

## **El lugar de las minorías en la democracia: el caso Misiones**

Yolanda Urquiza \*

María Elena Martín †

### **Resumen**

El artículo analiza el lugar de las minorías en las democracias a partir de los hechos ocurridos en el proceso de adjudicación de bancas, luego de las elecciones del año 2011 en la provincia de Misiones. En esa circunstancia, el Tribunal Electoral desconoció el porcentaje mínimo garantizado por la Constitución provincial para la integración de los cuerpos colegiados y le restó a la oposición cuatro bancas legislativas.

*Palabras clave:* Democracia; Representación; Minorías; Elecciones.

### **Abstract**

The article examines the place of minorities in democracies from the facts happened in the process of adjudication of legislative seats, after the elections of the year 2011 in the province of Misiones. In this circumstance, the Electoral Court ignored the minimal percentage guaranteed by the provincial Constitution for the integration of the collegiate bodies, taking away four legislative seats from the opposition.

*Keywords:* Democracy; Representation; Minorities; Elections.

### **Introducción**

---

\* Dra. en Historia por la Universidad de Barcelona, docente e investigadora de la Universidad Nacional de Misiones. Correo electrónico: [yurqui.urquiza@gmail.com](mailto:yurqui.urquiza@gmail.com)

† Dra. en Ciencia Política por la Universidad del Salvador, docente e investigadora de la Universidad Nacional de Misiones y de la Universidad Católica de Santa Fe. Correo electrónico: [mariaelena114@yahoo.com.ar](mailto:mariaelena114@yahoo.com.ar)

MIRÍADA. Año 4, No.7 (2011)

© Universidad del Salvador. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO), ISSN: 1851-9431

En este artículo se describe el proceso de adjudicación de bancas realizado por el Tribunal Electoral de Misiones, en función de los resultados de las elecciones del 26 de junio del año 2011. Se analizan sus consecuencias en la configuración del sistema político y se formulan algunas reflexiones en torno al reconocimiento de las minorías en la vida democrática. Para ello, se recurrió a los antecedentes constitucionales, los datos electorales, las actas en las que el Tribunal expone los argumentos por los cuales asigna los cargos, y los recursos de nulidad presentados por los partidos políticos de la oposición.

En primer lugar, debemos señalar que la Constitución de la Provincia de Misiones, que rige desde 1958, establece regulaciones explícitas al régimen electoral. Éstas están contenidas en el artículo 48º, que determina que la provincia “constituye un distrito electoral único” y que toda elección se hará “por listas de candidatos”. Respecto de la representación de las minorías, expresa de modo taxativo en su inciso 5 que: “El sistema electoral que regirá para la integración de los cuerpos colegiados deberá conceder, bajo pena de nulidad, representación a la minoría o minorías, que no podrá ser inferior al tercio del total”.

Interpretamos que la explicación de la restricción impuesta por los convencionales a la facultad de los legisladores para fijar las características del sistema electoral debe buscarse en la génesis de la organización institucional de la provincia de Misiones. Esto es así porque la elección de los quince convencionales que sancionaron, el 17 de noviembre de 1954, la primera Constitución provincial se realizó aplicando el sistema electoral uninominal, que le permitió al peronismo ocupar la totalidad de los cargos en disputa<sup>1</sup>. El golpe militar que derrocó al presidente Perón derogó la Constitución Nacional de 1949 y las constituciones provinciales sancionadas en la misma época, incluida la de Misiones. Dos años más tarde se convocó a una nueva Convención Constituyente, sin participación del partido peronista que había sido proscripto. La Convención estuvo integrada por veinticuatro miembros que representaban a cinco partidos políticos<sup>2</sup>. En síntesis, el Partido Peronista, que fue el único protagonista de la primera Convención, fue el gran ausente en la segunda.

