

Título de la ponencia: “Gobernanza electoral y geografía. Análisis de la evolución de la delimitación territorial en la Argentina”

Autor: Aníbal Germán Torres

E-mail: [anibalgtorres@hotmail.com](mailto:anibalgtorres@hotmail.com)

CONICET-UNSAM-UNR

Resumen:

Una de las funciones típicas de gobernanza electoral consiste en la delimitación territorial o distrital (*districting*). La práctica de esta zonificación posibilita considerar la distribución total de distritos y sus respectivos electorados localmente determinados, dos elementos que integran los sistemas electorales. En una aproximación a esta temática desde la interacción históricamente situada entre las reglas de juego y los actores estatales y partidarios involucrados en la gobernanza electoral, en esta ponencia nos preguntamos sobre la evolución de esa práctica en Argentina. Esto será abordado desde el nivel conceptual (cómo se concibe la delimitación distrital, particularmente en las reformas políticas) y desde el nivel de la práctica de la zonificación (cómo se divide el territorio), que acompaña al anterior criterio. Como veremos, esta cuestión estuvo presente en algunas de las reformas que las elites políticas impulsaron desde el período posterior a la independencia y hasta lo que va del presente siglo. De esta manera, podemos afirmar que las sucesivas reformulaciones del vínculo entre geografía y política se plasmaron en un cambio en la concepción y práctica del distritado. Esto supone que el Estado fue modificando la “geopolítica” relacionada con la administración del territorio, con lo cual la noción de “estabilidad” de la geografía electoral en Argentina queda matizada.

Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.

“...encuentro otro inconveniente más grave todavía a este sistema [de circunscripción uninominal], y es que no sólo disuelve los partidos, sino que disuelve las naciones, disuelve la unidad del Estado”.

Diputado Fonrouge, 06/11/1911.

## **1.Introducción**

Cuando en los años 60' la Corte Suprema de Estados Unidos intervino en el redistritado, lo que se conoció como “la revolución del reaporcionamiento” (Cox y Katz, 2001), esto mostraba, por un lado, el involucro cada vez mayor de los Poderes Judiciales en cuestiones antes reservadas a los órganos representativos y los partidos políticos. Por el otro lado, ponía nuevamente en evidencia la atención que las agencias estatales le prestan a la gestión del espacio geográfico, lo que suele ser conflictivo (López Pintor, 2009).

Tal fenómeno, además, mostraba que la administración del territorio se asumía como parte sustantiva de los procesos y procedimientos vinculados con la organización de las elecciones. De dicha actividad dependen, por un lado (y además de la propia delimitación geográfica en sí misma) aspectos medulares como la confección del padrón electoral y la distribución de los electores en los centros de votación. Por el otro lado, y en un nivel más profundo, la presencia misma del Estado, el control que éste tiene sobre aquel espacio que asume como *territorio* suyo.

En Argentina, estas cuestiones estuvieron muy presentes en su historia, ya en el siglo XIX, con la formación de las provincias y su temprano tratamiento como “distritos electorales”. Pero también reaparecieron a lo largo del siglo XX (con diversas reformas, a veces en sentido francamente opuesto unas de otras) e incluso en lo que va del siglo XXI, con el proceso de reforma política de 2009.

Ciertamente que, como se sabe, en Argentina los distritos-provincias en general han sido “estables” en el tiempo. Esta característica, a primera vista, parecería volver irrelevante la cuestión de la gobernanza electoral y la geografía, si se contrasta con los abordajes que focalizan en la distritación en Estados Unidos (Cox y Katz, 2001). Sin embargo, enunciar aquel rasgo casi como una constante en el tiempo, por un lado lleva a pasar por alto la génesis de los distritos-provincias (es decir, cuándo se constituyeron) y a qué se debe esa “estabilidad” de la geografía electoral en el nivel macro (pues sí se modifican los circuitos, las menores unidades de administración electoral). Por otro lado, tal característica suele

quedar desvinculada de la perspectiva que realza la importancia que reviste la geografía en la constitución y permanencia del Estado mismo, en su actividad.

De manera que, como guías para la investigación, se presentan los siguientes interrogantes: ¿Cómo se puede entender tal “estabilidad” en la geografía electoral? ¿Admite algún tipo de variación? ¿Qué posicionamientos han ido asumiendo las elites políticas a cargo del Estado argentino en la zonificación electoral? ¿Cuáles de sus agencias se fueron involucrando? ¿Qué criterios se empleaban en diferentes momentos? ¿Qué tipo de racionalidades atraviesan la geografía electoral? ¿Qué espacio se ha dejado a los ciudadanos en el proceso de delimitación territorial?

Se buscará responder tales interrogantes abordando las reformas que se dieron en el período que va de 1853 a 2009. Con un análisis de tipo cualitativo, en el trabajo se toman en cuenta, además de la bibliografía, debates parlamentarios y textos de normas (Constitución, leyes y decretos), identificando en ellos tanto los conceptos con los cuales se hace referencia a la geografía electoral como las implicancias que tienen en cuanto a la práctica de la zonificación por parte del Estado.

A modo de adelanto, podemos señalar que el arco temporal que cruza del siglo XIX al siglo XXI, confirma cierta “estabilidad” de la geografía electoral en asumir a las provincias como distritos. Sin embargo, las sucesivas reformulaciones del vínculo entre geografía y política se plasmaron en un desarrollo en la concepción y práctica del distritado, lo cual supone que el Estado fue modificando la “geo-política” relacionada con la administración del territorio. Esto, paradójicamente, termina mostrando entonces que dicha “estabilidad” demanda esfuerzos de precisión en dos sentidos: por un lado, que la zonificación en tanto *cuestión de Estado* ha admitido variaciones tanto *conceptuales* como *prácticas*. Por el otro lado, que hablar de “estabilidad” refiere entonces al *predominio* de una forma de concebir la geografía electoral, triunfante sobre proyectos alternativos.

En lo que sigue de este trabajo, primero se presentan algunas precisiones conceptuales y luego se refieren las reformas políticas que se sucedieron en el período 1853-2009, aprehendidas desde sus implicancias para la delimitación territorial electoral. Por último se señalan algunas conclusiones.

## 2. Precisiones conceptuales

La dimensión territorial de los procesos políticos tiene diferentes abordajes e implicancias. A nivel de los estudios electorales, es frecuente advertir la relación entre los lugares y la política a través de visualizar, por ejemplo, la delimitación territorial o distrital (*districting*) (Escolar, 2008), en tanto que la práctica de esta zonificación permite considerar la distribución total de distritos y sus respectivos electorados localmente específicos, dos elementos que forman parte de los sistemas electorales. Si se identificara a la geografía electoral como algo sin mayor relevancia que las circunscripciones donde se ubican los electores, se dejaría de ver que en el distritado se juegan aspectos fundamentales que han venido siendo resaltados por diversas investigaciones, como la atribución geográfica de bancas en el Parlamento (*apportionment*), si el trazado del distrito es sesgado a favor de un candidato o partido (*gerrymandering*) y el tipo de competencia partidista que tiene lugar allí. También los fenómenos de sobrerrepresentación, con la asignación desigual de escaños (*malapportionment*) (en caso de circunscripciones plurinominales), o el quebrantamiento del principio democrático de “un hombre, un voto” si los distritos más poblados eligen la misma cantidad de representantes que los menos habitados (en caso, por ejemplo, de que todas las circunscripciones sea uninominales) (Escolar, 2008). Así, la modificación de la zonificación electoral, el *redistritado*, es una cuestión de gran relevancia política, máxime en sistemas donde la geografía electoral se modifica al cabo de unos años, como en Estados Unidos (al transcurrir una década).

