

**REFORMAS CONSTITUCIONALES Y MODELOS DE DECISION EN LA
DEMOCRACIA ARGENTINA, 1984-1994 (*)**
Alejandro L. Corbacho(**)

(*)Este artículo es una versión mejorada del trabajo presentado en el XIX° Congreso de LASA, Septiembre 28-30 de 1995 en Washington DC., y en el II° Congreso Nacional de Ciencia Política, Noviembre 1-4 de 1995 en Mendoza. Agradezco la valiosa ayuda de Ana María Mustapic y de Marta Valle, y los comentarios de Luis Tonelli, Delia Ferreira Rubio, Marc P. Jones, Guillermo Molinelli y Luis Aznar.

(**)Universidad de San Andrés, Departamento de Humanidades.
[E-mail: Alec@Udesa.edu.ar]

Febrero 1997

Es sabido que los principios de división de poderes y frenos y contrapesos fueron pensados para limitar al gobierno y proteger las libertades de los individuos. El ejemplo más paradigmático de su aplicación se encuentra en la Constitución de los Estados Unidos. Es sabido, también, que estos mecanismos, propios del constitucionalismo, podrían hacer más difícil la tarea de gobernar pues la lógica de su diseño presenta elementos que facilitarían la parálisis y al estancamiento institucional¹. Se ha argumentado, sin embargo, que allí donde hicieron su aparición los partidos políticos de masas, los límites institucionales prescriptos por el modelo de división de poderes se debilitan. En efecto, este sería el caso cuando los ocupantes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo reconocen una misma filiación partidaria y actúan, en consecuencia, solidariamente. El supuesto de esta afirmación en un régimen presidencial es que el Ejecutivo cuenta con mayoría propia en el Congreso y que, además, cuenta con su apoyo disciplinado. Ambas condiciones son, de todos modos, difíciles de obtener, pues otros factores inciden también en la distribución del poder institucional. Tomando como ejemplo el caso argentino, podemos mencionar sobre

¹En este sentido, Bobbio y Matteucci (1985, I, p.396) señalan: "la extrema complejidad de la vida moderna, que exige al gobierno rápidas y tempestivas intervenciones en la economía y en la sociedad, pueden encontrar en una excesiva división del poder un obstáculo para el cumplimiento de sus funciones legítimas e indispensables".

todo la renovación asincrónica de las cámaras (diputados y senadores) y el sistema de representación proporcional. En este sentido, cabe señalar que desde la inauguración de la democracia en 1983 y hasta 1995, ni el presidente Alfonsín ni el presidente Menem contaron con mayoría absoluta en ambas cámaras.

Si el escenario típico que parece ofrecer el principio de separación de poderes en un sistema presidencialista es el de mutuo veto entre el Ejecutivo y el Legislativo la pregunta que se plantea es cómo salir de dicha situación. Digamos que la Constitución Argentina de 1853 contempló la incorporación de mecanismos extraordinarios de decisión para situaciones de crisis derivadas sólo del contexto en el que surgió. Esto es, en 1853 la preocupación central era la consolidación del estado nacional frente a la resistencia de las provincias; de allí, entonces, que se incorporaran las atribuciones de la intervención federal y el estado de sitio. Pero para situaciones de crisis como las que en 1989 y 1990 planteó la hiperinflación, la Constitución no tenía respuestas.

Las respuestas fueron, entonces, respuestas de excepción. Por un lado, tanto la UCR como el PJ gobernaron bajo una suerte de "coalición no declarada" (Fabbrini, 1995, p. 130) para evitar la parálisis. Por otro, recurrieron, cada vez con mayor intensidad, a prácticas no contempladas expresamente en el texto constitucional: la cesión anticipada del poder por parte del presidente Alfonsín, los decretos de necesidad y urgencia y los vetos parciales.

La experiencia de estos dos presidentes argentinos fue de algún modo común a la de otros presidentes de América Latina enfrentados a la doble tarea de llevar adelante el proceso de democratización y responder eficientemente a la crisis de la deuda². Torre (1991, p. 150) explica en los siguientes términos

el proceso de aprendizaje implícito en esta doble tarea:
El retorno de la amenaza de la ingobernabilidad endémica entre algunos países de la región, ha tenido la virtud de poner de manifiesto el complejo significado encerrado en la fórmula democrática de gobierno. La democracia no consiste sólo en garantizar la voz y la participación de la más amplia expresión de la sociedad. Ella es también un sistema de gobierno ...en este sentido, ella implica que quienes gobiernan deben tener el respaldo de la mayoría; pero igualmente, deben tener capacidad para decidir".

Lo cierto es que en este contexto de crisis económica y demanda de gobierno se produjo en la Argentina un proceso de reformas constitucionales que se inició primero en el nivel provincial para culminar en agosto de 1994 con la reforma de la Constitución Nacional³. El supuesto del que partimos es que ciertos arreglos institucionales de las constituciones expresan alguno de los dos modelos básicos de decisión democrático, el mayoritario y el de consenso. Por lo tanto, en el marco de nuestros comentarios iniciales, la pregunta que nos planteamos es la siguiente: ¿han producido estas reformas modificaciones en

²Colombia podría ser otro caso en esta dirección. En 1991, esta democracia reformó su constitución reforzando de un modo importante los poderes del Ejecutivo (Ahumada, 1995).

³En el período que va de 1984 y hasta finales de 1994 fueron reformadas dieciocho constituciones provinciales, además de la Constitución Nacional. A ellas se le agregó la nueva constitución de la recientemente creada provincia de Tierra del Fuego en 1989. Para las fechas ver apéndice 1.

los modelos de toma de decisiones que los textos expresan?. Este será precisamente el objetivo de nuestro trabajo: identificar la dirección que han tomado las reformas respecto de esos modelos. Nuestro principal argumento es que las reformas han tendido hacia un modelo mayoritario y, para demostrarlo, recurriremos a un ejercicio empírico que intenta cuantificar el proceso de cambio. En este sentido se trata sobre todo de un trabajo descriptivo.

En las secciones siguientes se explicarán en primer lugar los dos modelos básicos de decisión democráticos que establecen las constituciones. Luego, se analizarán cada una de las dimensiones institucionales pertinentes a la toma de decisiones y, a partir de ellas, se construirá un indicador para medir el grado de mayoritarismo que las distintas constituciones reformadas alcanzan. Con esa información se situarán cada uno de los casos según una gradación del nivel de mayoritarismo. Por último, se presentarán algunas conclusiones sobre lo que podría significar esta tendencia para la consolidación democrática.

Modelos de decisión en la constitución: de mayoría y de consenso

En su libro **Las democracias contemporáneas**, Arend Lijphart, compara el funcionamiento de democracias existentes a partir de dos modelos que considera fundamentales, consensual y mayoritario⁴. Estos se definen a partir de la disposición que

⁴Barcelona: Ariel (1987). Esta denominación de los modelos de democracia no implica que el "modelo mayoritario o de Westminster" no este basado en un consenso que implica la aceptación de la voluntad de una mayoría homogénea (Sartori, 1988, I, p. 293 n. 42).

presentan las instituciones, formales e informales, y las prácticas utilizadas para traducir las opciones del ciudadano en política de gobierno, es decir decisiones (Lijphart, 1987, p. 20).

Es claro que en su estudio, Lijphart no se centra en la teoría de la representación sino que se ocupa de la democracia en cuanto gobierno. Una democracia que resuelve el problema de la representación y de la igualdad, también es una forma de gobierno. Es en este sentido que aquella tiene que dar respuesta al problema de cómo gobernar⁵. El presente trabajo continúa con esta idea y resalta la importancia de considerar los mecanismos de toma de decisiones. En general no se piensa en ellos y, en consecuencia, aquí se privilegia este aspecto por sobre otros. El interés, entonces, se centra en la capacidad para decidir que establecen mecanismos que pueden ser de dos tipos: más o menos deliberativos, es decir, consensuales o bien mayoritarios⁶. Para

⁵Según Sartori (1988, I, p. 262) "la política consiste en última instancia en decisiones (ejecutadas) sustraídas a la competencia de cada individuo como tal, y que alguien adopta por algún(os) otro(s)". La democracia es un concepto político que encierra las nociones de "poder, dominio, mando, coacción, gobierno, Estado". Si bien la democracia ha restablecido la dimensión horizontal de la política, es evidente que aquella "no es la anarquía -la falta o ausencia de mando". Es decir, la estructuración vertical de la democracia lleva a plantearse interrogantes sobre gobierno (rule) (idem., 167-8).

