

**40D**  
años  
Democracia  
siempre

**CONCURSO FEDERAL DE ENSAYOS**

# Cuatro décadas legislando en **democracia**

El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en el  
proceso de conformación y sanción de leyes

## Textos premiados



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina



Agencia I+D+i



Red de estudios  
Parlamentarios

# Autoridades

## **Presidente de la Nación**

Dr. Alberto Fernández

## **Vicepresidenta de la Nación**

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

## **Jefe de Gabinete de Ministros**

Ing. Agustín Rossi

## **Secretario de Gabinete**

Dr. Juan Manuel Olmos

## **Subsecretaria de Asuntos Parlamentarios**

Lic. Cecilia Gómez Mirada

## **Director Nacional de Relaciones Parlamentarias**

Mag. Nicolás Tereschuk

## **Directora Operativa de Enlace Parlamentario**

Lic. Camila García

Concurso Federal de Ensayos "Cuatro décadas legislando en democracia". El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en el proceso de conformación y sanción de leyes. Textos premiados / 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, 2023.

Libro digital, PDF.

Archivo digital: descarga y online

ISBN 978-987-4015-26-6

1. Democracia. 2. Ensayo. 3. Poder Legislativo. I. Título.

CDD 352.30982

Diseño y elaboración:

**Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios**

**Secretaría de Gabinete**

**Jefatura de Gabinete de Ministros**

Av. Presidente Julio A. Roca 782 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Noviembre 2023

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>6</b>
<b>Prólogos</b>	<b>7</b>
<b>Ensayos</b>	
Categoría: Nacional - Estudiantes	
<b>La retracción del Poder Ejecutivo en la producción legislativa en el período 2015-2019</b>	<b>12</b>
Elías Nahuel Abeleira - Primer premio	
<b>El Congreso y la deuda externa: evolución histórica y parlamentaria</b>	<b>34</b>
Lucas Nicolás Rodríguez Ludueña - Segundo premio	
<b>¿Por qué no sale la ley de humedales? Los humedales y la cuestión ambiental frente a los 40 años de democracia en Argentina</b>	<b>55</b>
Enzo Balbuena - Primera mención	
<b>De la protesta a la acción: Luchas ciudadanas y protección ambiental en la democracia argentina</b>	<b>73</b>
María Inés Giusti - Segunda mención	
Categoría: Nacional - Profesionales	
<b>Las instituciones democráticas en Argentina: Un análisis de su funcionamiento, a 40 años del retorno democrático</b>	<b>82</b>
Rodrigo Curto - Primer premio	
<b>Iniciativas transversales en política fiscal: La experiencia nacional del Presupuesto con Perspectiva de Género en Argentina entre 2018 y 2020</b>	<b>103</b>
Micaela Fernández Erlauer - Segundo premio	
<b>La influencia de los intereses económicos subnacionales en las relaciones inter-gubernamentales. Los procesos de negociación alrededor de la política de hidrocarburos durante el denominado ciclo kirchnerista</b>	<b>129</b>
Rodrigo Luciano Malpartida - Primera mención	

**El mito de los dos Congresos: ¿Escribanía presidencial o máquina de obstruir? -** 158  
Bernardo Dall'Ongaro - Segunda mención

Categoría: Provincial - Estudiantes

**Extensión parlamentaria. Hacia una ciudadanía activa e involucrada con el ámbito legislativo. Experiencias provinciales a 40 años del retorno a la democracia en Argentina** 186  
Ignacio Lautaro Gómez - Primer premio

**División de poderes en la Constitución de Santa Fe, ¿es necesaria una reforma?** 201  
Alejandro Javier Tomás - Segundo premio

Categoría: Provincial - Profesionales

**¿Cómo se legisló el trabajo durante la reconstrucción democrática? Una hoja de ruta a partir de las iniciativas de los diputados de extracción sindical en la Córdoba de los años ochenta** 218  
Camila Sapp - Primer premio

**Democracia directa y conflicto político en Río Negro: vaivenes del único caso de consulta popular en tiempos recientes (1983-2023)** 242  
Franco Emiliano Gutiérrez - Segundo premio

**Voto Joven: ¿Ciudadanía plena o mera elección?** 268  
Daiana Cecilia Rodríguez - Primera mención

**La Unicameral Reactiva: Análisis de la actividad legislativa en Córdoba** 302  
Rosario Peñalva - Segunda mención

# Cuatro décadas legislando en democracia

## Textos premiados

Este libro recoge los ensayos distinguidos en el Concurso Federal “Cuatro décadas legislando en democracia. El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el proceso de conformación y sanción de leyes”, una iniciativa conjunta entre la Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación.

El concurso fue presentado en el mes de noviembre de 2022 y los reconocimientos fueron entregados en septiembre de 2023.

Su principal objetivo fue impulsar una instancia de debate, intercambio y construcción de espacios de conocimiento de la actividad legislativa y el vínculo entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en estos 40 años de democracia y, en especial, a partir de la Reforma Constitucional de 1994. Por otro lado, buscó promover una reflexión amplia, plural y federal sobre el funcionamiento de los poderes democráticos, su articulación y desafíos en el sistema político argentino. Finalmente, tuvo como resultado la producción de textos críticos que ofrecen un aporte al análisis y al conocimiento del proceso político de producción de normas y de interacción institucional de poderes.

El concurso estuvo dirigido a estudiantes universitarios y universitarias, en especial de carreras de ciencias sociales, jurídicas o afines, y a graduados y graduadas, con hasta 7 años de recibidos. Se presentaron 37 ensayos, de los cuales fueron distinguidos 14 trabajos.

El jurado estuvo conformado por investigadoras e investigadores expertos en el tema y fueron seleccionados con un criterio federal que contempla también la diversidad de instituciones académicas.

# Prólogo

## Cecilia Gómez Mirada

Este libro refleja un proceso de trabajo colectivo que impulsamos para profundizar el conocimiento sobre nuestras instituciones, con la lupa puesta en el vínculo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, los dos poderes del Estado con representación popular.

Decidimos avanzar con este proyecto en un marco muy particular de nuestra vida política, tanto de Argentina como del mundo. Podemos sentir orgullo por estos 40 años de democracia ininterrumpida, pero también preocupación por el crecimiento de discursos autoritarios y antidemocráticos que buscan poner en tensión los consensos de convivencia básicos que se creían saldados, como la condena al terrorismo de Estado, el objetivo de la justicia social o la importancia de la salud y la educación públicas y de calidad.

En este marco tan complejo, el propósito de esta iniciativa fue aportar distintas miradas sobre los desafíos y deudas pendientes para avanzar hacia una democracia más robusta y potente, con mejores instituciones que nos lleven a una Argentina mejor.

Esta iniciativa fue una apuesta en ese sentido. Por un lado, fue posible promover una reflexión amplia y plural en la que participaron estudiantes, graduados y graduadas con sus producciones y trabajos sobre una gran diversidad de temas dentro de la temática propuesta. Además, se entabló un diálogo profundamente federal, integrado por estudiantes y profesionales provenientes de casas de estudio de toda la Argentina.

En este proceso también se refleja el enorme valor de la creación de universidades públicas en el conurbano bonaerense y en todo el país, que representan más oportunidades para estudiar y desarrollarse en las comunidades de pertenencia. En su mayoría, los y las ganadoras provienen de universidades públicas como la UBA, la Universidad de José C. Paz, la Universidad de Lanús, la Universidad Nacional de Moreno, de Rosario, de Córdoba, del Comahue, entre otras.

El concurso es sólo una prueba más del impacto de nuestra educación universitaria pública, gratuita y de calidad, uno de los sistemas más importantes del continente y pieza clave del desarrollo nacional, que permanentemente cosecha reconocimientos alrededor del mundo.

Asimismo, demuestra el valor de la producción de conocimiento en las comunidades educativas, como una manera de poner en práctica y al servicio del pensamiento colectivo las herramientas forjadas durante la carrera, más allá de las trayectorias obligatorias.

Estamos convencidos y convencidas de que investigar con profundidad y rigurosidad el funcionamiento de nuestras instituciones contribuye a una mejor democracia, nos permite defenderla y avanzar hacia una Argentina con más derechos, más trabajo y más inclusión.

**Cecilia Gómez Mirada**

Subsecretaria de Asuntos Parlamentarios

# Prólogo

## Fernando Peirano

En el marco de los 40 años de democracia que estamos cumpliendo en la Argentina, contar con la suerte de reconocer estos trabajos realizados en el marco del Concurso Federal de Ensayos “Cuatro décadas legislando en democracia” nos permite poner en valor a la ciencia y al conocimiento. Al fin y al cabo hay un imperativo para la ciencia, que consiste en no esperar al futuro, sino en empezar a construirlo. De eso se trata. Y lo hace con una intención muy clara: que podamos vivir mejor. Pero qué limitado sería si imaginamos que la ciencia sólo puede construir ese tipo de herramientas, porque vivir mejor también abarca a otras esferas de la vida social, donde las ciencias sociales, muchas veces desconocidas en su contribución, son una pieza clave para poder vivir mejor. Con este concurso estamos reivindicando ese tipo de contribuciones. Todas las personas que hemos participado y contribuido a esta iniciativa, tenemos una idea común sobre cómo podemos construir un futuro mejor. Ese futuro no se puede concebir sin los aportes de muchas y diversas disciplinas que se construyen siempre de manera colectiva.

En esta línea, la Agencia tiene la misión de promover la ciencia y la tecnología en la Argentina. En estos años nos hemos dado cuenta de que hubiésemos tenido una tarea muy limitada si sólo nos creyéramos responsables de asignar fondos. Debemos hacerlo, ya que constituye un insumo clave para desarrollar ciencia y tecnología, pero debíamos hacer algo más. Teníamos que generar las conexiones, las conversaciones, las vinculaciones, para que toda esta tarea colectiva, como lo es la científica, se pueda llevar adelante. Nos dimos cuenta que era necesario nutrirnos de nuevos actores. No podíamos sólo quedarnos con aquellos que estaban ya dentro del sistema científico y tecnológico. Construir futuro, promover ciencia, es también invitar a que todos y todas tengan la posibilidad de formar parte. Es así que decidimos construir esta herramienta novedosa de los concursos, que habilita la participación en un sistema de ciencia y tecnología tan reconocido y formalizado como el argentino, sumando a quienes ya se están formando en la universidad e invitando a quienes, quizás, no tienen la

actividad científica como profesión, pero tienen a la reflexión como una manera de contribuir a una sociedad mejor.

Es significativo mencionar un principio clave y distintivo de nuestro sistema, siempre presente en este camino que hemos recorrido: la evaluación. En la Argentina, cada inversión -en tiempo y en recursos- destinada a la ciencia y a la tecnología es el resultado de una evaluación rigurosa que empieza antes de los proyectos y continúa con su ejecución. A esa misma rigurosidad sometimos las propuestas que recibimos en este concurso. Más de 40 propuestas examinadas por un jurado de excelencia, la clave de nuestro sistema de evaluación: la evaluación de pares. La misma comunidad científica-tecnológica recorre y selecciona. De esta manera fueron elegidos los trabajos que fueron reconocidos y premiados, y que componen este libro. Son fruto de una tarea laboriosa que repetimos una y otra vez, que constituye la garantía y la clave de la excelencia de la ciencia argentina.

Colocamos a la Agencia al servicio de nuevas agendas, porque estaríamos equivocados si creyéramos que la ciencia y tecnología es un eje de un solo ministerio o de un organismo. La ciencia y la tecnología deben estar presentes en todas las agendas y en todos los ministerios. Ese es el camino por el que nosotros abogamos y es por ello que abrimos el juego y pusimos a la Agencia al servicio de todas las áreas del Estado: tanto a nivel nacional como provincial. Este concurso es una pequeña muestra de eso.

Al leer los títulos de los trabajos que siguen a continuación, al observar quiénes estuvieron detrás de ellos, queda muy en claro que existe un hilo conductor, un común denominador. Todos dicen, de una u otra manera, que hoy la democracia es para construir y para reconocernos. La democracia no es para destruir o para descalificar. Esto es también un contrato social que estamos reafirmando con esta iniciativa y con estos premios.

Celebramos estar cumpliendo 40 años y poder ejercer esta rutina popular saludable como es votar, y también sabemos que la democracia no se puede limitar a eso, de lo contrario quedaría vacía. La vitalidad de la democracia la encontramos en las causas sociales, defendiendo los derechos históricamente obtenidos y construyendo nuevas referencias sobre derechos a conquistar. Esas causas sociales penetran y se evidencian a lo largo de estos ensayos, por ejemplo, en la agenda ambiental, en las nuevas formas de participación, en la construcción de nuevos espacios de representación. Todo aquello que le da vitalidad a la democracia y que necesitamos hacer dialogar cada vez en mayor medida con la rutina electoral.

Los seleccionados de este concurso se llevan los premios y reconocimientos, y todos nosotros nos quedamos con el compromiso de hacer un país con un futuro mucho más democrático.

Me gustaría terminar agradeciendo al jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, Agustín Rossi, por acompañar esta iniciativa desde la función y el rol institucional que hoy cumple, pero también desde su rol como militante y político, reconocimiento que vale destacar precisamente en este diálogo que inauguramos sobre democracia. Quisiera dar mis agradecimientos también a Cecilia Gómez Mirada, por siempre abrirnos las puertas de la Casa de Gobierno; y agradecer el recorrido realizado hasta esta instancia, que no hubiese sido posible sin la iniciativa de Nicolás Tereschuk, presente desde el primer momento para impulsar esta idea, junto con todo el equipo de Jefatura de Gabinete. Debo, por supuesto, también felicitar, por parte de la Agencia I+D+i, a Federico Robert, Marina Comendeiro y a Guido Giorgi, quienes tomaron la tarea de abarcar y llevar adelante este proyecto tan importante, para el que trabajaron exhaustivamente, en conjunto con la Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Y qué grandioso es poder concretar las ideas y poder hacerlo de esta manera.

**Fernando Peirano**

Presidente Agencia Nacional de Promoción de la Investigación,  
el Desarrollo Tecnológico y la Innovación

# Categoría

## **Nacional - Estudiantes**

Los ensayos de esta categoría abordan diferentes aspectos de la relación entre el Poder Legislativo y Ejecutivo a nivel nacional. Sus autores son estudiantes de universidades de todo el país.

