

Ambición política por la reelección en las provincias argentinas

MARÍA GABRIELA ALMARAZ

UTDT

gabialmaraz@gmail.com

La literatura sobre las carreras políticas y la ambición política considera que las características estructurales del sistema político crean las oportunidades políticas que moldean la ambición y el comportamiento de los políticos. En Argentina, especialmente a nivel provincial, poco se ha dicho sobre la creación de oportunidades políticas a través de reformas constitucionales. Estas últimas, al alterar las cláusulas de reelección del Poder Ejecutivo provincial crean nuevas oportunidades en las carreras políticas de los gobernadores. Dada la importancia del cargo de gobernador en el sistema político argentino, este trabajo da cuenta de los factores que explican la diversidad que opera a nivel provincial con respecto a las reformas constitucionales y los tipos de reelección en el cargo del gobernador.

I. Introducción

El diseño federal argentino determina que el cargo del gobernador sea uno de los puestos más poderosos y atractivos que ofrece el sistema político e institucional después de la presidencia de la Nación. Los poderes de que disponen los Ejecutivos provinciales conducen a que los gobernadores sean protagonistas no sólo en la arena subnacional, sino también en la política nacional. Como consecuencia, el comportamiento racional esperable de todos los políticos que alcancen dicho cargo es tratar de permanecer en él haciéndose reelegir.

Este trabajo estudia la ambición política de los gobernadores enfocándose en el proceso de reformas constitucionales provinciales que incorporaron la reelección del gobernador en el período 1983-2003¹. El artículo se divide en

¹ El período seleccionado coincide con la vuelta de la democracia en Argentina. Previamente, los procesos de inestabilidad institucional resultado de los consecutivos golpes de Estado, caracterizaron la historia Argentina y afectaron las expectativas en torno a la permanencia y consolidación del sistema democrático. Lógicamente, hasta el retorno de la democracia no existían incentivos para reformar las Constituciones que eventualmente serían violadas por gobiernos de facto y es por ello que en 1983 ninguna provincia concebía la posibilidad de reelección del Poder Ejecutivo provincial. La estabilización de las relaciones cívico-militares cambió el panorama futuro y los procesos de reforma proliferaron a nivel subnacional como reflejo de las estrategias de las carreras políticas de los gobernadores.

tres secciones. En la primera sección se plantea el supuesto de la ambición de reelección, se extraen sus consecuencias y se examina la evidencia empírica respecto de su realización. Según este supuesto, se espera que todos los gobernadores argentinos que no puedan ser reelectos, modifiquen las oportunidades políticas a través de cambios institucionales e incorporen en la constitución provincial una reforma que los habilite a ser reelegidos. Según esta racionalidad teórica, después de 1983² y antes de 1987, todas las provincias argentinas deberían haber incorporado la reelección, al menos, inmediata. Sin embargo, la realidad histórica refleja una considerable diversidad a nivel provincial con respecto a los procesos de reforma y a los tipos de reelección en el cargo del gobernador. En la segunda sección se investigan potenciales variables explicativas de la contradicción entre el supuesto de ambición reeleccionista y la evidencia empírica recolectada. Se consideran la existencia de bicameralismo en el orden político provincial y la distancia entre el contingente legislativo del gobernador y la mayoría requerida para reformar la constitución local. En la tercera sección se analizan los casos desviados considerando la especificidad histórica y la lógica política de cada uno.

A continuación se presenta el debate teórico que fundamenta la importancia de la política subnacional en el caso argentino y la preferencia de los gobernadores por permanecer en sus cargos. Con ello se apunta a fundamentar el supuesto de ambición de reelección adoptado. El comportamiento consistente con este supuesto deviene de los atractivos que ofrece el cargo de gobernador como consecuencia de la organización federal, y vuelve pertinente enfocarse en los procesos de reforma constitucional que permiten la reelección.

II. Federalismo y ambición política subnacional en Argentina

II.1 El poder de los gobernadores y el supuesto de la ambición reeleccionista

La República Argentina, en tanto sistema federal, divide la autoridad y el poder político entre los gobiernos subnacionales y el gobierno nacional y preserva para cada uno de ellos áreas de competencia exclusiva. La autonomía de los distintos niveles de gobierno se encuentra constitucionalmente garantizada (Riker, 1964). Además, como todo federalismo, se caracteriza por la existencia de dos Cámaras legislativas. La Cámara de Diputados está

² En 1983 ninguna constitución provincial consideraba la posibilidad de reelección del gobernador.

formada según el principio poblacional y la Cámara de Senadores está formada según el principio de territorialidad. Ambas Cámaras resultan en la sobrerrepresentación de las provincias más pequeñas: el Senado, porque está basado en la representación igualitaria de los estados subnacionales; la Cámara de Diputados, porque presenta un mínimo de representantes por distrito que mina el principio de composición proporcional³.

Las provincias, y por ende los gobernadores que las dirigen, gozan de tres tipos de poder: institucional, partidario y económico. Estos tipos de poder aprecian el valor del cargo ejecutivo provincial y motivan las estrategias orientadas a la incorporación de la reelección de dicho cargo en las constituciones locales. Desde el punto de vista institucional, los gobiernos subnacionales tienen autonomía para redactar su propia constitución provincial, elegir sus representantes ejecutivos y legislativos y dictar sus propias leyes. Esto significa que a nivel subnacional es el cuerpo constitucional provincial el que establece las bases para el gobierno, la organización del poder político y de las instituciones republicanas.

Las provincias también tienen bajo su órbita funciones relacionadas con el desarrollo económico, la seguridad social (de empleados públicos provinciales), “el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura” (Constitución Nacional, art. 125) y las actividades orientadas al cuidado del medio ambiente (Constitución Nacional, art. 41). En cuanto a la administración de la justicia, la organización del régimen municipal y la educación primaria, las provincias tienen competencia exclusiva y el gobierno federal les garantiza el goce de sus instituciones (Constitución Nacional, art. 5). Por lo demás, la descentralización de los servicios gubernamentales básicos y de la infraestructura económico-social completada en los años noventa condujo a que los gobiernos subnacionales fueran los actores protagónicos en las decisiones sobre la vida y el bienestar de su población (Piffano, 1998).

En segundo lugar, los gobernadores, en tanto líderes de partido, gozan de un fuerte poder partidario. La razón de ello es que los partidos se organizan “de acuerdo a líneas federales” y, por consiguiente, el sistema de partidos en Argentina se caracteriza por la existencia de “una constelación de organizaciones partidarias a nivel subnacional”. Esta naturaleza particular de la política argentina deviene de la autonomía del aparato partidario

³ En el último gobierno de facto, el general Reynaldo Bignone firmó el Decreto-Ley 22847/83 cuatro meses antes de las elecciones que en 1983 harían inevitable el regreso de la democracia. Este decreto restringe la proporcionalidad de la Cámara de Diputados porque al aumentar tres diputados más por provincia y fijar un mínimo de cinco sobrerrepresentó a las provincias más chicas en detrimento de la representación de las provincias más pobladas (Reynoso, 2004).

subnacional con respecto a su contraparte nacional, la cual a su vez permite que los líderes partidarios provinciales controlen el futuro no sólo de los políticos provinciales, sino también de los legisladores nacionales (Benton, 2003).

Los partidos provinciales elaboran sus propias plataformas partidarias, redactan sus reglas y procedimientos para decidir asuntos locales del partido, eligen sus propios líderes y funcionarios de partido y mantienen sus propias listas de miembros y activistas, forman sus listas para elecciones nacionales y locales, dirigen las campañas electorales, pueden competir con un nombre distinto al de la rama nacional del partido, tienen autonomía para negociar con otros partidos locales en pos de formar listas conjuntas para elecciones locales o nacionales, y pueden determinar la formación de coaliciones en la provincias que generan apoyo fundamental para gobernadores y presidentes (Benton, 2003; Jones, 2008).

La incidencia de los factores provinciales en el proceso de selección de candidatos para el Poder Legislativo Nacional⁴ (De Luca, Jones y Tula, 2002) pone en evidencia la naturaleza descentralizada del sistema de partidos y la influencia de los actores provinciales en el “la dirección de las carreras políticas” (Benton, 2003). En función de ello, se esperaría que tanto los políticos locales como los nacionales respondieran a la política subnacional y fueran leales a los líderes partidarios provinciales. El poder partidario y político de los gobernadores los posiciona como actores fundamentales en las alianzas y negociaciones con el gobierno nacional puesto que los primeros no sólo movilizan votos en las elecciones, sino también bancas en el Congreso (Benton, 2003).

Por último, los gobernadores cuentan con un amplio poder económico. Después de las reformas de los años noventa en materia fiscal, si bien la recaudación es centralizada, el gasto se encuentra altamente descentralizado. Este diseño exige que el gobierno central transfiera los fondos necesarios a los gobiernos subnacionales para que éstos puedan hacer frente a los gastos derivados de la descentralización de las funciones. En el caso argentino, los gobernadores controlan los desembolsos de la provincia y gozan de un alto grado de discrecionalidad en torno al gasto público (De Luca, Jones y Tula, 2002), porque los fondos de coparticipación de impuestos federales, los subsidios, los ATN y otras transferencias fiscales no son de asignación

⁴ El proceso de nominación de candidatos para el Poder Legislativo Nacional depende de un conjunto de factores institucionales y políticos vinculados a la arena provincial y nacional. Un estudio sobre la selección de candidatos legislativos en el período 1983-2001, entendiendo que la nominación puede realizarse a través de elecciones primarias o por acuerdo entre las élites políticas, da cuenta del impacto que la política provincial y la reelección del gobernador tienen sobre las formas de selección de candidatos que resultan a nivel provincial. Véase De Luca, Jones y Tula (2002).

específica a fines predeterminados. Es así como los gobernadores pueden utilizar los fondos públicos según las exigencias y necesidades de la política provincial, lo que permitió en las últimas décadas un aumento considerable del empleo público provincial en comparación con el nacional (Benton, 2003).

También los gobernadores tienen acceso a recursos materiales y financieros indispensables para la realización de campañas electorales: patronazgo, *pork barrel politics* y clientelismo (Jones, 2008). Claramente, al controlar estos recursos, controlan el futuro de los políticos provinciales y nacionales, puesto que la base de apoyo de los legisladores nacionales tiene su raíz en la estructura subnacional. La organización de redes clientelares de apoyo y la distribución de puestos y cargos permiten mantener y obtener el apoyo de segundos y terceros partidos, que también movilizan votos (Jones, 2008).

Después del presidente de la Nación, los gobernadores son los funcionarios más poderosos del país principalmente por los recursos institucionales y políticos recién descritos que recaen en el Poder Ejecutivo provincial (De Luca, Jones y Tula, 2008). El poderío indiscutible de los gobernadores argentinos puede observarse, a nivel electoral, cuando los gobernadores deciden si su calendario electoral coincide o no con las elecciones nacionales. Este recurso constituye, a partir de lo que se denomina “arrastré electoral”, una fuente indiscutible de apoyo para los gobiernos nacionales y es sin duda la necesidad de construcción de alianzas electorales entre Nación y provincias la que posiciona a los gobernadores como actores fundamentales en la política nacional⁵.

