

Los bicameralismos subnacionales en Argentina. Origen histórico e implicancias políticas del surgimi.

Bertino María Paula.

Cita:

Bertino María Paula (2010). *Los bicameralismos subnacionales en Argentina. Origen histórico e implicancias políticas del surgimi. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/782>

Los bicameralismos subnacionales en Argentina. Origen histórico e implicancias políticas del surgimiento de las segundas cámaras en las provincias argentinas.

María Paula Bertino – UBA-UNSAM –CONICET

mpbertino@gmail.com

Área Temática: Instituciones Políticas – Congresos y Legislaturas

Resumen:

Tal como lo señalan Tsebelis y Money... “en términos de producción legislativa, la existencia de una segunda Cámara puede alterar significativamente los resultados”... Esto se debe a que las Cámaras altas tienen, en la mayoría de los casos, atribuciones de revisión sobre las decisiones de la Cámara Baja. También tienen atribuciones legislativas propias. Y las acciones llevadas a cabo desde la Segunda Cámara afectan el desempeño democrático tanto como cualquier otro accionar de las instituciones representativas.

Las justificaciones teóricas sobre la existencia de Cámaras Altas refieren por lo general a niveles nacionales de gobierno, y sin embargo, en la Argentina actual, ocho de las 24 unidades subnacionales comparten una estructura bicameral.

Este trabajo concentra su atención en el origen histórico y las implicancias políticas que reviste la existencia de legislativos bicamerales en las provincias argentinas, cuestionando el porque de su surgimiento y evaluando los argumentos que llevaron en algunos casos a mantener, y en otros de ellos a abolir, las Cámaras Altas Provinciales.

Los bicameralismos subnacionales en Argentina. Origen histórico e implicancias políticas del surgimiento de las segundas cámaras en las provincias argentinas.

La adopción de la forma representativa republicana y federal por parte de la Constitución Nacional de 1853 impuso sobre las 14 provincias¹ que formaban parte de la República Argentina la adopción de regímenes representativos y republicanos. En el marco de implementación de dichas características, y con un marcado efecto contagio, diez de las catorce provincias que componían la República adoptaron sistemas políticos con legislativos bicamerales. Emulaban así al sistema de gobierno que imperaba a nivel nacional², además de encontrarse inmersas en una coyuntura en donde se privilegiaba la adopción de este tipo de legislaturas. Las constituciones provinciales que surgen en las décadas de 1870 y 1880 tienen un marcado sesgo a favor del establecimiento de Cámaras de Senadores provinciales.

Se privilegiaba en dichos bicameralismos la representación en la Cámara Alta de los departamentos provinciales. Estos departamentos no constituían entidades políticas dentro de las provincias, sino que representaban divisiones administrativas que permitían a los gobiernos provinciales abarcar su territorio. Los departamentos administraban justicia, facilitaban los censos, pero no generaban, a diferencia de los incipientes municipios, poder político. Sin embargo, encontraban representación en los Senados Provinciales porque la composición de las dos cámaras intentaba emular el ejemplo del Legislativo Nacional y de las legislaturas de los Estados Unidos que también se tomaban como ejemplo (Malamud, Andrés y Costanzo, Martín, 2003, pág. 11).

Hacia 1950, durante el segundo gobierno peronista, se da una segunda etapa de formación de provincias argentinas, en donde los anteriores territorios nacionales como Chaco, la Pampa, Río Negro y Neuquén entre otros, toman el status político de provincias. Las “provincias nuevas” adoptaron sistemas unicamerales, siguiendo la receta de los constitucionalistas del momento, que abogaban por diseños de gobierno más sencillos.

Hacia 1983, con el advenimiento de la democracia, es posible identificar 9 provincias argentinas cuyo poder legislativo tomaba forma bicameral³. Desde esa fecha a esta parte, dos de esas provincias (Tucumán y Córdoba) reformaron su constitución aboliendo la Cámara Alta, mientras que una provincia unicameral (San Luis) tomó el camino opuesto y en 1987 reformó su constitución a fin de implementar un sistema bicameral a nivel provincial.

¹ Las 14 provincias “fundantes” de la República Argentina fueron las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. (Dromi, 1992)

² Para una mayor discusión sobre la implementación del sistema bicameral en la Constitución de 1853 vease Botana, y Mayer y Gaete, entre otros. Para una discusión sobre la influencia del modelo estadounidense en la Constitución Argentina de 1853, véase Etchemendy. Para un contraste sobre los debates teóricos que sustentaron la implementación de los bicameralismos en Estados Unidos y Argentina, véase Bertino (2008)

³ Las nueve provincias bicamerales eran Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta, Santa Fe y Tucumán.

Esto no implica que las provincias no se hayan sometido a diversas reformas constitucionales desde la vuelta a la democracia. Pero dichas reformas, salvo en los casos mencionados, no incursionaron sobre la eliminación o creación de Cámaras Altas. Por lo general, las reformas constitucionales provinciales previas y posteriores a la reforma de la constitución nacional de 1994 apuntaron a la implementación de la reelección de los gobernadores⁴, a la inclusión de mecanismos de Democracia Directa, y el reconocimiento del Estado Social de Derecho.

Este trabajo se concentra en los orígenes de las Cámaras Altas provinciales, entendiendo que el surgimiento de las mismas tiene, más allá de la impronta liberal de la coyuntura del siglo XIX, rasgos de concentración de poder territorial “caudillista”. Dichos rasgos cristalizaron en la definición del orden político y sobre todo en la institución de la Cámara de Senadores provincial y se perpetuaron en el tiempo, permitiendo la permanencia de estas Segundas Cámaras en las provincias. El trabajo se divide en tres partes. Por un lado se explorará brevemente la conformación de los ordenes políticos de las provincias en sus orígenes. Una segunda parte expondrá la herencia que dicho orden político provincial deja en la Cámara de Senadores, observando las implicancias políticas que esto tiene sobre el trabajo legislativo, y la representación y control que la Cámara Alta debe arrogarse. La tercer parte del trabajo se concentrará en la reforma constitucional de la provincia de San Luis, demostrando la importancia que tiene la inclusión de una Cámara de Senadores para la consolidación del poder territorial en las provincias argentinas.