⁶Lijphart no es el único autor que se ha centrado en el estudio de modelos mayoritarios o de consenso en los procesos de toma de decisiones. Al estudiar los diferentes procesos democráticos que podrían generar congruencia entre las preferencias de los ciudadanos y las políticas públicas, Huber y Powell, utilizan conceptos similares. Según los autores, es posible suponer que de acuerdo con la "visión de control mayoritario", las elecciones democráticas están diseñadas para producir gobiernos fuertes de mayoría monopartidista y, por lo tanto, los decisores hacen lo que los ciudadanos esperan de ellos porque no se ven constreñidos por otros partidos. Por el

definir ambos tipos debe tenerse en cuenta que el adoptar decisiones implica un proceso de deliberación sobre un problema (Sartori, 1988, I, p. 178) y que toda decisión implica costos internos para el cuerpo decisor que pueden ser de tiempo, de energía, y otros. Por lo tanto, puede decirse que "las decisiones que requieren mucho tiempo suponen un coste más elevado que las decisiones rápidas" (idem., 266).

Los modelos consensuales parten de la premisa básica de que el poder político debe estar repartido y que se debe compartir de distintas maneras (Lijphart, 1987, p. 241)⁷. De este modo, apunta a maximizar la representación y a valorizar la negociación y el acuerdo, respetando a las minorías⁸. De este modo, los modelos de consenso refuerzan la posibilidad de debate y deliberación, los frenos y contrapesos, y disminuyen la concentración del poder. Así, la búsqueda del consenso también actúa como un mecanismo de protección a terceros⁹. Por el

contrario, desde la perspectiva de una "visión de la influencia proporcional", las elecciones serían un medio para producir legislaturas que reflejen las preferencias de todos los ciudadanos. De este modo, las políticas son el producto de la negociación poselectoral de los distintos partidos presentes en la cámara que representan un amplio espectro de ciudadanos (Huber y Powell, 1994, p. 291).

⁷Botana (1993, p. 9) define el consenso como el "entramado de acciones recíprocas de conflictos y acuerdos que convergen hacia un objetivo valioso".

⁸Según un trabajo de Tsebelis (1995, p. 301), se maximiza el número de actores con poder de veto. Estos "veto players" son actores individuales o colectivos cuyo acuerdo se requiere para un cambio en las políticas. Para un análisis desde el "rational choice" ver idem.

⁹La ampliación de un órgano decisorio o un mayor número de etapas en el proceso de decisión "está en relación inversa a los riesgos externos -a medida que crece el órgano decisor, los riesgos externos disminuyen" (Sartori 1988, I, p. 266). Los

contrario, el principio del modelo mayoritario es "concentrar tanto poder político como sea posible en manos de la mayoría" (Lijphart, 1987, p. 241). Se apunta, entonces, a reforzar la capacidad de gobierno del gobernante de turno y disminuir, al mismo tiempo, el número de oportunidades para el debate y la deliberación. Por lo tanto, los mecanismos de frenos y contrapesos inciden menos. Es decir, se supone que una reducción en el número de decisores o de instancias decisorias disminuye los costos de la adopción de decisiones¹⁰.

Los modelos de mayoría y de consenso difieren según Lijphart en ocho dimensiones. Estas son: 1. concentración del poder ejecutivo, 2. división de poderes, 3. bicameralismo, 4. número de partidos, 5. dimensiones del sistema de partidos, 6. sistema electoral, 7. descentralización/federalismo, y 8. rigidez constitucional (Lijphart, 1987, pp. 22-26 y 39-45). Si bien nuestro trabajo se inspira en el modelo del investigador holandés al seguir su misma lógica, éste lo complementa. Difiere en parte de las dimensiones y no incluye formas parlamentarias, pues tanto la constitución nacional como las provinciales son presidencialistas¹¹. Además, esta investigación se centra sólo en

riesgos en una decisión están relacionados con el perjuicio a los destinatarios (es decir, aquellos que reciben las decisiones) (idem., pp. 264-65).

¹⁰Según Sartori (1988, I, p. 266): "la experiencia demuestra que cuanto más elevado es el número [de personas que participan en la decisión], mayores son los costes de la adopción de decisiones. Por lo tanto, podemos decir que el coste de las decisiones está en función del tamaño del órgano o cuerpo decisor".

¹¹Una definición típica de constitución presidencialista es aquella que establece una forma de gobierno donde la presidencia es unipersonal, el presidente (titular del poder ejecutivo) es

el estudio de los arreglos institucionales formales establecidos por las constituciones que traducen la voluntad de los ciudadanos en políticas de gobierno. En este sentido, se parte de la creencia que las instituciones formales contienen un elemento normativo que de alguna manera afecta los comportamientos. Esto es, que las instituciones expresan elecciones particulares de como las relaciones políticas deben ser conformadas (Johnson, 1975, pp. 276-77). Por lo tanto, como el gobierno se organiza a partir de instituciones formales y no en base a acuerdos informales sobre como comportarse, para cambiar el comportamiento del gobierno y el de los actores políticos, en general, es un requisito la reforma de las instituciones (Ridley, 1975, p. 365).

La forma de gobierno que la Argentina ha adoptado en su constitución es representativa republicana federal¹². En virtud de ello, las provincias están facultadas para dictarse sus propias constituciones¹³. Al mismo tiempo, el artículo 31 de la

electo popularmente y por un término fijo de mandato. La legislatura es también elegida popularmente y por un término fijo de mandato. La legislatura no puede deponer al presidente, en tanto éste no puede disolverla. Otra característica es la separación de funciones de gobierno, en donde el presidente como jefe de estado y de gobierno ejerce funciones ejecutivas, el congreso funciones legislativas, y el poder judicial, la de aplicación de las leyes. Además, entre estos poderes se establecen un sistema de controles mutuos, de frenos y contrapesos (Linz, 1988).

¹²Art. 1, C.N. Para las abreviaturas ver apéndice 2.

¹³El artículo 5 establece: "cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional...Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones".

C.N. establece su supremacía¹⁴. De lo señalado se desprende que los poderes constituyentes provinciales deben adecuarse al espíritu de la C.N., al menos en lo que respecta a la forma de gobierno. Por ello es posible encontrar que muchas provincias no adoptaron la totalidad del modelo constitucional nacional, sino que según los casos, introdujeron algunos arreglos constitucionales que mostraban un alejamiento del espíritu de aquella. En particular, esto va a ser evidente respecto del modelo de decisión.

Para establecer a qué modelo se aproximan las constituciones antes y después de su reforma, se construye una escala que considera siete dimensiones, cada una de las cuales recibe un puntaje entre 0 y 2 según su inclinación hacia alguno de los modelos. Estas son: el formato de la legislatura, la renovación de los mandatos, la unidad territorial de representación, la fórmula electoral, la elección del ejecutivo, la posibilidad de reforma, y el otorgamiento de facultades legisferantes para el titular del poder ejecutivo. A partir de ellas es posible situar a las constituciones dentro de un continuo entre los polos mayoritario y consensual.

¹⁴Textualmente: "Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales...". Al respecto ver Zarini (1988, pp. 149-153). Debe destacarse que originariamente la constitución de 1853 contemplaba en el artículo 5 que las constituciones provinciales debían ser revisadas por el Congreso nacional antes de su promulgación. Dicha disposición fue modificada a su forma actual en 1860.

Respecto del método elegido, algunos podrían objetar que éste puede dejar de lado alguna otra dimensión constitucional importante y que, además, puede sobreestimar o subestimar la relevancia de algunas dimensiones por sobre otras. Reconociendo esta posibilidad, se puede afirmar que, en principio, "una imperfecta pero bien definida medida cuantitativa es preferible a calificaciones impresionistas y no cuantitativas" (Mainwaring y Shugart, 1994, p. 409).

Ambos polos -mayoritario y consensual- representan tipos puros. De forma tal que, en el extremo consensual una constitución presentaría los siguientes arreglos: bicameralismo, renovación parcial de la legislatura con elecciones intermedias, representación distrital, fórmula electoral proporcional, elección indirecta del titular del ejecutivo con prohibición de reelección inmediata, rigidez para su reforma, y ninguna facultad legisferante para el ejecutivo. En el extremo opuesto, mayoritario, una constitución presentaría las características de unicameralismo, renovación total de la legislatura con elecciones concurrentes, representación territorial de distrito único, fórmula electoral mayoritaria, elección directa del ejecutivo con posibilidad de reelección ilimitada, flexibilidad para su reforma, y amplias facultades legisferantes para el ejecutivo. A continuación se analizará cada una de las dimensiones indicadas.