# La retracción del Poder Ejecutivo en la producción legislativa en el período 2015-2019

**Elías Nahuel Abeleira**

---

Estudiante de la  
Licenciatura de Ciencia  
Política y Gobierno,  
Universidad Nacional de  
Lanús

## Resumen

En este ensayo intentaremos identificar diversos factores que han influido en la disminución del papel del Poder Ejecutivo en la producción legislativa en la Argentina en el período 2015-2019, que evidenciamos a partir de la tasa de participación legislativa, la más baja desde el retorno de la democracia. Destacaremos la incidencia del escenario de gobierno dividido y de la fragmentación sobre la dinámica legislativa como elementos relevantes. A su vez, traeremos al análisis el concepto de desacoplamiento ejecutivo elaborado por Calvo y Clerici (2019), consistente en una menor participación estadística del Ejecutivo en la red normativa del país, debido a una reducción del poder de decreto originada en una mayor densidad normativa en áreas vedadas al Ejecutivo. Estos fenómenos parecerían desembocar en una disminución en el ejercicio de las capacidades de colegislador atribuidas al Ejecutivo; por tanto, también, en menores posibilidades de llevar adelante su agenda legislativa, de innovar en políticas públicas y por consecuencia de consolidar un proyecto de gobierno.

## Introducción

El Estado argentino adoptó el sistema de división de poderes basándose en la doctrina de Montesquieu, que afirmaba que “para que no pueda abusarse del poder, es absolutamente preciso que, por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder” (Montesquieu, 2018, p. 160). De esta manera, alertando sobre los peligros de la concentración del poder en un mismo órgano, propuso un esquema tripartito conformado por tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Cada uno cumple una función esencial; el primero hace la ley, el segundo la reglamenta a través de decretos y el tercero la interpreta a través de sentencias. No obstante, de acuerdo a lo que afirma Pagán en su texto Los poderes del Estado, “ninguno de los poderes del Estado cumple sólo las funciones propias que por su competencia y denominación parecería que le son exclusivas”.

Entendiendo entonces que los poderes del Estado, más allá de sus funciones específicas, también asumen funciones de los demás órganos de gobierno centraremos nuestra atención, en este caso, sobre el Poder Ejecutivo y su capacidad de mediante el ejercicio de funciones legislativas, incidir sobre la producción de leyes y, en consecuencia, sobre la agenda legislativa. Por tanto, la especificidad del análisis recaerá en el rol de colegislador<sup>1</sup> que asume, haciendo uso del derecho de iniciativa parlamentaria plena que posee, para presentar proyectos de ley ante el Congreso de la Nación.

La iniciativa legislativa –la primera etapa en el proceso de formación y sanción de las leyes–, es definida por el Dr. Manuel Augusto Montes de Oca como “la invitación hecha al legislador para adoptar una norma jurídica”. La relevancia de esta etapa es crucial para el futuro de una norma, debido a que es frecuente que el proyecto inicial no se modifique o se modifique de forma que no altere su espíritu. Como mencionamos, el Ejecutivo mantiene el derecho de iniciativa plena, debido a que, salvo excepciones de origen, puede presentar proyectos en las dos Cámaras; a diferencia de los legisladores que sólo pueden hacerlo en sus respectivas Cámaras.

En las democracias contemporáneas, el Poder Ejecutivo desempeña un papel central como iniciador de propuestas legislativas. En nuestra región, América Latina, se ha llegado a expresar que “los Parlamentos han perdido centralidad en el proceso político” (Santos, Pérez Liñán y García Montero, 2014, p. 512). A partir de esta afirmación, se desprende una crítica: los Congresos son acusados de ser “débiles frente al Poder Ejecutivo (...) y comportarse como meros convalidadores o legitimadores de las decisiones presidenciales” (García Montero, 2009, p. 13). Además, este comportamiento se profundizaría en los sistemas presidencialistas latinoamericanos, dado que se “supone que los presidentes (...) son los autores de la mayoría de las propuestas que posteriormente se transforman en ley –relegando a un segundo plano la iniciativa parlamentaria–” (Flores Monje, 2016, p. 12). En este marco presidencialista, la aplicación de la fórmula delegacionista de facultades y discrecionalidades habría contribuido a la “arbitrariedad, el abuso de poder y la preponderancia del Ejecutivo frente a la capacidad de iniciativa de los Parlamentos de la región” (Sáez, García Montero y Sánchez López, 2005, p. 38).

Sin embargo, en coincidencia con lo expresado por García Montero (2009), muchas de las aseveraciones que afirman la debilidad de los Parlamentos no están sustentadas en datos empíricos. Es necesario, para poder de forma certera dilucidar si los Poderes Legislativos mantienen un rol meramente reactivo frente al papel proactivo que asumiría el Poder Ejecutivo, analizar los factores que contribuirían a que el Ejecutivo monopolice la iniciativa legislativa en un país determinado. Santos, Pérez Liñán y Montero (2014) destacan cuatro aspectos a tener en cuenta: el marco institucional, las mayorías parlamentarias, el número efectivo de partidos (fragmentación) y la distancia ideológica (polarización).

En este punto es oportuno introducirnos en el foco de nuestro análisis. La pertinencia del tema seleccionado se sustenta en una evidencia preliminar, extraída a partir de las estadísticas parlamentarias presentadas por la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados: durante el gobierno de Cambiemos, que tenía como presidente a Mauricio Macri, desde 2015 a 2019, el promedio de iniciativas legislativas del Ejecutivo respecto del total de iniciativas aprobadas por el Congreso de la Nación fue del 29,87%. Este dato es construido en base a la tasa de participación legislativa, definida como "la proporción de leyes iniciadas por el Ejecutivo sobre el total de legislación aprobada durante un período presidencial" (Santos, Pérez Liñán y García Montero, 2014, p. 513). Desde el retorno de la democracia en la Argentina, las leyes impulsadas por iniciativa del Poder Ejecutivo vienen teniendo cada vez menos participación en el total de leyes sancionadas; pero en el período presidencial de Mauricio Macri, encontramos el resultado más bajo de participación legislativa del Ejecutivo desde 1983 hasta la actualidad. Esta situación pareciera extenderse observando los primeros dos años parlamentarios del gobierno de Alberto Fernández, del Frente de Todos, en el que la tasa de participación legislativa resultó ser del 35,25%. En el año 2021, solo 13 de 52 leyes sancionadas fueron producto de la iniciativa del Poder Ejecutivo.

De esta manera, se registra en los últimos seis años una retracción gradual de la incidencia del Poder Ejecutivo en la producción legislativa en la Argentina, lo que se podría traducir en un menor peso de la agenda de los gobiernos en el Congreso de la Nación. Esta situación, a priori –sin pretender adelantarnos a las conclusiones de este ensayo– cuestiona la tesis sostenida por algunos autores en la que se califica al régimen presidencial argentino como "hiperpresidencialista", en el que el poder de decisión está concentrado en el Ejecutivo mientras que el Congreso permanece en una posición "subordinada a las directivas del presidente" (Mustapic, 2000, p. 575). Mustapic expresa que, desde sus inicios, "la presidencia en la Argentina tuvo asignado el centro del sistema político (...), en este marco, el rol del Congreso es básicamente reactivo, centrado en la tarea de revisar la legislación con la que se confronta" (Mustapic, 2000, p. 577). Teniendo en cuenta la evidencia preliminar presentada anteriormente, podríamos preguntarnos si el Poder Ejecutivo no está perdiendo la centralidad política que ha adquirido históricamente dentro del sistema político argentino.

Esta incapacidad del Ejecutivo, en los últimos años, de llevar a cabo sus iniciativas en el Parlamento no es el único elemento que permite pensar en un escenario de pérdida de la centralidad política de tal órgano. Persiste un factor relevante que también expresa una menor capacidad del Ejecutivo de materializar su agenda: el denominado desacomplamiento ejecutivo. Este es un concepto desarrollado por Calvo y Clerici, que se define como "la reducción del poder de decreto del Ejecutivo que tiene su origen en una mayor densidad normativa" (Calvo y Clerici, 2019, p. 412). Es decir, los autores afirman que, en los países en los que existen áreas reservadas sobre las que el Ejecutivo no puede legislar por medio de decretos –como ocurre en el caso argentino–, al incrementarse

la densidad normativa, la capacidad de éste de legislar discrecionalmente disminuye, dado que "mayor interrelación entre las distintas áreas de política pública aumenta la probabilidad de que áreas que están vedadas al Ejecutivo sean afectadas" (Calvo y Clerici, 2019, p. 412). De esta manera, el desacoplamiento ejecutivo refleja la reducción de la participación estadística del Ejecutivo en la red normativa vigente de un país.

Si observamos estos dos fenómenos, tanto el bajo porcentaje de la tasa de participación legislativa como el desacoplamiento ejecutivo –cuestiones que serán profundizadas en el desarrollo de este escrito– es posible plantearnos si no existe una disminución del ejercicio real de las capacidades de colegislador atribuidas al Poder Ejecutivo en los últimos años en la Argentina. Como explicita Pagán cuando afirma que prácticamente "en forma paralela en toda nuestra historia constitucional, el Poder Ejecutivo fue acrecentando el ejercicio de sus facultades de colegislador". Este panorama, entonces, reflejaría un paso atrás sobre lo indicado por el autor en relación a las atribuciones legislativas del presidente.

No obstante, intentaremos dilucidar –o, por lo menos, acercarnos– a una respuesta hacia este interrogante. Esto mismo nos deriva a preguntarnos sobre los factores que motivarían la situación planteada anteriormente. La literatura cristaliza un elemento relevante que podría inducir a la merma del Poder Ejecutivo en la producción legislativa: el gobierno dividido. Este concepto hace referencia, dentro de los sistemas presidencialistas, a los casos en donde la fuerza política que encabeza el Poder Ejecutivo no cuenta con una mayoría en el Parlamento. Esto sucedió en el gobierno de Mauricio Macri, período presidencial en el cual la evidencia presentada con anterioridad demuestra la tasa de participación legislativa más baja desde la recuperación de la democracia. Serán estos años del gobierno de la coalición de Cambiemos sobre los que centraremos nuestro análisis para aproximarnos a algunos indicios sobre las cuestiones planteadas en esta introducción.

Abocarnos a la comprensión acerca de cuáles son las fuerzas impulsoras de la actividad legislativa en la Argentina "puede ayudar, sin duda, a evaluar el funcionamiento de las instituciones democráticas" (García Montero, 2009, p. 15). En este sentido, la interacción entre el Ejecutivo y Legislativo a observar es importante por su influencia sobre el proceso de elaboración de políticas públicas, entendiendo que una de las formas en la que se materializan esas políticas públicas son las leyes (Franchina, 2019). Sin querer profundizar en posibles conclusiones, podríamos hipotetizar que, si el Poder Ejecutivo, que encausa un proyecto de gobierno, no es capaz de llevar adelante su agenda, es posible imaginar un bloqueo hacia su capacidad de innovar en políticas públicas para lograr los objetivos que se proponga, lo que definitivamente no sería positivo pensando en la resolución de las cuestiones socialmente problematizadas (Oszlak y O'Donnell, 1995). Por último, describiré brevemente el camino que recorreremos en este estudio. El desarrollo estará dividido en tres secciones. En la primera sección revisamos el diseño institucional en el cual están inscriptas las facultades legislativas del Poder Ejecutivo, como

también un repaso de la participación legislativa de las presidencias anteriores, que otorgan relevancia al caso seleccionado. En la segunda sección desarrollamos las características del caso y las implicancias del fenómeno de gobierno dividido. Por último, en la tercera sección analizamos el concepto del desacoplamiento ejecutivo, vinculándolo con la implementación de medidas unilaterales por parte del Ejecutivo en el período de estudio. La conclusión preliminar intentará integrar las cuestiones abordadas, entendiendo que las problemáticas descriptas pueden conllevar hacia una dificultad en lo que refiere a la innovación de políticas.

## Desarrollo

### SECCIÓN 1 – DISEÑO INSTITUCIONAL Y ANTECEDENTES

#### Diseño institucional

Para comenzar, entendemos que, en el intento de aproximarnos a dilucidar los elementos que inciden en la reducción de la participación del Poder Ejecutivo en el período indicado, es oportuno iniciar con uno de los factores que enmarcan Santos, Montero y Pérez Liñán (2014): el diseño institucional. Es decir, cuáles son las reglas institucionales que definen el marco formal de actuación del Poder Ejecutivo en cuanto a sus facultades legislativas. De esta manera, realizaremos una recapitulación sobre nociones básicas acerca de las atribuciones del Ejecutivo, los procesos relacionados a la iniciativa legislativa y la participación de este órgano en la eficacia del proceso de formación y sanción de la ley; simultáneamente, observaremos si el marco institucional es un elemento que incide sobre esta merma en la aprobación de sus iniciativas legislativas, atenuando así su rol de colegislador.

La importancia del diseño institucional radica en que configura el espacio estratégico en el cual se desenvolverán los actores que conforman los poderes del Estado. Claramente, las reglas institucionales no son el único factor que inciden en el cálculo político de los actores, pero no es posible ignorar "el peso que ellas tienen en el proceso que transita una iniciativa legislativa y en la toma de decisiones en la que cada parte interviene" (Flores Monje, 2016, p. 23). El caso específico del marco institucional que comprende las facultades legislativas del Ejecutivo es relevante debido a que "cuando el presidente tiene grandes poderes legislativos, la habilidad del Congreso para debatir (...) y ofrecer compromisos sobre cuestiones conflictivas (...) es profundamente limitada" (Mainwaring y Shugart, 1994, p. 409). Sin embargo, ¿Qué sucede en la Argentina?