Pero también, dentro de los estudios electorales, están los abordajes de la *dimensión territorial* de la política que enfatizan no tanto ya en los sistemas electorales como sí en la *gobernanza electoral*, es decir, “tanto la producción de las reglas de juego (político democrático) como su aplicación operativa y el arbitraje de las controversias producto del desarrollo del juego” (Escolar, 2010: 55). Autores como Mozaffar y Schedler (2002) mencionan el componente territorial como una función típica del *gobierno de los procesos electorales*. Esto lo ahondan Elklit and Reynolds, al señalar que la “demarcación” de distritos electorales y *constituencias* (electorados/circunscripciones) constituye uno de las fases típicas de los procesos electorales (que van desde el “marco legal” de los comicios hasta los “procedimientos postelectorales”) (2000: 10).

Dicho lo anterior, es pertinente destacar entonces que, por un lado, como sostiene Escolar (2010), lo relevante en la gobernanza electoral es el *nivel institucional* de la misma, vale decir de los organismos y sus miembros. Por el otro lado, dado que las “políticas públicas electorales” (Escolar, 2010) se formulan e implementan *sobre el espacio geográfico*, sucede que también éste se convierte en objetivo de tales iniciativas, como referimos a través de la distritación.

Tales referencias a las instituciones y al territorio nos remiten al Estado. En este sentido, al considerar que éste crea los lugares con el ejercicio de la “cartografía”, a veces con mayor o menor grado de imposición, podemos enfocar la zonificación político-electoral como auténtica *cuestión de Estado* (Johnston, 1986).

Esto supone que es relevante detenerse en los actores institucionales encargados de la geografía electoral<sup>1</sup> (López Pintor, 2009). De manera que la política pública de la zonificación se ve atravesada por las diferentes lógicas de las agencias que intervienen en la formulación e implementación de la misma, racionalidades en las cuales cabe esperar tanto elementos de *permanencia* como de *cambio* a lo largo del tiempo.

En este sentido, resulta interesante enfocar la dimensión territorial de la gobernanza electoral a través ciertos conceptos. Uno de ellos es el de “capital informacional” que Bourdieu utilizó en su análisis de la génesis y evolución del Estado francés y su burocracia (Bourdieu, 1994). Así, remite con esa noción a aquella acción del Estado por la cual “concentra la información, la trata y la redistribuye. Y, sobre todo, opera una unificación teórica”. Tales “operaciones de totalización” las realiza, dice el autor, “principalmente por medio del empadronamiento y la estadística o por la contabilidad nacional, y de objetivación, *por la cartografía, representación unitaria, a sobrevuelo, del espacio* o, simplemente, por la escritura, instrumento de acumulación del conocimiento (con el ejemplo de los archivos) y de la codificación como unificación cognitiva...” (Bourdieu, 1994: 7, cursiva nuestra).

También, otro concepto que se puede recuperar es el de “poder infraestructural” que señalaba Mann para “los Estados y sus elites”, definido aquel como “la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las

---

<sup>1</sup> Al referirnos a “geografía electoral” o “comicial” en este trabajo, lo hacemos asumiendo que el concepto refleja la dimensión territorial de la gobernanza electoral, producto del cruce entre la geografía y la administración de los comicios.

decisiones políticas por todo el país”. El propio autor (con similitud a lo que decía Bourdieu) asociaba tal poder con el almacenamiento y obtención que hace el aparato estatal de “una ingente cantidad de información sobre todos nosotros; puede imponer sus deseos en un solo día casi por todo su dominio...” (Mann, 1991: 19-21). Esto, como observa Johnston, supone que el Estado penetra el territorio (Johnston, 1986), pues “[s]olamente el Estado está inherentemente centralizado sobre un territorio delimitado sobre el que tiene poder autoritario (...) El Estado es, de hecho, un *lugar*: tanto un lugar central como un alcance territorial unificado” y esa territorialidad estatal “ha creado fuerzas sociales con vida propia” (Mann, 1991: 32 y 46, cursiva en el original). Además, es pertinente recuperar la noción que Oszlak desarrolló al estudiar la formación del Estado argentino, refiriendo a la “penetración material del Estado nacional en la sociedad” en la cual no se puede dejar de tener en cuenta “la dimensión física o geográfica que enmarcaba y constreñía la vida de esa comunidad” (Oszlak, 1982: 129-130).

Estos aspectos permiten iluminar los señalamientos de otros autores, que advierten (Cox y Katz, 2001) que el proceso político de redistrito ha involucrado directamente a los partidos y las autoridades gubernamentales, pues son procedimientos que se despliegan en relación con un territorio determinado, cuyo control es uno de los aspectos constitutivos de la noción misma de Estado (Johnston, 1986).

Enlazando el Estado y su territorio está el poder de nominación estatal (Bourdieu, 1994), con lo cual se da carácter *oficial* a los datos censales que alimentan la política de redistrito y se plasma en una nueva normativa (un “protocolo de delimitación”, Escolar, 2008: 159). Incluso puede ocurrir, como ha sucedido en Estados Unidos, que la regulación del territorio se vuelva territorio de la justicia electoral (Mozaffar y Schedler, 2002). De esta manera, con la judicialización (una tendencia internacional), se tienen algunas implicancias notables. El involucro del Poder Judicial y de otras agencias estatales nos hablan entonces de que la administración del territorio electoral es una cuestión no sólo *de Estado* sino de *todo el Estado*, podríamos decir que existe una suerte de geo-política relacionada con la gestión del espacio geográfico de la comunidad cívica en la cual se redefinen los vínculos de democracia representativa.

En términos de administración electoral, ese saber relacionado con la geografía toca aspectos medulares, como son el padrón electoral y la propia gestión de los comicios. Así lo expresan Tullio y Álvarez:

“En la medida en que el padrón electoral se constituye por individuos localizados geográficamente a través de un domicilio único, la precisión y actualización de la cartografía posibilita una mejor identificación del cuerpo electoral y su relación con el territorio. Esta identificación es, a su vez, la base para organizar la administración y logística de las elecciones. En particular, se verifican interacciones entre distintos niveles de la organización federal, en tanto las elecciones provinciales y municipales recurren a esta misma información para su desarrollo” (2015: 97).