La importancia de la esfera de poder provincial identificada en los trabajos sobre Argentina reclama una extensión de los estudios de ambición política a ese nivel. El debate acerca del rol que juega la ambición política respecto a las carreras políticas de individuos racionales ha pasado a constituir, en los últimos años, uno de los ejes que permiten explicar el funcionamiento de los regímenes políticos democráticos. Estos estudios son herederos de una perspectiva cuyos orígenes pueden rastrearse en Anthony Downs (1957), cuando sostiene que los políticos están motivados por “la renta, el prestigio y el poder” vinculados a los cargos públicos, y que ello sólo puede

⁵ Como ya se dijo, los gobernadores no sólo movilizan votos en las provincias, sino también bancas en el Congreso (Benton, 2003). Además de garantizar el caudal de votos a nivel provincial, los gobernadores son actores claves en las negociaciones que se producen en el interior del Congreso de la Nación. Esto es así porque, al controlar la presidencia de la rama provincial del partido, salvo excepciones, los gobernadores cuentan con los recursos simbólicos, burocráticos y materiales (De Luca, Jones y Tula, 2002) necesarios para dirigir a los legisladores nacionales de su provincia y partido. La debilidad de la estructura nacional de los partidos políticos permite que los gobernadores, como jefes subnacionales, intervengan indirectamente pero continuamente, al igual que en Brasil (Samuels, 2003), en las votaciones en el Congreso y en la producción de políticas públicas.

ser disfrutado, en sistemas democráticos, en caso de ser electos a esos cargos. En este sentido, el objetivo de los políticos es ser electos en cargos públicos, y en el caso de encontrarse ya en sus cargos, ser reelectos.

Esa línea analítica se vio reforzada por el fundamental aporte de Joseph Schlesinger (1966). En *Ambition and Politics* el autor señala que el comportamiento de los políticos puede ser analizado en función de diferentes tipos de ambición, que a su vez determinan diferentes tipos de carrera política. Hay ambición progresiva cuando los actores buscan cargos de mayor prestigio; ambición estática, cuando buscan mantener sus cargos; y ambición discreta cuando no buscan ni permanecer ni ascender, sino simplemente retirarse y abandonar la vida pública (Schlesinger, 1966).

Según Schlesinger, el comportamiento de los políticos depende de las “oportunidades políticas” basadas en la probabilidad de obtener un cargo determinado según la percepción de cada actor. Esas oportunidades, a su vez, dependen de los factores estructurales del sistema político. De ello se desprende que el diseño institucional y otros factores afecten directamente el tipo de ambición de los políticos, y por ende, su comportamiento.

La valoración de los distintos puestos políticos por parte de los actores determina la *orientación* de la ambición política. En este punto parece importante establecer una distinción entre el tipo de ambición y la orientación de la ambición política en general. El tipo de ambición se refiere a la distinción establecida por Schlesinger entre ambición estática y ambición progresiva. La orientación de la ambición, por su parte, hace referencia a la jerarquía de cargos que existe en determinado país en función del diseño institucional y las oportunidades políticas estructurales, y que en gran parte determina el tipo de ambición que predomina en cada cargo. Según dicha jerarquía, la orientación de la ambición política será hacia el nivel nacional o hacia el nivel local (provincial o municipal).

Los tipos de ambiciones y la orientación de la ambición política fueron contruidos, inicialmente, para el caso de Estados Unidos⁶. Allí la naturaleza de la ambición política se encuentra orientada a la política nacional y es por ello que los cargos que ofrecen la Cámara de Representantes y el Senado son altamente valorados por los políticos profesionales⁷ (Schlesinger, 1966;

⁶ La mayoría de la literatura estadounidense se dedica a los legisladores y vincula su comportamiento con la teoría de la ambición política (Black, 1972; Brace, 1984; Canon, 1990; Fowler y McClure, 1989; Maestas, 2003; Mayhew, 1974). Recientemente algunos estudios sobre carreras políticas dan cuenta del impacto de la ambición política sobre el comportamiento de los legisladores en el caso argentino (Micozzi, 2009; Lodola y Kikuchi, 2008), el caso brasilero (Samuels, 2003) y ambos en perspectiva comparada (Lodola, 2009).

⁷ Existen varios factores estructurales del sistema político que, al definir las “oportunidades políticas”, influyen sobre la jerarquía de cargos que predomina en cada país y guían la ambición política de los actores. Entre ellos pueden nombrarse: las estructuras partidarias, las

Samuels, 2003). Esta jerarquía de cargos incentiva que los legisladores tengan las estrategias orientadas hacia la reelección (ambición estática) y hacia cargos de mayor prestigio como los que otorga el Senado (ambición progresiva). Guiados por la ambición, los legisladores intentan obtener la mayor cantidad de ventajas locales, a través de prácticas denominadas *pork barrel*, con el fin último de asegurarse el apoyo de sus distritos electorales en las próximas elecciones (Mayhew, 1974).

Como ya se dijo, según Schlesinger (1966) son los factores estructurales del sistema político los que, al definir las “oportunidades políticas”, afectan la orientación de la ambición política y el tipo de ambición que opera en cada cargo dentro del diseño institucional de un país. El caso de Brasil presenta otra jerarquía de cargos y por ello, a diferencia de los Estados Unidos, para ascender en la carrera política los actores buscan “descender a la política subnacional” (Samuels, 2003). Esto es así porque las características del federalismo y el sistema de partidos en Brasil conllevan a que la ambición política se oriente a la política subnacional (estadual y municipal). De aquí que las tasas de recambio legislativo —a nivel nacional— sean altas, y que la mayoría de las carreras de los legisladores se orienten a la esfera subnacional⁸ (Samuels, 2003).

En una aproximación inicial, algunos estudios sobre Argentina han encontrado evidencia parcial acerca de la naturaleza local de las ambiciones de aquellos que ocupan cargos provinciales, en especial, el cargo de gobernador. Según De Luca (2008), la mayoría de los gobernadores que entre 1983 y 2003 terminaron su mandato y continuaron su carrera política en el Senado volvieron después de cuatro años al Ejecutivo provincial. Entre ellos se incluyen: Carlos Juárez (Santiago del Estero), Jorge Busti (Entre Ríos), Rubén

reglas de juego que definen los cargos políticos dentro de un sistema, y el sistema electoral que fija las condiciones para acceder a los cargos (Canon, 1990). En el caso de los legisladores en Estados Unidos, las elecciones primarias abiertas para conseguir la nominación y el sistema electoral con distritos uninominales permite que los actores políticos gocen de un nivel de autonomía considerable respecto a las estructuras partidarias, siendo la *accountability* electoral el principal determinante de su futuro (Mayhew, 1974). La importancia de la política nacional y las características del sistema electoral orientaron la ambición política a la arena nacional. Por todo esto, no es casual que el Congreso de Estados Unidos sea un actor clave dentro del proceso político y que los legisladores busquen allí su reelección constantemente (Mayhew, 1974).

⁸ A diferencia de Estados Unidos, según Samuels (2003) en Brasil el federalismo fuerte y la inexistencia de partidos nacionales integrados generan que sean los Estados subnacionales los que manejen la política nacional. El federalismo al fragmentar el sistema de partidos conlleva a que los ejecutivos subnacionales (gobernadores e intendentes) tengan mayor jerarquía que los legislativos nacionales por contar con mayores recursos materiales y financieros (Samuels, 2003; Lodola, 2009). Siguiendo esta línea, el presidente en Brasil suele negociar con los gobernadores el apoyo en la legislatura federal, en lugar de hacerlo directamente con los diputados federales (Samuels, 2003).

Marín (La Pampa), Carlos Reutemann (Santa Fe) y Ramón Saadi (Catamarca). Esto significa que parte significativa de los gobernadores que abandonaron sus cargos para ir al Senado lo hicieron con la expectativa de volver a la gobernación.

Los poderes asociados al cargo de gobernador explican que la ambición política en Argentina se encuentre orientada al nivel subnacional, y también que los que alcanzan dicho cargo experimenten un tipo de ambición estática, es decir, busquen reelegirse⁹. Con la obtención de la presidencia de la Nación, la jerarquía de cargos característica en Argentina permite un ascenso progresivo en la carrera política de los gobernadores¹⁰. Sin embargo, las oportunidades políticas, basadas en la probabilidad de obtener dicho cargo son fuertemente bajas para la mayoría de los gobernadores¹¹. En este contexto, la reelección se presenta como una condición necesaria para no descender en su carrera política.

Los sistemas presidenciales en América Latina enfrentaron desde sus orígenes un debate en torno a la reelección del Poder Ejecutivo nacional y su conveniencia. Históricamente, tanto la resistencia a la reelección como la promoción de ésta han triunfado en distintos y largos períodos (Carey, 2003). En el caso argentino, durante el siglo pasado, la prohibición de la reelección limitó la “influencia personalista” de los presidentes argentinos porque “compensó” las tendencias hacia liderazgos de “alta intensidad”¹² y permitió la

⁹ Esto es así porque en Argentina, al igual que en Brasil, el federalismo fuerte y su efecto sobre la descentralización del sistema de partidos, son, entre otros, los factores estructurales que determinan que la ambición política se encuentre orientada a la política subnacional y no a la nacional.

¹⁰ Si bien los altos cargos vinculados al Poder Ejecutivo Nacional, como lo son los ministros, tienen una jerarquía alta en la estructura de cargos, la nominación del gabinete de ministros, como así también su remoción, dependen del presidente electo o en funciones. Las estrategias orientadas a la obtención de cargos no electivos requieren otro abordaje que excede los objetivos de este trabajo.

¹¹ La excepcionalidad del ascenso en la carrera política nos obliga a postergar, para futuras investigaciones, el análisis de los gobernadores que alcanzan la presidencia de la Nación. Existen, sin embargo, gobernadores que lograron competir y acceder a la presidencia de la Nación. Resulta interesante que los gobernadores más exitosos pertenecen a tres de las cinco las provincias con reelección indefinida. Carlos Menem —1989— y Néstor Kirchner —2003— ascendieron a la presidencia desde la gobernación de La Rioja y Santa Cruz, respectivamente, ambas provincias con reelección indefinida. El gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, incorporó la reelección indefinida en la Constitución Provincial en 1987 y después de ser gobernador por cinco períodos consecutivos compitió por el Poder Ejecutivo Nacional en las urnas en 2003. Previamente, había ejercido la presidencia por unos pocos días, aunque en este caso había sido designado por una Asamblea Legislativa convocada por la renuncia del Presidente De la Rúa en 2001 (diario *La Nación*, 22/12/2001).

