

Omar Hugo Samper



**LA ARQUITECTURA
DEL RÉGIMEN POLÍTICO
EN LA REFORMA
DE LA CONSTITUCIÓN
DE LA PROVINCIA
DE SAN LUIS,
(1986-1987)**

La arquitectura del régimen político
en la Reforma de la Constitución
de la Provincia de San Luis, (1986-1987)

Universidad Nacional de San Luis

Rector: CPN Víctor A. Moríñigo

Vicerrector: Mg. Héctor Flores

Nueva Editorial Universitaria

Avda. Ejército de los Andes 950

Tel. (+54) 0266-4424027 Int. 5197 / 5110

www.neu.unsl.edu.ar

E mail: neu@unsl.edu.ar

Prohibida la reproducción total o parcial de este material sin permiso expreso de NEU



RED DE EDITORIALES
DE UNIVERSIDADES
NACIONALES



neu
nueva editorial universitaria



Universidad
Nacional de
San Luis

Omar Hugo Samper

Maestría Sociedad e Instituciones

Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales
Universidad Nacional de San Luis

**La arquitectura del régimen político
en la Reforma de la Constitución
de la Provincia de San Luis, (1986-1987)**

Director:

Dr. Héctor F. Ghiretti

Codirector:

Dr. Carlos F. Mazzola

-Villa Mercedes, Junio de 2016-



Universidad
Nacional
de San Luis

Samper, Omar Hugo

La arquitectura del régimen político en la reforma de la Constitución de la Provincia de San Luis 1986-1987 / Omar Hugo Samper. - 1a ed. - San Luis: Nueva Editorial Universitaria - UNSL, 2024. Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-733-396-1

1. Instituciones Políticas. 2. Análisis de Políticas. I. Título.

CDD 320.82

NUEVA EDITORIAL UNIVERSITARIA:

Director Administrativo

Tec. Omar Quinteros

Administración:

Prof. Nahuel Sirur Flores

Dpto. de Impresiones:

Sr. Sandro Gil

Dpto. de Diseño:

Tec. Enrique Silvage

DG Nora Aguirre Reyes

ISBN 978-987-733-396-1

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

© 2024 Nueva Editorial Universitaria

Avda. Ejército de los Andes 950 - 5700 San Luis

ÍNDICE

Resumen	9
Introducción.....	10
Metodología y fuentes.....	14
Capítulo 1	17
Actores e Instituciones en la implementación de la arquitectura constitucional	17
1.1 Actores e Instituciones.....	17
1.2 Régimen político	24
1.3 La elaboración institucional y el modo de implementación de la arquitectura constitucional	30
1.4 Constitución	37
Capítulo 2	43
Los Orígenes políticos de la reforma constitucional	43
2.1 La primera generación de reformas constitucionales provinciales	43
2.2 Los orígenes políticos internos. Los actores de la reforma.....	46
2.3 El régimen político de la Constitución de 1962 y su incidencia	

en la crisis institucional de 1986	49
2.4 De la crisis institucional al pacto político de reforma constitucional. Breve historia política del origen de la reforma .	52
2.5 San Luis con dos legislaturas	59
Capítulo 3.....	71
Arquitectura del régimen político y mecanismos de decisión en la Convención Constituyente.....	71
3.1 La arquitectura del régimen político	71
3.2 Mecanismos de decisión en la Convención constituyente.....	75
3.3 El modo de implementación de la arquitectura constitucional en la reforma	79
3.4 Los principios, los derechos y la democracia	83
3.5 La discusión del artículo 7. El sostenimiento del culto católico	88
3.6 El régimen educativo.	91
3.7 El régimen electoral. Iniciativa y Consulta popular	96
Capítulo 4.....	99
El poder legislativo y poder ejecutivo.....	99
4.1 El poder legislativo. Creación del sistema bicameral	99
4.2 El poder ejecutivo en el diseño institucional. La figura del gobernador y el imaginario político	105
4.3 La reelección inmediata e indefinida. Argumentaciones.....	113
4.4 La cláusula transitoria y fórmula de juramento	122
4.5 La posición institucional del poder ejecutivo. Facultades y atribuciones	124

Capítulo 5	127
Poder judicial y Régimen municipal.....	127
5.1 ¿En busca de la accountability?	127
5.2 El poder Judicial y El Consejo de la Magistratura	131
5.3 El Tribunal de Cuentas y la Defensoría del Pueblo	133
5.4 Régimen municipal, definición de municipio y su base territorial.....	136
5.5 Conclusión. Hacia una definición del régimen político provincial	140
 Bibliografía y Fuentes	147
Fuentes	153

Resumen

El objetivo de esta investigación es conocer la dimensión política de la reforma de la Constitución de la provincia de San Luis, que tuvo lugar entre noviembre de 1986 y abril de 1987. Identificamos a los actores políticos fundamentales de la reforma, como así también desentrañamos la dinámica política que condujo a la reforma constitucional. El proceso político se originó a partir de iniciativas del oficialismo provincial que derivaron en una crisis institucional que se superó mediante un acuerdo político de reformar la constitución. El concepto teórico que nos permitió articular el proceso político de la reforma con el diseño institucional del régimen político plasmado en la constitución reformada, es el de “montaje de la arquitectura constitucional”. Este último se refiere a las razones que motivan las decisiones del diseño constitucional, el modo general de elaboración de la constitución y la importancia del contexto político en el proceso de elaboración de la misma. Si tomamos la totalidad de los artículos del texto constitucional ya terminado el proceso, la mayoría de los mismos fueron aprobados en la convención constituyente por acuerdo o consenso entre el PJ y la UCR, pero los artículos claves de la arquitectura del régimen político fueron aprobados por mayoría, de acuerdo a la agenda de reforma trazada por el núcleo político del justicialismo provincial. El diseño institucional de los poderes ejecutivo y legislativo es interpretado en esta investigación como adaptaciones de las reglas constitucionales a las preferencias, opciones

e intereses del liderazgo político del partido oficialista (PJ), en especial la habilitación de la reelección inmediata e indefinida del gobernador, que es a su vez interpretada como la creación de una oportunidad política a partir del cambio en las reglas de sucesión en la institución del poder ejecutivo. En la reforma se introdujeron instituciones nuevas y se ampliaron los derechos enunciados en la parte dogmática de la constitución pero las instituciones nuevas tendieron a reforzar o no modificaron la impronta de reforzar el poder del gobernador de la provincia.

Introducción

A fines de abril de 1987, las autoridades provinciales juraban la nueva Constitución de la provincia de San Luis. De esa manera se cerraba una crisis institucional y se abría un proceso de concentración de poder inédito en la provincia. Este trabajo, es una investigación que busca dar cuenta del proceso político de dicha reforma constitucional, la construcción y diseño del régimen político, su justificación ideológica y su modo de aprobación en la convención constituyente de 1986-1987.

Nos preguntamos ¿Cómo se llegó a la situación política de reformar la constitución? ¿Qué actores políticos manejaron la agenda de la reforma?

¿Quiénes se beneficiaron políticamente con la misma y por qué? ¿Qué recursos políticos se utilizaron? Nos centramos en indagar el proceso político de reforma de la constitución y en la arquitectura del régimen político, su formación y elaboración. Es decir, el régimen político en su fase constitutiva y no su desempeño histórico desde 1987 a la actualidad.

Nuestro supuesto es que una vez constituida la convención reformadora con mayoría del Partido Justicialista, los artículos fundamentales de la arquitectura institucional del régimen político, aprobados por regla de mayoría, fueron “adaptaciones” de

las reglas constitucionales a los intereses del proyecto político del oficialismo provincial de entonces, en especial la habilitación de la reelección inmediata e indefinida del gobernador. La reforma de la constitución provincial fue un objetivo perseguido por el oficialismo desde un comienzo y esa necesidad de reformarla, fue el principal motivo de la crisis institucional de 1986. No hay que olvidar que de haber seguido en vigencia la constitución de 1962, ni el gobernador ni su hermano hubiesen podido ser candidatos a gobernador en 1987. Por consiguiente, la lógica adaptativa de las normas se aplica tanto al proceso político que condujo a la reforma como al diseño institucional de la reforma en sí.

Giovanni Sartori (1996), utiliza el término “ingeniería” como metáfora para comparar los diseños constitucionales, sin embargo, no hay que olvidar el contexto y las dinámicas conflictivas asociadas al diseño y a la construcción de lo que se compara con un artefacto. El término “arquitectura”, utilizado en el título de nuestra investigación no es solamente una metáfora. Nos da la idea de una construcción institucional en el contexto de un proceso político. El concepto teórico que nos ha permitido investigar la reforma constitucional incluyendo en forma simultánea el proceso político y el diseño institucional del régimen político, es el de “montaje de la arquitectura constitucional” de Leonardo Morlino (2000). Es un concepto que incluye la multiplicidad de dimensiones y denota la complejidad política de una reforma constitucional. Incluye una tipología de modos de armar una arquitectura constitucional entre los cuales se encuentra el modo adaptativo, el que consideramos como el más apropiado para incluir en el mismo el caso de la reforma de la constitución de San Luis. Por otra parte, el diseño y construcción de un régimen político implica la expresión de principios políticos en forma de reglas institucionales ya sea formales o informales.

Este trabajo tiene como primer objetivo, demostrar la dimensión política de la reforma constitucional. En primer lu-

gar, se identifican los actores políticos de la misma, su posición como actores partidarios, y su relación mutua como oficialismo y oposición, su participación en la Convención Constituyente y sus agendas políticas respectivas en el proceso político de la reforma. Los principales actores partidarios fueron el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical, relacionados como oficialismo y oposición en todo el proceso político de la reforma. Luego, reconstruimos la dinámica política que llevó a la reforma de la constitución y en tercer lugar, analizamos el modo de aprobación de los artículos de la constitución referidos al régimen político e interpretamos la justificación ideológica de los mismos. El segundo objetivo fue determinar los cambios realizados en general en la Constitución, tanto en el trabajo en comisiones como en la Convención Constituyente, en función de los intereses y objetivos de la élite política provincial, en especial el oficialismo. Finalmente analizamos el modo de aprobación en las sesiones plenarias y su relación con los aspectos centrales del diseño institucional del régimen político durante la misma.

Los objetivos específicos se basan en indagar sobre lo realizado en la convención constituyente. Intentaremos determinar el modo de aprobación del articulado de la Constitución. En la aprobación del articulado de la constitución, se expresaron argumentos e ideas, en las que buscaremos a partir de allí, interpretar las justificaciones y argumentaciones en torno a los principios e instituciones del régimen político expresadas en la Convención. La Interpretación de las justificaciones se realizará a partir de los principios políticos y de los esquemas interpretativos ideológicos partidarios. También analizaremos los cambios realizados en el diseño de la arquitectura constitucional en lo referido a la estructura de poderes del Estado: La ampliación de derechos constitucionales. El formato del poder legislativo. Las unidades territoriales de representación. La renovación del mandato. El sistema electoral general. La fórmula electoral. La conformación del poder ejecutivo. La renovación del mandato.

Las atribuciones. El poder judicial, acceso y órganos de control y el régimen municipal.

Los antecedentes que enmarcan este trabajo se relacionan con estudios politológicos sobre las provincias argentinas, con la importancia creciente que se les está dando a las mismas y la eventual incidencia que las provincias tienen a nivel nacional ya sea desde el punto de vista de las culturas políticas o el surgimiento de actores políticos que desde las provincias se insertan en la política nacional como es el caso de muchos gobernadores. Se han comenzado a realizar estudios comparados y se ha debatido sobre la naturaleza de la democracia en las provincias argentinas, O'Donnell (1997). A partir de cierto momento, la reflexión sobre la forma y la calidad de la democracia en la Argentina se extiende o empieza a tener en cuenta a las provincias. Una de las principales características de la política a nivel provincial se relaciona con el bajo nivel de fragmentación y la notable continuidad de los partidos oficialistas en el poder. Ese fenómeno, que se daría en la provincia de San Luis a partir de la reforma constitucional de 1986- 87, ha sido llamado por algunos investigadores "oficialismos invencibles", Ortiz de Rosas (2011). Jacqueline Behrend (2011), por su parte, elaboró el concepto de "juego cerrado", basándose precisamente en San Luis y en Corrientes, para caracterizar regímenes políticos provinciales donde una familia o un grupo reducido domina la política en la provincia. Otro autor ubica al régimen político de San Luis como "híbrido", en una posición intermedia entre el autoritarismo y la democracia liberal, Gervasoni (2011). ¿Cuál es la variable que explica esta situación de hegemonía oficialista en los espacios provinciales? Algunos señalan formas concretas de federalismo fiscal como la base del manejo de recursos públicos que a su vez permite la acumulación de poder político. También hay quienes resaltan la manipulación de los sistemas electorales y el clientelismo político. Si bien las variables no se excluyen entre sí, en este trabajo le damos primacía a la variable institucional. Ese es el sentido

de estudiar la reforma constitucional de 1986-87, porque allí indagamos sobre el origen del cambio institucional que facilitó en cierta medida la acumulación de poder y la conformación de un “oficialismo triunfante” en la provincia. La mayoría de los estudios que hemos referido, se centran en el funcionamiento de los regímenes provinciales y salvo el estudio de José Samper (1993) que da cuenta del origen político de la reforma constitucional, y una ponencia de J. Suárez Cao (2001), que compara las reformas de San Luis y Tucumán, no conocemos estudios específicos sobre la reforma constitucional de San Luis. El presente trabajo indaga sobre el comienzo del proceso de construcción de un régimen, que en poco tiempo tendría las características señaladas por Behrend (2011). De todos modos, el marco conceptual no se orienta a debatir la naturaleza del régimen político en sí, sino más bien al proceso de construcción de las instituciones de un caso provincial concreto en sus comienzos.

En la exposición del trabajo, hacemos explícitos los conceptos teóricos utilizados en la investigación en el Capítulo 2. En el Capítulo 3 hay una narrativa de la dinámica política que condujo a la reforma. En el Capítulo 4 se explica el modo de implementación de la arquitectura constitucional. En el Capítulo 5 analizamos la implementación del diseño de los poderes ejecutivo y legislativo y en el Capítulo 6 del poder judicial y el régimen municipal.

Metodología y fuentes

El método utilizado es cualitativo- interpretativo. Los métodos cualitativos buscan captar el nudo central, los elementos claves y constitutivos de la realidad estudiada, su lógica y reglas implícitas y explícitas. Sautu (2003) Los actores sociales son el núcleo de la investigación, sus intencionalidades, percepciones, ideas e interpretaciones. El investigador al abordar los datos, se coloca en el lugar del actor mediante un proceso de compren-

sión empática (verstehen), Sautu (2003). Los datos son básicamente textos, ya sea escritos o en formato auditivo. No hay métodos puros y los mismos están condicionados por la base empírica disponible, Sautu (2003).

Buscamos comprender el sentido de la acción de los actores a partir de su propia experiencia recobrada en entrevistas, relatos, narraciones y el producto objetivado de la acción en las instituciones, leyes, artículos, actas de sesiones públicas y la constitución. Los instrumentos conceptuales utilizados también buscan captar el sentido de la acción de los actores. Es por ello que se refieren siempre al hacer al construir a realizar y actuar. En una primera instancia reconstruimos el contexto y la dinámica política de la reforma mediante la utilización de fuentes periodísticas, testimonios de entrevistas y bibliografía secundaria. Es un trabajo de reconstrucción histórica, en donde la principal categoría utilizada es la de “crisis institucional”, como coyuntura histórica clave en el proceso de reforma. Posteriormente pasamos a trabajar sobre las unidades de análisis e interpretación que son los capítulos de la constitución, en especial los que se refieren a los poderes del Estado. Estos capítulos a su vez se dividen en artículos, ambos fueron tratados en las sesiones plenarias de la Convención Constituyente. Cada tema de reforma fue expuesto en las sesiones plenarias en forma de dictamen de comisión. Cuando hubo acuerdo entre los bloques había un dictamen único. En cambio cuando no lo había, se exponían los de la mayoría y la minoría para después pasar a votar artículo por artículo. En el conjunto de artículos referidos a los poderes del Estado buscamos y analizamos en primer lugar lo que denominamos “definición institucional”, la cual está conformada por tipificaciones de posiciones, acciones, funciones, atribuciones, duración, conformación, relación con otros poderes y áreas de acción del poder del Estado en cuestión.

En una segunda instancia de análisis buscamos el modo en que los artículos fueron aprobados, si fueron consensuados por

los bloques o si se aprobaron mediante el método de la mayoría. En la tercera instancia realizamos una interpretación de los argumentos y las posiciones ideológicas de los expositores de los bloques de la mayoría y de la minoría en torno a los artículos consensuados y no consensuados (exposiciones más extensas) que son centrales en la definición de la arquitectura del régimen político de la provincia de San Luis.

La principal fuente utilizada en la investigación es la versión taquigráfica del Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente. Es un documento público pero no es un libro editado como tal. Es el registro de todo lo dicho en las sesiones plenarias. La paginación es día a día. No contamos con una documentación equivalente que sea un registro del trabajo en cada una de las comisiones. Las comisiones se dividieron por tema, poder ejecutivo, poder legislativo, régimen municipal, etc. Se presentaron y discutieron los proyectos. Se presentaron los dictámenes, de mayoría y minoría cuando no hubo acuerdo y dictamen único cuando sí lo hubo.

Las fuentes secundarias son las entrevistas realizadas a participantes en la Convención Constituyente, que son a su vez políticos que vieron e incluso participaron en todo el proceso histórico estudiado. Los entrevistados que pertenecieron en su momento al oficialismo provincial poseen una memoria tal vez condicionada por el conocimiento de la historia posterior y por los resultados de la reforma. Las entrevistas se realizaron años después de la reforma constitucional, algunos los entrevistados ya dejaron el oficialismo provincial hace tiempo. Hemos usado fuentes periodísticas para reconstruir la dinámica política que llevó a la reforma y finalmente hemos usado la misma constitución de 1987 terminada en el análisis del diseño institucional. La constitución de 1962 fue usada para analizar su régimen político y lo que tuvo que ver con la reforma investigada, no con el objetivo de comparar.

Capítulo 1

Actores e Instituciones en la implementación de la arquitectura constitucional

1.1 Actores e Instituciones

En este apartado buscamos hacer explícitos los conceptos que utilizamos para realizar la investigación o el fundamento conceptual de lo que hablamos en la investigación. Un primer elemento que hay que dejar en claro en el mismo es el paradigma dentro del cual se investiga, en segundo lugar la teoría general de la sociedad que subyace en la investigación, “paradigma y teoría general guían las concepciones acerca de la naturaleza de la realidad...” (Sautu, 2003: 44), y finalmente, los conceptos teóricos concretos, que son menos generales y permiten el abordaje concreto del objeto de estudio.

Fundamentalmente, en la investigación buscamos interpretar el sentido de determinadas acciones realizadas en este caso por actores políticos y que en determinadas instancias fueron justificadas por los mismos. Por consiguiente nuestro paradigma metodológico es “constructivista- interpretativista” Sautu (2003), centrado en este caso concreto, en investigar actores políticos en un lapso temporal delimitado por una crisis institucional y un proceso de construcción y diseño institucional.

Los actores políticos actúan en un contexto y estructura institucional que los constriñen. Las instituciones, aún en el tiempo en que mantienen su estabilidad y aparente inmutabilidad, son productos objetivados de la agencia o de los actores sociales que les dieron un sentido.

Esto nos sitúa en la concepción general de la sociedad que subyace en toda investigación y que nosotros buscamos hacer explícito. La sociedad se puede entender como una dialéctica de “estructura” y “acción”, en donde no hay una primacía definitiva de ninguno de los dos términos¹. Nosotros damos primacía a la acción desde el punto de vista metodológico porque estudiamos un proceso de cambio institucional motivado y realizado por actores políticos, aunque teóricamente reconocemos la importancia de la estructuras a la par de la acción, ya que las instituciones políticas de la constitución y el régimen político de la misma, tienen sentido en tanto horizonte de estabilidad, previsibilidad y orden para el campo político en cuestión.

Así como las instituciones se objetivan en elementos que aparecen como exteriores a los individuos y que los trascienden en el tiempo, hay una dimensión que tenemos que considerar, la del actor y la acción social. Las acciones pueden ser consideradas como “la unidad de análisis de lo social es decir el elemento simple a partir del cual puede decirse que comienza a gestarse la sociedad” (Dallera, 2006: 14). El acto se compone de tres instancias: proyecto, elección y decisión, generalmente ante el desafío de algún problema, Dallera (2006). La acción es social, en tanto está orientada hacia otros y es portadora de algún sentido, Weber (1992). Las acciones se realizan bajo ciertas condiciones y contexto conformados por lugar, tiempo o un determinado espacio social. Las acciones tienen sus motivaciones, sus mecanismos y sus consecuencias.

¹ Eso se ve en los desarrollos teóricos de Norbert Elias, Pierre Bourdieu y Anthony Giddens. Véase Corcuff, Philippe. (1998). *Las nuevas sociologías. Construcciones de la realidad social*. Madrid. Alianza Editorial.

Hay muchas formas de entender la acción. Un enfoque muy influyente del estudio de la acción en contextos institucionales ha sido el de la teoría de la “elección racional”. Este enfoque busca dilucidar las formas de interacción estratégica en las que cada individuo toma sus decisiones en función de lo que hagan otros individuos, Peters (1999). En la teoría de la elección racional hay ciertos supuestos como: considerar a los individuos como maximizadores de utilidades, un conjunto de preferencias estables, la toma de decisiones en contextos de incertidumbre y la centralidad del individuo en la explicación de los fenómenos sociales. “En ciencia política una persona maximiza su utilidad cuando confrontada con una serie de opciones sobre sus posibles cursos de acción, escoge la opción que le parece más adecuada para conseguir sus fines” (Peters, 1999: 43). La incertidumbre es no saber lo que van a hacer los demás, por eso se habla de interacción estratégica. El individualismo metodológico de la elección racional entiende aún lo grupal y colectivo a partir de decisiones e intenciones de origen individual. Las instituciones son meramente los contextos que limitan, constriñen o facilitan la acción individual.

No podemos concebir en nuestro trabajo a los actores solamente como maximizadores de utilidades. Fueron actores políticos, sus actos fueron interpretados en una clave simbólica que no es la del cálculo racional o costo- beneficio. Fueron representantes de colectivos políticos. Aplicaron esquemas de interpretación de la situación política, estructurados por la ideología de sus respectivos partidos, o su formación profesional o su posición social. La cuestión del actor es y ha sido central en las ciencias sociales y en el estudio de la historia, según el historiador F.X. Guerra

Toda historia política está dominada por el tema del actor. Esta afirmación podría aplicarse... a todo análisis social, porque aunque nos ocupemos de fenómenos que podríamos calificar

de estructurales, éstos comportan siempre, sea en forma explícita o implícita, la concepción de un actor último que se halla en el origen de estos fenómeno...y en un análisis político condicionado por el acontecimiento, la necesidad del actor es mucho más fuerte (Guerra, 1989: 244)

Es evidente que los actores tienen primacía en determinados momentos o coyunturas en especial si se trata de historia política, pero no siempre es así, se hacen más prominentes en momentos de cambio o en las crisis, que es cuando el despliegue de las acciones cobra relevancia. Cuando el orden se deslegitima los actores tienen más posibilidades de actuar. Cabe destacar que los actores no son siempre individuos sino que podemos hablar también de “actores institucionales”, como los partidos políticos y también cuando nos referimos en abstracto a los poderes del Estado.

Entendemos también a la sociedad como una entidad estructurada en el tiempo, uno de los principales factores en la estructuración de la misma son las instituciones y dentro de ellas, las instituciones políticas. Los conceptos de institución y constitución son homologables en muchos aspectos, el último es un subtipo que de institución que en nuestro caso tiene una especificidad política y que a diferencia de otras instituciones políticas está objetivada en normas jurídicas y reglas de procedimiento. Es necesario partir del concepto de institución para explicar los fundamentos teóricos sociológicos de nuestro objeto de estudio.

El concepto de institución es muy amplio, aunque podemos precisar, siguiendo a Jacques Revel (1988) cuatro sentidos. En el primero, en su forma más general, toda forma social dotada de cierta regularidad puede ser objeto de una mirada institucional. En el segundo, la institución es toda forma de organización social que integra valores, normas, modelos de relaciones y de conductas. El tercer sentido entiende la institución como una entidad que funciona de manera regular en la sociedad según reglas explícitas e implícitas y que responde a una demanda colectiva

particular. Finalmente hay una forma de entender la institución partiendo de Durkheim, en donde la misma es una “materialización de representaciones sociales en el seno de un grupo que se convierten en creadoras de identidad”, (Revel, 1988: 124). Las instituciones de acuerdo a Lanzara (1999), buscan en definitiva imprimir a las prácticas sociales un orden basado en reglas.

Las instituciones han sido objeto de estudio por parte de todas las ciencias sociales. En el comienzo de la reflexión sobre la vida política, está la cuestión de la naturaleza de las instituciones gubernativas. El pensamiento político tiene sus raíces en gran medida en el análisis y diseño de las instituciones. Es decir, que la reflexión sobre las instituciones políticas, el buen gobierno o cuál es la mejor forma de gobierno, cómo encauzar la conducta de gobernantes y gobernados, ya está presente en los filósofos griegos, Bobbio (1987), y están ligadas a lo que en sentido amplio podríamos llamar análisis institucional.

Las instituciones políticas se pueden entender de muchas maneras. Guy B. Peters (1999), distingue al menos seis formas de institucionalismo o formas de entender las instituciones en la ciencia política norteamericana contemporánea². Las instituciones fueron el objeto principal de estudio de la ciencia política en el origen de la disciplina aunque se consideraban más que nada los aspectos formales y normativos de las mismas. Más adelante la llamada revolución conductista y la teoría de la elección racional las dejaron de lado hasta ser recuperadas nuevamente en tiempos recientes por el llamado “nuevo institucionalismo” y también por “institucionalismo histórico”, que recupera la centralidad del Estado y sus formas en la estructuración de la política.

Uno de los rasgos salientes de las instituciones es que conforman la dimensión estructural de la sociedad y también obviamente de la política. Otra de las características es su estabilidad

² Peters (1999), distingue: el viejo institucionalismo, el institucionalismo normativo, elección racional, el institucionalismo histórico, el institucionalismo empírico, el institucionalismo internacional y el institucionalismo societal.

en el tiempo. La permanencia es un rasgo central de las instituciones, sin persistencia no podrían ser tales, esto hace que estén más allá de cualquier individuo. Las instituciones afectan el comportamiento individual, constriñen el comportamiento de sus miembros y para que las instituciones perduren, debe haber ciertos valores compartidos por sus miembros.

Las instituciones conforman una realidad objetiva y ejercen su peso sobre el accionar de los individuos. Requieren un entendimiento común por parte de quienes interactúan en ellas o pertenecen a las mismas. Deben ser legitimadas mediante explicaciones o narraciones que permitan entender su sentido. Implican además rutinas y comportamientos que generan hábitos. Definen las conductas pertinentes o apropiadas, al mismo tiempo proscriben las definidas como inapropiadas. Para March y Olsen (1996), una institución no es necesariamente una estructura formal, pero se entiende mejor como un conjunto de normas, reglas, entendimientos y lo más importante, rutinas. Estos autores definen a las instituciones políticas como conjuntos de reglas y rutinas interrelacionados que definen acciones apropiadas en términos de relaciones entre roles y situaciones. El proceso implicaría determinar qué situación es, qué rol se está cumpliendo y qué obligación corresponde a dicho rol en una situación determinada, Peters (1999). Las instituciones tienen un repertorio de procedimientos y conocimientos, de los cuales los actores se tienen que apropiar. Destacamos, de una obra sociológica clásica, de Berger y Luckmann (1997)³, la definición de Institución como una tipificación recíproca de acciones y de actores. En una institución y por extensión en las constituciones políticas se tipifican formas de actuar, actores y posiciones.

³ Allí los actores afirman que "...la institucionalización aparece cada vez que se da una tipificación recíproca de acciones habitualizadas por tipos de actores....., toda tipificación de esa clase es una institución. Lo que hay que destacar es la reciprocidad de las tipificaciones las tipificaciones de las acciones habitualizadas que constituyen las instituciones, siempre se comparten, son accesibles a todos los integrantes de un determinado grupo social y la institución misma tipifica tanto a los actores individuales como a las acciones individuales. La institución establece que las acciones de tipo X sean realizadas por actores del tipo y...." (Berger y Luckmann, 1997: 76)

Una consideración central es que las instituciones implican acciones habitualizadas, se basan en la repetición e implican una economía en las decisiones y en las opciones para el actor social. Si bien son producto de la acción humana, las instituciones se objetivan y requieren de la legitimación para su mantenimiento una vez establecidas. Las instituciones implican un conocimiento mínimo acerca de ellas, por quienes pertenecen a las mismas o tienen algún tipo de contacto, de lo contrario serían como parte del mismo entorno natural o realidad exterior⁴.

Nuestro objeto de estudio, definido como proceso de reforma constitucional y más específicamente como diseño de la arquitectura constitucional, se refiere al campo de la política, tanto en sentido dinámico es decir como competencias, conflictos, negociación, articulación de diferencias como así también estructurada en la forma de instituciones. Es importante resaltar las ideas de espacio común integrado por actores diferenciados y de elaboración de reglas como una de las características centrales de lo político tal como entendemos en esta investigación. Los constituyentes (aunque no todos hayan sido conscientes de ello) actuaron políticamente en un momento de construcción de las reglas de la vida en común que se da en nuestro sistema político en forma amplia en situaciones tales como reformar la constitución, que no son muy frecuentes. El campo de lo político como espacio común donde se elaboran las reglas comunes es el lugar "...donde se organizan nuevas racionalidades políticas y sociales, se modifican las representaciones de lo social ligadas a las transformaciones institucionales, las técnicas de gestión y las formas del vínculo social..." (Rosanvallon, 2006:79). Entonces, tenemos un espacio común, representaciones de lo social, una interacción entre actores dentro de ese espacio en donde

4 Hay un aparente sesgo normativista o culturalista en el concepto de institución que usamos. Hay que entender que es una dimensión o un momento la otra cara es el actor que la establece y mantiene con sus acciones. La institución no es meramente variable dependiente de estructuras económico sociales. Se constituye a partir de la acción y al mismo tiempo condiciona a la acción. Ver Giddens, su teoría de la estructuración.

se elaboran reglas que a su vez conforman ese mismo espacio y regulan la interacción y finalmente una traducción institucional de las representaciones, vínculos y reglas. En un esquema simplificado sería: Espacio común→interacción → elaboración de reglas que configuran el espacio común.

Los conceptos teóricos que utilizamos en la investigación (con menor generalidad que los conceptos de actores e instituciones) para abordar el objeto de estudio, se pueden dividir en dos grupos. Los que dan cuenta del orden estructurado de las instituciones y los que dan cuenta de la construcción y elaboración de las instituciones. Esta última dimensión se inserta además en un esquema histórico del que se da cuenta también con las categorías historiográficas correspondientes.