El análisis de las dimensiones

I. Formato de la legislatura: El número de cámaras que componen un legislatura constituyen instancias de discusión que afectan al proceso de toma de decisiones. Según se ha visto, es evidente que cuanto mayor sea el número de oportunidades en el cual una decisión es discutida se incrementa la necesidad de construir consenso porque aumenta el número de actores con poder de veto¹⁵. Por el contrario, cuanto menor sea el número de etapas se minimiza la dificultad para la constitución de una mayoría que apruebe dichas políticas. En este sentido, el número de cámaras hace a la presencia o ausencia de "frenos y contrapesos"¹⁶. La reforma a la C.N. mantuvo el formato bicameral originariamente establecido por ésta en 1853. Además, al adoptar la forma federal de gobierno, otorga a ambas cámaras prácticamente los mismos poderes. Esta situación paritaria puede denominarse bicameralismo equilibrado¹⁷. Algunas provincias han reproducido en sus constituciones este diseño. Con ello, se inclinan hacia una fórmula más consensual¹⁸. En las provincias que modificaron

¹⁵Ver n.8.

¹⁶Según Badeni (1994, p. 275), dentro del marco de la tradicional doctrina de la división de poderes, el sistema bicameral es una "técnica eficaz para evitar la concentración de poder y su consecuente ejercicio abusivo en desmedro de la libertad y dignidad del hombre".

¹⁷Arts. 1 y 36, C.N.I (1984) y 44, C.N.II (1994).

¹⁸Un debate sobre lo que implica el número de cámaras y las consecuencias generales del cambio escapa a los alcances de este trabajo. Para una perspectiva comparada ver Longley et al., 1988. No obstante, podría señalarse que, a diferencia de la C.N., las provincias no reproducen en su interior las escisiones que llevaron a la adopción del régimen federal y por ende al bicameralismo. De acuerdo con Arend Lijphart (1987, p. 41): "la principal justificación para instituir un Legislativo bicameral en vez de unicameral es otorgar especial representatividad a ciertas minorías en la segunda cámara o Cámara Alta". Más aún,

su constitución prevaleció la continuidad de su composición legislativa original. De las diecinueve nuevas constituciones, sólo dos cambiaron, San Luis y Tucumán. La primera, de unicameral a bicameral, y la segunda, de bicameral a unicameral¹⁹. En éste último caso se argumentó que los representantes ya eran elegidos en base geográfica lo cual hacía redundante la segunda cámara (Frías, 1990, p. 7). La nueva provincia de Tierra del Fuego también adoptó una legislatura unicameral. Por lo tanto, de las nuevas constituciones, sólo seis tienen legislaturas bicamerales: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Salta y, San Luis²⁰. Con la excepción de Buenos Aires y Córdoba, el Senado está integrado por un representante de cada departamento. En aquellas el número de senadores varía en función de la población de los distritos que en Buenos Aires son "secciones electorales" especialmente constituidas (art. 61), y en Córdoba son los departamentos provinciales (art. 83). Por último, las trece provincias restantes son unicamerales: Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La Rioja, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, San Juan, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y, Tucumán²¹.

para algunos especialistas, el bicameralismo a nivel provincial es totalmente injustificable por considerarse lento en el proceso de sanción de leyes además de antieconómico. Ver Daniel Sabsay, 1991, pp. 182-3; y Alberto Zarza Mensaque, 1989, pp.72-73.

¹⁹Arts. 36, C.SL I y 101, C.SL II; y 37, C.Tu I y 39, C.Tu II.

²⁰Arts. 68, C. BA; 71, C.Cat; 77, C.Cba; 48, C.Corr; 90, C.Sa; y 101, C.SL.

²¹Arts. 96, C.Cha; 124, C.Chu; 101, C.Fo; 103, C.Ju; 84, C.LR; 53, C.LP; 71, C.Ne; 122, C.RN; 85, C.SC; 131, C.SJ; 98,

En el caso de constituciones bicamerales el puntaje asignado es 0 (cero), mientras que a las unicamerales se les adjudica 2 (dos) puntos.

II. Renovación de las cámaras: Por "renovación total" se entiende que la Cámara (baja, en caso de bicameralidad) es totalmente renovada cada cuatro años. Además, en el caso de las provincias argentinas, dicha renovación coincide con la elección del gobernador (elecciones concurrentes). Por el contrario, "renovación parcial" significa que sólo la mitad de la legislatura se renueva en elecciones intermedias cada dos años. En este caso, el ciclo electoral esta compuesto por elecciones concurrentes e intermedias. Recientes estudios han demostrado que el ciclo electoral (elecciones concurrentes o intermedias) en los sistemas presidencialistas afecta a las oportunidades de un candidato al ejecutivo para gobernar con mayoría propia en la cámara (Shugart y Carey, 1992, cap. 11). Por lo tanto, la renovación parcial es un mecanismo de freno y control pues, por un lado, de haber cambios en las preferencias del electorado su incorporación es gradual. Por otro, somete al gobierno a un control electoral más periódico. Este caso se orienta hacia el polo consensual. Por el contrario, la renovación total de la cámara con elecciones concurrentes abre la posibilidad a los candidatos para que cuenten con mayoría propia en la legislatura por toda la duración del mandato²². Por lo tanto, este arreglo se inclina hacia el polo mayoritario²³.

C.SE; 89, C.TF y 39, C.Tu.

²²Según Shugart y Carey (1992, p. 237) estudios recientes, esto tiende a ocurrir cuando el nombre del candidato a

La C.N. expresa un espíritu consensual al establecer, originariamente en su artículo 42 y luego de la reforma en el 50, la renovación parcial de la cámara de diputados. A nivel provincial no se introdujeron muchos cambios. Sólo tres provincias, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tucumán modificaron sus textos constitucionales. La primera y la última pasaron de renovación parcial a total. En tanto que la restante pasó de total a parcial²⁴.

La constitución de Córdoba es excepcional al ser bicameral con renovación total de la cámara baja, en tanto que las restantes bicamerales siguen el modelo de la C.N. (renovación parcial de la legislatura)²⁵. Respecto del Senado en las provincias bicamerales, en casi todas se renueva parcialmente, es decir, por mitades cada dos años. La excepción es Corrientes, cuya cámara alta debe renovarse por tercios cada dos años (art. 58 de ambas constituciones).

governador y la lista de candidatos del partido comparten la misma boleta. Esta tendencia de "arrastre" también puede ocurrir cuando se realizan elecciones presidenciales en el orden nacional y provinciales en el mismo acto electoral. Al respecto, la nueva constitución de la provincia del Chaco establece que "las elecciones provinciales y municipales se harán en forma separada de las elecciones presidenciales" (art. 90 inc. 7).

²³Esto es claro si se observa el dictamen de la comisión asesora que generó la enmienda de facto de la Constitución Nacional en 1972. Según esos constitucionalistas las elecciones intermedias interrumpen con "demasiada frecuencia la gestión gubernativa", por lo que se pronunciaron a favor de las elecciones concurrentes cada cuatro años (Ministerio del Interior, 1971, p. 39).

²⁴Arts. 86, C.SC I; 87, C. SC II; 51, C. SE I; 97, C.SE II; y 39, C.Tu I y 40, C.Tu II.

²⁵Art. 81, C.Cba.

En esta dimensión el balance final es equilibrado, diez provincias adoptaron la renovación parcial y nueve la total²⁶. En esta dimensión, las primeras reciben un puntaje de 0 (cero), en tanto que a las segundas se le asigna 2 (dos) puntos.

III. Unidad territorial de representación: Esta dimensión se refiere a las unidades territoriales en base a las cuales se eligen los representantes. Cuanto mayor es el número de unidades territoriales diferenciadas presentes en la legislatura, mayor es la posibilidad de que aumente el espectro de intereses representados. En cuyo caso, es probable que se requiera una aproximación consensual en la toma de decisiones. De no existir una división territorial se reduce el número de escisiones presentes en la legislatura.

En esta dimensión, conforme con su diseño federal, la C.N. introdujo y mantuvo el modelo consensual. En efecto, el artículo 37 de la vieja constitución establecía que "la Cámara de diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado...". La nueva C.N. se expresa en términos similares en el artículo 45.