¹² Según Serrafiero (1994: 577) los liderazgos de alta intensidad suponen “el ejercicio de una fuerte presión del presidente sobre el régimen institucional y el sistema político” que podría provocar “efectos nocivos para el funcionamiento del propio sistema”.

emergencia de nuevos líderes (Serrafero, 1994: 580-581). De aquí que la ausencia de la reelección, al restringir las “oportunidades políticas”, obliga a los presidentes a descender hacia otros cargos dentro del diseño institucional después de finalizar su mandato¹³. En países federales, como Argentina, los Ejecutivos provinciales enfrentan la misma restricción. En ambos niveles de gobierno, los esfuerzos orientados a evadirla o superarla son comunes (Carey, 2003) y requieren, en sistemas democráticos, una reforma constitucional que modifique la cláusula de reelección del Poder Ejecutivo¹⁴.

En 1983, igual que en el nivel nacional, ninguna provincia argentina permitía en su constitución la reelección del Poder Ejecutivo. Es por ello que este trabajo se enfoca en la creación de oportunidades políticas a través de cambios institucionales, más precisamente, los procesos de reformas de las constituciones que permitieron la reelección del gobernador.

II.2. La creación de oportunidades políticas: reformas constitucionales a nivel provincial

Los requisitos para la reforma constitucional son la llave que permite la modificación de las oportunidades políticas. Éstos se incluyen en las constituciones provinciales, que también determinan la duración del mandato del gobernador; las características necesarias para alcanzar dicho puesto y el tipo de reelección para el Poder Ejecutivo.

La mayoría de las constituciones provinciales argentinas son rígidas; es decir, enuncian requisitos más exigentes que los previstos para sancionar las leyes (Corbacho, 1998). Para reformar la constitución, en primer lugar se requiere la aprobación por los dos tercios de la legislatura de una Ley de Necesidad de Reforma Constitucional, que puede referirse a una reforma parcial o total de la constitución. En dos casos la aprobación de la legislatura debe confirmarse con un referéndum (Mendoza y San Juan). Por otro lado, existen sólo dos casos, dentro de las veinticuatro provincias, que además de los dos tercios exigen, según el tipo de reforma, mayorías calificadas aún mayores para la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma en la Legislatura (Chaco y Santiago del Estero). En muchos casos es esta Ley de Necesidad de Reforma la que enuncia los artículos a reformar y el límite para convocar a una asamblea constituyente.

En segundo lugar, en las provincias bicamerales se requiere la aprobación de los dos tercios de los miembros de ambas Cámaras legislativas. Por el

¹³ Respecto a los cargos electivos, Mitre, Sarmiento, Avellaneda, Roca, Pellegrini y Uriburu continuaron su carrera política en el Senado. También Mitre y Pellegrini ocuparon bancas en Diputados mientras que Urquiza volvió al cargo del gobernador (Serrafero, 1994).

¹⁴ Así ocurrió en Argentina con la reforma de la Constitución Nacional en 1994.

contrario, en las provincias unicamerales la aprobación parecería más sencilla porque sólo depende de una Cámara.

En tercer lugar, una vez aprobada la ley que habilita la reforma, se debe convocar a una asamblea constituyente encargada de debatir y redactar la misma. Todas las constituciones provinciales determinan la realización de la reforma a través de dicha asamblea. En diez provincias¹⁵ también se considera la posibilidad de que la Ley de Necesidad de Reforma establezca la “enmienda proyectada” de un solo artículo¹⁶ y la someta a plebiscito (Corbacho, 1998).

Las mayorías necesarias para la aprobación de la reforma en la asamblea constituyente también afectan el grado de dificultad de reforma. Si bien cada convención decide los reglamentos internos y los mecanismos de aprobación, la elección entre mayoría absoluta, mayoría simple o mayoría especial repercute fuertemente sobre los resultados de la reforma.

En conclusión, para reformar la constitución se deben cumplir los siguientes requisitos: 1) la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma por los dos tercios de los miembros de la legislatura; 2) que esa aprobación sea en ambas Cámaras, en caso de que la legislatura sea bicameral; 3) la convocatoria a una asamblea constituyente; y 4) la aprobación por una mayoría de dicha Asamblea. Si la reforma de algunos artículos se hace a través de una enmienda, entonces se mantienen el primer y el segundo requisito y se suma un tercero: la aprobación de la enmienda proyectada en un plebiscito¹⁷. De aquí se desprende que la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma en la legislatura inicia el proceso de reforma constitucional más allá de si ésta última, posteriormente, se realiza por enmienda proyectada o en una convención constituyente. Sabemos que la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma en la legislatura no determina la reelección del gobernador; sin embargo, como ya se dijo, por ser dicha aprobación el inicio del proceso reeleccionista, resulta interesante chequear algunas hipótesis que vinculen el inicio de la reforma constitucional con la reelección exitosa o no de los gobernadores.

¹⁵ Las provincias que consideran la enmienda directa de algunos artículos como alternativa a la convocatoria a una asamblea constituyente son: Buenos Aires, Chaco, Chubut, Formosa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis y Tierra del Fuego (Corbacho, 1998).

¹⁶ Con las excepciones de Chubut y Neuquén. En el primer caso la Constitución permite como máximo la enmienda de dos artículos. En el segundo, se permiten más enmiendas con la condición de que éstas no alteren el espíritu de la Constitución.

¹⁷ Este mecanismo fue implementado en la reforma impulsada en Buenos Aires por el gobernador Antonio Cafiero (PJ) que incorporaba su reelección. Sin embargo, en agosto de 1990 el plebiscito convocado rechazó la reforma de la constitución obligando a Cafiero a abandonar su cargo en 1991 (Lucardi, 2006).

II.3. Hipótesis y base de datos

El supuesto de ambición reeleccionista conduce a esperar que a partir de 1983 todos los gobernadores que no podían ser reelectos hicieran al menos un intento de reformar la constitución de su provincia. Por supuesto, el éxito de este emprendimiento es independiente de los deseos que puedan tener los gobernadores de permanecer en sus puestos.

Para examinar la incorporación de la reelección del gobernador, se enfocaron aquí como variables los requisitos necesarios para llevar las reformas constitucionales a cabo. Estos requisitos afectan las probabilidades de que los gobernadores puedan reformar la constitución para ser reelectos. Se presentan al respecto dos hipótesis: la primera considera la estructura de la legislatura provincial (unicameral o bicameral); la segunda tiene en cuenta la distancia entre el contingente legislativo del gobernador¹⁸ y el tipo de mayoría necesaria para iniciar el proceso de reforma (con recursos legislativos o sin recursos legislativos). Estas hipótesis son investigadas inicialmente en conjunción con dos supuestos, posteriormente relajados. El primer supuesto asume que los partidos son unificados y disciplinados; el segundo, que los partidos de la oposición no colaborarán con el gobernador facilitándole las mayorías necesarias para reformar en caso de que el partido oficial carezca de éstas.

a) Legislatura bicameral o unicameral

La existencia de una o dos Cámaras afectaría directamente la probabilidad de reforma que tenga un gobernador porque un sistema bicameral aumentaría el número de actores de veto, lo cual dificultaría cualquier alteración de estatu quo (Tsebelis, 2002; Corbacho, 1998). De ello puede inferirse una primera hipótesis.

Hipótesis 1: Cuando la legislatura provincial es bicameral, es menor la probabilidad de que el gobernador de turno pueda incorporar la reelección en la constitución provincial.

El Cuadro 1 muestra que entre 1983 y 2003 hubo diecisiete casos de unicameralismo y diez de bicameralismo¹⁹.

¹⁸ Contingente legislativo se refiere al porcentaje de bancas que tiene en el Congreso el partido del gobernador; véase Jones (1995).

¹⁹ Nótese que el total es veintisiete, esto es, mayor al número de provincias. Eso se debe a que en tres casos hubo cambios en la estructura de la legislatura provincial.

Cuadro 1
Sistemas bicamerales y unicamerales

Bicameral	Unicameral
Buenos Aires	Chaco
Catamarca	Chubut
Córdoba (hasta 2001)	Ciudad de Buenos Aires
Corrientes	Córdoba (desde 2001)
Entre Ríos	Formosa
Mendoza	Jujuy
San Luis (desde 1987)	La Pampa
Salta	La Rioja
Santa Fe	Misiones
Tucumán (hasta 1991)	Neuquén
	Río Negro
	San Juan
	San Luis (hasta 1987)
	Santa Cruz
	Santiago del Estero
	Tierra del Fuego
	Tucumán (desde 1991)

Fuente: Elaboración propia en base a constituciones provinciales.

De un total de ochenta gobernadores que no podían ser reelectos al finalizar su mandato, treinta y siete enfrentaron un sistema bicameral que teóricamente obstaculizaba en mayor medida el proceso de reforma.

b) Distancia entre el contingente legislativo del gobernador y el tipo de mayoría necesaria para iniciar el proceso de reforma

La mayoría necesaria para iniciar el proceso reformista afecta las probabilidades de que los gobernadores puedan reformar la constitución porque determina el porcentaje de legisladores necesarios para la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma Constitucional. En todas las provincias se requieren mayorías calificadas. En la mayoría, para reformar la constitución hace falta, en un primer momento, la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma Constitucional por los dos tercios de la legislatura. Sólo Chaco y Santiago del Estero presentan actualmente variaciones con respecto a los requisitos de reforma: mientras en el primer caso la constitución prevé tres cuartos del total de la legislatura, o dos tercios más referéndum, en el segundo se requiere tres cuartos para la reforma total y dos tercios para la reforma parcial.

Puesto que la mayoría necesaria prácticamente no varía, cabe centrar la atención en el contingente legislativo del gobernador y, más específicamente,

en la distancia entre este contingente y la mayoría necesaria para iniciar el trámite reformista (dos tercios de la legislatura). A medida que aumenta el contingente legislativo del gobernador, disminuye la distancia entre éste y la mayoría necesaria. Cuando el contingente legislativo alcanza y/o supera la mayoría requerida, el gobernador tiene los recursos para reformar. A partir de ello puede establecerse una segunda hipótesis.

Hipótesis 2: Cuanto menor sea la distancia entre el contingente legislativo del gobernador y la mayoría necesaria para declarar la necesidad de reforma, mayor será la probabilidad de que el gobernador de turno pueda incorporar la reelección en la constitución provincial.

En este caso, la evidencia empírica presenta una significativa variabilidad:

- a) En diez (10) casos la mayoría necesaria superó en más de un 20 por ciento al contingente legislativo del gobernador.
- b) En treinta y nueve (39) casos la mayoría necesaria superó entre el 10 y el 20 por ciento al contingente legislativo del gobernador.
- c) En veinte casos (20) la mayoría necesaria superó entre el 1 y el 10 por ciento al contingente legislativo del gobernador.
- d) En siete (7) casos el contingente legislativo del gobernador superó en menos del 1 por ciento la mayoría necesaria.
- e) En cuatro (4) casos el contingente legislativo del gobernador superó en más del 1 por ciento la mayoría necesaria.