Como expresión del orden institucional basado en reglas usamos: Régimen político y Constitución. Como expresión de la construcción institucional y como conceptos centrados en la acción y los procesos políticos, usamos los de: Montaje de la arquitectura constitucional (y del régimen político), elaboración y diseño institucional. Estos conceptos son necesarios para explicar la construcción de la constitución y el régimen político como proceso dinámico y en cierta medida conflictivo.

1.2 Régimen político

El uso del concepto de constitución como organización del poder pareciera homologar constitución y régimen político, sin embargo es mejor separarlos para delimitar mejor el componente político de la constitución. En la indagación usaremos un sentido de régimen político general, vinculado a la idea de reglas formalizadas y también para un análisis más concreto, un sentido diferenciado en distintos componentes, tal como lo plantea Pasquino (2004). Cabe destacar que cuando en general nos referimos a “régimen político” lo hacemos en el nivel provincial.

Una definición generalmente aceptada de régimen político es la de un conjunto de reglas que establecen la forma de acceder al poder y el modo de ejercerlo. Tanto el modo de acceso como el ejercicio del poder político son a su vez un factor fundamental de la legitimidad política. Para Guillermo O'Donnell (2004), el régimen político es el conjunto de patrones explícitos o no, que determinan la forma y los canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores admitidos y de los excluidos de ese acceso y los recursos y estrategias que ellos pueden usar para alcanzarlo.

“... Por régimen entiendo los patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de ese acceso, los recursos y las estrategias que les son permitidos para ganar tal acceso, y las instituciones a través de las cuales el acceso es procesado y, una vez obtenido, son tomadas las decisiones gubernamentales.” (O'Donnell, G. 2004:13-14)

Según Manuel Garretón, “El régimen político es la articulación o intermediación institucional de la relación entre Estado y sociedad que resuelve dos problemas de la sociedad: cómo ella se gobierna y cómo se relaciona la gente con el Estado...” (Garretón, 1995: 20). El régimen político, de acuerdo a Pasquino (2004), en una definición sistémica, es un componente del sistema político, junto con las autoridades y la comunidad política. El régimen político de acuerdo a este autor se compone de tres elementos básicos: 1) Los principios, que consisten en normas, reglas, procedimientos, valores que están plasmados en la constitución. 2) Las instituciones, que son básicamente las estructuras de representación, gobierno y administración y 3) El desempeño o rendimiento, que es la actividad efectuada en el ámbito y en los límites de los principios y las instituciones.

En el análisis del régimen político se pueden implementar diferentes estrategias, una de ellas es tratar de ver cómo se traducen los principios en instituciones. Otra es ver las instituciones junto con el despliegue de las prácticas políticas en un período determinado. La consideración de la práctica política permite establecer, en el caso de los espacios provinciales, tipologías de regímenes políticos más complejas y ricas. En la introducción hicimos mención de algunas como “oficialismos invencibles”, Ortiz de Rosas (2011), “regímenes híbridos” Gervasoni (2011), pero una más adecuada nos parece la de Jacqueline Behrend (2011), que denomina al régimen político de determinados espacios provinciales como regímenes de “juego cerrado”, basándose precisamente en los casos de San Luis y Corrientes. Las características de tal régimen son las siguientes:

“...una familia o un grupo reducido de familias domina la política en la provincia, controlando el acceso a las altas posiciones gubernamentales, controlando el Estado provincial, los medios y las oportunidades de negocios. La estructura del juego cerrado incluye las siguientes dimensiones...: 1) Elecciones libres y limpias; 2) Política familiar: control del acceso a las altas funciones gubernamentales; 3) Control de los medios; Control del Estado provincial, distribución de recursos públicos y clientelismo; 5) Control de las oportunidades de negocios; 6) Control de la Justicia...” (Behrend, 2011: 53)

Esos elementos constitutivos se integran conformando un régimen político en un proceso histórico en donde encontramos una estructuración institucional establecida en gran medida en la misma constitución provincial.

El análisis centrado en la lógica del diseño es otro modo que se aplica sobre las reglas formales como haremos más adelante. Uno de los elementos axiales para caracterizar un diseño constitucional es cómo este distribuye el poder político y la autonomía de las instituciones entre sí. Esto conforma según O'Donnell (2007), una contradicción o dilema permanente. En

las organizaciones complejas hay que tomar decisiones efectivas vinculantes para todos sus integrantes, esa situación genera una tendencia a otorgar a la organización los instrumentos de poder efectivos. Pero al mismo tiempo hay una arraigada creencia que sostiene que es peligroso dotar a los individuos de demasiado poder, sobre todo cuando estos individuos tienen autoridad para tomar decisiones colectivamente vinculantes respaldadas por el control de los medios de coerción. Deben existir entonces suficientes controles para proteger a los individuos de los posibles efectos del ejercicio del poder sobre las personas. La contradicción puede generar tensión en los diseños constitucionales. En un extremo del modelo, un régimen puede inclinar fuertemente la balanza a favor del decisionismo hasta transformarse en una tiranía. Por otra parte en el otro extremo un régimen decisoriamente paralizado *deadlocked*, O'Donnell (2007), puede tener problemas para gobernar. Como veremos más adelante, la reforma constitucional que estudiamos, sin dejar de ser una democracia, inclinó el régimen político hacia el polo decisionista.

Consideramos que en el diseño institucional hay dos instancias fundamentales. En primer lugar hay una traducción o una conversión de principios políticos en reglas constitucionales y en segundo lugar hay una justificación o legitimación de esas normas en función de los principios políticos en el proceso de elaboración o construcción institucional. Los principios políticos son postulados generales sobre la organización política de la comunidad que se convierten en normas en el diseño constitucional. Raymond Aron (1999) decía que cuando consideramos "... un determinado régimen político, se parte de las ideas para llegar necesariamente a un determinado sistema de organización de los poderes..." (Aron, 1999: 65). Todo régimen político es la traducción posible de una idea o conjunto de ideas. Aron (1999) dice "posible" porque no hay una única forma de realizar esa traducción⁵. Un ejemplo es el de las elecciones en un régi-

⁵ Después agrega que resta ver si la traducción de la idea es fiel o es una traición. Aun fiel no significa que sea perfecta.

men democrático. La idea que subyace o es “traducida” en las normas electorales es la de “soberanía popular”.

En la traducción de la noción de “soberanía popular” en régimen político dice Aron (1999), hay un problema que consiste en que en aquella noción subyacen en realidad dos ideas que son diferentes, que como veremos más adelante, también se manifestaron en la Convención Constituyente que estudiamos. En una el poder debe ser expresión del pueblo considerado como un conjunto homogéneo. La otra idea postula la constitucionalidad del poder. El mismo debe ser ejercido conforme a reglas, respetando principios jurídicos aplicables todos los ciudadanos por igual. La soberanía popular puede conducir entonces al omnipoder de la mayoría, en donde el pueblo o quienes dicen representarlo pueden podrían contar con la totalidad del poder. En cambio, la otra idea de constitucionalización del poder, lleva al respeto político de la oposición y lo que no cuadra o no se encuentra dentro de la mayoría.

La complejidad de la traducción puede implicar una amalgama de principios que provienen de distintas tradiciones. En esta cuestión es necesario volver sobre las reflexiones teóricas de O’Donnell (2007), cuando afirma que las democracias modernas, incluso las de nuestro espacio latinoamericano, “...son la compleja síntesis de tres corrientes históricas o tradiciones: democracia, liberalismo y republicanism...” (O’Donnell, 2007: 88). Las tres tradiciones han convergido en las instituciones y también en las prácticas de las democracias modernas. Las tres tradiciones pueden coexistir en un diseño constitucional, por eso hay tensiones, contradicciones y desbalances entre los principios. El componente liberal postula que ningún poder, el que sea y sobretudo el estatal pueden invadir o afectar el núcleo básico de derechos debidamente definidos. El componente republicano postula que el desempeño de actividades públicas es dignificante, requiere individuos virtuosos e implica una estricta sujeción de estos a la ley. Tanto la tradición liberal como

la republicana plantean una distinción clara y crucial entre las esferas pública y privada pero con implicancias diferentes. Para el liberalismo el núcleo fundamental de la vida en sociedad reside en la esfera de lo privado, de allí su ambigüedad inherente hacia el Estado. En cambio el republicanismo sitúa la plenitud de lo humano en lo público. Republicanismo y liberalismo son dualistas en la separación de lo público y lo privado, en cambio la democracia tiende a ser monista, el demos puede tomar decisiones sobre cualquier materia, se considera con derecho a decidir en cualquier asunto que considere apropiado (O'Donnell: 2007). Las implicancias institucionales son diferentes según cual tradición predomine. El dualismo liberal tiende a establecer límites al poder⁶ y es la única de las tres tradiciones que manifiesta explícitamente una desconfianza clara hacia el poder político.

¿A qué modelo de las tradiciones de diseño constitucional mencionadas se aproxima la constitución reformada? La cuestión se complejiza si tenemos en cuenta que una cosa es el diseño institucional plasmado en el texto y otra es el desempeño histórico de las instituciones ligadas a la práctica política. Si nos atenemos al texto constitucional de la reforma, hay elementos muy claros de la tradición democrática y liberal, pero los elementos democráticos del régimen son funcionales a la centralidad y el poder del gobernador en el régimen político y de esa manera los componentes liberales se nulifican en parte aunque estén en el papel. Las tradiciones republicana y liberal (que separa lo público de lo privado) se borraron o se tornaron un tanto difusas,

⁶ O'Donnell (2007), afirma que la democracia moderna supone la condensación de varios procesos históricos y para comprender su estructuración institucional hay que considerar "1. La necesidad de distinguir las diferentes maneras como el liberalismo y el republicanismo trazan la frontera entre la esfera pública y la privada. 2. Los descubrimientos, radicales, contraintuitivos e históricamente originales, implícitos en la afirmación liberal de una esfera protegida de derechos, en la exigencia republicana de la sujeción de los gobernantes a la ley y en la noción democrática de que quienes obedecen a la autoridad deben al mismo tiempo ser su fuente. 3. La combinación compleja y cambiante de estas tres corrientes es un elemento importante para caracterizar a las poliarquías, las democracias realmente existentes en el mundo moderno." (O'Donnell. 2007: 93).

por ejemplo cuando se sacó la prohibición de la sucesión entre parientes en el cargo de gobernador ya que de esa manera lo público y lo privado perdieron el límite claro que estableciera la Constitución de 1905. Además, el proceso político que llevó a la reforma no se puede clasificar claramente como republicano, si lo entendemos no como virtuosismo sino como sujeción a la ley solamente.

1.3 La elaboración institucional y el modo de implementación de la arquitectura constitucional

Cada variante de las teorías institucionalistas tiene una forma de explicar el cambio institucional. En algunos casos se habla de respuestas institucionales a cambios en el entorno. Los cambios en el entorno pueden ser traducidos como cambios en la estructura social o cambios en las fuerzas políticas que plantean demandas nuevas. Se genera una secuencia en donde a partir del desacople entre las instituciones y la estructura social se realizan las correcciones pertinentes para el desempeño institucional. El institucionalismo histórico explica el cambio y también las persistencias en forma más elaborada, pero no nos sirve para nuestros objetivos, ya que se deben tomar secuencias históricas prolongadas para poder comparar cambios y continuidades.

No interpretamos la reforma de la constitución de San Luis en función de o como mera adaptación a un cambio estructural de la sociedad sino como un proceso político dominado por actores políticos y por la lógica de sus decisiones. No obstante la constitución provincial en general y el régimen político en particular tuvieron importantes modificaciones en la reforma constitucional de las que debemos dar cuenta teóricamente. Según Giovan Lanzara (1999), "... la creación de instituciones es un problema de inteligencia adaptativa y de aprendizaje relacionado a la asignación y al uso de recursos materiales, cognitivos y simbólicos a través del tiempo..." (Lanzara, 1999: 225) y luego

señala que los actores sociales y políticos se encuentran en la elaboración o diseño institucional ante dos alternativas, la “exploración” de nuevas configuraciones institucionales o bien la “explotación” y el perfeccionamiento de las ya existentes. Exploración y explotación son dos formas de aprendizaje y ambas son necesarias para construir instituciones. Entonces, en el diseño institucional hay cuatro elementos que queremos destacar: adaptación, aprendizaje, explotación y exploración.

Adaptar significa corregir o cambiar el diseño de las instituciones, modificar las reglas que regulan a la misma en función de un problema o un desajuste. La cuestión es quién se beneficia y quién se perjudica con el cambio de reglas o con mantener las reglas como tal cual están.

El aprendizaje tiene que ver con internalizar rutinas e incorporar las lógicas de funcionamiento del campo en cuestión. En muchos casos es la apropiación de un conocimiento establecido, pero al igual que en la adaptación, la cuestión es quien aprende y en función de que fines. Se aprende tanto la lógica de la concentración del poder como la contestación del mismo. Explotación y exploración son en cierta forma dilemas de aprendizaje institucional, “los actores implicados en situaciones de crisis y de transformación institucional tienen que decidir si destinan sus limitados recursos a la exploración de estructuras institucionales alternativas o bien la explotación y utilización de las ya existentes (Lanzara, 1999: 928)

La exploración se relaciona con la experimentación y la propensión al riesgo, en tanto que la explotación hay un refinamiento y perfeccionamiento de las rutinas y estructuras ya disponibles. En la explotación y exploración se utilizan conocimientos. El conocimiento predominante en la Convención Constituyente fue según nuestro entender jurídico y político. Los integrantes de la misma eran en su mayoría dirigentes políticos y quienes tuvieron una influencia decisiva fueron en su mayoría aboga-

dos. El léxico y las citas en los discursos de la sesión plenaria denotan aquella formación. Se citaron antecedentes constitucionales de otras provincias y naciones y los textos más citados fueron de derecho constitucional. No encontramos referencias a la sociología de las organizaciones ni a la psicología institucional, por eso, destinamos un apartado a definir el concepto de constitución que es como ellos pensaron la creación institucional.

Los actores políticos del diseño institucional forman parte de un campo de poder con una configuración particular que los condiciona en sus decisiones en torno al diseño institucional. Hubo una arena política de la reforma constitucional. La reforma constitucional que estudiamos fue una arena política compleja conformada por actores en tensión competencia y cooperación. Ninguno logró manejar la agenda completa de reforma, si no que buscó asegurar los objetivos de máxima. El Partido Justicialista contó con el instrumento de la mayoría para evitar cualquier posibilidad de bloqueo en las cuestiones que consideraba cruciales en su propia agenda. El diseño constitucional se hizo conforme a esa diversidad de actores e intereses. Refiriéndose a las dificultades de crear instituciones dice Giovan Lanzara,

“La complejidad política es una función del número de actores significativos del número de clivajes entre los intereses y de la dinámica política entre los diferentes objetivos perseguidos por los actores. La conflictividad de los intereses y las asimetrías distributivas hacen que la convergencia en soluciones institucionales estables y consensuales sea problemática y las soluciones pueden ser vulnerables” (Lanzara, 1999: 926)

La divergencia se da a nivel micro político con efectos en el resultado de la reforma. En la convención hay una mayoría y una minoría y se procede por regla de mayoría. El partido mayoritario es el PJ y la minoría UCR. Pero hay que tener en cuenta subdivisiones, en especial en el bloque mayoritario. Había una pluralidad de agendas de reforma pero estrictamente jerarquizadas.

Hubo una aparente paradoja. Cuando hablamos de Constitución, nos situamos en el plano macrosocial, la estructura completa de poder político de la provincia, pero nuestro objeto de estudio no es macrosocial sino microsocia porque es cómo conciben un reducido número de actores políticos la sociedad y el sistema político en el momento de plasmar el diseño institucional. Los actores de la reforma constitucional expresaron un discurso macrosocial, ya que se definieron las instituciones que implican a la totalidad de la sociedad provincial. Se expresan ideas sobre la relación Estado- sociedad, sobre la economía, sobre la educación, sobre la cultura, el sistema científico técnico, sobre la relación entre los individuos en tanto ciudadanos y el Estado. Pero el escenario y las discusiones se dan en un contexto microsocia, estructurado por las reglas de la constitución vigente y las reglas de los procedimientos legislativos. Es una acción estructurada pero en el momento en que los actores pueden modificar las normas que estructuran las instituciones en el nivel macro-social.

Gabriel Negreto (1998), define la “elaboración de la constitución”, como un proceso limitado temporalmente en el cual un grupo de actores políticos se comprometen en la redacción, discusión y aprobación de un documento escrito que se tiene por finalidad regular la maquinaria del gobierno, la relación entre los individuos y las autoridades públicas. Según Negretto, las constituciones son “artefactos políticos”, cuyo contenido y posible efecto “...reflejan las conflictivas y también compartidas preferencias de los actores, el modo por el cual son capaces de resolver sus diferencias y los constreñimientos que enfrentan en contextos históricos particulares...” (Negreto, 1998: 2). Las diferencias se dirimen en el proceso electoral regulado y posteriormente mediante alguna forma de decisión colectiva como la regla de mayoría. Las diferencias quedan reflejadas en el texto, pero también es cierto que el mismo debe tener una base consenso ya que de otro modo no habría una constitución viable.

Otra perspectiva que permite insertar claramente las reformas constitucionales con un proceso político concreto es el concepto de “montaje de la arquitectura constitucional” de Leonardo Morlino (2000). La idea de montaje hace referencia a las razones que motivan las decisiones del diseño constitucional, el modo general de elaboración de la constitución y la importancia del contexto político en el proceso de elaboración de la constitución. El modelo es aplicado por el autor para analizar las constituciones de las nuevas democracias de Europa del Este poscomunista. Es un instrumento teórico-metodológico utilizable en contextos de transición a la democracia.

Según este autor, la relevancia del montaje es que de acuerdo a la forma y dinámica que adopta, condiciona la arquitectura constitucional en sí. Esto significa que según las características y condicionamientos que el sistema político ejerce sobre el proceso político de la reforma constitucional, serán las características de la arquitectura de la nueva constitución. En el montaje de la arquitectura constitucional los elementos más relevantes son:

1. Los componentes del entorno o sistema político, (Partidos políticos).
2. El sistema electoral.
3. El comportamiento de los líderes políticos.
4. Las reglas del régimen político anterior a la reforma constitucional.
5. La dinámica política particular que conduce a la nueva constitución.

Los elementos del montaje señalados, serán desarrollados en nuestro caso en el capítulo 3. La idea misma de “arquitectura constitucional”, no debe ocultar el hecho de que ni la selección, ni el posible impacto de diferentes reglas constitucionales, puedan ser debidamente entendidas por fuera del proceso político a través del cual aquellas reglas son producidas. Este autor propone un modelo teórico para explicar la forma en que una

constitución es diseñada e implementada. En el modelo hay tres pares de posiciones opuestas que estarían en los extremos de un continuo, dentro del cual se podrían ubicar los diferentes casos de reforma constitucional. Las posiciones son ejercidas por los actores políticos que llevan a cabo la reforma constitucional o el establecimiento de una constitución completamente nueva. El modelo teórico apunta a determinar conceptualmente el grado de libertad o constreñimiento que tiene la élite política en el momento de elaborar y diseñar la constitución.

En la primera los actores dan forma a las instituciones sin tener un vínculo claro o explícito con las preferencias, opciones, incluso demandas expresadas por la sociedad. Hay una primacía de las iniciativas, de las preferencias, opciones e inclusive de los intereses de los actores que elaboran y diseñan la constitución. Este modo es denominado manipulativo.

En el otro extremo, los actores tienen que tener en cuenta las preferencias, opciones y demandas expresadas por la sociedad o por actores políticos diferenciados en representación de la sociedad. Este modo de posicionamiento político en la reforma constitucional es denominado neutro. El término denota que no habría libertad de acción para quienes diseñan las instituciones.

La arquitectura constitucional manipulativa puede modificar las reglas de la competencia y de la dinámica política por ejemplo el umbral para acceder a la representación política, la cantidad de partidos político, la cohesión interna de los partidos, imponer mayorías de acuerdo a la ingeniería electoral etc. En cambio la arquitectura constitucional neutra tiende a reflejar más fielmente la diversidad de preferencias y opciones en la sociedad y en el mismo campo político.

El otro par de opuestos del modelo, que también son extremos de un continuo son en primer lugar la adaptación y en el otro extremo, la pertinencia. La adaptación se da cuando se diseñan las instituciones respondiendo a los propios intereses

políticos. “...la principal consecuencia de la adaptación constitucional es una mayor coherencia entre las reglas constitucionales y las actitudes, creencias, posiciones y el poder respectivo de los actores partidarios...” (Morlino, 2000: 683). Lo que se adaptan son las reglas y las instituciones. En el modo opuesto, la pertinencia constitucional, se da cuando los actores políticos no actúan libremente en el diseño constitucional sino que se deben ceñir a las reglas y lógicas institucionales establecidas y a los acuerdos con otros actores políticos.

Por último hay una relación entre el modo manipulativo - adaptativo con la aplicación de la regla de mayoría. Los líderes o actores políticos que cuentan con la mayoría tienen más libertad de opción y la posibilidad de imponer sus preferencias, en cambio el modo consensual limita las posibilidades por la existencia de acuerdos y el poder de otros actores. El modo consensual se relaciona en consecuencia con el modo neutro y pertinente.

Cuadro n°1

Manipulativa	Neutra
Adaptativa	Pertinente
Mayoritaria	Consensual

Fuente: Morlino (2000)

Cabe destacar que exponemos el modelo completo en función de la claridad y no porque lo usemos en su totalidad. El problema es que los términos del cuadro n°1 no se aplican en su totalidad a un modo de elaborar la constitución en forma completa. Es difícil encontrar la “neutralidad” en un proceso político, por eso destacamos las categorías de “adaptación” como cambio de las reglas en beneficio de algún actor político. El modo mayoritario y consensual se dio alternativamente

según que parte de la constitución se estuviera tratando en la convención como veremos más adelante.

1.4 Constitución

Usamos un concepto pluridimensional de constitución que incluye lo político y los esquemas interpretativos político-ideológicos, es decir que no la consideramos desde el punto de vista exclusivo de la ciencia del derecho salvo en su rama particular de la historia constitucional. Por otra parte, cuando los actores políticos y los convencionales constituyentes piensan “las instituciones”, lo hacen en términos de “constitución”. La mayoría de los que elaboraron los proyectos trabajados en las comisiones de reforma durante la convención constituyente tenían formación jurídica y los modelos de referencia en las discusiones eran antecedentes de otras constituciones de diferentes lugares.

Hay muchas formas de entender el concepto de constitución. EL término ha tenido importantes desplazamientos en su sentido Sartori (1992). La Constitución establece la forma en que se ejerce el poder en una comunidad política, al mismo tiempo que la concepción dominante de sociedad. Las condiciones del ejercicio del poder se expresan en la constitución. Sea cual fuere el origen y la forma que adopta el poder efectivo, éste se registra en la constitución. Es en la constitución, entonces, y en las diferentes atribuciones que ahí se expresan, mediata o inmediatamente donde residen las condiciones de ejercicio del poder. Para un autor como Sartori (1992), para darle un sentido más preciso al término constitución, la forma de organizar el poder no puede ser cualquiera, el poder debe estar limitado para hacer efectivas las garantías, “para nosotros constitución significa una estructura de la sociedad política organizada a través y mediante la ley, con el objetivo de limitar la arbitrariedad del poder y de someterlo al derecho” (Sartori, 1992: 19)

Para García Pelayo (1999), el concepto de constitución articula diferentes dimensiones de una misma realidad. Es la expresión simultánea de un orden jurídico, un orden estatal y una estructura política. En primer lugar, la constitución tiene una dimensión jurídica, “ ésta forma parte integrante de un orden jurídico, en cuanto es expresión de las normas organizadoras, es decir el orden de competencias, con arreglo a las cuales se crea el resto del derecho y se asegura su vigencia” (García Pelayo, 1999: 100). En ese sentido se considera a la constitución como la base del orden jurídico. En segundo lugar, organiza al Estado, “la constitución forma parte integrante de un orden estatal, pues el Estado es una unidad de poder que actúa mediante el despliegue de tal poder. Mas para la existencia de dicha unidad, y hacerla actuante se precisa una organización, y esta organización de los poderes públicos es precisamente la constitución”. (García Pelayo, 1999: 101). En tercer lugar, tiene una dimensión política,

La constitución forma parte de la estructura política, pues todo pueblo tiene una manera de existir políticamente....toda constitución representa de manera racional o tradicional, absoluta o de compromiso, una concepción de valores políticos, y cualquiera sea la expresión de sus normas....cabe descubrir en su base unos “principios” políticos sustentadores y....Las fuerzas políticas se convierten en estatales y sus directivas programáticas se transforman en normas jurídicas por y a través de la estructura constitucional. (García Pelayo, 1999: 101).

Finalmente, un aspecto crucial es lo que el autor llama la dimensión gnoseológica, en donde “la constitución se convierte en un campo de aplicación de esquemas interpretativos de carácter jurídico, sociológico y político”. (García Pelayo, 1999: 99).

La constitución establece un marco institucional sistémico de los poderes del Estado y los principios generales que los deben regir pero no define en su totalidad el contenido y la forma concreta que van a tener esos poderes. Establece los poderes del Estado como ejecutivo, legislativo y judicial y se establece un ré-

gimen municipal que da autonomía a los municipios. La estructura, interna, la lógica de acceso a los mismos son diferentes, pero además el proceso político y la historia política van estableciendo las relaciones de poder entre los mismos, las diferencias de recursos y su poder simbólico.

Desde la teoría del derecho constitucional se han establecido diferentes tipologías de constitución, una de las más comunes se refiere a los modelos: racional-normativo: histórico- tradicional y sociológico⁷. En nuestro estudio asumimos como implícito el modelo racional normativo (teniendo en cuenta las dimensio-

⁷ El modelo racional –normativo, “...concibe a la constitución como un complejo normativo establecido de una sola vez y en el que de una manera total... se establecen las funciones fundamentales del Estado y se regulan los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellos. La constitución es, pues, un sistema de normas.... No se trata solamente de que la constitución sea expresión de un orden....., sino también de que ella misma es la creadora de ese orden ...no cabe existencia jurídico política fuera de la constitución normativa.. Este modelo de constitución ...representa una especial concepción sobre la organización política, a saber : la creencia en la posibilidad de estructurar la vida toda del Estado con arreglo a unas normas predeterminadas..”(García Pelayo, 1999: 34) Según el mismo autor, el modelo racional- normativo de constitución es la culminación de un proceso “ ...en cuanto la ecuación Estado= Constitución normativa, elimina todo elemento personal, histórico y socialmente particularizado... el concepto racional de constitución representa algo perfectamente encuadrado dentro del proceso histórico de la racionalización, objetivación y despersonalización del Estado”(García Pelayo, 1999: 37)

El modelo Histórico tradicional, surge, según García Pelayo como actitud polémica frente al concepto racional o como ideología del conservatismo frente al liberalismo. Al sistema (racional) se opone la historia. “...junto a la afirmación del devenir...está la permanencia de ciertos elementos originarios... la tesis de que la constitución de un pueblo, no es un sistema producto de la razón, sino una estructura resultado de una lenta transformación histórica, en la que intervienen frecuentes motivos irracionales y fortuitos irreducibles a un esquema....está claro que la constitución de un país no es creación de un acto único y total, sino de actos parciales reflejos de situaciones concretas y de usos y costumbres formados lentamente y cuya fecha de nacimiento es imprecisa. El ordenamiento constitucional debe reflejar el carácter nacional y por lo tanto no son modelos extensibles a diferentes sociedades. La contraposición racional normativa – histórico tradicional se vincula a la contraposición derecho legal, derecho consuetudinario.”(García Pelayo, 1999:42)

El modelo sociológico entiende a la constitución, en oposición a los modelos racional e histórico como: forma de ser y no como deber ser; “la misma no es resultado del pasado sino inmanencia de las situaciones y estructuras sociales del presente... no se sustenta en una norma trascendente y es rebelde a la pura normatividad ... “García Pelayo, 1999:46)

nes señaladas arriba). Racional en tanto producto reflexivo de actores que fundamentan el diseño institucional y normativo porque el resultado se expresa en normas escritas en el texto constitucional. En el derecho constitucional se ha teorizado sobre las formas en que una constitución se modifica y está claro que no es solamente a partir de una reforma constitucional. La idea es que una constitución no se modifique tan fácilmente, que tenga estabilidad para la seguridad de todo el sistema jurídico, pero obviamente las constituciones se modifican.

Cuando se da una situación de establecer una constitución por primera vez, o cuando una constitución se reforma, en el derecho constitucional se utiliza el concepto de “poder constituyente”⁸. Es el acto político de instituir el ordenamiento constitucional. La doctrina constitucional distingue a su vez entre “poder constituyente originario”, como el que efectivamente funda al Estado o cambia la constitución sin sujetarse a ella y el “poder constituyente derivado”, que sería aquél “cuyo ejercicio está regulado y limitado por la constitución originaria que le da fundamento”, (Quiroga Lavié, 1995: 37). En el caso que nos ocupa, el concepto de poder constituyente derivado aunque sea de naturaleza política y no jurídica, no es suficiente para abordar el proceso político de la reforma constitucional.

La idea de proceso político es muy amplia. Aplicada a una reforma constitucional, busca dejar de lado los aspectos específicamente jurídicos de la constitución para centrarnos en la historia política. Intentamos desagregar la amplitud y complejidad del proceso político tratando de aislar sus partes componentes para hacerlo inteligible en una secuencia temporal. La investigación histórica da cuenta del tiempo (histórico) mediante tres categorías: la cronología, (el tiempo histórico en relación al

⁸ Para Humberto Quiroga Lavié, “el poder constituyente es una relación social de mando y obediencia mediante la cual la sociedad establece la distribución y el modo de ejercicio monopólico de la fuerza en ella.....es un proceso político y no un producto jurídico...”(Quiroga Lavié, 1995:37)

tiempo astronómico), el análisis del cambio o duración (tiempo interno) y la determinación de los espacios de inteligibilidad mediante las periodizaciones, Aróstegui (1995). Si tomamos el proceso político que constituye nuestro objeto de investigación, tenemos igualmente un proceso histórico o temporal: elecciones legislativas, una crisis institucional, un pacto político de reforma, elecciones de convencionales constituyentes y finalmente las sesiones de la convención constituyente.

El análisis del cambio lo empezamos con el concepto de “crisis” que es un concepto amplio pero nos sitúa en el comienzo de nuestra periodización y que conforma por lo mismo y a partir de allí los “espacios y lapsos de inteligibilidad”. La crisis expresó en mayo de 1986, la inadaptabilidad de la configuración institucional vigente y el conflicto de interpretación de las reglas institucionales vigentes y el consiguiente desacuerdo político y bloqueo mutuo de los actores políticos. Luego sigue el pacto y el re-encausamiento a partir de elecciones y la conformación de la convención, en una secuencia institucional, historizable como período. Se usa el concepto de “origen” para marcar el comienzo del proceso de cambio y está implícito también la idea de “formación”, referido a la formación del régimen político provincial que se hace extensivo al período del Rodríguezsaismo a nivel provincial en el mismo plano.

