

Distribuyendo a los representantes.

**¿Cómo quedaría la Cámara de Diputados de la Nación
a partir del Censo 2022?**

Tomás Aguerre
Facundo Cruz
Malena Magnasco





Presentación

Con la serie de documentos de trabajo **CICaDatos** buscamos promover un debate informado sobre cuestiones de actualidad política local, nacional y regional. Nos propusimos como objetivo analizar distintas cuestiones que surgen de la discusión pública a partir de datos de libre acceso. Abordamos estos temas de manera sistemática y analítica, llegando a conclusiones fundadas y sugiriendo una agenda de trabajo con iniciativas aplicables en el corto, mediano y largo plazo. Tenemos como premisa general ofrecer a los interesados y las interesadas los datos con los cuales trabajamos cada uno de los documentos, de modo que se puedan ampliar las discusiones, fortalecer los hallazgos y generar sinergias sostenibles.

¿Cómo citar el documento?

Aguerre, Tomás, Facundo Cruz y Malena Magnasco (2023). *Distribuyendo a los representantes. ¿Cómo quedaría la Cámara de Diputados de la Nación a partir del Censo 2022?* Serie CICaDatos. Documento de Trabajo #1. Febrero. Buenos Aires: CICaD. Disponible en (INSERTAR LINK).

Información legal

Esta serie de documentos digitales y otros generados por el Centro de Investigación para la Calidad Democrática (CICaD) son una producción independiente, académica, analítica y sin fines de lucro, cuyo objetivo es estimular la difusión y el debate sobre temas de actualidad política. Está disponible bajo Licencia Creative Commons Atribución - No Comercial - Compartir Igual 4.0 Internacional. Usted puede 1) compartir adaptaciones de esta obra siempre que lo haga de la misma manera en que fue publicada, y dando crédito a los autores y las autoras de los documentos, 2) puede hacerlo si licencia nuevas creaciones bajo las mismas condiciones y 3) no puede hacer uso comercial sin previa autorización expresa de los autores y las autoras. Para ver una copia de esta licencia visite: <https://creativecommons.org/>.





Distribuyendo a los representantes.

¿Cómo quedaría la Cámara de Diputados de la Nación a partir del Censo 2022?

Tomás Aguerre - tomi@cicad.ar
Facundo Cruz - facu@cicad.ar
Malena Magnasco - male@cicad.ar

Introducción

El Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (en adelante, Censo) es una herramienta de política pública que cumple una doble función para los gobiernos de turno en Argentina. En primer lugar, relacionado con la toma de decisiones políticas, permite contar con información certera en torno al número de habitantes y las condiciones habitacionales en el territorio nacional. El Estado, para poder intervenir con acciones, iniciativas y programas, necesita de datos. En segundo lugar, y relacionado con la representación política, el Censo aporta la base sobre la cual se calcula la cantidad de bancas que le corresponden a cada provincia argentina.

De acuerdo a la Constitución Nacional y a la legislación vigente, los censos se deben realizar cada 10 años. Es una práctica que se ha cumplido de manera constante desde 1960 en adelante, salvo en el año 1990 y 2000 (cuando fueron postergados un año en cada oportunidad por razones de índole presupuestario), y en el 2020 (cuando fue postergado dos años por la pandemia de Covid-19). Sin embargo, a pesar de la regularidad destacada y de la [obligación constitucional de actualizar la asignación de las bancas por provincia](#), la Cámara de Diputados no ha alterado su composición desde el retorno a la democracia en 1983 hasta la fecha.