La cuestión del orden político provincial. Liberalismo y Caudillos en las provincias argentinas

La Constitución Nacional de 1853 está, sin dudas, fuertemente influenciada por ideales liberales. Dicho liberalismo, sin embargo, no responde a las mismas raíces que el liberalismo adoptado por los Padres Fundadores en Estados Unidos. Tal como señala Etchemendy (Etchemendy, 1995), el mismo responde a una raíz utilitarista influida por los escritos de Bentham, que llevan a Alberdi a proponer un sistema presidencial con un poder legislativo bicameral a fin de conceder un espacio a las elites provinciales. El federalismo argentino, explica Etchemendy, es el resultado de un acuerdo tendiente al progreso económico de la Nación. La forma de gobierno alberdiana, con su impronta modernizadora y autoritaria, no veía en las Cámaras un espacio de desarrollo, sino el caldo de cultivo de conflictos. La inclusión de la Cámara Alta, tal como lo señalan Mayer y Gaete (1998) es una concesión a los poderes provinciales⁵.

La visión alberdiana se replica en las provincias argentinas. Sobre todo en lo que refiere al fortalecimiento del Ejecutivo. Serán los caudillos provinciales quienes, a partir de fortalecer su poderío militar, comiencen a estructurar el orden político en cada una de las unidades subnacionales. Estos ordenamientos estarán orientados no sólo a proveer un orden interno a las provincias, sino también, y sustancialmente, a consolidar cada una de estas provincias frente a la otras, en un afán de alcanzar un orden nacional que las beneficie. Chiaramonte explica esta situación al señalar que ... “ Por detrás de esta visión de huestes en pugna movidas por lazos de solidaridad existe una realidad más

⁴ Casi todos los intentos de Reforma Constitucional provincial tuvieron como denominador común la ambición reeleccionista de los Gobernadores. Para mayor información véase Almaraz (2007) y Lucardi (2007)

⁵ Para más detalle en lo referido a las fuentes teóricas del establecimiento de la forma de gobierno presidencial en Argentina véase (Botana, 1997), (Etchemendy, 1995) (Mayer, Jorge y Gaete, Alejandra, 1998) y (Bertino, 2008)

difícil de captar y evaluar, pero más fundamental: el esfuerzo por afirmarse por parte de los estados autónomos provinciales. Esfuerzos jugados en lo que podríamos considerar dos frentes decisivos: el interno, para asegurar el orden social bajo la hegemonía de los grupos propietarios; y el externo, frente a los riesgos atribuidos a la política de otras provincias”... (Chiaramonte, 1986, pág 176).

La figura de los caudillos provinciales será, entonces, el motor del orden político provincial. Sin embargo, dicho orden político no resultará sencillo de alcanzar. Las alianzas al interior de cada una de las unidades subnacionales tendrán según cada caso sus particularidades, y será a partir de estas que se definirá la posibilidad de sancionar constituciones provinciales. Las pujas de poder en este marco provincial llevarán a que el establecimiento de una Cámara Alta responda en parte a concesiones realizadas dentro de la provincia para consolidar clases dominantes con arraigo en el territorio⁶. Sin perder su contenido liberal, las constituciones provinciales tenderán, por un lado, a fortalecer los ejecutivos de las unidades subnacionales, y por el otro, a conceder un espacio de representación de las elites provinciales.

Las provincias del Litoral

Chiaramonte (1986) entiende que existieron diferentes formas de construcción del orden político y social provincial en el Litoral argentino, y establece tres posibles causas que determinaron escenarios diferentes en dicho proceso. Por un lado las *intromisiones políticas externas*, esto es, la posibilidad de que dentro de los grupos dominantes provinciales existieran intereses contrapuestos respecto al posicionamiento frente a la hegemonía de la Provincia de Buenos Aires. Por otro lado, *el fuerte y múltiple regionalismo interno* destacado, sobre todo, en la provincia de Entre Ríos, y por último pero no menos importante, la existencia de focos insurgentes. En este esquema, la consolidación de un caudillo provincial, como por ejemplo Estanislao López en la provincia de Santa Fe, tiene tanto éxito como la cohesión lograda en Corrientes por un grupo dirigente que logra aplastar la insurgencia militar de focos con orientación caudillista, consolidándose en ambos casos un orden político en la provincia.

El caso correntino es el de una provincia que logra consolidar un grupo dirigente, que sin poder ser catalogado como caudillistas, agrupaba en sus huestes a propietarios de tierras que reportaban un alto ingreso a las arcas provinciales. Este hecho, sumado a la falta de voluntad por parte de la dirigencia provincial de ceder frente a las negociaciones con Buenos Aires en el marco de la constitución del Estado Argentino, logró consolidar una “clase política correntina” afecta al legalismo y la institucionalidad⁷. En este marco se sanciona la primer carta constitucional de la provincia en 1821. Esta proto constitución correntina no establecía la forma que tomaría el Poder Legislativo, y no será hasta después de seis intentos de constitución⁸ que la provincia de Corrientes

⁶ La desagregación entre las provincias se realizará por las regiones que disputaban la conformación del Estado Nacional. De esta forma, se separan entre provincias del Interior, (Catamarca, Córdoba, Mendoza, Salta y Tucumán), las del Litoral (Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe) y por último Buenos Aires teniendo en cuenta la yuxtaposición de intereses señaladas por Saguir (2007), Oszlak (1981) y Gibson y Falleti (2004) y recopiladas por Lucardi (2009).