Capítulo 2

Los Orígenes políticos de la reforma constitucional

2.1 La primera generación de reformas constitucionales provinciales

Se podría situar la reforma de la constitución de San Luis en lo que algunos llaman una primera generación de reformas, todas ellas provinciales, situadas entre el retorno de la democracia y la reforma de la constitución nacional en 1994. En un ordenamiento cronológico de las reformas, sin distinguir si las reformas fueron parciales o totales, conflictivas o consensuadas o ambas cosas, tenemos en 1986 las reformas de las provincias de: Jujuy, La Rioja, San Juan y Santiago del Estero. En 1987: Córdoba y San Luis. En 1988: Catamarca y Río Negro. En 1989 y 1990: Misiones y Tucumán. En 1991 se reformó la constitución de Formosa y en 1993 la de Corrientes. Finalmente, cerrando el período en el año 1994, se reformaron las constituciones de: Buenos Aires, Chaco, Chubut, La Pampa, Neuquén y Santa Cruz. Las reformas continuaron después de 1994.

¿Hay relaciones entre las distintas reformas constitucionales provinciales? En una primera aproximación, sin entrar en una

comparación sistemática, que estaría por fuera de los objetivos planteados para este trabajo, se puede ver que hay elementos comunes en el diseño institucional. En casi todos los casos se habilita la reelección del gobernador. Se habló incluso de una oleada reeleccionista (que no podemos decir que haya terminado). La reelección de los ejecutivos es una tendencia común que abarca incluso la reforma constitucional nacional. En la misma se habilitó la reelección presidencial, con reducción de la duración del mandato. Si tenemos en cuenta que en 1983 ningún gobernador podía reelegirse, el impacto del conjunto de las reformas provinciales desde entonces en el sistema político nacional es considerable ya que la reelección fortalece la posición política de los gobernadores, internamente en sus provincias y de cara a la sucesión presidencial a nivel nacional.

Es probable que la realización o llegada a término de una reforma haya servido de estímulo para las iniciativas reformistas de otras provincias. Sin embargo como señala María Inés Tula "...las experiencias reformistas provinciales se caracterizaron por ser muy distintas unas de otras y por presentar niveles diferentes de apoyo, motivaciones diversas y consecuencias dispares..." (Tula, 2001:39). Hay un predominio de factores endógenos de cada provincia en la dinámica política de la cual surgen las reformas, no obstante si se compara se pueden ver tanto elementos en común y resultados afines como importantes diferencias.

En el caso de la reforma constitucional de Jujuy (1986), la ley que declara la necesidad de la reforma fue aprobada por unanimidad por los 30 legisladores que integraban la cámara de diputados, después de arduas negociaciones y la composición de la convención constituyente con cuatro fuerzas políticas fue plural, Carrera (2001) si la comparamos con las convenciones que reformaron las constituciones de Catamarca (1988) y San Luis (1987). La reforma de Jujuy aumentó la cantidad de legisladores de 30 a 48 y estableció la regla de proporcionalidad para la

elección de los mismos. Estableció la reelección del gobernador, solo después de pasado un período y la prohibición de ser sucedidos por parientes, Carrera (2001). La reforma constitucional de Catamarca tiene ciertas similitudes con la reforma de San Luis, tal vez debido a ciertos parecidos entre los sistemas políticos de ambas provincias. La iniciativa de la reforma fue del oficialismo justicialista como en San Luis. El proceso político fue conflictivo. La ley especial que declaró la necesidad de la reforma salió con el apoyo de seis diputados radicales. Los mismos fueron expulsados de la UCR por una convención partidaria, y posteriormente declararon la abstención, es decir la no participación en la convención constituyente, Carrera (2001). El texto de la ley que habilitó la reforma constitucional era tan vago que permitió una reforma total de la constitución, como en San Luis. La abstención del radicalismo dejó al PJ con el dominio absoluto de la convención con lo cual impuso fácilmente su agenda de reforma. La misma incluyó la reelección indefinida del gobernador y el aumento de la cantidad de diputados. Por otra parte se estableció el sistema proporcional para la elección de diputados e innovaciones como el referéndum y consulta popular.

Si comparamos la cuestión de la reelección del gobernador en la reforma de la constitución de Córdoba (1987) con la reelección del gobernador en la reforma de la constitución de San Luis. Tanto en una como en otra de las reformas, es uno de los motivos fundamentales de la misma pero en Córdoba fue iniciativa de la UCR sin apoyo del PJ y en San Luis del PJ si apoyo de la UCR. En cuanto al sistema bicameral, en Córdoba, el PJ quiere sacarlo y la UCR mantenerlo, mientras que en San Luis el PJ propuso la introducción del sistema bicameral y la UCR se opuso rotundamente. En estos casos no es uniforme la posición de los partidos, cuenta más ser oficialismo u oposición. La composición de la convención constituyente fue muy diferente en ambos casos. En Córdoba la convención estuvo integrada por cuatro fuerzas, lo que obligaba al oficialismo a negociar. En

cambio en San Luis el PJ contó con mayoría y quórum propio, con lo que impuso lo esencial de su propia agenda de reforma.

Una reforma constitucional muy cercana en el tiempo a la reforma de San Luis, fue la de la vecina provincia de San Juan. Esta reforma inició la tendencia de ampliación de derechos y la tendencia de incorporar nuevas instituciones como la Defensoría del Pueblo, como así también habilitar la reelección del gobernador por un período. Las elecciones de convencionales constituyentes se hicieron junto con las elecciones legislativas de 1985, lo que favoreció a la UCR que contó con el efecto arrastre del alfonsinismo. De los treinta convencionales constituyentes, la UCR contó con 20, el justicialismo 6 y el bloquismo 4.

Si tomamos las reformas en conjunto, una tendencia común es la de lograr la reelección de los gobernadores. Si bien el tema merece un estudio comparado a nivel nacional, por el momento solo podemos conjeturar sobre las causas de dicha tendencia. Las habilitaciones de reelección de gobernadores, se podrían interpretar como un proceso de autonomización de los actores políticos provinciales en el marco de la transición a la democracia, ya que la misma incluía el establecimiento de nuevas reglas de funcionamiento de la política. La desaparición a partir de 1983 de los tutelajes impuestos a los actores políticos o lo que implicaba subordinación a agendas nacionales, permitió un juego más libre y en esa situación inédita aparecieron las agendas de reformas constitucionales provinciales.

2.2 Los orígenes políticos internos. Los actores de la reforma

En el capítulo 2, habíamos señalado los elementos que conformaban y eran fundamentales para entender un proceso de reforma constitucional. El concepto de “montaje de arquitectura constitucional” de Morlino (2000), incluía los elementos del

contexto político como el sistema de partidos, el sistema electoral, el comportamiento de los líderes políticos, las reglas del régimen político anterior a la reforma constitucional y la dinámica política que conduce a la reforma constitucional. En este apartado nos proponemos explicar los componentes del sistema político y narrar la dinámica política que lleva a la reforma constitucional. Las razones y justificaciones ideológicas del diseño que también forman parte del montaje de la arquitectura constitucional, tuvieron lugar en la Convención Constituyente y serán explicadas más adelante.

En el período 1983-1987 no había en el sistema político provincial un sistema de partidos claramente estructurado. La dictadura de 1976-1983 había reducido a nada la vida partidaria y en 1983 las fuerzas políticas tenían que organizarse y empezar de nuevo. En épocas anteriores, el sistema de partidos provincial se había estructurado alternativamente entre un sistema de partido dominante y cortos períodos con mayor equilibrio de fuerzas entre los partidos, siempre en contextos marcados por la inestabilidad del país y los golpes de Estado, aunque casi siempre el partido gobernante lograba “sucederse así mismo”⁹. ¿Cómo se podría caracterizar al sistema de partidos provincial en el período 1983-1986? Si nos atenemos a los resultados de las elecciones de octubre de 1983, se podría decir que el sistema era bipartidista con representación parlamentaria de una tercera fuerza. Los partidos con representación parlamentaria eran: EL Partido Justicialista con 17 diputados La UCR con 12 diputados y el MID con 1 diputado¹⁰. En las elecciones legislativas de noviembre de 1985, las fuerzas políticas mayoritarias eran el Partido Justicialista y la Unión cívica Radical y quedaron empatadas en la representación parlamentaria, con 15 diputados cada una¹¹. No era todavía un sistema de partido dominante, tenden-

9 Un ciclo de partido dominante es el período conservador de 1922-1943 y un período de relativo equilibrio entre partidos fue el de 1973-1976.

10 Ver cuadro nº2.

11 Ver cuadro nº3.

cia que se verá más clara a partir de las sucesivas reelecciones del gobernador, después de la reforma constitucional.

En el caso del peronismo puntano, desde la restauración de la democracia, hay una conformación diferenciada a partir de las líneas demarcatorias clásicas en el peronismo, como la diferencia político-sindical, a la que hay que agregar los clivages regionales que jugaron un rol importante en el juego de alianzas internas. En ese esquema tenemos a San Luis (capital), Villa Mercedes y como espacio diferenciado de los otros dos, el interior provincial¹². También se podría hablar de una línea de separación generacional en la emergencia del liderazgo de los hermanos Rodríguez Saa. Desde un punto de vista formal, el Partido Justicialista de San Luis, estaba conformado en la época de la restauración democrática por tres líneas internas: la lista Naranja, liderada por el dirigente Mones Ruiz; la lista Blanca que aglutinaba lo que anteriormente había sido la Liga del Interior, cuyo referente indiscutido había sido el ex gobernador Elías Adre (1973-1976), y la lista Azul y Blanca, cuyos referentes eran Llorente Ruiz, Oraldo Britos (CGT) y los hermanos Rodríguez Saa, Samper (1993). Los hermanos fueron los actores centrales en el proceso político que lleva a la reforma constitucional. Adolfo en el cargo de gobernador y Alberto en el cargo de senador nacional. Se podría interpretar que la provocación de la crisis institucional de mayo de 1986 fue una apuesta a todo o nada, en donde se jugaron la continuidad en el poder provincial. Impedir el ingreso de diputados electos al recinto, anular una elección que era evidentemente legítima, el riesgo de la intervención federal, pero lograron finalmente su objetivo. El liderazgo de los hermanos en el poder provincial se consolidó definitivamente a partir de ese momento. En la crisis, el justicialismo actuó en bloque y contó con el apoyo del partido a nivel nacional. Diferente fue el posicionamiento del radicalismo.

12 En el período anterior a la dictadura fue determinante el rol en la estructura partidaria de la llamada "Liga del Norte" que cuenta entre sus logros un gobernador oriundo del "interior". Elías Adre (1973-1976)

La UCR de San Luis dio muestras de una intensa vida partidaria en el período 1983-85. La organización interna cubría las diferentes dimensiones territoriales del sistema político, con cargos ejecutivos y deliberativos¹³. En el mismo período se distinguen tres corrientes partidarias internas, que contaban a su vez con sus referentes a nivel nacional: Renovación y Cambio, Línea Nacional y Movimiento de Afirmación Yrigoyenista. En la crisis institucional de mayo de 1986 el radicalismo no actuó en forma coordinada o unificada. Distinguimos tres posiciones y una de las claves del éxito del oficialismo en lograr la reforma constitucional fue la ruptura del bloque de diputados radicales. El bloque radical se partió en dos. De los quince diputados, cinco pasaron a conformar el Bloque Federal¹⁴ que era totalmente opuesto a negociar una reforma constitucional. El bloque escindido tenía el apoyo del presidente del partido a nivel provincial. Sin embargo, el pacto de reforma contó con el apoyo del gobierno nacional que tenía el mayor interés en terminar con el conflicto. No quería verse en la situación de intervenir una provincia gobernada por el justicialismo. Esa situación fue funcional a los intereses del oficialismo provincial. Finalmente, Convergencia Democrática fue una coalición de partidos de centro-derecha del viejo tronco liberal. El partido Demócrata Liberal y el Movimiento Popular Provincial que había sido una escisión del mismo.

2.3 El régimen político de la Constitución de 1962 y su incidencia en la crisis institucional de 1986

El régimen político, en la definición de Pasquino (2004), es un componente central del sistema político, junto con las autoridades y la comunidad política, como señalamos más arriba,

13 Comité Nacional. Convención Nacional. Comité Provincial Convención Provincial. Tribunal de Conducta. Comité Departamental.

14 Entrevista a Javier Cacace. Dirigente radical. Diputado provincial 1983-1987 e intendente de la ciudad de San Luis 1987-1991.

consiste básicamente en normas, reglas y procedimientos. El régimen político, de acuerdo al autor citado tiene a su vez tres componentes básicos: los principios, que dan fundamento a las normas y reglas. El procedimiento o rendimiento que es la actividad efectuada en el ámbito y en los límites de los principios y las instituciones, que son las estructuras de representación, gobierno, administración y su operatividad, Pasquino (2004).

El régimen político de las provincias argentinas tiene un formato similar al modelo de régimen presidencialista que se ha constituido a escala nacional. En las provincias, obviamente, en el lugar de un presidente hay un gobernador. Los principios del régimen político de la constitución provincial de 1962 se basaban a grandes rasgos en la tradición constitucional liberal argentina de la consignación de derechos básicos, la división de poderes, el régimen municipal, la representación de las minorías, los límites temporales en el ejercicio del poder, ya que no estaba permitida la reelección inmediata del gobernador.

En cuanto al desempeño general de las instituciones del régimen político, la constitución tuvo vigencia de 1962 a 1966; de 1973 a 1976 y finalmente desde fines de 1983 hasta que fue reformada a fines de 1986 y principios de 1987. La historia de inestabilidad política del país no nos permite evaluar la constitución en forma continua, nunca hubo traspasos formales de poder de una fuerza política a otra sino que los cambios de gobierno fueron a partir de golpes de Estado, hasta que la constitución fue reformada antes de terminar un mandato completo de cuatro años. El régimen político de la constitución de 1962 no tuvo oportunidad jamás de poner en práctica las reglas de la sucesión del gobernador al finalizar su mandato de cuatro años. Los golpes de estado de 1966 y 1976 impidieron la realización de las elecciones de gobernador para suceder a los gobernadores Santiago Besso (1963-1966) y Elías Adre (1973-1976). En su tercer período de vigencia (1983-1986), las reglas de sucesión

del gobernador antes de terminar el mandato tampoco se pondrían a prueba según fueron establecidas por los constituyentes de 1962¹⁵.

Otra forma de incidencia del régimen político se refiere a la estructura del poder legislativo. Hay un estudio en donde se señala que “Cuando la legislatura provincial es bicameral, es menor la probabilidad de que el gobernador de turno pueda incorporar la reelección en la constitución provincial”, (Almaraz, 2010: 201). Sin dudas la existencia de una sola cámara en la legislatura de San Luis facilitó la iniciativa política del gobierno para reformar la constitución. Un senado hubiera implicado una instancia más de negociación más allá de su composición.

La inexistencia de la figura de vice-gobernador se puede interpretar como una falencia del régimen de la constitución de 1962. La figura del vice puede ser relevante en caso de una crisis política. Es una figura clave en caso de sucesión anticipada y es un nexo necesario entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Si hubiera existido la figura del vice- gobernador en 1986, el poder ejecutivo hubiese tenido en un integrante propio la presidencia de la legislatura. La creación de esa figura en la reforma fue aceptada por todos los partidos que integraron la Convención Constituyente.

En cuanto a la relación poder ejecutivo-poder legislativo, ¿se puede hablar de una situación de gobierno en minoría para el oficialismo provincial a partir de las elecciones legislativas de 1985 y el empate en la composición de la legislatura? Cuando

15 La constitución de 1962 decía en su artículo 62 : En caso de muerte, destitución, renuncia, enfermedad, ausencia, suspensión, licencia u otro impedimento calificado del gobernador, será reemplazado por el presidente de la legislatura, por el vice-presidente primero en su defecto, y por el Presidente del Superior Tribunal de Justicia, a falta de ambos.... Artículo 63. En los tres primeros casos del artículo anterior, el presidente o vice-primero de la legislatura, ejercerán el cargo de gobernador hasta completar el período del mismo, siempre que faltare menos de dos años para concluirlo y aunque expirase antes su mandato de diputado. Cuando faltaren dos años o más, convocarán a elecciones de gobernador por un período completo, dentro de 90 días. ”

el partido que detenta el poder ejecutivo cuenta además con la mayoría en el poder legislativo se denomina gobierno “unificado”, Pasquino (2004). Cuando el signo político del poder ejecutivo no coincide con la mayoría parlamentaria, estamos frente a un gobierno “dividido”. La “división”, a su vez puede definir según un criterio “aritmético” cuando efectivamente la mayoría legislativa y el signo político del poder ejecutivo no coinciden y según un criterio de “comportamiento”, Pasquino (2004), cuando hay un conflicto de poderes y los propios legisladores del partido gobernante no responden o no votan de acuerdo a lo solicitado por el poder ejecutivo.

En el caso de San Luis a partir de las elecciones del 3 de noviembre de 1985, la situación de “gobierno dividido” ya fuera “aritmética” o de “comportamiento”, fue potencial para el gobierno y no llegó a materializarse en una crisis de gobernabilidad. Sin embargo, el empate en la composición de la legislatura fue interpretado como una situación muy peligrosa por el oficialismo. Podía haber riesgo de juicio político si alguna facción del propio oficialismo se aliaba con los radicales¹⁶ y era considerada como una imposibilidad de gobernar. Fue un motivo más para que el gobierno se jugara todo y generara a crisis que vivió San Luis desde mayo hasta agosto de 1986. A partir de la mera posibilidad de un conflicto de poderes, el oficialismo provincial inició una ofensiva política que provocó una crisis institucional que derivó finalmente en la reforma de la constitución provincial.

2.4 De la crisis institucional al pacto político de reforma constitucional. Breve historia política del origen de la reforma

El proceso político de reforma tuvo un origen y una dinámica, en el mismo, cobraron sentido los intereses, las intenciones

¹⁶ Entrevista a Elías Taurant. Convencional constituyente.

y las ideas de los actores políticos implicados en el mismo. La dinámica política tuvo tres instancias fundamentales: la primera fue la crisis institucional provincial de mayo-junio de 1986. La segunda instancia fue el acuerdo político de reformar la constitución que se plasmó en la ley que declaró la necesidad de reformar la constitución (agosto de 1986) y finalmente la tercera instancia fue la Convención Constituyente propiamente dicha (diciembre de 1986-abril de 1987), en donde efectivamente tuvo lugar la reforma de la constitución.

Las constituciones requieren por su misma naturaleza estabilidad en el tiempo. Para ser modificadas se requieren mayorías especiales en las legislaturas o acuerdos entre las fuerzas políticas y eso no sucede con facilidad, hay ocasiones especiales o situaciones históricas concretas que favorecerían la modificación de la constitución al darse las condiciones señaladas.

Hay autores, que refiriéndose al espacio latinoamericano y tomando como unidad a los estados nacionales (entendemos que se pueden aplicar a Estados provinciales de una estructura federal como la Argentina) distinguen tres situaciones o tipos de eventos que inducirían a crear constituciones nuevas o reformar parcialmente las existentes: cambios de régimen político, crisis políticas y cambios en la distribución de poder entre los principales actores políticos¹⁷. Las tres situaciones están relacionadas y hasta pueden ser parte de un mismo proceso.

Los eventos que inducen las reformas constitucionales suelen incidir a su vez en el contenido de los cambios realizados en la constitución. Es como si el origen de la reforma dejara su impronta en el texto constitucional. En el caso que estudiamos hay

17 Jon Elster identifica una serie de circunstancias que inducirían a los cambios constitucionales: Una crisis económica y social, una revolución, el colapso de un régimen político, el miedo a un colapso del régimen político, una derrota en una guerra, la creación de un nuevo Estado y finalmente la liberación de un gobierno colonial. Elster, J. (1995). Forces and Mechanisms in the Constitution Making Process. *Duke Law Journal*, Vol45, N°2 (nov1995)pp.364-396. Disponible en: www.jstor.org.

contenidos en la nueva constitución que se podrían vincular a la crisis institucional de 1986, que se interpretaron como falencias o puntos de debilidad en la constitución vigente.

En el origen de la reforma constitucional, el evento que indujo o generó el contexto favorable para realizar dicha reforma, fue la crisis institucional de mayo de 1986. Sin embargo hay que tener en claro que la crisis fue provocada mediante acciones deliberadas, a partir de objetivos previos, establecidos con claridad por el oficialismo provincial. Los objetivos, como veremos más adelante, eran lograr la mayoría especial en la legislatura en las elecciones legislativas de 1985 para poder así reformar la constitución y de esa manera habilitar la reelección inmediata del gobernador. Los resultados inesperados de aquella elección no permitieron llegar a la reforma por ese camino, pero el objetivo de lograr la continuidad del proyecto político oficialista no se abandonó y se buscaron alternativas más arriesgadas, redoblando la apuesta.

En este apartado del capítulo tres, nuestro objetivo es narrar la secuencia de eventos que conformaron la “oportunidad política” de reformar la constitución provincial. Si una reforma constitucional, en algunos casos, se puede interpretar como la “creación de oportunidades políticas a partir de cambios institucionales” debemos primero explicar cómo se creó la oportunidad de reformar la constitución. Hay una secuencia de eventos que está estructurada por la vigencia de la constitución de 1962, que son la base de la periodización o de los “espacios de inteligibilidad históricos” (Aróstegui, 1999:17-32) que seguimos en la secuencia temporal. Es importante remarcar cómo las reglas institucionales vigentes “obligan” o constriñen a los actores a atenerse a las mismas limitando sus opciones de acción.

Cronología:

- Elecciones legislativas (noviembre de 1985).
- Sesiones Preparatorias y Ordinarias de la legislatura (mayo de 1986)

- Conflicto, crisis, negociaciones. (mayo-junio de 1986)
- Pacto político y sanción de la ley que declara la necesidad de la reforma (agosto de 1986)
- Elecciones de convencionales constituyentes. (noviembre de 1986)
- Sesiones de la Convención constituyente. (diciembre de 1986-abril de 1987)

En el caso que estudiamos, el camino que lleva a ley (de mayoría especial) que declara la necesidad de la reforma está como dijimos estructurado institucionalmente (se debe respetar la constitución vigente). Para llegar a ese punto el oficialismo provincial se podía seguir tres estrategias: a) Acuerdo o pacto político; b) Cooptación y c) Imposición, Almaraz (2010). La necesidad de una mayoría especial obliga a negociar, si faltan pocos diputados para llegar al número requerido se pueden cooptar y finalmente si hay una mayoría abrumadora propia, la ley que declara la necesidad de reforma se puede imponer.

En la génesis de cada reforma constitucional provincial se puede indagar cuál estrategia se utilizó. Sin embargo en el caso de San Luis, si tomamos la secuencia completa no hay una estrategia pura sino que encontramos una secuencia en donde se explora primero una vía, la de la mayoría en la legislatura que fracasa por el resultado adverso en las elecciones legislativas de 1985. Eso da lugar a un cambio de estrategia con los hechos consumados que provocaron la crisis institucional en la que se realizaron algunas cooptaciones menores, para llegar finalmente al pacto político de reforma.

La oportunidad política de la reforma constitucional la generó la crisis provocada por un conflicto entre el oficialismo (PJ) y el principal partido de oposición (UCR), generado por acciones concretas y hechos consumados a partir del resultado de las elecciones de 1985 que pusieron en evidencia algunas limitaciones de la constitución vigente. El conflicto paralizó el

normal funcionamiento institucional. Se produjeron situaciones en donde se hizo evidente ciertas asimetrías de poder, con episodios de violencia y donde la intervención de otros poderes como la justicia no fueron efectivos. Las negociaciones y la intervención de actores nacionales descomprimieron y normalizaron la situación cuando se acordó sancionar la ley que declaró la necesidad de la reforma constitucional en agosto de 1986.

Hay una situación política particular que marca un punto de inflexión y decide la forma de la constitución y el régimen político posterior. ¿Cómo pasa la UCR de un pacto político de reforma a una situación de minoría en la Convención Constituyente? Hay dos instancias que hay que aclarar. Cuando se acordó la reforma se hizo en su totalidad sin acuerdos específicos y en segundo lugar, la UCR pierde en las elecciones de noviembre de 1986, la posibilidad de ser mayoría en la convención y de bloquear las iniciativas del oficialismo, en las que solo pudo emitir dictamen de minoría y después perder la votación en las sesiones plenarias.

El 17 de mayo de 1986, San Luis tenía dos legislaturas. ¿Cómo se llegó a esa situación bochornosa e inédita en la provincia? Aunque tan importantes como las acciones que llevaron a esa situación fueron los efectos que esa situación tuvo sobre la historia constitucional. La dinámica política que llevó a la reforma constitucional empieza con lo que interpretamos como una ingeniería electoral. En las elecciones de octubre de 1983, se había impuesto el Partido Justicialista¹⁸ y había logrado la mayoría en la legislatura provincial mediante la utilización del sistema proporcional D`Hont (Ver cuadro n° 3). En 1985 se tenían que realizar las elecciones de renovación legislativa. La renovación era

18 En la categoría gobernador el PJ obtuvo 48849 votos y el 40,5 %; la UCR 44976 votos y el 37,3% y el MID 17733 votos y el 14,7 %.

(y es) por mitades. De un total de 30 diputados, renovaban 15¹⁹. En las elecciones de renovación legislativa de 1985 (Ver cuadro nº 4), se aplicó otro sistema electoral que tuvo consecuencias inesperadas, de acuerdo a los resultados que se dieron en el departamento Capital. Dicha circunscripción electoral elegía (es decir renovaba) 7 (siete) diputados. El oficialismo perdió por escaso margen²⁰, pero la no aplicación del sistema D'Hont, que era el más proporcional, sino uno que otorgaba 2/3 de los cargos a la lista ganadora, le dio al oficialismo dos diputados en lugar de los 5 que esperaba, (que los hubiera obtenido si hubiese ganado y la crisis no se hubiese producido).

¿Por qué se cambió el sistema electoral entre una elección y otra? Podríamos afirmar a partir de indicios y testimonios, que más allá de la ventaja de obtener más diputados en caso de ganar (algo que aparentemente se daba por descontado), existía un proyecto reformista (cuyo principal objetivo era asegurar la reelección del gobernador) que, de acuerdo a la constitución, requería de dos tercios del total de diputados para aprobar la ley que estableciera la necesidad de la reforma. Si el oficialismo contaba hasta ese momento con 17 diputados de un total de 30, con 20 diputados (o un número cercano) se aseguraba prácticamente la reforma constitucional. Es decir que el cambio del sistema electoral fue parte de un objetivo político centrado en lograr una mayoría especial en la legislatura, para de esa manera poder aprobar la ley que declarararía la necesidad de la reforma constitucional²¹.

19 San Luis tiene nueve departamentos, para aplicar la renovación legislativa elige diputados en 4 y en 5 departamentos alternativamente cada dos años. En 1983, por única vez, por ser restauración democrática, se eligieron en todos los departamentos. En 1985 se sortearon los 15 diputados que tenían que salir con sólo dos años de mandato par poder renovar la legislatura. Se busca una combinación de departamentos con mayor densidad demográfica con otros de menor, por ejemplo, la elección (de diputados) en el departamento Capital no coincide con el departamento Pedernera ya que los dos eran (y son los más poblados. En 1985 se eligieron diputados en el departamento Capital.

20 En el departamento Capital, en la elección de diputados provinciales la UCR obtuvo 23656 votos (49,9 %) y el PJ 20717 votos (43,7 %).

21 Entrevista a Elías Taurant, convencional constituyente.

El oficialismo tampoco tuvo en cuenta al cambiar el sistema electoral la popularidad del presidente Alfonsín, en ese entonces intacta, ni los efectos benéficos del Plan Austral (en sus comienzos) en la opinión pública. Esos factores sin duda hicieron efecto tracción o acarreo en la lista de diputados provinciales del radicalismo.

Cuadro n. ° 2

La legislatura provincial (unicameral) 1983-1985, elegida mediante sistema D'Hont. Octubre de 1983.

Partidos	Diputados	
PJ	17	56,6 %
UCR	12	40 %
MID	1	3,3 %
Total	30	

Fuente: Marrero (1992).

Cuadro n. ° 3

La legislatura provincial (unicameral) 1985-1987, elegida mediante la ley electoral que asignaba 2/3 de los cargos a la lista ganadora. (Ley 3141). Noviembre de 1985.

Partidos	Diputados	
PJ	15	50%
UCR	15	50%
Total	30	

Fuente: Marrero (1992).

La derrota electoral en los comicios legislativos (cuadro n° 2), motivó una contraofensiva política del oficialismo. Circuló el rumor de una posible renuncia del gobernador (decepcionado por la derrota) generando muestras de apoyo en las filas justicialistas y movilizaciones durante el mes de febrero de 1986. Lo que parece claro en ese momento es que el oficialismo no estaba dispuesto a gobernar sin una mayoría clara en la legislatura y sin un control de la línea de sucesión del gobernador ya que no existía la figura del vicegobernador, ni existía una cámara de senadores como otra instancia en la sucesión.

El empate entre oficialismo y oposición en la composición de la cámara generó una serie de problemas. El primero era la línea sucesoria del gobernador en caso de ausencia del mismo y ante una eventual acefalía. Asegurar la línea sucesoria en el partido gobernante implicaba dejar al mismo en minoría en la cámara. Si había 15 diputados del oficialismo y 15 de la oposición, al asumir un diputado oficialista como gobernador, dejaba al oficialismo automáticamente en minoría, 14 a 15. El segundo problema era precisamente quedar en minoría. El tercero era la elección del senador nacional, que en ese entonces era una elección indirecta que correspondía a la legislatura. Con un empate en la composición de la cámara era necesario algún tipo de acuerdo.