Por su parte, las constituciones provinciales reformadas presentan una mayor diversidad. En este aspecto se las puede separar en tres categorías según representen diferentes áreas

²⁶Renovación parcial: Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, Salta, San Luis, y Santiago del Estero. Renovación total: Córdoba, Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, San Juan, Tierra del Fuego, y Tucumán.

geográficas. En primer lugar hay provincias que eligen a sus diputados considerando a la totalidad de su territorio como un único distrito electoral. Estos casos son doce: Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, Neuquén, Santa Cruz, Santiago del Estero y, Tierra del Fuego²⁷. En segundo lugar, están aquellas provincias que eligen a sus representantes utilizando un área geográfica menor. Esta puede ser, por una parte, un área administrativa llamada departamento. Tres provincias adoptaron este criterio: La Rioja, Salta y, San Luis²⁸. Por otra parte, las provincias de Buenos Aires y Tucumán adoptaron una clase de unidad territorial específicamente trazada para propósitos electorales que es la sección electoral²⁹. Finalmente, las provincias de San Juan y Río Negro introdujeron un esquema novedoso para la tradición Argentina. Sus legislaturas unicamerales combinan un principio dual de representación territorial. En estos casos, los representantes son elegidos en base a áreas geográficas diferentes³⁰. De este modo las cámaras operan bajo un principio **sui generis** de bicameralismo. Ambos casos eligen parte de los representantes en

²⁷Arts. 72, C.Cat; 78, C.Cba; 36 (1), C.Corr; 90 (3), C.Cha; 124, C.Chu; 184, C.Fo; 104, C.Ju; 53, C. LP; 66 (5), C.Ne; 85, C.SC; 96, C.SE; y 89, C.TF.

²⁸Arts. 79, C.LR; 91, C.Sa; y 102, C.SL.

²⁹Arts. 61 (1), C.BA; y 38 (9), C.Tu. La anterior constitución de Tucumán establecía que los diputados eran electos en base a los departamentos (art. 38).

³⁰Arts. 131, C.SJ; y 123, C.RN. Con anterioridad a las reformas, las unidades territoriales de representación eran, en San Juan circunscripciones especialmente trazadas (art. 46), y en Río Negro el distrito único (art. 66).

base a la provincia como distrito único y difieren en la elección de la parte restante. Mientras que la constitución de Río Negro establece que el resto de los representantes son elegidos en base a regiones electorales trazadas para tal fin, en San Juan la parte restante de la legislatura es elegida en base a los departamentos.

Así, las provincias donde sus representantes surgen a partir de unidades territoriales menores al territorio provincial reciben una puntaje de 0 (cero). En el extremo opuesto, donde los representantes son electos en base al territorio provincial como distrito único reciben 2 (dos). Finalmente, aquellas constituciones que eligen a sus representantes simultáneamente en base a criterios territoriales diferentes, se les asigna 1 (uno).

IV. Fórmula electoral: El sistema electoral constituye un elemento central de la democracia representativa. Los efectos de uno de sus componentes, la fórmula electoral, ha sido ampliamente demostrado³¹. La fórmula electoral es la operación matemática que transforma votos en cargos electivos. A través de ella se implementan los principios de representación proporcional o mayoritario. El objetivo básico del primero es distribuir los escaños parlamentarios entre los partidos en relación con los votos que reciben. Contrariamente, el mayoritario tiene por objeto "fabricar" una mayoría, es decir,

³¹Para una discusión más profunda sobre la importancia y efectos de la fórmula electoral ver Rae (1967), Lijphart y Grofman (1986), Corbacho (1988), y Lijphart (1990).

definir un claro ganador. Por lo que prioriza la capacidad de gobierno por sobre la de representación.

Según la interpretación prevaleciente, la C.N. no prescribe ningún sistema electoral, excepto que los cargo deben ser cubiertos por los candidatos más votados, es decir de acuerdo con una mayoría relativa³². El sistema electoral, en consecuencia, queda librado a la decisión del Congreso que optó por la fórmula proporcional d'Hondt.

En algunos casos, la fórmula electoral esta explícitamente establecida en los textos constitucionales. Estos son los casos de Córdoba, Chubut, La Pampa, Neuquén, Santiago del Estero y Tucumán³³. En particular, la primera se inclina por una distribución fija de las bancas. Sobre un total de 66, 36 corresponden al primer partido, asegurándole así una clara mayoría. Las restantes treinta bancas son distribuidas del siguiente modo: 20 para el segundo partido, 5 al tercero, 3 al cuarto y 2 al quinto. En forma algo similar, la constitución de Chubut asigna 16 bancas al primer partido, pero las 11 restantes deben repartirse proporcionalmente. Asimismo, la de Santiago del Estero asegura una mayoría de dos tercios de las bancas al primer partido. El tercio restante es distribuido según una

³²Ver Badeni (1994, p. 245) y Sabsay y Onaindia (1994, p. 182). El artículo 45 de la nueva constitución prescribe, entre otras cosas, lo siguiente: "la Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado,...a simple pluralidad de sufragios..."

³³Arts. 78, C.Cba; 124, C.Chu; 49, C.LP; 66 (4), C.Ne; 96, C.SE; y 38 (3), C.Tu.

fórmula distributiva a designarse por ley³⁴. Neuquén, La Pampa, y Tucumán establecen en su texto constitucional el uso de la fórmula d'Hondt en la distribución de bancas.

Otros textos constitucionales reformados, si bien no explicitan la fórmula electoral, establecen el principio de representación proporcional. Estos son Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Chaco, Jujuy, Río Negro, y Tierra del Fuego³⁵.

Por otra parte, La Rioja, Santa Cruz y San Luis no explicitan principio alguno, pero sus nuevas constituciones garantizan la representación de minorías³⁶. La constitución de Salta y de Formosa establecen que el régimen electoral se adoptará por ley³⁷. Sin embargo, la constitución de Salta hace la salvedad que en caso de adoptarse la fórmula mayoritaria, la ley deberá asegurar la representación de las minorías. Todas estas provincias utilizan la fórmula proporcional.

Finalmente, la provincia de San Juan es la única que establece en su constitución (art. 131) un principio de representación dual, parte proporcional y parte mayoritario, que se traduce en el empleo simultáneo de ambas fórmulas electorales. La parte del reparto proporcional emplea la fórmula d'Hondt³⁸.

³⁴La fórmula adoptada es la proporcional d'Hondt.

³⁵Arts. 60, C.BA; 72, C.Cat; 35, C.Corr; 90 (4), C.Cha; 104, C.Ju; 121, C.RN; y 201, C.TF.

³⁶Arts. 79, C.LR; 78 (9), C.SC; y 93 (5), C.SL.

³⁷Arts. 55, C.Sa; y 186, C.Fo.

³⁸Se sabe que la d'Hondt es la más desproporcional de las fórmulas proporcionales. En consecuencia, la misma tiende a favorecer a los partidos grandes y a penalizar a los menores

En resumen, sólo tres provincias han cambiado la fórmula electoral, Catamarca y Neuquén que lo hicieron de mayoritaria a proporcional, y San Juan que ha adoptado ambas fórmulas electorales en lugar de la puramente mayoritaria. Sobre un total de diecinueve nuevas constituciones provinciales, sólo tres utilizan la fórmula mayoritaria pura (Córdoba, Chubut, y Santiago del Estero), una adoptó un sistema mixto (San Juan), y las restantes se decidieron por la fórmula proporcional d'Hondt³⁹.

Cabe señalar que en las provincias de La Rioja, Salta, y San Luis la magnitud de los distritos disminuye la proporcionalidad de la fórmula. En estas provincias el número de candidatos en algunos de sus departamentos se reduce considerablemente debido a que emplean como unidad territorial de representación a los departamentos que están escasamente poblados. Además realizan elecciones intermedias. Como consecuencia de ello, los sistemas electorales tienden, de hecho, a operar como mayoritarios. Sin embargo, dado que esto afecta a una parte de los cargos en juego y que la fórmula elegida expresa el deseo de representar al mayor número posible, nos inclinamos por calificar a estas provincias dentro del campo de los sistemas proporcionales.

(Lijphart, 1990, p. 484).

³⁹Las provincias de Chaco, Chubut, Formosa, La Rioja, Salta, Santa Cruz, y Tucumán han incorporado a la ley electoral la modalidad de sistema conocido comúnmente como "de lemas" o de "doble voto simultáneo". No obstante, la distribución de los escaños continúa siendo por la fórmula d'Hondt.

Aquellas provincias que adoptaron fórmulas electorales proporcionales se les asigna 0 (cero) puntos. A las que emplean sistemas mayoritarios 2 (dos) puntos. Por último, a las que adoptan ambos sistemas 1 (un) punto.

V. Elección del ejecutivo: Tanto a nivel nacional como provincial, la función ejecutiva es de tipo presidencialista y por lo tanto unipersonal. En esta dimensión se consideran dos aspectos que permiten ubicar a los textos constitucionales dentro del espectro consenso-mayoría. El primero es la posibilidad o no de reelección inmediata del presidente/gobernador y de los respectivos vices; el segundo, es el mecanismo que se adopta para su elección. Este puede ser indirecto (por intermedio de un colegio electoral) o directo.

Es claro que la imposibilidad de reelección sucesiva de los ocupantes del Ejecutivo inclina al diseño constitucional hacia el lado consensual. Para algunos esta restricción se percibe como el típico freno al poder presidencial o, más específicamente, como una garantía contra una "autoperpetuación" del titular del ejecutivo en el cargo⁴⁰. Por el contrario, la posibilidad de reelección ilimitada se ubica en el polo mayoritario⁴¹.

