



Acerca de la composición de las legislaturas provinciales

Diego A. Giuliano

“Las actividades representativas son un intento de alcanzar la luna”.

Ralph Dahrendorf¹

1. La tentación unicameral

Con espacio de algunos años, pero de manera infalible, aparece en el ágora política argentina la tradicional discusión sobre la bicameralidad y la supresión de la Cámara de Senadores en el ámbito de las jurisdicciones provinciales.

Este repetido debate, con argumentos más o menos conocidos, se aviva en la actualidad con posiciones sustentadas por el Gobierno Nacional y algunos Gobiernos Provinciales, en el marco de la discusión sobre los elevados gastos que arroja el sostenimiento de varias de las Legislaturas locales.

El análisis de la anatomía del parlamento provincial, con una casi exclusiva focalización en sus costos, agrega a la vieja discusión académica y política la irritación lógica y justificada que los gastos parlamentarios provocan, en la delicada epidermis social de nuestro tiempo.

Lamentablemente, no se profundiza en otros argumentos. Tanto se simplifica la disputa que ya no se detecta nítidamente si el debate gira en torno a la economía, la ciencia política, el derecho público o la matemática.

Con motivo de este acontecimiento singular resulta oportuno afianzar los términos de un debate serio, constructivo y no meramente retórico, que aporte argumentaciones especialmente aplicadas al Derecho Público Provincial, con el único fin de apuntalar la representatividad cívico política federal, contribuir a la plasticidad de nuestras instituciones fundamentales y lograr la mejor canalización de las tensiones sociales; eso sí, y como lo marcan los tiempos, con el menor costo posible.

¹ Dahrendorf (1983:200)

2. ¿Gastos o gestos?

La retórica, según Aristóteles, consistía en la “facultad de conocer en cada caso aquello que puede persuadir”. Cuando ello se expresa de manera verosímil, se torna creíble, “ liberándose el mensaje del criterio de si es verdadero o falso para circunscribirlo al campo del acto de fe, entendido como asentimiento a la proposición en virtud de la autoridad (infundida) de quien emana” (Villarruel, 1985).

Sostener que la bicameralidad es más costosa que la unicameralidad o que los Senados provinciales, donde los hay, deben suprimirse por cuestiones exclusivamente financieras, responde a ese “arte del gesto”, muchas veces vacío, direccionado o malintencionado, y a expresiones lingüísticas muy poco racionalizadas.

Tales argumentaciones no calan en el perfeccionamiento del traslado de la voluntad del pueblo a través de sus legisladores, sino más bien en la consideración de “otro problema” que es el excesivo costo de la representación política en nuestra democracia.

Es esta una problemática real, que ha causado estupor en la sociedad, pero que lejos está de tener por solución la unicameralidad.

Se diagnostica con acierto la enfermedad (el dispendio político en algunas jurisdicciones), y se proporciona la medicina equivocada (terminar con la representación territorial, propiamente dicha).

Prueba la inconsistencia de la solución que se propone, el hecho de que, cuando se traslucen los gastos de las Legislaturas provinciales, advertimos que la más costosa es la Legislatura de Formosa, a la sazón unicameral y con un gasto anual por legislador de \$ 1.580.000 (casi el 7% del presupuesto de la Provincia).

Por su parte y entre las más caras, el Poder Legislativo chaqueño (unicameral) tiene un costo de \$ 1.200.000 anuales por legislador, mientras que la Provincia de Tucumán (unicameral) eroga a la sazón \$ 1.004.878 por diputado.

Como lo vemos, la primera, la tercera y la quinta Legislaturas más costosas del país, pertenecientes a las Provincias de Formosa, Chaco y Tucumán respectivamente, son unicamerales

Por otro lado, las provincias de Mendoza, Catamarca y San Luis tienen Legislaturas bifurcadas y son indicadas como las que menos gastos generan en sus presupuestos provinciales.

De los 24 distritos argentinos a comparar, la provincia de Mendoza (bicameral) está 19° en el ranking de lo que cuesta un legislador provincial por año (\$ 294.118), la provincia de Catamarca (bicameral) es la número 20° (\$ 287.500) y la provincia de San Luis (bicameral) es la número 23°,

sólo superada en el ahorro por Santiago del Estero, arrojando un gasto anual por Legislador de \$ 164.151. ²

Cuando no se acierta en el remedio, se pierde tiempo, se desatiende la causa del mal que se sufre, y pronto se descubre que la patología se agrava.

La falsa dicotomía “ahorro-supresión de uno de los Cuerpos Legislativos”, debe superarse por otra vía.

Creemos en la concreción de una Reforma Política, tantas veces enunciada con pomposidad, pero muy pocas veces trasladada a la realidad, que incluya la racionalización de los gastos proselitísticos, el acortamiento y el control de las campañas electorales, la eliminación o morigeración de las listas sábana, y la modernización global de la actividad política en general.

A eso debe sumarse la necesidad de arribar a un compromiso de austeridad en los parlamentos provinciales, y ello es independiente de abolir o instaurar el sistema unicameral o bicameral.

Pues entonces, si la secreta debilidad del bicameralismo radica en su “intrínseco y excesivo costo”, queda demostrado que tal debilidad no existe.

3. Las causas de la bifurcación

El sistema de doble cámara, como una herramienta de control intra-órgano, tuvo su origen en el parlamento inglés.

En su inicio, este Poder Legislativo fue unicameral y estaba compuesto por los Lores Espirituales, los Lores Temporales y los Comunes. La diversidad de intereses y pertenencias que Lores y Comunes representaban y el ánimo de frenar el avance de las “ideas progresistas” de la época, obligó a dividir el Parlamento en dos cámaras que se controlaran entre sí: una cámara alta como expresión de la aristocracia latifundista y una cámara baja representante de la burguesía y expresión de las ideas más progresistas.

El bicameralismo en Inglaterra es una respuesta conservadora a una particular coyuntura sociológica.

La experiencia confirma que el bicameralismo es nada más que una solución de técnica parlamentaria ampliamente difundida, para resolver problemáticas de representatividad política diversa. No es otra cosa.

La bifurcación parlamentaria que sustentan algunas de las principales provincias argentinas, resulta más beneficiosa para el mejor desenvolvimiento del Poder Legislativo y a pesar de que algunos sostengan en sus críticas al bicameralismo, que la existencia de una sola Cámara ahorraría gastos al erario público y permitiría una acción expeditiva y más acelerada del Cuerpo Legis-

² Ver “Los altos costos de las legislaturas” en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 14 de enero de 2001. Pág. 7.

ferante, es obvio que la doble discusión de un mismo proyecto, su revisión mutua y la publicidad de las deliberaciones asegurada por la existencia de dos Cámaras, contribuyen a enriquecer la voluntad del Poder Legislativo, impiden la potencial omnipotencia de un único cuerpo y mitigan el probable impacto sobre sus miembros de las falsas sugerencias oratorias. (Giuliano, 1995: 2).

Además, ambas cámaras garantizan un criterio más elaborado y maduro en el proceso de formación y sanción de las Leyes, “dando tiempo para que los miembros de la una pesen fríamente el pro y el contra de las cuestiones discutidas en la otra”. (Letelier, 1994: 413-414).

Así lo han entendido los estados argentinos de mayor población e importancia socioeconómica que consagran la estructura bicameral, *v.gr.* Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, entre otros estados provinciales.