2.5 San Luis con dos legislaturas

El jueves 15 de mayo la legislatura (unicameral) se reunió para comenzar las sesiones preparatorias en las que debía constituir sus autoridades y se debían aprobar los títulos de los diputados electos en las elecciones del 3 de noviembre anterior. Las gradas del recinto estaban colmadas de simpatizantes justicialistas y funcionarios del gobierno provincial, también se encontraba la prensa. El oficialismo no estaba dispuesto a gobernar en una situación de empate en la legislatura, consideraba en riesgo

la gobernabilidad, consideraba que podía haber un esquema potencial de juicio político (en caso de perder algún diputado propio) y consideraba que esa situación era incompatible con el proyecto político originario de lograr continuidad en el poder. Por lo tanto cualquier situación iba a ser explotada o aprovechada para cambiar esa situación que consideraban era inadmisibles. Se empezó por desconocer los títulos de un diputado suplente del diputado radical Pedro Carlos Ortiz, quien había renunciado como diputado provincial para asumir como diputado nacional. Los radicales defendían el ingreso como diputado provincial de Luis Contreras y el justicialismo cuestionaba la validez de sus títulos. Como no hubo acuerdo en la sesión preparatoria se pasó a cuarto intermedio. Tampoco se pudieron constituir las autoridades del poder legislativo, por la misma situación de empate en la cantidad de legisladores en el oficialismo y la oposición. El clima era tenso, en las gradas se cantaba y se abucheaba cuando hablaban los diputados radicales. Algunos diputados radicales denunciaron agresiones. La sesión preparatoria fracasó, no hubo acuerdo para elegir el presidente de la cámara ni se pudieron validar los títulos de los diputados electos. En un clima tenso la sesión se levantó.

El día siguiente se implementó un ardid o estratagema por parte del oficialismo que después se pudo interpretar como el primer paso de un plan político para, en lo inmediato neutralizar el resultado adverso de las elecciones anteriores y en segundo lugar generar un hecho consumado para forzar un pacto para reformar la constitución, Samper (1993). El clima tenso y la posibilidad de llegar a actos de violencia ocasionaron inquietud en algunos diputados radicales que iniciaron gestiones para solicitarle garantías al gobernador. Esa situación fue aprovechada hábilmente por el oficialismo que concretó con los diputados radicales una audiencia en la residencia oficial del gobernador que (no era casualidad), estaba alejada del centro de la ciudad donde estaba la legislatura. Mientras los diputados radicales estaban en

audiencia con el gobernador, los diputados justicialistas aprovecharon el momento para realizar una la sesión aunque no contaran con quórum propio, en la misma eligieron presidente y aprobaron los títulos de los diputados presentes y anularon las elecciones del departamento Capital. Como presidente fue elegido el diputado Adán Quiroga y como vice Roberto Alric²². Se apoyaron para hacerlo en el art. 44 de la Constitución de 1962²³, que habilitaba la sesión con los diputados presentes si hubieren fracasado las sesiones anteriores. La ausencia de los diputados radicales reunidos con el gobernador permitió al oficialismo hacerse con el control de la legislatura con un hecho consumado, a partir de la interpretación de un artículo de la constitución vigente.

La sesión en ausencia del otro bloque provocó la ruptura de la cámara de diputados. El bloque justicialista tomó el control de la cámara (en ese entonces en San Martín y 9 de julio), eligió autoridades y aprobó los títulos de los diputados electos. Sumó al radical Salvucci como reemplazante de Ortiz en lugar de Contreras²⁴. El ingreso de César Salvucci, tomado de la lista de suplentes de la lista de diputados radicales, fue denunciado por los diputados radicales como producto de un soborno del oficialismo, Samper (1993). Los diputados radicales, impedidos de entrar en la legislatura, caminaron dos cuadras y conformaron el bloque en el Concejo Deliberante de la ciudad capital (en ese entonces en Chacabuco y 25 de Mayo) y procedieron a elegir como presidente a Juan Villegas.

22 Fractura y crisis en la legislatura. El justicialismo sesionó en minoría y designó presidente al diputado Adán Quiroga. (1986, 19 de mayo). *La Opinión*, p.5

23 “ En los de renovación se reunirá una sesión preparatoria el 15 de mayo a las tres de la tarde. Si por falta de quórum no pudiese sesionar, quedará citada hasta conseguirlo a la misma hora, a los días 16 y 17 siguientes; y si aún entonces no se hubiese logrado reunir mayoría absoluta por cualquier causa que fuera la minoría integrada con los nuevamente electos juzgará los títulos de estos, pero solo hasta constituirse en quórum legal.” Art. 44. Constitución de la Provincia de San Luis, 1962.

24 Confirmado posteriormente en su banca por la Cámara Nacional Electoral.

En la secuencia del conflicto hay otra instancia que fue importante para el posicionamiento y la cohesión del oficialismo provincial junto con el justicialismo a nivel nacional frente a la crisis institucional provincial. Fue tal vez un gravísimo error táctico y político del radicalismo local, cuya responsabilidad se atribuye a quien presidía el comité, el Dr. Carlos Edgardo Zavala²⁵. El 19 de mayo el Comité Ejecutivo Provincial de la UCR emitió un duro comunicado que reproducimos

1. Romper todo vínculo orgánico con el Partido Justicialista gobernante.

2. Dada la anarquía y avasallamiento de la Constitución, se considera inexistente el "facto administrativo provincial".

3. Se reconoce como único poder legislativo la Cámara constitucional que deliberó bajo la presidencia del diputado Juna Inocencio Villegas, en el recinto del Concejo Deliberante de la ciudad de San Luis, dada la agresión y falta de garantías sufridas por los legisladores del partido en las sesiones preparatorias durante el desarrollo de las mismas en el recinto natural.

4. Ordena a los diputados provinciales de la UCR que constituyen legislatura con las autoridades pertinentes y en el ejercicio del poder constitucional la inmediata destitución mediante una ley del denominado Facto Administrativo Provincial

5. Producida la destitución del Facto Administrativo Provincial deberá asumir la conducción total del poder público institucional el presidente de la Cámara legislativa constitucional" (Se agrava la crisis institucional. El radicalismo pidió la destitución del gobernador. (1986, 20 de mayo). La opinión, p.1 col.3) Se solicitó además el envío de fuerzas federales. Se instruyó a

"... los diputados nacionales de la Unión Cívica Radical distrito San Luis para que planteen en la Cámara de Diputados de la

25 Zavala había sido candidato a gobernador por la UCR en 1983.

Nación el conflicto Institucional...y... atento a la urgencia del caso solicite al Ministerio del Interior el inminente envío de fuerzas federales a efectos de reestablecer el orden en la provincia” (Se agrava la crisis institucional. El radicalismo pidió la destitución del gobernador. (1986, 20 de mayo. La opinión, p.1 col.3)

Esta declaración partidaria fue, como señalamos más arriba un grave error táctico, rápidamente aprovechado por el oficialismo provincial, que acusó al radicalismo local de golpismo²⁶. Pero tuvo además, otro efecto en las correlaciones de fuerza, provocó la unificación de posturas entre el justicialismo de la provincia de San Luis y el justicialismo a nivel nacional, como señaláramos más arriba.

No hemos encontrado referencias o explicaciones sobre la expresión “facto administrativo” en la doctrina. Sí son abundantes las referencias sobre la expresión “de facto”. La más común es la que contrapone “de facto” a “de jure”.

El término se asocia claramente con los gobiernos “de facto” que eran producto de los golpes de Estado y que por consiguiente no se ajustaban al derecho o la Constitución. Hoy, el término “de facto” se usa poco, pero en 1986 su asociación con un golpe de Estado era evidente. Interpretamos que su utilización para denominar al gobierno provincial en la crisis de 1986, como “facto administrativo”, significaba que era un gobierno que no actuó conforme a derecho (en los sucesos de la legislatura) y por lo tanto se vació de legitimidad y que solamente “administraba” en tanto ejercía el poder.

Al día siguiente del pronunciamiento del Comité Ejecutivo del UCR local sobre el “Facto Administrativo”, y la solicitud de

²⁶ Al otro día la ciudad de San Luis amaneció llena de graffitis que decían “no al golpe radical”.

una intervención federal, desde el Senado²⁷, en el congreso nacional, se emitió la respuesta²⁸. Si comparamos el lugar desde donde se efectuaron los pronunciamientos. El Senado nacional, en donde el Justicialismo tenía mayoría en 1986, no es comparable al comité provincial de la UCR de la provincia de San Luis. Conformó sin duda un problema para el gobierno nacional que no necesitaba un conflicto con el justicialismo por problemas en una provincia periférica.

En la reunión del senado se pronunciaron las máximas autoridades del justicialismo a nivel nacional. El Consejo Nacional del PJ, el Plenario de Secretarios y Delegaciones Regionales de la CGT y el Secretario General de las 62 Organizaciones²⁹.

En el pronunciamiento se puntualizó que

“...la agresión a un gobernador justicialista es una agresión a todos los justicialistas...la agresión al gobierno justicialista de San Luis es como una agresión a todo el movimiento peronista”. “Nos oponemos por no existir razones ni jurídicas, ni políticas, a cualquier intento de intervención total o parcial a la provincia de San Luis”³⁰.

El senador Saadi de Catamarca, un aliado político de los hermanos Rodríguez Saá³¹ afirmó que “...en todos los casos en que los gobiernos peronistas sean objeto de canibalismo radical, como en San Luis, Catamarca, mi provincia, Chaco y Neuquén,

27 Clarín, Bas As. 21 de mayo de 1986.El cónclave tuvo lugar en el Salón Rosado y según el citado matutino, asistieron a la conferencia de prensa: Oraldo Britos, Alberto Rodríguez Saá, Liliana Gurdulich, Eduardo Menem, los diputados Roberto Digón, Alberto Melón, Raúl Bercovich Rodríguez, “la dirigente peronista juvenil Patricia Bulrich y el presidente del Frente de Izquierda Popular (FIP), Abelardo Ramos.” Además del ya mencionado Vicente Leonidas Saadi.

28 Clarín, Bs. As. 21 de mayo de 1986.

29 Lorenzo Miguel.

30 Clarín. Bs. As. 21 de mayo de 1986.

31 Hay quienes dicen que Saadi fue un maestro para los Rodríguez Saa. La alianza puede haber tenido por sustento además de cierta afinidad en el liderazgo cierta similitud estructural entre San Luis y Catamarca, entanto provincias del “peronismo periférico”.

el justicialismo en su conjunto hará causa común y tomará todas las medidas dentro de la Constitución y la ley...³². En esa coyuntura política, el oficialismo provincial capitalizó la mayoría justicialista en el senado y fue evidente la alianza de los hermanos Rodríguez Saá, de los cuales Alberto era senador, con el entonces Vicepresidente del Consejo Nacional del PJ y senador por la provincia de Catamarca Vicente Leonidas Saadi. Eso permitió al oficialismo provincial conformar un frente unificado y de esa manera enfrentar la posibilidad de una intervención federal a la legislatura o a la provincia en caso de agravarse la situación provincial.

En la sesión ordinaria del 25 de mayo, la policía provincial impidió el ingreso a la legislatura al bloque radical y desalojó por la fuerza a los diputados que habían logrado ingresar. El argumento fue una “formalidad”, no tenían los diplomas aprobados en la sesión preparatoria (la del ardid de la reunión con el gobernador) y el mismo jefe de la policía provincial Novillo encabezó el operativo, sin dudas por orden de las máximas autoridades de la provincia. La legislatura conformada por el bloque justicialista y el radical cooptado anuló las elecciones del 3 de noviembre de 1985 en el departamento Capital. El efecto buscado por esa anulación era que el justicialismo recuperara la mayoría. En el departamento capital se habían elegido siete diputados, de los cuales cinco habían sido de la UCR y dos del PJ. Si la anulación de las elecciones prosperaba el justicialismo perdía dos diputados y la UCR cinco con lo que la conformación de la cámara pasaba a ser 13 (trece) diputados por el justicialismo y 10 (diez) del radicalismo. El justicialismo, partido oficialista, recuperaba de esa manera la mayoría. El argumento de la anulación fue banal, consistió en la supuesta incapacidad de un diputado radical para ser diputado³³. La cámara de diputados se erigió en juez de una elección y en todo caso podría haber considerado el caso parti-

32 Ibidem.

33 Era jubilado por invalidez.

cular del diputado. Sin embargo la maniobra generó el efecto de presión que el oficialismo esperaba. Cuando la justicia federal validó las elecciones del departamento Capital y ordenó la restitución de las bancas a los diputados del departamento Capital el 10 de junio, ya se había acordado restituir las bancas pero a cambio de aprobar la ley que declaraba la necesidad de la reforma.

2.6 El pacto político consumado. La declaración de la necesidad de la reforma

La crisis institucional del mes de mayo fue una primera instancia en el proceso político que concluyó con la reforma de la constitución. La crisis se resolvió con un pacto o acuerdo político que consensuó reformar la constitución. El pacto se hizo entre el oficialismo provincial, un sector del radicalismo provincial y el aval del gobierno nacional (UCR). Consistió básicamente en: reformar la totalidad de la Constitución, elegir al senador nacional mediante una elección no vinculante que sería después ratificada por la legislatura y restituir las bancas a los diputados del departamento capital³⁴. La ley que declaró la necesidad de la reforma constitucional es una segunda instancia del proceso político de la reforma.

Encontramos tres elementos en la discusión y en la sanción de la ley 4702 que declaró la necesidad de la reforma. Estos elementos están relacionados entre sí. En primer lugar, el tema dominante en la discusión fue la forma de elegir a los convencionales constituyentes. La discusión fue sobre el proceso electoral y no hubo mención precisa del diseño constitucional de la futura constitución. Además en la cuestión electoral, la aprobación de la elección mediante el sistema de ley de lemas implicó pasar por alto la discusión partidaria interna y la elección interna de los convencionales. Se eludió una mediación institucional,

³⁴ Los diputados serían igualmente restituidos en sus cargos por la justicia. Obtuvieron algo que igual iban a obtener. Esa fue la crítica que formuló a sus compañeros el diputado radical Javier Cacace. (Entrevista personal, diciembre de 2007)

la de los partidos políticos. En segundo lugar, la sociedad o la opinión pública quedó de lado, ya que el tiempo que mediaba entre la ley que declaró la necesidad de la reforma (18 de agosto de 1986) y la elección de convencionales (16 de noviembre de 1986), fue muy escaso como para que instituciones de la sociedad civil tuvieran alguna incumbencia real en el proceso político de la reforma constitucional. La reforma de la constitución se introdujo en la agenda política provincial al calor de la crisis de mayo de 1986. Hasta el momento desconocemos proyectos de reforma (expresados formalmente) entre fines de 1983 (restauración de la democracia) y 1985 que hayan servido de base para una discusión previa. En tercer lugar la necesidad de reforma de la constitución se aprobó para que fueran reformados la totalidad de los artículos. La aprobación de la reforma en su totalidad dejó un margen de maniobra amplísimo para quien obtuviera la mayoría en la convención, ya que no se estableció ningún acuerdo preciso en las cuestiones que implicaban cambiar reglas esenciales en el funcionamiento del régimen político.

En los tres elementos vemos un mecanismo que reforzó la posición de la élite política en detrimento de las mediaciones institucionales y una separación del “poder constituyente” del resto de la sociedad. Las posibilidades de acción política según esta ley, pasaron a ser amplísimas para la mayoría en la convención, sin un anclaje en un diseño previo que garantizara un mínimo de negociación para establecer los elementos esenciales de la arquitectura institucional. De esa manera se generaron las condiciones indispensables para una constitución hecha a medida de los intereses del poder ejecutivo provincial.

El proyecto de ley enviado por el poder ejecutivo provincial constaba de tres partes: los fundamentos, los artículos a reformar (todos) y la convocatoria a elecciones de convencionales constituyentes determinando la cantidad de convencionales por departamento. El fundamento del PE es muy escueto. El primer elemento de la fundamentación fue la antigüedad de la constitu-

ción vigente “...la Constitución Provincial vigente tiene ya una antigüedad de 24 años...” (Rodríguez Saa, A. y Ruiz R. Nota N° 27 PE Proyecto de ley 26 julio 1986). En realidad, si bien la última reforma había sido en 1962, la vigencia efectiva si no contamos los años de gobiernos de facto fue de aproximadamente 9 años hasta que fue reformada nuevamente en (1986-1987). Después dice que

“...es evidente que los cambios producidos en el país- en consonancia con el rápido progreso de las instituciones así como en las áreas técnicas y políticas se han producido en todo el mundo- obliga a declarar la necesidad de la reforma para amoldarla a las nuevas circunstancias...” (Rodríguez Saa, A. y Ruiz R. Nota N°27 PE Proyecto de ley 26 julio 1986) ³⁵

Este segundo argumento afirma que la constitución se debe amoldar a los cambios, pero no dice cuáles son esos cambios ni como se debe diseñar la constitución para que se amolde. El tercer argumento es que la reforma del 62 quedó inconclusa por el derrocamiento del presidente Frondizi. Propone finalmente incorporar la figura de vicegobernador “...a fin de evitar los problemas que se han venido produciendo en todos los gobiernos posteriores a la reforma de la constitución...” (Rodríguez Saa, A. y Ruiz R. Nota N°27 PE Proyecto de ley 26 julio 1986); en relación al poder legislativo” deberá examinarse la posibilidad de establecer la composición bicameral, como lo contemplan las constituciones de las provincias vecinas.” (Rodríguez Saa, A. y Ruiz R. Nota N°27 PE Proyecto de ley 26 julio 1986) propone modificar los ministerios y “reexaminar” el régimen municipal por considerar que es “arcaico”.

El pacto de reforma plasmado en la ley 4702 fue un triunfo político del oficialismo y visto en retrospectiva un fracaso para la UCR-San Luis. El oficialismo mantuvo siempre la iniciativa política desde las elecciones de 1985 con la intencionalidad de

35 En el apéndice documental incluimos el proyecto de ley completo.

lograr la mayoría especial para poder reformar la constitución. Cuando el oficialismo provocó un escenario de crisis institucional, mantuvo la iniciativa, utilizó una estrategia para controlar la legislatura, usó la fuerza para desalojar diputados electos y finalmente en una negociación política logró un acuerdo para reformar la constitución en su totalidad. ¿Por qué se equivocó el radicalismo puntano en 1986? Suponemos que las negociaciones fueron conducidas a nivel nacional por el gobierno radical y su principal intención era terminar lo más rápidamente el conflicto porque tenía obviamente otras prioridades y no tuvo en cuenta las implicancias de pactar una reforma total que era como dejar abierto el diseño de la constitución. En segundo lugar se puede interpretar que el radicalismo esperó confiado la victoria electoral, porque venía de ganar una elección anterior pero eso no sucedió. Finalmente hubo un error en el Comité Ejecutivo Provincial de la UCR, cuando se refirió al gobierno provincial como “facto administrativo”, eso dio pie a acusaciones de golpismo y a la intervención pública del Senado Nacional, cuando en realidad quienes habían usado la fuerza para desalojar a diputados electos de la oposición había sido en realidad el oficialismo.

Finalmente, el concepto de “montaje de la arquitectura constitucional” Morlino (2000), incluye en su complejidad a los sistemas electorales. No nos podemos detener en la discusión de su naturaleza, traducen políticamente la idea de soberanía popular no son absolutamente buenos ni malos sino perfectibles. Lo importante en este caso es que según el sistema que se use el resultado y el impacto político pueden ser muy diferentes.

En la provincia de San Luis entre octubre de 1983 y diciembre de 1986 se realizaron tres elecciones y una consulta popular. La primera utilizó el sistema D’Hont para asignar los cargos legislativos. La segunda elección (1985) utilizó el sistema de la vieja ley 3141 de 1965 para asignar los cargos 75% para el primero y 25% para el segundo con el resultado ya analizado más arriba. Finalmente en noviembre y diciembre de 1986 se utilizó

la ley de lemas para evitar las internas partidarias porque no daban los tiempos para reformar la constitución antes del proceso electoral de 1987.

Lo que pone en evidencia esta diversidad de sistemas y su impacto diferenciado en tan poco tiempo es la capacidad “manipulativa” y “adaptativa” de la elite política puntana en el período de retorno de la democracia al país. Posteriormente las reglas electorales han tendido a estabilizarse y hoy sería difícil de concebir una elección legislativa sin la aplicación del sistema D’Hont o alguno similar que garantice una proporción justa en la asignación de los cargos legislativos.

Capítulo 3

Arquitectura del régimen político y mecanismos de decisión en la Convención Constituyente

3.1 La arquitectura del régimen político

En la perspectiva del análisis del montaje de la arquitectura constitucional es fundamental ver : 1) los motivos y justificaciones del diseño, 2) los componentes del entorno o sistema político como: a) el sistema de partidos, b) el sistema electoral, c) el comportamiento de los líderes políticos, d) las reglas del régimen político anterior a la reforma constitucional, al mismo tiempo que se debe analizar y e) la dinámica política particular que conduce a la nueva constitución, Morlino (2000).

En el análisis de la implementación de la arquitectura, Morlino (2000) destaca la relación entre la construcción de esa misma arquitectura y los valores e intereses de la dirigencia política. En esta perspectiva, si las nuevas reglas no obstruyen los intereses y las posiciones del liderazgo político o si directamente las benefician, la implementación es “adaptativa”. En el caso contrario, cuando los líderes no pueden actuar con total libertad en el diseño constitucional, la implementación es “pertinente”. Del modelo bosquejado arriba, destacamos para los objetivos de

nuestra investigación dos elementos, en primer lugar el contexto político general, la forma que tiene el sistema político provincia y en segundo lugar las decisiones sobre la forma del diseño constitucional que se tomaron y justificaron en la convención constituyente.

La arquitectura del régimen político nos da la idea de un producto acabado pero en este caso, como ya hemos señalado, preferimos interpretar la arquitectura como un proceso de construcción política en la intervienen varios actores políticos con diferente poder y sujetos a ciertas limitaciones. Ninguno de los actores tiene el dominio completo del resultado de la arquitectura que es la constitución reformada. Hay agendas de reforma particulares que se tienen que compatibilizar, hay consensos y desacuerdos que se tienen que dirimir. La idea de arquitectura remarca por otro lado, la coherencia general que debe haber en el diseño institucional. Debe haber coherencia además entre las instituciones y entre los derechos garantizados por la constitución y las instituciones.

Como indicamos más arriba, el régimen político se compone de las reglas de acceso y ejercicio del poder pero ¿Qué es lo que propiamente define institucionalmente a un régimen político? El régimen se compone de los principios postulados en la constitución, las instituciones que los materializan y estructuran el poder y también por el desempeño concreto de las mismas, Pasquino (2004)³⁶. El esquema sería el siguiente:

Principios → Instituciones → Desempeño. La definición de un régimen político entonces depende de la correspondencia entre los principios y las instituciones. Por ejemplo. Una constitución en la se que afirma ser una democracia representativa tiene que instituir necesariamente algún sistema electoral que haga efectiva la idea de participación popular en la toma de decisiones.

³⁶ El desempeño queda fuera de nuestro análisis ya que es necesario ver el mismo históricamente o través de un período de tiempo.

Los principios son según nuestro entender postulados generales sobre la organización política de la comunidad que establecen el origen y la legitimidad del poder político. Enuncian la titularidad del poder y establecen los límites del mismo, así como los fines generales y principales de la organización política. Por otra parte, los principios son el componente del régimen más difícil de modificar, ya que cristalizan en una tradición política. En la historia constitucional de San Luis, podemos encontrar algunos de los principios expresados en la constitución reformada de 1987 en la primera constitución puntana de 1855³⁷.

Para modificar los principios, las condiciones o el contexto político deberían ser una crisis de legitimidad política muy profunda o una transformación de la estructura social que implique la emergencia de nuevos actores políticos y sociales con la fuerza suficiente como para intentar cambiar los principios vigentes hasta ese momento³⁸. La imposibilidad de cambiar los principios generales del régimen político, generalmente implica un consenso básico en relación a los mismos, en el momento de la reformar la constitución, siempre y cuando funcione la democracia.

Las instituciones de un régimen político, establecidas en el diseño institucional tipifican acciones y posiciones en función de quién las ocupa, cómo y en base a qué finalidad, García Pelayo (1999). Los cambios institucionales se realizan pero no son frecuentes, aunque también encontramos tradiciones inamovibles. Por ejemplo, es muy difícil que el diseño institucional de una constitución provincial argentina (en una reforma constitucional) reemplace la figura del gobernador como cabeza del poder ejecutivo por un cuerpo colegiado.

37 La Constitución de 1855 postulaba expresamente la soberanía popular, el proyecto se basó en la obra de Alberdi Derecho público provincial en donde dice: "Todo poder emana del pueblo. La soberanía le pertenece originariamente. Pero el pueblo delega su ejercicio en autoridades que son su representación..."p.72. Más adelante expresa que debe haber "división del poder, demarcación escrita de los poderes, elecciones, responsabilidad de los gobernantes y publicidad de los actos de gobierno.

38 Un ejemplo latinoamericano es el de la constitución venezolana de 1999

En los términos teóricos de Lanzara (1999), pesaría más la “explotación” o aprovechamiento de un diseño conocido, comprobado y cristalizado. El costo de cambiarlo por otro para “explorar” o ensayar sería altísimo. En cambio, pasar de un poder legislativo unicameral a uno bicameral, si bien es un cambio estructural importante, no contradice los principios de representación habituales. Sin embargo, las decisiones sobre los cambios institucionales, las preferencias institucionales se relacionan directamente con los intereses concretos de los actores políticos que movilizan la reforma o el cambio institucional. Esto no es algo evidente ya que los cambios se justifican o legitiman mediante la invocación de principios o ideas.

En la reforma constitucional, la Convención Constituyente trabajó sobre las dos primeras instancias mencionadas, es decir principios e instituciones del régimen político. El estudio de la arquitectura del régimen político debe identificar los principios postulados y posteriormente interpretar el diseño institucional en función de aquellos principios, el contexto político, la estructura de poder y los intereses y preferencias de los actores. En la arquitectura constitucional. Los principios se expresan como ideas que legitiman y dan fundamento al diseño institucional. Los principios se expresan entonces como discurso legitimante. El diseño institucional en sí traduce también los intereses particulares de la elite política.

El estudio del desempeño de un régimen político requiere tomar un período histórico. Solo el paso del tiempo permite ver si las decisiones del diseño fueron acertadas y para quienes lo fueron. Se pueden ver los efectos del diseño en la distribución del poder, el efecto de los sistemas electorales y si las instituciones se corresponden con los principios proclamados ya que puede suceder un divorcio entre el texto constitucional y la cultura y las prácticas políticas.

3.2 Mecanismos de decisión en la Convención constituyente

Como señaláramos más arriba, la arquitectura constitucional es un proceso complejo de muchas instancias políticas. Por otra parte, las decisiones que se toman en una Convención constituyente son decisiones colectivas que pueden usar al menos dos mecanismos. Las decisiones colectivas pueden ser por consenso o por regla de mayoría. Esas dos formas de decisión se han establecido como modelos que dan forma a la totalidad del sistema político Lijphart (1999). Se puede tipificar una democracia como consensual o mayoritaria. En este caso los conceptos los aplicamos para ver el método de decisión colectiva utilizado en el interior de la convención. Nos permite cuantificar el modo general de aprobación de los artículos y plantear hipótesis o conjeturar sobre la razón del predominio de uno u otro modo de decisión.

La forma de trabajo de la Convención Constituyente siguió los procedimientos corrientes de los organismos legislativos. Se utilizaron dos formas o mecanismos de decisión colectivas: Cada una de las siete comisiones emitió en caso de haber consenso o acuerdo un dictamen. Si no había consenso se emitían dos dictámenes uno por la mayoría y otro por la minoría. Los dictámenes se exponían en la sesión plenaria final de la Convención constituyente (que se realizaron en marzo de 1987) y se sometían a votación. Cuando el dictamen era único por el consenso previo en el trabajo de comisión, se ratificaba en general y posteriormente cada artículo en particular. Cuando había dos dictámenes, es decir uno por mayoría y otro por la minoría se exponían los dos y obviamente al someterse a votación se imponía el dictamen de la mayoría.

No tenemos para el trabajo en comisión el mismo acceso a las actas o a los proyectos como en el caso de las sesiones plenarias, de las que sí contamos con la versión taquigráfica. La principal fuente para conocer ciertos aspectos del trabajo en comisión es la entrevista a quienes participaron en las mismas. La composición de las mismas reflejaba en lo posible la composición de la Convención, es decir que el PJ era mayoría y la UCR minoría.

En el trabajo en comisión hemos diferenciado algunos perfiles de los convencionales. Había en primer lugar un perfil técnico, derivado de la formación jurídica en la mayoría de los casos o también por haber ocupado cargos ministeriales o secretarías de gobierno en la misma área que en la comisión. Encontramos también un perfil diferenciado que denominamos técnico-político. Eran abogados generalmente con cargos en el gobierno, pero lo fundamental era su formación política y su compromiso con los objetivos del oficialismo en la reforma. Se encargaron de redactar los dictámenes de mayoría en los asuntos cruciales para los objetivos del gobernador y defender la posición en las sesiones plenarias. Hubo quienes se encargaron de cuidar los tiempos del trabajo de la Convención que no se podía dilatar por el cronograma electoral de 1987 y de controlar que el oficialismo contara con la mayoría que tenía pero que si faltaban algunos convencionales podían perder³⁹

En algunos casos, el trabajo en comisión anticipaba lo que sucedería en la sesión plenaria. El consenso en la comisión anticipaba el consenso en la sesión plenaria. En el caso de la comisión de poder legislativo, no fue integrada por convencionales radicales⁴⁰ porque el radicalismo desde un primer momento rechazó la creación del sistema bicameral. La situación se resolvió por mayoría en la votación en la sesión plenaria correspondiente.

39 Entrevista a José Samper, Convencional constituyente.

40 Entrevista a Elías Taurant, convencional constituyente.

El esquema del mecanismo de la toma de decisiones fue el siguiente:

a. Trabajo en comisión→deliberación y acuerdo→ dictamen único→ exposición y votación en sesión plenaria → **aprobación por consenso.**

b. Trabajo en comisión →deliberación sin acuerdo →doble dictamen (mayoría y minoría)→exposición y votación en sesión plenaria→ **aprobación por regla de mayoría.**

Las dos formas, tanto la de consenso como la de mayoría, son ambas, democráticas. El modo mayoritario es un método de decisión que impide el bloqueo eventual de las decisiones colectivas. Sin embargo, pese a ser los dos modos democráticos, tienen implicancias diferentes y no es casual la relación que tienen ambos modos de decisión con la naturaleza de los artículos de la constitución aprobados con cada uno de ellos.

El consenso implica una diferencia articulada o integrada en una posición en común. En cambio el modo mayoritario implica el predominio o la anulación sobre otra sin articulación o integración. Es una visión única no compartida por el que piensa diferente. Es por eso que podemos decir que la constitución en general fue consensuado pero que el régimen político de la constitución se aprobó por regla de mayoría.

La constitución reformada en marzo de 1987 consta de 287 artículos y se aprobaron además 15 disposiciones transitorias. Si tomamos la totalidad de los artículos, la mayoría se aprobaron por consenso. En muchos casos el desacuerdo estaba en un inciso del artículo y no en la totalidad del mismo. En ese caso se aprobaba el artículo en general y luego se votaba inciso por inciso y allí se manifestaba la diferencia entre los bloques de la

convención. Si tomamos los casos en donde por lo menos se sometió a votación un inciso con dos opciones o dictámenes uno por la mayoría y otro por la minoría, o la minoría deliberadamente ausente en la sesión (como ocurrió una vez), tenemos 16 artículos y una cláusula transitoria rechazada. Es decir 17 artículos con votación dividida de un total de 287, es decir aproximadamente un 6%. Desde ese punto de vista se podría decir que fue una constitución ampliamente consensuada. Sin embargo, si analizamos cada artículo que tuvo una votación dividida encontramos que todos menos uno se refieren a las instituciones políticas y hay uno solo que se ubica en la primera parte de “Declaraciones, derechos y garantías” (Art.7 sobre el sostenimiento del culto católico) (Ver apéndice).