El Censo 2022 arroja una nueva distribución territorial de la población que impacta de lleno en la cantidad de asientos que le corresponde a cada distrito. En este Documento de Trabajo #1 nos hemos propuesto analizar estos datos y calcular cuál debería ser la asignación correcta de bancas de acuerdo a lo indicado por las normas electorales vigentes. Lo estructuramos de la siguiente manera. Un primer apartado detalla los criterios de representación política en Argentina indicados en la legislación actual. Un segundo apartado analiza sintéticamente los nuevos valores poblacionales [publicados por el INDEC](#) en la última semana del mes de enero de 2023. Un tercer apartado considera cómo debería ser la distribución de bancas a partir de esos datos. Un cuarto apartado compara cómo quedaría el peso provincial en el recinto considerando los nuevos valores. Un quinto apartado cierra el trabajo con una serie de conclusiones y una agenda de trabajo propuesta para implementar las reformas necesarias.



¿Qué dicen las normas electorales argentinas?

La actual distribución está definida a partir de una serie de Decretos Ley que fueron firmados en las dos últimas dictaduras argentinas. Como bien explica Reynoso (2012), el presidente de facto Alejandro Agustín Lanusse estableció los criterios generales con el Decreto Ley 19.862 en 1972, los cuales fueron ampliados y profundizados por los firmados por el también presidente de facto Reynaldo Bignone en 1983: el Decreto Ley 22.838 del 23 de junio y el 22.847 del 12 de julio. Este conjunto de normas surgidas de gobiernos militares sentaron las bases de la representación democrática actual. Y así se ha mantenido desde entonces.

De acuerdo a la primera norma dictada por Bignone, la representación política para la Cámara de Diputados debe seguir un criterio proporcional de reparto de bancas a partir del método D'Hondt con una barrera electoral del 3% sobre el padrón de cada distrito. Con la segunda norma, el último presidente de la dictadura militar argentina actualizó el criterio de reparto de bancas indicado en la Constitución Nacional. Estableció como base de reparto asignar una banca a cada distrito por cada 161.000 habitantes o fracción mayor a 80.500. Adicionalmente, agregó 3 bancas extras a cada provincia con un piso mínimo de 5 para cada una.

Con esta norma, cualquier provincia argentina tiene como base 5 legisladores para la Cámara de Diputados de la Nación, independiente de si su población es menor al criterio de reparto poblacional establecido. Este punto es relevante cuando analicemos en los últimos apartados algunos casos particulares.

¿Cuánto creció la población argentina?

Los datos del Censo 2022 indican que la población total de Argentina es de 46.044.703 habitantes, lo cual representa un incremento del 15% respecto de la computada en el Censo 2010 (40.117.096 habitantes). Yendo al detalle a nivel provincial, la tabla a continuación indica en orden descendente la cantidad de habitantes por distrito junto a la variación intercensal 2010-2022.



Tabla N° 1. Distribución territorial de la población argentina. Censo 2010 y 2022.

| Provincia | 2010 | 2022 (orden descendente) | Variación intercensal 2010-2022 |
|---------------------|-------------------|--------------------------|---------------------------------|
| Buenos Aires | 15.625.084 | 17.569.053 | 12% |
| Córdoba | 3.308.876 | 3.978.984 | 20% |
| Santa Fe | 3.194.537 | 3.556.522 | 11% |
| CABA | 2.890.151 | 3.120.612 | 8% |
| Mendoza | 1.738.929 | 2.014.533 | 16% |
| Tucumán | 1.448.188 | 1.703.186 | 18% |
| Salta | 1.214.441 | 1.440.672 | 19% |
| Entre Ríos | 1.235.994 | 1.426.426 | 15% |
| Misiones | 1.101.593 | 1.280.960 | 16% |
| Corrientes | 992.595 | 1.197.553 | 21% |
| Chaco | 1.055.259 | 1.142.963 | 8% |
| Santiago del Estero | 874.006 | 1.054.028 | 21% |
| San Juan | 681.055 | 818.234 | 20% |
| Jujuy | 673.307 | 797.955 | 19% |
| Río Negro | 638.645 | 762.067 | 19% |
| Neuquén | 551.266 | 726.590 | 32% |
| Formosa | 530.162 | 606.041 | 14% |
| Chubut | 509.108 | 603.120 | 18% |
| San Luis | 432.310 | 540.905 | 25% |
| Catamarca | 367.828 | 429.556 | 17% |
| La Rioja | 333.642 | 384.607 | 15% |
| La Pampa | 318.951 | 366.022 | 15% |
| Santa Cruz | 273.964 | 333.473 | 22% |
| Tierra del Fuego | 127.205 | 190.641 | 50% |
| País | 40.117.096 | 46.044.703 | 15% |

Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por [INDEC](#).