Como se desprende de la cita anterior, en la georreferenciación del *demos* del Estado también cabe considerar los aportes de la literatura sobre federalismo. Esto permite señalar que en contextos donde el sistema político asume características de una federación, la gobernanza electoral se encuentra bajo “la forma de Estado multinivel y la democracia descentralizada”. De manera que en la referencia a las provincias/estados y a la unidad mayor de la cual estos forman parte, puede concebirse al Estado “y al *demos*” como subdivididos “en diferentes comunidades cívicas subestatales”<sup>2</sup> (Escolar, 2011: 265 y 268-269, cursiva en el original). Esto tiene implicancias relevantes, pues como sostiene Escolar:

“...donde en el interior del Estado se reconocen otras entidades estatales o comunidades políticas (*polities*) dotadas parcial o totalmente de los mismos atributos que [la] teoría política [liberal] le otorga a los estados nacionales (...), las *polities* subestatales deberían compartir necesariamente una porción, tanto del territorio, como de los ciudadanos del Estado nacional. O dicho de otra manera, que las personas deberían tener en estos escenarios institucionales, múltiples ciudadanía superpuestas y que la autoridad, coerción y dominio efectivo del Estado deberían ser compartidos” (Escolar, 2011: 276, cursiva en el original).

---

<sup>2</sup> Señala Escolar que: “Una ‘comunidad de origen cívica’ alude a un grupo autoidentificado que comparte un origen común. En este caso el origen común o ‘metáfora raíz’ que construye el sentido de permanencia (Gupta, 2000: 105-108), resulta de la pertenencia a una comunidad cívica delimitada geográficamente por el territorio del Estado y construida socialmente por prácticas institucionales estandarizadas y uniformes” (2011: 267, *in fine*).

De esta manera, en el planteo del autor son asemejadas “las comunidades cívicas subestatales de origen exclusivamente institucional (...) con las comunidades cívicas subestatales de origen nacional minoritario” (Escolar, 2011: 292). Sin embargo, aclara que no se pretende realizar una homologación “desde el punto de vista de su origen histórico y cultural”, sino más bien en lo que hace a “su operacionalización política como comunidades nacionales, ambas de origen y legitimidad cívica estatal”. Estas precisiones se consideran de fundamental relevancia, al focalizar tanto en la *comunidad cívica* nacional (del Estado-Nación) como en las *comunidades cívicas subestatales* (los estados provinciales) que forman la democracia federal argentina.

### **3. La cuestión de la geografía electoral en las reformas a la gobernanza electoral**

#### ***Los momentos iniciales en la configuración del espacio político***

Difícilmente se puede compender la importancia del paso dado por los constituyentes de 1853 específicamente en lo que hace a la geografía electoral si se pasaran por alto algunos hechos trascendentes en el período comprendido entre la Revolución de Mayo de 1810 y aquel año. Parte del sinuoso proceso para constituir un orden político luego de haber quebrado el vínculo colonial, estuvo caracterizado por la conformación de las “provincias”, en tanto entidades autónomas dentro de la *nación* en ciernes.

En eso influyó una forma particular de entender la noción de *soberanía*, pues entre las acepciones que ya en ese entonces circulaban, en el espacio rioplatense tuvo más incidencia aquella que postulaba que la soberanía recaía en los “pueblos”, entendiendo por estos a las “sociedades regionales (luego provincias)” referenciadas en ciudades que habían tenido “cabildo”. Así, en la década de 1820’ se perfilan las 14 provincias iniciales (Sábato, 2010: 17-18), una cifra que se mantendría hasta 1880, cuando el Estado Nacional triunfó en los enfrentamientos por la federalización de la ciudad de Buenos Aires.

Junto con la trabajosa delimitación de las unidades subnacionales, comenzaban también las incipientes regulaciones en materia electoral. Así, hubo una seguidilla de normas para regular los primeros comicios a partir del triunfo del movimiento revolucionario en 1810 (Cfr. Sábato, 2010).

***Sentar las bases de la geografía electoral: del momento constituyente al final del siglo XIX.***

Un paso decisivo en para la organización institucional argentina sin dudas fue la sanción de la Constitución Nacional en 1853, luego de que las elites arribaran al “Acuerdo de San Nicolás”, un año antes, con posterioridad a la Batalla de Caseros. Específicamente en cuanto a la geografía electoral, el artículo 37° de la Carta Magna es de capital importancia y es pertinente retener el texto que le dieron los constituyentes, pues allí hicieron expresa una definición de *distrito* que se legaría a las generaciones posteriores y que marcaría a fuego la geografía electoral argentina (Cfr. Botana, 2005). Según expuso casi 60 años después de la sanción de la Constitución, en la redacción del artículo 37° los constituyentes habían tenido motivaciones específicas. Así, en aquel

“momento histórico en que la Constitución Nacional se dictó (...) era ineludible que los constituyentes pusieran en un platillo de la balanza el poder central, fundamental, moderador y organizador de la Nación, y, en el otro la autonomía provincial, compensación fundamental también dentro del régimen federal interno de la Nación, necesaria en aquel momento en que *los constituyentes crearon deliberadamente el distrito provincial, para que ésta, que tenía ya su representación como entidad autonómica en el Senado, llevara también un nuevo elemento de estabilidad a la Cámara de Diputados con una representación de las provincias, formada por el bloque de diputados elegidos por el sistema que ella creaba*” (senador Maciá, 03/02/1912, cursiva nuestra).

En la línea de lo establecido por la Constitución, las elites dieron otro paso importante en 1857 con la sanción (ya con Urquiza como presidente) de la Ley 140, que estableció que el Congreso se encargaría de legislar sobre las elecciones nacionales, “en tanto cada provincia [de acuerdo a la autonomía reconocida en la Constitución] conservaba la potestad de dictar su propia legislación para la elección de las autoridades locales” (Navajas, 2014: 43), con lo cual se habilitaba la variedad de configuraciones institucionales de gobernanza electoral en el contexto del sistema federal.

Junto con la función registral, y el voto por lista completa, en dicha ley, la primera sobre elecciones nacionales en Argentina, los legisladores regularon la geografía electoral, disponiendo que cada ciudad y en la campaña cada “parroquia”, pasaban a ser “secciones electorales”. Sobre esto, dice Navajas: “se establecieron *las secciones electorales sobre la base de las jurisdicciones parroquiales de cada provincia (...)* La determinación sobre las secciones electorales suponía *una ratificación de la territorialidad de las comunidades existentes y una reafirmación de sus vínculos de sociabilidad*” (2014: 44, cursiva nuestra). Sobre este tema, Guerra ha hecho un importante señalamiento: “haber escogido para las elecciones primarias el marco parroquial equivale a *privilegiar la continuidad sobre la ruptura*. La parroquia era, en efecto, la célula básica de la sociabilidad tradicional: una comunidad muy fuerte unida por estrechos vínculos de parentesco y vecindad [...], de prácticas religiosas y solidaridad material” (Guerra, citado en Navajas, 2014: 44, cursiva nuestra).