Las diferencias estuvieron en las reglas e instituciones políticas y de los 17 artículos ,15 tienen que ver directa o indirectamente con el poder ejecutivo provincial. Prerrogativas, atribuciones, reelección, facultades legislativas, designación de ministros, fórmula de juramento del gobernador. Hubo diferencias en el sistema electoral, en la conformación del poder legislativo y finalmente en el régimen municipal la diferencia se planteó en caso de destitución del jefe comunal.

Es decir que hubo consenso en la dimensión de los principios pero no en las instituciones y especial las instituciones estrictamente políticas o cuyos cargos provienen de elección popular, porque el poder judicial se aprobó íntegramente por consenso. Dentro de las instituciones políticas es evidente la centralidad del PE o el gobernador en la arquitectura del régimen político. ¿Por qué se produjeron las diferencias en el diseño de las instituciones políticas y no en los principios?

¿Qué relación hubo entre el modo de decidir en la Convención Constituyente y la implementación general de la arquitectura constitucional?

3.3 El modo de implementación de la arquitectura constitucional en la reforma

El desarrollo de nuestro trabajo tiene por finalidad explicar o dar respuesta a la pregunta por el modo de elaboración de la arquitectura constitucional durante la reforma de la constitución, ésta implica la forma de decidir el diseño institucional y el resultado inmediato plasmado en el texto constitucional. En segundo lugar, intentamos interpretar el sentido e intenciones que hubo en el diseño de las instituciones del régimen político. El desempeño en el tiempo del régimen político o la incidencia de la arquitectura constitucional en el sistema político a lo largo del tiempo quedan fuera de los objetivos de esta investigación.

Tomando la totalidad de los artículos de la constitución (287) y sus mecanismos de aprobación en la Convención Constituyente, podemos afirmar que la Constitución fue consensuada en: Los principios generales del régimen político, las declaraciones, derechos y garantías, la composición, ingreso y funcionamiento del Poder Judicial y la composición y funcionamiento del régimen municipal. En cambio se aprobaron mediante la regla de mayoría artículos fundamentales del régimen político en la estructuración de los poderes del Estado, es especial el poder ejecutivo y poder legislativo. El caso de estos dos últimos poderes, los interpretamos como adaptaciones, Morlino (2000), de las reglas constitucionales a las preferencias, opciones e intereses del liderazgo del partido oficialista (PJ). En especial la habilitación de la reelección inmediata e indefinida del gobernador se interpreta como la creación de una oportunidad política a partir del cambio en las reglas de la sucesión en la institución del poder ejecutivo. Las diferencias sobre el diseño de dos de los poderes del Estado (ejecutivo y legislativo) son propias de una disputa por las reglas del campo político. En cambio en el diseño del poder judicial, de los organismos de control y en el régimen

municipal predomina, en términos de Morlino (2000) una lógica de neutralidad, es decir de respeto a las preferencias ajenas al núcleo político. En estos últimos poderes, no hay manipulación ni adaptabilidad interesada y el procedimiento de aprobación fue en consecuencia consensual y no mayoritario.

Cuadro n° 4. Modo de Aprobación de los artículos de la constitución

Aprobación por consenso o unanimidad	Aprobación por regla de mayoría
Cap.1 Declaraciones, derechosGarantías. Art 1-61	Art.7 Sostenimiento del culto católico
Cap.2 Defensa de la Constitución y la Democracia. Art 62-64	
Cap. 3 Cultura y educación. Art.65-78	Art. 75, inciso 7 (motivó el abandono de la sesión de los convencionales de la UCR)Art. 76, aprobado con quórum propio por elPJ
Cap.4 Ciencia y Técnica Art. 65-78	
Cap.5 Régimen económico-financiero Art. 82-92	
Cap. 6 Régimen electoral Art. 93-96	Art. 95 inciso d (4)
Cap. 7 Iniciativa popular. Art. 97	
Cap. 8 Consulta popular. Art. 98-100	

Cap. 9 Poder legislativo.Composición. Art. 101	Art. 101 Estructura bicameral.
Cap. 10 Cámara de diputados. Forma de elección. Art. 102-108	
Cap. 11 Cámara de senadores. Forma de elección. Requisitos. Art. 109 - 113	Art. 109 Composición del senado.
Cap.12 Disposiciones comunes ambas Cámaras. Art. 114-128	
Cap. 13 De la formación y sanción De las leyes. Art 129-140	
Cap. 14 De la Asamblea General. Atribuciones. Art. 141-143	
Cap.15 Atribuciones del poder legislativo. Competencia. Art. 144	
Cap. 16 Poder Ejecutivo del gobernador y vicesgobernador. Art. 145-147	Art.147 Reelección indefinida del gobernador. Art. 151 Acefalía. Art. 154 Fórmula de juramento del gobernador. Art. 157 Prohibiciones a quien ejerce el poder ejecutivo.
Cap. 17 De los ministros. Número y funciones. Art. 158-168	Art. 160 Condiciones para ser ministro. Art 168 inciso 10. (La minoría solicitó acuerdo para designar jefe de policía)
Cap. 18 Del contador General. Nombramiento. Art. 169- 171	
Cap. 19 Elección de Gobernador y Vice. Art. 172-179	

Cap. 20 Juicio Político. Causales Art. 180-188	Art. 182 incisos 5, 6, 7 y 8. Plazos y conformación de la comisión
Cap. 21 Poder Judicial Art. 189 - 223	
Cap. 22 Jurado de Enjuiciamiento. Art. 224-234	
Cap.23 Defensor del Pueblo. Art. 235	
Cap. 24 Fiscal de Estado. Art 236-237	
Cap. 25 Tribunal de Cuentas. Art 238 - 246	Art 242 Composición y elección del tribunal
Cap. 26 Régimen Municipal. Art 247-280	Art 280 Intervención de un municipio
Cap. 27 Reforma de la Constitución Art.281-287	
Cláusulas Transitorias	Rechazo de la cláusula que proponía la reelección del gobernador a partir del siguiente mandato

Fuente: Elaboración propia

En nuestra interpretación, hay un itinerario de iniciativas políticas por parte del oficialismo que tienen una intencionalidad reformista y en los términos que venimos usando, “adaptativa”, con el objetivo final de lograr la reelección del gobernador. Primero la utilización de la ley 3141 en 1985 para lograr la mayoría especial requerida que fracasó. La crisis institucional forzada como apuesta riesgosa que termina con el pacto de reforma. La aprobación de la reelección por mayoría en la convención constituyente y el rechazo de la cláusula transitoria que hubiese habilitado la reelección en el siguiente mandato para no favorecer al gobernador en ejercicio.

La aprobación de la habilitación de la reelección inmediata e indefinida del gobernador (y el rechazo a una cláusula transitoria) se interpretan como la generación de las condiciones para un proyecto político personalizado de largo plazo. La creación del senado provincial o la estructura bicameral del poder legislativo es interpretada como la posibilidad de ampliar la base de recursos políticos de la dirigencia del interior provincial del partido gobernante. Además, interpretamos la creación del senado y la figura de vice gobernador como un dispositivo institucional protector para la figura del gobernador en donde se ve la influencia de la crisis institucional reciente. En la crisis de 1986, el empate en la cantidad de diputados, sumado a la ausencia de senado y de vice-gobernador dejaba al gobernador sin sucesor potencial (en caso de ausencia) perteneciente al mismo partido gobernante o ante una eventual minoría en la cámara. El diseño institucional mantiene la centralidad del Poder Ejecutivo. Mediante el conjunto de atribuciones y facultades en comparación con los otros poderes.

Es importante destacar la importancia que tuvo en el desarrollo de la reforma que la misma abarcaba la totalidad de la constitución, sin un acuerdo previo que especificara los artículos a reformar y en segundo lugar, que el oficialismo llegó a la convención con mayoría propia. La primera situación le dio libertad para diseñar las instituciones. No había restricciones en la ley que declaró la necesidad de la reforma. La segunda situación, de mayoría, liberaba al oficialismo de negociar o acordar en cuestiones clave del régimen político a la vez que eludía cualquier posibilidad de bloqueo a sus iniciativas precisamente por contar con la mayoría.

3.4 Los principios, los derechos y la democracia

La definición del régimen está en los principios, aunque se materializa en las instituciones y en la práctica histórica. En el

caso que nos ocupa, los convencionales constituyentes de 1987, al reformar la constitución mantuvieron (no podía ser de otra forma) a la democracia representativa como régimen político, algo que venía de la tradición constitucional del país y de la provincia y sobre lo que había consenso absoluto en la convención constituyente. En el preámbulo de la constitución se enunció que los convencionales, como representantes del pueblo de la provincia, organizaron el Estado provincial bajo el sistema "... representativo republicano de acuerdo a la constitución nacional, en una democracia participativa y pluralista..." (Constitución de la Provincia de San Luis, 1987). El artículo 2 que lleva el título "soberanía popular", afirma que "Todo el poder emana y pertenece al pueblo de la provincia de San Luis, el que se ejerce por sus legítimos representantes... se reconoce igual legitimidad a otras formas de participación democrática" (Constitución de la provincia de San Luis, 1987). Sin embargo para que ese enunciado sea una realidad se deben establecer también toda una serie de derechos que constituyen la condición previa que hace que el sistema democrático postulado sea posible.

Robert Dahl (1989), en un libro clásico, afirmó que para que exista una democracia, los ciudadanos, sin distinciones políticas, deben tener igualdad de oportunidades para formular sus preferencias, manifestar públicamente dichas preferencias ante el gobierno (individual y colectivamente) y por último recibir del gobierno igualdad de trato, es decir no ser discriminados por el contenido y el origen de esas preferencias. Para que eso sea posible se requiere garantizar la libertad de asociación, la libertad de expresión, la libertad de voto, libertad para que los políticos compitan por apoyo, elecciones libres, diversidad de fuentes de información, elegibilidad de los cargos públicos e instituciones que garanticen que las políticas del gobierno dependa de los votos y otras formas de formular preferencias.

La constitución reformada estableció en forma consensuada y siguiendo la tradición constitucional los derechos que son la

condición de un régimen democrático. El art. 4 postula la ausencia de discriminación arbitraria, la igualdad de oportunidades y la plena participación política económica, cultural y social de sus habitantes. El art. 9 establece la publicidad de los actos de gobierno. EL art. 16 la igualdad ante la ley. EL art. 17 el derecho de petición. El art. 18 establece el derecho de reunión y manifestación. EL art. 21 postula la libertad de expresión y el derecho de información y el art. 22 establece el derecho de asociación. También es una condición de la democracia el art. 15 que postula la libertad y el respeto a la persona humana. Finalmente, el art. 37 es el que garantiza la formulación de las preferencias (en el sentido de Dahl) como base de la democracia,

“todo ciudadano tiene derecho al sufragio. Puede criticar, adherir, recibir o emitir información de carácter político, de manera individual o colectiva, sin ser molestado por ello; conformar organizaciones políticas...tomar parte en la vida política y tener acceso en condiciones de igualdad y libertad a las funciones públicas.” (Constitución de la Provincia de San Luis, 1987: art. 37)

Hubo a nuestro entender dos tendencias principales en la reforma. En primer lugar se ampliaron los derechos declarados en la parte dogmática de la constitución. En segundo lugar se realizó un reforzamiento del poder del gobernador en la arquitectura constitucional del régimen político.

La constitución de 1987 tiene 287 artículos. La constitución anterior, la de (1962), constaba de 167 artículos. Se optó por una constitución que incluyera en su redacción diversos aspectos de la vida social que los convencionales de veinticinco años atrás no consideraron incluir. El cambio se explicaría a nuestro entender porque los convencionales de 1987 asumían implícitamente que el Estado tiene mayor cantidad de funciones en relación con la sociedad. Las declaraciones de derechos pueden tener una futura incidencia en la estructura del Estado, ya que éste, debería

generar las estructuras administrativas para satisfacer eventuales demandas en torno a los derechos proclamados. De los 287 artículos de la constitución 92 están destinados a las declaraciones (que son adscripciones a principios), derechos, garantías y lo que entendemos como enunciados programáticos, propuestas de regulación por parte del Estado y definiciones de lo social.

La tendencia de la reforma, como señalamos, fue de ampliación de los derechos enunciados por la constitución de 1962. Dicha constitución contemplaba derechos personales, civiles y políticos. El núcleo de derechos propios del constitucionalismo liberal que proviene del siglo XIX y que todas las reformas constitucionales provinciales respetaron y mantuvieron inclusive la reforma de 1987, objeto de este trabajo. La reforma agregó los derechos laborales, “Derechos y garantías del trabajador” (art.58); “Procedimiento laboral” (art. 59); “Derechos gremiales” (art. 60) y “Policía de trabajo” (art.61). Agregó además los derechos sociales, Vivienda, Seguridad social y Medio Ambiente. La inclusión de los derechos laborales en la constitución provincial se puede interpretar como la concreción tardía de un ideario político del justicialismo histórico y la introducción en nuestra historia constitucional de lo que se denomina “constitucionalismo social”, que protege al individuo de las contingencias de la vida. Fue además la expresión de la conformación interna del bloque oficialista, que en su pluralidad incluyó (como es clásico en el peronismo a representantes del movimiento obrero organizado). Dicho representante se expresó

“El que habla...es miembro del Movimiento Obrero Organizado y del Movimiento Nacional Justicialista....tiene el honor de fundamentar....las razones que han movido a la bancada justicialista, instancia de sus integrantes gremiales para la inclusión de los preceptos y normas.(Diario de Sesiones, Honorable Convención Reformadora de la Constitución, Cap. I Declaraciones derechos y garantías,6 de marzo, 1987: 37)⁴¹

41 El diario de sesiones no está editado como libro y no tiene paginación continua, se-

A continuación señala que la inclusión del derecho en el texto por sí sola no basta, es necesaria la actividad política de los trabajadores para que tenga vigencia. A continuación señala su filiación política y cómo la inclusión de los derechos laborales en el texto constitucional provincial tiene un antecedente directo en la constitución justicialista de 1949. Se invoca entonces un texto constitucional previo como tradición política y como justificación de determinados artículos.

Hasta el advenimiento del insigne conductor de los trabajadores, el Teniente General Juan Domingo Perón quién a través de su accionar práctico, de su administración y gobierno y de las luchas de los trabajadores argentinos, pudimos plasmar entre 1945 y 1955 la mejor época para el empleado y el obrero, la mayor aproximación a la justicia social que aquí haya ocurrido.... El 24 de febrero próximo pasado se cumplieron 40 años de la proclamación por el General....en el hasta ese momento lugar vedado a los trabajadores, palacio de la oligarquía, el Teatro Colón, proclamaba los derechos del trabajador, estos derechos serían incorporados a la constitución nacional, sancionada el 11 de marzo de 1949 y que representó el fin de una etapa de oprobio , regida por el dejar hacer del liberalismo, imperante hasta el advenimiento de los representantes del pueblo trabajador...la Constitución de 1949, derogada con proscripciones y en una constituyente escandalosa, convocada por la mal llamada Revolución Libertadora del año 1955. En 1957 la derogan, pero esa constitución del año 49, fijó con letra de fuego, ese decálogo del trabajador argentino, que establecía como derecho inalienable de trabajar y de una retribución justa (Diario de Sesiones; Honorable Convención Reformadora de la Constitución, Cap. I Declaraciones, derechos y garantías, 6 de marzo de 1987: 37-38)

Esto muestra cómo en una constitución encontramos un ensamblaje de diversas tradiciones políticas que se explica en

ñalamos la fecha de la sesión y la página correspondiente a dicha fecha. HCRC significa Honorable Convención Reformadora de la Constitución.

parte por la convergencia en la Convención Constituyente de una multiplicidad de agendas de reforma. Además, se puede ver que hay derechos que surgen primero y después alcanzan rango constitucional o derechos que se hacen efectivos en espacios provinciales porque rigen a nivel nacional aunque no estén expresados en la constitución provincial.

En relación a la idea de democracia, la constitución reformada es la primera que la menciona explícitamente, como principio y como régimen político que hay que defender. Los artículos 62, 63 y 64, se vinculaban claramente con la historia reciente vivida por el país, la dictadura militar de (1976-1983). Es un artículo que ubica a la constitución claramente en un contexto de transición del autoritarismo a la democracia, como muchas constituciones del período dictadas en América Latina. Son artículos que buscan proteger a la constitución y al régimen democrático de los golpes de Estado que hasta ese momento fueron una constante en nuestra historia política.

El artículo 62 declara sin validez toda reforma constitucional que se haga sin conformidad a lo establecido por la constitución y que el texto constitucional vigente sería re-establecido sin declaración alguna una vez cesada la situación irregular. El artículo 63, impide a las autoridades de la provincia suspender la observancia de la constitución por ningún motivo. Finalmente, el artículo 64, inhibe a los funcionarios que hayan ocupado cargos de responsabilidad política ya sea en los ámbitos nacional, provincial o municipal durante gobiernos de facto, a volver a ocupar cargos en cualquier poder de la provincia a perpetuidad.

3.5 La discusión del artículo 7. El sostenimiento del culto católico

La discusión sobre el artículo 7 que se refiere al sostenimiento del culto católico por parte del Estado provincial fue un debate

amplio e interesante. Fue el único artículo de las Declaraciones Derechos y Garantías en donde no hubo acuerdo y el oficialismo debió recurrir a su mayoría en la Convención para aprobarlo. No vamos a entrar en la compleja relación Iglesia Católica – Estado, que fue parte de la formación del Estado en América Latina desde el siglo XIX. Nos interesa solamente comprender como se fundamenta un principio político constitucional y cómo al fundamentarlo, los convencionales expresan sus ideas sobre la sociedad para la que están legislando. Hay un poder que excede la facultad de legislar que tienen los convencionales y que nosotros entendemos como un poder de definición de lo social o de decir cómo está o debe estar constituida la sociedad.

El Partido justicialista argumentó a favor del sostenimiento del culto católico por parte del Estado. Uno de los argumentos es que así lo establecía la constitución nacional, “...el Estado Provincial en su Carta Constitucional, no puede apartarse válidamente del sistema...de preferencia que la carta fundamental ha dado a la Iglesia Católica.” (Diario de Sesiones, 6 de marzo de 1987: 53). Sin embargo el argumento más importante fue de otra índole. En la argumentación, hay una contraposición entre lo formal y abstracto (propio del constitucionalismo liberal de acuerdo al argumento) y lo real- sustancial. Dentro de lo sustancial está en primer lugar la vida concreta del pueblo, su forma de ser, su esencia. Ahora bien, el pueblo de San Luis (al menos nominalmente) en su mayoría es católico. Entonces, las formas concretas de la constitución deben estar subordinadas la realidad sociológica sustancial, “el pueblo es católico”. El catolicismo es parte del ser nacional y es parte sustancial de la historia argentina. Es una expresión de lo que Loris Zanatta (1999) denomina “el mito de la nación católica”.

“...Debemos...recordar que la conquista se hace bajo el símbolo de la cruz y de la espada. Debemos recordar la fundamental importancia de la Iglesia Católica en la tarea de construcción

del Nuevo Mundo. Debemos recordar su presencia evangelizadora y civilizadora constante, que la hace acreedora sin duda de un trato preferencial, sin menoscabo de la libertad de culto.... bajo la óptica, bajo la concepción, bajo la doctrina de mi partido, para nosotros....la inclusión o el mantenimiento del sistema de cooperación con la Iglesia Católica, implica la ejecución de un principio doctrinario....nuestra doctrina es cristiana y se inspira en la doctrina social de la Iglesia...” (Diario de Sesiones Honorable Convención Reformadora de la Constitución, Cap. I Declaraciones, derechos y garantías, 6 de marzo de 1987: 53-54)

El argumento utilizado es el de la vinculación de la ideología (entendida, y no es casual como doctrina) justicialista con el catolicismo⁴², y como instrumento para preservar la identidad nacional⁴³ las expresiones en ese sentido fueron abundantes. Es un argumento que afirma la identidad catolicismo-justicialismo-nación.

La postura de la UCR se ubica claramente en la separación de Iglesia y Estado y la igualdad de culto.

42 “...hay que entender cuál es la concepción de la historia que deviene de nuestra propia filosofía política....Para el justicialismo, el Estado nunca fue la superestructura destinada a mandar, sino la superestructura destinada a representar al pueblo exclusivamente y para hacer aquello que el pueblo quiere...”(Diario de Sesiones;1987 a: 63)

“El justicialismo, es el resultado de un conjunto de ideas y valores que no se postulan, se deducen y se obtienen del ser de nuestro pueblo. Es como el pueblo nacional, social y cristiano. Es una filosofía de vida, simple, práctica, popular, profundamente humanista y profundamente cristiana.” Diario de Sesiones; 1987 a: 64)

43 “.....desde los orígenes mismos de nuestra nacionalidad.....cuando hace quiniientos años el colonizador español trajo a estas tierras de América, junto con la cruz y la espada, la milenaria sabiduría de su raza que esparció a lo largo y a lo ancho de esta fértil tierra criolla para recoger los frutos del saber, el limpio y puro idioma castellano. También nos trasvasó esta religión católica que profesamos la mayoría de los argentinos. Es el privilegio de preservar los valores históricos que constituyeron nuestro ser nacional, creo que es también el privilegio, que tiene la Iglesia Católica en el sentido de su trayectoria, de su obra y de su permanencia en el suelo patrio....al considerar que la Iglesia Católica tiene su preeminencia lo hace en virtud de esos antecedentes históricos que han ayudado a conformar juntamente con nuestro acervo cultural, el patrimonio de los argentinos. (Diario de Sesiones;1987 a: 77-78)

“... es el momento de implementar el principio de la independencia entre el Estado y la Iglesia. La separación de la Iglesia y el Estado, tiene la ventaja doble de quitar la influencia clerical de la vida política, y la vida política de la Iglesia. La Iglesia debe mantener su independencia, sino corre el riesgo de perder su propia identidad cristiana, su postura crítica...” (Diario de Sesiones Honorable Convención Reformadora de la Constitución, Cap. I, Declaraciones, derechos y garantías, 6 de marzo de 1987: 59)

El sostenimiento del culto católico crearía una situación de privilegio y por ende de desigualdad.

“...el Estado no tiene por qué crear privilegios en sus Constituciones, los privilegios los puede crear el hombre en sus sentimientos, no la Provincia como Estado...” (Diario de Sesiones HCRC;6 de marzo de 1987: 71) .y “...No hay derecho, entonces, a que el Estado sostenga por más mínimo que sea a ningún culto, porque estaríamos violando el Art 16° de la Constitución nacional, toda vez que en los mismos tributos que aquellos que son de una religión, se estaría sosteniendo el culto de otras personas con las cuales nada tiene que ver (Diario de Sesiones Honorable Convención Reformadora de la Constitución, 6 de marzo de 1987: 73)

Se podría decir que la postura de la UCR está imbuida de cierto pluralismo que no está presente en las posturas del justicialismo. En ese sentido se manifiesta en este punto del debate como en muchos otros la adscripción del radicalismo al constitucionalismo liberal que se basa en mantener la separación Estado –sociedad y no erigir un componente de la sociedad en este caso la catolicidad en un principio de Estado.

3.6 El régimen educativo.

Nos detenemos en el tratamiento del régimen educativo porque constituye un modelo de cómo se diseñó la estructura de

poder a partir de las atribuciones otorgadas al poder ejecutivo y porque durante su tratamiento el bloque de la UCR se retiró del recinto durante la sesión plenaria en desacuerdo con la supresión del Consejo de Educación.

Si comparamos la constitución de 1962 con la constitución reformada en 1987, ambas le dedican un capítulo entero a la educación provincial, en los cuales se tratan los temas de la cultura, el gobierno y administración de la educación, el financiamiento del sistema educativo y los principios que rigen la educación provincial. (Constitución de la Provincia de San Luis, 1962: Cap. XVII)

Encontramos que la modificación, o el cambio más profundo que se realizó sobre la normativa de 1962, en la convención constituyente, fue en el gobierno y administración del sistema educativo. Nuestra posición es que en la reforma de la constitución, se contrapusieron dos modelos para la toma de decisiones en el gobierno y administración del sistema educativo provincial. Esos dos modelos fueron sostenidos (en forma contrapuesta) por el oficialismo y la oposición en la sesión plenaria del 7 de marzo de 1987.

El modelo vigente de la constitución anterior depositaba parte del gobierno del sistema educativo provincial en el “Consejo de Educación”. El mismo era un organismo colegiado. Era presidido por un “Director General de Educación” y por un “vicepresidente” (Constitución de la Provincia de San Luis, 1962: Capítulo XVII artículo 154). Estos dos funcionarios eran designados por el poder ejecutivo con acuerdo de la legislatura. La mayoría del Consejo debía estar conformada por docentes con título y en ejercicio.

Las atribuciones y funciones del Consejo de Educación implicaban manejar (por lo menos en lo formal) gran parte del gobierno del sistema educativo provincial. Eran atribuciones del Consejo de Educación:

la administración y gobierno de los bienes y rentas escolares....; b) dictar su reglamento interno....; c) Nombrar y remover su personal docente de acuerdo a la ley de la materia que prevendrá....ingreso y ascenso por concurso, estabilidad participación en el gobierno escolar, perfeccionamiento.....agremiación... jubilación, asistencia social, estado docente y retribución diferenciada; d) Nombrar su personal administrativo y de maestranza...; e) Proyectar su presupuesto de gastos el que remitirá a la legislatura por intermedio del Poder Ejecutivo...; f) Crear escuelas primarias.....; g) Dictar planes, programas y reglamentos generales de enseñanza.....h) Otorgar títulos habilitantes a los egresados de escuelas públicas o privadas bajo su jurisdicción....; i) Acordar remuneración a toda persona con título habilitante. (Constitución de la Provincia de San Luis, 1962: Capítulo XVII, Art. N° 154)

En la constitución de 1987, tal como fue aprobada en la convención mencionada, la organización administrativa del sistema educativo empieza en el inciso 7 del artículo 75, cuando dice:

Se establece la regionalización y descentralización de la conducción, organización y administración del sistema educativo a fin de adecuar su labor a las exigencias de desarrollo cultural, social y económico de cada región de la provincia y la integración de los niveles de conducción central, regional y local con la participación de docentes, no docentes, padres, alumnos y miembros de la comunidad.” (Constitución de la Provincia de San Luis ,1987)

La regionalización y de la descentralización ocupa un lugar destacado en el discurso del proyecto del oficialismo, pero como destacaron desde la oposición, no se establecieron las instituciones o instrumentos mediante los cuales la regionalización se llevaría a cabo.

La constitución de 1962 contemplaba también la regionalización y la integración de la comunidad en el gobierno de la educación al referirse a los “Consejos escolares electivos de zona”

(Constitución de la provincia San Luis 1962, art 155). Sin embargo, la supresión en del “Consejo de Educación” de la nueva constitución que se estaba aprobando artículo por artículo en las sesiones plenarias provocó que el bloque radical se retirara del recinto de votación. El siguiente artículo fue votado solamente por el bloque justicialista que tenía quórum propio⁴⁴. El artículo que fue aprobado a continuación, que fue votado solamente por los convencionales justicialistas, era el n° 76 que dice

“El gobierno y la administración de la cultura y la educación son ejercidos por el Poder Ejecutivo a través de un ministerio específico. La Ley crea los organismos necesarios para dar operatividad efectiva a los lineamientos constitucionales expuestos en el presente capítulo”. (Constitución de la provincia San Luis 1962, art 155)

Este artículo que fue central para la futura organización del sistema educativo, generó una de las contraposiciones más notorias de la convención constituyente. Hubo un cambio en la lógica y en la ideología organizacional⁴⁵ del sistema educativo provincial. Se contrapusieron dos formas de tomar las decisiones en el sistema educativo. El Consejo de Educación era una institución colegiada. Combinaba funciones de administración o gobierno como se indicó más arriba, con la función de representación. Por lo tanto el consejo tenía una lógica corporativa, donde el mayor poder estaría en los docentes. No hay que tomar el término en su posible sentido peyorativo, es la misma lógica que subyace en los consejos que gobiernan nuestras universi-

44 EL artículo 76 fue aprobado por 32 votos que coincidía con los convencionales presentes.

45 Cuando decimos “ideología organizacional”, nos referimos a cómo se justifica la organización del poder en la administración pública, en este caso, la administración del sistema educativo.

dades públicas⁴⁶. El Consejo de Educación, con sus variaciones, tuvo rango constitucional desde la Constitución provincial de 1905. En la reforma de 1987 fue considerado según la lógica de poder político que se estaba instaurando, como un cuerpo extraño, ya que los convencionales del Partido Justicialista que eran mayoría, pensaron que las decisiones en materia de política educativa eran atribución exclusiva del poder ejecutivo, es decir del gobernador y que la instancia de representación de los docentes provinciales en el gobierno de la educación provincial no era necesaria. El gobierno del sistema educativo provincial durante la vigencia del Consejo de Educación requería del acuerdo con la legislatura para su conformación y había una combinación de funciones administrativas y de representación de la “comunidad” educativa. En virtud de la función de representación podía servir de mediación entre actores del sistema educativo y el poder ejecutivo y legislativo.

Se eliminó una instancia institucional de toma de decisiones y se le otorgó al poder ejecutivo la facultad de diseñar en su totalidad (sin necesidad de consensuar con actores institucionales) las políticas educativas. EL ministro responde al gobernador y no requiere acuerdo legislativo. La constitución dejó un espacio en blanco. Ese espacio se llenó con diferentes estructuras organizacionales. La más llamativa fue la secuencia de creación del ministerio de Educación (1988), luego desaparece bajo la órbita del ministerio de gobierno y justicia y luego es creado nuevamente.

46 Dice Ivonne Bianco sobre los órganos colegiados universitarios que “La connotación que asume un órgano colegiado académico es la de constituirse como una comunidad de representantes, comprendidos legalmente en un mismo grupo para ejercer su derecho con arreglo a las leyes universitarias y estatutos de las casas de estudio a la que pertenece...” P. 59-60. Bianco, Ivonne (2006). Organización y Universidad. La toma de decisiones en órganos colegiados. Universidad Nacional de Tucumán. Facultad de Filosofía y Letras. Colección tesis. Tucumán.

El discurso de los convencionales se proyectó en un vacío institucional porque el Poder Ejecutivo obtuvo la posibilidad otorgada por la misma constitución de reglamentar por ley la estructura organizativa del sistema educativo provincial y de implementar las políticas que el Poder Ejecutivo decidiera.