Amén de excusas y fundamentaciones más o menos convincentes, poco caso se hace a los argumentos académicos en pro y en contra de cualquiera de ambos sistemas parlamentarios.

Por otra parte, sólo un pensamiento ingenuo puede ocuparse de dilucidar el beneficio o no de la doble revisión, el contralor recíproco, o la duplicidad de gastos y las otras razones que se esgrimen para la justificación doctrinaria de uno u otro esquema de organización parlamentaria.

Son nada más que argumentos de “relleno” que sirven de pantalla a las verdaderas razones de interés político que justifican una u otra respuesta.

Y no está mal. Saludable es que se ensayen todas las soluciones posibles cuando se trata de preservar la gobernabilidad, concepto que a decir de Dieter Nohlen, hace referencia a la necesidad de concluir “la tensión que existe entre gobernantes y gobernados poniendo en cuestión el sistema de gobierno, como producto de decisiones políticas y encargado de su ejecución y su capacidad para estar a la altura de los problemas por resolver”. (Nohlen, 1993: 11)

La unicameralidad o la bicameralidad son, a nuestro criterio, soluciones jurídicas que responden a intereses políticos muy concretos, descarnados e implacables, institucionalizados a través de una metodología que permite su subsistencia coordinada, controlada y acorde a la pluralidad.

En el caso inglés, la ratio final del bicameralismo fue la cohabitación de la aristocracia y la burguesía en un sólo y único poder: el Parlamento. Ello permitió a la monarquía larga vida, concentrando intereses políticos en un sólo poder dividido en dos cuerpos.

Distinta fue la hipótesis a solucionar en los Estados Unidos de Norteamérica, una nación constituida por una pluralidad de territorios representativos de tradiciones culturales, económicas y políticas comunes, verdaderos Estados que confluyen en un proyecto de país hegemónico y dominante.

Allí el bicameralismo fue implantado, no como una división aristocrática-plutocrática-popular, sino más bien como una exigencia del sistema federal: la manera de dar satisfacción institucional a la necesidad de respetar el origen de la nación, equiparando la representación de los estados pequeños y los estados grandes en materia de población y territorio.

En el nivel nacional, el Senado se erige entonces en el garante de los intereses de las provincias, asegurando una representación igualitaria de las mismas; y la Cámara de Diputados expresa la representación popular según la densidad poblacional propiamente dicha.

En la Cámara de Senadores argentina, por ejemplo, se sientan en igual número los representantes de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, que son los distritos autónomos e indispensables en la conformación del Gobierno general del país.

La Cámara de Diputados de la Nación se integra, en cambio, de personas investidas de la representación directa del pueblo, mediante el sufragio universal. (Zavalía, 1937: 362)

Fundamentalmente, el bicameralismo es un equilibrio político que sólo de manera complementaria y desde lo práctico-metodológico tiene la ventaja de la discusión y la rediscusión de un proyecto por dos cuerpos, facilitando la sanción de pocas y buenas leyes.

Lo principal es encapsular el conflicto de intereses, institucionalizar la convivencia y resolver jurídicamente las tensiones en pugna.

4. El derecho público provincial

Desde el punto de vista de la praxis federal, no era obligatorio en los ámbitos provinciales la adecuación al sistema bicameral.

Ahora bien, ¿es acaso el bicameralismo una pócima para resolver únicamente las exigencias del Estado federal? No lo es.

Sostener una excluyente relación bicameralismo-federalismo es desconocer la trayectoria de las asambleas deliberativas y su evolución, transformación y adaptación a la diversidad de situaciones que ilustran los estudios politológicos.

Ya hemos probado por vía de la experiencia británica que el bicameralismo es una salida institucional para múltiples hipótesis de conflictos de representatividad.

En Inglaterra pretendió un equilibrio de castas en la conformación del Gobierno. En Estados Unidos, como en la Argentina y en la mayor parte de los países que adoptaron el régimen federal, sirvió para encarnar su esencia de representación dual o bicéfala.

En el caso de las provincias argentinas, al organizarse en forma definitiva después de 1853, establecieron constitucionalmente una sola Cámara con la única excepción del sistema bicameralista de la provincia de Buenos Aires en 1854.

No desconocemos que la provincia bonaerense fue faro y espejo en la organización nacional. Por ello, a lo largo de los siglos XIX y XX, la mayoría de las provincias devino bicameralista y sólo cinco de ellas persistieron en la unicameralidad, a saber: Santiago del Estero, Jujuy, San Luis, Catamarca, La Rioja y San Juan.

En los últimos años se invirtió completamente la tendencia: de las 23 provincias y la ciudad de Buenos Aires, sólo nueve distritos cuentan con dos Cámaras: **Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza, Corrientes, Entre Ríos, Salta, Catamarca y San Luis.**^{3,4}

En la Provincia de Santa Fe, la estructura bicameral tiene su origen 129 años atrás, en la Convención Constituyente de 1872 que reformó la Constitución Provincial de 1863, creando la Cámara de Senadores y el cargo de Vicegobernador, con la función específica de presidir la Cámara Mayor.

Más aún. Si recorremos la historia constitucional argentina, observamos como uno de los antecedentes más remotos en consagrar una genuina representación territorial en la conformación del Poder Legislativo, al Estatuto Provisorio santafesino de 1819.

Esta primera y rudimentaria Constitución, detrás de la cual se revela la figura del caudillo de Santa Fe, el Brigadier General Estanislao López, instituyó en su Artículo 7º, una Legislatura en la que residía, por delegación del pueblo, la soberanía de la provincia, y estaba compuesta por ocho Comisarios por La Capital, dos por el pueblo y campaña de Rosario, uno por Coronda y otro por el partido de San José del Rincón. (Giuliano, 1995: 2). He allí la territorialidad.

5. Dimensiones representativas

Hay algo más que resulta central: el bicameralismo en las provincias se dirige a la búsqueda de un “*delicado equilibrio*” en la *representación de los ciudadanos*, al que no puede renunciarse, más aún en estos tiempos en que se debate si los dirigentes políticos responden a los valores y a los intereses de la gente a la que invocan representar.

³ “Hoy día parecería que la tendencia unicameral, dice Berardo, vuelve a tener predominancia, sobre todo en las provincias de menores recursos económicos y más despobladas”. (Berardo, 1981: 25 y ss.).

⁴ Sobre este tema, Arturo Bas auguraba que las provincias que habían adoptado el sistema unicameral pronto habrían de abandonarlo, “cuando el desarrollo de la riqueza y, con ella, la complicación y el interés en las funciones de gobierno, impongan mayores discusiones y criterios diferentes, ampliando el campo de las deliberaciones”. (Bas, 1927: 245 y ss.).

La *representación política* (que según Madison consiste en delegar la facultad de gobierno en un pequeño grupo de ciudadanos elegidos por el resto) es un concepto y un sistema de participación popular en profunda “crisis”, cuestionado desde lo teórico y pragmático en la mayor parte del mundo, y objeto de búsqueda permanente en el campo de las Ciencias Políticas y el Derecho Constitucional.

Se ha sostenido que hay tres dimensiones de representación: la primera referida a si las *características personales* de los representantes reflejan las características personales de los representados; la segunda, vinculada a la *composición del Parlamento* y si ella refleja la distribución de los votos; y la tercera referida al *comportamiento de los representantes* y su relación con los deseos, los ideales y las preocupaciones del pueblo. (Molinelli, 1991:11 y ss.).

