras, Godoy Cruz, Lujan, Maipú	10	18
Segunda	Rivadavia, Junín, La Paz, Santa Rosa, Lavalle, San Martín	10	8
Tercera	Tunuyán, San Carlos, Tupungato, San Rafael, General Alvear, Malargüe	10	10

Como se advierte fácilmente, la propuesta prescindió de toda referencia a la “base poblacional” de las Cámaras, al extremo de igualar la representación en el Senado de todas las secciones a pesar de lo dispuesto en el artículo 75. Pero además, en el caso de la Cámara de Diputados la relación entre legisladores y población muestra características similares a los otros proyectos y a la realidad actual. En dicho proyecto la relación es la siguiente:

Cuadro VII
Propuesta del PE 2002 – Relación Legislador / Población

Sección	Población	Diputados	Relación	Senadores	Relación
Primera	986.341	18	1/54.796	10	1/98.634
Segunda	253.567	8	1/31.695	10	1/25.356
Tercera	339.743	8	1/42.467	10	1/33.974

La media sanción de la reforma electoral por la Cámara de Senadores en 2002: El proyecto del Poder Ejecutivo tuvo ingreso por la Cámara de Senadores de la provincia (Expediente 43447, 2002) y luego de un intenso tratamiento fue finalmente aprobado (media sanción) con importantes modificaciones con respecto al proyecto original.

El tema más interesante que decidió la Cámara de Senadores fue contemplar la creación de tres secciones electorales que, a su vez, son divididas cada una en dos subsecciones, para, según se ha explicado, respetar los mínimos constitucionales. La Legislatura queda conformada de esta manera:

Cuadro VIII
Integración de la Legislatura – Media sanción del Senado – 2002

Sección	Subsección	Senadores	Diputados
Primera	Capital, Guaymallén, Las Heras,	8	12
	Godoy Cruz, Lujan, Maipú	8	8
Segunda	Rivadavia, Junín, La Paz, Santa	6	6
	Rosa, Lavalle, San Martín	2	4
Tercera	Tunuyán, San Carlos, Tupungato,	4	4
	San Rafael, General Alvear, Malargue	6	10

Ahora bien, en este diseño tampoco se puede lograr una relación proporcional entre los habitantes de las secciones y el número de legisladores, porque como viene siendo explícito en la dirigencia política, al buscarse la reparación histórica de la representación de los departamentos más postergados, éstos quedan – en todos los proyectos – con una mejor relación.

En el caso puntual de la media sanción que estamos evaluando la relación legislador / población es la siguiente:

Cuadro IX
Relación Legislador / Población – Media Sanción del Senado – 2002

Sección	Población	Diputados	Relación	Senadores	Relación
Primera	545.294	12	1/45.441	8	1/68.161
	441.047	8	1/55.130	8	1/55.130
Segunda	196.060	6	1/32.676	6	1/32.676
	57.507	4	1/14.376	2	1/28.753
Tercera	99.005	4	1/24.751	4	1/24.751
	240.738	10	1/24.073	6	1/40.123

Frente a estos elementos, resultan absurdos y faltos de sustento los reparos que mereció el proyecto de “Cambiemos la política” en 2005, cuando se señalaba que no era constitucional.

Notoriamente, ningún proyecto podría hacerlo sin apelar a un excesivo número de representantes o sin perjudicar aún más a los departamentos pequeños – son alrededor de diez en la provincia – que es precisamente lo que se quiere revertir.

La relación legislador / población en el proyecto es la siguiente:

Cuadro X
Propuesta de “Cambiemos la Política” – 2005

Sección	Población	Diputados	Relación	Senadores	Relación
Primera	476.932	8	1/59.616	7	1/68.133
	509.409	10	1/50.940	8	1/63.676
Segunda	196.060	6	1/32.676	6	1/32.676
	57.507	4	1/14.376	4	1/14.376
Tercera	99.005	4	1/24.751	5	1/19.801
	240.738	8	1/30.092	6	1/40.123

Finalmente recordemos que la mencionada Cláusula Transitoria IV de la Convención Constituyente de 1965, habilitó el cambio de *“...las secciones electorales determinadas por los apartados precedentes, la presentación establecida para cada uno de ellos, el régimen proporcional de elecciones actualmente vigente y el término de los mandatos de los legisladores”* a partir del 30 de abril de 1971, todo lo cual enfatiza la viabilidad de la reforma.

8. Conclusiones

Hace ya muchos años que se viene insistiendo en la necesidad de una reforma integral del régimen electoral y de la base de composición de la Legislatura de Mendoza. Sin embargo, el acendrado espíritu conservador de todos los partidos bloquea precisamente en la casa de las leyes cualquier intento de alterar su sistema de corporación cerrada. Esta estrategia se ve consistentemente reforzada por la prédica de algunos constitucionalistas que, participando del espíritu conservador, buscan cuanto reparo sea posible al avance de reformas encaminadas a transparentar y hacer más cristalino nuestro alicaído sistema político.