3.7 El régimen electoral. Iniciativa y Consulta popular

El régimen electoral es un elemento clave de los sistemas políticos democráticos. El régimen electoral implica una serie de dispositivos que buscan hacer operativa la transferencia de la soberanía del titular, es decir el pueblo soberano, a los representantes. Ese es el principio que subyace en la normativa. Luego están las disposiciones destinadas a garantizar que los principios se cumplan y el sufragio sea libre transparente y puro.

La normativa mantiene la tradición electoral argentina y provincial expresada en constituciones anteriores y se aprobó por consenso entre los bloques. El régimen expresado en el art. 93, (Constitución de la provincia de San Luis, 1987). Se basa en: 1) voto secreto, universal, igualitario y obligatorio.; 2) Padrón nacional y/o provincial; 3) Escrutinio público e inmediato en cada mesa; 4)

Uniformidad para toda la provincial; 5) Representación de las minorías por el sistema que adopte la ley; 6) Descentralización y fiscalización del comicio; 7) Libertad electoral garantida por la autoridad pública y sanciones penales contra los que en cualquier forma la conculquen.

Cabe destacar la posible contradicción del principio de representación de las minorías en la conformación del Senado provincial ya que en el mismo, al elegirse un senador por departamento puede suceder que todos pertenezcan al mismo

partido. Se establece una Justicia Electoral integrada por un Juez Electoral y un Tribunal Electoral. Art. 95.

Se mantuvo el rango constitucional de los partidos políticos que ya estaba en la Constitución de 1962. Los mismos se deben organizar en base a Art. 96. 1) Existencia de una Carta Orgánica y Plataforma Electoral; 2) Padrón público de afiliados y 3) Elección de sus autoridades y candidatos por un sistema que permita la fiel expresión del afiliado y representación de las minorías.

La iniciativa popular (Art. 97) y la consulta popular (Art 98). No existía en la Constitución anterior y se podrían interpretar claramente como una ampliación de los derechos políticos de la ciudadanía de la provincia. La “iniciativa” reconoce a los ciudadanos la posibilidad de presentar proyectos de ley (deben ser avalados por un número de ciudadanos superior al 8% del padrón electoral). Quedan vedados solamente temas vinculados a tributos, tratados, presupuesto y reforma constitucional que son exclusivos del poder legislativo. La “consulta” permite a partir del voto de dos tercios de la legislatura someter a la consideración de los ciudadanos cualquier cuestión que se considere deba ser dirimida mediante esa forma. El voto es obligatorio y el resultado vinculante.

Los dos artículos fueron consensuados y tuvieron un solo dictamen pero en su fundamentación, por parte del bloque de la mayoría encontramos una idea de democracia que se vincula muy estrechamente a las elecciones y proceso electoral y no expresa (aunque no lo niega en forma explícita) las condiciones institucionales y culturales de la democracia como así también una legitimación del poder político más allá de la validación electoral.

“El fundamento de nuestro sistema democrático se encuentra en la participación popular a través del sufragio universal, secreto, igual y obligatorio. Por tal razón esta Comisión ha estu-

diado y profundizado el tema a fin de garantizar el sufragio así calificado como único medio válido de fortalecer la democracia...” (Diario de Sesiones Honorable Convención reformadora de la Constitución Cap. VI Régimen electoral, 7 de marzo, 1987: 42)

Capítulo 4

El poder legislativo y poder ejecutivo

4.1 El poder legislativo. Creación del sistema bicameral

La reforma constitucional modificó la estructura del poder legislativo que por primera vez en la historia institucional provincial fue transformado en bicameral. Fue uno de los principales cambios introducidos por la Convención Constituyente en toda la reforma. La creación del senado provincial fue un proyecto del oficialismo y fue rechazado por la UCR, por lo que se aprobó en una votación dividida. La creación del senado provincial tuvo importantes consecuencias en la arquitectura del régimen político ya que el proyecto aprobado, asignaba un solo senador por departamento, con lo que no se contemplaba la representación de la minoría de cada circunscripción electoral o departamento. Ese diseño institucional de un solo escaño por circunscripción podía tener el efecto (señalado en la discusión previa a la votación) de que la totalidad del senado fuera integrado por miembros del mismo y único partido.⁴⁷

En el diseño institucional del poder legislativo debemos distinguir las razones o intenciones que tuvo el oficialismo para

⁴⁷ Así ha ocurrido desde 1987 hasta 2014 salvo en el período 1999-2003 donde asumieron dos senadores de la oposición uno por Capital y otro por Junin.

crear el senado, de las argumentaciones que se dieron para justificar el proyecto. Son diferentes niveles de análisis. Las razones de la creación llevan directamente a la instauración de las reglas y la estructura del campo político que fue como señaláramos más arriba, el principal lugar de disputas entre los bloques de la convención y de la mayoría de las votaciones divididas en la misma.

Nuestra interpretación es que en la creación del senado provincial la dirigencia del Partido Justicialista del interior provincial buscó ampliar su base de recursos políticos mediante una mayor cantidad de cargos legislativos. En la discusión se expresa una divisoria interna (dentro del Justicialismo) entre el interior por un lado y la Capital o el gobierno por el otro⁴⁸. Incluso la decisión de que hubiera un solo cargo de senador por departamento se puede interpretar como una solución de compromiso interno entre el poder ejecutivo y la dirigencia del PJ del interior porque el PE ya había comenzado una política de no sobredimensionar el empleo estatal. Crear un senado implicaba más cargos y recursos políticos para la dirigencia de los departamentos, pero más gasto para el Estado provincial. La solución fue un senado con un solo senador por departamento, con los efectos de no representar la minoría ya señalados. La no representación de la minoría (contradictoria con los principios del sistema electoral postulado por la misma constitución) no afectaría en la interpretación del oficialismo la legitimidad democrática general.

La segunda razón de la creación del senado estaría según nuestra interpretación, relacionado con la crisis institucional de 1986. El senado conforma un dispositivo institucional (sobre todo si no representa a la minoría) que asegura una sucesión del gobernador y del vice en caso de necesidad o urgencia que no garantizaba el formato anterior. Es un reaseguro institucional ante una eventual crisis de sucesión política al más alto nivel.

⁴⁸ Se invocó la llamada "Liga del Norte" que había servido de base política al gobernador Adre (1973-1976), oriundo de Concarán, ciudad del valle del Conlara,

Las discusiones y argumentaciones en torno a la introducción del sistema bicameral giraron en torno a la naturaleza de la representación política y la forma de asignar los escaños, ya fuera con criterio poblacional o territorial. Se discutió también el efecto del senado en la estructura general del poder. En la exposición de las respectivas posiciones, los convencionales del PJ expresaron un concepto de representación que podríamos clasificar como “especular” o representatividad sociológica⁴⁹. En cambio la posición de los convencionales de la UCR giró en torno a la función deliberativa del poder legislativo, su función de control y su rol en el equilibrio de los poderes del Estado⁵⁰. Remarcaron, como veremos más abajo la incidencia estructural que tendría la forma de asignar los cargos del senado en base a un criterio territorial.

La posición oficialista, defendida por el convencional Elías Taurant, comenzó señalando algunas características que la historia constitucional asigna a los senados. El núcleo de la argumentación está en la diferenciación de lo que se representa en el poder legislativo, “...De ese modo una cámara representaría los intereses abstractos de la sociedad entera y la otra representaría los intereses concretos de las regiones o grupos en los que naturalmente está subdividida la sociedad...” (Diario de Sesiones Honorable Convención Reformadora de la Constitución, Cap. VI Poder Legislativo, marzo, 9,1987: 58). También argumentó que con el senado “...la labor legislativa alcance una mayor madurez y reflexión evitando las decisiones precipitadas e irreflexivas de una asamblea única en un momento de excitación.....es un freno contra la legislación apresurada e irreflexiva...” (Diario de Sesiones Honorable Convención Reformadora de la Cons-

49 En la literatura política predominan tres modelos de representación política: la representación como relación de delegación; la representación como relación fiduciaria y la representación como espejo o representatividad sociológica. Cotta Mauricio 1991. Representación. En: Diccionario de Ciencia Política dir Norberto Bobbio. Siglo XXI. Méjico.p. 1384

50 Véase Accarino, B. (2003). Representación. Bs.As. Nueva Visión.

titución, Cap. VI Poder Legislativo, marzo, 9; 1987: 58) Luego retoma el argumento de la representación social asegurando que el senado provincial es lo que garantizaría la representación del interior, dando a entender que con el sistema unicameral dicha representación no estaría cabalmente cumplida.

“...una Constitución debe necesariamente reflejar el ser de una sociedad....debemos tener presente, si los diferentes estamentos de nuestra sociedad la sociedad puntana, están adecuadamente reflejados en un sistema de naturaleza unicameral.....tenemos la realidad de un interior que más allá de los esfuerzos por una integración....encuentra dificultades de hecho, yo diría casi insalvables, que conspiran contra una participación adecuada a su dimensión en la actual estructura de poder...” (Diario de Sesiones Honorable Convención Reformadora de la Constitución, Cap. VI Poder Legislativo, marzo, 9: 59)

Después el discurso utiliza términos esencialistas como “puntanidad substancial”. Luego insiste en la representación del interior. “...la institucionalización, la adecuada receptividad en las estructuras de poder de los intereses regionales o de los intereses del interior y creemos que el senado es el modo adecuado...” (Diario de Sesiones; 1987 c: 60)

En la argumentación destaca la función equilibradora del bicameralismo haciendo referencia a la crisis de mayo de 1986. Es el argumento de la crisis de gobernabilidad que sufrió la provincia y que subyace y reaparece a lo largo de muchas discusiones de la convención constituyente y que avala nuestra interpretación de la creación del senado como reaseguro del poder político del partido gobernante,

“...en cuanto a la presencia de una doble cámara hace a un mejor equilibrio del poder. El argumento clásico de la impetuosidad de la cámara de diputados,...y también la realidad presente de dos partidos mayoritarios que a menudo están muy cerca en cuanto a caudal electoral y por ende ponen a la provincia en

grave conflicto electoral, institucional como en sucesos recientes...” (Diario de Sesiones Honorable Convención Reformadora de la Constitución, Cap. VI Poder Legislativo, 9 marzo 1987: 73)

Finaliza rechazando objeciones seguramente ya planteadas en torno a la burocratización del trámite legislativo con el argumento de que las facultades legislativas del poder ejecutivo (tratamiento urgente o muy urgente) contrarrestarían cualquier intento obstruccionista o de demoras en el trámite legislativo y que la creación del senado no implicaría un aumento significativo del gasto administrativo provincial.

La posición de la minoría fue rechazar la creación del senado. El principal fundamento de la negativa fue al forma en que el proyecto de la mayoría asignaba los cargos del senado, con un criterio territorial. En efecto, el proyecto justicialista contemplaba un senador por departamento (nueve en total), a elegirse mediante un sistema mayoritario uninominal, con el riesgo de un senado sin representación de la minoría. El convencional Marín argumentó que la posibilidad de un senado sin minorías podía derivar en un sistema antidemocrático y que

“...la implantación de un régimen electoral mayoritario genera el riesgo de posibilitar un ejercicio hegemónico del poder por parte del partido favorecido por la mayoría de los votos,... en esas condiciones se facilita la absolutización del poder en un grado muy por encima del apoyo real que brinde el electorado.....la posibilidad de la conformación de una cámara de senadores monopólica, profusa o predominantemente monocolor...ya sabemos lo que pasa, las cámaras monocolor son organismos perezosos, obsecuentes, que no responden a las inquietudes y necesidades del pueblo y no se producen los debates lúcidos que es menester mantener... para una auténtica función de control y fiscalización...nos propone el proyecto justicialista un organismo ineficaz...” (Diario de Sesiones Honorable convención Reformadora de la Constitución, Cap. VI Poder Legislativo 9 de marzo 1987: 64-65)

Posteriormente se expuso sobre otros aspectos del proyecto presentado por la minoría. El mismo proponía otro modelo de representación política combinando el criterio territorial con el criterio poblacional. Se establecería un diputado fijo por departamento (con un diputado fijo se cumpliría la misma finalidad que buscaba el proyecto de la mayoría creando el senado provincial pero manteniendo en cambio el sistema unicameral). El resto de los diputados por departamento se asignan de acuerdo a la cantidad de población del mismo.

El proyecto de la minoría o de la UCR proponía a su vez mantener el número de diputados (asignados por población) en treinta con lo que la composición total de la cámara legislativa habría quedado en el momento de la sanción de la constitución en treinta y nueve diputados. En el mismo proyecto se proponía la creación de un Consejo Económico y Social de carácter consultivo y de asesoramiento para los poderes ejecutivo y legislativo.

El discurso de la minoría a favor de mantener el sistema unicameral y contrario a un senado sin representación de la minoría se encuadra en una concepción liberal constitucionalista sobre el ordenamiento constitucional como en toda la convención constituyente. En esa forma se expresó el convencional Quiroz refiriéndose a la forma de entender el lugar del poder legislativo en el sistema

“... el eje de la división del poder, en torno al cual gira todo el mecanismo constitucional que es y así debe ser, un sistema de dispersión y no de concentración del poder, todo esto sobre la base del contralor y la fiscalización recíproca entre los órganos del Estado, que evite, mediante ese equilibrio constante, el abuso por parte de cualquiera de los órganos del Estado en perjuicio de la libertad del hombre...” (Diario de Sesiones Honorable Convención Reformadora de la Constitución, Cap VI Poder Legislativo, 9 de marzo de 1987: 68)

En la misma concepción observa que un poder legislativo sin una composición “monocroma” generaría una cultura política diferente,

“...lo típico de los órganos deliberantes es el diálogo, la adopción de soluciones colectivas sobre asuntos de gobierno a pluralidad de votos, previa discusión pública....la deliberación produce resultados de gran calidad, y con valor representativo... no la sumisión servil sino el control y la crítica constructiva...”
(Diario de Sesiones Honorable Convención Reformadora de la Constitución; Cap. VI Poder Legislativo, 9 de marzo 1987 c: 70)

El senado creado o introducido por la reforma, tiene un problema de incompatibilidad entre la forma en que fue concebida la elección de sus integrantes y los principios del régimen electoral general postulado por la misma constitución en la que se introdujo el sistema bicameral. En el inciso 5 del art. n° 93 la constitución dice que tiene que haber “representación de las minorías por el sistema que adopte la ley”. El senado, tal como fue concebido su acceso al mismo, con un senador por departamento, puede eventualmente no tener a la minoría representada en su interior ya que un mismo partido puede tener las nueve bancas (es lo que ha sucedido en la mayor parte del tiempo desde su creación) si gana las elecciones en cada departamento aunque fuera por un voto. El otro problema es que fue concebido por quienes defendieron el proyecto como una forma de mejorar y aumentar la representación y el peso político del interior provincial. Eso finalmente no sucedió y ha sido desde entonces un baluarte institucional exclusivo del poder ejecutivo.

4.2 El poder ejecutivo en el diseño institucional. La figura del gobernador y el imaginario político

Poder ejecutivo ocupa un lugar central en el diseño de la arquitectura del régimen político, tanto en la dimensión institu-

cional del mismo, como así también en el imaginario político provincial. El cargo de gobernador en Argentina sigue en importancia al de presidente, por lo tanto goza de gran expectativa. Los gobernadores concentran en Argentina tres tipos de poder: institucional, partidario y económico, Almaraz (2010). Es obvio que las provincias no tienen todas el mismo peso.

Las discusiones de los artículos referidos al poder ejecutivo, fueron un momento clave en toda la arquitectura del régimen político en cuestión durante la reforma constitucional. Se definió allí gran parte de la estructura de poder de la constitución, cuando se modificaron la composición y atribuciones del poder ejecutivo, pero sobretodo al modificar las reglas de sucesión habilitando la reelección del gobernador. Esas modificaciones fueron según nuestro entender la clave del “modo adaptativo de la construcción de la arquitectura del régimen político” ya que las reglas de sucesión se adaptan en función de un interés y de una posición política.

En ese momento de la constituyente además, se definió de acuerdo a nuestra interpretación y a la de varios entrevistados de la dirigencia política provincial, el destino político del proyecto rodriguezsaista. Retomando el supuesto planteado más arriba sobre la “adaptación (de las reglas) al interés (de los dirigentes) y la creación de una oportunidad política a partir del cambio institucional, conviene considerar la reelección inmediata en relación a la posición del gobernador y su posible carrera política en el sistema político argentino.

A. Downs (1957) sostenía que los políticos están motivados por “la renta, el prestigio y el poder”⁵¹ y Schlesinger (1966) estableció una tipología de la ambición política. Hay ambición progresiva cuando un político busca acceder a cargos más expectantes o mayor prestigio y en cambio hay ambición estática cuando un político busca mantener su cargo o la continuidad en

51 Citado por Almaraz (2010)

el mismo. Si tenemos en cuenta que en 1983 en ninguna provincia argentina los gobernadores podían acceder a la reelección inmediata y hoy solamente en Mendoza y Santa Fe no lo pueden hacer, la remoción de ese “obstáculo” es crear la oportunidad política de seguir en carrera. Es una tendencia significativa y de profundo impacto en el sistema político argentino. Eso nos lleva al problema y discusión del impacto de la reelección inmediata e indefinida y del impedimento de la misma. Se ha discutido ampliamente y casi en los mismo términos desde Hamilton en la constitución norteamericana.

Las modificaciones en el articulado del PE se aprobaron por regla de mayoría ya que hubo dos dictámenes (por la mayoría y por la minoría). La discusión sobre la habilitación de la reelección inmediata (que fue en realidad reelección indefinida) marcó un momento de contraposición ideológica muy marcada, uno de los más notables de toda la convención constituyente.

El art. 147 y la habilitación de la reelección se interpreta en nuestro esquema como una adaptación constitucional a los intereses de un una persona grupo o partido. La postura ideológica que tuvo el partido Justicialista (mayoría) en esa discusión central es difícil de caracterizar o encuadrar. Se podría decir que conforma un momento especial, de articulación de un discurso “populista”, el cual no se usa claramente en la totalidad de la convención sino con claridad en ocasión de la defensa de la reelección (indefinida) del gobernador.

Las posiciones de la UCR y Convergencia Democrática, en cambio se pueden definir como enmarcadas en un constitucionalismo –liberal. Es un discurso republicano común a la tradición partidaria de aquellos partidos. La defensa de la reelección indefinida del gobernador fue una instancia prácticamente única donde se borra un límite constitucional y se aprueba un artículo ajeno a la democracia liberal. Se borra un límite constitucional que es un límite al poder del gobernador y se lo sitúa

en la voluntad popular pero la misma no conforma un límite formal. La reelección era una necesidad ligada a la construcción del poder del partido y el grupo gobernante por lo tanto fue en términos de su implementación, una adaptación de las normas a los intereses del partido y el grupo que ejercía el gobierno.

Cabe destacar que la centralidad (formal) del poder ejecutivo está presente en los diseños de las constituciones provinciales anteriores, lo que marca la persistencia de una tradición, no obstante esa situación, mantener una tradición y superarla en aquella orientación es una decisión en el contexto del diseño institucional debatido y pensado también y como tal debe ser analizado.

El discurso del miembro informante del despacho de mayoría de la Comisión Redactora y Coordinadora sobre los artículos del Poder Ejecutivo, se inserta dentro de un imaginario político y una concepción del poder político que le otorga al gobernador una centralidad política que fue plasmada en el diseño institucional. Aunque no haya sido la intención del miembro informante, entendemos que en su discurso, cuando define al poder ejecutivo como poder original (en sentido de originario), monolítico y con un fin tutelar, expresa gran parte de los rasgos centrales de un imaginario, entendida en este caso como un “sistema común de ideas, creencias y valores” en torno a cómo organizar políticamente la provincia, compartida por parte de la elite política y gran parte de la ciudadanía. El miembro informante comienza con una narrativa histórica sobre el origen de la institución en cuestión⁵², que más allá de su validez histórica, conforma claramente una narrativa legitimante del poder del gobernador⁵³

52 La narrativa histórica citada no es exacta. La historia institucional muestra una tendencia que va de los cuerpos colegiados como cabildos, juntas a los poderes diferenciados por funciones como poder ejecutivo legislativo y judicial, pero no hubo “un poder ejecutivo o gobernador que primero concentrara las funciones.

53 Las narrativas, los rituales y los íconos son instrumentos de legitimación del poder político. Rader, Olaf (2003) Tumba y poder. El culto a los muertos desde Alejandro Magno hasta Lenin. Madrid. Siruela.

“...el Poder Ejecutivo es el poder original, ello significa que el Estado comenzó actuando en forma monolítica abarcando todas las funciones, aún las que pudieran distinguirse conceptualmente, y realmente no estaban divididos ni separados en su ejercicio entre otros distintos. De allí que el poder ejecutivo es considerado poder original porque al operarse el reparto divisorio, las funciones legislativas y judiciales, se desprenden del núcleo primario para atribuirse a órganos propios ...la función del Poder Ejecutivo es retenida por el órgano que anteriormente concentraba a todas” (Diario de Sesiones Honorable Convención Reformadora de la Constitución, Cap. XVI, Poder Ejecutivo, 10 de marzo 1987: 44)

Define también, el lugar del gobernador en el régimen político provincial y el fundamento de su poder. En primer lugar señala que “...EL poder ejecutivo tiene el liderazgo del poder político y es el motor primitivo y principal de la dinámica estatal...” (Diario de Sesiones; 1987 d: 44) .Si observamos la historia política provincial reciente, la iniciativa y la agenda política casi siempre han estado originadas y manejadas por el gobernador de la misma, salvo en determinadas coyunturas de crisis que tuvieron que ver con resistencia a políticas puntuales del poder ejecutivo.

En tercer lugar cuando el miembro informante afirma que

“...un ejecutivo unipersonal, que ejercite un poder originario en la estructura estatal, las facultades inherentes a su responsabilidad que le permitan llenar eficazmente su fin tutelar, individual y colectivamente en la sociedad...” (Diario de Sesiones Honorable Convención Reformadora de la Constitución, Cap XVI Poder Ejecutivo 10 de marzo 1987: 46)

Cuando el miembro informante se refiere al “fin tutelar” no podemos evitar interpretar el término como expresión de un modelo de sociedad paternalista, que implica tutela y protección pero no por parte del conjunto de instituciones de un Estado Social o del poder judicial sino del mismo gobernador como

representación de las funciones del Estado. Este discurso refleja la dimensión subjetiva y objetiva de la legitimidad política del gobernador en el marco de aquel imaginario político señalado. Como se presenta ante la sociedad, como un poder unipersonal y como la sociedad y los ciudadanos lo interpretan, como protector de la misma.

Estas ideas sobre el lugar del gobernador de la provincia en el sistema político lo colocan en el centro del mismo. La centralidad del gobernador no es una innovación de la reforma constitucional en curso, es anterior. Sin embargo, las atribuciones del gobernador, su fuente de legitimidad democrática y la anulación de ciertos límites constitucionales al ejercicio del poder lo reinsertaron en el centro político provincial como no lo había sido antes, por la permanencia indefinida en el poder.

El rediseño del poder ejecutivo. La búsqueda del control de la sucesión política

Los artículos modificados son clave en la arquitectura del poder porque son los que permitieron controlar la sucesión política del gobernador. El control de la sucesión política lograda a partir de la posibilidad de sucederse a sí mismo⁵⁴ o de alguien de su familia⁵⁵, permite a quienes detentan el poder, reducir al mínimo la incertidumbre de una competencia política más abierta. Es también la base de la acumulación de poder en el tiempo (aunque no es la única condición, es la posibilidad institucional). También podemos consignar que, según lo que señalan fuentes de distinta extracción partidaria y como expresaron algunos convencionales de la oposición, habilitar la posibilidad de la reelección del gobernador en ejercicio fue el verdadero objetivo de la reforma constitucional.

En el capítulo XVI – Poder Ejecutivo, de las actas de la Honorable Convención Constituyente podemos observar las justifica-

54 Adolfo Rodríguez Saa lo hizo en cuatro oportunidades 1987,1991, 1995 y 1999.

55 En el período 2003-2011 gobernó Alberto rodríguez Saá.

ciones y el discurso con los que se anularon dos reglas de control constitucional sobre el poder del gobernador. Esas dos reglas o dispositivos de control tenían que ver explícitamente con la sucesión política del gobernador al terminar su mandato de cuatro años. La primera regla anulada es la que impedía al gobernador ser sucedido por parientes, hijos, hermanos o cónyuge. El artículo n° 57 inciso 4 de la Constitución de 1962⁵⁶ decía que para ser gobernador se requería

“No ser pariente del funcionario saliente dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, ni haber ejercido funciones de jefe de policía o de ministro, cuatro meses antes de la elección”(Constitución de la Provincia de San Luis: 1962 art)

La posibilidad de sucederse a sí mismo y por un pariente directo permite al gobernador controlar la sucesión política y dicho control es uno de los principales mecanismos de acumulación de poder. Es por eso que consideramos que la eliminación de esos dos artículos es una de las claves de la construcción política hegemónica de los hermanos Rodríguez Saá a partir de ese momento. Se redujo considerablemente la incertidumbre de la competencia política abierta para los detentadores del poder. El control de la sucesión política por parte del gobernador hizo menos competitivo el sistema político provincial y la acumulación de poder fue progresiva. La eliminación del artículo que impedía la sucesión por parientes no fue algo casual, ya que el hermano⁵⁷ del gobernador era senador nacional y fue siempre señalado (hasta que finalmente lo fue) como un posible sucesor de su hermano en el cargo de gobernador. La supresión de la prohibición de la sucesión por parientes es contrario a la tradición republicana y liberal de diseño institucional ya que al hacerlo se borra una distinción establecida constitucionalmente entre los ámbitos público y privado que son centrales en dichas tradiciones.

⁵⁶ Fue introducido en la reforma constitucional de 1905.

⁵⁷ Alberto Rodríguez Saa.

Cuando el miembro informante se refiere a los requisitos que un ciudadano debe reunir para acceder a la posibilidad de ser elegido gobernador de la provincia de San Luis, aprovecha para indicar la eliminación de un artículo de la constitución anterior que es fundamental para entender el diseño institucional de poder concentrado que se realiza en la convención constituyente.

Dice textualmente:

“Con relación al parentesco se modifica la cláusula anterior considerando que la misma era propia de nuestra Constitución provincial, ya que no existe en la mayoría de las otras provincias y obedecía a épocas de inmadurez política que no se comparan ya con la teoría del derecho constitucional y no tiene justificación si no lo es por la falta de cultura política que contrasta con la realidad actual...” (Diario de Sesiones Honorable Convención Reformadora de la Constitución, Cap. XVI, Poder Ejecutivo, 1987: 46-47)

La única operación argumentativa parece ser la homologación con el resto de las provincias que ya no tienen una cláusula similar. Eso fue todo lo que se dijo y no se habló más del tema en la Convención. El artículo que impedía que el gobernador de San Luis fuera sucedido en su cargo por algún pariente habría sido necesario en el pasado, en épocas de inmadurez política, pero no en la actualidad cuando el pueblo de San Luis y su elite política han alcanzado su madurez.

La prohibición de la sucesión entre parientes en el cargo de gobernador de la provincia fue introducida en la Constitución provincial de 1905. Fue producto de un aprendizaje por parte de la elite provincial que decidió agregar un dispositivo de control a los gobernadores para evitar los gobiernos de familia. Este último es un concepto sociopolítico no es legal o jurídico. La provincia había tenido la experiencia de un gobierno de ese tipo con la familia Mendoza, que dominó la provincia desde fines del siglo XIX y principios del siglo XX cuando un miembro de

dicha familia fue desalojado del poder en 1904.

La supresión de la prohibición de la sucesión entre parientes en el cargo de gobernador marca un punto de inflexión en el proceso de patrimonialización⁵⁸ del poder en la provincia. Entendiendo por tal la introducción de la lógica de lo privado en el ámbito de lo público. Conforman tal vez un proceso cultural de larga duración que es cada vez más evidente no solo en la provincia sino en el país. La sucesión política dentro de la misma familia conforma una lógica de “juego cerrado”, se busca la seguridad, la confianza y la lealtad política en el propio círculo, en desmedro de los actores institucionales como los partidos y el funcionariado de la burocracia pública, de donde eventualmente puede surgir un sucesor.

4.3 La reelección inmediata e indefinida. Argumentaciones

La posibilidad de reelección en un cargo ejecutivo puede asumir cuatro formas: a) reelección inmediata, b) reelección mediata (dejando pasar un período); c) reelección indefinida y d) prohibición de la reelección.⁵⁹ Cuando en una convención constituyente se plantea o se propone un proyecto reeleccionista, se reproducen básicamente una serie de argumentos a favor y en contra de la reelección, Serraferrero M (1997), Novaro M. (2001) y Cheresky y Pousadela (2001). El argumento más común en contra de la reelección (especialmente si el mandato es de varios años o si es indefinida), es que si un gobernante cuenta con dicha posibilidad puede haber una deriva hacia el autoritarismo mediante la perpetuación en el poder. La prohibición de la reelección busca evitar la perpetuación en el poder y se entiende como una limitación a la concentración del poder, propia del

58 Para la cuestión del patrimonialismo, Trocello (2009).

59 Es el caso de la presidencia de México.

constitucionalismo liberal latinoamericano. Es una salvaguarda contra la auto-perpetuación en el cargo y en los casos más extremos evitar una deriva hacia una dictadura. Otro beneficio de la prohibición es que favorece la alternancia y la rotación de las elites políticas. En cuanto a las críticas a la prohibición de la reelección que también se repiten en las convenciones constituyentes. Se señala que los electores no contarían con la posibilidad de premiar o castigar a través del voto. Se considera entonces que la prohibición de la reelección sería antidemocrática porque los electores se ven impedidos de elegir.

Nuestra posición es que la posibilidad de la reelección y su prohibición inciden en forma diferente según como esté constituido el resto del sistema político. Depende de cómo estén conformados los contrapesos y controles en el sistema político. En el caso de San Luis es claro (lo sabemos por lo que sucedió a partir de allí) que al gobernador a partir de la posibilidad de la reelección inmediata (e indefinida) se le otorgó una capacidad de acumulación de capital político que sin la reforma no hubiese tenido. También tuvo importancia la discusión sobre la fórmula de juramento del gobernador que no se pudo consensuar ya que el oficialismo propuso que la fórmula incluyera la jura por Dios (sin decir de qué religión) y la minoría prefería una pluralidad de fórmulas de juramento. Interpretamos la postura del oficialismo como una forma de establecer un vínculo entre el gobernador y el pueblo en torno a una identidad cultural o religiosa. Es una forma de construir la legitimidad del poder político. El agregado de la figura del vice-gobernador no tuvo objeciones y se entiende si nos remontamos a la crisis institucional que originó la reforma y los problemas de la falta de un vice- gobernador en el empate en la cantidad de legisladores.