⁷ Ver Chiaramonte (1986)

⁸ Los intentos constitucionales de la Provincia de Corrientes comenzaron con la sanción del Reglamento Provisorio para la Constitución sancionado en 1821, en donde no se detalla la conformación que tomará el cuerpo legislativo. En 1824 se sanciona la primer constitución de la provincia donde tampoco se menciona la forma que tomará la Asamblea Legislativa. En 1838 se sanciona una constitución provincial que establece una Junta de Representantes con diputados por departamentos. En la constitución provincial de 1855 se replica esta forma unicameral, con distritos uninominales para la selección de los diputados definidos por los departamentos provinciales, y la misma forma se da en la Constitución de 1869. Será recién en 1889 que tomará forma bicameral (congruente y simétrica) y esta

adoptará un Poder Legislativo Bicameral Congruente en donde la Cámara Alta tendrá un representante por departamento y la Cámara Baja tendrá un representante por departamento y dos por la Capital⁹.

En la provincia de Santa Fe es posible observar desde 1820 la existencia de un caudillo con la suficiente fuerza como para evitar insurrecciones locales. En Santa Fe, así como en Corrientes, no existían fuerzas políticas dispuestas a la negociación con la provincia de Buenos Aires. Pero a diferencia de Corrientes, esto se debe a que será Estanislao López quien enfrente el poder de la provincia portuaria. El éxito de esta provincia en la consolidación de un orden político y social se deberá a que López eliminará la posibilidad de que focos territoriales desafíen su preeminencia en la provincia. En 1819 López hará redactar el primer antecedente de constitución provincial, y de allí en adelante, y hasta 1872, la provincia contará con arreglos constitucionales unicamerales. La constitución provincial de 1872 instaurará el sistema bicameral en la provincia, y este permanecerá, con modificaciones, hasta la actualidad¹⁰.

Cabe destacar que tanto en el caso santafecino como en el correntino, una vez instaurado el orden político provincial, se efectuarán diferentes modificaciones sobre las constituciones provinciales. Cada una de dichas reformas estará determinada por la necesidad de las elites provinciales de adaptar el texto constitucional a los intereses propios. En el caso santafecino, dichas elites se agruparán territorialmente, concentradas principalmente en los departamentos de Rosario y Santa Fe¹¹.

La provincia de Entre Ríos, por su parte, presenta hacia 1820 una vida política precaria. Las divisiones políticas de las facciones entrerrianas configuraron un escenario en donde la consecución de un orden político provincial resultaba, cuanto menos, muy costoso. Será con la aparición de Urquiza en el escenario político provincial que se sentarán las bases para el establecimiento de un orden político y social que logrará saltar los conflictos intraprovinciales, marcados por los intereses contrapuestos de las regiones de la provincia. Y en este marco ... “ Entre Ríos será la única (provincia) que no habrá de estructurarse a partir de una ciudad y su distrito, sino que agrupó en su territorio a cinco partidos”... (Dromi, 1992, pág. 116). En esta provincia mesopotámica, las facciones se localizaban territorialmente, y sus enfrentamientos se caracterizaban por los posicionamientos frente a la primacía de Buenos Aires en una posible construcción de orden nacional. Será necesario el reconocimiento de cada uno de estos sectores en el armado constitucional provincial, para de esa forma lograr la construcción de un orden político provincial. Y será sólo la figura de Urquiza la que logre aglutinar estos grupos bajo un solo orden provincial.

El Interior¹²

condición de simetría y congruencia no será alterada posteriormente. Aunque sí se modificará el principio, de mayoritario a proporcional. Para más datos consultar el cuadro 1.1.

⁹ Véase Constitución Provincial de Corrientes de 1889, Capítulo II, Art. 69° y Capítulo III Arts. 78° y 79°

¹⁰ Ver cuadro 1.1

¹¹ Las Jefaturas de Policía, resabio caudillista que imperará en la provincia de Santa Fe, será una expresión clara de la construcción de poder territorial en la provincia. Desde el Poder Ejecutivo, y a partir de la existencia de dichas Jefaturas, se intentaba consolidar el poder provincial. Para más referencias al respecto véase Bonaduo (2003)

¹² Este apartado no trata la conformación del orden constitucional de la provincia de San Luis, que en la actualidad es bicameral. Esto se debe a que la adopción del un sistema de dos cámaras en dicha provincia respondió a intereses de un gobernador en 1986, y la reforma constitucional a la que responde ese arreglo legislativo se comentará en el apartado final del artículo.

En lo que respecta a las provincias del Interior, la consolidación del orden provincial se encontraba sujeto, también, a la posibilidad de conformar un orden político nacional. El colapso del orden rosista y el triunfo en la conformación de la República sentó las bases para que dichas provincias comenzaran a transitar el camino hacia la consolidación de los sistemas políticos provinciales. Las variables trabajadas por Chiaramonte para el Litoral aplican también al caso de las denominadas “provincias del Interior”. Por ende, aquellas unidades políticas que previo a 1853 experimentaron fenómenos de liderazgos caudillistas pudieron conformar órdenes políticos más estables. A diferencia del caso de Entre Ríos, en el interior no existía un desarrollo económico amplio, y es por ello que las rupturas al interior de los grupos dirigentes tampoco tomaron la envergadura del caso entrerriano. Eso facilitó la conformación de grupos dirigentes, pero a su vez, y hasta tanto no se conformó un Estado Nacional capaz de sostener económicamente a estas unidades subnacionales, no fue posible para dichos grupos establecer un orden político en sus territorios.

De hecho, el orden político en Mendoza tardó un tiempo en llegar. Sólo después de la batalla de Caseros y el triunfo de los sectores federales a nivel nacional, traerán aparejados para la provincia la sanción de una ley fundamental. Dicha carta constitucional, inspirada en los principios alberdianos, se constituía sobre ... “un sistema de parentela y alianzas políticas en el cual los nexos personales se convirtieron en vehículos eficientes para canalizar lealtades e identidades políticas”... (Bragoni, 2003, pág. 215). En este sentido, se aseguraban alianzas entre actores territoriales, cuya repercusión en la definición de las instituciones de gobierno resultó fundamental. Similar al caso correntino, la ausencia de caudillos provinciales en Mendoza logró que a partir del establecimiento de instituciones se consolidaran lazos legalistas para el sostenimiento del orden político provincial.