Mustapic (2000) describe que, desde sus inicios, el constitucionalismo argentino privilegió la capacidad de gobernar, acción comprendida dentro de un contexto de anarquía del cual, los constituyentes argentinos debían hacerse cargo. En este sentido, Pagán comparte que los distintos ensayos e intentos de Constitución que co-

menzaron a surgir a partir del proceso de independencia de mayo de 1810, se encontraban "principalmente direccionados y fundamentados por la urgente necesidad de lograr la formación de las instituciones básicas que organizaran el gobierno". En este rumbo, con la Constitución originaria de 1853, se dotó a los nuevos gobiernos de las capacidades necesarias para hacer valer el monopolio de la fuerza y la integralidad territorial, frente a los liderazgos locales. De esta forma, se creó un Poder Ejecutivo fuerte, con prerrogativas similares a la constitución norteamericana, carta magna que sirvió de modelo. No obstante, "el Ejecutivo argentino se distinguió tempranamente por tres atribuciones: la declaración de estado de sitio, la intervención federal y la iniciativa legislativa" (Mustapic, 2000, p. 576). Sobre esta última, que compete al desarrollo de este escrito, la autora indica que su incorporación en el texto constitucional se vinculaba al proyecto modernizador de la élite en el poder; la idea de construir una sociedad moderna. Por tanto, la iniciativa legislativa conferida al Ejecutivo "pareció ser la herramienta apropiada para alcanzar ese objetivo (...)" (Mustapic, 2000, p. 576). Dirigiéndonos hacia lo concreto, las atribuciones legislativas del Poder Ejecutivo están contenidas en la Constitución Nacional y en los Reglamentos internos de ambas Cámaras del Congreso de la Nación.

Con la reforma constitucional introducida en 1994 consecuente del "Pacto de Olivos", el poder presidencial "se incrementó no solo por la inclusión de reelección presidencial inmediata, sino también por importantes facultades legislativas en manos del Poder Ejecutivo" (Serrafero, 2013, p. 11). En primer lugar, tratemos el derecho de iniciativa. Como mencionamos en la introducción, el Poder Ejecutivo posee la iniciativa plena, debido a que puede presentar proyectos en cualquiera de las Cámaras del Congreso, salvo excepciones.

Además, las Cámaras disponen de un trato preferencial para las iniciativas presentadas. Esto puede observarse en el art. 138 del Reglamento del Senado, que establece que todo proyecto que remite el Poder Ejecutivo o que, sancionado o modificado, devuelve la Cámara de Diputados, pasa sin más trámite a la comisión respectiva, debiendo ser enunciado en la sesión respectiva y publicado en el Diario de Asuntos Entrados. Al mismo tiempo, indica que la Cámara resolverá por los dos tercios de los miembros presentes la preferencia a otorgar a los proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente luego de ser enunciados, determinando en su caso el plazo que se otorgue a las comisiones a que se destinen para que produzcan dictamen. En el caso de la Cámara de Diputados, en su Reglamento en el art. 122, se expresa que cuando el Poder Ejecutivo presentare algún proyecto, será anunciado y pasará sin más trámite a la comisión respectiva.

En su papel de colegislador el Ejecutivo también cuenta con la facultad de promulgar y publicar las leyes –la etapa de eficacia–. La fase de promulgación está respaldada por el art. 78 de la Constitución Nacional, que establece que, aprobado un proyecto

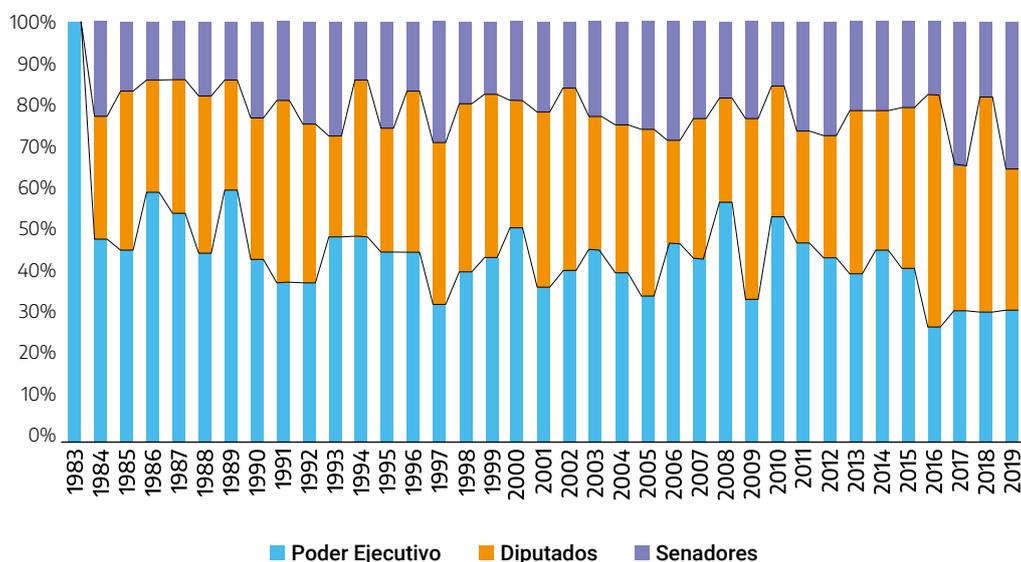
de ley por ambas Cámaras, pasa al Poder Ejecutivo para su examen que, si también lo aprueba, lo promulga como ley. La promulgación puede ser tácita (cuando transcurren diez días hábiles desde la notificación) o expresa. En ambos casos, la publicación de la ley es exigida por el art. 99, inc. 3, primer párrafo.

Dentro del plazo de los diez días hábiles, el Ejecutivo puede desechar total o parcialmente el proyecto de ley. Esta facultad para desaprobar un proyecto de ley, impidiendo la entrada en vigencia del mismo –ya sea en parcial o totalmente– se conoce como veto. Es un principio transitorio, debido a que el Poder Legislativo tiene la facultad de insistir en su posición original, aunque requiere de una mayoría especial. El veto responde a "razones de conveniencia política y de armonización del funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado"; por tanto, esta atribución de contralor que le asigna la Constitución es meramente política. En el art. 83 de la Constitución Nacional se explicita que "desechado en el todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de origen"; así se establece la posibilidad del Ejecutivo de vetar total o parcialmente un proyecto. El art. 80 de la Constitución autoriza con ciertas limitaciones la promulgación parcial de la parte no vetada, siempre y cuando esta última mantenga autonomía normativa y su aprobación parcial no altere el espíritu del proyecto sancionado por el Congreso. No obstante, persisten prohibiciones expresas y tácitas de veto, incorporadas en la reforma constitucional de 1994, por lo que el Poder Ejecutivo no cuenta con la facultad de veto sobre todas las leyes. Quedaría, por último, abocarnos a la cuestión de las medidas unilaterales que puede utilizar el Poder Ejecutivo para poder modificar la legislación existente. Estamos hablando de los Decretos de Necesidad y Urgencia. Pero este tópico lo abordaremos en la Sección 3 – *Desacoplamiento Ejecutivo*.

### **Antecedentes**

Previamente a proceder a la caracterización del período seleccionado para el análisis, observemos cómo se ha comportado, a lo largo del tiempo (desde la recuperación de la democracia) la tasa de participación legislativa. De esta manera, podremos otorgar relevancia al caso seleccionado –en cuanto a que compone el periodo con la tasa más baja de 1983 en adelante– como también para posteriormente comprender cómo ante un mismo marco institucional, el indicador propuesto ha variado de manera significativa.

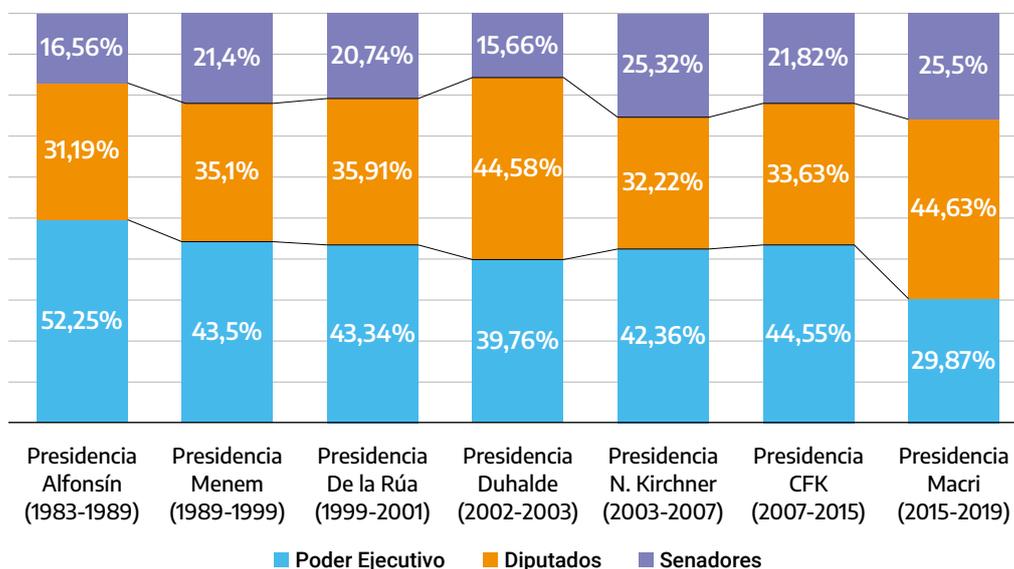
**GRÁFICO 1: PORCENTAJE DE LEYES SANCIONADAS POR INICIATIVA DEL PODER EJECUTIVO, DIPUTADOS Y SENADORES, SOBRE TOTAL DE LEYES SANCIONADAS POR AÑO (1983-2019)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

Como puede discernirse en el **Gráfico 1**, a pesar de la disminución de la participación del Ejecutivo y el aumento en el caso de los Diputados, es claro que “el Ejecutivo ha sido el principal iniciador de las leyes sancionadas desde 1983” (Bonvecchi, Cherny y Cella, 2018,p. 2). Sin embargo, se observa que, en la última década, los proyectos iniciados por el Poder Ejecutivo tienen cada vez menor preponderancia con respecto a los otros dos actores con derecho de iniciativa en el proceso legislativo. Por tanto, se registra una caída en la participación de las iniciativas del Poder Ejecutivo en el total de leyes aprobadas. Observemos cómo se ha comportado la tasa de participación en las diferentes presidencias desde la recuperación democrática:

**GRÁFICO 2: TASA DE PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA DEL PODER EJECUTIVO POR PRESIDENCIAS (1983-2019)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

La caída de la tasa ha sido considerable en el mandato de Mauricio Macri: sólo el 29,87% de las leyes aprobadas corresponden a la iniciativa del Poder Ejecutivo. Claramente la caída es relevante si tenemos en cuenta que en el periodo presidencial anterior –tomando ambos mandatos–, Cristina Fernández de Kirchner obtuvo una tasa de participación legislativa del 42,36%. Frente a un mismo marco institucional –por lo menos desde la reforma constitucional de 1994– el indicador ha variado significativamente en los diferentes periodos presidenciales. Cabría preguntarse, en este sentido, cuáles podrían ser los factores que expliquen esta variación. Consideramos, atendiendo a la literatura existente, que uno de los elementos principales que contribuirían a entender esta caída es el fenómeno de gobierno dividido en un contexto de multipartidismo fragmentado y polarizado. Indagaremos sobre esta cuestión en la próxima sección.

## SECCIÓN 2 – CARACTERÍSTICAS DEL PERÍODO: GOBIERNO DIVIDIDO

Como hemos mencionado en la introducción de este escrito, la presidencia de Mauricio Macri se desarrolló en el marco del fenómeno denominado gobierno dividido. Recapitulando en su definición, este concepto hace referencia a la situación en la que el Poder Ejecutivo no cuenta con una mayoría propia en el Congreso de la Nación. Dependiendo de la configuración del sistema de partidos y el nivel de polarización que se presente, este fenómeno puede afectar de diferentes maneras sobre la

governabilidad; como también en la posibilidad del Ejecutivo de lograr imponer su agenda legislativa. Esta última consiste en los objetivos contenidos en el proyecto programático del oficialismo en materia legislativa. Es decir, "aquellos proyectos de ley que el gobierno considera necesarios para avanzar con su programa político" (Franchina, 2019, p. 16).

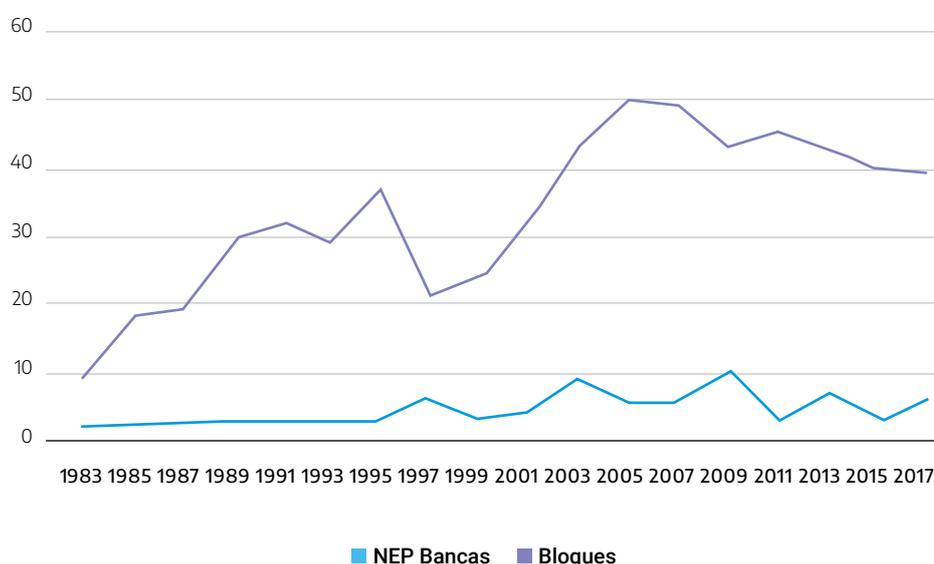
Desde el retorno de la democracia en la Argentina se han dado diferentes escenarios de gobierno dividido. En primer lugar, en la presidencia de Raúl Alfonsín, de la Unión Cívica Radical (UCR). Dado los resultados de las elecciones de octubre de 1983, el radicalismo no contó con mayoría propia en el Congreso. Luego de los comicios obtuvo una ajustada mayoría en la Cámara de Diputados, que se perdió posteriormente a las elecciones legislativas de 1987; mientras que en el Senado obtuvo solo 18 bancas de las 46 existentes, superado por el Partido Justicialista –principal partido opositor–, con 21 senadores. Esta situación de gobierno dividido se da en un sistema de partidos bipartidista<sup>2</sup>, enfrentando a gobierno y oposición con una capacidad de veto mutuo, consecuente del diseño constitucional argentino. Sin ánimos de profundizar sobre este caso, mencionemos algunas cuestiones. Entendiendo el marco institucional descrito con anterioridad, observamos que el presidente está inmerso, claramente, en el proceso legislativo. De esta manera, toda iniciativa que persiga la sanción de una ley debe "contar con la concurrencia de las dos Cámaras y con la del Poder Ejecutivo en su carácter de órgano colegislador" (Mustapic y Goretti, 1992, p. 252). Por tanto, para alcanzar la sanción de las leyes en un escenario de gobierno dividido, es necesario un acuerdo entre las fuerzas políticas. De no lograrse, el riesgo que corre el sistema político es la parálisis institucional o el bloqueo legislativo. En segundo lugar, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner en 2009-2011, el Frente para la Victoria (FPV) también perdió el control mayoritario de la Cámara baja, quedándose tan sólo con un tercio de los escaños (Spanier, 2013).

