

Sobre el desarrollo equilibrado y la composición de las legislaturas provinciales

Por

Diego A. Giuliano

Sumario

1. *El unicameralismo: Una oferta de temporada.* 2. *¿Gastos o gestos?* 3. *Las causas de la bifurcación.* 4. *El Derecho Público provincial.* 5. *Dismensiones representativas.* 6. *Territorio y población.* 7. *El nuevo Senado provincial.* 8. *La especialización institucional.* 9. *Conclusión.*

"Las actividades representativas son un intento de alcanzar la luna."¹
Ralph Dahrendorf

1. El unicameralismo: una oferta de temporada

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 de la economía, la ciencia política, las finanzas, el derecho público o la matemática. Con motivo de este acontecimiento singular, resulta oportuno afianzar los términos de un

¹ Dahrendorf, Ralph, *Oportunidades Vitales. Notas para una teoría social y política.* Madrid, Espasa-Calpe S.A., 1983, pág. 200.

debate serio, constructivo y no meramente retórico, que aporte argumentaciones especialmente aplicadas al Derecho Público provincial, con el único fin de apuntalar la representatividad cívica 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.

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"².

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 ésta 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 la provincia 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 los más caros, 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 legislatura más costosa del país, pertenecientes a las pro-

² Villarruel, Juan Manuel, "Palabras y gestos: esencia y técnica parlamentarias". Colección Jurisprudencial Zeus; Tomo 37° (1985), D-31.

vincias de Formosa, Chaco y Tucumán respectivamente, son unicamerales.

Por otro lado, las provincias de Mendoza, Catamarca y San Luis tienen legislaturas bifurcadas y son sindicadas 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 \$ 164.151³.

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 sábanas a través de un sistema de tachas, "pana-

chage" o exportación de candidatos, y la modernización global de la actividad política en general.

A eso debe sumarse la necesidad de arribar a un *compromiso federal 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 intraórgano 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

³ Ver "Los altos costos de las legislaturas", en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 14 de enero de 2001, Pág. 7.

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 legisferante, 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 legislador, impiden la potencial omnipotencia de un único cuerpo y mitigan el probable impacto sobre sus miembros, de las falsas sugerencias oratorias⁴. 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"⁵.

Así lo han entendido los estados argentinos de mayor población e importancia socioeconómica, que consagran la estructura bicameral, v.gr. Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza, entre otros estados provinciales, más allá de las cuestiones coyunturales o partidocráticas que, por ejemplo en Córdoba, ha puesto en crisis al sistema⁶.

Amen 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 supletorios o de "relleno" que sirven de pantalla a las verdaderas razones de interés político que justifican una u otra respuesta.

Y quizá no esté tan 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

⁴ Giuliano, Diego Alberto, "Reforma constitucional y representación territorial en Santa Fe", Colección Jurisprudencial Zeus; Tomo 68° (8 de agosto de 1995), Año XXII, N° 5231, Pág. 2.

⁵ Ver al respecto Letelier, Valentín, *Génesis del Estado y de sus instituciones fundamentales. Orígenes de las Asambleas Deliberantes*, Cap. V., Págs. 413-414.

⁶ Téngase presente que en el caso de Córdoba (como en el de Buenos Aires), el Poder Ejecutivo no cuenta con mayoría propia en el seno del Senado.

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"⁷. 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 universal⁸.

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.

⁷ Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales y gobernabilidad", *Exámen, Una publicación por la democracia*. Año 5, N° 49, Ciudad de México, Junio de 1993, Pág. 11.

⁸ Zavallía, Clodomiro, *Leciones de Derecho Público Provincial*; Buenos Aires, L. J. Rosso, 1937, Pág. 362.

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 políticos.

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 ocho distritos cuentan con dos cámaras: Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza, Corrientes, Entre Ríos, Salta, Catamarca y San Luis⁹⁻¹⁰.

En la provincia de Santa Fe, la estructura bicameral tiene su origen 130 años atrás, en la Convención Constituyente de 1872 que reformó la Constitución Provincial de 1863, creando la

⁹ "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, Rodolfo, *Instituciones del derecho público provincial. El federalismo argentino*. Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1981, págs. 25 y ss.

¹⁰ 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, Arturo M., *El derecho federal argentino. Nación y provincia*, Buenos Aires, Editorial Valerio Abeledo, 1927, T. I, págs. 245 y ss.

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 Gral. Estanislao López, instituía en su Artículo 7° 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 Rincón¹¹. 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.

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", cuestionada 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, refleja 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 pueblo¹².

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

¹¹ Giuliano, Diego A., Op. Cit., pág.

¹² Molinelli, N. Guillermo, *Clase política y reforma electoral*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, 1991, págs. 11 y ss.

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 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 desparejo, 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 en 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”¹³.

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 plurinominales¹⁴.

N. Guillermo Molinelli analiza que es-

te modelo no es una vía apropiada puesto que no hay personalización, introduce confusión en el electorado y requiere aumentar substancialmente el número de diputados¹⁵.

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 quien 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

¹³ Ferraro, Roque, *El desarrollo regional argentino*, Plus Ultra, págs. 18 y ss, citado por Hernández, Antonio María (h.), en *Derecho Municipal*, Volumen I, Teoría General. Buenos Aires, Depalma, 1997, págs. 287 y ss.