⁴⁰Shugart y Carey, 1992, p. 88. Para otros la posibilidad de reelección abre la posibilidad de instaurar un régimen "hegemónico" (Botana, 1995), o de "presidencialismo autoritario" (Natale, 1994, p. 7). Otra visión crítica también en Sabsay y Onaindia, 1994, pp. 271-75.

⁴¹Existe una posición más atenuada esta dada por la posibilidad de reelección por un solo período consecutivo.

La elección indirecta del ejecutivo significa que el electorado es convocado a elegir a quienes constituirán un colegio electoral, que a su vez serán los encargados de la designación definitiva del presidente y del vicepresidente. Esta situación, se afirma, resguardaría a los electores de tan importante elección de que se imponga, entre otros, "la pasión por sobre la reflexión" y ayudaría a que prevalezca "el espíritu acuerdista y conciliador por sobre el encono y la pasión" (Sabsay y Onaindia, 1994, p. 284). Otra de las razones para la implementación de este mecanismo se relaciona directamente con la forma federal de Estado. En este caso, la idea es mantener "la voluntad del electorado de todo el país de un modo uniforme" (idem.). De este modo, se apuntaba a impedir que un candidato fuera electo por los votos de los distritos más poblados en detrimento de los que lo están menos. En caso de no lograrse el acuerdo dentro del colegio electoral, la constitución preveía la elección del ejecutivo por el Congreso.

Así, la C.N. de 1853 prohibía en su artículo 77 la reelección sucesiva a los ocupantes del Ejecutivo y en el 81 establecía su elección indirecta. La reforma de 1994 introdujo un cambio profundo en cuanto a esta práctica. Ahora, el artículo 90 de la C.N. autoriza la reelección "por un sólo período consecutivo". Además, agrega que si han sido reelectos no podrán serlo nuevamente sino con intervalo de otro período.

En cuanto al mecanismo de elección, se adopta el directo. En efecto, según el artículo 94 "el presidente y el vicepresidente de la Nación serán elegidos directamente por el

pueblo, en doble vuelta, según lo establece esta Constitución. A este fin el territorio nacional conformará un distrito único". La necesidad de un segundo turno electoral esta prevista para cuando ninguna de las fórmulas alcanza el 45% de los votos afirmativos válidos, o no superara el 40% de los votos al mismo tiempo que existe una diferencia mayor de 10% sobre la segunda fórmula⁴². La forma directa de elección inclina la C.N. hacia el lado mayoritario en esta dimensión, aunque la provisión de la posibilidad de una segunda vuelta modera algo esta tendencia.

A nivel provincial en esta dimensión se han registrado el mayor número de cambios y prevalece la posibilidad de reelección inmediata con el mecanismo de elección directa. A continuación observemos los cambios en esta dimensión⁴³. Trece de las constituciones provinciales reformadas junto con la constitución de la nueva provincia de Tierra del Fuego han autorizado la posibilidad de reelección y la elección directa. En todas éstas, las constituciones anteriores prohibían la reelección inmediata y adoptaban la elección directa. Estas son: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Chaco, Chubut, Formosa, La Rioja, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, San Juan, y San Luis⁴⁴.

⁴²Los artículos 94 al 98.

⁴³Todas las constituciones establecen para los cargos de gobernador y vicegobernador una duración del mandato de cuatro años.

⁴⁴Catamarca, La Rioja, y San Luis (Arts. 133; 117; y 147, respectivamente) retoman la tradición iniciada por la reforma constitucional de 1949 que permitía la reelección indefinida de los titulares del Ejecutivo. Esta en su artículo 78 establecía: "El presidente y el vicepresidente duran en sus cargos seis años y pueden ser reelegidos". Las restantes constituciones permiten sólo una reelección inmediata continuando con la tradición del artículo 77 de la reforma parcial de la C.N. de 1972: "El

Otro grupo (minoritario) de constituciones han mantenido su cláusula anti reeleccionista, pero algunas, Corrientes y Tucumán, han reemplazado el mecanismo de elección indirecto por el directo⁴⁵. Las restantes no introdujeron cambios en esta dimensión que ya incluía la elección directa. Se trata de Jujuy, Salta, y Santiago del Estero⁴⁶.

En esta dimensión, las constituciones que no autorizan la reelección inmediata y establecen el mecanismo de elección indirecta reciben puntaje cero (0); aquellas que no autorizan la reelección inmediata pero adoptan mecanismos de elección directa reciben uno (1); y por último, las que posibilitan la reelección junto con la elección directa se les adjudica dos (2).

VI. Dificultad de Reforma: El grado de dificultad para introducir cambios en el texto constitucional es un buen indicador de la orientación hacia un modelo de mayoría o de consenso que prevalece en la constitución. En este sentido, en concordancia con la práctica de las constituciones escritas, la C. N. es rígida ya que establece un procedimiento típico de veto de la minoría o de "mayoría extraordinaria" para aprobar su reforma y la constitución de un cuerpo deliberativo específico distinto de la legislatura. De acuerdo con su artículo 30 es necesario los dos tercios de ambas cámaras por separado para

presidente y el vicepresidente duran en sus cargos cuatro años y pueden ser reeligidos una sola vez". Los artículos son: 123, C.BA; 136, C. Cba; 133, C.Cha; 149, C.Chu; 129, C. Fo; 74, C.LP; 114, C.Ne; 175, C. RN; 114, C.SC; 175, C. SJ; y 126, C.TF.

⁴⁵ Arts. 102, C.Corr y 76, C. Tu.

⁴⁶ Arts. 127, C. Ju; 137, C. Sa; y 123, C. SE.

declarar la necesidad de reforma. Una vez declarada ésta, el pueblo elegirá una convención constituyente convocada al efecto. Este procedimiento tiene por objeto alcanzar "un consenso más amplio entre los partidos elegidos en el parlamento y entre las fuerzas sociales representadas por ellos, elevando así el grado de la legitimidad de la reforma"; además, "esta técnica supone un cerrojo frente a las manipulaciones abusivas de la mayoría parlamentaria" (Loewenstein, 1986, p. 177). En consecuencia, semejante reparo se ajusta al modelo de democracia de consenso (Lijphart, 1987, p. 205).

Salvo algunas excepciones, las constituciones provinciales reformadas han continuado la tradición establecida por la C.N. En efecto, nueve constituciones, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Jujuy, La Pampa, Salta, Santa Cruz, Santiago del Estero, y Tucumán, han preservado la rigidez en sus constituciones. No obstante, otras diez constituciones contemplan el mecanismo de enmienda o reforma de un solo artículo, aunque se mantienen rígidas respecto de una reforma total. Ellas son Buenos Aires, Chaco, Chubut, Formosa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, y Tierra del Fuego. En estos casos, es necesario obtener la aprobación de los dos tercios de los legisladores y se agrega la necesidad de ratificar el texto enmendado por el voto de la mayoría del pueblo (referéndum)⁴⁷. Estos

⁴⁷Arts. 206, C.BA; 212, C.Cha; 271, C.Chu; 126, C.Fo; 162, C.LR; 300, C.Ne; 119, C.RN; 277, C.SJ; 287, C.SL; y 191, C.TF. Merece destacarse que la constitución de Chubut contempla la reforma de hasta dos artículos, y la de Neuquén es más laxa al hablar de "simples enmiendas, que no alteren el espíritu de la Constitución".

constituciones son consideradas semirígidas y en consecuencia, introducen un sesgo mayoritario. De este grupo, las constituciones de La Rioja, Río Negro, San Juan y San Luis, habían sido previamente rígidas. Cabe señalarse que a los fines prácticos, Formosa es considerada como una constitución rígida debido al alto nivel de consenso requerido para la sanción de una enmienda⁴⁸.

En esta dimensión las constituciones rígidas reciben un puntaje cero (0). En cambio, todas aquellas que introducen la posibilidad de enmienda o reforma de un artículo (semirígidas) se les asigna valor dos (2)⁴⁹.

VII. Facultades legisferantes: Como es sabido, la forma de gobierno presidencialista se basa en la estricta separación de los poderes. Sin embargo, a raíz del proceso reformista numerosos analistas han llamado la atención sobre la incorporación entre las funciones del poder ejecutivo de algunas vinculadas con las de los otros poderes. Más precisamente, se han adoptado una serie de mecanismos que habilitan al ejecutivo a avanzar por sobre las facultades propias del legislativo, que es hacer leyes. Esto, claramente produce un desequilibrio en el

⁴⁸Para la aprobación en la cámara de una enmienda es necesaria una mayoría supercalificada de cuatro quintos de los votos de los legisladores. A continuación, la propuesta debe ser ratificada por referéndum. Para que éste se considere válido se especifica un elevado piso de participación. Los votos emitidos deben superar el cincuenta por ciento de los electores inscriptos en el padrón electoral de la provincia. Tal dificultad haría menos costoso intentar una reforma total dado que esta necesita de procedimientos más sencillos.

