

PROPUESTA PARA EL REAJUSTE DE ESCAÑOS

Carlos Rocabado

Semanario Pulso, 21 Octubre 2005

Hemos visto durante las últimas semanas como dos conflictos relativos a la reorganización de circunscripciones electorales y a la redistribución de escaños en la Cámara de Diputados han puesto en vilo la coyuntural tranquilidad del panorama político nacional.

El primer conflicto sucedió en el mes de Agosto y se originó a partir de la decisión de la Corte Nacional Electoral (CNE) de reorganizar varias circunscripciones electorales, entre ellas la correspondiente al Chaco tarijeño. Esta decisión se basó en el artículo 89° del Código Electoral, según el cual las circunscripciones "se constituirán en base a la población, de acuerdo al último censo nacional". Esta resolución generó protestas y reacciones como la del Comité Cívico de Yacuiba, Gualberto Durán, quien aseguró que el organismo electoral "no tomó en cuenta la continuidad territorial, la vinculación caminera y aspectos relacionados con la afinidad cultural" (La Prensa, 11/08).

El segundo tema mucho más candente es la redistribución de escaños entre departamentos que, aunque presente en la Constitución (Art. 60°) y en el Código electoral vigente (Art. 88), tuvo que ser propiciada por un recurso presentado por la bancada cruceña ante el Tribunal Constitucional, quien resolvió favorablemente a la demanda efectuada, pidiendo la aplicación efectiva de la redistribución de escaños basándose en el último censo de población efectuado el año 2001 (al momento de la redacción de este artículo este conflicto sigue sin solución).

Ambos problemas, si bien serán solucionados en última instancia por ingeniosos acuerdos y pactos típicos de nuestro poder legislativo, podrían repetirse dentro de algunos años, a la hora de aplicar los datos de un nuevo censo. Sería prudente proponer ciertas reformas para evitarnos dañinos desacatos e interpretaciones de las leyes, modificando el método de designación de escaños. La presente propuesta plantea dos reformas: que las circunscripciones electorales no sean susceptibles de ser modificadas territorialmente (como mucho, que estas puedan subdividirse) y que la cámara de diputados crezca proporcionalmente con el crecimiento de población nacional (con consiguiente modificación del Art. 60° de la Constitución). Según esta propuesta, los reajustes deben hacerse primero a nivel departamental y luego al nivel de circunscripciones.

Nuevos escaños según el método D'Hondt.

Supongamos que tenemos un país con 10,000,000 de habitantes y sólo 3 departamentos y 20 diputados, con una repartición de acuerdo al cuadro 1. En este ejemplo, de un censo a otro la población total del país crece en un 16,5%, por lo que de acuerdo a la propuesta el congreso debería también crecer en un 16,5% en número de representantes. Redondeando a la baja, para limitar de alguna manera el crecimiento de la Cámara legislativa, esto se traduciría en la creación de 3 nuevos escaños (3,15 sin redondeo).

Pero como se repartirían estos entre los distintos departamentos? En cualquier país, es obvio que el crecimiento poblacional no está igualmente distribuido entre las distintas regiones. Digamos que en nuestro ejemplo, la población del departamento A crece en un

32,5%, la del departamento B en un 13,3%, algo menos que el promedio nacional, y que la población del departamento C decrece en un 1,6%, por efectos de la emigración, por ejemplo. Excluyendo a este último departamento, merece el departamento A recibir los 3 nuevos escaños? Debe éste recibir 2 nuevos diputados y el departamento B el restante?

Cuadro 1. Nuevos escaños.