En este caso particular nos interesa la segunda dimensión. Pues entonces, si bien la “representación” está ligada a la proporcionalidad en el número de habitantes y respecto de las fracciones políticas que alcanzan un lugar en el Parlamento, un concepto moderno de representatividad no puede separarse de la “otra proporcionalidad”, aquella relacionada a la necesidad de reflejar las opiniones del electorado con una distribución aproximada a la que tienen en el territorio.

Esto último lo asegura la Cámara de Senadores, máxime en una provincia como la de Santa Fe, con un reparto verdaderamente atípico de la población (dos grandes metrópolis, veinte pequeñas ciudades y más de trescientos sesenta pueblos menores de diez mil habitantes) en un territorio extenso, heterogéneo y de caracteres muy diversos.

Se da la particularidad de que la idea de tamaño, aplicado a la geografía demográfica y política, no tiene demasiada lógica. Existen territorios grandes habitados por densa población, territorios pequeños con exigua población y la combinación de ambos conceptos: grandes espacios territoriales con escasos habitantes y pequeños distritos de numerosa población.

La historia económica y política explica estas desavenencias. Cuestiones atinentes a la concentración de riqueza, la proximidad a los puertos y grandes cursos navegables, las comunicaciones, el clima, la fecundidad de la tierra, la tradición cultural, las corrientes migratorias internas y externas, la expansión industrial, el éxodo rural, los nuevos fenómenos de centralización urbana y otros tantos motivos, han dado forma a un reparto de la población en relación al territorio, verdaderamente despajeo, desequilibrado y pernicioso desde el punto de vista de la calidad de vida de nuestros habitantes.

Casi como un castigo o una irreverencia del “destino comunitario”, se repite en cada territorio la enfermedad macrocefálica que aqueja a nuestro país en la tumultuosa relación —Ciudad de Buenos Aires y el resto de la Argentina.

Una suerte de ironía que nos golpea en la mayoría de las provincias donde también existen uno o dos centros densamente poblados y mediana o totalmente desarrollados, y vastas extensiones rurales despobladas y subdesarrolladas.

Es el drama argentino multiplicado por veintitrés jurisdicciones y traducido en concentración económica, demográfica, política, financiera y social, no sólo en el país, sino también en las provincias.

Ilustra al respecto Roque Ferraro: “En una primera etapa, la migración extranjera se radicó especialmente en los centros urbanos, a lo que se sumó la migración interna, que en forma escalonada llegó a producir un notable caso de macrocefalia, comparable a pocos en el mundo, ya que el Gran Buenos Aires, en el 0,1% del territorio nacional se concentra el 35,7% de su población (según índices del censo de 1970, en general confirmados por los de 1980 y 1991). Este grave desequilibrio, que evidencia un alto grado de concentración urbana, sin embargo no es privativo del área metropolitana, pues se repite en cada una de las provincias, cuyas capitales —casi en su totalidad— tienen entre el 25% y hasta a veces más del 50% de la población completa”.⁵

A erradicar este desequilibrio apunta nuestra concepción del bicameralismo en los estados provinciales.

6. Territorio y población

El *‘quid’* del sistema político consiste en brindar un método que asegure la representación proporcionada del territorio y la población.

Para ello, algunos autores proponen la adopción del sistema ‘mixto alemán’, que combina el sistema de circunscripciones uninominales con el de listas plurinominales con representación proporcional, de tal forma que cada mitad del Parlamento está elegida por uno y otro sistema. El votante, en este esquema, tiene dos votos: uno, llamado el “primero” para votar en la circunscripción uninominal, y otro, “segundo”, para votar por alguna de las listas partidarias plurinominales.⁶

N. Guillermo Molinelli analiza que este modelo no es una vía apropiada

⁵ Ferraro, 1997: 287 y ss. Citado por Hernández (1997: 287 y ss).

⁶ En opinión de Pedro J. Frías, este sistema combina los beneficios de ambos: el proporcional porque permite la representación de los caudales electorales respectivos y el de circunscripción porque personaliza el voto y ofrece base geográfica. (Frías 1990: 974)

⁷ “...Estudios empíricos realizados hacia principios de la década del 80 demuestran que la relación entre el diputado y el electorado es prácticamente inexistente, reflejando la falta de familiaridad e interés de los votantes respecto de los candidatos de las circunscripciones y los nombres de los diputados...Usualmente los votantes no saben si un diputado ha sido elegido por el primero o segundo voto como consecuencia posible, en parte, de que actualmente la regla es la doble candidatura, es decir, los candidatos por la circunscripción también figuran en la lista partidaria y los votantes no perciben diferencia alguna”. (Molinelli, 1991: 79 y ss.)

puesto que no hay personalización, introduce confusión en el electorado y requiere aumentar substancialmente el número de Diputados.⁷

Creemos al respecto que el equilibrio del territorio y la población no se restaura con la existencia de una sola cámara de composición mixta, porque nada asegura la preponderancia de la territorialidad en las decisiones políticas como la existencia de la Cámara Alta.

Es ella la que mejor expresa la dimensión geográfica en toda su extensión y vitalidad.

La Constitución de Santa Fe, en su artículo 32°, sostiene que *la Cámara de Diputados* “se compone de cincuenta miembros elegidos directamente por el pueblo, formando al efecto la Provincia un sólo distrito, correspondiendo veintiocho diputados al partido que obtenga mayor número de votos y veintidós a los demás partidos, en proporción de los sufragios que hubieren logrado”.

La elección de los Diputados se realiza a través del sistema de lista plurinominal cerrada con representación proporcional, aunque también consagra, en clasificación propia de Bidart Campos, un “sistema mixto” que refuerza el principio de eficacia en el gobierno. Esto, en cuanto que se otorga la mayoría parlamentaria (28 bancas) al oficialismo y la distribución proporcional de las 22 bancas restantes, se realiza entre los demás partidos políticos según el sistema proporcional D’Hont.

Se trata de una ingeniosa conjura de los peligros que implican tanto el sistema de ‘lista incompleta’, donde sólo se encuentran representados los dos principales partidos, como el de ‘proporcionalidad pura’, al que se critica por su condición atomizadora del poder político. (Villarruel, 1983)

Por su parte, el Artículo 36° de la Constitución Provincial indica que *la Cámara de Senadores* “se compone de un Senador por cada Departamento de la Provincia, elegido directamente por el pueblo, a simple pluralidad de sufragios”.

En este caso se aplica el sistema de elección por vía de la circunscripción uninominal en el que el territorio se divide en tantas circunscripciones como bancas hay en el órgano a elegir de manera que los votantes votan para llenar una vacante, votando por un solo candidato de los varios que pueden ser ofrecidos.

En general, se alega que este sistema establece una relación más estrecha entre representante y representado, promoviendo una mejor calidad de la representatividad en la tercera dimensión, la de mayor crisis en la actualidad. (Molinelli, 1991: 66)

Pedro J. Frías indica que la ventaja de este sistema radica en que “los partidos deben someter al elector candidatos con prestigio ya que es un voto al

menudeo...Además, la representación adquiere base geográfica y localización sicológica". (Frías, 1990: 974)

Esto contradice la opinión de Daniel Sabsay cuando expresa que el "unicameralismo o el bicameralismo no responden a nada racional. Es una doble Cámara elegida de manera similar".⁸

La bifurcación parlamentaria en Santa Fe y en otras provincias responde precisamente a una distinta manera de elegir a sus representantes. Exactamente lo contrario de lo que dice Sabsay.