Tal como se desprenden de los datos, existen dos regularidades en el crecimiento poblacional en la última década en Argentina. La primera: el promedio general se ubica en un promedio cercano al 20% para todos los distritos del país, salvo los casos de Chaco y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), las dos provincias que menos crecieron (8%). Algunos casos particulares, como Tierra del Fuego (50%) y Neuquén (32%) están considerablemente por encima de la media. Por fuera de estos tres casos,



la gran mayoría del país aumentó su población de manera homogénea en términos porcentuales.

La segunda: continúa la tendencia iniciada a fines de la década del '90 y que indica que las provincias de Córdoba y Santa Fe han desplazado a la capital nacional del podio de distritos más poblados del país. Mientras que en el [Censo 1991](#) CABA se ubicaba en el segundo lugar detrás de la provincia de Buenos Aires, a partir del [Censo 2001](#) y confirmado en el [Censo 2010](#) ese lugar pasó a ocuparlo Córdoba, desplazando al distrito porteño al cuarto lugar detrás de Santa Fe. Este punto no es menor para considerar el peso provincial en el recinto que agrupa a los representantes de la población argentina.

¿Cómo debería ser la distribución de la representación política argentina?

A partir de los datos del Censo 2022 y considerando lo establecido en la normativa electoral vigente, calculamos cómo debería ser la nueva distribución de bancas en la Cámara de Diputados de la Nación. Se puede acceder a la base de datos [acá](#). La siguiente tabla incluye la cantidad de bancas asignadas a cada distrito en la actualidad. Adicionalmente, estima la cantidad de bancas correspondientes de acuerdo al criterio poblacional establecido en el Decreto Ley 22.847 del 12 de julio de 1983 a partir de los datos censales recientes. En la columna “Cantidad de bancas ajustadas” se especifica cuántas le corresponden a cada provincia a partir de los criterios mínimos definidos por el presidente de facto Reynaldo Bignone (3 bancas adicionales + mínimo de 5 para cada una). El orden de las provincias está definido a partir de ésta última. La columna al final calcula la diferencia de bancas ajustadas vs. las actuales.



Tabla N° 2. Distribución territorial de bancas en la Cámara de Diputados de la Nación.

| Provincia | Cantidad de bancas actuales | Cantidad de bancas correspondientes | Cantidad de bancas ajustadas | Diferencia ajustadas - actuales |
|------------------|-----------------------------|-------------------------------------|------------------------------|---------------------------------|
| Buenos Aires | 70 | 109 | 112 | 42 |
| Córdoba | 18 | 25 | 28 | 10 |
| Santa Fe | 19 | 22 | 25 | 6 |
| CABA | 25 | 19 | 22 | -3 |
| Mendoza | 10 | 13 | 16 | 6 |
| Tucumán | 9 | 11 | 14 | 5 |
| Salta | 7 | 9 | 12 | 5 |
| Entre Ríos | 9 | 9 | 12 | 3 |
| Misiones | 7 | 8 | 11 | 4 |
| Corrientes | 7 | 7 | 10 | 3 |
| Chaco | 7 | 7 | 10 | 3 |
| Stgo. del Estero | 7 | 7 | 10 | 3 |
| San Juan | 6 | 5 | 8 | 2 |
| Jujuy | 6 | 5 | 8 | 2 |
| Río Negro | 5 | 5 | 8 | 3 |
| Neuquén | 5 | 5 | 8 | 3 |
| Formosa | 5 | 4 | 7 | 2 |
| Chubut | 5 | 4 | 7 | 2 |
| San Luis | 5 | 3 | 6 | 1 |
| Catamarca | 5 | 3 | 6 | 1 |
| La Rioja | 5 | 2 | 5 | 0 |
| La Pampa | 5 | 2 | 5 | 0 |
| Santa Cruz | 5 | 2 | 5 | 0 |
| Tierra del Fuego | 5 | 1 | 5 | 0 |
| País | 257 | 286 | 359 | 102 |

Fuente: elaboración propia en base a Censo 2022.