En Córdoba, como en el caso mendocino, la consolidación un orden político cristalizó en una constitución provincial en 1855, luego de la sanción de la Constitución Nacional de 1853. En el marco de esta constitución, la representación del Poder Legislativo quedaba en manos de representantes del territorio provincial que constituían la Cámara de Diputados. Sin embargo, al vigencia de dicho texto regiría hasta 1870, cuando se sanciona en la provincia mediterránea una nueva constitución que instituía una Cámara de Senadores con representación territorial, otorgando de esta forma un espacio institucionalizado para que las elites provinciales con afincamiento en los departamentos pudieran hacer uso de una representación específica¹³.

La provincia de Tucumán registró varios intentos constitucionales previos a la consolidación del Estado Nacional en 1853. Sin embargo, ninguno de ellos logró consolidarse. De hecho, hasta la sanción de la Constitución provincial en 1854, los textos constitucionales de la provincia tenían como característica principal un marcado acento unitario. Será en 1884 que la provincia adopte un sistema bicameral, que mantendrá hasta fines del S XX.

La conformación del orden político en Salta responde, en parte, a la aparición de un caudillo provincial que no logró detener a sus desafiantes y murió en sus manos. Martín Miguel de Güemes se dedicará durante su gobernación a defender los límites de la provincia, y a desafiar al Virreynato del Alto Perú, y su ausencia de la administración de la unidad política (cuyo orden constitucional no estaba aún dado) da lugar a que sus

¹³ Ver cuadro 1.1

detractores se alcen en su contra y lo derroquen del poder. Si bien estos acontecimientos suceden 30 años antes de la sanción de la primera constitución salteña, sientan las bases del orden político de la provincia, en donde la figura del caudillo provincial fue la aglutinadora del territorio y la que posibilitó su posterior posicionamiento frente a la consolidación del orden político nacional y no adoptará un legislativo bicameral hasta 1875.

La provincia de Catamarca, por su parte, transita un camino de dependencia. Anexada a los territorios de lo que luego será la provincia de Tucumán, no llegará a constituirse como unidad territorial independiente hasta 1823, momento en el cual intuye un ordenamiento político unicameral, con fuerte arraigo territorial. Los ocho departamentos que conformaban la provincia contaban con dos diputados en la Asamblea provincial, dando de esta forma poder político a los distritos. Hasta 1895 regirá este orden político, y será recién en ese año que se sancione la nueva constitución otorgando una Cámara de Senadores a la provincia, en donde se resguardaban los intereses políticos que los departamentos habían adquirido en el momento constitucional originario.

Buenos Aires

En lo que refiere a la historia política de la provincia de Buenos Aires, es de destacar su lugar respecto al resto de las provincias argentinas, su posición respecto a la sanción de una Constitución Nacional Federal o Confederal, y su hegemonía económica sobre el resto de las unidades subnacionales. Tal como se señaló previamente, la consolidación de varios de los cuadillos provinciales está aparejada a la postura de los mismos frente a la posibilidad del dominio porteño en las instituciones nacionales. López, pero sobre todo Urquiza, lograron el dominio político de sus provincias en función de oponerse al principal caudillo de la Provincia de Buenos Aires y su gobernador por más de 17 años, Juan Manuel de Rosas.

Rosas, a su vez, consolidó un orden político en la provincia que respondía sólo a su liderazgo. Esto, además de inhibir cualquier posibilidad de insurrección dentro de su territorio y de concederle el poder absoluto en la provincia, dificultó la posibilidad de establecer el orden político nacional. Sólo luego de la derrota de su ejército en la batalla de Monte Caseros, el “Restaurador” dejaría el poder de la provincia. Los grupos dirigentes porteños, que abogaban por la independencia de Buenos Aires de la Constitución Federal, mantuvieron el orden político rosista, hasta 1859; momento en el cual la línea nacionalista, opuesta al autonomismo rosista y bajo el mando de Mitre, pierde la Batalla de Cepeda y accede a la firma del Pacto Federal. Mitre, investido del cargo de Gobernador, vuelve a enfrentar al ejército federal del Gral. Urquiza en la Batalla de Pavón, triunfando esta vez, pero anexando la provincia de Buenos Aires a la federación.

Tanto Rosas como Mitre forjaron liderazgos fuertes, que inhibieron el surgimiento de insurrectos en el territorio. De esta forma, lograron consolidar una legalidad en la provincia que se adecuaba a sus liderazgos. El triunfo de Mitre en la Batalla de Pavón supuso la posibilidad de consagrarlo como Presidente de la Nación Argentina, mientras que la provincia de Buenos Aires, desprovista de los ingresos de recursos impositivos por la Aduana, sancionaba para sí una nueva constitución, en donde la Cámara Alta replicaría el principio de representación de la Cámara Baja.

En el siguiente cuadro se muestran las diferentes constituciones con sus consecuentes reformas de las provincias que adoptaron sistemas bicamerales. En el mismo se

expresan las implicancias de las reformas constitucionales sobre las bases de representación y la forma de selección de los legisladores, entendiendo, como señalan Tsebelis y Money (1997), que ambas componen una de las características principales.