Para poner a prueba las hipótesis se construyó una base de datos de reelección de gobernadores que contiene las características necesarias de todos los mandatos de los gobernadores argentinos entre 1983 y 2003, incluyendo a Tierra del Fuego desde 1991 y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde 1996. Cada observación representa un período de cuatro años que se refiere al mandato de un gobernador provincial. Este período fue elegido teniendo en cuenta el comienzo de la estabilidad democrática y las últimas elecciones a gobernadores en todas las provincias para las cuales había información al momento de confeccionar la base de datos.

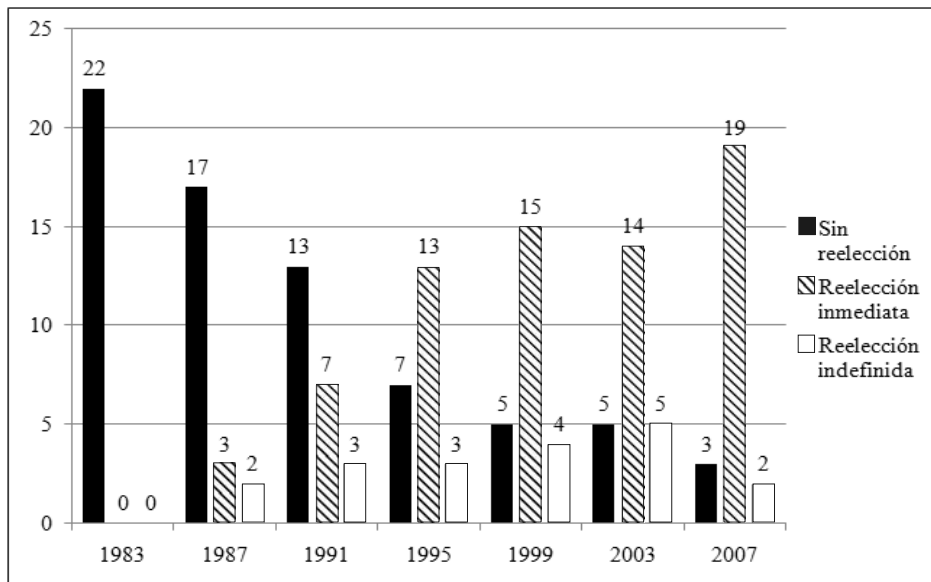
El universo estudiado incluye 117 casos. Las hipótesis se pusieron a prueba en los ochenta casos en que los gobernadores debían reformar la constitución para poder reelegirse. En los treinta y siete restantes, los gobernadores no necesitaron modificar la constitución, ya sea porque un antecesor había incorporado la reelección indefinida o porque se había incorporado la reelección inmediata y el gobernador en cuestión se encontraba recién en su primer mandato.

III. Evidencia empírica

De acuerdo con el supuesto de ambición reeleccionista, debía esperarse que todos los gobernadores que no pudieran ser reelectos buscaran reformar la constitución provincial para modificar la cláusula de reelección. Una breve revisión histórica alcanzó para refutar dicho supuesto.

El Gráfico 1 muestra el tipo de reelección previsto por cada constitución provincial en un año electoral determinado. En 1983, ninguna constitución provincial tenía reelección. Si el supuesto inicial de ambición reeleccionista fuese correcto, para 1987 todas las provincias tendrían reelección, al menos inmediata. Sin embargo, la ola reeleccionista a nivel subnacional presenta distintos matices. No todos los gobernadores realizaron su ambición política. En 2003, último año en análisis, cinco provincias tenían reelección indefinida (La Rioja, San Luis, Catamarca, Formosa y Santa Cruz), cinco prohibían la reelección (Mendoza, Entre Ríos, Santa Fe, Tucumán y Corrientes) y las catorce restantes habilitaban sólo la reelección inmediata.

Gráfico 1
Tipos de reelección en las provincias argentinas



Fuente: Elaboración propia en base a las constituciones provinciales.

Hay que explicar, entonces, el *timing* de la incorporación de la reelección y los intentos fracasados de incorporación. Para ello, como se señalara anteriormente, se consideraron dos variables: la estructura de la legislatura, y la distancia entre el contingente legislativo del gobernador y la mayoría requerida para iniciar el proceso de reforma.

La estructura de la legislatura: bicameral o unicameral

De los ochenta casos analizados, treinta y siete corresponden a gobernadores que enfrentaban un sistema bicameral a la hora de intentar la reforma de la constitución para habilitar su reelección²⁰. Debería esperarse que la necesidad de aprobar con los dos tercios de las bancas en ambas Cámaras disminuyera en gran medida la probabilidad de que estos gobernadores pudieran incorporar la reforma.

La evidencia muestra, en cambio, que en ninguno de los casos de gobernadores que enfrentaron bicameralismo la Cámara de Senadores obstaculizó el proceso de reforma.

Los datos referentes a la composición las Cámaras de Senadores en estos casos, muestran que:

- 1) en trece (13) casos el gobernador contaba con los dos tercios en el Senado,
- 2) en trece (13) casos el gobernador contaba con más del 60 por ciento y menos de los dos tercios,
- 3) en seis (6) casos el gobernador contaba con más del 50 por ciento, y
- 4) en cinco (5) casos el gobernador contaba con menos del 50 por ciento de las bancas.

De estos datos puede inferirse que la existencia de dos Cámaras no disminuyó la probabilidad de reforma, puesto que en ninguno de los casos de gobernadores que enfrentaron legislaturas bicamerales al buscar su reelección tuvo el gobernador mayoría de dos tercios en Diputados y mayoría menor a dos tercios en Senadores. En el 35 por ciento de los casos, el gobernador tuvo mayoría calificada en la Cámara de Senadores y la posibilidad de utilizar dicha Cámara como iniciadora del proceso de reforma. En el 30 por ciento de los casos (11) el gobernador, aun sin mayoría de los dos tercios en ninguna Cámara, tuvo más apoyo en el Senado. Esto significa que, en bue-

²⁰ Cabe destacar que en 2003, de las cinco provincias que no consideran ningún tipo de reelección del Poder Ejecutivo provincial, cuatro son bicamerales.

na parte de los casos, el Senado fue la Cámara más cercana a la mayoría requerida para iniciar la reforma.

En conclusión, la variable legislatura bicameral o unicameral no explica el fracaso del gobernador de turno para incorporar la reforma de la constitución porque la existencia de dos Cámaras no necesariamente obstaculizaba el proceso de reforma. Puesto que el Senado no dificultaba la reforma de la constitución, la situación de los gobernadores que enfrentaban un sistema bicameral puede asimilarse a aquella de quienes enfrentaban un sistema unicameral.

Distancia entre el contingente legislativo del gobernador y el tipo de mayoría necesaria para iniciar el proceso de reforma

En la siguiente tabla se agrupan los ochenta casos de gobernadores que no podían ser reelectos teniendo en cuenta el resultado de su intento reformista y la distancia entre el contingente legislativo del gobernador y la mayoría necesaria para iniciar el proceso de reforma. Se presentan también las frecuencias de las cuatro categorías resultantes: 1) reforma con recursos legislativos; 2) no reforma sin recursos legislativos; 3) no reforma con recursos legislativos; 4) reforma sin recursos legislativos.

Cuadro 2

Categorías y frecuencias según si hubo reforma o no, en función de la distancia entre el contingente legislativo del gobernador y la mayoría requerida para comenzar el proceso reformista

Distancia entre el contingente y la mayoría requerida	Reformó la Constitución		Total
	Sí	No	
Con recursos legislativos	8*(73%)	3 (27%)	11 (100%)
Sin recursos legislativos	13** (19%)	56 (81%)	69 (100%)

* Incluyen Santa Cruz 1991 donde el gobernador aun con mayoría legislativa tuvo que recurrir a un acuerdo con la oposición porque su contingente no respondía a su liderazgo.

**Incluye el caso de Massaccesi (1987-1991) donde la Ley de Necesidad de Reforma se aprobó en un mandato anterior al suyo, el de Guerrero.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos electorales del Ministerio del Interior.

Debería esperarse que aquellos gobernadores con un contingente legislativo que superaba o igualaba la mayoría necesaria para aprobar la Ley de Necesidad de Reforma tuvieran más probabilidades de incorporar la reforma constitucional y la reelección del Poder Ejecutivo provincial. Se presupone que en los casos donde el gobernador tenía menos de los dos tercios de las bancas, los partidos opositores bloquearían la reforma, dado que esta última, al permitir la reelección del gobernador, no los beneficiaba en su ambición de llegar al poder.

Cuadro 3
Gobernadores con contingente legislativo que superaba la mayoría requerida y por ello reformaron la Constitución

Provincia	Año	Gobernador	Partido	% Dip.	% Sen.	Distancia contingente legislativo y mayoría*		Año de reforma
Formosa	1999	G. Insfrán	PJ	66,7		0		2003
Córdoba	1983	E. Angeloz	UCR	66,7	90	0,03	23,33	1987
Santa Cruz ²¹	1991	N. Kirchner	PJ	66,7		0,03		1994
Santiago del Estero	1995	C. Juárez/D. Moreno	PJ	66,7		0,03		1997
Salta	1995	J. C. Romero	PJ	68,0	91	1,3	24,33	1998
Salta	1999	J. C. Romero	PJ	78,0	96	11,33	29,33	2003
San Juan	1983	L. Bravo/J. Aguilar	PB	86,7		20,03		1986
La Rioja	1983	C. Menem	PJ	88,0		21,33		1986

* Si el porcentaje de distancia es positivo, significa que el contingente legislativo del gobernador supera la mayoría de los dos tercios. Cuando el porcentaje es negativo, el gobernador no alcanza los recursos legislativos necesarios para reformar.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos electorales del Ministerio del Interior.