⁴⁹En la Argentina no se registra caso empírico de constitución flexible.

principio de separación de poderes e incrementa la capacidad de decisión de ejecutivo.

La importancia de estos cambios esta dada por las características diferentes que presentan los procesos de toma de decisiones del legislativo y del ejecutivo. Mientras que en el ejecutivo el proceso de formación de consenso es casi inexistente, se supone que "la función legislativa, en cambio, exige prever la mayor cantidad de alternativas posibles, para sobre ellas ponderar en forma meditada y reflexiva la equitativa articulación de los diferentes intereses sociales, todo lo cual no puede ser suplido por el silencio del legislador" (Cordeiro Pinto, 1989, p. 149)⁵⁰.

Las nuevas facultades son el veto parcial con promulgación parcial de leyes, la posibilidad de imponer el trámite de urgencia para la sanción de leyes, la delegación de facultades, y la facultad de dictar decretos de necesidad de urgencia.

Si bien es cierto que previo a las reformas algunas de estas facultades eran ejercidas de hecho por los titulares del ejecutivo, y por lo tanto el margen de discrecionalidad variaba respecto de sus facultades constitucionales, es posible argumentar que "comparar poderes constitucionales proporciona información útil porque las normas constitucionales establecen

⁵⁰En términos parecidos se expresan al respecto Mainwaring y Shugart (1994, p. 409): "cuando el presidente tiene grandes poderes legislativos, la habilidad del congreso para debatir, hacer componendas y ofrecer compromisos sobre cuestiones conflictivas que confrontan a la sociedad es profundamente limitada. En cambio, el presidente adquiere una importancia legislativa enorme y tiene armas formidables con las cuales modera y ajusta la legislación para responder a sus intereses y limitar la construcción de consenso dentro de la asamblea".

un marco legal con el propósito de gobernar la acción del ejecutivo y de la asamblea" (Mainwaring y Shugart, 1994, p. 409)⁵¹.

Cuando la facultad del veto parcial esta acompañada por la posibilidad de que el ejecutivo promulgue la parte no vetada de un proyecto de ley, éste "tiene, respecto del Congreso, un recurso más en el proceso legislativo. Con él, puede incluso modificar sustancialmente la intención original que animaba a los legisladores en el momento de sancionar la ley" (Mustapic, 1995, p. 65). Una posición extrema de esta facultad la presenta la constitución de La Rioja que en el artículo 104 establece que "vetada en parte la ley por el gobernador, éste podrá promulgar la parte no vetada". Algo menos extrema que la anterior y dando lugar a la intervención de la legislatura (aunque acotada en tiempo) es el artículo 110 de la constitución de Tierra del

Fuego que dice:

Vetada parcialmente una ley por el Poder Ejecutivo, éste sólo podrá promulgar la parte no vetada, si ella tuviera autonomía normativa y no afectare la unidad del proyecto, previa decisión favorable de la Legislatura. Esta se considerará acordada si no hubiere pronunciamiento contrario dentro de los diez días de recibido el mensaje del Poder Ejecutivo.

Con el fin de agilizar el proceso legislativo, algunas constituciones provinciales introdujeron el llamado "trámite de urgencia"⁵². Este otorga al Ejecutivo la facultad de establecer

⁵¹Ver también, por ejemplo, Mustapic, 1995; Ferreira Rubio y Goretto, 1995b; y Sabsay y Onaindia, 1994, pp. 301-04.

⁵²Ver Zarsa Mensaque, 1989, p. 102; Cordeiro Pinto, 1989, p. 149; y Sabsay, 1991, pp. 184-5 y 187. Esta facultad ya había sido incorporada en la enmienda de la C.N. de 1972.

un plazo para que la legislatura se expida sobre un proyecto ley. En caso de no hacerlo, este queda aprobado tácitamente. El gobernador puede solicitar el tratamiento urgente de cualquier ley en cualquier etapa del proceso de sanción. Ante un pedido semejante, la legislatura puede desechar el proyecto o puede dejar sin efecto el rótulo de "tratamiento urgente" con el voto de la mayoría de sus miembros. Los términos establecidos por las constituciones varían entre 30 y 60 días.

La delegación de facultades legislativas permite al Ejecutivo, bajo ciertas circunstancias, convertirse en el creador de leyes. Así, por ejemplo el artículo 76 de la C.N. establece que:

Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

Por lo tanto, la legislatura podrá delegar en el Ejecutivo facultades legislativas, estableciendo las bases a las que deberán ajustarse los decretos delegados. Dicha delegación es interpretada por algunos analistas como "una invitación al robustecimiento de la tendencia a la concentración de poder en un Ejecutivo que desde el mismo diseño constitucional ya cuenta con enormes potestades" (Sabsay y Onaindia, 1994, p. 242. También pp. 230-44)⁵³.

El reconocimiento de los decretos de necesidad y urgencia faculta al Ejecutivo a dictar medidas de emergencia. De este

⁵³Para profundizar sobre los peligros que representa para la separación de poderes tal delegación ver Badeni, 1994, pp. 300-03.

modo, es posible que el presidente se transforme en legislador con sólo invocar la necesidad y la urgencia. Los efectos de estas medidas de emergencia están mejor expresados es esta cita: [Estos] aumentan la capacidad de decisión unilateral del Ejecutivo en cuestiones que...corresponderían al Congreso. Aun cuando la intervención del Congreso esté prevista en una instancia posterior de control o ratificación, la utilización de estas medidas altera las reglas de participación de los poderes en la determinación de las políticas públicas. En efecto, el Congreso actúa frente a los hechos consumados y decide, en consecuencia, sujeto a presiones y restricciones que son menores -o directamente no existen- cuando se trata de legislar originalmente sobre una situación (Ferreira Rubio y Goretti, 1995b, p. 75).

Con anterioridad a su reforma, las constituciones en general no presentaban ninguna de estas facultades. Santa Cruz y San Luis que solamente autorizaban la promulgación parcial de leyes eran la excepción⁵⁴. En tanto otras constituciones aceptaban la promulgación parcial sólo para las leyes de presupuesto y/o impositivas. Este grupo estaba compuesto por Buenos Aires, Catamarca, Chubut, Corrientes, Jujuy, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santiago del Estero, y Tucumán⁵⁵.

Respecto de esta dimensión, luego de la reforma el panorama quedó del siguiente modo: prosiguieron inalteradas las

⁵⁴Por ejemplo, el artículo 106 de la constitución de Santa Cruz prescribía que "el veto parcial no invalida el resto de la ley que deberá ser promulgada y entrará en vigor en la parte no afectada por el mismo". También artículo 54, C.SL.

⁵⁵Por ejemplo, la constitución de Santiago del Estero establecía que: "El Poder Ejecutivo no podrá poner en ejecución una ley vetada, ni aun en la parte no afectada por el veto, con excepción de la ley de presupuesto" (art. 70). Los artículos de las otras constituciones eran: 95, C.BA I; 118, C.Ca I; 133, C.Chu I; 87, C.Co I; 77, C.Ju I; 63, C.LP I; 107, C.Ne I; 90, C.RN I; y 74, C.Tu I.

constituciones de Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, Neuquén y Tucumán. En tanto agregaron facultades al ejecutivo la Constitución Nacional, Córdoba, Chaco, Chubut, La Rioja, Río Negro, Salta, Santa Cruz, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, y Tierra del Fuego. Así, la incorporación de las nuevas facultades se distribuye del siguiente modo:

-veto parcial con promulgación parcial de leyes: Constitución Nacional, Córdoba, Chubut, La Rioja, Santa Cruz, San Juan, San Luis, y Tierra del Fuego⁵⁶.

-trámite de urgencia: Córdoba, Chaco, Chubut, San Juan, San Luis, y Tierra del Fuego⁵⁷.

-delegación de facultades: Constitución Nacional, San Juan y Santiago del Estero⁵⁸.

-decretos de necesidad y urgencia: Constitución Nacional, Chubut, Río Negro, Salta, y San Juan⁵⁹.

La presencia en los textos de una de las facultades agrega medio (0.5) punto a la escala. Por lo tanto, las constituciones que adoptan las cuatro facultades reciben un puntaje de dos (2), mientras que aquellas que no lo hacen en absoluto reciben cero (0).