Como se observa, ambas cartas magnas llevan en sus orígenes la marca de la exclusión de sectores sociales y políticos relevantes. Señalamos este rasgo porque, a lo largo de la historia, el desconocimiento del *otro*, los *otros*, emerge como un signo inquietante en la

cultura política provincial. ¿Por qué pensamos que es un signo inquietante? porque las sociedades están conformadas por una pluralidad de grupos que expresan intereses, ideas, valores diversos. Así, entonces, en todo Estado democrático los cuerpos representativos deben dar cuenta de la pluralidad y la heteroglosia, propias de la sociedad a la que pertenecen. En este sentido, la regla de mayoría no es una simple valoración numérica: se trata de un principio dual de protección —el de mayoría y minoría— en la medida en que tanto la actividad de los más, como de los menos, se encuentra sujeta al respeto y garantía de los derechos, valores y principios consagrados constitucionalmente.

Como afirma Sartori “[...] el principio activo de la democracia es el principio de la mayoría limitada (restringida)”. Por ello, los Estados democráticos, prevén un conjunto de limitaciones institucionales para garantizar los derechos intangibles de las minorías, que —aplicados a la composición de los cuerpos representativos— tienen su traducción normativa en las reglas que ordenan la competencia electoral y que, en Misiones, alcanzan rango constitucional. Estos son los derechos conculcados en el hecho que estamos analizando: las elecciones provinciales del 26 de junio de 2011.

En dichas elecciones, convocadas para designar autoridades provinciales y municipales, el Frente Renovador —fuerza política constituida por fracciones del peronismo y el radicalismo, que se conformó en junio de 2003 y gobierna la provincia desde diciembre de ese año— alcanzó el 68% de los votos emitidos y obtuvo 71 intendencias sobre un total de 75.

Amparándose en estos resultados electorales, el Tribunal realizó una *reinterpretación* de la Constitución de la Provincia de Misiones para la adjudicación de las bancas legislativas provinciales y municipales. Así, en lugar de aplicar el artículo 48º, en relación con la representación de las minorías, el Tribunal<sup>3</sup> adjudicó dieciocho, de las veinte bancas en juego, al FR. Más claramente: en lugar de las seis bancas que le hubieran correspondido a la oposición le confirió sólo dos. Este criterio se extendió a los municipios: en los Concejos Deliberantes de cinco integrantes, se asignó a la minoría un solo concejal cuando le correspondían dos y, en los de siete miembros, dos en lugar de tres. Con esta decisión, el Tribunal Electoral rompió una tradición de respeto a lo establecido por la Constitución

provincial para la adjudicación de las bancas en los Concejos Deliberantes y en la Cámara de Diputados de la provincia.

### **La interpretación del Tribunal Electoral del artículo 48º: en el *nombre* de la mayoría**

El Tribunal Electoral parte de los resultados de las elecciones del 26 de junio para sostener la existencia de “[...] una situación excepcional, inédita e histórica en atención a los guarismos alcanzados” (sic). Esto es, apela a la estrategia de considerar un hecho que forma parte de las hipótesis posibles en una competencia electoral como un hecho *anormal*, lo que lo habilita, consiguientemente, a afirmar que “no se puede realizar una interpretación netamente literal de la norma constitucional del art. 48º, inc. 5 [...]”. De este modo, desconoce la existencia de fallos de la Corte Suprema que puntualizan que “cuando la letra de la ley no exige esfuerzo de interpretación debe ser aplicada directamente”. Más aún, con su decisión, el Tribunal obvia una garantía incluida en la carta magna de la provincia, sin declararla inconstitucional, aunque carece de atribuciones para ello<sup>4</sup>.

Como otro argumento, el Tribunal considera que: “la participación de las minorías debe entenderse como suficientemente garantizada a través del sistema electoral elegido oportunamente por el legislador, cual es el de representación proporcional o sistema D’Hondt”. En este punto, corresponde señalar que la Constitución de Misiones no deja librada a una interpretación la proporcionalidad de la representación de las minorías en el sistema electoral, sino que establece taxativamente que “no podrá ser inferior al tercio del total” y que debe ser aplicada “bajo pena de nulidad”.