Los Diputados son elegidos en relación directa a la población y, como consecuencia, se produce una notoria desigualdad entre las regiones o Departamentos de mayor población y los de menor número de habitantes.

Para equilibrar esta situación surge la decisión de elegir un Senador por cada uno de los Departamentos en que se divide la provincia.

Sólo esta dualidad parlamentaria permite que el tercio más uno de los representantes de una Cámara paralice la acción de los otros tres cuartos, por que la mayoría de un voto de una Cámara basta para dar por rechazada una ley aprobada por la unanimidad de la otra.

Y eso es bueno, porque así la territorialidad y el equilibrio de las regiones adquieren eficacia parlamentaria en la promoción del desarrollo integral de la provincia, en cuanto a que cada Departamento en los que se divide el territorio adquiere el peso específico suficiente para bregar por una distribución justa de recursos e inversiones.

A riesgo de parecer excesivamente optimistas, confiamos a este diseño institucional el juego legítimo de influencias que permita revertir la postración de amplias zonas de las provincias en evidente desventaja comparativa respecto del resto. Es esta la nueva razón del bicameralismo, aunque de hecho, no se la haya tenido en cuenta en su génesis.

Aún cuando en las provincias no existan antecedentes históricos determinantes sobre el particular; aún cuando no hubieren exigencias federales como en el caso nacional, ni se adviertan antagonismos sociales que hagan indispensable la doble Cámara, el Senado Provincial es una institución cuya subsistencia está ampliamente justificada, si se quiere, nada más que por la búsqueda del equilibrio regional intraprovincial.

Dice Valentín Letelier: "...si las instituciones solo durasen mientras subsiste la causa que les ha dado vida, ha largos años que la bifurcación habría desaparecido en todas aquellas naciones donde ha cesado el antagonismo de las

⁸ "Los altos costos de las legislaturas" en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 14 de enero de 2001, Página 7.

clases sociales. Pero así como algunas se suprimen mientras subsiste la causa generadora, porque en la práctica no rinden los frutos que de ellas se esperaban, así otras siguen subsistiendo después de desaparecer la razón primera de su establecimiento, porque en la práctica rinden frutos que no se esperaban en ellas. Baste observar —concluye el autor chileno— que el gobierno, instituido en sus orígenes exclusivamente para la guerra, se perpetúa en vista de la ventaja que su institución ofrece para la paz”. (Letelier, 1994: 412)

En la conformación de las voluntades constitutivas del poder político provincial, las zonas o regiones menos pobladas cuentan con un canal de participación garantizado por la Carta Magna Local, con verdadera repercusión institucional.

El Senado es la principal referencia territorial inserta en las esferas decisivas del gobierno provincial. Sus integrantes, más allá de la interferencia partidaria que no puede juzgarse a prima facie tan ligeramente como negativa, en función de ser electos de manera directa por la población de cada Departamento, tienen la mayor proximidad posible con ese grupo poblacional y, teóricamente, están sujetos a una constante rendición de cuentas por su accionar político y legislativo.

Se ha dicho con razón que la acción de los partidos políticos sobre sus legisladores, hace trizas cualquier tipo de representación territorial vernácula. No sabemos si es eso tan malo, o si en cambio resulta una brecha coherente y aglutinadora en un sistema de partidos.

Cierto es que la intervención partidaria desdibuja la representación directa del pueblo del Departamento, pero reconozcamos que ninguna representación es totalmente pura y, por otra parte, no es este un vicio atribuible exclusivamente a la representación geográfica, sino a todos los sistemas.

En Santa Fe, por caso, no hay otra figura constitucionalmente prevista para llevar a cabo el rol de la Cámara de Senadores, si se quiere ahondar en la primera y tercera dimensión de la representación. Ni el Gobernador, ni sus Ministros, ni los propios Diputados poseen idéntico compromiso territorial inmediato, porque sus funciones, si bien deben ejercerse en la consideración de cada una de las realidades regionales, son generales y naturalmente integrales, como corresponde a una sana gestión de la cosa pública.

Hay ciertas instituciones cuyo valor no sólo se mide por el bien que hacen, sino también por el mal que evitan. Dice al respecto Letelier, “¿Pretenderíamos acaso suprimir por innecesaria la policía de un pueblo cuando nos cerciorásemos de que durante largos años no se ha cometido en él un solo delito que haya requerido su intervención?” (Letelier, 1994: 412)

El desafío mayor de nuestro tiempo está en obtener un desarrollo equilibrado.

La encrucijada gira en torno a agudizar el proceso de concentración y periferia, o construir un gran país con provincias armónicas, descentralizadas y plenamente integradas.

Los constituyentes federales de 1994 han desempolvado esa causa centenaria, propia de nuestra dogmática federal, animándose a otorgar un mandato claro en el Artículo 75 de nuestra Constitución Nacional.

Entre las “nuevas” atribuciones del Congreso se encuentra la de “dar prioridad a un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio de la Nación” (Inciso segundo del Art. 75). Asimismo, se dispone que corresponde al Congreso “proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio”, así como también “promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.” (Inciso 19, 2° Párrafo del Artículo 75).

Se puede decir que los constituyentes contemporáneos intervinieron en la “Fórmula política” de la Constitución, que son las ideas fundantes e identificadoras de la Carta Magna.⁹

Así como en 1853-60 la idea iluminista sobre la libertad y los derechos y garantías eran parte de la fórmula política de la Constitución, hoy en día se rescata la idea regional y el crecimiento armónico del país, tópicos propios del Federalismo, que es la otra piedra basal del sistema constitucional, y que como todos conocemos, ha sido víctima de cercenamientos y profundas crisis en los últimos siglos. Si existe una obra inconclusa es esa.

Si hay una idea constitucional liminar que no ha podido concretarse es el desarrollo igual del país y de cada uno de sus territorios.

7. El nuevo senado provincial

Nuestra arquitectura institucional provincial, devastada por la concentración del hecho económico, fracasó en el logro de territorios plenamente equilibrados, de crecimiento y desarrollo productivo para todos sus pueblos.

En orden a su origen, la refuncionalización de la Cámara Alta debe inclinarse hacia esa especialización.

⁹ Mario Justo López se remonta a Manuel Dorrego cuando analiza los antecedentes de la idea regional y la representación geográfica en la Argentina: “La formación de unidades territoriales, no sobre la base de la tradición o de la decisión caprichosa del Legislador, sino atendiendo razones demográficas y socioeconómicas, además de geográficas, fue expuesta por Manuel Dorrego en su carácter de Diputado al Congreso Nacional, en la sesión del 29 de septiembre de 1826, cuando, para refutar el argumento de los unitarios consistente en que había provincias que carecían de población y de medios para gobernarse a sí mismas, sostuvo que podrían formarse grupos o uniones de ellas que les permitirían contar con los suficientes elementos”. (López, 1983: 232).