Cuadro 1.1

Provincia	Año de Sanción/Reforma de Constitución provincial	Bicameral	Forma de Selección de Diputados	Forma de Selección de Senadores	Principio de Representación de Diputados	Principio de Representación de Senadores
Buenos Aires	1854	Si	Proporcional para toda la provincia	Proporcional para la ciudad, uninominal para el resto de las secciones de la provincia (campana)	Base Poblacional	Base territorial
	1873	Si	Proporcional. Distritos definidos por secciones ¹	Proporcional. Distritos definidos por secciones ¹	Base Poblacional	Base Poblacional
	1889	Si	Proporcional. Distritos definidos por secciones ²	Proporcional. Distritos definidos por secciones ²	Base Poblacional	Base Poblacional
	1934	Si	Proporcional. Distritos definidos por secciones ³	Proporcional. Distritos definidos por secciones ³	Base Poblacional	Base Poblacional
	1994	Si	Proporcional. Distritos definidos por secciones	Proporcional. Distritos definidos por secciones	Base Poblacional	Base Poblacional
Catamarca	1823	No	Mayoritario. Distritos binominales definidos por Departamentos		Base territorial	
	1895	Si	S/D	S/D		
	1966	Si	Mayoritario. Distrito Único ⁸	Mayoritario. Distritos uninominales por Departamentos	Base Poblacional	Base territorial

	1988	Si	Proporcional. Distrito Único	Mayoritario. Distritos uninominales por Departamentos	Base Poblacional	Base Territorial
Córdoba	1855	No	Proporcional. Distritos definidos por Departamentos		Base Poblacional	
	1870/1883	Si	Proporcional. Distritos definidos por Departamentos	Mayoritario. Distritos uninominales por Departamentos	Base Poblacional	Base Territorial
	1900/1912/1923/1949	Si	Mayoritario. Distritos uninominales definidos por cantidad de población	Mayoritario. Distritos uninominales por Departamentos	Base Poblacional	Base territorial
	1986	Si	Mayoritario. Distrito Único ⁶	Proporcional. Distritos de magnitud variable definidos por los Departamentos	Base Poblacional	Base territorial
	2001	No	Sistema Mixto Mayoritario		Base territorial - poblacional	
Corrientes	1824/1838/1855/1864	No	Por colegio electoral		Base territorial	
	1889	Si	Proporcional. Distrito Único Provincial	Mayoritario. Distritos uninominales	Base Poblacional	Base poblacional
	1913	Si	Proporcional. Distritos definidos por secciones	Proporcional. Distritos definidos por secciones	Base Poblacional	Base poblacional
	1949	Si	Mayoritario. Lista Incompleta	Mayoritario. Lista Incompleta	Base Poblacional	Base poblacional
	1960	Si	Proporcional. Distritos definidos por secciones	Proporcional. Distritos definidos por secciones	Base Poblacional	Base poblacional
	1993/2007	Si	Proporcional. Distrito Único Provincial	Proporcional. Distrito Único Provincial	Base Poblacional	Base poblacional

Entre Ríos	1860	No	Proporcional. Distrito Único Provincial		Base Poblacional	
	1883	Si	Proporcional. Distrito definido por Departamentos	Mayoritario. Distritos uninominales por Departamentos	Base poblacional - territorial	Base territorial
	1903	Si	Mayoritario. Lista Incompleta (3 diputados por distrito)	Mayoritario. Distritos uninominales por Departamentos	Base poblacional - territorial	Base territorial
	1933/2008	si	Proporcional. Distrito Único ⁴	Mayoritario. Distritos uninominales por Departamentos	Base Poblacional	Base Territorial
Mendoza	1854	No	Proporcional para toda la provincia		Base Poblacional	
	1894	Si	Proporcional. Distritos definidos por Departamentos	Mayoritario. Distritos uninominales por Departamento	Base Poblacional	Base territorial
	1916	Si	Proporcional. Distritos definidos por Departamentos	Proporcional. Distritos definidos por Departamentos	Base Poblacional	Base Poblacional
Salta	1855	No	Proporcional. Distrito Único		Base Poblacional	
	1875	Si	Proporcional. Distrito Único	Proporcional	Base Poblacional	Base Poblacional
	1906	si	Proporcional. Distrito Único	Mayoritario. Distritos uninominales por Departamentos	Base Poblacional	Base Territorial
	1929	Si	Proporcional. Distritos variables definidos por Departamentos ⁵	Mayoritario. Distritos uninominales por Departamentos	Base Poblacional	Base territorial

	1986/1998	Si	Proporcional. Distritos variables definidos por Departamentos ⁶	Mayoritario. Distritos uninominales por Departamentos	Base territorial	Base territorial
Santa Fe	1847/1856/1862	No	Proporcional. Distritos definidos por Departamentos		Base Poblacional	
	1872/1883	Si	Proporcional. Distritos definidos por Departamentos	Mayoritario. Distritos binominales definidos por los departamentos	Base poblacional	Base territorial
	1889/1890/1907	Si	Proporcional. Distritos definidos por Departamentos	Mayoritario. Distritos uninominales por Departamentos	Base poblacional	Base territorial
	1921	Si	Proporcional. Distritos definidos por Departamentos	Mayoritario. Distritos uninominales por Departamentos ⁷	Base poblacional	Base territorial
	1949	Si	Proporcional. Distritos definidos por Departamentos	Mayoritario. Distritos uninominales por Departamentos	Base poblacional	Base territorial
	1962	Si	Proporcional. Distrito Único ⁴	Mayoritario. Distritos uninominales por Departamentos	Base poblacional	Base territorial
Tucumán	1856	No	Proporcional. Distritos definidos por los Departamentos		Base Poblacional	
	1884/1907	Si	Proporcional. Distritos definidos por los Departamentos	Proporcional. Distritos definidos por los Departamentos	Base Poblacional	Base Poblacional
	1990	No	Proporcional. Distritos definidos por Secciones		Base Poblacional	

Fuente: elaboración propia en base a Constituciones Provinciales y debates constitucionales de las Provincias.
1- Los Juzgados de Paz constituirán los distritos
2- Los Municipios constituirán los distritos
3- Los partidos conformarán secciones, y dichas secciones serán distritos
4 - Sistemas proporcionales con Cláusula de Mayorías
5 - La magnitud de los distritos varía en función de la cantidad de población. Por ende, es posible considerar el sistema como proporcional
6 - La magnitud de distrito se redefine en función de la cantidad de habitantes de cada Departamento
7 - Todos los distritos menos Santa Fe capital y Rosario que elegían respectivamente dos y tres senadores por distrito
8 - El sistema es mayoritario porque asigna el 60% de las bancas a la primer minoría y el 40% restante a la segunda fuerza

Implicancias políticas de la existencia de una Segunda Cámara.