²¹ El caso de Santa Cruz presenta una particularidad. El gobernador reformó cuando tenía mayoría en la legislatura, es decir, dieciséis diputados sobre un total de veinticuatro. Aun así, en 1993 se celebró el “Pacto de Río Gallegos”, probablemente el acuerdo más similar al “Pacto de Olivos”, a través del cual la UCR habilitó el proceso de reforma. Este acuerdo fue necesario porque de los dieciséis diputados del PJ sólo nueve respondían al liderazgo del entonces gobernador Néstor Kirchner. Lo consideramos dentro de los gobernadores que reformaron con recursos porque las categorías en este trabajo se conformaron bajo dos supuestos: que los partidos son unificados y disciplinados, y que los partidos opositores no tienen incentivos para colaborar con la reelección del gobernador. Sin embargo, en Santa Cruz el acuerdo con la oposición fue una respuesta a la falta de cohesión dentro de las filas oficialistas y por ello este caso demuestra que el supuesto de cohesión partidaria requiere un análisis más detenido de cada caso en pos de obtener o no su confirmación. Respecto al pacto con la UCR en Santa Cruz, al igual que en el nivel nacional, el radicalismo reclamó un conjunto de concesiones a cambio de su apoyo, a saber: la incorporación de un vocal por la primera minoría en los organismos descentralizados y autárquicos, y el compromiso del gobernador a eliminar la intervención

Del análisis cruzado (Cuadro 3) se desprende que sesenta y cuatro de los ochenta casos analizados se explican en función de los recursos legislativos de los gobernadores. Estos casos se distribuyen de la siguiente manera. De los once gobernadores que contaban con los recursos legislativos necesarios, el 73 por ciento logró reformar la constitución; y el 81 por ciento de los gobernadores que carecían de los recursos legislativos, no consiguió la reforma. Sólo dieciséis casos no pueden explicarse por medio de la hipótesis, y se dividen en dos grupos: aquellos en que el gobernador no tenía los recursos legislativos y aun así reformó, y aquellos en que el gobernador tenía los recursos y sin embargo no reformó. A continuación se examina en detalle cada una de las cuatro categorías.

III.1. Reforma con recursos legislativos

De los ocho casos que reformaron gracias a contar con la mayoría necesaria en la Legislatura, seis gobernadores eran del PJ (Romero 1995 y 1999), uno de la UCR (Córdoba) y uno del Partido Bloquista (San Juan). De este conjunto, sólo un gobernador no cumplió su objetivo de continuar en el ejecutivo provincial: el gobernador Leopoldo Bravo (San Juan 1983-1987) después del revés electoral que sufrió el Bloquismo en las elecciones legislativas nacionales y para convencionales constituyentes en 1985 renunció antes de finalizar su mandato y fue reemplazado por Ruiz Aguilar. Bravo no volvió al Poder Ejecutivo provincial y asumió como senador nacional en 1986 (Fundación Bataller; 2008).

En todos los casos de esta categoría el tipo de reelección incorporada fue por un período, excepto en La Rioja y Formosa. En La Rioja, Menem incorporó la reelección indefinida en 1986 con el mayor porcentaje (88 por ciento) en la Cámara de Diputados de los siete casos analizados. En Formosa, Insfrán incorporó la reelección indefinida en 2003, que lo habilitaría a un tercer mandato consecutivo.

Si bien ningún gobernador alcanzó el apoyo que obtuvo Menem en la Cámara de Diputados, los gobernadores Angeloz y Romero supieron controlar el 90 y 96 por ciento respectivamente en la Cámara de Senadores, lo cual les permitió impulsar la reforma con mayor facilidad desde dicho cuerpo colegiado.

oficialista constante en dichos entes; la introducción de los mecanismos de participación ciudadana; y la incorporación de la cuestión medioambiental en la Constitución Provincial. Las elecciones para la Asamblea Constituyente arrojaron una mayoría de quince bancas para el PJ, seguido de nueve para la UCR. Este partido rechazó en la Asamblea la eliminación de las elecciones intermedias para el Poder Legislativo y la incorporación de la reelección por dos turnos consecutivos, pero la mayoría justicialista y los reglamentos diseñados para la Convención permitieron que el partido de gobierno se impusiese con facilidad.

Sólo Bravo (San Juan) y Juárez (Santiago del Estero) no terminaron sus mandatos como gobernadores y ocuparon los cargos de senadores nacionales. A diferencia de Bravo, Juárez renunciaría al cargo de senador para volver al de gobernador en 1999.

III.2. No reforma sin recursos legislativos

La segunda categoría se conforma por los cincuenta y seis gobernadores que no tenían los recursos legislativos necesarios y por ello no reformaron la constitución. Del análisis de la distancia entre el contingente legislativo del gobernador y la mayoría requerida para iniciar la reforma, se desprenden las siguientes conclusiones:

- 1) en seis (6) casos la mayoría requerida superó en más de un 20 por ciento al contingente legislativo del gobernador;
- 2) en treinta y cuatro (34) casos la mayoría requerida superó en más de un 10 por ciento y menos de un 20 por ciento al contingente legislativo, y
- 3) en dieciséis (16) casos la mayoría requerida superó en más de un 1 y menos de un 10 por ciento al contingente legislativo.

Cuadro 4

Gobernadores con un contingente legislativo mayor o igual al 60 por ciento y una distancia menor al 7 por ciento entre dicho contingente y la mayoría requerida para iniciar la reforma

Provincia	Año	Gobernador	Partido	% Dip.	% Sen.	Distancia contingente legislativo y mayoría	
Neuquén	1983	F. Sapag	MPN	60,0		-6,67	
Neuquén	1987	P. Salvatori	MPN	60,0		-6,67	
Salta	1991	R. Ulloa	PR	60,0	60,0	-6,67	-6,67
Catamarca	1983	R. Saadi	PJ	60,5	62,5	-6,17	-4,17
Salta	1987	H. Cornejo	PJ	62,2	87,0	-4,47	20,33
Río Negro	1991	H. Massaccesi	UCR	60,0		-6,67	
Río Negro	1999	P. Verani	UCR	62,5		-4,17	
Chaco	1999	A. Rozas	UCR	65,5		-1,17	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior.

En el Cuadro 4 se presenta un subgrupo de gobernadores que no pudieron reelegirse, pero que se encontraban más cercanos a la mayoría requerida para iniciar la reforma.

De estos ocho casos, cinco gobernadores estaban en su primer mandato con una constitución provincial que no les permitía la reelección inmediata. Los restantes (Massaccesi, Verani y Rozas) estaban en su segundo mandato, con una Constitución provincial que permitía la reelección inmediata. Estos últimos para permanecer en el cargo debían presionar un tercer mandato o incorporar reelección indefinida.

En prácticamente ninguno de estos casos los partidos opositores sufrieron deserciones al campo oficialista. Esta disciplina partidaria de los legisladores opositores evitó que los gobernadores iniciaran estrategias para lograr la reforma. En otros casos, como veremos más adelante, se quebró la disciplina partidaria permitiendo que algunos gobernadores pudieran incorporar la reelección.

III.3. No reforma con recursos legislativos

Cuadro 5

Gobernadores que no reformaron aun teniendo un contingente legislativo que superaba la mayoría requerida

Provincia	Año	Gobernador	Partido	% Dip.	Distancia contingente legislativo y mayoría
Santiago del Estero	1983	C. Juárez	PJ	66,7	0,03
Santiago del Estero	1987	C. Iturre	PJ	66,7	0,03
Santiago del Estero	1991	C. Mujica / F. Lobo / Intervención federal	PJ	66,7	0,03

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior.

Los casos de esta categoría no pueden ser explicados por la variable distancia entre el contingente legislativo del gobernador y la mayoría requerida. Hace falta, pues, un análisis más particular para encontrar las razones por las cuales los gobernadores habrían tenido un comportamiento incompatible con la ambición política.

Los tres casos corresponden a la provincia de Santiago del Estero y todos gobernaron con una constitución que no permitía la reelección. Esta última fue incorporada por Juárez en 1997. Estos gobernadores no podían

ser reelectos, contaban con el contingente legislativo necesario para impulsar la reforma y no reformaron. Más adelante discutiremos este comportamiento particular.

III.4. Reforma sin recursos legislativos

Los casos analizados en esta categoría escapan a nuestra explicación puesto que, aun sin poder reformar la constitución por no contar con los recursos legislativos necesarios, los gobernadores incorporaron la reelección. Ello sugiere la necesidad de examinar conjuntamente el tamaño de los contingentes legislativos de los gobernadores y las estrategias seguidas por éstos para obtener la reforma constitucional. El hecho de contar con al menos el 50 por ciento de los votos concede al partido de gobierno un mejor posicionamiento para negociar en comparación con aquellos casos en donde es la primera minoría, y debería por consiguiente incidir en la estrategia reformista.

Los siguientes cuadros detallan los casos de gobernadores que reformaron contando con menos del 50, más del 50 y más del 60 por ciento de las bancas:

Cuadro 6

Gobernadores que reformaron con menos del 50 por ciento

Provincia	Año	Gobernador	Partido	% Dip.	Año de reforma
Chubut	1991	C. Maestro	UCR	33,3	1994
Chaco	1991	R. Tauguinas	PACH	40,6	1994
San Luis	1983	A. Rodríguez Saá	PJ	46,6	1987
Misiones	1987	J. Humada	PJ	45,0	1988
Río Negro	1987	H. Massaccesi	UCR	47,2	1988

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior.

Cuadro 7

Gobernadores con un porcentaje igual o mayor al 50 por ciento de apoyo en la legislatura

Provincia	Año	Gobernador	Partido	% Dip.	Año de reforma
Jujuy	1983	C. Snopek	PJ	50,0	1986
La Pampa	1991	R. Marín	PJ	52,4	1994
Buenos Aires	1991	E. Duhalde	PJ	52,5	1994
Catamarca	1987	V. L. Saadi / R. Saadi	PJ	52,9	1988
La Pampa	1999	R. Marín	PJ	53,8	1998
Formosa	1987	V. Joga	PJ	56,7	1991
Santa Cruz	1995	N. Kirchner	PJ	58,3	1998

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior.

Cuadro 8

Gobernadores con un porcentaje igual o mayor al 60 por ciento de apoyo en la legislatura

Provincia	Año	Gobernador	Partido	% Dip.	Año de reforma
Neuquén	1991	J. Sobich	MPN	60,0	1994

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior.

De los trece casos, seis reformaron antes de la reforma de la Constitución Nacional de 1994 y siete después de ello. Dicha reforma, concretada en el “Pacto de Olivos”, incorporó entre otras modificaciones la reelección del Poder Ejecutivo Nacional. Si bien el proceso reeleccionista comenzó a nivel subnacional, debe considerarse la posibilidad de un “efecto dominó” en las provincias después de la reforma nacional. Dicho efecto no explica el hecho de que en estos casos se haya reformado sin que el partido oficialista tuviera la mayoría necesaria en la Legislatura.

Adolfo Rodríguez Saá y Ramón Saadi incorporaron la reelección indefinida en 1987 y 1988 respectivamente. A ellos se sumaría en 1998 Néstor Kirchner, quien gracias a una reforma anterior estaba atravesando su segundo mandato. Las otras once provincias incorporaron reelección inmediata en la Carta Magna, excepto La Pampa donde Marín modificó las cláusulas transitorias de la reforma de 1994 con el fin de presionar un tercer mandato.

Las reformas sin recursos legislativos no fueron impulsadas por un solo partido sino por varios: nueve provincias eran manejadas por el PJ, dos por la UCR, una por el Partido Acción Chaqueña y otra por el Movimiento Popular Neuquino.