“El principal dilema que enfrenta la sociedad —dice Miguel A. de Dios— a la hora de definir o reformular sus instituciones consiste en idear una ingeniería constitucional con los elementos de su organización actual y con la perspectiva de cómo nuevas instituciones pueden adecuarse a su realidad. La relación dialéctica parece establecerse en estos términos: tradición-cambio, fórmulas reales y locales o fórmulas ideales o importadas. Creemos —continúa el autor— que este es un conflicto secundario porque la verdadera cuestión a resolver está en las ventajas o desventajas que las instituciones brindan a la sociedad, si tal o cual sistema institucional es eficaz o no para realizar los fines de la organización de la estructura de poder estatal y la satisfacción de las expectativas de la sociedad” (De Dios, 1987: 208)

Una vez despejada la “confusión” sobre las ‘tribulaciones’ del bicameralismo, y la injusta adjudicación a la Cámara Alta de la responsabilidad por el gasto excesivo de la burocracia parlamentaria, cabe entonces el análisis de una reprogramación de las funciones senatoriales en las provincias.

Salvo el rol del Senado como Cámara juzgadora en los casos de juicio político, y en algunos supuestos, su facultad de prestar acuerdo o no a la designación o remoción de ciertos funcionarios, en las provincias con Poder Legislativo bifurcado, las Constituciones locales organizan un sistema bicameral de tipo ‘perfecto’ o ‘simétrico’, en el cual la Cámara de los Diputados y la Cámara de los Senadores entienden por igual en todas las atribuciones de la Legislatura Provincial.

Por otra parte, el objetivo de que cada Senado Jurisdiccional se convierta en un órgano institucional garante del interés de las regiones internas en las provincias, no se ha realizado de manera satisfactoria.

Propender al crecimiento equilibrado de cada estado provincial y superar el centralismo *intra* y *exo* provincial se constituye en el cimiento para la construcción de un federalismo real en la Argentina.

No se hace el país federal de un día para el otro cuando fuerzas centrípetas ¹⁰ tan poderosas obstruyen o entorpecen el proceso.

Para centrifugar¹¹ a la Argentina se hace necesario imaginar cotidianamente herramientas nuevas y prácticas institucionales, si se quiere, prodigiosas.

Quizás esa tarea niveladora en escala, que puede ejecutarse preponderante-

¹⁰ Del latín ‘centrum’, centro, y ‘petere’, ir, dirigir: Que atrae, impele o dirige hacia el centro.

¹¹ Del latín ‘centrum’, centro, y ‘fugere’, huir: Que aleja del centro.

mente desde la Cámara Alta de cada provincia, sea una de las fórmulas para descentralizar y continuar equilibrando al país desde cada territorio provincial.

8. La especialización institucional

La reformulación del bicameralismo es una solución del constitucionalismo contemporáneo, perfectamente viable en nuestro Derecho Público Provincial.

Asignar competencias diversas a las Cámaras es una experiencia bastante transitada en el ámbito comparado.

Desde una perspectiva nacional, la Constitución francesa de 1958 jerarquiza el poder de la Cámara Baja cuando se trata de las funciones de control político o legislación financiera.

En Alemania, la Ley Fundamental de Bonn otorga un rol especial a la Cámara Baja o “Bundestag”, puesto que a ella le compete la formación del gobierno y el control de responsabilidad política por medio del voto de censura del Canciller Federal y sus ministros.

En los proyectos de las Comisiones de Estudios para la reforma de la Constitución Italiana de 1947, el Grupo Milanés de 1979 y la llamada Comisión Bozzi de 1983, han aconsejado la diferenciación de las facultades de las Cámaras Legislativas.

En nuestro país también existió la diferenciación, y sucedió desde 1853. No cabe duda alguna de que la Constitución Histórica organizó el Senado como la “pieza matriz” de un esquema restrictivo de poder. El conjunto de las atribuciones del Senado Federal se extienden desde una participación central en las designaciones más importantes, como la de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia y la Magistratura Federal (Artículo 99, Inciso 4°), el Servicio Exterior de la Nación (Artículo 99, Inciso 7°), las Fuerzas Armadas (Artículo 99, Inciso 13°), y en su tiempo, también los obispos; hasta la autorización al Presidente para declarar el estado de sitio en caso de ataque exterior (Artículo 61) y el derecho de iniciativa en la reforma constitucional que le reconocía el primitivo texto del Artículo 51, derogado en la reforma de 1860.

Luego de la reforma Constitucional de 1994 ha renacido su derecho de iniciativa puesto que también corresponde al Senado ser la Cámara de origen de la Ley Convenio de Coparticipación Federal (Artículo 75, Inciso 2°).

En cuanto a la Cámara de Diputados, el Artículo 52 de la Constitución Nacional le reserva la iniciativa exclusiva de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas, así como también la iniciativa para que el Congreso someta a consulta popular un Proyecto de Ley (Artículo 40°)

Desde una perspectiva provincial, esta suerte de “bicameralismo diferenciado”, que no es más que una adecuada reasignación de funciones de la Cámara Alta en función de su origen y la naturaleza de su representación, tiene antecedentes en la Constitución de Corrientes de 1824, en la que se diseñaba un Congreso general y un Congreso permanente. El primero sólo se reunía en casos excepcionales, tales como la elección del Gobernador.

De hecho, las provincias bicamaristas han reservado un grupo de atribuciones específicas a la Cámara de Senadores:

- a) Juzgar a los acusados por la Cámara de Diputados en caso de Juicio Político (C. de Santa Fe, Artículos 99 a 105; C. Cat, Art. 85; C. Córdoba, Art. 89; C. Salta, Art. 104; C. Bs. As, Art. 73, Inc. 2; C. de Entre Ríos, Artículo 63, Inc.1; C. de San Luis, Art. 112 Inc. 2; C. de Mendoza, Artículo 81 y 82; y C. de Corrientes, Artículos 61 y 62).
- b) Prestar acuerdo a los magistrados y funcionarios que requieren este procedimiento. (C. de Bs. As., Art. 82; C. de Córdoba, Art. 89, Inc. 3; C. de Salta, Art.101; C. de Entre Ríos, Art. 63 Inc. 2; C. San Luis, Art. 112, Inc. 1; y C. de Mendoza, Art. 83).
- c) Dar iniciativa a la reforma de la Constitución (C. Córdoba, Art. 89, Inc. 1) (Zarza Menzaque, 1989: 81)

Asignar materias distintas a cada Cámara puede mejorar el desempeño del Poder Legislativo Provincial.

Es más, debería darse un paso progresivo hacia la especialización de los Senados locales, refundando su rol para la consolidación de un desarrollo interno equiparado en las provincias.

El origen del Senado Provincial y su composición, tal cual lo adelantáramos, lo convierten en una institución clave, el espacio óptimo para intentar este antiguo desafío.