En la presidencia de Mauricio Macri, fundamentalmente durante los dos primeros años de la gestión (2015-2017), una mezcla de dos factores conllevó serias dificultades para la gobernabilidad: la fragmentación se combinó con el oficialismo minoritario. Así, inscribiéndose el gobierno dividido en un sistema multipartidista y polarizado, se acentuaron los efectos que el fenómeno puede producir en el sistema político. Siguiendo a Bonvecchi y Cherny (2020), en el gobierno de coalición minoritaria de Cambiemos aparecieron con claridad factores que no solían ser propios de la dinámica histórica del Congreso Argentino. Un Parlamento marcado por la baja fragmentación, la alta disciplina partidaria y una tajante división gobierno-oposición se transformó en la etapa del macrismo: mayor fragmentación, menos disciplina, menor claridad en la división gobierno-oposición, menor agenda y menos éxito del Poder Ejecutivo. Esto coadyuvó a las dificultades para materializar la agenda, sesionar y aprobar proyectos de ley, sobre todo aquellos iniciados por el Ejecutivo. El gobierno de Cambiemos es "la primera experiencia de gobierno de coalición mi-

noritario en Argentina desde 1983" (Bonvecchi y Cherny, 2020, p. 82). Como hemos expresado anteriormente, no es el primer caso de gobierno dividido; no obstante, en todos los antecedentes, el partido o coalición presidencial en cuestión había ocupado, por lo menos, una cifra igual o mayor al 45% de las bancas de la Cámara Baja. En el inicio del mandato presidencial, la coalición de Cambiemos mantenía el 34,24% en la Cámara de Diputados; mientras que solo ocupaba el 20,83% en el Senado.

Bonvecchi, Cherny y Cella (2018) reconocen, en este marco, una clara fragmentación legislativa en ambas Cámaras. Entre 2015 y 2017, la Cámara de Diputados estaba dividida en 40 bloques parlamentarios; mientras que en el Senado se encontraban 22 bloques legislativos. Para llegar al quórum, el interbloque oficialista, que se encontraba compuesto por 88 diputados, debía acordar con 41 legisladores opositores; en el Senado, aún más complejo para Cambiemos, precisaban de acordar con 22 senadores para alcanzar el número necesario para entrar en sesiones. Los autores utilizan dos indicadores para argumentar el notorio aumento de la fragmentación: el Número Efectivo de Partidos (NEP) en bancas y el número de bloques para la Cámara de Diputados. Podemos observar ambos indicadores en el Gráfico 3.

**GRÁFICO 3: EVOLUCIÓN DE LA FRAGMENTACIÓN LEGISLATIVA EN DIPUTADOS (1983-2017)**



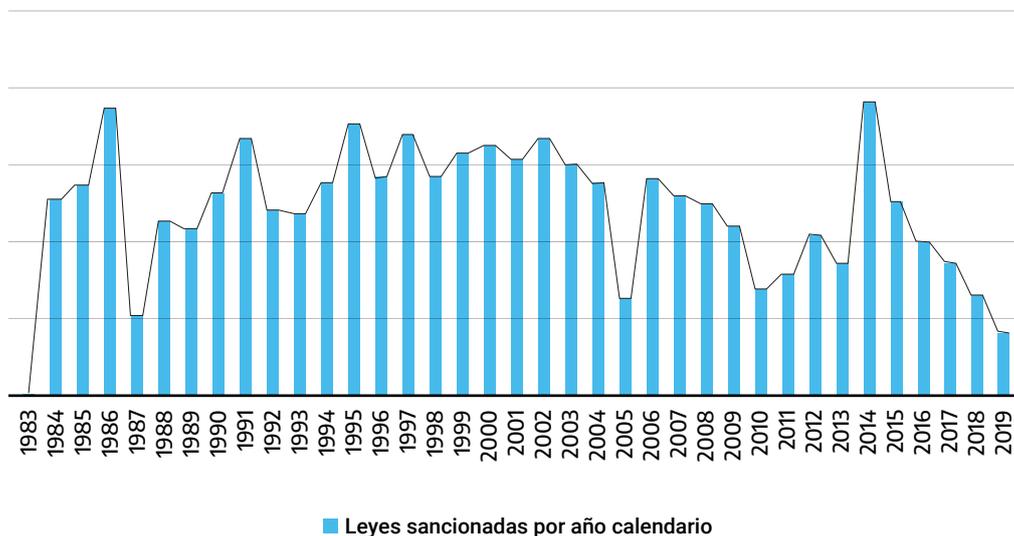
Fuente: Adaptado de "Modernizar el Congreso. Propuestas para el Reglamento de la Cámara de Diputados" (p. 4) por Bonvecchi, Cherny y Cella (2018), Documentos de Análisis de Políticas Públicas, CIPPEC.

Ahora, ¿cuáles son los efectos de esta fragmentación? En primer término, podemos referir a la dificultad de lograr consensos, que impacta directamente sobre la capacidad de las Cámaras para sesionar, debido a que ésta depende de los acuerdos a los que se lleguen en la Comisión de Labor Parlamentaria (CLP) para definir el plan de labor y el orden del día. Esto se debe a que, en el caso de la Cámara de Diputados, la formación de agenda para decidir qué temas serán tratados en el recinto descansa en reglas consensuales y no mayoritarias. En 1963, el reglamento de la Cámara fue reformado modificando el proceso<sup>3</sup> mediante el cual se decidía el tratamiento de determinados proyectos o cuestiones. De esta manera, se creó la CLP que "marcó una diferencia fundamental en la dinámica del recinto dada su composición no proporcional" (Spanier, 2013, p. 7), una no proporcionalidad basada en la representación de cada uno de los presidentes de los bloques que superen los tres miembros. Con la implementación de esta modalidad se buscó "introducir la desigualdad en la distribución del poder de agenda, al sub-representar a los partidos mayores y sobre-representar a los partidos menores (...)" (Ferretti, 2012, p. 18). El modelo consensual obliga a los oficialismos a negociar con la oposición, concediendo tratamiento y aprobación de los proyectos de ley presentados por estos, para así lograr avanzar con su propia agenda legislativa.

No obstante, las situaciones de minoría que están lejos de alcanzar el quórum – como fue el caso de la coalición Cambiemos–, la multiplicación de bloques y la polarización política, pueden reducir los puntos de acuerdo hasta trabar el consenso de la CLP (Bonvecchi, Cherny y Cella, 2018). Esto provoca la utilización del mecanismo alternativo menos consensual: las sesiones especiales. Es decir, mientras la CLP intenta alcanzar un consenso entre todos los bloques para celebrar las sesiones ordinarias, las sesiones especiales "pueden convocarse para tratar proyectos específicos con un mínimo de 10 legisladores o a pedido del Poder Ejecutivo" (Bonvecchi, Cherny y Cella, 2018, p. 5). La implementación de este recurso alcanzó su máximo histórico en 2016; en 2017, las sesiones especiales sustituyeron por completo a las sesiones sobre tablas y la cantidad de reuniones de la CLP cayó a su mínimo histórico (Bonvecchi y Cherny, 2020). Todo este panorama sugiere que la fragmentación ha debilitado la capacidad de la CLP para generar consensos sobre la agenda, repercutiendo así en una mayor dificultad por parte del Poder Ejecutivo de lograr materializar su agenda legislativa; lo que hemos visto, es visualizable en el análisis respecto a la tasa de participación legislativa.

La fragmentación ha provocado una agenda legislativa más acotada en tamaño y una menor cantidad de sesiones en el periodo estudiado. Pero no solo esto: la producción legislativa también ha caído, sin importar el origen de la iniciativa (sea del Poder Ejecutivo, de Diputados o de Senadores). Esto puede observarse en el Gráfico 4.

#### GRÁFICO 4: LEYES SANCIONADAS POR AÑO CALENDARIO (1983-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

Sin lograr llevar delante de manera fructífera la agenda legislativa en el ámbito del Parlamento –dada las condiciones descritas con anterioridad–, el Poder Ejecutivo recurrió a la adopción de medidas unilaterales, como forma de eludir al Congreso, materializándose a través de, fundamentalmente, Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU). No obstante, un fenómeno abordado por Calvo y Clerici (2019) denominado desacoplamiento ejecutivo analiza la cuestión de la ineficacia para innovar en políticas a través de los DNU. Describiremos la noción de los DNU, su implementación en el período estudiado y el concepto de desacoplamiento ejecutivo en el siguiente apartado.

### SECCIÓN 3 – MEDIDAS UNILATERALES Y DESACOPLAMIENTO EJECUTIVO

#### Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU)

Primeramente, tal como había quedado pendiente en la primera sección al referir al diseño institucional que imprime las facultades de colegislador del Poder Ejecutivo, describiremos la noción de uno de los reglamentos –quizá el más discrecional de todos– que puede emitir el órgano en cuestión: los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU). Es necesario entender esta institución para poder abordar posteriormente el concepto de desacoplamiento ejecutivo.

La reforma constitucional de 1994 incorporó una serie de facultades legislativas en

manos del Poder Ejecutivo. Una de ellas fue la institucionalización dentro del texto constitucional de la figura de los DNU. Pagán expresa que, anteriormente a la reforma, la emisión de este decreto se "venía llevando a cabo con frecuencia y había sido reconocida por la jurisprudencia de la Corte Federal". De esta manera, se incorporó el inc. 3 del art. 99 de la Constitución Nacional. Según lo estipulado por éste, el Poder Ejecutivo no podría, en principio, emitir disposiciones de carácter legislativo. Empero, por circunstancias excepcionales, puede dictar los DNU. ¿A qué refiere con "circunstancias excepcionales"? A casos extremos, límites o extraordinarios que requieren de la adopción de una medida inmediata, la cual no pueda ser tomada por el Poder Legislativo. Por ello, se complementa la excepcionalidad con la cuestión de la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes.

En el inc. 3 del art. 99 como parte del trámite de los DNU se establece que la Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez de los DNU, para posteriormente elevar dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. Este trámite también corresponde a los decretos delegados y de promulgación parcial de las leyes, debido a que están contenidos en la Ley 26.122; normativa que establece la conformación, la función y el procedimiento de la Comisión Bicameral Permanente. La evaluación de la validez o invalidez, en el caso de los DNU, estará sujeta a dos elementos. El primero, que el decreto esté adecuado a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado, verificando además la existencia de circunstancias excepcionales que imposibiliten seguir el procedimiento legislativo ordinario. El segundo, que no regule materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos. Una vez elevado el dictamen, las Cámaras deben darle inmediato y expreso tratamiento. Las mismas no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo. Por el art. 23 de la Ley 26.122, queda en claro que las Cámaras sólo deben circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.

### **Desacoplamiento ejecutivo**

El concepto de *desacoplamiento ejecutivo* ha sido desarrollado por Calvo y Clerici (2019) para describir –como se adelantó en la introducción de este escrito– la limitación de la capacidad del Poder Ejecutivo de legislar por DNU a raíz de un incremento de la densidad en la red normativa del país. ¿Por qué razón sucede esto? Debido a que, como observamos en el apartado anterior, persisten diferentes materias sobre las cuales el Poder Ejecutivo no puede incidir a través de un DNU, dado que son áreas reservadas para el Poder Legislativo (materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos). De esta forma, si existe mayor interrelación entre las distintas áreas de política pública, aumenta "la probabilidad de que áreas que están vedadas al Ejecutivo sean afectadas" (Calvo y Clerici, 2019, p. 412). Es decir, a pesar de que el objeto del decreto no intervenga directamente ninguna de las mate-

rias vedadas constitucionalmente, puede afectar legislación penal o electoral –por ejemplo– por el fenómeno vinculado a una mayor densidad normativa. Por lo tanto, si existe una reducción del poder de decreto del Ejecutivo, consecuentemente se reducirá la participación estadística de este poder en la red normativa vigente del país. En este sentido, los autores reconocen que casi la totalidad de los DNU modifican leyes existentes en lugar de crear nueva política pública. En contraste, "casi un 30% de la legislación actual del Congreso no modifica precedentes (leyes existentes), sino que innova en distintas áreas de política pública" (Calvo y Clerici, 2019, p. 413). Además, afirman que la legislación reformada por decreto representa menos de un 20% del total de modificaciones; el 80% restante es realizado por el Congreso. Otro punto a tener en cuenta es que el tiempo en que demora un decreto en ser reformado por el Congreso es menor que el que toma una ley en ser modificada por un decreto. Así, con estos elementos, se sostiene que el Ejecutivo no innova en política pública mediante DNU, solo reforma una fracción de la legislación existente. Mientras que, por el otro lado, "el Congreso argentino ha ido expandiendo su dominio sobre la creación y modificación de la normativa vigente" (Calvo y Clerici, 2019, p. 413).

