

EL NUEVO SENADO, IGUAL AL VIEJO

•
Josefina Vaca - Horacio Cao

{COPETE}

Cerrando el ciclo de cambios institucionales establecidos en la Constitución de 1994, la totalidad de los miembros de la Cámara de Senadores de la Nación tienen el plus de legitimidad que da el hecho de haber sido electos de manera directa. Algunos sostienen que esta situación abre la oportunidad de mejorar su funcionamiento, ya que de esta manera se liga el desempeño de los representantes provinciales con la voluntad popular. Si bien se trata de un indudable avance, sería importante no sobrestimar las posibilidades de cambio en vista de la situación económica y política de muchas provincias.

Los resultados de las recientes elecciones han dejado numerosos puntos para el análisis. Los cambios en el posicionamiento de las fuerzas políticas con respecto a las elecciones de 1999 y el llamado “voto bronca” (abstenciones, votos en blanco e impugnados), parecen abrir una nueva etapa política. En este marco, sería bueno no perder de vista que está pasando en la dimensión provincial de la política, máxime cuando una de las instituciones clave del ordenamiento federal – la Cámara de Senadores - ha sido renovada en su totalidad, por primera vez, a partir de elecciones directas.

Dentro del nuevo articulado de la Constitución de 1994, la reforma del Senado fue una moneda de cambio; uno de los elementos que otorga el PJ a cambio que la UCR aceptara la reelección presidencial.

Con la elección directa de Senadores, y – especialmente – con la incorporación de un Senador por la minoría, se mitigaba el dominio histórico del PJ sobre la Cámara Alta. Particularmente, la UCR buscaba evitar que este partido contara con las dos terceras partes de los representantes, lo que implica – en función de lo que establece el Artículo 81° de la Constitución Nacional para la sanción de leyes – el virtual dominio de la agenda parlamentaria.

Más allá de estas razones, pesaba también la percepción de una institución en crisis. Desde el retorno de la democracia, el Senado había estado sospechado de corrupción, venalidad, clientelismo. Algunos pensaron que esta característica estaba ligada a que los Senadores eran electos por métodos indirectos, lo que les restaba responsabilidad frente a los ciudadanos de las provincias. Con elecciones directas, los votantes tendrían una herramienta para castigar a los dirigentes corruptos o incapaces, elevando la calidad de la representación.

Ahora bien, los resultados de los comicios parecen indicar que esto no ha sido tan así. Aunque pocos senadores buscaron su reelección, casi todos los que lo intentaron lograron mantener su puesto en la Cámara Alta (nueve casos). Por otro lado, buena parte

de los que asumen están ligados a formas de hacer política y liderazgos provinciales emblemáticamente continuistas.

En este sentido debe destacarse el triunfo de 20 oficialismos provinciales en 24 jurisdicciones, a pesar de que en casi todas ellas las elecciones se desarrollaron en medio de agudos conflictos sociales y políticos. Como siempre en las áreas marginales hubo denuncias de votos comprados, clientelismo y manejos amañados de fiscales y padrones (Ver Le Monde N° 14). En resumen, las elecciones directas poco pudieron hacer para cambiar las peores características de las maquinarias electorales.

Senado y equilibrio interregional

En esta etapa de la Argentina, para mejorar la calidad de la política es preciso trabajar sobre otros elementos. Por ejemplo, cuando hablamos de instituciones relacionadas con la forma federal de gobierno, no puede dejar de considerarse *la forma y condiciones* *enque el proceso de acumulación se despliega en el territorio.*

Durante aproximadamente un siglo, al menos desde fines del XIX, Argentina se caracterizaba por contar con tres áreas geográficas diferenciadas: La Pampa, la

1

Patagonia y el área del NOA, NEA y Cuyo . Dentro de ellas, se reconocía la preponderancia de la región pampeana, que en aproximadamente el veinte por ciento de la superficie – Buenos Aires, sur de Córdoba y Santa Fe – llega a concentrar tres cuartas partes del producto y la población.

Este predominio no impidió que se resguardara un lugar – si bien subordinado – para las áreas extrapampeanas. Desde el último cuarto del siglo XIX, se desplegaron políticas estatales que permitieron el nacimiento y desarrollo de las llamadas economías regionales, elementos vitales de las economías del área periférica. Pocos años después, políticas similares permitieron el poblamiento y el despliegue del emprendimiento petrolero en la Patagonia.

Así, alrededor de un modelo de territorio subsidiado, estos tres espacios configuraron un equilibrio interregional crucial para entender el federalismo argentino.

Las acciones del Estado Federal hacia estas tres áreas geográficas eran, invariablemente, una parte importante de las políticas públicas. Más específicamente, puede decirse que un segmento relevante de la tarea del Gobierno Central tenía que ver con la asignación territorial del excedente, que provenía principalmente del área pampeana. Con estas transferencias interregionales, y por la vía de subsidios a la producción, de las políticas de transporte, de la inversión en infraestructura, de los aranceles aduaneros, etc., se reproducía un país que podía definirse como regionalmente plural.