Tal como se desprenden de los datos, en términos generales la Cámara de Diputados de la Nación es más chica de lo que debería ser en virtud de la cantidad de bancas que le corresponden a cada provincia. Para cumplir con la reglamentación vigente, la Cámara de Diputados tendría que pasar de 257 bancas actuales a 359. Es decir, una ampliación de poco más de 100 asientos para legisladores y legisladoras. En el detalle de esa distribución, la provincia más beneficiada con la reforma (y actual perjudicada) es la de Buenos Aires: tiene 42 bancas menos que las que debería tener de acuerdo a los datos censales. Otras provincias como Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Tucumán y Salta crecerían sustancialmente en la cantidad de bancas extras (ver Tabla N° 1 anterior).



Son, precisamente, los distritos más poblados del país. El resto de los distritos también ampliaría su peso, pero no de una manera tan marcada (entre 0 y 3 bancas adicionales).

El caso singular es el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es la única provincia que está sobrerepresentada en una de las cámaras del Congreso de la Nación en virtud de la población que tiene y de los criterios establecidos en la normativa electoral. Con los datos del Censo 2022 el distrito capitalino debería tener 3 bancas menos que las actuales. Es, casualmente, la misma cantidad que establece el Decreto Ley de Bignone como plus adicional para todas las provincias del país. Independientemente de esta reducción, CABA no perdería el cuarto lugar en cantidad de bancas en comparación con sus pares provinciales.

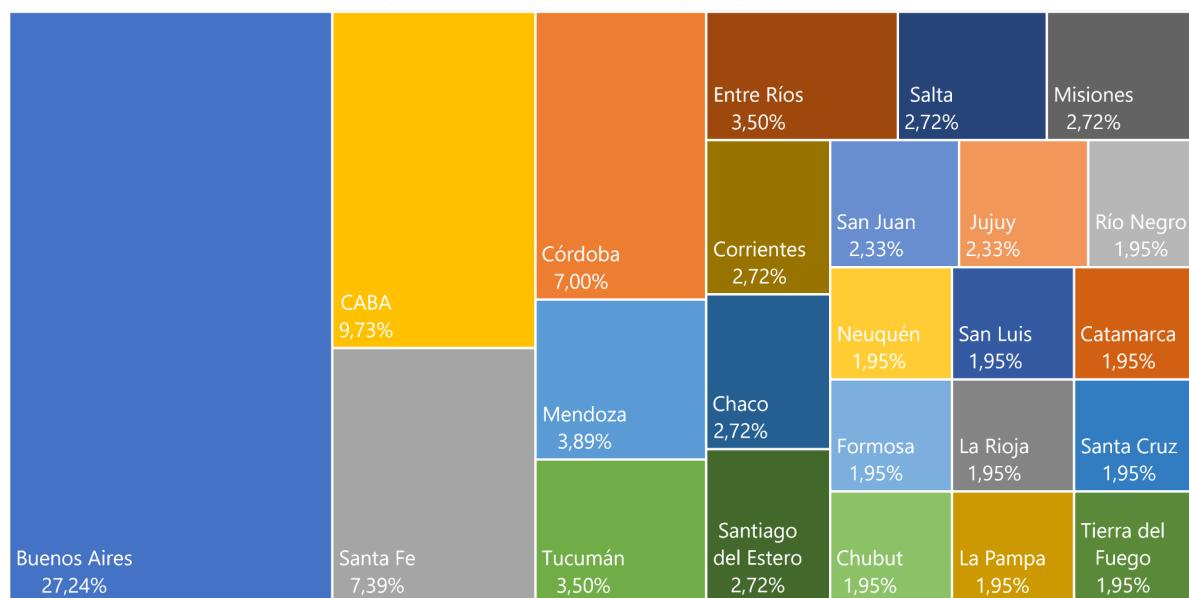
¿Cómo quedaría la distribución territorial del poder político en el recinto de la Cámara de Diputados de la Nación?