Es entonces que la capacidad de innovación legislativa del Poder Ejecutivo, por medio de DNU, cae conforme a mayor es la interconexión de la normativa vigente. En contrapartida, el rol del Congreso, como mencionamos, pasa a ser cada vez más preponderante sobre la legislación existente. Los autores explicitan que, cada año, un 85% de la legislación argentina es aprobada por el Parlamento, mientras que tan solo un 15% es implementada por DNU. De esta manera, "el ADN del Congreso en el total de la legislación argentina es dominante y ha ido ocupando mayores regiones del entramado normativo conforme pasan los años" (Calvo y Clerici, 2019, p. 421). La pertinencia de traer este concepto en el período estudiado está vinculada intrínsecamente a una cuestión: en escenarios de gobierno dividido aumenta la probabilidad de que los presidentes hagan uso de DNU, sea para modificar leyes u otros DNU. La fragmentación, también es otro factor que podría aumentar la utilización de este recurso; dado que "cuando crece el número de bloques es más probable que (...) se elija el mecanismo unilateral del decreto para introducir cambios en la legislación" (Calvo y Clerici, 2019, p. 430).

Sin embargo, el análisis de Calvo y Clerici traído a cuenta en este desarrollo permite observar una dificultad más para el Poder Ejecutivo en la Argentina en lo que concierne a materializar su agenda legislativa; en este caso, desde la implementación de una de las medidas unilaterales establecidas en la Constitución Nacional.

## Conclusión

En este estudio se ha intentado abordar, de manera exploratoria, la retracción del Poder Ejecutivo Nacional en cuanto a su incidencia en la producción legislativa durante el gobierno de la coalición Cambiemos. Una retracción que, como hemos visto desde un inicio, estaba sugerida por la evidencia preliminar presentada, que indicaba una tasa de participación legislativa en sus mínimos históricos, por lo menos, desde la recuperación de la democracia.

Por lo visto hasta aquí, podemos afirmar que tal disminución del papel del Poder Ejecutivo en la producción legislativa ha acontecido en los últimos años en nuestro país. Esto lo hemos argumentado a través de dos fenómenos. En primer lugar, la tasa de participación legislativa del Poder Ejecutivo, que indica que la presidencia de Mauricio Macri solamente

participó del 29,87% del total de las leyes aprobadas. En segundo lugar, el desacoplamiento ejecutivo ha provocado que el Poder Ejecutivo posea menos posibilidades de legislar por decreto, debido fundamentalmente al aumento de la densidad normativa vigente en la Argentina. De esta manera, si le es complejo lograr que, por el trámite ordinario de sanción de las leyes, se aprueben sus iniciativas; y, simultáneamente, se encuentra reducido su poder de decreto, el Poder Ejecutivo tendrá menos posibilidades de llevar adelante su agenda legislativa, por lo tanto, también, su proyecto de gobierno.

Como hemos mencionado al pasar en la introducción, estos fenómenos parecen repetirse en el actual gobierno del Frente de Todos. Por ello, abordamos esta problemática teniendo enfrente una inquietud que puede tornarse preocupante para el sistema político argentino: la dificultad del Poder Ejecutivo de innovar en políticas públicas. Este marco pone en cuestión la idea de que en la Argentina permanece "el liderazgo presidencial como artífice de la innovación política" (Mustapic, 2000, p. 577). Lo que podemos comenzar a observar es quizás, una pérdida de la centralidad política que el Poder Ejecutivo ha adquirido históricamente dentro del sistema político. No obstante, en principio, esto podría no volverse un asunto estructural si es que los factores que han incidido sobre la disminución del papel del Poder Ejecutivo no se mantienen constantes.

Además, dimos cuenta de que, a pesar de un marco institucional que dota de amplias facultades legislativas al Poder Ejecutivo, la tasa de participación no se ha mantenido constante. Por lo tanto, indagamos sobre los posibles elementos que coadyuvan a generar esta merma en la participación sobre la producción legislativa durante el período seleccionado. Uno de estos factores presentados ha sido el fenómeno del gobierno dividido. A pesar de haber existido en otros períodos presidenciales, el mandato de Mauricio Macri fue la primera experiencia de gobierno de

coalición minoritaria desde la recuperación de la democracia. Las dificultades para lograr consensos –sobre todo dentro de la Comisión de Labor Parlamentaria– para poder sesionar han sido claras; recayendo el Poder Ejecutivo en el recurso de las sesiones especiales, que sustituyeron casi por completo a las sesiones sobre tablas. Pero el gobierno dividido, el permanecer en minoría, no lo explica del todo. Como indicamos, durante el gobierno de Raúl Alfonsín, desde 1987, por ejemplo, también se había generado este fenómeno. No obstante, como abordó Mustapic y Goretti (1992), la lógica entre los principales partidos mayoritarios en el Congreso de la Nación (Unión Cívica Radical y Partido Justicialista) fue, en suma, de cooperación, no de conflicto. Por lo tanto, la cuestión en la que debemos hacer hincapié para entender las dificultades del Poder Ejecutivo de llevar adelante su agenda legislativa se encuentra en la fragmentación y la polarización política.

Se ha explicitado que la fragmentación ha provocado diferentes efectos sobre la dinámica legislativa. Así, encontramos una agenda legislativa más acotada en tamaño, frente a la complejidad de llevar adelante las iniciativas propuestas. Reflejo de esto ha sido la consecución de una menor cantidad de sesiones ordinarias acompañada el uso exacerbado del recurso de las sesiones especiales. Finalmente, el efecto de la fragmentación también repercutió en la cantidad de leyes sancionadas, que claramente se vio disminuida en cada año del periodo presidencial de Mauricio Macri (ver **Gráfico 4**).

Con todo esto, podemos indagar acerca del rol del Parlamento en nuestro país. En la introducción de este documento, habíamos planteado que cierta parte de la literatura indicaba que, en América Latina, los Parlamentos han perdido su centralidad en el proceso político, presentándose débiles frente al Poder Ejecutivo. Es decir, manteniendo un rol meramente reactivo, convalidando o legitimando las decisiones que tomaba el Ejecutivo. Luego, en particular para nuestro país, también observamos que se ha clasificado al régimen político argentino como "hiperpresidencialista", concentrándose el poder de decisión en el Poder Ejecutivo mientras que el Congreso permanece en una posición subordinada. Tal como explicitamos con Calvo y Clerici (2019), el protagonismo que ha adoptado el Congreso en su participación en el total de la legislación argentina es sumamente dominante, aumentando conforme pasan los años. Claramente, será necesario tener en cuenta el contenido de la legislación para indicar cuál ha sido efectivamente su peso en la sociedad civil, pero, a priori, la tesis que sostiene su debilidad frente al Ejecutivo es errónea, o por lo menos, no certera en su totalidad. En la Argentina, podríamos afirmar, en estos últimos años, que el rol del Congreso de la Nación es proactivo<sup>4</sup> en comparación con el papel desempeñado por el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, retomando el período de estudio, tal como sucedió en el bienio 2009-2011 durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, dadas las condiciones

presentadas en el desarrollo y a pesar de las reglas consensuales de formación de agenda de la Cámara de Diputados dispuestas a través de la Comisión de Labor Parlamentaria, parecería que se ha vuelto dar un fenómeno propio de los sistemas presidencialistas: el bloqueo operativo del Congreso. Como mencionamos, esta situación que podríamos considerar de parálisis legislativa impactó en la baja producción parlamentaria en el período observado. Estos dos casos de gobierno dividido en los cuales la producción legislativa cayó considerablemente contradicen a Calvo y Sagarzazu, que afirman que "contrariamente a la difundida noción de que la falta de control mayoritario favorece al bloqueo legislativo, el éxito legislativo aumenta (...) cuando el partido más numeroso sólo controla una pluralidad de las bancas (Calvo y Sagarzazu, 2011, p. 348).

Simultáneamente, esto nos lleva a cuestionar el rol de la Comisión de Labor Parlamentaria como mecanismo consensual –no proporcional– para definir la agenda legislativa que tratará el Recinto. Como expresa Spanier, podría esperarse que "dicho órgano mitigara posibles efectos del gobierno dividido sobre el funcionamiento de la Cámara de Diputados" (Spanier, 2013, p. 44). Sin embargo, como observamos en la Sección 2, esto no sucedió: durante el período abordado la cantidad de reuniones de la Comisión cayó a su mínimo histórico. En las causas que podrían ocasionar estos resultados sobre la dinámica legislativa, tenemos que volver a acusar a la fragmentación y la marcada polarización de la élite política partidaria; debido a las dificultades para generar consensos sobre la agenda. La Comisión de Labor Parlamentaria se constituyó como "un punto de veto adicional, poniendo en riesgo el funcionamiento fluido de la Cámara de Diputados" (Spanier, 2013, p. 44).

Si un gobierno no puede llevar adelante su proyecto –y no encuentra vías alternativas para innovar en políticas– estamos frente a una problemática. Diversos autores han identificado estos elementos que han afectado e invadido la dinámica legislativa, proponiendo diferentes reformas que se podrían hacer para mejorar la cooperación y la efectividad legislativa. En este sentido, Bonvecchi, Cherny y Cella (2018) presentan una reforma en el Reglamento de la Cámara de Diputados. Sin intenciones de entrar en detalles, las modificaciones planteadas apuntan a: 1. Reducir la fragmentación y alentar la agregación; 2. Fortalecer la efectividad y el rol coordinador de la CLP; 3. Aumentar la efectividad de las Comisiones; 4. Fortalecer los liderazgos legislativos; 5. Efectividad en el uso del tiempo en el Recinto de la Cámara de Diputados.

Con esto, observamos que la literatura ha comenzado a identificar estos factores que inciden en la dinámica legislativa. Por tanto, creemos que una primera manera de darle continuidad a este estudio –como una propuesta tangible de intervención a futuro– es elaborar, en el mismo sentido que los autores, diversas propuestas que apunten a aminorar los efectos de la fragmentación –entre otros– en el Congreso de la Nación.

Por otra parte, pensamos que, más allá de la identificación de algunos de los factores que han influido en la disminución del papel del Poder Ejecutivo en la producción legislativa, sobre todo, habiendo tomado como principal variable explicativa la fragmentación partidaria, sería necesario ampliar el estudio hacia la búsqueda de la combinación de otros factores que contribuirían a influir sobre esta problemática. Estos elementos podrían ser: la popularidad presidencial, el contexto económico, el ciclo electoral, el tamaño del partido presidencial y la complejidad de la agenda (Bonvecchi y Cherny, 2020).

En relación, consideramos que no podemos dejar pasar la mencionada dificultad prevista de los Ejecutivos de innovar en políticas públicas. Si la situación en el Poder Legislativo es de parálisis y el poder de decreto es cada vez menor, al Ejecutivo sólo le queda reformar una fracción de la legislación existente. Esto es, básicamente, proseguir el modelo incremental que no aborda verdaderamente las causas de los problemas ni busca definiciones definitivas, sino que se basa en pequeños ajustes de la realidad imperante. La realidad de nuestro país requiere de políticas innovadoras que impliquen transformaciones importantes a nivel social, político o económico. Esto, además, teniendo en cuenta el rol del Poder Legislativo como actor influyente en la definición de cuestiones y la institucionalización de políticas públicas.

No obstante, aunque puedan formularse mecanismos e incentivos –como una reforma del Reglamento de la Cámara de Diputados–, es decir, nuevas reglas del juego, que permitan motivar a un marco más propicio para la innovación de políticas, consideramos que la fragmentación política debe atenuarse no solamente desde esta perspectiva, sino también, por medio de acuerdos entre las dirigencias políticas de los principales partidos mayoritarios. Resolver las principales problemáticas en la Argentina, como también mejorar el funcionamiento democrático, podrá ser viable solo si logramos consensuar puntos nodales de intervención a futuro entre todos los actores involucrados en el proceso político.

## Notas

<sup>1</sup> El rol de colegislador del Poder Ejecutivo no es reductible únicamente a su facultad de iniciativa; también incluye el debate, la promulgación, la publicación y el veto; el dictado de decretos de facultades delegadas y de necesidad y urgencia; y en su función de reglamentar las leyes.

<sup>2</sup> En un sistema bipartidista encontramos a dos partidos que mantienen las condiciones de competir por la mayoría absoluta de las bancas en el Parlamento.

<sup>3</sup> Hasta 1963, "todas las decisiones procedimentales en la Cámara de Diputados se adoptaban por mayoría de votos en el recinto. No existía una comisión especial que regulara el acceso de los proyectos al plenario y tampoco se garantizaban derechos especiales de veto a partidos específicos o grupos de legisladores" (Ferretti, 2012, p. 15).

<sup>4</sup> Entendemos "proactivo" en los términos de García Montero (2009), refiriendo a que de él surgen la mayoría de las leyes –iniciativa– que son aprobadas en un determinado periodo, independientemente de la importancia que estas leyes tengan para el país.