Las nuevas funciones deberían poner el acento en un Senado Local ocupado principalmente en lo siguiente:

1. El diseño de políticas activas de descentralización y desarrollo equitativo;
2. La creación de Fondos de Inversión Pública Regional;
3. La aplicación de regímenes de promoción industrial conforme a las necesidades del desenvolvimiento territorial en la provincia;
4. La generación de políticas diferenciadas de estímulo para la inversión en sectores o áreas desaprovechadas;
5. La dinamización de las fuerzas productivas que impulsen el proceso de autonomía en las decisiones locales;
6. La articulación de un nuevo régimen de coparticipación provincial;
7. La simplificación de los sistemas de administración, eliminando las superposiciones de cometidos estatales procurando una mayor inmediatez social en el gobierno de los asuntos públicos;

8. La gestión de un nuevo régimen de asistencia financiera para los procesos de regionalización y microrregionalización intermunicipal;
9. La custodia del equilibrio urbano rural y la morigeración de los procesos de centralización urbana;
10. La instauración de la autonomía municipal;
11. La transformación positiva de las regiones en estado de infra-desarrollo o de las zonas en situación de subdesarrollo relativo;
12. La defensa del factor regional intraprovincial, homogeneizando las desigualdades existentes entre municipios y zonas de la provincia;
13. La realización de una programación regional, configurándose como el centro legislativo de elaboración intermedia y de armonización de las propuestas provenientes de los municipios y comunas;
14. En fin, la ejecución de una política de desarrollo económico social equilibrada, obteniendo mayor eficiencia en las inversiones y erogaciones estatales, y mejor uso y explotación de la infraestructura productiva provincial.
15. Cumplir y hacer cumplir la Constitución Nacional cuando manda que la distribución de los recursos contemplará criterios objetivos, equitativos y solidarios de reparto, para el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades.

9. El bicameralismo provincial comparado

Distintas son las razones de índole jurídicas y políticas que se han esgrimido en las provincias para la división o no de las Cámaras legislativas.

La cuestión, a 'prima facie', parece ser indistinta. Bidart Campos, en este intento de desdramatizar la disyuntiva, dice al respecto que "*Unicamarismo o bicameralismo son únicamente cuestiones técnicas, que no comprometen valores fundamentales del régimen constitucional*", aunque reconoce que "como ocurre con el federalismo, con las formas de gobierno y con tantos otros aspectos del derecho constitucional, las razones doctrinarias sólo valen en relación con cada caso determinado y con cada organización política". (Gentile, 1997: 49)

En el ámbito de las provincias o estados miembros de una federación, hay distintos desenlaces: los estados miembros de la República Federativa de Brasil, los miembros de los Estados Unidos Mexicanos y los estados que componen la República Federal de Venezuela, poseen un sistema unicameral.

En Estados Unidos de América, cada estado tiene un sistema bicameral con excepción del Estado de Nebraska, que adoptó el unicamarismo.

En nuestro país, la solución es mixta: nueve (9) distritos adoptaron la bicameralidad y quince (15) distritos la unicameralidad.

La doctrina dice en favor de la doble Cámara que ella contribuye a una decisión legislativa más reflexiva y demorada en el tiempo, en honor a la venti-

lación de los asuntos públicos, la transparencia de las deliberaciones, el doble control y el mayor estudio y debate de cada asunto entrado al parlamento.

También se ha comprendido, y esto es lo especial, que con la doble Cámara, la representación de quienes intervienen en el proceso de formación y sanción de las leyes, puede tener naturaleza distinta.

En el caso santafesino, la Cámara de Diputados representa al pueblo de la provincia en su generalidad, mientras que la Cámara de Senadores representa al pueblo de sus 19 Departamentos. Igual es el caso de Catamarca, Entre Ríos, Salta y San Luis.

Esta dualidad, hace que tengamos, simultáneamente, una representación de base popular y otra de base territorial que responde a la división política. En virtud de elegirse a los diputados en relación proporcional a la cantidad de habitantes, la composición de la Cámara Joven ofrece una desigualdad notable entre los Departamentos de mayor población, (como Rosario, la Capital o Gral. López) y los Departamentos con menor número de habitantes (Garay, San Javier, 9 de Julio). Esa desigualdad perfectamente legítima en la Cámara de Diputados, se compensa a través de la constitución de la Cámara Alta, para la que se elige, según lo establece el texto constitucional de 1962, un senador por cada Departamento, con el fin de perfeccionar la representatividad de la Legislatura.

En la Cámara de Diputados, tienen preponderancia las zonas densamente pobladas. En la Cámara de Senadores, halla eco la representación equilibrada de las regiones

A decir de Zarza Menzaque: “Dentro de este sistema, la Cámara de Diputados es la auténtica representante del pueblo de la provincia, tomada ésta como distrito único, y el Senado constituye, por su parte, la representación geopolítica provincial”. (Zarza Menzaque, 1989: 72).

Veamos entonces, los casos de bicameralismo aplicado en nuestras provincias.

Provincia de Catamarca

Composición: El Senado está compuesto por un senador por cada uno de los 16 Departamentos en los que se divide la provincia (Art. 80, C. Cat.)

Requisitos: Son requisitos para ser senador: 1.Ciudadanía en ejercicio y residencia inmediata en el Departamento de cuatro años; 2.Haber cumplido treinta (30) años de edad; 3. Ejercer profesión, arte, comercio, industria o cualquier clase de actividad laboral en el Departamento (Art. 82, C. Cat.)

Duración: Los senadores duran cuatro (4) años en el ejercicio de sus fun-

ciones y pueden ser reelegidos. La Cámara se renueva por mitad cada dos(2) años (Artículo 81, C. Cat.)

Atribuciones: Es Cámara Juzgadora en caso de Juicio Político y presta acuerdo para el nombramiento de los miembros de la Corte de Justicia, Tribunales y Juzgados inferiores, Fiscal de Estado, Presidente del Consejo de Educación y demás funcionarios que por la Constitución o leyes especiales requieran para su designación de este requisito (Art. 90, C.Cat.)

Provincia de Entre Ríos

Composición: La Cámara de Senadores se integra con un representante por cada uno de los 17 Departamentos en que se divide la provincia. Los senadores son elegidos directamente por el pueblo a razón de uno por cada departamento y a simple pluralidad de votos (Artículo 50, C. de E.R.)

Requisitos: Para ser senador se requiere: 1. Ciudadanía natural en ejercicio o legal después de seis años de obtenida. 2. Tener por lo menos treinta años de edad. 3. Haber nacido en el departamento por el que sea elegido o tener dos años de domicilio inmediato en él. (Artículo 61, C. de E.R.)

Duración: El mandato de los senadores, como el de los Diputados, dura cuatro años, a contar desde el día que se fija para la inauguración del período de las sesiones ordinarias, y la cámara se renueva totalmente al final de dicho término (Artículo 54, C. de E.R.)

Atribuciones: Son atribuciones exclusivas del Senado:

1. Juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados.
2. Prestar o negar acuerdo al Poder Ejecutivo para el nombramiento de los miembros del Superior Tribunal de Justicia, Fiscal y Defensor de menores del mismo, jueces de Primera Instancia, fiscal de Estado, contador, tesorero, miembros del Tribunal de Cuentas, Director General de Escuelas, vocales del Consejo General de Educación, jefes militares desde teniente coronel y los demás funcionarios para los cuales la ley establezca esta forma de nombramiento (Artículo 63, C. de E.R.).

Provincia de San Luis

Composición: El Senado se integra con un senador por cada departamento (9) de la provincia elegido directamente en cada uno de ellos, por simple pluralidad de sufragios. Se eligen también senadores suplentes en igual número que el de titulares.

Requisitos: Para ser senador se requiere tener veinticinco años de edad, ser ciudadano argentino, o naturalizado con cinco años de ejercicio de la ciudadanía y tener tres años de residencia inmediata, real y continua en el departamento que represente, no causando interrupción la ausencia motivada por ejercicio de cargos públicos nacionales o provinciales.