Un aspecto sensible a la hora de barajar y dar de nuevo en el reparto de la representación política en Argentina es el peso que tiene cada distrito al interior de la cámara. Esto es algo que ha marcado la discusión pública en el país desde la propia construcción del Estado nacional. Con los datos del Censo 2022 nos abocamos a calcular cómo quedarían asignadas las bancas de diputados nacionales y qué movimientos habría si se siguiera el criterio establecido en la Constitución Nacional junto a los Decretos Ley vigentes en materia electoral.

Actualmente la distribución de las bancas al interior de la Cámara de Diputados arroja este reparto provincial.



Gráfico N° 1. Representación provincial actual. Argentina, Cámara de Diputados.



Fuente: elaboración propia.

Tal como se desprende del gráfico, la provincia de Buenos Aires es la que mayor cantidad de bancas concentra en la actualidad rozando el tercio del recinto. En segundo lugar, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires agrupa casi el 10% de los asientos, seguida por Santa Fe y Córdoba (ambas con el 7%). Mendoza, Tucumán y Entre Ríos rondan el 3%, y el resto de los 18 distritos están por debajo de ese valor. Hay, sin dudas, un peso sobresaliente de la provincia bonaerense, con un contrapeso de las demás provincias metropolitanas cercanas geográficamente.

Si esta distribución se ajustara a los parámetros y criterios legales establecidos, entonces la nueva distribución provincial de la representación política argentina quedaría de esta manera.



Gráfico N° 2. Representación provincial ajustada según Censo 2022 y legislación vigente. Argentina, Cámara de Diputados.



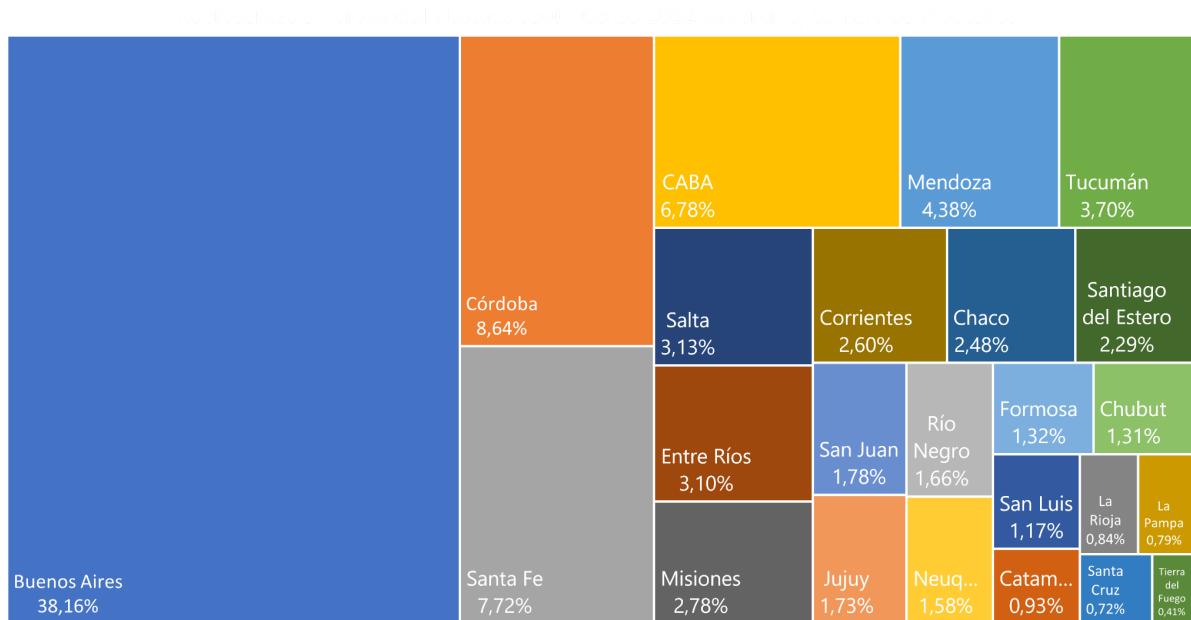
Fuente: elaboración propia.