## Bibliografía

- Bonvecchi, A. y Cherny, N. (2020). ¿Historia de dos congresos? Cambios y continuidades en el funcionamiento del Congreso Argentino bajo el gobierno de Cambiemos. *Administración Pública y Sociedad*, 010, 78-97.
- Bonvecchi, A., Cherny, N. y Cella, L. (2018). Modernizar el Congreso. Propuestas para el Reglamento de la Cámara de Diputados. Documento de Políticas Públicas. CIPPEC.
- Calvo, E. y Sagarzazu, I. (2011). "Queda aprobado el Plan de Labor: Éxito legislativo control de agenda en la Cámara de Diputados argentina". En M. Alcántara Sáez y M. García Montero, *En Algo más que presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Calvo, E., Clerici, P., (2019). Después de la delegación: la retracción de la autonomía legislativa del Poder Ejecutivo en Argentina. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 39(3), 411-433.
- Constitución de la Nación Argentina (1994). 2da. Edición. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- Ferretti, N. (2012). "Centralización y poder compartido: La creación de la Comisión Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación". En A. M. Mustapic, A. Bonvecchi y J. Zelaznik, *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
- Flores Monje, M. L., (2016). El poder de agenda legislativa del Poder Ejecutivo. El caso de la provincia del Neuquén (1983-2015) [Tesis de Maestría]. Universidad Católica de Córdoba. 34
- Franchina, L. (2020). Gobierno dividido en Argentina: estrategias del Poder Ejecutivo para llevar adelante su agenda legislativa, durante el periodo 2015-2018 [Trabajo Final de Graduación]. Universidad Siglo 21.
- Ley Nacional No. 26.122 de Régimen Legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes, B.O., del 27 de julio de 2006, Art. 23.
- Mainwaring, S., y Shugart, M., (1994) "Juan Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica", en *Desarrollo Económico*, N° 135, Buenos Aires
- Montero, M. G. (2009). *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina? (Spanish Edition)*. Centro De Investigaciones Sociológicas, CIS.
- Montesquieu (2018). *El espíritu de las leyes*. Ciudad de México: Partido de la Revolución Democrática.
- Mustapic, A. M, y Goretti, M. (1992). Gobierno y oposición en el Congreso: La práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989). En *Desarrollo Económico*, Vol. 32, Nro. 126 (Jul. – Sep., 1992).
- Mustapic, A. M. (2000). "Oficialistas y Diputados": las relaciones Ejecutivo-Legisla-

- tivo en la Argentina". En Desarrollo Económico, Nro. 156.
- Oszlak, O., O'donnell, G. (1995) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Redes, Vol. 2, N°4, pp. 99-128. Universidad Nacional de Quilmes Buenos Aires, Argentina.
  - Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de la República Argentina, Secretaría Parlamentaria, Dirección de Información Parlamentaria.
  - Reglamento Interno del Honorable Senado de la Nación de la República Argentina, Secretaría Parlamentaria, Dirección General de Publicaciones.
  - Sáez, M. A., García Montero, M., y Sánchez López, F., (2005). Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina (1ra Edición). Universidad de Salamanca.
  - Santos, M., Pérez-Liñan, A. y García Montero, M., (2014). "El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina" en Revista Ciencia Política, Vol. 34 – N°3.
  - Serrafiero, M., D., (2013). El Poder Ejecutivo y el veto en la Argentina. Cognitio Juris; Cognitio Juris, pp. 1-23.
  - Spanier, D. (2013). Gobierno dividido y dinámica legislativa bajo las presidencias de Cristina Fernández Kirchner y Raúl Alfonsín. [Tesis de Grado]. Universidad Torcuato Di Tella.

# El Congreso y la deuda externa: evolución histórica y parlamentaria

**Lucas Nicolás  
Rodríguez Ludueña**

---

Estudiante de la  
Licenciatura en  
Administración,  
Universidad Nacional de  
Moreno

## Resumen

La deuda externa es una problemática estructural que acompaña el transitar y devenir de nuestro país a lo largo de estos 40 años ininterrumpidos de democracia. No obstante, Argentina debate esta materia económica, histórica y geopolítica desde mucho antes de la sanción y plena vigencia de la Constitución Nacional de 1853 y sus posteriores reformas, tratándose de una temática central cuyas consecuencias aún determinan el rumbo del desarrollo y porvenir de nuestro país a lo largo de la historia nacional.

El presente trabajo expone las acciones y posicionamientos que se han sucedido a lo largo de las distintas administraciones gubernamentales, partiendo de las atribuciones constitucionales que regulan el precepto de división entre los poderes que componen al Estado Nacional. El estudio y análisis del endeudamiento externo como herramienta de financiamiento del gasto público es sustancial a la hora de formar un pensamiento crítico que permita comprender el impacto de las decisiones gubernamentales en torno al desarrollo económico, social, cultural sustentable y sostenible de la Nación Argentina.

## Palabras clave

Deuda externa, Estado Nacional, democracia, desarrollo económico.

## Introducción

Desde el inicio del ciclo constitucional, a mediados del siglo XIX, la Constitución Nacional incorporó la potestad en cabeza del Congreso de la Nación de “contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación”<sup>1</sup> como una fuente de recursos para la integración del Tesoro de la Nación<sup>2</sup>, y de “arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación”<sup>3</sup>.

A partir del proyecto de Constitución de las Provincias Unidas de Sudamérica hasta la actualidad, la deuda pública se revela como una recurrente problemática institucional, que ha condicionado el progreso socioeconómico de nuestro país.

Partiendo del rol asumido por los Poderes Legislativo y Ejecutivo en cada operatoria de toma o renegociación desde el año 2001, el presente abordaje recurre a fuentes históricas y académicas con el objetivo de determinar cuál ha sido el alcance del ejercicio de las facultades del Congreso Nacional, el uso del instituto de la delegación legislativa en la materia, y el contralor parlamentario a través de las comisiones especializadas.

Como país en vías de desarrollo, resulta determinante para la Argentina revisar las estrategias y decisiones adoptadas hasta el momento, analizar sus resultados y arribar a conclusiones que permitan una crítica constructiva y nuevos enfoques que equilibren el diseño constitucional con mecanismos saludables de financiamiento de lo público.

## El Congreso y la deuda

### ALGUNOS EJES DOCTRINARIOS

#### **Discusión doctrinaria sobre las facultades constitucionales del Congreso en materia de endeudamiento público**

En materia de deuda pública y su tratamiento constitucional, se distinguen dos competencias concretas, por un lado, la toma de deuda, "contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación" y por el otro, renegociar, consolidar, canjear los pasivos, "arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación".

El alcance del contenido de cada una de las competencias es materia de interpretación y aplicación a cada tipo de operación concreta, en la medida que las distintas acciones que involucran la toma, negociación, consolidación, etc. revisten día a día mayor complejidad, especialmente cuando se recurre a mecanismos más sofisticados desarrollados por los mercados y las regulaciones y cláusulas que se imponen para acceder a ellos.

En opinión de Lozada:

(...) Ambas reglas constitucionales no se superponen. No es la segunda una mera reiteración de la misma potestad de la primera. No tendría sentido que el Congreso tuviese que "arreglar" lo que él mismo ha contraído. Los dos incisos son en rigor complementarios y se refieren a dos situaciones diversas. El inc. 4° apunta y da por supuesto un estado de vigencia constitucional. El Congreso (y sólo el Congreso) puede contraer las deudas internas y externas cuando están funcionando los poderes creados por la Constitución. Estas obligaciones no tienen necesidad alguna de arreglo. La hipótesis para las que se creó el inc. 7 son claramente dife-

rentes. Atañe esta norma a obligaciones que por alguna razón no han sido, no han podido ser, contraídas por el Congreso y sin embargo hay razones, intereses o motivos para pretender que deban pesar sobre el crédito de la Nación. Se trata de deudas no contraídas por el Congreso, pero que por alguna circunstancia se intenta que por ellas responda el Tesoro Nacional.<sup>4</sup>

Vanossi<sup>5</sup> encuentra un fundamento histórico en torno a la expresión "arreglo" dispuesta en la disposición constitucional, basado en el endeudamiento de las provincias confederadas al momento de sellarse definitivamente la Federación:

(...) Al tiempo de la sanción constitucional (1853), se afrontaba un dato inocultable de la deuda pública externa perteneciente a cada una de las provincias argentinas hasta ese momento confederadas; pero por sobre todo estaba allí gravitando la situación aún pendiente de la deuda originada muchos años antes con el crédito de la firma británica Baring Brothers, concerniente a la Provincia de Buenos Aires.<sup>6</sup>

Dalla Vía adhiere a la tesis histórica y brinda más precisiones:

En 1853 la Nación mantenía tres deudas exteriores, conforme a lo expusiera Benjamín Gorrostiaga durante los debates del Congreso General Constituyente. La primera era la de 1826 y estaba relacionada con el primer empréstito inglés. La segunda procedía de 1851, época de la campaña emprendida por Justo José de Urquiza para derrocar a Juan Manuel de Rosas. La tercera, de 1853, fue autorizada por el propio Congreso Constituyente. Las tres deudas representaban una suma total de 13 millones de pesos fuertes que requerían anualmente de 700.000 pesos fuertes en amortizaciones e intereses.<sup>7</sup>

Ambos autores difieren en cuanto al uso literal del término "arreglar". Vanossi entiende que:

La explicación literal gira alrededor del vocablo arreglar adoptado por el inciso 7° que comentamos; pero que también repite la misma Constitución en otras partes de su texto (...). La palabra arreglar está apuntando en esos casos a la necesidad de concordar con otros (sujetos o Estados) idea ésta que sugiere la índole no unilateral de la capacidad que se despliega desde el poder.

Dalla Vía efectúa una crítica directa a esa opinión en la medida que expresa:

(...) Vanossi relativiza el alcance del término al armonizarlo con otras disposiciones del texto constitucional (...). En tal sentido entiende que el problema debe entenderse en el marco del ejercicio de facultades propias o delegadas, según el caso y las circunstancias y que el Poder Legislativo actúa en esta materia en las únicas oportunidades que la propia Constitución Nacional determina específicamente.

En este punto de discusión, resulta imprescindible incorporar la opinión de Bidart Campos citada en el trabajo de investigación de Dalla Vía que señala:

El término -arreglar- nos da la idea de que debe existir alguien con quien debe ser arreglado, no pudiendo resolverse unilateralmente. Señala que es con el acreedor con quien debe -arreglarse- la deuda, siendo el Congreso el órgano a quien le incumbe arreglar el pago de la deuda y no al Poder Ejecutivo ni al ministro de Economía o de Relaciones Exteriores.

Como se ha señalado, el alcance de la competencia otorgada al Congreso Nacional en lo relativo al "arreglo" de la deuda pública genera opiniones encontradas en parte de la doctrina, sin embargo, Vanossi propone una solución a través del propio Parlamento, en cuanto a que ese poder reglamente en la materia a través de una ley en sentido formal.

El Congreso Nacional puede reglamentar el tema: esto no es discutible, pero en tal caso sería pues necesaria una ley para rectificar una costumbre constitucional muy asentada y no controvertida hasta hoy. ¿De qué ley se trataría?: de una ley reglamentaria del inciso 7 del Art. 75 de la Constitución Nacional. Queda afuera toda duda que el Congreso Nacional podría entonces disponer un cuerpo de reglas, pero eso mismo es lo que no ha hecho nunca hasta el presente; y, como no lo ha hecho, no puede a posteriori corregir lo actuado hasta el presente momento por el Poder Ejecutivo Nacional.

Siendo concluyente la opinión doctrinaria acerca del alcance de la competencia del Congreso en torno a la toma y novación en todas sus variantes de la deuda pública, seguidamente se expone cómo ha sido el rol del Congreso en la práctica, frente a cada uno de los hechos relevantes, desde la declaración del default en diciembre de 2001 a la fecha.

## UN RECORRIDO POR LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS

### **Default de diciembre de 2001**

En el marco de la crisis institucional, política, económica y social vivenciada en nuestro país en esos días, el 23 diciembre de 2001, Adolfo Rodríguez Súa resultó electo presidente interino de la República por la Asamblea Legislativa. Al asumir, frente al Congreso reunido en Asamblea, anunció:

Vamos a tomar el toro por las astas y vamos a anunciar que el Estado argentino suspenderá el pago de la deuda externa y que ese dinero lo utilizaremos para los planes de creación de fuentes de trabajo y progreso social.<sup>8</sup>

El mandatario planteó la revisión de la deuda por parte del Congreso de la Nación, cuyos resultados se desconocen a la fecha.

Días después, el Dr. Eduardo Duhalde, asumió la primera magistratura y definió el alcance de la decisión adoptada por su antecesor. Respecto al default, como mencionan Kulfas y Schorr (2003) anunció "que la cesación de pagos incluiría sólo a la deuda en bonos no canjeados, es decir, se asumiría el pago de la deuda con organismos internacionales y del tramo local del canje" (Pág. 49).

En ese contexto, el Congreso de la Nación, por medio de la Ley 25.561<sup>9</sup> declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando facultades al Poder Ejecutivo hasta el 10 de diciembre de 2003, con el fin de crear condi-

ciones para el crecimiento económico sustentable y compatible con la reestructuración de la deuda pública y de reglar la reestructuración de las obligaciones, en curso de ejecución, afectadas por el nuevo régimen cambiario instituido por el Título II de la mencionada norma.

De igual forma, el Congreso a través del Artículo 6° de la Ley 25.565<sup>10</sup>, facultó al Poder Ejecutivo a diferir total o parcialmente los pagos del servicio de la deuda pública a efectos de atender las funciones básicas del Estado, hasta tanto se arribara a un acuerdo de reestructuración con los acreedores en los términos del Art. 65 de la Ley 24.156.

Asimismo, estableció la obligación del Poder Ejecutivo de informar al Parlamento todos aquellos avances en materia de acuerdos o tratativas de reestructuración que se iniciaran a través del Ministerio de Economía e Infraestructura, en tanto ello implicaba el ejercicio de facultades delegadas por el Poder Legislativo, ya que no existía en ese momento el control parlamentario previsto desde el año 2006 por la Ley 26.122.

Finalmente, cabe mencionar que pese al anuncio del ex presidente Rodríguez Saá en lo que respecta a la cesación de pagos de la deuda y, teniendo en cuenta la investigación de los autores Kulfas y Schorr citada en este trabajo, la República Argentina en ese período no interrumpió las obligaciones pautadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Club de París.

### **El canje de deuda del año 2005**

Hacia finales del año 2003, el Congreso sancionó la Ley 25.827<sup>11</sup> y, a través de su Capítulo VIII, facultó al Poder Ejecutivo a realizar:

(...) el diferimiento de los pagos de los servicios de la deuda pública del Gobierno Nacional, contraída originalmente con anterioridad al 31 de diciembre de 2001, o en virtud de normas dictadas antes de esa fecha, hasta que el Poder Ejecutivo nacional declare la finalización del proceso de reestructuración de la misma.

Más tarde, el Poder Ejecutivo mediante el Decreto 1735/04<sup>12</sup> dispuso la reestructuración de la deuda del Estado Nacional instrumentada en los bonos diferidos a través del Art. 59 de la mencionada ley.

Como consecuencia del proceso de reestructuración de la deuda, iniciado en el año 2004 a través del Decreto 1735/04, el Congreso sancionó la Ley 26.017<sup>13</sup> por la que se impidió la reapertura del canje respecto de los bonos del Estado Nacional que resultaran elegibles y que no hubiesen sido presentados, y prohibió efectuar cualquier tipo de transacción judicial o extrajudicial respecto de los mismos.