En cinco casos el partido de gobierno tenía menos del 50 por ciento del total de las bancas en la legislatura y reformó igual. En estos casos, cabe relajar el supuesto según el cual los partidos opositores con mayoría no permitirían la reforma de la constitución y considerar la posibilidad de alianzas partidarias después de las elecciones como explicación de los resultados de reformas ocurridas sin los recursos legislativos necesarios.

En conclusión, si bien la variable distancia entre el contingente legislativo del gobernador y la mayoría requerida para iniciar el proceso reformista explica la reforma o su ausencia en el 80 por ciento de la muestra, existen casos que se apartan de esta explicación. Es necesario, entonces, desarrollar explicaciones alternativas para dar cuenta de la ausencia de reforma (aun sin que exista posibilidad de reelección en el período siguiente) en casos donde los gobernadores contaban con los recursos legislativos para llevarla a cabo, y de la reforma constitucional en aquellos casos donde el gobernador carecía de los recursos legislativos.

IV. Explicando los casos desviados

IV.1. No reforma con recursos legislativos

Los tres casos de gobernadores que no reformaron la constitución contando con los recursos para hacerlo contradicen el supuesto de ambición política según el cual los gobernadores buscarían reformar la constitución e incorporar la reelección para permanecer en sus cargos y no verse obligados a descender en su carrera política. Como ya se señalara, la importancia del cargo ejecutivo provincial induciría a que todos los gobernadores se encontraran guiados por una ambición de tipo estático. En estos casos, no se cumple dicho supuesto, y por ello debe examinarse la lógica política particular de cada caso en busca de las razones que explicarían esta contradicción.

Santiago del Estero

Los tres casos restantes, de gran interés para este trabajo, corresponden a la provincia de Santiago del Estero: Carlos Juárez (1983-1987), César Iturre

(1987-1991) y Mujica-Lobo (1991-1993²²). En todos el partido de gobierno contaba con los dos tercios necesarios para incorporar la reelección del Poder Ejecutivo²³, sin embargo, en ningún mandato se concretó la reforma de la cláusula correspondiente.

El primer caso corresponde al mandato de Carlos Juárez. El importante sesgo mayoritario²⁴ del sistema electoral que regulaba las elecciones del Poder Legislativo provincial permitió que Juárez controlara los dos tercios de la legislatura. En 1986, sin ningún obstáculo, se aprobó la necesidad de reforma total de la Constitución de 1960. Sin embargo, la incorporación de la reelección del Poder Ejecutivo se vio obstaculizada por los resultados de las elecciones a convencionales constituyentes. Gracias al sistema electoral, el triunfo del radicalismo con un 48,37 por ciento permitió que dicho partido obtuviese los dos tercios de los escaños de la Asamblea aun cuando el partido de Juárez (Frejuli) había logrado un 47,56 por ciento de caudal de votos (Tenti de Laitán, 1998).

Debido al fracaso en las elecciones para la Asamblea Constituyente y en la incorporación de la reelección, el gobernador buscó su sucesión a través de su esposa Mercedes Aragonés de Juárez (Nina). La renuncia de esta última a la candidatura condujo a la designación de César Iturre como candidato para las elecciones de 1987. Este último, que había desempeñado el cargo ministro de Gobierno durante el mandato de Juárez, ganó en las elecciones con un 50 por ciento (Fuentes, 2000; Tenti de Laitán, 1998).

En el mandato de Iturre comenzaron las divisiones en el interior del partido que obstaculizaron el manejo de la mayoría de dos tercios por parte del gobernador. La pelea por el liderazgo partidario entre Juárez e Iturre dividió el contingente legislativo del gobernador, impidiendo que este último incorporara la reelección y realizara su ambición política. Después de las elecciones intermedias, la Legislatura quedó conformada por veintidós bancas

²² Año de la intervención federal y del Santiagueñazo. Este último fue el estallido social más importante de Santiago del Estero, consecuencia de los problemas económicos que atravesaba la provincia. La movilización de distintos grupos sociales respondía en primer lugar al rechazo de las reformas del Estado y el ajuste fiscal impuesto por la política económica menemista, y en segundo lugar al reclamo de los pagos salariales atrasados. El Santiagueñazo terminó con la Casa de Gobierno, las casas particulares de líderes políticos y otros edificios públicos, en llamas. Véase Tenti de Laitán (1998).

²³ La Constitución de Santiago del Estero establece la necesidad de dos tercios de la Legislatura para la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma Parcial de la Constitución. Para reformar la cláusula reeleccionista no es necesario promover una reforma total, que según los requisitos enunciados en la Constitución requiere de la aprobación de los tres cuartos de la Legislatura.

²⁴ Supone la elección de treinta diputados en distrito único, asignando dos tercios del total de escaños al partido ganador y el tercio restante a través del sistema proporcional D'Hondt con barrera del 3 por ciento.

(48,9 por ciento) del Frente Corriente Renovadora (Iturrismo), doce (26,7 por ciento) del Frente Justicialista Popular (Juarismo) y once de la UCR. En este contexto de fragmentación, la reforma no fue viable (Fuertes, 2000).

Las elecciones de 1991 dieron el primer lugar a Carlos Mujica (del partido de César Iturre) quien con el 28 por ciento de los votos y gracias a la incorporación de la Ley de Lemas y al triunfo del Lema Justicialista, asumió sin ser el candidato más votado. El candidato más votado fue Zavalía (44 por ciento), seguido por Mujica (28 por ciento) y Juárez (25,2 por ciento). Durante el gobierno de Mujica, el PJ siguió dividido. En 1991, el gobernador contaba con el apoyo de apenas veinticinco diputados (55 por ciento) sobre un total de cuarenta y cinco, mientras que el resto del PJ, nueve diputados (55 por ciento) del juarismo, se resistía a su liderazgo (Fuertes, 2000).

En 1993, la alianza entre Juárez y Mujica para lograr la unidad del Justicialismo fue impulsada por el Ministro del Interior de la Nación Gustavo Béliz. Sin embargo, la crisis del gobierno de turno por las amenazas de juicio político a Mujica generó la renuncia de este último y la asunción de su Vicegobernador, Fernando Lobo (Tenti de Laitán, 1998).

El recambio institucional fue pensado como una solución a la crisis política, económica y social de la provincia; pero Lobo duró sólo cincuenta días en el gobierno. La caída de la recaudación tributaria y la aprobación de la Ley de Emergencia (en concordancia con el nivel nacional) que suponía un fuerte ajuste en toda la economía, terminó de engendrar el caos total: la destrucción de la Legislatura, el Palacio de Tribunales, la Casa de Gobierno y las viviendas de quienes habían dirigido la provincia y sus ciudades. Después del “Santiagoñazo”, se decretó la intervención federal de la provincia a cargo de Juan Schiaretta (Tenti de Laitán, 1998).

En resumen, para analizar los tres casos de Santiago del Estero, fue necesario recurrir a variables explicativas complementarias. En primer lugar, los resultados de las elecciones a convencionales constituyentes explican la incapacidad de Juárez para incorporar la reelección en 1986. En segundo lugar, la fragmentación del partido de gobierno entre iturristas y juaristas, al dividir el contingente legislativo de los gobernadores, explica la incapacidad de Iturre y Mujica de controlar la legislatura y cumplir sus respectivas ambiciones. Por último, la probabilidad de reformar la constitución durante el gobierno de Mujica y Lobo se vio afectada por la crisis económico-social que comenzó en 1991 y terminó con la intervención federal en 1993.

IV.2. Reforma sin recursos legislativos

Los casos de gobernadores que reformaron la constitución sin tener los recursos necesarios revelan que los partidos opositores participaron del pro-

ceso reformista que, en definitiva, permitió en la mayoría de los casos la reelección del gobernador de turno. En esta categoría, los datos históricos presentan similitudes que permiten reconstruir las estrategias predominantes de los gobernadores que lograron incorporar la reforma.

Las estrategias presentadas a continuación, acuerdo, cooptación e imposición, fueron diseñadas por los gobernadores en función de las dificultades percibidas en la primera etapa del trámite de la reforma, es decir, teniendo en cuenta las restricciones para aprobar la Ley de Necesidad de Reforma. Por consiguiente, se agrupan y discuten aquí también en función de las restricciones de la primera etapa del trámite, aun cuando presenten diferencias en etapas posteriores.

Del total de los casos, tres incorporaron reelección indefinida: Santa Cruz en 1998, Catamarca en 1988 y San Luis en 1987. Aun considerando la posibilidad de alianzas, en estos casos, si efectivamente los partidos opositores son mayoría en la legislatura, deberíamos esperar que no permitan la aprobación de una reforma que podría limitarlos a ser oposición de por vida. De los tres casos, sólo en San Luis no se cumple nuestra predicción, puesto que se reformó a través de un acuerdo entre el PJ y la UCR. Por el contrario, en Santa Cruz y Catamarca se impuso la reforma y se cooptó legisladores, respectivamente.

De los trece casos que corresponden a esta categoría, por falta de información, los siguientes casos no fueron incluidos en las estrategias: Vicente Joga (Formosa, 1987-1991. Reforma total: 1991), Jorge Sobich (Neuquén, 1991-1995. Reforma parcial: 1994) y Horacio Massaccesi²⁵ (Río Negro, 1987-1991. Reforma parcial: 1988).

La investigación sugiere la existencia de tres estrategias predominantes. La primera estrategia consiste en la celebración de un acuerdo o pacto²⁶ entre los partidos políticos y refleja un impulso de negociación y consenso, puesto que el gobernador intenta obtener el apoyo de los partidos opositores y no sólo de sus legisladores. En esta estrategia, la negociación puede superar el

²⁵ El caso de Horacio Massaccesi no será incluido en la explicación que sigue porque el inicio del proceso reeleccionista fue anterior al ascenso de Massaccesi. El gobernador Guerrero en 1986 logró la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma y las elecciones para Convencionales Constituyentes se realizaron simultáneamente con las del gobernador en 1987, donde Massaccesi fue electo (Fuentes, 2000). Dado que el gobernador asumió con el proceso de reforma constitucional iniciado, el análisis debería extenderse al segundo estadio del proceso reeleccionista, la Convención Constituyente. Esta cuestión supera el análisis de las estrategias de los gobernadores para iniciar el proceso de reforma constitucional y por ello no se incluye en la explicación.

²⁶ Un ejemplo de esta estrategia basada en el acuerdo es el "Pacto de Olivos" a nivel nacional, entre las dos fuerzas mayoritarias, el PJ y la UCR, donde la negociación tuvo en cuenta el contenido de la reforma, más allá del balance que se haga sobre los resultados de la misma.

intercambio de favores por votos puesto que en algunos casos el pacto entre partidos se extiende más allá del suceso de reforma y puede incluir, aunque no necesariamente, acuerdos sobre el contenido de la misma. Si bien se producen concesiones y compensaciones entre partidos, el pacto para obtener la mayoría necesaria para reformar integra, en cierta forma, las preferencias de cada parte en el proyecto de reforma. Sin embargo, en muchos casos el acuerdo entre partidos no significa necesariamente el cumplimiento del mismo.