Con posterioridad a 1857 hubo otras reformas en materia comicial, sin embargo, en lo que hace a la geografía electoral, volvió a recibir atención de las elites hacia la década del 70' del siglo XIX. Allí, en tramo final de la Presidencia de Sarmiento, en 1873 el Congreso sancionó la Ley electoral 623. A modo de acercarnos al contexto de las discusiones, es interesante tener presente que alrededor de esa época, la

“extensa geografía contenía una gradación de espacios diferenciados según lo que entonces se denominada ‘la escala del progreso social’ (Memoria Ministerio del Interior, 1865). La provincia, reducida en su jurisdicción efectiva a la vida social organizada alrededor de sus escasas poblaciones, y el desierto (...) constituían en esencia dos países. Su frontera era objeto de constante lucha y negociación, y los límites provinciales se expandían o estrechaban en función de los resultados de esa lucha” (Oszlak, 1990: 130-131, cursiva nuestra).

Teniendo esto presente, reparamos ahora específicamente en la cuestión (asumida como prioritaria por las elites políticas) de la geografía electoral en la reforma de 1873:

*“El mapa de los distritos electorales establecido por la ley de 1857 fue el primer tema que abordaron los diputados. Hasta entonces las distintas normas habían considerado a cada Estado provincial como una única circunscripción y habían respetado las subdivisiones parroquiales tradicionales. Esto tenía varias implicaciones. Por una parte, definía el número y la ubicación de las mesas receptoras de votos y, por otra, imponía un criterio de representación que sólo contemplaba a las mayorías ya que en cada una de las mesas se votaba por el total de representantes que le correspondía a esa jurisdicción y el resultado se establecía por simple pluralidad de sufragios”* (Navajas, 2014: 48, cursiva nuestra).

El presidente Sarmiento era del parecer que había que cambiar esa regulación “y establecer distritos uninominales”. Sin embargo, dice Navajas, luego este aspecto quedó fuera de la reforma, de manera que “los distritos se mantuvieron sin cambios”<sup>3</sup>, aunque en el Gobierno de Nicolás Avellaneda se reeditaría esa situación, en 1877 (Navajas, 2014: 51). De manera que tanto la ley de 1857 como la reforma de 1873 ya nos dicen algo sobre la “estabilidad” de la cual empezaba a gozar la noción de asumir que los distritos eran las provincias.

Sin embargo, esto no implica que los límites no sufrieran cambios, al punto incluso de aparecer distritos nuevos, según el *poder infraestructural* estatal. Esto ocurrió cuando hacia el final de la Presidencia de Avellaneda, el Estado Nacional logró (luego de enfrentamientos armados) la federalización de la ciudad de Buenos Aires (Ley 1.029). De manera que esta urbe dejaba de pertenecer a la provincia homónima para convertirse en el distrito número quince: la Capital Federal.

Con el ascenso de Roca a la Presidencia en 1880 (liderando el Partido Autonomista Nacional, PAN), un aspecto a destacar en lo que hace a la geografía es la sanción en 1884 de la Ley de Territorios Nacionales 1.532. Para comprender lo dispuesto por el Estado Nacional a través de esa norma, es pertinente tener presente que “[e]ntre la provincia y el desierto” habían comenzado “a surgir, junto con su gradual poblamiento, estados intermedios que la Constitución Nacional denominó ‘territorios’, y que por coincidir con espacios prácticamente inexplorados o inhabitados, no sujetos al dominio de gobierno local

---

<sup>3</sup> Lo que sí se aprobó en la reforma de 1873 fueron disposiciones respecto al Registro Cívico.

alguno, quedaron subordinados a la jurisdicción nacional” (Oszlak, 1990: 131). Ya mediante la Ley 28 de 1862 se había establecido el origen de esas pretensiones del Estado sobre el espacio geográfico, al disponer que “todos los territorios existentes fuera de los límites o posesiones de las provincias son nacionales”. De manera que, en continuidad con esos posicionamientos favorables a la órbita nacional, con la referida ley de 1884, el roquismo dispuso que los “territorios nacionales” pasaban a fraccionarse en nueve unidades denominadas “gubernaciones”, con lo cual se coartaban las pretensiones que algunas provincias (como Buenos Aires y Mendoza) y Chile tenían sobre esos territorios. Las gubernaciones, cuyos habitantes carecían de derechos políticos, eran La Pampa, El Neuquén, El Río Negro, El Chubut, Santa Cruz, La Tierra del Fuego, Misiones, Formosa y El Chaco<sup>4</sup>.

### ***La geografía electoral en las reformas del siglo XX***

A inicios del nuevo siglo, el presidente Roca (en su segundo mandato) y su ministro del Interior, el lúcido constitucionalista González, propiciaron un nuevo ciclo reformista. Así, con la sanción de la Ley 4.161 en 1903, la elite gobernante buscaba responder de alguna forma a la *cuestión electoral*, al establecer las 120 *circunscripciones uninominales* para la elección de diputados nacionales y algunas medidas respecto al carácter permanente del padrón (Botana, 2005).

En lo que hace a la geografía electoral, la reforma constituía una interrupción en la “estabilidad” de los provincias-districtos según lo dispuesto por los constituyentes de 1853, cambio que posibilitó que en los comicios de 1904 fuera electo Alfredo Palacios (primer legislador socialista de América), por la circunscripción de La Boca, en la Capital Federal. No obstante, la reforma Roca-González se derogó parcialmente durante la Presidencia de Quintana (también del conservadorismo), con la Ley 4.578 de 1905.

Años más tarde, en el Senado de la Nación, un miembro de la elite se refirió a cómo se había votado la reforma de 1902 y cómo el presidente Quintana había decidido volver atrás,

---

<sup>4</sup> El listado fue tomado del articulado de la ley. El texto se encuentra disponible en <http://www.legislatura.lapampa.gov.ar/historia-gral-provincia/15-informacion-legislativa/leyes/17-ley-n-1532-organizacion-de-los-territorios-nacionales.html>

con lo cual quedaba a resguardo el *predominio* de lo dispuesto en el artículo 37° de la Constitución. Refiriéndose a la geografía electoral, dijo el senador Maciá en la Cámara alta:

“Cuando la *ley de circunscripciones* se votó por el honorable Congreso era un momento político, en que el voto de la Cámara de Diputados llegaba al Senado con un empuje tal que toda observación era inútil. Estaba la atmósfera tan hecha, la opinión tan decidida, que juzgué inútil tomar parte en la discusión y al fundar mi voto dije casi textualmente estas palabras: ‘*Entiendo que la Constitución Nacional hace de cada provincia, un distrito*; entiendo que esa clasificación significa que cada habitante de ese distrito tiene el derecho de votar todos y, cada uno, de los diputados que correspondan a esa provincia (...) *No puedo comprender este sistema de distritos, que entre nosotros ni tiene arraigo ni tradición cada uno de los diputados que correspondan a esa provincia*. Por esa razón voté en contra del distrito que en mi provincia’ [En Entre Ríos] (...) por ejemplo, hacía que cada diputado se eligiera por la novena parte de la totalidad de los votos y que en todos los casos faltara a cada diputado la concurrencia de votos de las ocho novenas partes. No di más razón, la ley se votó y fué promulgada. Cuando el presidente Quintana pidió la modificación de esa ley, lógico con mi conducta, voté el retorno al antiguo sistema” (senador Maciá, 03/02/1912, cursiva nuestra).