### **El pago al Fondo Monetario Internacional<sup>14</sup>**

El Poder Ejecutivo a través del Decreto 1601/05<sup>15</sup> –dictado con sustento en las atribucio-

nes del Art. 99 Inc. 1 de la Constitución Nacional- dispuso:

(...)la cancelación total de la deuda contraída con el FONDO MONETARIO INTERNACIONAL con reservas de libre disponibilidad que excedan el porcentaje establecido en el Art. 4º de la Ley 23.928 y sus modificaciones, siempre que resulte de efecto monetario neutro.

### **Reestructuración de la deuda con el Estado español**

En el año 2007, el Poder Ejecutivo por medio del Decreto 268/07<sup>16</sup> dispuso la reestructuración de una deuda con el Estado español proveniente de un aval que ese Estado prestó a la Argentina en el marco de un programa negociado en el FMI popularmente conocido como "Blindaje" en el año 2001.

### **El Fondo de Desendeudamiento Argentino**

A principios del mes de marzo de 2010, el Poder Ejecutivo nacional, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 298/10<sup>17</sup> dispuso la creación del Fondo del Desendeudamiento Argentino "Con la finalidad de la disminución del costo financiero por ahorro en el pago de intereses (...), que se destinará a la cancelación de los servicios de la deuda con tenedores privados correspondientes al ejercicio fiscal 2010". A su vez, mediante el Art. 6º, estableció la creación de la Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento de los Pagos de la Deuda en el ámbito del Congreso de la Nación determinando en su potestad "el seguimiento, verificación y control de los pagos que se realizan con el Fondo del Desendeudamiento Argentino".

### **El canje de deuda del año 2010**

Mediante la Ley 26.547<sup>18</sup>, el Congreso suspendió la vigencia de varios artículos de la Ley 26.017 hasta el 31 de diciembre del año 2010 y facultó al Poder Ejecutivo a realizar las actuaciones administrativas necesarias para la conclusión del proceso de reestructuración iniciado a través del Decreto 1735/04, estableciendo que los términos y condiciones de oferta no sean iguales ni mejores que los ofrecidos a los acreedores en la reestructuración inicial. De esta manera, se posibilitó durante todo el ejercicio fiscal 2010, el ingreso al canje de aquellos tenedores que no habían ingresado al canje 2005. La autorización por parte del Poder Legislativo conferida por la mencionada ley, determinó y motivó la publicación del Decreto 563/10<sup>19</sup> por parte del Poder Ejecutivo mediante el cual se dispuso la reestructuración de la deuda pública para los títulos que no hayan ingresado en el canje anterior.

### **El conflicto con los "fondos buitres"<sup>20</sup>**

Los procesos de reestructuración de la deuda pública de los canjes de los años 2005 y 2010 obtuvieron un acuerdo con el 92,4% de los acreedores, quedando un 7,6% fuera de los mismos. Estos últimos, también conocidos como holdouts<sup>21</sup>, iniciaron procesos judiciales contra el Estado argentino en jurisdicciones extranjeras, alegando la falta de

pago de los títulos en sus dominios, rubricados por Acuerdos de Agencia Fiscal (Fiscal Agency Agreement o FAA). Estas demandas tenían como principal objetivo lograr el cobro total de la suma adeudada de los títulos en su poder.

A mediados de 2010, los mencionados acreedores, alegaron que la Argentina se encontraba en violación de la cláusula *pari passu*<sup>22</sup> contemplada en el "FAA" desde el canje del año 2005 y la sanción de la Ley 26.017. Estas acciones desembocaron en el año 2011, en una sentencia a favor de los acreedores dictada por la Corte del Distrito Sur de Nueva York, a cargo del juez Thomas P. Griesa, en la que interpretó que las sanciones de las leyes 26.017 y 26.547 implicaron una disminución en el monto de los títulos en dominio de los acreedores, lo cual violaba la cláusula *pari passu*.

En 2012, mediante la orden "anti evasión"<sup>23</sup> el juez Griesa impidió a la Argentina modificar el procedimiento del pago de los títulos en poder de los acreedores mencionados. Ese mismo año, el magistrado instó a la Argentina a pagar las cuotas que le correspondían a cada acreedor, de forma simultánea o anterior a los pagos realizados a los tenedores de bonos reestructurados en 2005 y 2010.

Argentina apeló la medida ante la Corte de Apelaciones del Segundo Circuito, y a mediados de octubre el tribunal confirmó la orden dictada por el juez Griesa y le devolvió la causa con el fin de que éste se expida sobre las fórmulas que se utilizarán para el pago de los montos a cada acreedor.

Hacia finales del año 2012, Griesa emitió dos nuevas órdenes, entre ellas la prohibición de que Argentina incumpla las cláusulas *pari passu*, exigiendo que por cada pago que se realice a los tenedores de los bonos reestructurados, debía pagarse la cuota correspondiente a los bonos en manos de los holdouts. Asimismo, prohibió a los tenedores de deuda reestructurada colaborar con nuestro país en la violación de la orden.

En 2014 la Argentina apeló esta última orden ante la Corte Suprema de los Estados Unidos, pero el tribunal decidió no tomar el caso y por consecuencia la orden tomó plena vigencia. De todas maneras, la República Argentina continuó efectuando los pagos correspondientes a los bonos en manos de los acreedores incluidos en los canjes de 2005 y 2010, pero dichos fondos fueron retenidos por el Bank Of New York Mellon (BONY) en cumplimiento de la orden *pari passu* dictada por Griesa.

### **Ley de Pago Soberano**

En medio del contexto mencionado, a mediados del año 2014, el Congreso sancionó la Ley 26.984<sup>24</sup> -de orden público-, mediante la cual se declararon de interés público las reestructuraciones de deuda soberana de los años 2005 y 2010. Asimismo, se removió al Bank Of New York Mellon como agente fiduciario de los títulos reestructu-

rados en 2005 y 2010 y se designó en su reemplazo a Nación Fideicomisos Sociedad Anónima (NAFISA) con el fin de continuar depositando los fondos correspondientes en concepto de deuda y pagarlos en las fechas de vencimiento correspondientes. La norma estableció que los tenedores de bonos reestructurados podrían optar por un cambio en la legislación y jurisdicción aplicable a sus títulos por condiciones financieras idénticas o de igual valor nominal. En este sentido, se propuso legislación y jurisdicción local o francesa.

Asimismo, la norma creó, en el ámbito del Congreso Nacional, una Comisión Bicameral Permanente de Investigación del Origen y Seguimiento de la Gestión de Contratación y del Pago de la Deuda Exterior de la Nación.

Como consecuencia de la sanción por parte de nuestro Congreso de la mencionada norma, los holdouts solicitaron que la Argentina sea declarada en desacato y se le aplicaran sanciones económicas alegando el incumplimiento de las sentencias judiciales e, inmediatamente, el juez Thomas Griesa emitió una orden en ese sentido.

### **“Los Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de Deuda Soberana”**

El Congreso de la Nación, hacia finales del año 2015, sancionó la Ley 27.207<sup>25</sup> mediante la cual se incorporaron al derecho interno y se declararon de orden público los nueve “Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana” establecidos en la Resolución 69/319<sup>26</sup> de la ONU.<sup>27</sup>

Entre los principios allí establecidos se destaca: a) que un Estado soberano tiene derecho a elaborar su política macroeconómica, incluida la reestructuración de su deuda; b) que los acreedores y deudores deben llevar a cabo negociaciones constructivas con el propósito de concluir el proceso de reestructuración lo antes posible y con transparencia; c) que los Estados no deben discriminar entre los acreedores. Asimismo, se asienta el principio de la soberanía y la idea de inmunidad de un Estado frente a tribunales extranjeros en estos procesos; entre otras cuestiones.

### **Tratamiento de la Ley 27.249**

A principios del año 2016, el Poder Ejecutivo nacional remitió al Congreso de la Nación un proyecto de ley mediante el cual sostuvo la necesidad de adoptar diversas medidas tendientes a cancelar la deuda en cesación de pagos estimada en U\$S20.000.000.000.

El proyecto tuvo varias disidencias parciales por parte de la oposición y se destacan las referidas a los artículos 2º y 6º, por las que se intentó incorporar límites a la toma

de endeudamiento<sup>28</sup> y un régimen periódico de información al Parlamento<sup>29</sup>, las que no prosperaron.

Se destaca la creación de la Comisión Bicameral de Seguimiento y Control de la Gestión de Contratación y de Pago de la Deuda Exterior de la Nación<sup>30</sup>, constituida el 21 de marzo de 2018 e integrada por diez representantes de cada Cámara.

### **El acuerdo con los *holdouts***

La sanción de la Ley 27.249 propició el marco para el arreglo de los títulos en default, por cuanto se derogaron disposiciones<sup>31</sup> que impedían la celebración de nuevos acuerdos con los acreedores que no ingresaron en los canjes anteriores.

Asimismo, la norma dispuso la emisión de bonos del Tesoro nacional por un monto no superior a los U\$S12.500.000.000 con la condición de que los acreedores que ingresaran al nuevo acuerdo renuncien a futuras acciones legales contra el país, estipulando que los nuevos bonos sean emitidos bajo las cláusulas de acción colectiva<sup>32</sup>.

Concluidas las actuaciones administrativas derivadas de la operatoria mencionada, a mediados de abril de 2016, Argentina realizó el primer desembolso a los holdouts por U\$S6.252.000.0000. En total, Argentina logró acuerdos con el 98% de los fondos litigantes en la Corte del Distrito Sur de Nueva York, con una quita de deuda cercana al 27%.

La decisión de acordar con los holdouts mereció severas críticas por parte de la comunidad internacional, en tanto se consideró muy elevado su precio para el sistema financiero mundial, y la creación de un incentivo a utilizar los mismos mecanismos que se usaron contra Argentina, desestimando las instancias de reestructuración de deuda de otros países en la misma situación con este tipo de acreedores.<sup>33 34</sup>

### **El retorno del Fondo Monetario Internacional<sup>35</sup>**

El 8 de mayo de 2018 se comunicó por cadena nacional la decisión del Poder Ejecutivo de recurrir al FMI con el fin de lograr una línea de apoyo financiero por parte del organismo, y en junio de ese año, se concretó por medio de una Carta de Intención<sup>36</sup> la solicitud formal de un Acuerdo *Stand-By* por 36 meses.

El 20 de junio del año 2018, mediante el Comunicado de Prensa 18/24<sup>37</sup> el FMI oficializó el acuerdo por U\$S50.000 millones, equivalentes a DEG<sup>38</sup> 35.379 millones (1.110% de la cuota de Argentina en el FMI).

Si bien en el mes de julio de ese año se realizó una reunión informativa convocada por la Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento y Control de la Gestión de Contratación y de Pago de la Deuda Exterior de la Nación, el acuerdo no tuvo tratamiento ni aprobación por parte del Congreso de la Nación, pese a la insistencia de

los bloques opositores.

El Poder Ejecutivo celebró el acuerdo a través del mecanismo regulado por el Art. 60 de la Ley 24.156<sup>39</sup>: "(...) Se exceptúa del cumplimiento de las disposiciones establecidas precedentemente en este artículo, a las operaciones de crédito público que formalice el Poder Ejecutivo Nacional con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte". Asimismo, por medio del Art. 61, se requiere la opinión del BCRA acerca del impacto de la operación en la balanza de pagos en las operaciones de deuda externa.<sup>40</sup>

Cabe destacar que la modalidad que tuvo la instrumentación de la operación -de las mayores en términos nominales en la historia del FMI- fue materia de investigación en el ámbito de la Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento y Control de la Gestión de Contratación y de Pago de la Deuda Exterior de la Nación, derivando en la necesidad de instrumentar legalmente nuevas exigencias que garanticen la legitimidad de la decisión de endeudamiento.<sup>41</sup>

### **Diferimiento, reestructuración y sostenibilidad actual de la deuda pública<sup>42</sup>**

El proceso más reciente de reestructuración de la deuda inició en agosto de 2019, con el dictado del DNU 596/2019<sup>43</sup> que dispuso la prórroga del pago de los vencimientos de deuda, cuyos efectos recayeron inmediatamente sobre la deuda pública regida por legislación nacional y legislación extranjera.

En diciembre de 2019, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso de la Nación un proyecto de ley con el fin de resolver la coyuntura emergente, que devino en la Ley 27.541<sup>44</sup> de emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social. A través del Art. 3°, la norma sentó las bases y pautas para que el Poder Ejecutivo realice las gestiones y los actos necesarios para recuperar y asegurar la sostenibilidad de la deuda pública.

En el marco de la emergencia suscitada, con la iniciativa parlamentaria del Poder Ejecutivo se inició un nuevo camino hacia la reestructuración de la deuda en moneda extranjera mediante la sanción de la Ley 27.544<sup>45</sup> que declaró prioritaria para el interés de la República la restauración de la sostenibilidad de la deuda pública emitida bajo ley extranjera y autorizó al Poder Ejecutivo a reestructurar las operaciones de pago de los títulos públicos argentinos emitidos bajo normativa extranjera.

Por medio de los decretos 391/2020<sup>46</sup> y 676/2020<sup>47</sup> se oficializaron las ofertas de canje, que alcanzaron un acuerdo con el 93,5% de los tenedores de bonos que aceptaron la oferta gubernamental, porcentaje que, por el "efecto de arrastre" que determina la aplicación de las cláusulas de acción colectiva, se llegó al 99% de los tene-

dores de bonos involucrados en las negociaciones con el Estado nacional.

En cuanto a los títulos públicos emitidos bajo legislación argentina, el Poder Ejecutivo dispuso el "reperfilamiento" de los mismos a través de los DNU 141/2020<sup>48</sup> y 346/2020<sup>49</sup> y posteriormente, se autorizó por Ley 27.556<sup>50</sup> a su reestructuración.

Oficializadas las propuestas de canje por medio de las Resoluciones 381/2020<sup>51</sup> y 540/2020<sup>52</sup> del Ministerio de Economía, se arribó a un 99,41% del monto total de capital pendiente de todos los Títulos Elegibles.

### **Ley de fortalecimiento de la deuda pública**

Con iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo en febrero de 2021 se sancionó la Ley 27.612, con tres ejes principales destinados a regular aspectos esenciales del financiamiento a través del endeudamiento público.

