

Un régimen unicameral¹

Las legislaturas provinciales y el equilibrio del gasto estatal.

Por Alberto García Lema

Las políticas de reforma de los estados provinciales, encaradas desde hace más de una década paralelamente a las ejecutadas en el ámbito nacional, tienen la finalidad de contribuir a equilibrar sus gastos y recursos presupuestarios, incrementar la eficacia de las administraciones para satisfacer mejor las necesidades populares. Los instrumentos jurídicos utilizados han sido variados: acuerdos entre la Nación y las provincias (por ejemplo, los pactos fiscales); leyes provinciales de reforma de sus administraciones; tratados interprovinciales de creación de regiones para el desarrollo económico y social, previstos en el nuevo artículo 124 de la Constitución Nacional (por ejemplo, la región patagónica).

Ahora se ha extendido ese debate a la conveniencia de encarar reformas en las constituciones provinciales, con miras a modificar la organización de sus poderes institucionales con similares propósitos. En este sentido, destaca la propuesta del gobernador Carlos Ruckauf de modificar el Poder Legislativo de la provincia de Buenos Aires, suprimiendo el Senado.

La mayoría de las provincias tienen regímenes de una sola cámara: la de Diputados. Son en general las denominadas "chicas", o las "nuevas" creadas a partir de la transformación en provincias de los antiguos territorios nacionales. En cambio, subsiste el sistema bicameral en las provincias "grandes" (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) o en otras "antiguas" (Catamarca, Corrientes, Entre Ríos y Salta). En los últimos años, las constituciones de dos nuevos distritos autónomos -la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Tierra del Fuego- adoptaron el régimen unicameral.

No existen razones de peso para justificar el bicameralismo provincial.

Históricamente, el sistema bicameral tuvo origen en la evolución de las monarquías con sustento nobiliario hacia repúblicas modernas. El caso paradigmático es Gran Bretaña, donde la Cámara de los Lores concentró la participación de la aristocracia feudal mientras que la Cámara de los Comunes representó los intereses de la burguesía y luego también de las clases populares. La progresiva pérdida de poder de los Lores en beneficio de los Comunes ha transformado el sistema inglés en un virtual unicameralismo. Reminiscencias de ese carácter aristocrático de los senadores subsisten todavía en el artículo 55 de la Constitución argentina, al requerirles contar con una renta anual de 2000 pesos fuertes, que se ha considerado inexigible al desaparecer esa moneda, y que mal puede sustentar la existencia de senados provinciales.

¹ Artículo publicado en *La Nación*, el 1 de febrero de 2001.

El otro fundamento histórico, que tiene como antecedente la Constitución de los Estados Unidos, es la necesidad de conciliar los intereses de pequeños estados con los de otros mayores, mediante una representación igualitaria en la cámara alta que **compensa** una representación proporcional a la población en la cámara baja. Si bien esta causa, conectada con la estructura tradicional del federalismo argentino, que implica sobrerrepresentar a las provincias chicas, justifica la subsistencia del Senado de la Nación, e incluso las mayores facultades que le otorgó la reforma de 1994, no puede extenderse a la organización institucional de las provincias.

Principios constitucionales.

En efecto, la eventual Sobrerrepresentación de algunas zonas (o distritos electorales) en una cámara provincial, en detrimento de otras, no sólo carece del señalado apoyo histórico sino que lesiona un principio básico de las democracias modernas, consistente en la igualdad del sufragio como derecho político de los ciudadanos (expresado en el concepto "un ciudadano, un voto"), que tiene ahora expreso reconocimiento en el artículo 37 de la Constitución Nacional. Aunque cada provincia puede otorgarse su propia constitución y diseñar sus instituciones, ello debe hacerse "de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional" (artículo 5° de esta), y en la actualidad la igualdad del sufragio ha pasado a ser un principio constitucional

Como se ve, a las razones de conveniencia económica que concurren para simplificar la estructura de los poderes legislativos provinciales, así como a la mayor celeridad que el sistema unicameral proporciona para el tratamiento de las leyes, se agrega la falta de fundamentos históricos del sistema bicameral para las provincias y la necesidad de cumplir con un nuevo principio de nuestra Constitución Nacional