El modelo económico que se instala en los '70 varía sustancialmente el escenario económico, reduciendo los excedentes en manos del Estado. Paralelamente, se pasa de la citada concepción de “territorio subsidiado” a otra en donde los recursos se aplican en virtud de la tasa de retorno sobre nichos señalados por grupos económicos.

¹ Esta última suele conocerse como “área periférica”.

La Cámara Alta es tal vez el lugar en donde más se sienten estos cambios. Es que si bien contribuye a su deterioro la confluencia de razones de diferente tipo - los golpes de Estado, la universal crisis de los parlamentos, las elecciones indirectas de senadores, etc. - es decisivo considerar el impacto de la liquidación de las políticas regionales. Como dentro del modelo neoliberal no hay espacio para acciones en este sentido, las políticas regionales se han limitado a una pugna por la apropiación de crecientes cuotas de planes sociales para cada una de las provincias.

Los dirigentes provinciales no han sido inocentes en este esquema. Han aceptado esta división de tareas, utilizándola para revalidar sus títulos a través de la distribución de la ayuda social por medio de una red de favores. Así, se perforan los sistemas de gestión de los programas y se reduce su ya magro impacto. Paralelamente, se contamina el funcionamiento de todo el sistema político con manejos prebendarios y clientelares.

Sin querer caer en un determinismo mecánico, en la medida en que se mantengan algunas características implícitas del modelo – ausencia de políticas regionales, paralelas a polarización social, alta desocupación, desigualdad del desarrollo relativo – la calidad de la política no puede sino deteriorarse.

¿Será diferente el nuevo Senado?

Como se dijo, las elecciones directas no han mellado maquinarias políticas que corrompen las relaciones entre representantes y voluntad popular. De igual forma, la política económica – por la vía del empobrecimiento generalizado y la desocupación - debilita cada vez más la sociedad civil, empobreciendo el funcionamiento de la esfera política.

En resumen, actores regionales que no pueden controlar a sus políticos y sistemas electorales basados en la clientela, generarán un Senado no muy diferente al observado hasta ahora. No se trata de una eventual liviandad en los códigos morales personales y grupales, sino de una organización que ha perdido su razón de ser institucional y que la ha reemplazado por la de vender gobernabilidad a cambio de favores políticos o
2
personales .

El 10 de diciembre del 2001 asumirá por primera vez una Cámara de Senadores cuyos integrantes han sido totalmente electos de manera directa por la voluntad popular; pero no debe esperarse que esta novedad genere cambios significativos en su funcionamiento. Si queremos otro tipo de institución para representar a los intereses provinciales, habrá que refundar un país de matriz regional plural.

² El en ese entonces vicepresidente Carlos Álvarez habló de “governabilidad tarifada” (Página 12, 24/09/2000).

Recuadro

Como funcionaba la política en el país regionalmente plural

El ferrocarril llega a la provincia de Jujuy en 1890, pero no se continuaron las obras de los vitales ramales a Bolivia, Ledesma y Orán. La oportunidad para que desde la provincia se negociaran estas extensiones llegó en ocasión de nombrar el candidato a la vicepresidencia de la Nación por el Partido Autonomista Nacional. Los dos Senadores por Jujuy – Sergio F. Alvarado y Domingo T. Pérez - eran convencionales, el primero había comprometido su voto al candidato de Julio A. Roca y el segundo al de Carlos Pellegrini.

Como la elección era muy pareja, Roca le solicita a Alvarado que hiciera lo necesario para modificar el voto de Pérez. “La única posibilidad de conseguirlo sería con el compromiso de iniciar las obras del ferrocarril”.

Ganándose la mala voluntad de Pellegrini, Pérez apoya al candidato de Roca, poniendo en juego buena parte de su carrera política. Pero en la provincia reconocen su aporte, recibiendo por ello diferentes honores, entre otros, el libro que cuenta esta anécdota y que se cita al pie.

No se quiere sobrevalorar la forma de funcionamiento de la organización federal de aquella época. Es más, el caso que relatamos es un ejemplo de la opacidad de las relaciones entre cúpulas que fueron conocidas, con razón, como “oligarquías provinciales”. Sólo se hace notar que en ese contexto el Senado y las Provincias tenían una razón de ser.

En varias ocasiones a partir de 1983 se dieron situaciones en algún sentido análogas a la de los senadores jujeños. Durante el proceso privatizador de YPF y Gas del Estado, la contrapartida negociada por las Provincias fue, entre otras, bonos hidrocarburíferos por más de \$ 3.000 millones.

Salvando las distancias, varias jurisdicciones recibieron más que el costo del ferrocarril al interior de Jujuy. Pero estas transferencias extraordinarias, en su mayoría, pasaron a engrosar la aceitada maquinaria clientelar de los Estados provinciales, no hubo espacio para exigir, como contraparte, medidas concretas que dieran un lugar a las economías provinciales.

(Tomado de “Quien construyó el FFCC a Bolivia y Ledesma” Plácido Aparicio, Jujuy

(s/f) Código Biblioteca Nacional 279619. Sobre las negociaciones alrededor de las leyes de privatización puede verse “El congreso en la Trampa” Armando Vidal, Editorial Planeta, Bs. As. 1995).

[PDF to Word](#)