Un nuevo ciclo reformista se dio en los años 1911 y 1912, en la Presidencia de R. Sáenz Peña (de la línea “modernista” del PAN), quien para impulsar las modificaciones al regimen electoral contó con la estrecha colaboración de su ministro del Interior, Gómez. Tres fueron las iniciativas que el Ejecutivo envió al Congreso para su sanción: la Ley de Enrolamiento general (8.129), la Ley de Padrón electoral (8.130) y la Ley de Reforma electoral-Código Electoral (8.871). Es interesante detenerse en el debate de la sanción de lo que a pasado a la posteridad como “Ley Sáenz Peña” (es decir, la última de las normas), pues allí se abordó también la cuestión de la geografía electoral. Concretamente, el referido artículo 37° de la Carta Magna estuvo en discusión, siendo que algunos opinaban que “no era un obstáculo para la adopción del sistema proporcional”. En este sentido, el diputado Montes de Oca expresó:

*“El artículo 37º, establece tres reglas primordiales de sistema electoral. Son los tres temas y no sistemas a que ha aludido el señor Ministro [del Interior, Gómez]. Primera, la representación directa; segunda, la división de la República en distritos; tercera, la elección a simple pluralidad. (...) Todos los sistemas electorales que hoy debaten su primacía en el mundo de la ciencia caben dentro de los dos primeros recaudos constitucionales que acabo de enunciar”* (Ministerio del Interior, 2008: 28 y 29, cursiva nuestra).

También hubo referencias en la Cámara de Senadores. En las palabras del informante del mensaje enviado por el Ejecutivo, se planteaba la confrontación de visiones respecto a cómo concebir la geografía electoral, de acuerdo a diferentes sistemas electorales, y lo establecido por el artículo 37º (senador Olaechea y Alcorta, 30/01/1912). Días más tarde, la cuestión de la interpretación del mencionado artículo constitucional regresó a la Cámara alta, refiriendo también al contrapunto entre las lecturas sobre qué se podía entender por *distrito*:

*“Yo he manifestado de antemano mis preferencias por la lista completa, porque creo que ella encuadra, completamente dentro del precepto constitucional; pero si ella no tiene éxito, votaré por la circunscripción, que tomando como base en la división reglamentaria del distrito, la unidad de población establecida por el artículo 37º, consulta en el lugar donde se libra la contienda la opinión predominante, la mayor suma de intereses, quedando así más en equilibrio y armonía repartida la representación de los intereses sociales y económicos de cada distrito. Los argumentos que se hacen contra la constitucionalidad de la circunscripción, cuando más llevan el espíritu a un estado de duda, pues nunca se podrá desalojar del artículo 37º la base de población que establece para la elección de cada representante, y en caso de duda el espíritu quedaría en libertad, pudiendo salir de sus vacilaciones siguiendo el principio de interpretación que indica la ampliación de lo favorable. Yo he dicho que este sistema de la lista incompleta será perturbador, que es inconstitucional, que será una espada de Damocles suspendida sobre la cabeza de cada una de las provincias”* (senador Echague, 03/02/1912).

Otra intervención relevante fue la del senador Maciá, abundando en la interpretación predominante del artículo 37º, en sus implicancias para la legislación electoral posterior y en la práctica de la zonificación electoral:

“(…) *En la República Argentina no hay más distrito electoral de tradición y de historia que la provincia.* Las circunscripciones que discutimos son *circunscripciones de bufete, de estadística y de convención*, hechas al amparo de un censo de población más o menos artificioso, para repartir en grupos de treinta y cinco mil habitantes el territorio de la República. Esos hechos son enteramente independientes del objeto y tendencia de la ley electoral, son hechos fatales *de población, de geografía, de territorio*, los que informan este distrito de bufete, en una forma tal que su conformación no tiene ninguna vinculación con el sistema electoral que ha de regido en la República. Es, por consiguiente, enteramente extraña a nuestra historia, es enteramente extraña a nuestra tradición, está enteramente fuera de todo lo que hasta ahora las leyes electorales de la República, con más o menos acierto y sinceridad, se han propuesto satisfacer. (...) Aquí nuestros partidos están, señor Presidente, si no disueltos, en vías de disolución, y (...) se quiere hacer caber *dentro de la Constitución que ha hecho la clasificación del distrito-provincia*, un nuevo distrito, que es un subdistrito del distrito creado por la Constitución y esto me impresiona...” (senador Maciá, 3/2/1912).

Luego del debate parlamentario y las observaciones que se hicieron al proyecto del Ejecutivo, finalmente la Ley 8.871 fue sancionada en febrero de 1912, lo que implicó la derogación de las leyes comiciales que habían regido hasta ese momento. Además de lo señalado más arriba, cabe referir que el “sistema” que instauraba “era el siguiente: bajo un sistema proporcional, el país estaba dividido en quince distritos electorales [las 14 provincias y la Capital Federal] y los cargos públicos a diputados se cubrían de acuerdo a un arreglo de proporcionalidad demográfica” (Ministerio del Interior, 2008: 54). Más en detalle, la “Ley Sáenz Peña” contenía estas precisiones sobre la geografía electoral, haciendo alusión explícita a la noción de “colegio electoral” y a los criterios (descentralizadores) de ubicación de las mesas de votación, agrupadas en “circuitos”; implícitamente, también se mantenía el criterio de distrito-provincia:

“Art. 25. En la Capital de la República y en las capitales y ciudades de las provincias, cada una de las *secciones policiales* constituye un *colegio electoral*, y en cada uno de estos colegios se formarán y serán designadas por números tantas mesas receptoras de votos cuantas series de doscientos ciudadanos empadronados habiten en cada una de ellas, congregados en razón de la proximidad de sus habitaciones. El Poder Ejecutivo de la Nación designará el lugar donde funcionarán estas mesas y *su circuito* (...) Art. 26. La población rural que contenga más de doscientos ciudadanos empadronados, constituye un *colegio Electoral* (...) Art. 27. Todo grupo de más de ciento cincuenta ciudadanos empadronados que habiten dispersos en aldeas o habitaciones aisladas en el campo, constituye también un *colegio electoral* en una sola mesa, y el Poder Ejecutivo de la Nación determinará el lugar en que deberá congregarse sin salir de los límites del respectivo departamento o partido” (Capítulo II, De la formación de Colegios Electorales, cursiva nuestra).