En la discusión sobre el poder ejecutivo vemos la contraposición que señalara Raymond Aron (1999) entre la idea del poder como expresión del pueblo contra la idea de constitucionalizar o

someter a reglas dicho poder. Las expresiones de los convencionales del oficialismo (PJ) en el dictamen de mayoría y en la lista de oradores conforman en conjunto un discurso legitimador apoyado por el específico contexto institucional de la convención constituyente. “Los discursos legitimadores presuponen normas y valores. Explícita o implícitamente, ellos afirman que un curso de acción, decisión o política es “justa” dentro del sistema jurídico o político dado...” (Van Dijk, 1999: 27)

Las estrategias discursivas desplegadas para justificar la reelección indefinida son a nuestro entender cuatro y las últimas dos constituyen el “momento populista” de la Convención. La primera consiste en el ocultamiento. Los convencionales del oficialismo jamás utilizan el término “indefinida” para referirse a la reelección del gobernador. Esa operación de ocultamiento quedó en el mismo texto constitucional cuando el artículo 147 dice “El gobernador y vicegobernador duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones, contados desde el día en que prestan juramento y pueden ser reelectos.” (Constitución de la Provincia de San Luis, 1987) Después del punto hay un silencio sobre la continuidad del mismo titular del poder.

La segunda operación es universalizar en la figura del “pueblo soberano” o la “voluntad popular” el beneficio de no establecer límites a la reelección del gobernador. De esa manera se justificó un cambio en las reglas del régimen político que marca una ruptura en la tradición constitucional puntana, ya que incluso en el período liberal conservador de fines de siglo XIX y de la década del 30, el poder se concentraba en una élite reducida, pero tenía cierta circulación porque la reelección inmediata estaba vedada por la constitución. Nunca un gobernador fue reelecto y menos cuatro veces seguidas.⁶⁰ La tercera operación es la polarización que se superpone a la cuarta que es narrar y describir los antece-

60 En agosto de 2007 se votó una enmienda que daría fin a la reelección indefinida, pero entraría en vigencia a partir del mandato 2011-2015, con lo que el actual gobernador podría completar tres mandatos y ser sucedido...por su hermano.

dentes de la polarización que se habría actualizado de impedirse constitucionalmente la expresión de la voluntad popular.

En el dictamen de mayoría, para justificar la reelección indefinida se focaliza el centro del sistema político en la entidad “Pueblo soberano” o “voluntad popular”. Se desplazan las limitaciones legales –constitucionales como impedimentos a la voluntad popular. Se representa la figura del gobernador que finaliza su mandato como un “proscripto”. El término no es neutral en la tradición de discurso peronista. Alude a la conculcación de derechos políticos que sufriera dicho movimiento.

Este momento de la convención constituyente, cuando se trataron los artículos referidos al poder ejecutivo, vemos la articulación de un discurso populista para justificar la reelección del gobernador. En el discurso populista⁶¹ la entidad “pueblo”, está por encima de cualquier consideración legal o procedimental, es el elemento supremo del sistema político. El “pueblo” y su voluntad están por encima de los límites constitucionales (que pertenecen en esa visión al perimido liberalismo). El otro elemento del discurso populista que es utilizado es la polarización entre el pueblo y lo que sea que se contraponga a su voluntad. Ambos elementos del discurso populista son usados para justificar la reelección del gobernador.

El Miembro Informante señala:

“Otra innovación de trascendental importancia es la que propugnamos en cuanto a la reelección. El despacho de mayoría establece que tanto el gobernador como el vicegobernador pueden ser reelectos sin condicionamiento alguno, dejando librado al pueblo depositario de la soberanía política, para que decida si deben continuar o no rigiendo los destinos de la provincia, para el supuesto que éstos decidan nuevamente postularse.... al admitir esas reelecciones posibles en períodos alternos, no

61 Varios autores han señalado la ventaja de considerar al populismo como una visión del mundo que se manifiesta en un discurso. Véase Zanatta, Loris. (2014). *El Populismo*. Bs As. Katz.

se ve razón jurídica legal para proscribirla en períodos consecutivos, salvo, claro está, la inmadurez política o la ineptitud para aceptar el libre juego de las instituciones republicanas... la reelección...entraña una fidelidad al régimen democrático, por cuanto si el pueblo elige los sujetos del poder político, es contradictorio que la constitución le impida hacerlo.” (Diario de Sesiones Honorable Convención Reformadora de la Constitución, Cap. XV, Poder Ejecutivo 10 de marzo 1987: 47-48)

En la defensa de la reelección indefinida el discurso del convencional del PJ recurre a la historia de la Argentina. La historia de nuestro país estaría atravesada por el la marcha del pueblo hacia la libertad⁶². El discurso previo de un convencional de la UCR había establecido implícitamente una línea histórica al mencionar como antecedentes negativos de la reelección de un gobernante el caso de Rosas en el siglo XIX y Perón en la constitución de 1949. EL convencional del PJ replica a esa interpretación con otra línea histórica, en lugar de Rosas-Perón, afirma la línea Irigoyen –Perón. Luego se introduce el tópico de los golpes de estado,

“cada vez se utiliza más la coacción para que el pueblo no pueda expresarse, cada vez pretenden disolver más el movimiento nacional... yo creo.... que este común denominador “coacción” regresó a la Argentina.....par a impedir el proyecto de liberación nacional, campea en el pensamiento liberal que quiere que el pueblo no se exprese y yo creo que la soberanía popular se contradice fundamentalmente con toda fórmula de proscripción.....cuando nosotros estamos hablando de la posibilidad de reelección es porque no queremos proscribir al pueblo. Yo me pregunto quienes somos los 60 señores que estamos aquí sentados para indicarles al pueblo puntano por quien tiene que votar o por quien no puede votar. Qué cláusula ética tiene la suficiente ética para decirle al pueblo puntano “esta vuelta no”. No queremos esto....La legitimidad viene del pueblo en su totalidad y no solamente de aquella parte del pueblo

62 También es común la contraposición “pueblo” contra “oligarquía”.

que acepta las reglas del juego como la proscripción, restringe la voluntad popular. Votar por proscripción, con proscripción, puede otorgarle legalidad, pero legitimidad nunca...” (Diario de Sesiones Honorable Convención Reformadora de la Constitución, Cap. XV, Poder Ejecutivo, 10 de marzo 1987: 58-59)

En este discurso, se interpreta un límite constitucional como proscripción, como cercenamiento de la libertad política. Por otra parte, se afirma que la legitimidad política depende solamente de la voluntad del pueblo. Si lo legal restringe la voluntad popular, que da como mera legalidad sin fundamento legítimo. En realidad no es una contraposición entre legalidad y legitimidad sino dos formas distintas de entender la legitimidad política, ya que la misma puede proceder tanto de la voluntad del pueblo, como de la limitación constitucional del poder político.

En la cuestión de la reelección del gobernador se expresaron claramente las posiciones político-ideológicas y fue donde los convencionales usaron los esquemas, imágenes y contraposiciones discursivas pertenecientes a diferentes tradiciones de discurso vinculadas a los partidos. La oposición a la reelección indefinida del gobernador por parte de los convencionales radicales y de los dos convencionales de Convergencia Democrática se hizo a nuestro entender desde la tradición del discurso constitucionalista- liberal, con variantes entre las dos representaciones partidarias.

El liberalismo, en su aplicación constitucional cuestiona la concentración del poder y busca siempre establecer límites a su ejercicio. Los límites constitucionales al ejercicio del poder son valores centrales sin importar quién sea depositario o cuál sea el origen del poder. Los recursos discursivos que se usan para cuestionar la reelección indefinida del gobernador puntano provienen de la tradición liberal argentina como veremos a continuación.

La UCR propuso aceptar la reelección del gobernador, pero por un solo período y con el sistema de ballotage⁶⁴ para elegir al mismo. Otro elemento central de la propuesta de la UCR fue una cláusula transitoria para que la reelección entrara en vigencia a partir de las elecciones de 1991 y no inmediatamente en 1987, el fundamento era que la habilitación de la reelección se podía interpretar como un beneficio para el gobernador en ejercicio. El bloque radical considera que los límites constitucionales a la reelección son una garantía republicana. La narrativa histórica fue usada por los dos bloques en puja. Al considerar los antecedentes de Rosas en el siglo XIX y Perón en 1949 como negativos en la cuestión de la reelección, establece una línea histórica que no pasó desapercibida. El convencional radical señaló

“...Rosas no fue un buen ejemplo de reelección y desgraciadamente el general Perón, su segunda presidencia, tampoco fue válida.....tenemos que impedir o condicionar la reelección a otros factores y esos otros factores son una medida precautoria en técnica democrática...y de prudencia democrática”⁶³, e inmediatamente agrega “...la reelección lleva al continuismo, esa tendencia de quienes llegan al poder a procurar permanecer el mayor tiempo posible, que frecuentemente se exterioriza en la reforma constitucional ,auspiciada , cuando no impuesta por el nuevo gobernante ” (*Diario de Sesiones Honorable Convención Reformadora*, Cap. XV, Poder Ejecutivo, 10 de marzo 1987: 52)

El argumento recurre a la historia e identifica en esa cuestión a rosismo y peronismo pero en el sentido en que lo hicieron los liberales. La tendencia a continuar en el poder se contrarresta con disposiciones de “técnica democrática” que no son otra cosa que disposiciones constitucionales aconsejables por prudencia política

El mismo convencional de la UCR señaló que

⁶³ Fijando en 51% de los votos para no realizar una segunda vuelta.

“...admitida la reelección indefinida es cambiar la forma de gobierno, es una revolución sin ruido, hecha por la misma ley fundamental. El gusto que deja el ejercicio del poder en los que han gozado una vez de él y el deseo de continuar en su posición indefinida son los sentimientos más naturales de la condición humana, bajo toda forma de gobierno...” (Diario de Sesiones Honorable Convención Reformadora, Cap. XV, Poder Ejecutivo, 10 de marzo 1987: 52)

En la interpretación del convencional la aprobación de la reelección del gobernador comportaría un cambio de régimen político y dar satisfacción a una propensión negativa de la naturaleza humana. Posteriormente señala que “...Las perpetuaciones personales al poder constituyen al caudillismo, reelecto indefinidamente, sirviéndose de los medios que posee como autoridad, de los que han sido fieles depositarios...”. Así como en sus palabras la “técnica democrática” o los reaseguros constitucionales limitan la propensión a acumular poder la reelección es interpretada aunque no lo dice así como una “*técnica de acumulación de poder*”. Además, la figura del caudillo en el discurso liberal se asocia a la personalización del poder y al uso arbitrario del mismo.

El discurso de los convencionales Convergencia Democrática se enmarca claramente en la tradición del liberalismo constitucionalista argentino. En su visión, la reforma constitucional esconde un fin personal, es apresurada, irreflexiva, no se han tenido en cuenta los aportes y reflexiones de las instituciones intermedias. En cuanto a la reelección del gobernador

“...sostenemos la periodicidad del mismo....ese principio es muy caro a las tradiciones republicanas....implantar la reelección a partir de este instante es una falta total de ética. Se pondría en evidencia y al descubierto cual fue la real motivación de esta reforma constitucional que...en forma tan apresurada y sin debate previo, sorprendió al pueblo de San Luis...lo demuestra el constante correr de algunas instituciones interme-

días que manifiestan su interés y no encuentran ni el modo ni el tiempo prudente de hacer llegar sus reflexiones.” (Diario de Sesiones Honorable Convención Reformadora de la Constitución, Cap. XV, Poder Ejecutivo, 1987: 52)

La democracia no está madura.

“...merece que sea cultivada con cuidado, con delicadeza porque sus principios no han prendido plenamente en las mentes. El reciente reinicio de la vigencia de la constitución, que no lleva cuatro años no permite definir temas fundamentales, como son estas reformas precipitadas y coyunturales. Las presiones populistas y sin argumentos...que provocan estos trastornos, hacen más daño a la democracia que los repudiables golpes de estado....cualquier reforma debe ser el resultado y la consecuencia de maduras y justificadas experiencias y nunca para satisfacer apetitos personales o coyunturas políticas...están siendo congruentes con la mentalidad de 1949...quien puede olvidar que la reelección indefinida en el tiempo dio pié a la dictadura de Rosas ?...” (Diario de Sesiones Honorable Convención Reformadora de la Constitución, Cap. XV, Poder Ejecutivo, 1987: 52)

El convencional liberal considera que a la incipiente democracia le falta madurez. La reforma esconde un fin personal y le falta reflexión. Es un diagnóstico que refleja la visión de un actor político que no pertenece a ninguno de los dos partidos que pactaron la reforma. Tiene muy presente que la reforma fue producto de una crisis institucional provocada por ambiciones personales. Su apreciación de falta de reflexión tiene fundamento, ya que los tiempos de la reforma fueron los del cronograma electoral de 1987. Esa premura por los tiempos electorales no permitió la consulta y participación política de la sociedad civil. Lo que está diciendo es que una reforma constitucional es un asunto público tan importante que debe ser realizada con un procedimiento reflexivo, democrático para que su resultado sea consensual y duradero. La joven democracia necesita tiempo para proceder de esa manera.

4.4 La cláusula transitoria y fórmula de juramento

El siguiente convencional radical repitió los argumentos sobre la acumulación de poder a partir de la reelección del gobernador y para contrarrestar esos efectos la UCR propuso una cláusula transitoria par incorporar en la constitución que fue denominada “cláusula ética”, para que la posibilidad de la reelección tuviera vigencia a partir de 1991. El convencional de la UCR se preguntó retóricamente “... ¿Por qué esta cláusula? Porque de este modo demostraríamos al pueblo de San Luis que esta Convención Constituyente no ha sido convocada expresamente para realizar la reelección personalizada...” (Diario de Sesiones; 1987d.52)

La propuesta de la cláusula ética y su inmediato rechazo muestran la adaptación constitucional, en términos de Morlino (2000). La llamada “cláusula ética” fue rechazada por la mayoría cuando se trataron las cláusulas transitorias al final de la Convención constituyente. Fue tildada de “proscriptita”. EL convencional del PJ dijo

“...nosotros decimos que esta cláusula no solamente es proscriptiva, no porque tienda a proscribir a un conjunto de personas, sino a una sola persona y ese es el fundamento político a nuestra oposición a esa cláusula. Proscribir a varios es siempre y en todos los casos antidemocrático. Proscribir a uno es una discriminación antidemocrática que no tiene sentido en el estado que vive el país y en la madurez de nuestro pueblo...” (Diario de Sesiones, Honorable Convención Reformadora de La Constitución; Cap. XV Poder Ejecutivo, 1987: 52)

El juramento o la cuestión de la fórmula de juramento del gobernador (art. 154) se relaciona con la dimensión simbólica y ritual de la política, que muchas veces no se tiene en cuenta pero hace a la legitimación del poder político. El juramento es un ritual (no es el único, ni es más importante que el proceso electoral). En el mismo se asume un compromiso ante una enti-

dad que puede ser de diversa naturaleza según lo que establezca la Constitución y eso es lo precisamente denota ciertas características del Estado.

Sobre la forma de juramento se propusieron tres proyectos o dictámenes, uno por cada fuerza política representada en la Convención.

El proyecto de Convergencia Democrática⁶⁴ propuso una fórmula con tres opciones: “Yo N. N. Juro por Dios y la Patria .., Yo N. N. Juro por Dios, la Patria y estos Santos Evangelios....y Yo N. N. Juro por la Patria...” (Diario de Sesiones; 1987: 10.). En este proyecto se ve una concepción pluralista ya que no obliga al gobernador a jurar según una identidad religiosa y lo que es más importante, el Estado reconoce la posible identidad religiosa pero no la asume como propia.

El proyecto de la UCR decía que el juramento era ante la legislatura o el Superior Tribunal para cumplir la Constitución, (provincial y nacional) las leyes de la nación y la provincia y los dictados de su propia conciencia. La posición de la UCR en este caso es claramente laica. Se jura ante otras autoridades del Estado y se jura cumplir las leyes. No obstante la religión puede entrar en “el dictado de su propia conciencia”

Finalmente el proyecto del PJ que fue aprobado y es el actual art 154 de la Constitución Decía: “Yo, N. N. juro por Dios y la Patria, cumplir y hacer cumplir la Constitución...” En una primera instancia se había presentado con dos opciones mencionando la segunda los Santos Evangelios pero finalmente se dejó la primera.

¿Cómo determinamos dicha centralidad en relación a los otros poderes? Comparamos la fuente de legitimidad política y las facultades y atribuciones que tiene el poder ejecutivo.

⁶⁴ Compuesta por dos convencionales liberales.

4.5 La posición institucional del poder ejecutivo. Facultades y atribuciones

En primer lugar, el poder ejecutivo o el gobernador de la provincia tiene una base de legitimidad política a partir de su elección democrática (principios del régimen). Los legisladores provinciales así como los concejales e intendentes, también son elegidos democráticamente pero su base territorial son los departamentos en el caso de los diputados y senadores y las ciudades en el caso de los concejales e intendentes. El cargo de gobernador es el único (junto con los cargos legislativos nacionales) que tiene por circunscripción electoral la totalidad del territorio provincial. La legitimidad de los miembros del poder judicial en cambio no es política, ya que su forma de elección es en gran medida meritocrática y corporativa.

La centralidad también se manifiesta en la cantidad de facultades y atribuciones comparadas con las de otros poderes y lo que consideramos muy importante es la participación del poder ejecutivo en los mecanismos de selección y designación de los miembros del poder judicial y de organismos de control como el tribunal de cuentas.

El gobernador y su figura institucional conforman un núcleo de poder, como veremos más abajo, está en el centro de las preocupaciones por la gobernabilidad y es la base de un persistente imaginario político

El gobernador tiene facultades legislativas que se agregan a la habitual capacidad de vetar las leyes. El art 138 conforma lo que se denomina la “sanción ficta” de las leyes. Cuando el poder ejecutivo envía un proyecto de ley a la legislatura con el pedido de “urgente” o “muy urgente tratamiento”, en caso de no ser tratados los proyectos en el tiempo estipulado, la ley se da por aprobada. Es fácil ver que en una situación (hipotética) de estar el gobier-

no en minoría en la legislatura o no poder reunir el quórum, el gobernador cuenta con un instrumento de poder considerable.

La llamada “sanción ficta”, nos dice mucho sobre la Constitución y sobre la forma en que concebían el poder los que la diseñaron. Para que los poderes del Estado o las instituciones puedan ser autónomas, las mismas deben tener límites claramente estipulados. Estos límites deben ser reconocidos y respetados por las demás instituciones. Debe haber instrumentos de protección y de recomposición de los límites cuando estos son transgredidos. Las transgresiones son extra-limitaciones, de actores institucionales, de los límites formalmente definidos de su autoridad (O’Donnell: 2007). En nuestra interpretación, la “sanción ficta” le da validez constitucional a la transgresión. Es decir permite que un poder asuma constitucionalmente la función de otro, (en una situación determinada). Es una posibilidad que tiene el Poder Ejecutivo ajena a la lógica del diseño constitucional liberal que se basa en los límites claros y precisos a las atribuciones de poder. Es un elemento más que inclina a la Constitución de 1987 hacia el polo del decisionismo en detrimento del polo del control.

El gobernador participa en la designación de miembros del poder judicial. De acuerdo al art. 196, “los miembros del Superior Tribunal de Justicia y el Procurador General son elegidos por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado.... Los magistrados de tribunales inferiores son propuestos en ternas al Poder Ejecutivo y éste designa a uno con acuerdo del Senado. El Consejo de la Magistratura, el organismo que selecciona a los jueces (que analizaremos en el apartado sobre poder judicial) está integrado entre otros por un ministro del poder ejecutivo, que tiene a su vez la facultad exclusiva de designar a los mismos. La injerencia del Poder Ejecutivo (compleja) en las designaciones de los cargos judiciales es una tradición que venía de Constituciones anteriores y no tuvo objeciones en la Convención.

Capítulo 5

Poder judicial y Régimen municipal

5.1 ¿En busca de la accountability?

El proceso de diseño del poder judicial y el Tribunal de Cuentas fueron diferentes si lo comparamos con lo actuado en el diseño de los poderes ejecutivo y legislativo. En el caso del poder judicial, se presentó en el plenario de la convención constituyente un solo proyecto consensuado en comisión, aunque en tratamiento sobre el Tribunal de Cuentas hubo una diferencia y dos dictámenes (mayoría y minoría), sobre el modo de elegir a los miembros integrantes del mismo.

La introducción del Consejo de la Magistratura en el poder judicial conforma en nuestra interpretación y de acuerdo a las categorías de Morlino (2000), una instancia de “neutralidad” en el diseño institucional. Neutralidad como respeto a las preferencias, opiniones, opciones expresadas por la sociedad o instituciones intermedias. No se ve en el diseño del poder judicial y tampoco en el régimen municipal una injerencia de la lógica política “manipulativa” y adaptativa que sí vimos en otras instancias de la convención.

Si tomamos el conjunto de la arquitectura constitucional, las “exploraciones” (Lanzara: 1999) de innovación institucional en

los organismos de control contribuyeron a cierta legitimación a la totalidad de la nueva constitución, pero el desempeño en el tiempo de esas exploraciones/ innovaciones serían objeto de otra investigación.

Se realizaron consultas a personas especializadas y hubo participación y fueron consultadas las asociaciones que reúnen a los profesionales implicados en el ámbito laboral judicial y en las ciencias económicas. El diseño institucional del poder judicial introdujo una innovación, como fue la creación del Consejo de la Magistratura. El tribunal de Cuentas es una institución nueva. Cabe destacar que la Constitución de 1962 contemplaba la creación de un Tribunal de Cuentas pero mediante una ley especial. La diferencia es que la Constitución nueva le otorgó rango constitucional. La Defensoría del Pueblo es una institución nueva creada en el ámbito del poder legislativo pero quedó abierta su reglamentación por ley.

Todas estas instituciones nuevas tienen por finalidad el control del poder. La Defensoría del Pueblo si bien no cumple la función de las instituciones destinadas específicamente a controlar, siendo una institución del Estado que puede peticionar y marcar falencias al propio Estado en nombre de los ciudadanos o grupos ante el incumplimiento de derechos, puede ser interpretada como institución de control.

Por el modo de aprobación consensuado y por la finalidad que tuvo introducir estas instituciones, esta instancia de la Convención Constituyente tuvo una lógica republicana o más próxima a una democracia-liberal y representativa.

La impronta de las tres instituciones es de contralor y autonomía. Aunque el término no fue utilizado en las argumentaciones y fundamentos, pensamos que las mismas pueden ser incluidas dentro de lo que Guillermo O'Donnell⁶⁵ llamó "accountabili-

65 O'Donnell, Guillermo. (1997). Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritaris-

ty horizontal”⁶⁶, el primer término se refiere a la obligación de responder por parte de los poderes del Estado y el término “horizontal”⁶⁷, denota que el requerimiento es realizado por instituciones del Estado (en este caso con rango constitucional) y la respuesta de aquellos es también dirigida a esos poderes⁶⁸. La accountability horizontal complementa a la accountability vertical que es la que realiza la ciudadanía mediante la práctica de las elecciones periódicas. El control “horizontal” es propio de democracias maduras e institucionalizadas en cambio en la “verticalidad”, puede ser una democracia meramente plebiscitaria (o delegativa) y no haber control real del poder. En un texto posterior, denomina a las acciones de control mutuo entre los poderes básicos (ejecutivo, legislativo, judicial) como “accountability horizontal de balance” O’Donnell, G. (2007), porque la finalidad del balance es claro en las constituciones modernas. Sin embargo el balance mutuo de poderes no ha sido siempre eficiente y cuando se producen conflictos se tornan dramáticos, es por eso que con el tiempo se han creado instituciones de control más específicas que el autor denomina instituciones estatales de “accountability horizontal asignada” (O’Donnell: 2007).

mo y democratización. Bs. As. Paidós.

66 En el texto *Disonancias* (2007), define la accountability horizontal como: “...la existencia instituciones estatales que tienen el derecho y el poder legal de, y estandaríficamente dispuestas y capacitadas para, emprender acciones que van desde el contralor rutinario hasta las sanciones legales o el impeachment, en relación con actuaciones u omisiones de otras instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas” p 99 y más adelante “...la capacidad y disponibilidad de instituciones estatales legalmente autorizadas para llevar a cabo el control y/o sanción sobre acciones o no acciones, en principio ilícitas, de otras instituciones estatales...” (O’Donnell. 2007:113).

67 Referido a eso “...me refiero a los controles que algunas agencias estatales se supone que ejercen sobre otras agencias estatales...” (O’Donnell, 1997:324)

68 O’Donnell dice “...En las democracias institucionalizadas, la accountability no es solo vertical (es decir, la implicada en el hecho de que periódicamente los gobernantes deben rendir cuentas ante las urnas) sino también horizontal. Ella opera mediante una red de poderes relativamente autónomos (es decir instituciones) que pueden examinar y cuestionar y de ser necesario sancionar actos irregulares cometidos durante el desempeño de los cargos públicos. La representación y la accountability conforman la dimensión republicana de al democracia.” (O’Donnell, 1997: 296)

Tienen la ventajas en relación a las de balance que pueden ser proactivas y continuas en su actividad, y que sus acciones pueden fundamentarse en criterios técnico-profesionales y no políticos. A su vez podrían desarrollar capacidades de análisis de complejas políticas estatales. Dentro de estas están las auditorías, defensorías, fiscalías, contralorías etc. Las instituciones de control provienen de los principios liberales de control del poder por eso la AH es según O'Donnell "la institucionalización legal de la desconfianza política" (O'Donnell:2007).

Ahora bien, como señaláramos más arriba, la finalidad de la independencia del poder judicial y la función del control es explícita en los fundamentos del diseño institucional, pero queda fuera del alcance de nuestra investigación el desempeño institucional o como las instituciones funcionaron efectivamente después de creadas. Pero también hay otra cuestión a tener en cuenta. Hay un problema crucial en el diseño institucional. Cuando hay cargos en los poderes del Estado que no se eligen mediante una elección democrática. ¿Cómo se eligen?

¿Quién los elige? Es el caso de los miembros del Superior Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas, y en el último generó un dictamen en disidencia sobre la forma de elegir a los integrantes.

En los dos casos el Poder Ejecutivo tiene prerrogativas importantes. El art 196 establece que los miembros del Superior Tribunal de Justicia (y el Procurador General) son elegidos por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado y de igual manera sucede, como veremos más abajo, con algunos de los miembros del Tribunal de Cuentas que serán también elegidos por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado como tal como establecía el dictamen de la mayoría.

Hay que tener en cuenta, que el Senado tal como fue diseñado (y aprobado) en el dictamen de mayoría, tenía muchas probabilidades de no tener representación de la minoría y de

ser integrado en su totalidad por miembros del mismo partido gobernante, con lo que el acuerdo del Senado para el nombramiento de los cargos judiciales y del Tribunal de Cuentas no sería un problema político para los oficialismos.

¿Por qué el Poder Ejecutivo mantuvo la prerrogativa de la designación de cargos estratégicos? Hay en primer lugar una tradición constitucional que le otorga esa facultad al poder ejecutivo. Pero también hay que remarcar que en la cultura política y en el imaginario político hay un sentido de la supremacía de quien está a cargo de la administración que no puede sufrir menoscabo en su poder como si dicho menoscabo o limitación generara riesgos para la gobernabilidad.

5.2 El poder Judicial y El Consejo de la Magistratura

El principal problema a nuestro entender, de todo el diseño del poder judicial fue sobre la composición y la forma de elección de los integrantes del Consejo de la Magistratura.

Los principios de la organización del poder judicial, que ubicamos en el nivel de los principios del régimen político son: la exclusividad de la función judicial (un juez no puede tener otro cargo); la intangibilidad; la inamovilidad y finalmente la independencia del poder judicial del poder político (que es algo más problemático). El organismo destinado a materializar el principio de “independencia” a partir de la misma designación de un juez fue el Consejo de la Magistratura. Como fundamento del proyecto se expresó:

“...el mecanismo selectivo debe emancipar al candidato de su posible sumisión a los otros poderes o grupos de presión o de los intereses y lograr que tanto del punto de vista técnico-jurídico como del ángulo de la evaluación ético social, el ingreso a un cargo judicial...sean vistos como un derecho del candidato

y no como una merced de otro órgano del Estado...para ello hemos creado el Consejo de la Magistratura..." (Diario de Sesiones; 1987 f: 20)

El Consejo de la Magistratura plantea un problema complejo de ingeniería institucional. ¿Cómo se generan las mínimas condiciones de independencia del poder judicial? La forma en que se designan los jueces es clave en esta cuestión. Pero ¿de dónde proviene la legitimidad de un juez para ocupar su cargo? La elección de un juez no es como la de los miembros del poder legislativo o la del gobernador una elección de tipo democrática sino que tiene un componente meritocrático por la naturaleza especializada del conocimiento que se requiere para ocupar el cargo. Cuando se evalúa el mérito en función de un conocimiento especializado, se trae al sistema de evaluación a los pares que dominan ese conocimiento.

Ahora bien, el poder político, por tradición constitucional, no dejó la elección de los jueces en manos exclusivas de los especialistas del derecho. El poder ejecutivo y el poder legislativo participan también de alguna manera en la designación de los integrantes del poder judicial. Lo hacen como dijimos por tradición, pero porque el origen de su poder es electivo democrático y en función de ese origen no se permite que la designación de los jueces no sea exclusivamente meritocrática o corporativa en virtud de la evaluación que realizan los pares designados.

La composición del Consejo de la Magistratura quedó consensuada así:

- Un miembro del Superior Tribunal.
- Un magistrado por cada una de las circunscripciones judiciales.
- Dos legisladores provinciales (abogados).
- Un abogado por cada una de las circunscripciones judiciales, en ejercicio e inscripto en la matrícula (que reúna las

condiciones para ser miembro del Superior Tribunal).

- Un ministro del Poder Ejecutivo.⁶⁹

En cuanto a la forma de elección, la composición y la forma de elección del Consejo muestra un intento de equilibrar fuentes de legitimidad. Por eso el miembro informante del despacho único de comisión dijo "...Hemos pretendido darle la mayor amplitud en la base popular de elección que tengan los miembros que la integran. Cuando hablamos de dos legisladores, inmediatamente advertimos que la base popular que tienen de elecciones es absolutamente directa..." (Diario de Sesiones; 1987 f: 17)

Después señala que hay también legitimidad democrática indirecta en el caso del Superior Tribunal de Justicia que lo elige el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado provincial.

El Consejo de la Magistratura participa en la designación de los jueces pero no en su eventual destitución. Para destituir (o dejar en su cargo si no se demuestra su culpabilidad en una causa) está el Jurado de Enjuiciamiento. La composición del Jurado, busca como en el caso del Consejo de la Magistratura equilibrar la representación que tiene una base electiva popular y la representación corporativa que es la depositaria del saber técnico jurídico. Los jueces en definitiva son juzgados por sus pares. El jurado está integrado por nueve miembros y es presidido por el presidente del Superior Tribunal de Justicia. Integran el jurado tres magistrados, tres abogados (matriculados con los requisitos para integrar el Superior Tribunal) y tres legisladores.