Duración: Los senadores duran cuatro años en sus funciones pudiendo ser reelectos. La Cámara de Senadores se renueva por mitad cada dos años. (Artículo 111. C. de S.L.)

Atribuciones: son atribuciones exclusivas del Senado:

1. Prestar o denegar acuerdo a los nombramientos y remociones de los funcionarios y magistrados que debe hacer el Poder Ejecutivo con esa formalidad. El acuerdo se considera otorgado si la Cámara de Senadores no se expide dentro de los treinta días de efectuada la solicitud. 2. Juzgar en Juicio Político a los acusados por la Cámara de Diputados constituyéndose al efecto en Tribunal. (Artículo 112, C. de S.L.)

Provincia de Salta

Composición: El Senado se compone de 23 senadores, tantos cuantos son los Departamentos de la Provincia, correspondiendo un senador a cada uno de ellos. Se elige también un senador suplente.

Requisitos: Para ser senador se debe tener treinta años de edad y reunir las demás condiciones necesarias para ser diputado (ser ciudadano y tener una residencia efectiva de cuatro años inmediatamente anteriores a su elección en el Departamento pertinente) (Artículo 100, C. de S.).

Duración: El cargo de senador dura cuatro años, pero la Cámara se renueva por mitad cada dos años, se constituye por sí misma y sus miembros son reelegibles (Artículo 103, C. de S.).

Atribuciones: El Senado presta su acuerdo a los nombramientos y remociones de los funcionarios que debe hacer el Poder Ejecutivo con este requisito. Los Jueces de la Corte de Justicia, por ejemplo, son nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado prestado en sesión pública (Artículo 156, C. de S.).

Provincia de Santa Fe

Composición: El Senado se integra con un senador por cada departamento (19) de la Provincia elegido directamente en cada uno de ellos, por simple pluralidad de sufragios. Se eligen también senadores suplentes en igual número que el de titulares (Art. 36, C.S.F)

Requisitos: Son elegibles para el cargo de senador los ciudadanos argentinos que tengan, por lo menos, treinta años de edad (se requiere tener veintidós años de edad para ser diputado) y dos años de residencia inmediata en el departamento que represente (Art. 37, C.S.F.)

Duración: Los senadores duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones y son reelegibles. Sus mandatos comienzan y terminan simultáneamente con el del Gobernador y Vicegobernador (Artículo 38, C. S.F.)

Atribuciones: Con exclusión de la facultad del Senado de ser Cámara Juzgadora en caso de Juicio Político, se trata de un caso de bicammarismo perfecto o simétrico donde ambas Cámaras poseen idénticas atribuciones. (Art. 101, C.S.F.)

Provincia de Buenos Aires

Hasta el año 1838, en que los legisladores bonaerenses otorgaron facultades extraordinarias al Gobernador Juan Manuel de Rosas, el Poder Legislativo se organizó bajo un sistema unicameral, conformado por representantes del agro y la ciudad.

Desde ese año y hasta la Batalla de Caseros (febrero de 1852) el gobernador Rosas concentró la suma del poder público. Cuando se sanciona la nueva Constitución de la Provincia de Buenos Aires, se establece un sistema bicameral, creando además la Asamblea Legislativa, compuesta por una Cámara de Diputados y otra de Senadores.

Composición: La representación para integrar el Senado provincial es la misma que para Diputados.

El Artículo 61 de la Constitución indica que la provincia se divide en partidos (134) que constituyen un distrito electoral cada uno. Los distritos electorales a su vez, se agrupan en secciones electorales (8) y no se forma ninguna sección electoral a la que le corresponda elegir menos de tres senadores y seis diputados. Cada sección electoral es un grupo de Distritos de la provincia que en las elecciones provinciales funcionan como un único distrito.

En la actualidad la provincia se halla dividida en 8 (ocho) Secciones Electorales. En cada sección el sufragante vota un cierto número de senadores y diputados que adjudican sus bancas proporcionalmente.

Por su parte, el Artículo 75 de la Constitución bonaerense expresa que la Cámara de Senadores se compondrá de cuarenta y dos miembros. La Legislatura, por dos tercios de votos del total de los miembros de cada Cámara, podrá elevar esta cantidad hasta cincuenta, como máximo, estableciendo el número de habitantes que ha de representar cada senador. Buenos Aires, en nuestros días, cuenta con 44 senadores provinciales.

Requisitos: Para ser Senador se requiere: 1. Ciudadanía natural en ejercicio, o legal después de cinco años de obtenida y residencia inmediata de un año para los que no sean hijos de la Provincia. 2. Tener treinta años de edad. (Art. 76, C.B.A.)

Duración: El cargo de senador durará cuatro años, pero la Cámara se renovará por mitad cada dos años (Art. 78, C.B.A.).

Atribuciones: Es atribución exclusiva del Senado juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, constituyéndose al efecto en tri-

bunal (Art. 79,C.B.A.). Asimismo, presta su acuerdo a los nombramientos que debe hacer el Poder Ejecutivo con este requisito y le presenta una terna alternativa para el nombramiento de Tesorero y Subtesorero, Contador y Subcontador de la Provincia.

Provincia de Córdoba

Composición: Su Carta Magna mantiene el criterio geográfico-demográfico que tenía en la Constitución de 1923 y en orden a ello dispone que los senadores son elegidos directamente y a pluralidad de sufragios por el pueblo de los Departamentos en que se divide la Provincia (26).

Los Departamentos cuya población no exceda los sesenta mil habitantes eligen un Senador; los que tengan entre sesenta mil habitantes y cien mil eligen dos, que corresponden a la mayoría; los que tengan entre cien mil y trescientos mil eligen seis, de los que corresponden tres a la mayoría, dos al partido que le sigue en orden y uno al que resulte tercero; y los que tengan más de trescientos mil eligen ocho Senadores, de los que corresponden cuatro a la mayoría, tres al partido que le sigue en orden y uno al que resulte tercero en la elección (Art. 83, C.C). En la actualidad, Córdoba posee 67 senadores provinciales.

Requisitos: Para ser Senador se requiere: 1. Haber cumplido la edad de treinta años. 2. Tener ciudadanía en ejercicio con una antigüedad mínima de cinco años. 3. Tener residencia en el Departamento al que represente en forma inmediata y continua durante los dos años anteriores a su elección, con la salvedad de que no causa interrupción la ausencia motivada por el ejercicio de funciones políticas o técnicas al servicio del Gobierno Federal o de la Provincia (Art. 85, C.C.).

Duración. Los senadores duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones y son reelegibles. El Senado se renueva por mitad de Departamentos cada dos años (Art. 86, C.C.).

Atribuciones exclusivas: Al Senado le corresponde exclusivamente: 1. Iniciar la reforma de la Constitución Provincial. 2. Juzgar a los acusados por la Cámara de Diputados. 3. Dar acuerdo en sesión secreta para el nombramiento de los magistrados y funcionarios a que se refiere la Constitución (Art. 89,C.C.).

Provincia de Mendoza

Composición: La representación para integrar la Cámara Alta es la misma que para Diputados. Ninguna sección electoral podrá elegir un número menor de 6 senadores. El Senado esta integrado por 38 miembros.