La segunda estrategia consiste en la cooptación de adherentes, es decir, en conseguir la cantidad de legisladores que faltan para lograr la mayoría necesaria a través de la utilización de recursos económicos y distintos métodos de persuasión. Es importante distinguir que, en esta estrategia, los legisladores que se unen al partido gobernante traicionan o contradicen las preferencias de sus partidos de origen y es por eso que la coalición que se forma no incorpora a un partido en particular sino a determinados legisladores que deciden apoyar al partido de gobierno.

La tercera estrategia consiste en la imposición de la reforma. En ella, el gobernador realiza la reforma apartándose de los mecanismos democráticos diseñados para dicho proceso. Esto puede significar saltar el debate en la legislatura o no respetar los requisitos básicos para la reforma (la aprobación de los dos tercios de los legisladores).

Primera estrategia: acuerdo o pacto

En Chaco el acuerdo entre partidos fue determinante al momento de incorporar la reelección del gobernador en 1994. La necesidad de reforma fue apoyada, gracias a un acuerdo, por los tres partidos principales: el Partido Acción Chaqueña (PACH), la UCR y el PJ. La elección para constituyentes provinciales determinó una “Convención de los tres tercios” formada de la siguiente manera: quince bancas para el PJ (47 por ciento), nueve para la UCR (28 por ciento) y ocho para PACH (25 por ciento). Al igual que en el primer momento, la ausencia de una mayoría absoluta monocolor condujo a que el acuerdo entre al menos dos bloques partidarios fuese esencial para la aprobación de cualquier reforma y sobre todo, de la reelección. El PACH (partido de gobierno) logró el apoyo del PJ para incorporar la reelección inmediata, con lo cual superó la fuerte oposición de la UCR.

En Chubut, el “Pacto de Rawson” en 1994 entre el gobernador Maestro (UCR) y el líder opositor, Das Neves (PJ) le aseguró al primero la aprobación en la Legislatura de la Ley de Necesidad de Reforma Total de la Constitución Provincial. En las elecciones a convencionales constituyentes, Maestro obtuvo la mayoría de las bancas, lo que le permitió controlar el futuro de la reforma y obtener la posibilidad de su reelección.

En la primera reforma de La Pampa, a través del “Pacto de Villa Elvina”, el PJ logró el compromiso del partido Convocatoria Independiente (CI) para habilitar la reforma que beneficiaría al gobernador Marín. Ambos partidos sumaban quince bancas de un total de veintiuno, lo que superaba los dos tercios necesarios para la declaración de la necesidad de reforma. En 1994 se aprobó la reforma que incorporó la reelección por un período del Poder Ejecutivo provincial. En las cláusulas transitorias se dispuso la interpretación del mandato de Marín de 1991-1995 como el primero, a los fines de permitirle sólo una reelección consecutiva.

Jujuy fue la provincia que inició la ola reeleccionista a fines de 1985. El sistema de partidos que resultó de las elecciones de 1983 (caracterizado por tres partidos importantes: PJ, UCR y Movimiento Popular Jujueño) comenzó a fragmentarse en las primeras elecciones intermedias democráticas. La división interna del partido de gobierno, el PJ, fue consecuencia de la puja entre el gobernador Snopek y De Aparici²⁷. En 1985 los tres partidos importantes coincidieron en la necesidad de reformar la Constitución de 1935. Los treinta diputados aprobaron unánimemente la ley en cuestión que permitiría la incorporación de la reelección, de la cual Snopek no tomaría provecho: en 1987 éste y De Aparici pactaron que el último sería el candidato a gobernador por el PJ (Diario *El Pregón*, último trimestre 1985 y primer trimestre 1986).

En San Luis la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma Constitucional fue posible gracias al consentimiento de la UCR, que por motivos distintos a los del PJ y su líder Rodríguez Saá reconocía la necesidad de modernizar la Constitución Provincial. Bajo un sistema electoral de mayorías y minorías y lista incompleta, la primera elección democrática consagró a Rodríguez Saá como gobernador y a su partido con diecisiete diputados sobre un total de treinta. En esa elección la UCR cosechó doce bancas que luego aumentaría a quince en 1985. En 1986 se aprobó con los dos tercios de la Legislatura la necesidad de reforma. La UCR apoyó al partido gobernante y accedió a habilitar la reforma con el objetivo de negociar su contenido en la asamblea constituyente. La victoria contundente de 1985 delineaba un panorama positivo para el partido radical, que en caso de imponerse en las elecciones a convencionales constituyentes, manejaría el destino del proceso constituyente. Sin embargo, la implementación de la Ley de Lemas permitió la victoria del Justicialismo con el 47 por ciento de los votos, seguido por la UCR con el 37,5 por ciento. El sistema electoral le adjudicó al PJ treinta y tres bancas de un total de cuarenta y tres, es decir, más de la mayoría absoluta. La UCR perdió la posibilidad de tener en la Asamblea Constitu-

²⁷ Este último creó el Movimiento Celeste y Blanco en 1985.

yente la capacidad de bloqueo que tenía en la Legislatura. Como resultado, la reforma constitucional fue un fiel reflejo de las preferencias del PJ: incorporó la reelección indefinida y creó una Cámara de Senadores con un sistema electoral que facilitaba la formación de mayorías absolutas (Suárez Cao, 2001).

El caso de Misiones presenta una particularidad: la iniciativa de reforma fue impulsada por el partido opositor, la UCR, que contaba con veintidós bancas (55 por ciento de la legislatura) durante el gobierno del peronista Humada (1987-1991). La Ley de Necesidad de Reforma Constitucional fue aprobada por unanimidad de los treinta y seis diputados presentes de una Legislatura de cuarenta miembros, lo cual requirió el apoyo del Frente Justicialista de Liberación, el otro partido allí representado. En 1988 se incorporó la reelección y se convocó a un referéndum donde ganó el sí. El gobernador no se presentó en las elecciones de 1991 y al año siguiente ingresó como senador al Congreso de la Nación.

En Buenos Aires, el PJ liderado por Eduardo Duhalde encontró pocas resistencias para reformar la Constitución Provincial. La aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma se logró gracias al apoyo de la UCR que, debilitada a nivel provincial y nacional, se beneficiaba con algunos puntos de la reforma (Lucardi, 2006). Después de la aprobación en la Legislatura, se convocó a elecciones para convencionales constituyentes y el peronismo no alcanzó la mayoría absoluta. En la Asamblea Constituyente, la UCR y el Frente Grande como partidos opositores se negaron a conceder los cinco votos que el PJ necesitaba para incorporar la reelección del gobernador de turno. La negociación con el Modín liderado por el ex militar Aldo Rico le permitió al gobernador hacer efectiva la reforma. El acuerdo de Duhalde con un partido minoritario permitió la modificación de la Constitución y la incorporación en 1994 de la reelección inmediata del Poder Ejecutivo provincial.

Segunda estrategia: cooptación

En Catamarca, Ramón Saadi logró que la reforma de 1988 incorporase la reelección indefinida. La cooptación de seis legisladores de la UCR, que fueron expulsados de ese partido, fue determinante para que el PJ pudiese aprobar la necesidad de reforma de la Carta Magna. En las elecciones a convencionales constituyentes, la abstención de la UCR y el Movimiento Popular Catamarqueño permitió que la coalición del PJ obtuviera el 73,87 por ciento de los votos. Gracias al sistema electoral el partido oficialista logró la totalidad de las bancas en la Convención, puesto que ningún partido opositor alcanzó el mínimo del 25 por ciento para obtener representación. La victoria del PJ y la abstención de los principales partidos opositores permitieron que la reelección indefinida fuese incorporada rápidamente.

En La Pampa, tras la primera reforma que incorporó la reelección (1994) y un segundo mandato (1995-1999), la estrategia del gobernador Marín y su partido en 1998 estuvo orientada a forzar un tercer período, aun cuando en las cláusulas transitorias de la reforma de 1994 se había consensuado que el mandato de 1991-1995 sería interpretado como el primero. Para lograr la eliminación de dicha cláusula, el Justicialismo necesitaba nuevamente los dos tercios (diecisiete diputados) de una Legislatura de veintiséis miembros. En principio el PJ contaba con 16 adherentes²⁸ y la Alianza Frente de la Gente y Frepaso con 10. El apoyo de la diputada Emilce Montenegro de Ozzán (Alianza) permitió la enmienda de la Constitución Provincial y, particularmente, la eliminación de la cláusula que impedía un tercer mandato de Marín.

Tercera estrategia: imposición

La reforma de Santa Cruz en 1998 es el único caso de estrategia de imposición de la reforma, y no es un detalle menor que con esta estrategia se haya incorporado la reelección indefinida.

En la reforma de 1994, el gobernador santacruceño consiguió que la Asamblea Constituyente incorporara en el artículo 80 de la Constitución el mecanismo de consulta popular no vinculante. Kirchner aprovechó la ventana de oportunidad, y apartándose del artículo 104 de la Carta Magna provincial que enuncia los mecanismos específicos para reformar la Constitución, convocó a una consulta popular en la que el sí significaba la aprobación de tres puntos centrales: la creación del Consejo de la Magistratura, la incorporación de la figura del diputado por el pueblo, y la reelección indefinida.

En la consulta, el sí ganó por el 56,88 por ciento de los votos. En septiembre de 1998 se convocó a elecciones para Convencionales Constituyentes, y el PJ volvió a salir victorioso, aunque con menor margen: logró catorce bancas de veinticuatro. En la sesión de la Asamblea, tras el retiro de los diez legisladores opositores en acto de protesta, el PJ aprobó la reforma de la Constitución, que además de introducir las modificaciones antes consignadas instauró un nuevo sistema electoral, que integraba algunas localidades lideradas históricamente por el radicalismo (como Caleta Olivia), a los departamentos más importantes manejados por el PJ. Como resultado de este “*gerrymandering*” más la incorporación de la Ley de Lemas, se consolidó el poder del PJ y su estabilidad en el Poder Ejecutivo provincial.

²⁸ Que integraban 15 legisladores del PJ y uno de PAIS-Mopefa.

V. Conclusiones finales

Con el análisis de las reformas constitucionales a nivel provincial chequeamos exitosamente la solidez explicativa de la variable referente a la distancia entre el contingente legislativo del gobernador y el tipo de mayoría necesaria para iniciar el proceso de reforma. El 80 por ciento de los casos (64) se explican en función en esta variable. Esto significa que, en la mayoría de los casos, sólo los gobernadores que tenían los dos tercios del contingente legislativo provincial pudieron reformar la constitución para ser reelectos.