La provincia de Buenos Aires subiría unos 4 puntos en el peso interno en el recinto, pasando el 30% pero sin llegar al tercio de todas las bancas. Lo más destacado del cambio sería, como adelantamos anteriormente, el cambio de quienes ocupan el podio. Córdoba pasaría al segundo lugar con casi el 8% de la cámara, seguida por Santa Fe (7% si redondeamos) y la capital del país (6,24%). El cambio también beneficiaría a Salta (3,33%), que superaría a Entre Ríos en el 7º de la provincia con mayor cantidad de bancas del país.

Por fuera de estos cambios, en términos generales no habría alteraciones sustanciales en el peso que tendrían las provincias argentinas en términos de representación política. Sin embargo, sí habría un cambio más marcado si en lugar de aplicar las reglas definidas en el Decreto Ley de Bignone solo se tomara en cuenta el criterio poblacional de actualización de bancas en la Cámara de Diputados. La distribución sería la siguiente.



Gráfico N° 3. Representación provincial ajustada según Censo 2022. Argentina, Cámara de Diputados.

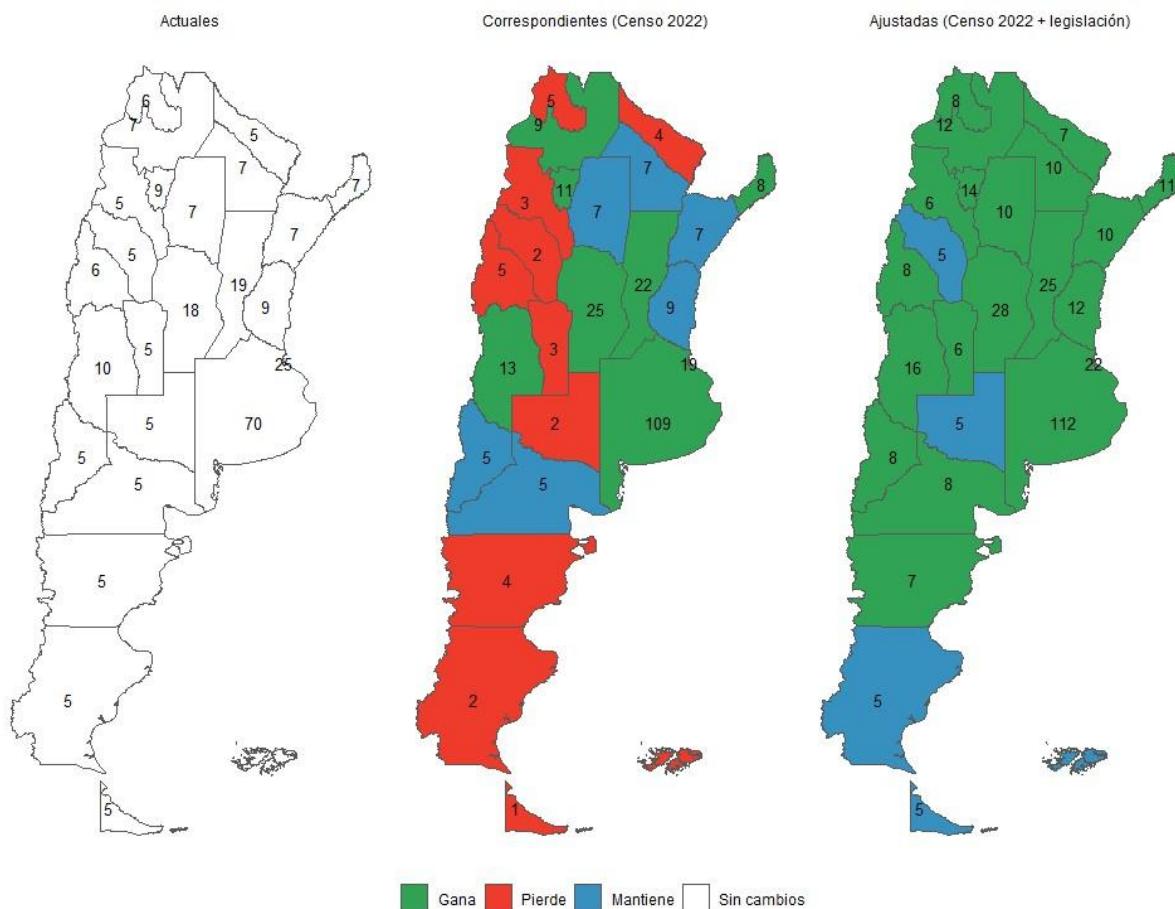


Fuente: elaboración propia.

Si no tomáramos en cuenta las bancas extras definidas en la legislación sancionada durante la última dictadura militar, entonces el peso de la provincia de Buenos Aires sí sería considerablemente superior al actual. El distrito bonaerense tendría, en términos representativos, casi el 40% de la cámara. Al mismo tiempo, provincias como La Rioja, La Pampa, Catamarca, Santa Cruz y Tierra del Fuego estarían por debajo del 1%. La última y sureña provincia argentina, incluso, contaría con un solo representante. En este sentido, la normativa vigente cumple con el objetivo de nivelar un poco la cancha en la relación entre los distritos, compensando especialmente a las más chicas y periféricas, y reduciendo el peso interno de las más pobladas y metropolitanas. Este último punto puede apreciarse de manera muy gráfica en el mapa a continuación.