Tiempo después, el Ministerio del Interior adoptó medidas para hacer operativo lo dispuesto en esa ley, lo que fue entendido como una “descentralización de los comicios”, en relación con los artículos citados y en vista una “más cómoda instalación [de las mesas] con respecto al domicilio de los sufragantes, sobre todo en la campaña”. Así, en abril de 1913, el ministro Gómez les comunicó a los jueces federales con competencia electoral los criterios rectores para los comicios, refiriendo expresamente a la zonificación electoral a través de los “circuitos”:

“a) (...) las mesas deben ir a buscar a sus electores, y estos han de encontrar facilidades para llegar a ellas. b) El circuito de cada una de estas mesas debe abarcar un radio de diez kilómetros a la redonda, de modo que los inscritos queden dentro del perímetro en el que la obligación de votar es exigible. (...) d) Sólo en el caso de ser el grupo menor de ciento cincuenta ciudadanos, debe aconsejarse su incorporación al colegio o colegios electorales más próximos, cuidando aun en este caso, que la mesa no esté lejana de los comicios de los inscritos” (Ministerio del Interior, 1946: 355).

En otra medida que fue interpretada años después como un “perfeccionamiento del mecanismo electoral”, el Ejecutivo Nacional quiso “formarse un concepto cabal y objetivo

de la instalación de los comicios” con la ley sancionada en 1912. Así, se dispuso que los magistrados federales fijaran “en el mapa” que se les había remitido, “la ubicación de las mesas, con expresión de datos estadísticos” (Ministerio del Interior, 1946: 356).

A las disposiciones anteriores, que conciernen al *capital informacional* del Estado, le siguieron otras modificaciones, introducidas ya no por los conservadores sino por el segundo gobierno de la Unión Cívica Radical (UCR). Así, durante la Presidencia de Alvear merece destacarse que en diciembre de 1926 el Congreso sancionó la Ley 11.387, sobre “Formación y Contralor del Registro Electoral”. A través de dicha norma se daban importantes precisiones respecto a la geografía electoral. Entre ellas, cabe resaltar la noción expansiva de los “distritos”, al hacer referencia a los “territorios nacionales” (lo que implicaba derechos políticos para sus habitantes), las precisiones respecto a los “colegios electorales” y los criterios para el trazado de los “circuitos” en las ciudades y en “la campaña”, ampliando notablemente lo dispuesto en 1913.

“Art. 1º La *Capital de la Nación*, cada una de las *provincias* y cada uno de los *territorios nacionales* constituirán un *distrito electoral*. Los distritos se dividirán en tantas *secciones electorales* como secciones de justicia nacional existan dentro de sus respectivos perímetros. (...) Art. 6º, inclº Se deslindará en el *mapa* cada *colegio electoral*, entendiéndose por tal denominación las divisiones territoriales comprendidas entre las denominaciones de: *circunscripciones*, <sección> o <parroquia>; *partido*, *departamento* o *pedanía*; Inc 2º Estos *colegios electorales* se subdividirán en a su vez en *circuitos* como núcleos de población existan, teniendo especial cuidado de agrupar a los electores en razón de la proximidad de los domicilios (artículo 9º de la ley). Estos circuitos, deberán llevar una numeración correlativa del uno en adelante. Para la formación de los circuitos en las capitales de provincia y ciudades de una densa población, se tomará como base la división política que comúnmente se le da bajo la denominación de <sección> o <barrio>. En los pueblos de la campaña, para la formación de los circuitos, podrá tomarse como base la división que comúnmente se conoce por la de <cuartel>, <barrio>, <fundo>, sin que esta denominación prive de subdividir el cuartel, barrio fundo, en tantos circuitos como núcleos de población electoral compacta existan” (Ley 11.387, cursiva nuestra).

En la segunda mitad del siglo XX se produjo un nuevo hito reformista en relación con la geografía electoral. Esto sucedió hacia el final del primer gobierno de Perón (quien había llegado a la Presidencia por el Partido Laborista), cuando se procedió a adaptar el régimen electoral a la Reforma Constitucional de 1949. De las políticas que el oficialismo impulsó respecto al territorio, merecen destacarse dos iniciativas: el regreso del sistema de circunscripciones uninominales y la “provincialización” de los territorios nacionales.

Respecto a la primera medida, con la sanción de la Ley 14.032 en 1951, se volvió a establecer “el sistema de las circunscripciones uninominales exclusivamente para la elección de diputados nacionales” (Ministerio del Interior, 2008: 100). A los efectos de nuestro estudio, puede decirse que el aspecto clave de dicha norma estaba en el Capítulo III del Título II, apartado que refería a la elección de los diputados nacionales, por un lado, ratificando la noción de provincias-distritos, pero, por el otro lado, imputando la representación política a las circunscripciones en las cuales aquellas y la Capital se dividían, subrepresentando además a las provincias más pobladas:

“serán elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital de la Nación, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado. [Pero] Para la elección de diputados, los distritos se dividían en circunscripciones y los electores de cada circunscripción elegirán a pluralidad de sufragios un diputado al Congreso. (...) El número de circunscripciones de la Capital de la Nación y provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe será igual al de Diputados que les corresponda elegir, menos dos<sup>5</sup>” (Ministerio del Interior, 2008: 101).

De manera que, por segunda vez en menos de cincuenta años, el predominio de la provincia-distrito se quebraba (parcialmente) en favor de admitir circunscripciones uninominales al interior de aquellas. Es interesante profundizar en la práctica de esa zonificación en el sistema federal y en la evaluación del sistema electoral adoptado en 1951, en términos de sus implicancias para la representación política. Se ha afirmado que, contrastando con la reforma Roca-González en 1902, en la reforma peronista,

---

<sup>5</sup> Esto se aminoró dos años después, con la Ley 14.292, de diciembre de 1953 (Ministerio del Interior, 2008: 102).

“A diferencia de la Ley 4.161, los límites territoriales de las circunscripciones debían ser establecidos por las Legislaturas locales, cuidando una adecuada relación de igualdad en cuanto a número de habitantes, tomando como base el último censo poblacional. (...) También dispuso que si por cualquier motivo se alteraba el número de diputados correspondientes a un distrito, sería nuevamente la Legislatura local la que realice el trazado de las circunscripciones, a diferencia de la ley 4.161 (...). [S]uele ponerse de ejemplo a las elecciones del año 1951 como uno de los más mentados defectos del sistema uninominal, cual es el trazado interesado de las circunscripciones con la finalidad de favorecer el desempeño electoral del partido gobernante. En las elecciones porteñas de 1951 se aplicó la técnica electoral que utilizó en 1812 en Estados Unidos el gobernador de Massachusetts, Elbridge Gerry (...) El trazado de las circunscripciones obedecía a dibujos no convencionales en virtud de los cuales el partido gobernante lograba incrementar su cantidad de representantes mientras disminuía su caudal electoral” (Ministerio del Interior, 2008: 101-102).

El peronismo propició también un mayor *poder infraestructural* del Estado, al impulsar la transformación de los territorios nacionales en provincias (en tanto *comunidades cívicas subestatales*) con una serie de leyes sancionadas en agosto de 1951<sup>6</sup>, diciembre de 1953<sup>7</sup> y junio de 1955<sup>8</sup>. Así, en esos años se crearon 8 provincias más, si bien luego fueron anuladas por el Golpe de Estado que puso fin al segundo gobierno de Perón, iniciado en 1952. El régimen *de facto* encabezado por Aramburu además en 1957 dejó sin efecto la ley de circunscripciones uninominales, con el Decreto 15.099.