Tal como se señalaba previamente, los bicameralismos pueden ser diferentes entre sí. La existencia de Cámaras Altas no implica igual funcionamiento de las Legislaturas. Esto se debe a que existen variaciones institucionales sustanciales a la hora de constituir dichas Cámaras Altas y de pensar los Poderes Legislativos tanto de la Primera como la Segunda Cámara.

Partiendo de los conceptos acuñados por Lijphart (Lijphart, 1999), las Cámaras Altas pueden ser catalogadas como fuertes o débiles en función de dos dimensiones: Congruencia y Simetría. La fortaleza o debilidad del bicameralismo apunta al impacto que la Segunda Cámara tendrá sobre la producción legislativa. La congruencia legislativa es la dimensión que mide las diferencias en la composición entre dos cámaras: mientras más similar sea la composición de las cámaras, más congruente el sistema bicameral. La similitud se refiere tanto a la base de representación como al tipo de mandato (Lijphart, 1999). La simetría legislativa es la dimensión que mide la diferencia de poder entre dos cámaras: mientras más equilibradas sean las atribuciones más simétrico el sistema bicameral. Con poder se refiere a la capacidad de tanto de generar legislación como de controlar al ejecutivo. (Lijphart, 1999). Estas dimensiones se conjugan determinando diferentes bicameralismos tal como se señalan en el siguiente cuadro

Cuadro 1.2

	Bicameralismo simétrico	Bicameralismo Asimétrico
Bicameralismo Congruente	Débiles	Insignificantes
Bicameralismo Incongruente	Fuertes	Débiles

Fuente. elaboración propia en base a Lijphart, 1999

En el caso de las provincias argentinas, es notable que desde que se instauran los sistemas bicamerales, todos ellos resultan simétricos, atribuyendo a las dos cámaras un equilibrio de poder. Sin embargo, no todos los bicameralismos subnacionales en

Argentina tomaron forma congruente¹⁴, y ello llevaría, en el marco de las definiciones de Lijphart, a suponer que dichos arreglos determinaron bicameralismos débiles.

Cuadro 1.3

	Sistemas electorales mayoritarios para la categoría Senadores	Sistemas electorales proporcionales para la categoría Senadores
Provincias Congruentes y simétricas		Buenos Aires, Corrientes y Mendoza, Tucumán (hasta 1991)
Provincias Incongruentes y simétricas	Catamarca, Córdoba (hasta 2001) Entre Ríos, Salta, San Luis y Santa Fe	

Fuente: Elaboración propia en base a (Calvo, Ernesto; Labanca, Juan Facundo; Micozzi, Juan Pablo y Szwarcberg, Mariela, 2001) y datos extraídos de las Constituciones Provinciales.

Sin embargo, los bicameralismos congruentes de las provincias argentinas lejos están de ser débiles. La permanencia de las Cámaras Altas que se elijen de la misma forma y ejercen similar representación que las Cámaras Bajas en la legislación prevalecen, en la actualidad, en tres provincias Argentinas y tienen serios efectos sobre la toma de decisiones.

Según Tsebelis y Money (1997), el error es considerar a los bicameralismos en función de su congruencia radica en no considerar la dimensión de eficiencia que aporta una legislatura bicameral. La producción legislativa en los bicameralismos puede ser evaluada en dos dimensiones : la dimensión política y la la dimensión de la eficiencia. La dimensión de la eficiencia supone que las cámaras tienen intereses comunes y que produce resultados que permiten la cooperación de las Cámaras, mientras que la dimensión política supone intereses divergentes entre las Cámaras y la generación de conflictos. A ésta última los autores le asignan una naturaleza redistributiva¹⁵. Suponer la debilidad de un bicameralismo por su congruencia inhibe la posibilidad de interpretar la dimensión de eficiencia del mismo, puesto que se da por supuesta la inacción de la Segunda Cámara cuando, en realidad, de evaluarse dicha dimensión, podría verse como es posible lograr mayores consensos y estabilidad de las políticas públicas. En este sentido se introduce también la idea de legitimidad de origen de los Senados. Según Mastias y Grangé, las Segundas Cámaras “ilegítimas” producirían mayores efectos sobre la dimensión de la eficiencia, mientras que los Senados “legítimos” aportan mayores efectos políticos¹⁶. Los niveles de legitimidad se sustentan en la mayor cercanía del elector con el candidato, por lo que aquellas legislaturas ubicadas en el cuadrante

¹⁴ Ver cuadro 1.3

¹⁵ En lo que respecta a la dimensión de eficiencia de los bicameralismos hay una relación con la calidad y la estabilidad de los resultados legislativos

¹⁶ (Tsebelis, George y Money, Jeannette, 1997, pág. 45)

inferior izquierdo del cuadro 1.3, tendrían un mayor nivel de legitimidad que las que se ubican en el cuadrante superior derecho del mismo cuadro¹⁷.

Por ende, y siguiendo el planteo de Tsebelis y Money, podríamos señalar que ambas configuraciones políticas, tanto las provincias bicamerales incongruentes como las congruentes, presentan implicancias políticas a la hora de distribuir poder. En el caso de las legislaturas incongruentes, el senado es el espacio de representación de sectores definidos territorialmente, y su sola existencia (sumada a la simetría de las legislaturas provinciales, que establece que toda legislación deberá pasar por ambas cámaras) condiciona y limita el accionar tanto de la Cámara de Diputados como del Poder Ejecutivo.