5.3 El Tribunal de Cuentas y la Defensoría del Pueblo

El establecimiento del Tribunal de Cuentas con rango constitucional fue claramente aceptado por los dos bloques de la Con-

69 Art. 197. Constitución de la Provincia de San Luis. (1987).

vención. La diferencia entre mayoría y minoría se produjo como veremos, en la forma de elegir a los integrantes de la institución. Lo cual conforma una de las claves de toda la arquitectura institucional ¿Quién elige a quienes van a ocupar los cargos?

De acuerdo al art. 238 de la constitución el Tribunal de Cuentas tiene por función: examinar y fiscalizar las cuentas de percepción, gastos e inversión de las rentas públicas provinciales, reparticiones autárquicas, entes descentralizados y municipalidades. El tribunal aprueba o desaprueba las cuentas y emite un fallo que sólo puede ser apelado ante el Superior Tribunal de Justicia. Su función es fiscalizar la correcta inversión de los fondos del Estado.

Este organismo tal como fue pensado tiene una impronta de control técnico- legal, obligatoriamente integrado por profesionales de las ciencias económicas y abogados, registrados por sus respectivos colegios profesionales, tres de los cuales son inamovibles de sus cargos o solamente mediante un jurado de enjuiciamiento. La estructura y el perfil de la institución es análoga al del poder judicial. El art 244, (Constitución de la provincia de San Luis 1987) expresa sus principios, idénticos a los del poder judicial, a) independencia e inviolabilidad funcional del Tribunal, b) intangibilidad de los sueldos de sus miembros y c) facultad de elaborar su propio presupuesto, designar y remover personal conforme a la Constitución, estructurando carreras técnico-administrativas internas.

La diferencia entre mayoría y minoría se produjo en torno a la forma de designación de los integrantes del Tribunal de Cuentas, hubo acuerdo solamente en que fueran 5 miembros con título habilitante en economía y derecho. La mayoría propuso (lo que quedó finalmente en la Constitución) que tres de ellos fueran elegidos por la cámara de Senadores a propuesta del Poder Ejecutivo (conservando sus cargos mientras dure su buena conducta) y los dos restantes por la Asamblea Legislativa

(es decir senado y diputados), uno a propuesta de la mayoría y otro a propuesta de la minoría. La minoría propuso un esquema diferente de designación de los miembros.

“Art. 242º.- Los miembros del Tribunal de Cuentas se eligen de la siguiente manera: 1) Tres de ellos por la Cámara de Diputados a propuesta del Consejo de la Magistratura, quien a tal efecto eleva nómina de cinco miembros conservando sus cargos mientras dure su buena conducta y cumplan las obligaciones legales conformes a las disposiciones de nuestra Constitución.2) los dos miembros restantes serán elegidos por la cámara de diputados uno por la mayoría y otro por la minoría.” (Diario de Sesiones. Marzo 12, 1987:58)

El fundamento de la propuesta fue que

“...precisamente al ser la designación por parte del gobernador con acuerdo del senado, los tres miembros y al tener supuestos ellos la inamovilidad, nos encontraríamos en la imposibilidad de tener independencia en la integración de ese organismo tan especial...” (Diario de Sesiones. Marzo 12, 1987:59)

También se dijo que si los miembros tienen las prerrogativas de los miembros del poder judicial, correspondería que en su designación participe el mismo organismo que designa a los jueces (aunque no a los del Superior Tribunal). A lo que un convencional de la mayoría respondió que “...la mayoría considera que la elevación a rango constitucional del Tribunal de Cuentas, y en la forma en que se realiza su integración, garantiza precisamente esa independencia que nosotros deseamos...” (Diario de Sesiones. Marzo 12, 1987:59). Otra diferencia entre los dos dictámenes es que el de la mayoría propone a la asamblea legislativa como encargada de elegir a los miembros del Tribunal de Cuentas que representan a la mayoría y minoría, en cambio el dictamen propuesto por la UCR propone a la cámara de diputados como instancia de elección de los representantes mencio-

nados. Probablemente se debió a que el radicalismo no había contemplado la creación de un senado provincial.

La Defensoría del pueblo fue una institución nueva que se introdujo. Se estableció en el ámbito del poder legislativo y se dejó su organización concreta a

ley posterior. De acuerdo a lo expresado en el texto definitivo, la Defensoría del Pueblo tiene por objetivo fundamental “proteger los derechos e intereses públicos de los ciudadanos y de la comunidad, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración pública provincial, o sus agentes, que impliquen ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente e inoportuno de sus funciones. Tiene asimismo a su cargo la defensa de intereses difusos o derechos colectivos que no pueda ser ejercida por personas o grupos en forma individual⁷⁰. También estableció la gratuidad de las acciones para el administrado.

5.4 Régimen municipal, definición de municipio y su base territorial

El régimen municipal es como una constitución dentro de otra. Allí se define un micro-sistema político. Se define cómo están compuestas las autoridades de gobierno, la integración de la comunidad política, las reglas políticas para el acceso a los cargos, el sistema electoral y los recursos fiscales. El régimen municipal define la naturaleza del municipio. Establece toda su estructura de poder político. Los principios de legitimidad en los que se sustenta dicha estructura. Delimita el espacio desde el punto de vista territorial en el cual aquel poder se ejerce y define el tipo de municipio en función de la cantidad de población.

70 Art 235. Constitución de la Provincia de San Luis 1987.

El régimen municipal tuvo dos despachos (de mayoría y minoría) pero no hubo grandes diferencias, salvo en dos artículos referidos a los recursos del municipio y en el procedimiento de destitución de intendente. Tampoco se realizaron modificaciones sustanciales en relación a la constitución de 1962.

En cuanto a la definición de municipio los dos bloques de la convención sostuvieron la posición que considera al municipio como una entidad natural, producto de la sociabilidad y de las relaciones de vecindad y no meramente una creación normativa y como una entidad política de carácter constitucional como los demás poderes del Estado. En ese sentido los convencionales no consideran al municipio meramente como “la organización administrativa local” encargada de brindar los servicios o realizar las obras locales sino como señala Patricia Martínez (1996) es “.....producto del proceso histórico de organización de una comunidad política...” (Martínez, 1996: 105). La exposición del despacho de mayoría comenzó con la definición de municipio.

“.....Se reconoce al municipio como una comunidad natural, con vida propia e intereses específicos. Esta comunidad desarrolla sus relaciones de vecindad en un territorio. En consecuencia, se organiza al municipio como una función propia dentro del Estado provincial que tiene tanta jerarquía como las demás funciones del Estado, es decir ejecutiva, legislativa y judicial. De ello deviene el concepto de autonomía para las municipalidades, como modo de desarrollar las funciones institucionales que hacen a sus competencias específicas.....”. (Diario de Sesiones; 1987 g: 2)

El despacho de minoría retoma el concepto y remarca el origen “natural” del municipio. Se cita el art 5 de la constitución nacional y se resalta que el mismo habla de “asegurar” y no de “establecer” el régimen municipal. El verbo

“establecer” implicaría fundar, crear. En cambio, “asegurar” es proteger algo que ya existe o que tiene derecho a existir por sí mismo para que se desarrolle.⁷¹

Es una entidad natural que se basa en la sociabilidad y relación de vecindad. Es una entidad histórica que preexiste a la formalización o a su inserción en la estructura constitucional. Se reconoce también la autonomía municipal⁷². La autonomía implica la capacidad de gobierno. “El régimen municipal implica la instauración de un poder público”, no conforma un poder delegado de las provincias. Los tres elementos de la definición, naturalidad, preexistencia y autonomía son ideas legitimantes del municipio y conforman un imaginario político en si mismo.

Según la cantidad de pobladores se establecen diferentes tipos de municipios. Esto es congruente con las definición natural de municipio que tiene por base la relación de vecindad cuya sustancia es en definitiva la población misma.

Hay cuatro tipos de municipio o cuatro formas de organizar el poder político de los mismos en base a la cantidad de población.

- Delegación Municipal. A partir de 80 electores se puede crear dicha institución. Tiene un carácter más rural que urbano.
- Intendente Comisionado. Corresponde a los centros urbanos que posean hasta 800 electores.
- Comisión municipal. Corresponde a poblaciones que cuentan entre 801 y 1500 habitantes.
- Municipalidad. Corresponde a poblaciones permanentes con más de 1500 habitantes.

71 (Diario de Sesiones; 1987 g: 2)

72 Salvador Dana Montaña entiende la autonomía como la capacidad de gobierno propio y la facultad de organizarse dentro de las condiciones de la ley fundamental y de gobernarse con ellas con prescindencia de todo otro poder. Citado por Martínez (1996).

Hay otra categoría que marca que los municipios con más de 25000 habitantes tienen la posibilidad de dictar su propia Carta Orgánica Municipal.

En cuanto a la base territorial. El régimen municipal en nuestro país presenta un dilema. El municipio puede ser urbano o puede extender su jurisdicción conformando un municipio departamental.

En este caso, aunque no lo dice en forma clara, la opción según el art n° 249 fue por el municipio urbano ya que dice "... El régimen municipal se organiza teniendo en cuenta el número de habitantes dentro del ejido de cada población permanente, determinado por ley en base a los censos nacionales, provinciales o municipales..." (Constitución de la Provincia de San Luis, 1987: Art. n°249), pero en el caso de las comisiones e intendentes comisionados el art. n° 271, señala que la jurisdicción de los mismos será fijada por ley procurando que se corresponda con el partido. Ahí la opción pareciera inclinarse por la opción departamental. La Constitución de 1962 fue más explícita ya que hizo la distinción de diferentes niveles en la administración departamental⁷³.

Los convencionales mantuvieron en el diseño institucional los mismos órganos de gobierno que ya tenían por tradición⁷⁴ los municipios. Si la población supera los 1500 habitantes, un departamento ejecutivo a cargo de un intendente municipal y un concejo deliberante. Elegidos ambos directamente por el pueblo del municipio (Art. 257). Son electores municipales los argentinos empadronados en la jurisdicción municipal correspondiente y los extranjeros mayores de 18 años con un año de residencia inscriptos en padrón especial de la comuna (art. 269).

Los recursos son las tasas patentes y contribuciones locales, el producto de ciertas actividades económicas, multas de contravenciones etc.

73 Arts n°137 y 138 de la Constitución de la Provincia de San Luis, 1962.

74 Desde la Constitución de 1905.

5.5 Conclusión. Hacia una definición del régimen político provincial

El origen político de la reforma constitucional de 1986-87 es tema de discusión. Se podría decir que el mismo tuvo dos fuentes que no se excluyen mutuamente. En primer lugar la crisis institucional de 1986 generada por acciones concretas de la dirigencia oficialista, que tuvo el efecto de deslegitimar y poner frente a una dura prueba a la constitución vigente y en segundo lugar, está la interpretación del origen de la reforma como proyecto político de los hermanos Rodríguez Saá, uno de los cuales era gobernador de la provincia en ese momento. La constitución vigente (1962), impedía la posibilidad de una reelección inmediata del gobernador y la de cualquier familiar directo del mismo. De ahí que uno de los objetivos centrales del oficialismo en la reforma constitucional, fuera habilitar la reelección del gobernador. Ese objetivo finalmente se logró con creces, incluso más allá de lo esperado, porque la habilitación para la reelección fue indefinida, se obtuvo sin término formal, salvo la voluntad del pueblo, como dijera los convencionales justicialistas, es decir sin un límite constitucional.

Si tomamos la reforma de 1987 en su conjunto y la consideramos en su totalidad el resultado, vemos en la constitución cierta ambigüedad que no se vislumbra cuando tomamos aspectos parciales. Podríamos afirmar que en su conjunto es una constitución ecléctica. Eso fue producto de la multiplicidad de agendas que interactuaron en la Convención Constituyente. Si tomamos el contenido de lo reformado en la Convención constituyente, podemos identificar tres tendencias en la reforma que fueron sin duda producto de la diversidad de agendas de reforma y de las diferencias de poder de los actores políticos de la reforma. En primer lugar hubo una tendencia a reforzar el poder del Ejecutivo o del gobernador, que se ve claramente en la habilitación de la reelección indefinida del mismo, en un se-

nado reducido sin representación de la minoría y en el conjunto de atribuciones del mismo poder ejecutivo. En segundo lugar, vemos una tendencia de ampliación de derechos, que sin dudas ha sido el factor que más ha contribuido a legitimar la reforma. Si comparamos la constitución reformada con la constitución anterior (1962), se ampliaron los derechos ya que se agregaron derechos laborales, sociales, políticos y ambientales. Finalmente hubo una tercera tendencia que introduce instituciones nuevas como la defensoría del pueblo, el tribunal de cuentas y el consejo de la magistratura.

El eclecticismo se manifestó cuando en el diseño institucional se introdujeron instituciones con una idea de lograr lo que O'Donnell (1997) llamaba “accountability horizontal”, un control institucional independiente de las elecciones periódicas. Se hizo notorio en la introducción de instituciones nuevas como el Consejo de la Magistratura, para intentar desligar al poder político en la designación de los jueces, el Tribunal de Cuentas conformado pluralmente y la Defensoría del Pueblo como parte integrante del poder legislativo. Cabe aclarar que el término “accountability” nunca fue usado en la convención constituyente. Esas instituciones de control horizontal introducidas coexistieron con el proyecto de reforzar el poder ejecutivo con la posibilidad de reelección no limitada constitucionalmente, en lo que vemos un ensamblado de ideas y principios no del todo coherente.

Las convenciones constituyentes en general son una fuente inestimable para estudiar la ideología, el imaginario o las ideas de la elite política, en este caso provincial. Las ideas se expresaron para fundamentar y legitimar el diseño institucional, para introducir las instituciones nuevas y para la incorporación de derechos. Fueron expresadas por la mayoría y la minoría, es decir por miembros del Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical respectivamente.

Encontramos dos núcleos ideológicos que tensionaron gran parte de la convención. El discurso radical puede ser situado en el constitucionalismo- liberal, insistió en la separación de Iglesia y Estado en el límite a la reelección del gobernador y en evitar la posible concentración de poder o la no representación de la minoría. En el discurso justicialista en cambio identificamos un núcleo populista que se manifestó cuando tuvo lugar el tratamiento de la reelección del gobernador. Hubo además en este último una auto-identificación con el pueblo de la provincia o con la voluntad popular como discurso legitimante en la defensa de las propias posiciones en las votaciones y al ejercer la mayoría de la convención. Las prerrogativas implícitas de ser la mayoría estuvieron muy claras para los convencionales del PJ.

La reforma constitucional de 1986-1987 nos mostró cómo en una coyuntura generada a partir de una serie de iniciativas políticas persistentes, se lograron cambiar o adaptar las reglas constitucionales para crear una oportunidad política en beneficio de un proyecto político y a partir de allí edificar un régimen político que ha servido como uno de los casos en la investigación politológica reciente sobre las provincias argentinas y para ayudar a crear junto con otras provincias, un tipo o modelo llamado por algunos de “hibridez” “de juego cerrado” u “oficialismo triunfante”⁷⁵.

Ubicar a un régimen político en una tipología o construir un tipo a partir del mismo, es una tarea compleja. Cualquier intento de hacerlo implica tanto una dimensión descriptiva y una dimensión valorativa. La descripción se puede basar en muchos criterios de selección de los datos, depende los registros históricos y de las observaciones realizadas. La dimensión valorativa en cambio se relaciona con las preferencias del investigador e

⁷⁵ Si bien en agosto de 2007, se aprobó una enmienda constitucional para entrar en vigencia a partir de 2011 que puso fin a la reelección indefinida del gobernador, los efectos en el sistema político provincial han sido duraderos. Aquella es la primera modificación que se realiza a lo instaurado en 1987. A partir de dicha modificación y de mantenerse, no será posible que un gobernador esté más de ocho años seguidos en el poder.

implica decir si el régimen político es bueno, malo, mejor o peor que otros, Bobbio (1987). Las clasificaciones expresadas en términos de juego cerrado, oficialismo triunfante o hibridez comparan a los regímenes provinciales como el de San Luis con un modelo de democracia liberal, con un sistema de partidos competitivo y con posibilidad de alternancia en el poder. El régimen político provincial de San Luis ha sido también clasificado como “neopatrimonialista”, Trocello (2009), régimen en donde se manifiesta una concentración de los recursos de dominación estatal, ligadas a prácticas decisionistas, control personalista y disolución de la accountability, Trocello (2009). Todas estas clasificaciones implican un registro histórico en un plazo de tiempo que permite ver las características mencionadas. Nuestro trabajo se basa, si dejamos de lado el proceso político, en un análisis de los aspectos formales del régimen político plasmados en la Constitución y su justificación en la reforma constitucional. La normativa constitucional produce por sí misma una

“...estructura de oportunidades y limitaciones, definiendo los campos institucionales, los campos institucionales, los poderes y los procedimientos en cuyo ámbito y con los cuales operan los sujetos políticos...” (Cotta, 1996: 342). En ese sentido las atribuciones y prerrogativas que la constitución otorga al gobernador de la provincia favorecen la concentración de poder por parte del mismo y si bien eso no impide que el régimen sea democrático, lo es con los condicionantes que las tipologías señaladas marcan con claridad.

La reforma constitucional fue un momento que no se da con frecuencia en el nivel del sistema político. Allí, los actores dotados de poder se situaron en la posición de instaurar las reglas que luego habrían de constreñir a los actores inmediatos y posteriores del juego político. La reelección inmediata del cargo ejecutivo fue una tendencia que se difundió en sucesivas reformas constitucionales provinciales y también se introdujo la reelección inmediata presidencial, pero la reelección inmediata e

indefinida introducida en la reforma constitucional de San Luis, fue un exceso de poder y una falla en la constitucionalización del mismo.

El modo de realización de la reforma constitucional analizada implica de acuerdo a las categorías utilizadas, una arquitectura constitucional adaptativa, es decir que quienes dominaron la Convención Constituyente, buscaron la mayor “coherencia entre las reglas constitucionales y las actitudes, creencias, posiciones y el poder respectivo de los actores partidarios” (Morlino: 2000). Por otra parte, la reforma como creación de instituciones puso en juego conocimientos técnico- jurídicos y políticos. Implicó aprendizaje político en relación a la crisis institucional y la historia reciente del país, como así también olvidos deliberados. Se exploraron nuevos caminos con instituciones nuevas en el ámbito del poder judicial y en el poder legislativo y se mantuvo la tradición de las constituciones anteriores en muchos puntos del diseño.

La Constitución de 1987 no se transformó en insumo para un discurso legitimador para el gobierno provincial. Frente a otros temas frecuentes del discurso oficial como la Promoción Industrial, la política de viviendas o la política de infraestructura vial, la constitución reformada quedó relegada en el silencio. Muchos gobiernos que logran hacer una reforma constitucional importante, la consideran fundacional y como tal se conmemora. En este caso no fue así, tal vez por su origen conflictivo que no permite la construcción de un relato épico sino más bien de picaresca. Consideramos también que ningún gobierno se sostiene sólo por la constitución.

Algunos vaticinios sobre la concentración de poder, que se basaban en aprendizajes de la historia política argentina se cumplieron. El senado provincial tampoco se erigió en la institución pensada por quienes defendieron su creación. Resta analizar el desempeño histórico de las instituciones del régimen político

que llevan más tiempo de vigencia continua en el tiempo que el que tuviera la constitución de 1962.

Si hacemos una evaluación del conjunto de la reforma, sobre si la constitución que rige en la provincia de San Luis es buena o mala hay que determinar primero el criterio de evaluación y el esquema interpretativo que usamos. Desde una posición de-mo-liberal, la constitución tuvo serias falencias en especial la reelección indefinida del gobernador. Tampoco se puede decir que sea una constitución populista o plebiscitaria porque no otorga instrumentos de poder al pueblo “uno y soberano”, salvo la justificación de la reelección del gobernador en la convención, no hay una lógica populista en el diseño general de la constitución. Pensamos que la constitución es “buena” en términos de la eficacia del poder centrado en el gobernador. Colocó al gobernador en el centro político y lo dotó de todos los recursos institucionales necesarios para permanecer en el mismo.

Bibliografía y Fuentes

- ACCARINO, B. (2003). Representación. Bs.As. Nueva Visión
- ABELES, MARC.(1995). Pour une anthropologie des institutions. L'Homme, Année 1995, vol 35, n° 135, pp 65-85. Consulta: <http://www.persee.fr>
- ALMARAZ, María Gabriela (2010). Ambición política por la reelección en las provincias argentinas. Revista SAAP, vol 4 n° 2, pp. 191-226.
- ARON, Raymond. (1999). Introducción a la filosofía política. Democracia y revolución. Barcelona.Paidós.
- AROSTEGUI , Julio. (1995). La investigación histórica: Teoría y método. Barcelona. Crítica.
- ARMONY, Víctor. (1994). De la constitución como discurso fundacional. Disponible en: <http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/metho-2002-03-armony.pdf> (Consultado 8.9.2011)
- BACZKO, Bronislaw. (1991). Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas. Bs.As. Nueva Visión.
- BEHREND, Jacqueline (2011). Introducción: política subnacional y democracia.
- Revista SAAP, vol. 5, n° 2, pp 249-260
- BEHREND, Jacqueline. (2011). The unevenness of democracy at the subnational level. Provincial closed games in Argentina. En latin America Research Review, vol.46, n° 1 pp 153.

- BERGER, Peter y LUCKMANN, Thomas. (1997). La construcción social de la realidad. Bs. As. Amorrurtu Editores.
- BIANCO, Ivonne (2006). Organización y Universidad. La toma de decisiones en órganos colegiados. Universidad Nacional de Tucumán. Facultad de Filosofía y Letras. Colección tesis. Tucumán.
- BOBBIO, Norberto (1987). La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. FCE. México.
- BOLIVAR ESPINOZA, Augusto. (1999). Aspectos de las políticas institucionales para el análisis político. Disponible en: [http:// www.revistasociologica.com.mx/pdf/3902/pdf](http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/3902/pdf)
- CARDARELLO, Antonio. (2006). El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007). Revista SAAP, vol 6 n° 1, pp153-194.
- CHERESKY, Isidoro y POUSEDELA, Inés (Compiladores). (2001). Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas. Bs.As. Paidós.
- CORCUFF, Philippe. (1998). Las nuevas sociologías. Construcciones de la realidad social. Madrid. Alianza Editorial.
- COTTA, Mauricio (1991). Representación. En: Diccionario de Ciencia Política dir. Norberto Bobbio. Siglo XXI. Méjico. (1996). Los gobiernos. En: Manual de Ciencia Política. Alianza Universidad Textos.
- DAHL, Robert (1989). La poliarquía. Participación y oposición. Madrid. Tecnos
- DALLERA, Osvaldo. (2006). Breve manual de sociología general. Buenos Aires: Biblos.
- EAGLETON, Terry. (1997). Ideología. Una introducción. Barcelona . Paidós.
- ELSTER, Jon. (1995). Forces and Mechanism in the Constitution-Making Process. Duke Law Journal, vol 45, n°2 (nov., 1995), pp 364-396. <http://www.jstor.org> Thu Dec 6 01:18:17 2007

- GARCIA PELAYO, Manuel. (1999). Derecho Constitucional Comparado. Madrid. Alianza Editorial.
- (1983). Idea de la política y otros escritos. Madrid . Centro de Estudios Constitucionales.
- GARGARELLA, Roberto. (2008). Los fundamentos legales de la desigualdad. El constitucionalismo en América (1776-1860). Bs. As. Siglo xxi.
- GERVASONI, Carlos (2011). Democracia y autoritarismo en las provincias argentinas. Aportes para el debate. Disponible en: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/27/10%20%20Carlos%20Gervasoni%20%20Democracia%20y%20autoritarismo%20en%20las%20provincias%20argentinas.pdf>
- GUERRA, François-Xavier (1989), "Hacia una nueva historia política. Actores sociales y actores políticos", Anuario IHES, No 4, Tandil, UNCPBA, pp 243-264
- GUIÑAZU, Maria Clelia (2003) The Subnational Politics of Structural Adjustment in Argentina: The case of San Luis. Submitted to the Department of Political Science in Partial Fulfilment of the Requirements of the Degree of Doctor of Philosophy in Political Science at The Massachusetts Institute of Technology (tesis doctoral inédita)
- HARTLYN, Jonathan and LUNA, Juan Pablo (2007). Constitutional Reform in Latin America: Intentions and Outcomes. Paper prepared for presentation at the Convention of the Latin American Studies Association, Montreal, Canada, September, 5-9,2007.
- LANZARA, Giovan F. (1999). Por qué es tan difícil construir las instituciones. Desarrollo Económico, vol 38, n° 152, pp 925-952.
- LIJPHART, Arend. (1999) Patterns of Democracy. Government forms and performance in thirty- six countries.
- MARRERO, Luis Manuel. (1992). Los protagonistas y la democracia electoral. San Luis. Editorial Nahuel S.A.

- MARTINEZ, P. (1996). Perspectiva política del municipio argentino. En J. Vanossi y otros, *El Municipio* (pp 105-122). Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- MILLER, Seumas, (2012). Social Institutions. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2012 Edition), Zalta, Eduard (ed.) pp. 133. Consulta: <http://plato.stanford.edu/archives/fall20012/entries/social-institutions>
- MORLINO, Leonardo. Architectures constitutionnelles et politiques démocratiques en Europe de l'Est. *Revue française de science politique*, Année 2000, Volume 50, Numéro 4 p.679-712. Tomado de : <http://www.persee.fr>
- NEGRETO, Gabriel. (1998). Constitution- making and Institutional Design. The Reform of Presidentialism in the Argentine Constitution of 1994. Paper prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago Illinois, September 24-26, 1998.
- NEGRETO, Gabriel. (2001). El constitucionalismo puesto a prueba: Decretos legislativos y emergencia económica en América Latina. *Isonomía*, n° 14, abril de 2001, pp79-106.
- NOVARO, Marcos. (2001). El presidencialismo argentino entre la reelección y la alternancia, pp 59-107. En I. Cheresky e I. Pousadela (compiladores) *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*. Bs. As. Paidós.
- O'DONNELL, Guillermo. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Bs. As. Paidós.
- . (1997). Otra Institucionalización. En G. O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (pp. 305-330). Buenos Aires: Paidós, y también
- . (2004). Nota sobre la democracia en América Latina.
- En: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. El debate conceptual sobre democracia*. Buenos Aires. PNUD. Alfaguara. Taurus.

- . (2007). *Disonancias. Críticas democráticas*. Bs. As. Paidós.
- ORTIZ de ROSAS, Victoria. (2011). El “gran elector” provincial en Santiago del Estero (2005-2010). Una perspectiva desde adentro de un “oficialismo invencible”. *Revista SAAP*, vol 5, n°2, pp359-400.
- PASQUINO, Gianfranco, (2004). *Sistemas políticos comparados*. Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos. Bs. As. Prometeo.
- PASQUINO, Gianfranco. Bartolini, Stefano. Cotta, Maurizio. Morlino, Leonardo. Panebianco, Angelo. (1996). *Manual de ciencia política*. Madrid. Alianza Editorial.
- PETERS, Guy B. (1999). *Institutional theory in political science. The new institutionalism*. London and New York. Pinter.
- POWELL, Walter. (2007). *The New Institutionalism. The International Encyclopedia of Organization Studies*. Sage Publishers, 2007, pp 1-11.
- QUIROGA LAVIE, HORACIO. (1995). *Lecciones de derecho constitucional*. Bs. As. Depalma.
- REMES, ALAIN. (2001). Elección racional, cultura y estructura : tres enfoques para el análisis político. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol 63, n°1, enero-marzo 2001, pp 41-70. <http://www.jstor.org/stable/3541201>. Acceso: 10/7/2008 17:03.
- ROSANVALLON, PIERRE. (2003). *Por una historia conceptual de lo político*. Bs. As. F.C.E.
- SAMPER, JOSE. (1993). *San Luis. La independencia de los poderes*. San Luis. Alta Editorial.
- SARTORI, GIOVANNI. (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México. FCE.
- SARTORI, GIOVANNI. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid. Alianza Universidad Textos.
- SERRAFERO, MARIO. (1997). *Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad*. Argentina, América Latina y EE.UU. Bs. As. Editorial de Belgrano.

- VAN DIJK, TEUM. (1999). Ideología. Barcelona. Gedisa
- VANOSSI, JORGE y otros. (1996). El municipio. Bs. As. Ediciones Ciudad Argentina.
- QUIVY, RAYMOND. y VAN CAMPENHOUDT, LUC. (1998). Manual de Investigación en Ciencias Sociales. Limusa. México.
- SCRIBANO, ADRIAN. (2008). El Proceso de Investigación Social Cualitativo. Bs. As. Prometeo.
- VASILACHIS de GIALDINO, IRENE. (coord.) (2006). Estrategias de Investigación Cualitativa. Barcelona. Gedisa.
- SAUTU, RUTH. (1998). Todo es Teoría. Bs. As. Lumiere.
- TROCELLO, GLORIA. (2009). La manufactura de ciudadanos siervos. Cultura política y regímenes neopatrimonialistas. San Luis Nueva Editorial Universitaria.
- WEBER, Max. (1992). Economía y Sociedad. Bs. As. FCE.
- ZANATTA, LORIS. (1999). Perón y el mito de la nación católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo 1943-1946. Buenos Aires. Sudamericana
- ZANATTA, LORIS. (2014). El populismo. Bs.AS. Katz
- ZURBRIGGEN, CRISTINA. (2006). El institucionalismo centrado en los actores : Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. Revista de Ciencia política, vol 26, n°1, pp 67-83.

Fuentes

Constitución de la Provincia de San Luis 1962. Constitución de la Provincia de San Luis 1987.

Diario de Sesiones de la Convención Constituyente. (Versión Taquigráfica).

Diarios locales: El Diario de San Luis, Puntal, La Opinión.

Diarios nacionales: Clarín y La Nación.

Entrevistas: José Samper, Juan José Laborda Ibarra, Elías Taurant, Javier Cacace y Mirta Verbeke.

El objetivo de esta investigación es conocer la dimensión política de la reforma de la Constitución de la provincia de San Luis, que tuvo lugar entre noviembre de 1986 y abril de 1987. Identificamos a los actores políticos fundamentales de la reforma, como así también desentrañamos la dinámica política que condujo a la reforma constitucional. El proceso político se originó a partir de iniciativas del oficialismo provincial que derivaron en una crisis institucional que se superó mediante un acuerdo político de reformar la constitución.



RED DE EDITORIALES
DE UNIVERSIDADES
NACIONALES



neu
nueva editorial universitaria



Universidad
Nacional
de San Luis