Requisitos: Los senadores deben tener 30 años cumplidos, ciudadanía natural en ejercicio legal después de cinco años de obtenidas, ser mayor de edad,

tener dos años de residencia en la provincia (los que no hubiesen nacido en ella).

Duración: Los senadores, de la misma forma que los diputados, duran 4 años en sus funciones y son reelegibles. La Cámara se renueva por mitad cada 2 años.

Atribuciones: Al Senado le corresponde juzgar en juicio político a los acusados por la Cámara de Diputados. También es competencia de la Cámara Alta prestar o negar su acuerdo al Poder Ejecutivo para determinados nombramientos establecidos por la Constitución, tales como miembros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados, Tribunal de Cuentas, Contador y Tesorero de la Provincia, Fiscal de Estado y Asesor de Gobierno, etc.

Provincia de Corrientes

Composición: La representación para integrar el Senado es la misma que para Diputados puesto que la Constitución dispone que el territorio de la provincia se constituye en distrito único a los fines de la elección de diputados y senadores provinciales. (Art. 36, Inciso 2.C.Cr.). Según el texto constitucional, mientras el aumento demográfico no lo exija, la Cámara de Senadores se compone de trece miembros. Es la Legislatura quien determina, el número de habitantes que debe representar cada senador, a fin de que, en ningún caso, el número de estos exceda de veinte (Art. 55, C.Cr).

Antes de la Intervención Federal, Corrientes contaba con 14 senadores provinciales.

Requisitos: Para ser senador se exige: 1. Ciudadanía natural en ejercicio o legal después de cinco años de obtenida. 2. Tener treinta años de edad. 3. Cuatro años de domicilio inmediato en la provincia, para los que no son naturales de ella (Art. 56, C.Cr.).

Duración: El senador dura seis años en su cargo y puede ser reelegido. La Cámara se renueva por terceras partes cada dos años (Art. 58, C.Cr).

Atribuciones: Es atribución exclusiva del Senado juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados (Art. 61,C.Cr).

10. Conclusión

En las provincias, la bifurcación parlamentaria y su fundamentación se debilita profundamente cuando la Cámara de Senadores no tiene una especialización ni un origen que justifique el desempeño de una representación geográfica genuina.

Si el Senado tiene el mismo origen que la Cámara de Diputados, la dualidad legislativa se transforma en repetición y las desventajas aumentan considerablemente.

La doble revisión sería, por cierto, una de las pocas razones que sostendrían la bicameralidad, pero la eliminación del Senado no afectaría nada esen-

cial, desde el punto de vista del contenido de la representatividad parlamentaria.

En cambio, cuando la Cámara Alta consagra un principio de proporcionalidad territorial básica, el bicameralismo se fortalece y la especificidad de la representación justifica ampliamente la composición mixta de la Legislatura.

La bicameralidad encuentra su mejor nutriente cuando en el Senado de las provincias, cada uno de sus miembros refleja la realidad de una porción de territorio provincial.

Su supresión como “órgano paritario” que asegura la representación proporcional de las personas procedentes de las distintas regiones o zonas de una provincia, consagraría un déficit o nivel de subrepresentación, que contradice el equilibrio decisivo del nuevo concepto de bicameralidad. (Dahrendorf, 1983: 174 - 175)

El Senado provincial de este tiempo deberá encaminarse institucionalmente a la redistribución de la población, la inversión y la riqueza, desde una perspectiva netamente regional, aunque más no fuera, para impedir la constante emigración —especialmente de la población juvenil— desde los pueblos del interior hacia las principales ciudades de las provincias.

Con un dejo de tristeza y cierta impotencia, el Intendente de una pequeña población reconocía que lo único que exportaba su comunidad eran sus jóvenes. Ese, quizá, será el ingrato destino de las zonas menos pobladas si no se encarna la preocupación por el crecimiento armónico de cada provincia.

El fenómeno de concentración urbana, si bien universal, no es fatal y puede atenuarse con el desarrollo de políticas activas de desarrollo local, mayor autonomía municipal, radicación de inversiones y adecuado fomento fiscal.

El desafío de las democracias contemporáneas es aproximarse cada vez más a la gente. No es tiempo de mutilaciones, sino más bien la hora de profundizar y recuperar el verdadero sentido del Senado local, agregándole al sistema parlamentario contenidos nuevos de promoción y desarrollo equitativo regional.

El unicameralismo nos retornaría a un viejo esquema de centralismo que relativiza y menosprecia nuestra representación territorial, y ésta debe ser preservada, porque hace a la descentralización administrativa y económica a la que todos aspiramos, porque nivela el predominio de las grandes zonas urbanas en la Cámara de Diputados con la representación de las distintas zonas de carácter no urbano en el Senado, y finalmente, porque aproxima a los legisladores al conocimiento más directo de las realidades locales, y ello jerarquiza la función del Poder Legislativo y profundiza los contenidos de la participación popular en la democracia moderna.

Bibliografía

- Bas, Arturo M. (1927); *El derecho federal argentino. Nación y provincia*, Buenos Aires: Editorial Valerio Abeledo.
- Berardo, Rodolfo (1981); *Instituciones del derecho público provincial. El federalismo argentino*, Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- Dahrendorf, Ralph (1983); *Oportunidades Vitales. Notas para una teoría social y política*. Madrid: Espasa-Calpe S.A.
- De Dios, Miguel Angel (1987); *Reforma Constitucional: Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Buenos Aires: EU-DEBA.
- Ferraro, Roque (1997); *El desarrollo regional argentino, Plus Ultra*,
- Frías, Pedro J. (1990); "Cuestiones electorales", *La Ley*; Tomo 1990 - E- Sección Doctrina.
- Gentile, Jorge H. (1997); *Derecho Parlamentario Argentino*, Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- Giuliano, Diego Alberto (1995); "Reforma constitucional y representación territorial en Santa Fe", Colección Jurisprudencial Zeus; Tomo 68°, Año XXII, N° 5231.
- Hernández, Antonio María (h). (1997); *Derecho Municipal*, Volumen I. Teoría General. Buenos Aires, Depalma, 1997,
- Letelier, Valentín (1994); *Génesis del Estado y de sus instituciones fundamentales. Orígenes de las Asambleas Deliberantes*, Cap. V.
- López, Mario Justo (1987); *Introducción a los estudios políticos*. Buenos Aires: Depalma, Vol. II.
- Molinelli, N. Guillermo (1991); *Clase política y reforma electoral*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Políticos y Sociales.
- Nohlen, Dieter (1993). "Sistemas electorales y gobernabilidad", *Examen . Una publicación por la democracia*. Año 5, N° 49, Junio.
- Villarruel, Juan Manuel (1983); "Determinación de la normativa electoral santafesina", Comentario a la Ley. Colección Jurisprudencial Zeus; Tomo 32°, L-48.
- Villarruel, Juan Manuel (1985); "Palabras y gestos: esencia y técnica parlamentarias", Colección Jurisprudencial Zeus; Tomo 37°, D-31.
- Zarza Menzaque, Alberto (1989); "Poder Legislativo". *Las Nuevas Constituciones Provinciales*, Buenos Aires: Depalma, Obra colectiva.
- Zavalia, Clodomiro (1937); *Leciones de Derecho Público Provincial*; Buenos Aires: L.J. Rosso.