En el tramo final de la dictadura que en 1966 depuso al gobierno de Illia (de la UCR del Pueblo), se dieron una serie de reformas importantes para la gobernanza electoral. Entre 1971-1972, siendo Lanusse presidente *de facto* y Mor Roig ministro del Interior, en vistas al restablecimiento democrático en 1973, entre las medidas que se sancionaron, cabe destacar aquí el Código Electoral Nacional (Ley 19.945), de noviembre de 1972.

Entre varios aspectos relacionados con los comicios nacionales, esta norma estableció regulaciones sobre la geografía electoral del país. Al tiempo que se ratificó la noción

---

<sup>6</sup> El Chaco (“Presidente Perón”) y La Pampa (“Eva Perón”).

<sup>7</sup> Misiones.

<sup>8</sup> Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Patagonia

predominante de las provincias-distritos, se reemplazó el término “colegio electoral” por el de “secciones” y se incluyeron mayores precisiones sobre el trazado de los circuitos.

Así, el Código incorporó una sección denominada “Divisiones territoriales y agrupación de electores” (Título II, Capítulo 1º), donde la elite político militar disponía:

“Artículo 39 (...) A los fines electorales la Nación se divide en: *1º Distritos*. La Capital de la República, cada provincia y el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud, constituyen un distrito electoral. *2º Secciones*, que serán subdivisiones de los distritos. Cada uno de los partidos o departamentos de las provincias y territorio nacional constituyen una sección electoral. El Poder Ejecutivo determinará la división en secciones electorales que corresponda a la Capital de la República. *3º Circuitos*, que serán subdivisiones de las secciones. Agruparán a los electores en razón de la proximidad de los domicilios, bastando una mesa electoral para constituir un circuito” (cursiva nuestra).

A continuación de esto, en la normativa se plasmaron los criterios precisos en base a los cuales desde el Estado se debía proceder a la zonificación electoral, tomando intervención diferentes organismos del Estado federal:

“El *juez electoral* confeccionará el *mapa del distrito* de su jurisdicción. Las secciones se denominarán con el nombre de partido o departamento de la provincia. (...) Los jueces electorales remitirán al *Poder Ejecutivo Nacional* para su aprobación, los proyectos con los límites exactos de cada uno de los circuitos dentro de su jurisdicción. No podrán hacerse modificaciones sino por el Poder Ejecutivo a propuesta fundada del juez. 1º Terminado el anteproyecto de demarcación de circuitos, el magistrado lo hará conocer a las autoridades locales cuya opinión requerirá. 2º Los jueces electorales después de considerar y resolver las observaciones que se hicieren a este anteproyecto, formularán el proyecto definitivo que elevarán, junto con los antecedentes que sirvieron de base al *Ministerio del Interior*. (...) 4º *Las autoridades provinciales y de territorios* enviarán al juez electoral con antelación no menor de ciento cincuenta días a la fecha de la elección, mapas de cada una de las secciones en que se divide el distrito, señalando en ellos los grupos demográficos de población electoral y con

relación a los centros poblados y medios de comunicación. En planilla aparte se consignarán el número, sexo y profesión de los electores que forman cada una de esas agrupaciones” (Artículo 39° y 40°, cursiva nuestra).

### ***La geografía electoral en los inicios del siglo XXI***

Luego de la sanción del Código Electoral en 1972, recién al final de la primera década del siglo XXI se dio una nueva reforma que involucrara a la geografía electoral. Antes de detenernos de ese proceso político, cabe mencionar que a poco de andar la democracia recuperada en 1983, luego de la dictadura cívico-militar iniciada en 1976, se produjo la última provincialización de un territorio nacional. Así, al sancionarse en 1990 la Ley 23.775, se creó la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur, de manera que el país pasaba a quedar conformado por 24 distritos electorales subestatales.

Como antecedente inmediato a la reforma política de 2009, cabe mencionar que en 2007, en el ámbito de la Cámara Nacional Electoral (CNE) se creó la Unidad de Geografía Electoral (mediante la Acordada 137/07).

El texto aprobado en el Congreso Nacional (Ley 26.571 “de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral”) introdujo importantes modificaciones al régimen electoral. En lo que hace específicamente a la geografía comicial, la reforma (para la cual el kirchnerismo contó con el acompañamiento del radicalismo) hizo modificaciones respecto a lo dispuesto por el gobierno *de facto* en 1972, *delegando* las elites en dicho Tribunal el control *judicial* de la zonificación electoral, quedando el control *técnico-político* en el Ministerio del Interior (art. 84° y 85°).

Ahora bien, es oportuno señalar que la consideración de la geografía electoral no quedó circunscripta a lo plasmado en el texto de la mencionada ley. A partir de la sanción de la misma, las agencias estatales involucradas directamente en la gobernanza electoral establecieron nuevas disposiciones vinculadas con la geografía comicial.

En este sentido, cabe destacarse que dentro de las atribuciones confiadas a la Dirección Nacional Electoral (DINE), ésta quedó facultada también para “7. Participar en la determinación de la geografía electoral, y en particular en la delimitación de los circuitos electorales” (Decreto 682/2010, Anexo II).

La secuencia de modificaciones institucionales continuó en 2011, año en el cual por primera vez se realizarían las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias

(PASO) a nivel nacional. En marzo, cinco meses antes de dichos comicios, los magistrados de la CNE dispusieron la creación del “Registro Nacional de Divisiones Electorales”, dentro de la mencionada Unidad de Geografía Electoral. Se estableció que “las autoridades locales competentes” debían informar a la CNE “y al correspondiente Juzgado federal electoral”, “de todos los cambios y actualizaciones que se produzcan en la denominación o estatus de las localidades, calles y todo otro elemento, a los efectos de mantener actualizados los datos” del registro. Pero además de esto, en el mismo texto los magistrados regularon el procedimiento a seguir por los Jueces Federales con competencia electoral (concretamente, las consultas a realizar con los organismos provinciales y los partidos políticos) en cuanto a la formulación de anteproyectos de delimitación de las divisiones electorales (Acordada extr. 18/2011, consid. 4º y 5º).

En definitiva, como señalan Tullio y Álvarez Travieso, a partir de la reforma de 2009 se erigió el siguiente dispositivo para el trazado de circuitos electorales, proceso que involucra actores estatales y partidarios:

“La ley [a través de la cual se modificó el Código Electoral] admite dos formas de iniciar la *reformulación de los circuitos electorales*: o bien por el *Juzgado Federal* o por iniciativa del *Gobierno Provincial*. En ambos, casos será el Juzgado Federal quien realice el anteproyecto de delimitación de los circuitos en cada sección. Ese anteproyecto, con la opinión del Gobierno Provincial, será remitido a la *Dirección Nacional Electoral*. La innovación que introduce la ley consiste en que la Dirección Nacional Electoral deberá notificar *a los partidos políticos del distrito*, emitir un informe técnico y publicarlo en el Boletín Oficial, así como permitir la recepción y valoración de observaciones para que, una vez incorporadas o desechadas, según su caso, sean remitidas al Juzgado de origen para su reformulación o elevadas al *Ministro del Interior* para su eventual aprobación” (Tullio y Álvarez Travieso, 2015: 98, cursiva nuestra).