⁵⁶Arts. 80, C.N.; 114, C.Cba; 142, C.Chu; 104, C.LR; 107, C.SC; 169, C.SJ; 135, C.SL; 109, C.TF.

⁵⁷Arts. 115, C.Cba; 117, C.Cha; 144, C.Chu; 160, C.SJ; y 138, C.SL.

⁵⁸Arts. 76, C.N.; 44, C.SJ; y 9, C.SE.

⁵⁹Arts. 99 (3), C.N.; 156, C.Chu, 181 (6), C.RN; 142, C.Sa; y 157, C.SJ.

La constitución nacional y las constituciones provinciales

Con el puntaje obtenido en cada dimensión se construye la tabla 1 (Nivel de Mayoritarismo) cuyo total muestra el valor que alcanza cada constitución en la escala de consenso-mayoría antes y después de la reforma. Por otra parte, el gráfico 1 permite visualizar los valores de la tabla 1. En 1984 en el polo de consenso 0 (cero) se encontraban dos constituciones, la C.N. y la de Tucumán. Las restantes ya se hallaban distanciadas de este polo. De un máximo posible de 14 puntos en la escala de mayoritarismo, las constituciones de Chubut y Neuquén mostraban el valor más alto con 11. Las seguía Santiago del Estero con 9 puntos. Con 7, Córdoba, Chaco, La Pampa, Río Negro y San Juan. Santa Cruz con 5.5 puntos. Luego, Catamarca, Formosa, y Jujuy con 5 puntos. A continuación, con 3.5 puntos San Luis; Buenos Aires y La Rioja con 3. Finalmente, Corrientes y Salta con 2 puntos y 1, respectivamente.

En 1994, la situación varió notablemente. En la actualidad, no quedan constituciones en el punto de máximo consenso, cero. La C.N. aumentó a 3.5 puntos. Salta, en cambio, registra el puntaje más bajo de la escala con 1.5. Por el contrario, la constitución de Chubut continúa con el puntaje más alto, ahora de 13.5; seguida de cerca por San Juan y Tierra del Fuego con 12 y 11 puntos respectivamente. Las restantes provincias acentuaron sus tendencias mayoritarias en magnitudes diversas. Buenos Aires subió a 4, Catamarca y Formosa a 6, Córdoba a 9, Corrientes a 3, Chaco y Santa Cruz a 8.5, La Rioja a 6.5, La Pampa a 8, Río

Negro a 9.5, y San Luis y Tucumán a 5. Sólo dos constituciones disminuyeron sus valores, aunque sólo levemente. Neuquén, que lo hizo a 10 puntos, en tanto, Santiago del Estero lo hizo a 7.5 puntos. Por último, la única que conservó el mismo puntaje luego de la reforma fue Jujuy con 5 puntos.

Finalmente, la tabla 1 muestra que el valor promedio de las diecinueve constituciones en 1984 alcanzaba los 5.21 puntos y que, como era predecible, el promedio se incrementó a 7.15 para veinte textos en 1994⁶⁰. Si sólo se considera el promedio de las constituciones provinciales (sin contar la C.N.), se observa que es aún mayor, 5.44 y 7.34 respectivamente.

¿En qué dimensiones ocurre el mayor número de cambios?. Se observa rápidamente que esto sucede en dos, elección del ejecutivo y facultades legisferantes. En la tabla 1 se observa que sobre un máximo de 133 cambios posibles (celdas), se produjeron en total 40 (resaltados en negrilla e itálica)⁶¹. De estos, 16 se introdujeron en la elección del ejecutivo y 10 en las facultades legisferantes. En total 26. Es decir, que el 65% de los cambios se produjeron en dos de las siete dimensiones, mientras que el 35% restante se distribuyó casi regularmente entre las otras dimensiones. La dimensión dificultad de reforma es la que sigue en cantidad con cuatro cambios.

⁶⁰Se agrega la nueva provincia de Tierra del Fuego. Si no se la considera, el promedio se incrementa, pero a un valor algo menor (6.95 puntos).

⁶¹No se considera Tierra del Fuego que no existía como provincia en 1984. Por lo tanto, la matriz considerada es de 7 dimensiones por 19 constituciones, igual a 133.

A la luz de estos resultados cabe retomar la posible objeción acerca del peso relativo de cada una de estas dimensiones en el incremento de la capacidad mayoritaria por parte del ejecutivo. Es muy probable que las dimensiones de elección y especialmente la de facultades legisferantes, sean por si solas las que más contribuyen a concentrar el poder, y por lo tanto a aumentar la capacidad de decisión del ejecutivo. Para medir esto sería necesario construir algún índice de ponderación que indique su impacto. Esto escapa al objetivo de este trabajo. Aquí se subraya cómo la existencia de distintas combinaciones institucionales pueden contribuir a disminuir o a aumentar la capacidad de decisión. Por lo tanto es claro, que amplias facultades legisferantes para un presidente o gobernador son mas decisivas, por ejemplo, que el formato de la legislatura. Sin embargo, a un presidente con estos atributos y una legislatura unicameral favorable le será aún más sencillo la aprobación de sus proyectos. En este caso sería menos costoso para él confrontar sólo una instancia de decisión (el armado de una única coalición favorable) y no de dos instancias con posibles mayorías diferentes representando un espectro de intereses mayor. Imagínese la situación agregando renovación total y fórmula electoral mayoritaria.

Conclusión

En el intento de superar la lógica que impone el principio de separación de poderes, la reciente literatura que ha tratado la reforma constitucional en Argentina ha resaltado el

incremento producido en la concentración de poder del ejecutivo en detrimento del poder legislativo. Esto ha dado lugar a un modelo de toma de decisiones más mayoritario que el vigente hasta ese momento. El cambio tuvo un impacto negativo sobre el principio de separación de poderes que la propia constitución enuncia.

Según algunos analistas, el cambio se registra fundamentalmente en dos dimensiones: la posibilidad de reelección del presidente y el otorgamiento de facultades legisferantes al mismo. Si bien esto es cierto en el caso de la C.N., puede señalarse que también existen otros factores institucionales que coadyuvan a reforzar la tendencia a concentrar el poder en el ejecutivo. Es decir que en algunos casos, los factores arriba mencionados en combinación con otros igualmente expresados en las constituciones refuerzan aún más el principio mayoritario para la toma de decisiones. Las constituciones provinciales son un claro ejemplo de esta situación. Sin embargo hasta el momento, este proceso de concentración de poder no había sido cuantificado y se lo había descrito de un modo impresionista.

En el caso de la C.N. se verifica que el mayoritarismo ha crecido como consecuencia de modificaciones en la elección del ejecutivo y la capacidad de éste de poseer facultades legisferantes. No obstante, en términos comparativos, la constitución mantiene un bajo nivel de mayoritarismo (3.5 puntos)⁶². En cambio, a nivel provincial, la utilización de otras

⁶²Podría agregarse que el mayoritarismo de la C.N. también se ve morigerado por la existencia de una cláusula explícita que

dimensiones para medir el grado de mayoritarismo muestra que la situación es marcadamente diferente. Sólo tres constituciones no superan los 5 puntos (Buenos Aires, Corrientes y Salta). Las restantes dieciséis superan, algunas con holgura, los 5 puntos. Las únicas dos constituciones que disminuyeron su grado de mayoritarismo después de la reforma aún se encuentran en niveles elevados (10 y 7.5 puntos). Esto comprueba que las reformas constitucionales de esta última década han incrementado la concentración de poder en el ejecutivo, aumentando así el grado de decisionismo. Además, se comprueba que a nivel provincial ya se registraba antes de la reforma un elevado grado de mayoritarismo (en promedio 5.44 contra 7.34 de la actualidad). En este sentido, las reformas han hecho explícito institucionalmente una tendencia que acompaña el estilo de gobierno en esta sociedad. En este proceso, también, se observa que la C.N. parece haber sido empujada hacia una mayor congruencia con los modelos mayoritarios establecidos por las constituciones provinciales. Por lo tanto, el ciclo reformista inaugurado en 1984 refleja una transferencia de los modelos provinciales hacia la C.N. (si bien se acepta que a nivel provincial es posible la existencia de un menor grado de consensualismo que el que necesariamente debe existir a nivel

establece la necesidad de mayoría absoluta del total de los miembros de ambas cámaras para la introducción de reformas en leyes referentes a los partidos políticos y régimen electoral (art. 77). Se trata del "desaparecido" artículo 68bis, que posteriormente fue introducido (Sabsay y Onaindia, 1994, p. 246-48). Al mismo tiempo, otro elemento de mayoritarismo fue introducido en el procedimiento de elección directa de los tres senadores nacionales, donde dos corresponden a la mayoría y el restante a la minoría (art. 54).

nacional)⁶³. Por lo tanto, es posible concluir que en este período todo cambio constitucional en la Argentina ha reforzado el modelo de decisión mayoritario, aumentando el decisionismo en detrimento de un modelo más consensual y deliberativo.