Mapa N° 1. ¿Cómo quedaría la Cámara de Diputados a partir del Censo 2022?



Fuente: elaboración propia en base a ggplot+geoAr en R. Datos del Censo 2022.

Conclusiones y agenda de trabajo

Los datos provistos por el Censo 2022 muestran una fotografía de la población argentina y de sus condiciones habitacionales. Al mismo tiempo, ofrece información sustantiva e importante para avanzar en una reforma política que es aún cuenta pendiente de la dirigencia nacional: ajustar el reparto de la representación política en la Cámara de Diputados de la Nación. El análisis de los datos que ofrecemos en este Documento de Trabajo #1 muestra que, si se cumplen los criterios constitucionales y legales vigentes, no habría mayores cambios en el reparto del peso interno entre los distritos que integran el país.

En este sentido, desde CICaD proponemos avanzar en una discusión pública, abierta, informada y sustentada en datos que permita llegar a los consensos necesarios para implementar los cambios requeridos. La actual distribución de bancas entre las provincias no ha sido modificada desde su primera implementación en 1983. La población argentina, y sobre todo su ordenamiento territorial, sí lo ha hecho. Creemos que las solicitudes de la Cámara Nacional Electoral, como las que figuran en [este fallo](#)



[de 2018](#), son incentivos suficientes para que los propios legisladores y legisladoras encuentren los puntos de acuerdo para actualizar la distribución de bancas. De esa manera será posible garantizar una democracia que cumpla con el principio constitucional de un ciudadano = un voto, respetando los criterios federales que también atraviesan el texto constitucional.

Bibliografía consultada

Constitución Nacional. [Disponible en Infoleg](#).

Censos Nacionales. [1980](#), [1991](#), [2001](#), [2010](#) y [2022](#).

Reynoso, Diego. (2012). El reparto de la representación: Antecedentes y distorsiones de la asignación de diputados a las provincias. *Revista Postdata*, Vol. 17, N° 1, pp. 153–192. [Disponible en Scielo](#).