En cuanto a la representación y a la relación representante-representado, el Tribunal alega que “debe tenerse presente que está prohibido tratar de un modo no igualitario aquellas circunstancias que son iguales; en este caso, el derecho a ser elegido y a ocupar un cargo, derecho sobre el cual, la decisión soberana del pueblo se ha expedido, se encuentra en un plano de desigualdad frente a una aplicación dogmática reflejada en una expresión “representación de minorías”. En esta misma línea de razonamiento, sostiene que “[...] **no todo grupo reducido sin representación ni consenso, puede denominarse ni representar a una minoría, mucho menos, merecer el amparo de una disposición cuya protección no le cabe [...]**”<sup>5</sup>.

La afectación de la representación de las minorías, a través del desconocimiento de las bancas que le corresponden, no constituye un hecho aislado sino que es parte de un proceso de más largo tiempo y tiene como sustrato una cultura de desapego a la ley. En este sentido, podemos señalar que, desde 1983, se registran en la provincia 35 reformas a la ley electoral. Entendemos que esta manipulación de las normas jurídicas se ha ido naturalizando, al punto de facilitar que una y otra vez se fueran corriendo las barreras que limitan el poder.

En este camino, el año 2006 tiene particular importancia. Ese año, se llevó a cabo un juicio político contra una magistrada del Superior Tribunal de Justicia, a cuya destitución se sumó la jubilación anticipada de tres jueces. De este modo, el Poder Ejecutivo contó con la posibilidad de sustitución de cuatro de los ministros que integraban ese Tribunal desde 1991<sup>6</sup>.

Con su nueva composición, el máximo órgano de la Judicatura, por Resolución N° 447 del 27 de octubre de 2006, resolvió habilitar el voto de los integrantes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Para ello, declaró la inconstitucionalidad del inciso 10° del artículo 48° por el que se prohibía el voto de los soldados pertenecientes a las Fuerzas Armadas y de los agentes de Seguridad nacionales y provinciales. En las elecciones que nos ocupan, los candidatos-funcionarios del partido del Gobierno extendieron sus campañas hacia el interior de la institución policial<sup>7</sup>.

El avance sobre los porcentajes asignados a la representación de las minorías se inscribe en un proceso de permeabilidad de la voluntad judicial a los deseos de los otros poderes del Estado. Esta porosidad, cada vez más acentuada entre las fronteras de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, pone en cuestión la vigencia del principio republicano de división de poderes, particularmente la independencia de poder judicial. Por otra parte, las consecuencias que tienen los pronunciamientos del Tribunal Electoral en el funcionamiento del sistema democrático, hace necesario que nos interroguemos respecto del concepto de minoría sostenido por el Tribunal.

En el Acta N° 804-806 /2011 del Tribunal Electoral de la Provincia de Misiones, se afirma:

“En el más frágil de los escenarios y considerando que **el Frente Renovador de la Concordia incluye doce partidos políticos en su conformación\***, la oposición como

**minoría, tiene su representación garantizada suficientemente”<sup>8</sup>**. Al parecer, el Tribunal asimila el concepto de minoría a los partidos minoritarios **que forman parte de la coalición mayoritaria**, sin embargo no existe en la literatura, corriente teórica que sustente tal interpretación. La minoría es “el sector de población que ha sido derrotado en las elecciones o la porción menor de un parlamento” (Sartori, 1988, p.182). Además, si tenemos en cuenta que las minorías en los procesos democráticos se definen como “grupo controlador” sobre aquellos grupos mayoritarios que ejercen el poder, mal puede desempeñar este rol un partido miembro de la coalición gobernante.

Desde nuestra perspectiva, esta afirmación, incluida en el acto de un organismo que legaliza la distribución de bancas legislativas y, con ello, la distribución del poder, tiene particular gravedad. Bien podría ser la puerta para que en el futuro ante el triunfo de un frente electoral en el que converjan distintos partidos, ya no sea necesario asignar bancas a otros, porque éste tiene en sí mismo mayoría y minoría.

Aún cuando una situación de este tipo sería absurda y sin sustento desde la teoría y la tradición de la práctica política, la historia registra múltiples casos en los que el poder hegemónico *define* la *normalidad* y la legaliza, operando sobre el aparato jurídico correspondiente.