Las reformas constitucionales han consagrado un modelo de decisión donde el ejecutivo es su centro. Esto, claramente, implica un costo en los niveles de democracia (en términos de la dimensión horizontal): aumento del decisionismo en detrimento de la deliberación y de la participación. Este resultado coincide con la tendencia descrita por Bobbio en **El Futuro de la Democracia** (1986, 26-28). Según éste, la complejización de las sociedades ha generado un proceso donde las democracias estables parecen irremediablemente compelidas a profundizar el gobierno tecnocrático y a incrementar el aparato burocrático. Al mismo tiempo, ha dado lugar a un aumento de las demandas producidos por la consolidación de una cultura ciudadana. Como consecuencia, se ha producido una "sobrecarga" que ha llevado al sistema político a la necesidad de tomar decisiones drásticas. Por lo tanto, existe una tensión en relación con "la rapidez que requiere la solución de las demandas al gobierno por parte de los ciudadanos", que contrasta "con la lentitud de los complejos procedimientos del sistema político democrático, por medio de los cuales la clase política debe tomar las decisiones adecuadas" (idem., p. 28). Entonces, la respuesta a la crisis ha sido más gobierno. Esta tensión genera al menos dos problemas

⁶³De este modo, en las reformas provinciales se preanunciaban muchos de los cambios que sucederían a nivel nacional (Corbacho, 1993).

que por el momento se hallan en estado larvado. Por un lado, aunque en el corto plazo el decisionismo se muestre como un medio eficiente para superar la crisis, en el largo plazo se puede generar el problema de la capacidad democrática para incorporar y resolver temas que abarquen un arco mayor de la sociedad (problema de inclusión). Por otro, el conflicto que la permanencia del decisionismo puede dar a lugar en el caso de la desaparición de la emergencia (problema de la estabilidad).



Universidad de San Andrés

Referencias Bibliográficas

- Ahumada, Consuelo (1995): "The Constituent Assembly and the New Constitution in Colombia: Political Openness or Authoritarian Trend?", presentado en el XIX° Congreso LASA, Washington D.C.
- Badeni, Gregorio (1994): **Reforma Constitucional e Instituciones Políticas**. Buenos Aires, Ad-Hoc.
- Bobbio, Norberto (1986): **El futuro de la democracia**. México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ y Matteucci, Nicola (1985): **Diccionario de Política**. México, Siglo xxi, 2 vols.
- Botana, Natalio (1993): "Defensa del consenso", Buenos Aires, **La Nación**, edición del 31 de agosto.
- Corbacho, Alejandro L. (1988): "Elecciones y representación proporcional. Un enfoque experimental sobre sistemas electorales

en la Argentina: 1973-1985", **Documento de Trabajo 102**. Buenos Aires, Instituto Di Tella-CIS.

_____ (1993): "Modelos de mayoría y de consenso: la Constitución Nacional frente a las constituciones provinciales reformadas, 1983-1991", presentado en el I° Congreso Nacional de la SAAP, Alta Gracia, Provincia de Córdoba.

Cordeiro Pinto, Luis (1989): "El Poder Ejecutivo", en Pedro J. Frías (comp.): **Las nuevas constituciones provinciales**. Buenos Aires, Depalma, pp. 125-62.

Fabbrini, Sergio (1995): "Presidents, Parliaments, and Good Government", **Journal of Democracy** 6 (3), pp. 101-111.

Ferreira Rubio, Delia y Goretti, Matteo (1995a): "La Reforma Constitucional Argentina: ¿un presidente menos poderoso?", **Contribuciones XII** (1) (enero-marzo), pp. 69-89.

_____ (1995b): "Gobernar la Emergencia. Uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia (1989-1993)", **Agora** 2 (3) (Invierno), pp. 75-94.

Frías, Pedro J. (1990): "33 de mano para Tucumán", Buenos Aires, **La Nación**, edición del 7 de mayo, p. 7.

Huber, John D. y Powell, G. Bingham (1994): "Congruence Between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy", **World Politics** 46 (3) (Abril), pp. 291-326.

Johnson, Nevil (1975): "The Place of Institutions in the Study of Politics", **Political Studies** 23 (2-3), pp. 271-283.

Lijphart, Arend (1987): **Las democracias contemporáneas**. Barcelona, Editorial Ariel.

_____ (1990): "The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85", **American Political Science Review** 84, pp. 481-96.

_____ y Grofman, B. (comps.) (1986): **Electoral Laws and Their Political Consequences**. New York, Agathon Press.

Linz, Juan J. (1988): "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia?", en AA.VV.: **Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional**. Buenos Aires, Eudeba, pp. 19-43.

Longley, Lawrence D. et al. (1988): "The Politics and Processes of Legislative Institutional Change: From Two to One Chamber", presentado en el XIV° Congreso Internacional de Ciencia Política, IPSA, Washington D.C..

Loewenstein, Karl (1986): **Teoría de la constitución**. Barcelona, Editorial Ariel.

Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (1994): "Juan J. Linz: Presidencialismo y Democracia. Una revisión crítica", **Desarrollo Económico** 34 N°135 (Octubre-Diciembre), pp. 397-418.

Ministerio del Interior (1971): **Comisión Asesora para el estudio de la reforma institucional. Dictámenes y antecedentes**. Buenos Aires.

Mustapic, Ana María (1995): "Tribulaciones del Congreso en la nueva democracia argentina. El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem", **Agora** 2 (3) (Invierno), pp. 61-74.

- Natale, Alberto (1994): "El presidencialismo autoritario", Buenos Aires, **La Nación**, edición 25 de enero, p. 7.
- Rae, Douglas W. (1967): **The Political Consequences of Electoral Laws**. New Haven, Yale University Press.
- Ridley, F.F. (1975): "Political Institutions. The Script not the Play", **Political Studies** 23 (2-3), pp. 365-80.
- Sabsay, Daniel A. (1991): "Análisis comparado de algunos aspectos de las nuevas constituciones provinciales argentinas", en Dieter Nohlen y Liliana De Riz (comps.): **Reforma institucional y cambio político**. Buenos Aires, Legasa, pp. 177-206.
- _____ y Onaindia, José M. (1994): **La Constitución de los argentinos. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994**. Buenos Aires, Errepar.
- Sartori, Giovanni (1988): **Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo**. Madrid, Alianza.
- Shugart, M. y Carey, J. (1992): **Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics**. New York, Cambridge University Press.
- Tsebelis, George (1995): "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", **British Journal of Political Science** 25 (3), pp. 289-325.
- Zarini, Helio J. (1988): **Análisis de la Constitución nacional**. Buenos Aires, Astrea.
- Zarza Mensaque, Alberto (1989): "Poder Legislativo", en Pedro J. Frías: **Las nuevas constituciones provinciales**. Buenos Aires, Depalma, pp. 71-123.

Universidad de
San Andrés

Apéndice 1: Cronología de las reformas constitucionales

Buenos Aires:	1934, reforma parcial 1994
Catamarca:	1966, reforma parcial 1988
Córdoba:	1923, reforma total 1987
Corrientes:	1960, reforma parcial 1993
Chaco:	1958, reforma parcial 1994
Chubut:	1957, reforma parcial 1994
Formosa:	1957, reforma total 1991
Jujuy:	1935, reforma total 1986
La Rioja:	1933, reforma total 1986
La Pampa:	1960, reforma parcial 1994
Neuquén:	1957, reforma parcial 1994
Río Negro:	1957, reforma total 1988
Salta:	1929, reforma total 1986
Santa Cruz:	1957, reforma parcial 1994
San Juan:	1927, reforma total 1986

San Luis: 1962, reforma total 1987
Santiago del
Estero: 1960, reforma total 1986
Tucumán: 1907, reforma total 1990
Tierra del
Fuego: 1991

Fuente: Constituciones Provinciales Argentinas. Buenos Aires, Ministerio del Interior (1983) y boletines provinciales oficiales.

Apéndice 2: Abreviaturas de los nombres de las provincias

C.N.: Constitución Nacional
BA: Buenos Aires
Cat: Catamarca
Cor: Córdoba
Co: Corrientes
Cha: Chaco
Chu: Chubut
Fo: Formosa
Ju: Jujuy
LR: La Rioja
LP: La Pampa
Ne: Neuquén
RN: Río Negro
Sa: Salta
SC: Santa Cruz
SJ: San Juan
SL: San Luis
SE: Santiago del Estero
TF: Tierra del Fuego
Tu: Tucumán



Universidad de
San Andrés