	Pob. Actual	N. Dipt	Hab/ Dipt	Pob. 2011	Diferencia	en %	N. Dipt	Hab/ Dipt
Depto A	4.000.000	8	500.000	5.300.000	1.300.000	32,50%	11	481.818
Depto B	3.000.000	6	500.000	3.400.000	400.000	13,33%	6	566.667
Depto C	3.000.000	6	500.000	2.950.000	- 50.000	-1,67%	6	491.667
Total	10.000.000	20		3.400.000	1.650.000	16,50%	23	

El método D'Hondt, mundialmente aplicado, entre otros, en la atribución de escaños en función de los resultados electorales, consistiría en este caso en:

- Ordenar de mayor a menor, en una primera fila, las cifras de nuevos pobladores obtenidos por los distintos departamentos.
- Dividir el número de nuevos pobladores obtenidos por cada departamento por 1, 2, 3, etc. hasta un número igual al de escaños pendientes de asignar (3 en nuestro caso), formándose un cuadro similar al que aparece en el cuadro 2. Los escaños se atribuyen a los departamentos que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.

Cuadro 2. Método D'Hondt.

	Depto A	Depto B	Depto C
1	1.300.000	400.000	- 50.000
2	650.000	200.000	- 25.000
3	433.333	133.333	- 16.667

Utilizando el método D'Hondt para nuestro ejemplo los 3 nuevos escaños irían a parar al departamento A. Conviene recalcar que, según este método, el promedio de habitantes por diputado pierde en su homogeneidad, ya que de tener 500,000 habitantes por diputado en un principio, pasamos a tener más de 566,000 habitantes por diputado en el departamento B, mientras el departamento A "sólo" tendría 480,000 habitantes por cada diputado. Discutiremos sobre este fenómeno más adelante.

Circunscripciones divisibles, no ajustables.

Veamos ahora como se van a repartir esos nuevos 3 escaños dentro del departamento A, que pasa de 8 a 11 diputados. Según las normas actuales, el número de diputados uninominales y plurinominales debe ser el mismo en caso de tener un número total de diputaciones par. Si éste número fuese impar, se daría prioridad a la diputación uninominal. Esto vendría a decir que, en nuestro ejemplo, el departamento A tendría 1 nuevo diputado plurinominal (5 en total) y 2 nuevos diputados uninominales (6 en total). Como se repartirían estos 2 escaños uninominales entre las distintas circunscripciones?

Hagamos una nueva suposición donde el departamento A esté actualmente dividido en 4 circunscripciones idénticas en cuanto al número de pobladores (objetivo deseado según las actuales normas, que buscan aproximar la población por circunscripción a la media

departamental), cada una representada por un diputado uninominal. En nuestro ejemplo visible en el cuadro 3, la población, en similitud con lo visto a nivel nacional, no se reparte equitativamente entre las distintas circunscripciones. La circunscripción 1 crecería en un 90%, la circunscripción 2 no modificaría su población, la circunscripción 3 crecería en un 30% y la 4 en un 10%.

La reforma propuesta en este artículo propone que las 2 nuevas diputaciones uninominales vayan a parar a las dos circunscripciones más pobladas según el último censo utilizado, en este caso las circunscripciones 1 y 3, que pasarían a tener 2 diputados uninominales cada una. Yendo un poco más lejos, se podría proponer dividir ambas circunscripciones, de acuerdo a criterios de territorio y "afinidad" regional o cultural, y tratando de mantener, de la mejor manera posible, un equilibrio poblacional entre las dos nuevas partes de la circunscripción dividida. Esta división actuaría como un aliciente a la representatividad del diputado uninominal, que pasará, una vez hecha la división de la circunscripción, a representar a una población menos dispersa geográficamente y, presumiblemente, más homogénea.