### **A modo de conclusión**

El principio de soberanía popular siempre está mediado por instituciones que limitan el poder. Toda situación de abuso en nombre de las *mayorías*, aunque esté presentada con una máscara jurídica, es un síntoma inquietante para cualquier Estado democrático. Porque no resulta suficiente que las mayorías decidan, se hace imprescindible el reconocimiento de las minorías:

[...] como una exigencia del valor de igualdad y libertad, garantizando entonces que en los procesos deliberativos puedan manifestarse las diversas opiniones en atención a la diferente adscripción política de aquellos que las mantienen, de tal modo que el principio más elemental en cuanto a la esencia del debate no es el de la mayoría, sino el del pluralismo, y por tanto, el de la minoría (Escobar Martínez, 2005, pp. 594-595).

El lugar de las minorías no es una cuestión menor en las democracias<sup>9</sup>. La historia reciente de nuestro país da cuenta de los riesgos del pensamiento único y de la construcción de los disidentes como un *otro* del que puede prescindirse. Por ello, en democracias de *baja intensidad*, como la nuestra, el desafío consiste en fortalecer una cultura de respeto a los derechos de las minorías y a las leyes que determinan su lugar en los órganos de representación. Las mayorías circunstanciales no autorizan la restricción de derechos. En este sentido, cobran relevancia las *prácticas* de ejercicio del poder de las elites, porque impactan directamente en la posibilidad de pasar de una democracia “a reglada” a una democracia con normas y reglas de juego, estables y previsibles.

## **Referencias**

Escobar Martínez, L. (2005). Las minorías en la democracia constitucional: el caso español. *Revista Vniversitas 109*, pp. 583-618

Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia. Tomo 1. El debate contemporáneo*. Madrid, Alianza.

## Notas

---

<sup>1</sup> Los resultados fueron: 50.187 votos para el Partido Peronista y para la Unión Cívica Radical, 15.343. Al aplicarse el sistema uninominal, para lo cual se dividió a la provincia en quince circunscripciones, el Partido Peronista, por obtener la mayoría en cada circunscripción, accedió a la totalidad de las bancas.

<sup>2</sup> La nueva Convención Constituyente estuvo integrada por once representantes de la Unión Cívica Radical Intransigente, siete de la Unión Cívica Radical del Pueblo, cuatro del Partido Demócrata Cristiano, uno del Partido Socialista y uno del Partido Liberal. Apenas iniciadas las deliberaciones, se retiraron los representantes de la UCRI, por lo que la Convención quedó reducida a trece miembros.

<sup>3</sup> El Acta Acuerdo N° 804 del Tribunal Electoral alude arbitrariamente al artículo 2° de la Constitución, que señala que: “La soberanía reside en el pueblo, del cual emanan todos los poderes pero éste no gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades legítimamente constituidas, sin perjuicio de los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria”. También cita el artículo 82°, que establece que: “El Poder Legislativo de la Provincia será ejercido por una Cámara de Representantes elegida directamente por el pueblo, en la proporción de 1 por cada 12.000 habitantes o fracción que no baje de 8500, con arreglo a la población censada. Después de cada censo nacional o provincial, la ley determinará el número de habitantes a quienes ha de representar cada diputado, a fin de que en ningún caso el número total exceda de 40 ni sea menor de 30”.

4 Corte Suprema de Justicia de la Nación, Fallos, 342:1740, 3143 y 3345 y 323:3139.

5 El subrayado es nuestro.

<sup>6</sup> Finalmente también hay que señalar que, como gesto excepcional de resistencia, en ese mismo año la ciudadanía se opuso al intento de reelección indefinida. En el plebiscito pertinente, la oposición cuyos convencionales fueron encabezados por el obispo Joaquín Piña, se pronunció con un “no”.

<sup>7</sup> Los votos emitidos por miembros de las fuerzas de seguridad son colocados en un sobre diferenciado y de su escrutinio están excluidas las autoridades de las mesas electorales.

8 El subrayado es nuestro.

<sup>9</sup> En el año 1995, la reforma de la Constitución Nacional incorpora un tercer senador y constitucionaliza el tercio como umbral de representación mínimo de las minorías, independientemente del volumen de votos que éstas obtengan en una elección.