¹⁴ 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. Ver Frías, Pedro J., “Cuestiones Electorales”, *La Ley*; Tomo 1990- E- Sección Doctrina, pág. 974.

¹⁵ “...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, N. Guillermo; Op. Cit., págs. 79 y ss.

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 político¹⁶.

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 actualidad¹⁷.

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 psicológica"¹⁸.

Esto contradice la opinión de Daniel Sabsay cuando expresa que el "unicameralismo o el bicameralismo no responde a nada racional. Es una doble Cámara elegida de manera similar"¹⁹. 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.

¹⁶ Consultar: Villarruel, Juan Manuel, "Determinación de la normativa electoral santafesina", Comentario a la Ley, Colección Jurisprudencial Zeus; Tomo 32° (1983), L-48.

¹⁷ Molinelli, N. Guillermo, Op. Cit., pág. 66.

¹⁸ Frías, Pedro J., Op. Cit., pág. 974.

¹⁹ "Los altos costos de las legislaturas", en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 14 de enero de 2001, Página 7.

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, porque 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 postulación de amplias zonas de las provincias en evidente desventaja comparativa respecto del resto.

Es ésta 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 sólo 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 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"²⁰.

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 repercu-

²⁰ Letelier, Valentín, Op. Cit., pág. 412.

sión 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 reconocamos que ninguna representación es totalmente pura y, por otra parte, no es éste 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?"²¹.

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

²¹ Letelier, Valentín, Op. Cit., pág. 412.

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 identificatorias de la Carta Magna²².

Así como en 1853-60 la idea iluminista sobre la libertad y los derechos y garantías era 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 cerceamientos y profundas crisis en los últimos siglos. Si existe una obra inconclusa es ésta. 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, desbastada 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. "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

²² 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, Mario Justo, *Introducción a los estudios políticos*, Vol. II., Buenos Aires, Depalma, 1983, Pág. 232.

los fines de la organización de la estructura de poder estatal y la satisfacción de las expectativas de la sociedad”²³.

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 in-

tra 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 centripetas²⁴ tan poderosas obstruyen o entorpecen el proceso. Para centrifugar²⁵ 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 preponderantemente 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

²³ De Dios, Miguel Angel, *Reforma Constitucional: Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Buenos Aires, EUDEBA, 1987, pág. 208.

²⁴ Del latín “centrum”, centro, y “petere”, ir, dirigir: Que atrae, impele o dirige hacia el centro.

²⁵ Del latín “centrum”, centro, y “fugere”, huir: Que aleja del centro.

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 Consti-

tucional de 1994 ha renacido su derecho de iniciativa puesto que también corresponde al Senado ser la Cámara de origen de la Ley Convenio de Participación 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. de 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, Artículo 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)²⁶.

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 de 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 nece-

sidades 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 microregionalización 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 infradesarrollo o de las zonas en situación de subdesarrollo relativo;

12. La defensa del factor regional in-

²⁶ Ver Zarza Menzaque, Alberto, "Poder Legislativo". *Las Nuevas Constituciones Provinciales*, Obra colectiva, Buenos Aires, Depalma, 1989, pág. 81.

traprovincial, 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.

16. Cumplir y hacer cumplir, en el caso santafesino, la Constitución provincial de 1962, cuando en su Artículo 25° dispone que el "Estado provincial promueve el desarrollo e integración económica de las diferentes zonas de su territorio, en correlación con la economía nacional, y a este fin orienta la iniciativa económica privada y la estimula mediante una adecuada política tributaria y crediticia, y la construcción de vías de comunicación, canales,

plantas generadoras de energía y demás obras públicas que sean necesarias".

9. Conclusión

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 bicamarismo 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"²⁷.

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

²⁷ Citado por Gentile, Jorge H, *Derecho Parlamentario Argentino*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, pág. 49.

excepción del Estado de Nebraska, que adoptó el unicamarismo.

En nuestro país la solución es mixta: ocho (8) distritos permanecen bicamerales y dieciséis (16) distritos adoptaron 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 ventilación 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 Santa Fe, 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 habi-

tantes (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"²⁸.

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

²⁸ Zarza Menzaque, Alberto, Op. Cit., pág. 72.

de las pocas razones que sostendrían la bicameralidad, pero la eliminación del Senado no afectaría nada esencial, 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 bicameralidad²⁹.

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. Según opinión del Banco Mundial, vivimos una crisis de urbanización que significará la triplicación de las poblaciones urbanas en los próximos treinta años. Junto a una estrategia urbana y al desarrollo de políticas que promuevan condiciones de vida aceptables en las ciudades y zonas urbanas en expansión, corresponde al Estado contemporáneo la elaboración de un programa de desarrollo rural que ofrezca no sólo servicios agrícolas, sino capacidad de comercialización, de financiamiento y de transferencia de conocimientos y experiencias³⁰.

El desafío de la democracia actual 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 lo-

²⁹ Dahrendorf, Ralph, Op. Cit., págs. 174 y 175.

³⁰ Wolfensohn, James D, "La Otra Crisis". Discurso del Presidente del Grupo ante la Junta de Gobernadores del Banco Mundial, 6 de octubre de 1998.

cal, 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.