En el caso de las Cámaras congruentes, la dimensión de la eficiencia se manifiesta más claramente. La condición de simetría de las legislaturas aporta mayor estabilidad a la legislación aprobada, al tiempo que la existencia de la Cámara Alta supone una instancia, para el gobernador, de sostén. El número reducido de Senadores en comparación al número de diputados, sumado a la proporcionalidad de su elección, facilitan la gobernabilidad en esas provincias,

Para poder dar cuenta de la manera en que la inclusión o no de una Cámara de Senadores beneficia al sostenimiento de las políticas públicas, agregando las dimensiones políticas y de eficiencia, es fundamental tomar el caso de la provincia de San Luis, en donde la inclusión de la Cámara Alta tiene lugar en 1986, lejos de los momentos fundacionales de los órdenes políticos provinciales.

San Luis

En referencia a las reformas constitucionales que afectaron al diseño de los legislativos conviene detenerse en el anómalo caso de San Luis para observar bajo qué argumentos se lleva a cabo la reforma y como se introduce la idea de creación de un Senado dentro de la provincia.

Como señala Suarez Cao (Suarez Cao, 2001), la reforma puntana fue concebida en un marco de debilidad del partido de gobierno. El oficialismo provincial, en manos de un PJ personificado en la figura del Gobernador Adolfo Rodríguez Saa, encontraba en la constitución de 1962 serias limitaciones institucionales para el mantenimiento de su poder. La merma en el caudal electoral del PJ, combinada con el sistema electoral mayoritario (sistema de lista incompleta) para la única Cámara llevaba a la conformación de gobierno dividido en la provincia. Tampoco existía una cláusula que permitiera la reelección. El Gobernador propuso entonces la sanción de la ley de reforma, que fue acompañada desde la oposición. Si bien la UCR se expresó a favor de la reforma, disintió con el Justicialismo de Rodríguez Saa respecto a la modificación en la estructura del Legislativo.

La conformación de la asamblea constituyente, que tenía mayorías del PJ, permitió que la nueva constitución imponga una Segunda Cámara. La intención de imponer una estructura bicameral debía responder a la necesidad de representación de los Departamentos provinciales. La realidad es que el nuevo sistema electoral impuesto para la Cámara de Diputados y la nueva Cámara de Senadores favoreció ampliamente

¹⁷ La variable de legitimidad de las Segundas Cámaras está dada por el método de selección de los Senadores y los autores lo plantean en función de la existencia de bancas senatoriales hereditarias, como las de la Cámara de los Lores en Gran Bretaña.

al PJ, además de solucionar problemas coyunturales como la elección de los Senadores Nacionales.

Como señala Suarez Cao (2001, pág 10) ... “la paridad de fuerzas en la Legislatura producto de las elecciones de 1985 impidió el consenso necesario para la nominación del senador nacional por San Luis. Ante la imposibilidad de elegir al representante, la salida propuesta dejó en manos de la ciudadanía provincial la decisión a través de una consulta popular posteriormente ratificada por la Legislatura”....

La inclusión de la Cámara de Senadores, y el sistema electoral que se impondría permitían salvar este tipo de deadlocks institucionales que surgían de la constitución del 1962. Se argumentaba desde el oficialismo que la inclusión de la Cámara de Senadores permitiría el establecimiento de equilibrios de poder que permitirían sortear situaciones como la descrita previamente. La realidad es que luego de la reforma constitucional y hasta 1999 el partido de gobierno logró dominar ambas cámaras, alcanzando de esta manera una concentración de poder en la figura de Adolfo Rodríguez Saa nunca antes vista en ningún gobernador argentino. Dicha concentración de poder permitió que Adolfo traslade el poder a su hermano Alberto, llegando esta familia a gobernar la provincia desde 1983 y hasta la fecha.

Conclusión

Son pocas las conclusiones a las que pretende arribar este trabajo. Tan sólo se planteó la posibilidad de explorar el universo de las provincias bicamerales argentinas, buscando en sus orígenes históricos una explicación para la aplicación de dicha institución. Es innegable que el “efecto contagio” desde lo nacional tiene influencias en la definición de estos ordenamientos políticos, pero a su vez, es de notar que existen otras variables a tener en cuenta.

Una de ellas es la existencia o no de caudillos fuertes en las provincias. Allí donde un líder territorial manejó la política provincial a principios del siglo XIX es posible observar como la impronta de la tradición de la política territorializada se trasladó a las Cámaras, imponiendo sistemas que refuerzan esta lógica. Santa Fe y Entre Ríos dan cuenta de este hecho. Se crean Cámaras que, siendo simétricas, exponen un costado fuertemente influenciado por la dimensión política. Esto es, la tendencia al conflicto entre las Cámaras queda siempre latente, y la Cámara Alta aparece como concesión hacia los grupos de poder que, con raíces territoriales fuertes, se arrojan capacidad de influir sobre la toma de decisiones a nivel provincial. Como muestra el ejemplo puntano, el gobernador puede hacer un uso estratégico de este tipo de cámaras, sobre todo allí donde la Cámara Baja no “le responde” políticamente.

Otra de las cuestiones a tener en cuenta es que en aquellas provincias cuyo orden institucional respondía a legalidades más o menos legitimadas, como fueron los casos de Buenos Aires, Corrientes y Mendoza, las Cámara Altas adoptaron una forma que permitió resaltar la dimensión de eficiencia. Para ello, la simetría y la congruencia entre Cámaras Bajas y Altas hizo las veces de garantía del control sobre la legislación sancionada. Los grupos dominantes de estas provincias no carecían de poder, y si bien existían actores desafiantes dentro de la propia provincia, la institución del Senado provincial garantizó la posibilidad de los líderes provinciales de resguardar (se) en el gobierno de la Provincia.

Así, lo que intenta este trabajo breve, es explorar las formas en la cuales las provincias fueron adquiriendo Cámara Altas, y a partir de que lógicas de funcionamiento se impusieron las diferentes dinámicas que hoy por hoy es posible observar en las provincias bicamerales. Si bien no existe una razón específica que explique el porque de esta adopción, si es posible identificar como su aparición en la vida política provincial afecta hoy en día la toma de decisiones a nivel provincial.