Sobre los criterios a tener en cuenta para la modificación de las menores unidades de administración electoral, decían los autores: “La norma busca que en cada provincia se reformulen los circuitos en la medida que crece el número de electores o se modifique el entorno urbano o el acceso a áreas rurales, de manera de facilitar al elector la emisión del voto y la organización electoral” (Tullio y Álvarez Travieso, 2015: 98).

#### 4. Conclusiones

A partir del registro empírico analizado, al cierre de este trabajo podemos señalar, ante todo, que la geografía electoral ha captado el interés de las elites políticas a lo largo de un arco temporal que une tres siglos. En lo que hace a la noción de “distritos”, de todas las reformas analizadas, solamente dos (la de 1902 y la de 1951) alteraron el criterio de identificar aquellos con las *comunidades cívicas provinciales* (pues la de 1873 no lo logró), favoreciendo las circunscripciones uninominales para la elección de los diputados nacionales. Sin embargo, como ya se ha dicho, esa era *una* de las interpretaciones posibles de lo dispuesto por los constituyentes en 1853, mientras que la exégesis predominante del artículo 37° (que en la Reforma Constitucional de 1994 pasó a ser el artículo 45°) fue la de otorgar a las provincias (y luego a la Capital Federal) la condición de “distritos electorales”, en tanto *comunidades cívicas subestatales* dentro de la *comunidad cívica del Estado-Nación*.

De manera que la “estabilidad” de la geografía electoral hay que contextualizarla en ese recorrido, con la fundamental decisión de los constituyentes del 53’ (posicionamiento en *continuidad* con el espacio que se fue definiendo en el período independentista y gravitante *a posteriori*) y con las pujas políticas por el *sentido* del texto constitucional. Además, la federalización de Buenos Aires (en 1880) y la creación de nuevas provincias (proceso culminado en 1990), muestran que la “estabilidad” en realidad convivió con las ampliaciones del territorio político-electoral, con la creación de *lugares*, según el *poder infraestructural del Estado*.

De manera que las sucesivas reformulaciones del vínculo entre geografía y política, constitutivas de una gobernanza electoral *contextualizada*, se plasmaron en el despliegue paulatino de la concepción y práctica de la cartografía electoral, lo cual supone que el Estado fue modificando la “geo-política” relacionada con la administración del territorio. Así, dicha “estabilidad” de la geografía electoral demanda esfuerzos de precisión en dos sentidos: por un lado, la zonificación en tanto *cuestión de Estado* ha admitido variaciones tanto *conceptuales* como *prácticas*. Ejemplos de esto son el deslizamiento de la noción de “colegio electoral” a la de “sección electoral” (en 1972) y las reformas de los “protocolos de zonificación” (Escolar, 2008: 161) en 1857, 1902, 1912, 1926, 1951, 1972 y 2009.

Por el otro lado, hablar de “estabilidad” refiere entonces al *predominio* de una forma de concebir la geografía electoral por sobre los proyectos alternativos, como los impulsados por Sarmiento en el siglo XIX, el conservadorismo a inicios del siglo XX y el peronismo en los 50’. Dicho *predominio* se materializó también en el involucro de diferentes organismos públicos nacionales y provinciales en una formidable acumulación de *capital informacional* en relación con la geografía electoral, a medida que avanzaba la “penetración del Estado nacional en la sociedad” (Oszlak, 1990: 129-130). De manera que el sistema propiciado por las elites favoreció en todo el período el saber *oficial* (que al conocimiento técnico-político luego, hacia 1912-1913, unió el judicial) por sobre la participación de la ciudadanía, constituyendo la zonificación no sólo una auténtica *cuestión de Estado* sino también de *todo el Estado*, en las sucesivas redefiniciones del vínculo entre representantes y representados en la democracia federal argentina.

## **Bibliografía**

-BOTANA, Natalio (2005) [1977]: *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Sudamericana-Debolsillo.

-BOURDIEU, Pierre (1994): “Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field”, *Sociological Theory* 12 (1): 1-18.

-COX, Gary and Jonathan KATZ (2001): “The Reapportionment Revolution and Bias in U.S. Congressional Elections”, en *American Journal of Political Science*, 43(3), April.

-ELKLIT Jørgen and Andrew REYNOLDS (2000): “The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: a New Research Agenda”, Working Paper #281 – September.

-ESCOLAR, Marcelo (2008): “La posibilidad del gerrymandering político. Estabilidad y concentración geográfica del voto partidario”, en E. Calvo y J. Abal Medina (Edit), *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, Secretaría Gestión Pública.

\_\_\_\_\_ (2010): “La política de la reforma: notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral”, en *La reforma política en Argentina*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros-PEN.

\_\_\_\_\_ (2011): “Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel”, en *revista SAAP*, Vol. 5, N° 2, noviembre.

-JOHNSTON R. (1986): “Placing Politics”, *Political Geography Quarterly*, Supplement to vol. 5, pp. 563-78.

-LÓPEZ PINTOR, Rafael (2009): “Procesos de reforma de los sistemas electorales: aprendizajes de la experiencia comparada”, en *Reforma del Sistema Electoral Chileno*, Fontaine, Arturo, Larroulet, Cristián, Navarrete, Jorge y Walker, Ignacio (edit.), Santiago de Chile, PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplan.

-MANN, Michael (1991): “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, *Zona Abierta*, 57-58.

-MINISTERIO DEL INTERIOR (1946): *Las Fuerzas Armadas restituyen el imperio de la soberanía popular*, Buenos Aires, Subsecretaría de Informaciones. (2 Tomos)

\_\_\_\_\_ (2008): *Historia electoral argentina (1912-2007)*, Buenos Aires, PEN.

-MOZAFFAR, Shaheen and SCHEDLER, Andreas (2002): “The comparative study of electoral governance –Introduction”, en *International Political Science Review*, Vol. 23, N° 1, pp. 5-27.

-NAVAJAS, María J. (2014): “Las controversias por la reforma electoral Argentina, 1873”, en *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, 48, julio-diciembre, pp. 39-67.

-OSZLAK, Oscar (1982) [1982]: *La formación del Estado Argentino*, Buenos Aires, Edit. de Belgrano.

-TULLIO, Alejandro y ÁLVAREZ TRAVIESO, María F. (2015): *El desafío de la reforma política. Reglas que cambian el juego electoral*, Buenos Aires, Prometeo.

-SABATO, Hilda (2010): *Pueblo y política. La construcción de la Argentina moderna*, Buenos Aires, Capital Intelectual.