Cuadro 3. Distribución de nuevos escaños por circunscripción, Depto. A

	Pob. Actual	Uni./ Circ.	Hab./ Dipt.	Pob. 2011	Pob. Post- División	Unis./ Circ.	Hab./ Dipt.
Circ. 1	1.000.000	1	1.000.000	1.900.000	900.000	1	900.000
Circ. 1' (8)					1.000.000	1	1.000.000
Circ. 2	1.000.000	1	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1	1.000.000
Circ. 3	1.000.000	1	1.000.000	1.300.000	800.000	1	800.000
Circ. 3' (9)					500.000	1	500.000
Circ. 4	1.000.000	1	1.000.000	1.100.000	1.100.000	1	1.100.000
Total Dpto. A	4.000.000			5.300.000	5.300.000		

Nuevamente, como consecuencia de la reforma propuesta, se repetiría el fenómeno de la pérdida de una referencia a la hora de calcular el número de habitantes por diputado, ya que, una vez hecha la división más adecuada de las circunscripciones más pobladas, podría darse el caso de que una nueva circunscripción tenga bastante menos población que otra. En nuestro ejemplo del cuadro 3, la nueva circunscripción 9 tendría 500,000 habitantes mientras que la circunscripción 4 tendría 1,100,000.

Mas aún, es interesante ver que esta situación también se puede producir en los departamentos que no han ganado nuevas diputaciones, o que han visto reducida su población de un censo a otro. Tomemos el ejemplo del departamento C, repartido en 3 circunscripciones de igual población. Podría darse el caso (cuadro 4) que la circunscripción 5 pierda la mitad de su población y que la circunscripción 7 reciba la mayor parte de esta migración (pensemos a un posible caso de emigración del campo a la capital departamental). Como el departamento C no ha recibido nuevos escaños y nuestra propuesta elimina la reorganización de circunscripciones, las circunscripciones quedarían inamovibles y el ratio habitantes/diputado uninominal tendría valores radicalmente distintos entre una y otra circunscripción. En nuestro ejemplo, 500,000 habitantes estarían representados por un diputado en la circunscripción 5 mientras que este número pasaría a 1,450,000 en el caso de la circunscripción 7.

Cuadro 4. Distribución de nuevos escaños por circunscripción, Depto. C

	Pob. Actual	Unin./ Circ.	Hab./ Dipt.	Pob. 2011	Unin./ Circ.	Hab./ Dipt.
Circ. 5	1.000.000	1	1.000.000	500.000	1	500.000
Circ. 6	1.000.000	1	1.000.000	1.000.000	1	1.000.000
Circ. 7	1.000.000	1	1.000.000	1.450.000	1	1.450.000
Total Dpto. C	3.000.000			2.950.000		

Reflexiones

Gracias a una designación clara, utilizando el método D'Hondt o cualquier otro, de los nuevos escaños provenientes del crecimiento de la población nacional, los nuevos escaños se asignarían entre los distintos departamentos sin necesidad de chantajes ni estados de emergencia. En cualquier caso, la ventaja de este nuevo sistema sería el traspaso de posibles conflictos por representatividad del nivel nacional al nivel departamental.

A nivel departamental, un posible aspecto en contra puede ser las susceptibilidades que podrían originarse entre circunscripciones de un mismo departamento por motivos demográficos. Pero este aspecto también se puede apreciar desde otro enfoque menos catastrofista: la fijación de las circunscripciones permitirá que las regiones más deprimidas, con crecimiento poblacional negativo, mantengan su atractivo hacia los distintos partidos y agrupaciones ciudadanas, ya que en estas circunscripciones el "valor" de una diputación uninominal, medida en número de electores será menor. Este no sería algo nunca visto, ya que, por ejemplo, es conocida la comparación entre Madrid y Soria en España. En Soria hay 26.000 electores por cada escaño frente a los 127.000 de Madrid, es decir, una desproporción mucho mayor a la que podemos observar entre las circunscripciones 3'(9) o 5 y la circunscripción 7 de nuestro ejemplo.

Esta propuesta también cuidará de que la "afinidad cultural" se mantenga y no se llegue al caso de tener circunscripciones geográficamente gigantes o con poblaciones con costumbres y necesidades opuestas. Por otro lado, ya no estaríamos hablando de unos mínimos por departamento, sino de un mínimo por circunscripción, facilitando así la labor de representatividad que se exige a los candidatos uninominales. Por último, la presente propuesta ahuyenta el fantasma de la pérdida de escaños, origen de nuestras discordias presentes.