 Bibliografía

- Alberdi, J. B. (2005). *Bases y Puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: Libertador.
- Almaraz, M. G. (2007). *Ambición Política por la Reelección en las Provincias Argentinas*. Buenos Aires: Tesis de Grado UTDT.
- Bertino, M. P. (2009). ¿El Pueblo al Poder? Aproximaciones teóricas sobre la representación y el control de las Segundas Cámaras. *Revista POLITIKÓS: estudios políticos e internacionales* , 75-107.
- Bonaduo, M. (2003). Las elites santafecinas entre el control y las garantías: el espacio de la Jefatura Política. En H. Sabato, A. Lettieri, & (comps), *La vida política en la Argentina del Siglo XIX. Armas, votos y voces* (págs. 234-276). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Botana, N. (1997). *La Tradición Republicana*. Buenos aires: Sudamericana.
- Bragoni, B. (2003). Los avatares de la representación. Sufragio, política y elecciones en Mendoza, 1854-1881. En H. Sabato, A. Lettieri, & (comps), *La vida política en la Argentina del Siglo XIX. Armas, votos y voces* (págs. 205-222). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bravo, M. C. (2003). La política "armada" en el norte argentino. El proceso de renovación de la elite política tucumana (1852-1862). En H. Sabato, A. Lettieri, & (comps), *La vida política en la Argentina del Siglo XIX. Armas, voces y votos* (págs. 243-258). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Calvo, E.; Labanca, J. F.; Micozzi, J. P. y Szwarcberg, M. (2001). Las fuentes institucionales del gobierno dividido en Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas. En E. y. Calvo, *El Federalismo Electoral Argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina* (págs. 65-111). Buenos Aires: EUDEBA - INAP.
- Carrera, L. (2001). *Procesos de reforma electoral en las provincias de Catamarca y Jujuy: 1983 – 1999*. Washington DC,: 2001 Conference of the Latin American Studies Association.
- Chiamonte, J. C. (1986). Legalidad Constitucional o Caudillismo: el problema del orden social en el surgimiento de los estados autónomos del Litoral Argentino en la primera mitad del Siglo XIX. *Desarrollo Económico Vol. 26 N° 102* , 175-196.
- Cingolani, L. (2007). Las reformas electorales en las provincias argentinas: algunos determinantes y resultados. En J. (. Abal Medina, *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas* (págs. 39-58). Buenos Aires: Prometeo.
- Corbacho, A. (1998). Reformas Constitucionales y Modelos de Decisión en la democracia argentina 1984-1994. *Desarrollo Económico N° 148* , 591 - 616.
- Dromi, M. L. (1992). *Intendencias y Provincias en la Historia Argentina*. Buenos Aires: Editorial Ciencias de la Administración SRL.
- Etchemendy, S. (1995). *Los Orígenes de los Presidencialismos Argentino y Norteamericano desde la Teoría Política. Una comparación entre Alberdi y los autores*

Federalistas. Working Paper N° 27, Universidad Torcuato Di Tella, Departamento de Ciencia Política y Gobierno, Buenos Aires.

- Gibson, E., & Falleti, T. (2007). La Unidad a Palos. Conflicto Regional y los orígenes del Federalismo Argentino. *POSTData 12* , 171-204.
- Giraudy, A. (2009). Subnational undemocratic regime reproduction and weakening: La Rioja and San Luis in Comparative Perspective. *Nuevos Estudios sobre el Federalismo Argentino* (págs. 1-33). Buenos Aires: UTDT.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Llanos, M. (2002). El bicameralismo en América Latina. *Tercer Congreso de Latinoamericanistas Europeos (CEISAL)*. Amsterdam.
- Lucardi, A. (2006). *Fortaleciendo al Gobernador: la Reelección en las reformas constitucionales provinciales argentinas (1983-2006)*. Buenos Aires: Tesis de Grado UdeSA.
- Lucardi, A. (2009). Mitre y la Formación del Estado Federal Argentino, 1861-1862. *Revista de Análisis Institucional N° 3* , 229-257.
- Malamud, A. y Costanzo, M. (2003). Subnational bicameralism: the Argentine case in Comparative Perspective. *XIX World Congress of the International Political Science Association (IPSA)*, (pág. 26). Durban, South Africa.
- Mayer, J. y Gaete, A. (1998). La República Vacía (genealogía del presidencialismo argentino). En H. Orlandi, *Las Instituciones Políticas de Gobierno I* (págs. 199-252). Buenos Aires: Eudeba.
- Orlandi, H. (comp.). (1998). *Las Instituciones Políticas de Gobierno* . Buenos Aires: Eudeba.
- Oszlak, O. (1981). *La Formación del Estado Argentino*.
- Reynoso, D. (2004). Bicameralismo y sobre-representación en Argentina en perspectiva comparada. *Revista SAAP* , 69-94.
- Saguir, J. (2007). *¿Unión o Secesión? Los procesos constituyentes en Estados Unidos (1776-1787) y Argentina (1810-1862)*. Buenos Aires: Prometeo.
- Suarez Cao, J. (2001). Innovaciones Constitucionales Provinciales: Los Casos de San Luis y Tucumán. *V Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*. Rosario, Santa Fe.
- Tsebelis, G. y Money, J. (1997). *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- VVAA. (1967). *Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe - I - Los Poderes del Estado*. Santa Fe: Gobierno de Santa Fe.

Páginas Web

- www.salta.gov.ar
- www.catamarca.gov.ar

- www.hlt.gov.ar
- www.legiscba.gov.ar
- www.entrerios.gov.ar
- www.gba.gov.ar
- www.santafe.gov.ar
- www.corrientes.com.ar/
- www.mendoza.gov.ar/
- www.sanluis.gov.ar