Respecto del resto de los casos (16) descubrimos que hubo estrategias que permitieron la reforma (como el acuerdo entre partidos, la cooptación de adherentes o la imposición) y particularidades históricas que la impidieron (como la inestabilidad económica o la protesta social).

Sería interesante indagar, sobre los gobernadores que reformaron a través de distintas estrategias, si el tipo de estrategia utilizada tiene relación —o no— con el tipo de reelección que cada gobernador buscó incorporar. De los ocho gobernadores que incorporaron reelección inmediata, siete lo hicieron a través del acuerdo con los partidos opositores. En contraposición, de los tres casos que incorporaron reelección indefinida, sólo uno lo hizo a través del acuerdo con los partidos opositores (Rodríguez Saá), mientras que los otros prefirieron la cooptación de legisladores (Saadi) o la imposición de la reforma (Kirchner).

También resulta interesante la comparación entre las categorías que reformaron y las que no reformaron. Por un lado, de los casos en donde el gobernador tenía menos del 50 por ciento, cinco gobernadores reformaron e incorporaron la reelección. Por el otro, de los casos en donde el gobernador tenía más del 50 por ciento pero menos de los dos tercios, ocho que superaban el 60 por ciento no reformaron la Constitución. Sería interesante investigar sobre las razones que obstaculizaron la reelección del gobernador en, al menos, los ocho casos que superaban el 60 por ciento y no alcanzaban los dos tercios.

Con el objetivo de realizar predicciones con respecto al comportamiento de los gobernadores, la literatura a futuro debería incorporar otras variables, más allá de las institucionales analizadas aquí, que afecten directamente las estrategias de los actores. Si bien consideramos en un caso particular, la inestabilidad económica y la protesta social como factores que conllevaron a la crisis institucional, un panorama más completo sobre los posibles escenarios reclama la incorporación de estas cuestiones de manera más general y uniforme.

Las provincias que no incorporaron la reelección en toda su historia democrática también deberían ser analizadas con mayor atención. Aun cuan-

do en Mendoza, Santa Fe y Entre Ríos la ausencia de una mayoría necesaria que represente al partido de gobierno explica la ausencia de una reforma que incorpore la reelección, resulta interesante que en dos décadas ningún gobernador haya tenido éxito para reelegirse llevando a cabo al menos una de las tres estrategias mencionadas en este trabajo.

En los últimos años algunas provincias argentinas experimentaron movimientos antireeleccionistas que no son analizados en este trabajo. Ejemplo de ello son La Rioja y San Luis, en donde se cambiaron la reelección indefinida por la reelección inmediata. Sería interesante analizar cómo se inscribe la ambición política de los gobernadores dentro de este nuevo proceso y cuáles son los factores que promueven estos cambios.

Bibliografía

- Benton, Allyson Lucinda (2003). “Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino”, en *Política y Gobierno*, Vol. 10, N° 1.
- Black, Gordon (1972). “A Theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentives”, en *American Political Science Review*, Vol. 66, N° 1.
- Brace, Paul (1984). “Progressive Ambition in the House: A Probabilistic Approach”, en *The Journal of Politics*, Vol. 46, N° 2.
- Calvo, Ernesto y Juan Pablo Micozzi (2005). “The Governor’s Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnacional Multiparty Races”, en *The Journal of Politics*, Vol. 67, N° 4.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Calvo, Ernesto, Mariela Szwarcberg, Juan Pablo Micozzi y Juan Facundo Labanca (2001). “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas”, en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (h) (eds.), *El Federalismo electoral argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba.
- Canon, David (1990). *Actors, Athletes, and Astronauts: Political Amateurs in the United States Congress*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Carey, John (2003). “The Reelection Debate in Latin America”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, N° 1.
- Carrera, Leandro Nicolás (2001). “Procesos de reforma electoral en las provincias de Catamarca y Jujuy: 1983-1999”, trabajo presentado en el Congreso 2001 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington DC, 6-8 de septiembre.

- Cheibub José Antonio y Fernando Limongi (2002). "Presidential Agenda Power and Decisión-Making in Presidential Regimes: Governors and Political Parties in the Brazilian Congress", trabajo presentado en el 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.
- Corbacho, Alejandro (1998). "Reformas constitucionales y modelos de decisión en la democracia argentina", en *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 148.
- Danda, Alejandra, Silvina Heguy y Julio Rodríguez (2004). *Los Juárez: terror, corrupción y caudillos en la política argentina*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- Dargoltz, Ricardo (1985). *Santiago del Estero: el drama de una provincia*, Buenos Aires, Ediciones Castañeda.
- De Luca, Miguel (2008). "Political Recruitment and Candidate Selection in Argentina: Presidents and Governors, 1983 to 2006", en Siavelis, Peter M. y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*, Pensilvania, The Pennsylvania State University Press.
- De Luca, Miguel, Mark Jones y María Inés Tula (2002). "Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina", en *Comparative Political Studies*, Vol. 35, N° 4.
- De Luca, Miguel, Mark Jones y María Inés Tula (2008). "Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en Argentina", en *POSTData*, Buenos Aires, N° 13, agosto.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper Collins Publishers.
- Fowler, Linda y Robert McClure (1989). *Political Ambition: Who Decides to Run for Congress*, Nuevo Haven, Yale University Press.
- Fuertes, Flavio (2000). "Ni mayoritario, ni proporcional: nuevos sistemas electorales. Los casos de Santa Cruz, Río Negro y Santiago del Estero", en *Programa de apoyo a la reforma política*, Buenos Aires, PNUD.
- Fundación Bataller (2008). "Cómo votaron los sanjuaninos desde 1983 a 1989", disponible en: www.fundacionbataller.org.ar/enciclopedia_visual/paginas/como_votaron.php
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2001). "Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina", en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (h) (eds.), *El Federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba.
- Jones, Mark (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Jones, Mark (1997a). "Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995", en Mainwaring, S. y M. S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Jones, Mark (1997b). "Federalism and the Number of Parties in Argentine Congressional Elections", en *Journal of Politics*, Vol. 59, N° 2.
- Jones, Mark (2008). "The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina", en Siavelis, Peter M. y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*, Pensilvania, The Pennsylvania State University Press.
- Jones, Mark y Wonjae Hwang (2005). "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress", en *American Journal of Political Science*, Vol. 49, N° 2.
- Jones, Mark, Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2002). "Amateur legislators-Professional Politicians. The consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System", en *American Journal of Political Science*, Vol. 46, N° 3.
- Lodola, Germán (2009). "La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil", en *Desarrollo Económico*, Vol. 49, N° 194.
- Lodola, Germán y Kikuchi Hirokazu (2008). "Political Careerism, Ambition, and Regional Interests in Senatorial Behavior: The Argentine Case", trabajo presentado en el Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Lucardi, Adrián (2006). "Fortaleciendo al gobernador. La reelección en las reformas constitucionales provinciales argentinas (1983-2006)", Tesis de grado, Departamento de Humanidades, Udesa.
- Maestas, Cherie (2003). "The Incentive to Listen: Progressive Ambition, Resources, and Opinion Monitoring among State Legislators", en *The Journal of Politics*, Vol. 65, N° 2.
- Mayhew, David (1974). *Congress: The Electoral Connection*, Nuevo Haven-Londres, Yale University Press.
- Micozzi, Juan Pablo (2001). "Reformas institucionales en Chaco, Chubut y La Pampa. Tres procesos convergentes, ¿tres procesos idénticos?", trabajo presentado en el V Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, Río Cuarto, 14-17 de noviembre.
- Micozzi, Juan Pablo (2009). "The Electoral Connection in Multi-Level Systems with Non-Static Ambition: Linking Political Careers and Legislative Performance in Argentina", Tesis de doctorado, Rice University.
- Piffano Horacio (1998). "Federalismo fiscal en Argentina: ideas y propuestas para el nuevo acuerdo fiscal federal", Documento de trabajo N° 2, Centro de Estudios para El Desarrollo Institucional, Buenos Aires.
- Reynoso, Diego (2004). "Bicameralismo y sobre-representación en Argentina en perspectiva comparada", en *Revista SAAP*, Vol. 2, N° 1.
- Riker, William (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown.
- Sabsay Daniel (1994). "Análisis comparado de algunos aspectos de las nuevas constituciones provinciales argentinas", en Nohlen, Dieter y Liliana de Riz (comps.), *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires, Legasa-Cedes.

- Samuels, David (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schlesinger, Joseph (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, Chicago, Rand McNally.
- Serrafero, Mario Daniel (1994). “Liderazgo y reelección presidencial en Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 33, N° 132.
- Snyder, Richard (1966). “Scaling Down: The Subnational Comparative Method”, en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, N° 1.
- Suárez Cao, Julieta (2001). “Innovaciones constitucionales provinciales: los casos de San Luis y Tucumán”, trabajo presentado en el V Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, Río Cuarto, 14-17 de noviembre.
- Tenti de Laitán, Mercedes (1998). “Cien años de historia”, en Castiglione, Julio Cesar (dir.), *Retrato de un siglo: una visión integral de Santiago del Estero desde 1898*, Santiago del Estero, El Liberal.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Tula, María Inés (2001). “La reforma política en las provincias argentinas. Elementos para su debate”, en *Programa de apoyo a la reforma política*, Buenos Aires, PNUD.

Documentos oficiales

- Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.
- Constitución de la Nación Argentina.
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires.
- Constitución de la Provincia de Catamarca.
- Constitución de la Provincia de Córdoba.
- Constitución de la Provincia de Corrientes.
- Constitución de la Provincia de Entre Ríos.
- Constitución de la Provincia de Formosa.
- Constitución de la Provincia de Jujuy.
- Constitución de la Provincia de La Pampa.
- Constitución de la Provincia de La Rioja.
- Constitución de la Provincia de Mendoza.
- Constitución de la Provincia de Misiones.
- Constitución de la Provincia de Río Negro.
- Constitución de la Provincia de Salta.
- Constitución de la Provincia de San Juan.
- Constitución de la Provincia de San Luis.
- Constitución de la Provincia de Santa Cruz.

Constitución de la Provincia de Santa Fe.
Constitución de la Provincia de Santiago del Estero.
Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.
Constitución de la Provincia de Tucumán.
Constitución de la Provincia del Chacho.
Constitución de la Provincia del Chubut.
Constitución de la Provincia del Neuquén.

Palabras clave

Argentina – federalismo – ambición – reelección – reforma constitucional

Key words

Argentina – federalism- ambition – reelection – constitutional reform

Abstract

The literature on political careers and political ambition states that structural characteristics of the political system create the political opportunities that shape the ambition and behavior of politicians. In Argentina little has been said about the creation of political opportunities through constitutional reforms, especially in the subnational arena. By modifying the rules on reelection of the provincial executive, the latter creates new opportunities for the political careers of the *gobernadores*. Given the importance of the governorship in the Argentine political system, this article focuses on the factors that explain the subnational diversity regarding constitutional reforms and types of reelection of governor.