En primer lugar, dispuso que la Ley de Presupuesto anual debe prever un porcentaje máximo autorizado para la emisión de títulos públicos en moneda extranjera y bajo legislación y jurisdicción extranjeras para el ejercicio, y que toda operación que exceda dicha autorización requerirá de una ley especial del Congreso de la Nación.

Por otro lado, se estableció la obligación de que todo programa de financiamiento u operación de crédito público a través del FMI, incluidas las ampliaciones de los montos de esos programas u operaciones en curso, sean expresamente autorizadas por el Parlamento.

Finalmente, se delimitó el destino de los recursos originados mediante la toma de deuda pública externa, estableciendo que no podrán tener como destino el financiamiento de gastos primarios corrientes, a excepción de los gastos extraordinarios previstos en el Art. 39 de la ley 24.156, referidas a la atención de situaciones de fuerza mayor y de socorro inmediato.

### **Acuerdo de Facilidades Extendidas con el Fondo Monetario Internacional**

En marzo de 2022, se inició un nuevo capítulo en la relación de nuestro país con el FMI, a través de la sanción, a iniciativa del PEN, de la Ley 27.668, por la que se aprobaron las operaciones de crédito del Programa de Facilidades Extendidas para la cancelación del acuerdo stand by celebrado en el año 2018.

El acuerdo, parte del Servicio Ampliado del FMI (SAF), fue por un plazo de 30 meses, por DEG 31.914 millones, equivalentes a U\$S44.000 millones o 1.000% de la cuota.

## EL ROL DE LAS COMISIONES ESPECIALES DE CONTROL PARLAMENTARIO

### **Antecedentes de comisiones investigadoras en el Ámbito del Congreso de la Nación. La simbiosis entre la deuda pública y la fuga de capitales**

En el marco de la crisis del año 2001 y sus consecuencias económicas, provocadas principalmente por la fuga de capitales meses previos al denominado "corralito"<sup>53</sup>; en el ámbito de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, se creó la "Comisión Especial Investigadora sobre Fuga de Divisas de la Argentina durante el año 2001" cuyo trabajo fue expuesto en el libro "Fuga de Divisas en la Argentina. Informe Final Comisión Especial de la Cámara de Diputados 2001"<sup>54</sup>.

Fue precedida en el año 2015, por la "Comisión Bicameral Especial Investigadora de Instrumentos Bancarios y Financieros Destinados a Facilitar la Evasión de Tributos y la Consecuente Salida de Divisas del País"<sup>55</sup>, creada con el objetivo de:

*(...) investigar las modalidades de un esquema implementado para facilitar la apertura de cuentas bancarias en el extranjero, por agentes económicos que tributan por actividades en la Argentina, administrar las mismas y encubrir su existencia con la finalidad de promover la evasión de impuestos y la salida de los capitales.*

A partir de una denuncia presentada por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), ante el Juzgado Nacional Tributario N° 3, con el objeto de investigar el esquema financiero sospechado de facilitar la fuga de capitales y la evasión impositiva a través de una filial del Banco HSBC en la ciudad suiza de Ginebra.

Del trabajo de investigación llevado a cabo por la comisión no se encontraron conclusiones publicadas. No obstante, cabe señalar la pretensión judicial<sup>56</sup> ante el Juzgado en lo Penal Tributario N° 1, con el objeto de instar la asistencia de una de las firmas involucradas a una audiencia llevada a cabo en el seno de la comisión. Esta solicitud finalmente resultó desestimada por decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

### **La Comisión Bicameral permanente de investigación del origen y seguimiento de la gestión y del pago de la deuda exterior de la Nación. La Comisión que no prosperó**

Un antecedente de relevancia en cuanto al ejercicio del contralor parlamentario en materia de deuda pública en el ámbito del Congreso ha sido la creación, por Ley 26.984, de la Comisión Bicameral Permanente de Investigación del Origen y Seguimiento de la Gestión y del Pago de la Deuda Exterior de la Nación.

Sus principales finalidades estuvieron centradas en la elaboración de un informe de investigación<sup>57</sup> cuyo objetivo era constatar la legalidad y legitimidad de la deuda externa

y, por otro lado, controlar el accionar administrativo por parte del Estado en torno al endeudamiento público.

Si bien en los hechos esta iniciativa no prosperó, representa un impulso hacia mecanismos de control más intensos entre los poderes del Estado.

Comisión bicameral de seguimiento y control de la gestión de contratación y de pago de la deuda exterior de la Nación

Creada por el Art. 18 de la Ley 27.249, fue constituida por primera vez el 21 de marzo de 2018 e inició sus actividades con una investigación centrada en la profundización de los alcances de un informe elaborado por el Banco Central de la República Argentina (BCRA)<sup>58</sup>.

Conviene especificar que entre las funciones de la Comisión Bicameral de Seguimiento y Control de la Gestión de Contratación y de Pago de la Deuda Exterior de la Nación se destacan las tareas de solicitar informes al BCRA y otros organismos públicos con el fin de acrecentar su caudal de documentación, información y análisis. Paralelamente, se incluyen tareas de investigación sobre fuga de divisas y la consecuente responsabilidad de los organismos y funcionarios públicos encargados de fiscalizar las operaciones cambiarias en el país.

Actualmente, la comisión mencionada continúa en funcionamiento y constituye un mecanismo de control en materia de Deuda Pública en el ámbito parlamentario nacional.

## Reflexiones finales

Desde la declaración de default de diciembre de 2001 hasta la actualidad, poniendo énfasis en el tratamiento en particular de las distintas reestructuraciones de la deuda pública por parte del Congreso Nacional, concluimos que cada uno de los ciclos de endeudamiento que llevaron a una reestructuración o negociación de los pasivos del país han sido fruto de la imposibilidad del erario público de hacer frente a los compromisos asumidos y su incidencia crucial respecto al Producto Bruto Interno (PBI) de la República Argentina.

En la actualidad, los servicios de deuda constituyen uno de los principales gastos en magnitud de erogaciones e inciden en el 79,8% del PBI<sup>59</sup>, cuando hace 10 años atrás la afectación del rubro era del 40,4% del PBI<sup>60</sup> y ocupaba el tercer puesto en mayores gastos. Esta duplicación de los compromisos financieros, la imposibilidad de hacerles frente y la concreta necesidad de reestructurar los tres grandes grupos de deuda, en los últimos tiempos, demuestra que las decisiones se toman en miras de un horizonte cortoplacista, afectando el mediano y largo plazo.

Desde la recuperación de la democracia, Argentina se ha visto obligada a declarar la insostenibilidad de los compromisos de deuda pública, desembocando en crisis de deuda con posterior reestructuración como en los casos de los años 1989, 2001 y en la actualidad.

El daño que estos ciclos de endeudamiento han producido en nuestro país son incontables en términos económicos, políticos y, particularmente, sociales. Generaciones de argentinas y argentinos han visto hipotecados su futuro, limitadas sus oportunidades y progreso por un esquema que se repite incansablemente a lo largo de nuestra historia. El llamado "problema de la deuda" refleja factores múltiples y complejos que no se limitan a una única problemática coyuntural o a la impericia de un gobierno en particular, sino de un mecanismo cíclico que hasta el momento no se ha logrado revertir.

En el período examinado se ha observado que el "arreglo" de la deuda ha estado en manos del Poder Ejecutivo, a través del ejercicio de la delegación legislativa, manteniendo el Parlamento un rol mayoritariamente pasivo.

El acuerdo **Stand-By** con el FMI del año 2018 constituye un claro ejemplo de esta afirmación. La operatoria no pasó por el Parlamento por tratarse de un empréstito que, al momento de su toma, se encontraba exceptuado del requisito de aprobación de acuerdo a las disposiciones de la Ley de Administración Financiera, por vía de la delegación legislativa.

El Congreso tuvo dos posibilidades en el marco de sus competencias. En primer lugar, el control ex post para los decretos con delegación legislativa establecido por la Ley 26.122 de Trámite Legislativo. En segundo término, el conjunto de sus atribuciones: la interpelación, el requerimiento de informes, el juicio político, sumada a la posibilidad de modificar el marco jurídico de este tipo de operaciones. No optó por ninguna de ellas.

En la actualidad vemos un cambio de rumbo en la política de Estado ya que, a través de la sanción de la Ley 27.612 de "Fortalecimiento de la Sostenibilidad de la Deuda Pública", se ha restringido el ejercicio de la delegación legislativa, estableciendo límites al endeudamiento en moneda y bajo ley extranjera, sumando control parlamentario. No obstante, cabe mencionar que la norma sólo contempla acuerdos con el FMI y no con otros Organismos Multilaterales y Bilaterales de Crédito. En este sentido, consideramos que resulta imperioso que el Congreso discuta nuevos mecanismos de regulación económica y financiera respecto al endeudamiento con límites concretos a la capacidad de repago.

A 40 años del retorno de la democracia, resulta imprescindible el planteo de nuevos esquemas de control que deben ser pensados, planteados, discutidos y puestos en marcha con el fin de establecer consecuencias concretas y responsabilidades políticas. En este sentido, resulta imperioso evitar que las futuras generaciones paguen las consecuencias de los errados ciclos de sobreendeudamiento y sus consecuencias sociales, institucionales y económicas.

## Notas

<sup>1</sup> Art. 75 Inc. 4° C.N.

<sup>2</sup> Art. 4 C.N.

<sup>3</sup> Art. 75 Inc. 7° C.N.

<sup>4</sup> Le Monde Diplomatique. "La deuda externa y la Constitución". 2001. Edición N° 30. Pág. 10 y 11.

<sup>5</sup> Vanossi, Jorge Reinaldo. "El marco constitucional de la deuda pública argentina". 2002. Pág. 2 y 3.

<sup>6</sup> "La explicación institucional de este inciso podemos encontrarla en el cambio producido por los constituyentes en la concreta determinación de la forma de Estado que, a partir de entonces, se convirtió de confederal en federal, con todas las implicancias que ello importaba a partir de la formación de un poder central fuerte, radicado en el Gobierno Federal". VANNOSI (2002).

<sup>7</sup> Dalla Vía, Alberto. "El tratamiento constitucional de la deuda externa". 2016. Pág. 7

<sup>8</sup> Fuente: Discurso del presidente Rodríguez Saá ante la Asamblea Legislativa. 23/12/2001. Disponible: [https://www.youtube.com/watch?v=-IOp\\_CcENB4](https://www.youtube.com/watch?v=-IOp_CcENB4)

<sup>9</sup> Ley 25.561.

<sup>10</sup> Ley 25.565. Capítulo II.

<sup>11</sup> Ley 25.827. Capítulo VIII.

<sup>12</sup> Decreto 1735/04.

<sup>13</sup> Ley 26.017.

<sup>14</sup> "Argentina y el Fondo Monetario Internacional". Dirección de Información Parlamentaria. Secretaría Parlamentaria. H.C.D.N.

<sup>15</sup> Decreto 1601/05.

<sup>16</sup> Decreto 268/07.

<sup>17</sup> Decreto de Necesidad y Urgencia 298/10.

<sup>18</sup> Ley 26.547.

<sup>19</sup> Decreto 563/10.

<sup>20</sup> Se denomina "fondos buitres" o "holdouts" (en inglés) a los fondos especulativos que se aprovechan de vacíos legales del sistema financiero internacional para desarrollar la compra de títulos de deuda a precios reducidos, en contextos de crisis económicas o financieras, para luego litigar y cobrar el monto total de la deuda, más intereses y fallos punitivos.

<sup>21</sup> Fondos en conflicto con la República Argentina: NML Capital Ltd; Blue Angel Capital Y Llc; Aurelius Capital Master Ltd; ACP Master Ltd; Aurelius Oportunities Fund II Llc; Olifant Fund Ltd; entre otros.

<sup>22</sup> Pari passu es un término utilizado en finanzas, bancos, títulos y valores financieros. Se establece como una cláusula en un contrato financiero para precisar que los créditos deberán de guardar las mismas igualdades de derechos y obligaciones en relación con otras deudas similares de un mismo emisor.

<sup>23</sup> Término empleado por el Sr. Cohen, representante legal del fondo NML de Ellio-

tt Management. Disponible en: [https://www.perfil.com/noticias/politica/grieta-holdouts-y-la-argentina-frente-a-frente-la-version-taquigrafica-20140621-0010.html?\\_ga=2.266921614.1427609434.1594079189-151417870.1594079189&rd=1](https://www.perfil.com/noticias/politica/grieta-holdouts-y-la-argentina-frente-a-frente-la-version-taquigrafica-20140621-0010.html?_ga=2.266921614.1427609434.1594079189-151417870.1594079189&rd=1)

<sup>24</sup> Ley 26.984.

<sup>25</sup> Ley 27.207.

<sup>26</sup> Organización de las Naciones Unidas. Resolución 69/319.

<sup>27</sup> La iniciativa contó con el apoyo del G-77 y la República Popular de China.

<sup>28</sup> Un techo de doce mil millones de dólares (u\$s 12.000.000.000) a la emisión de deuda pública externa a los fines "de dar cumplimiento al Art. 60 de la Ley de Administración Financiera".

<sup>29</sup> Se propuso establecer una frecuencia mensual en lugar de semestral.

<sup>30</sup> Art. 18.

<sup>31</sup> Leyes: 26.017, 26.547, 26.886 y 26.984

<sup>32</sup> Cláusulas de Acción Colectiva. Disponible en: [https://www.institutoiberoamericanoderechoconcurso.org/images/doctrina/documentos/LAS\\_CLAUSULAS\\_ACCION\\_COLECTIVA.pdf](https://www.institutoiberoamericanoderechoconcurso.org/images/doctrina/documentos/LAS_CLAUSULAS_ACCION_COLECTIVA.pdf)

<sup>33</sup> Anne O. Krueger, economista y Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional (2004-2007)

<sup>34</sup> Joseph Stiglitz, economista en Jefe del Banco Mundial (1997-2000). Premio Nobel en Ciencias Económicas (2001)

<sup>35</sup> Fuente: Ministerio de Hacienda. Consultado en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acuerdo\\_argentina-fmi-final1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acuerdo_argentina-fmi-final1.pdf)

<sup>36</sup> Carta de Intención, Memorándum de Políticas Económicas y Financieras y Memorándum de Entendimiento Técnico entre Argentina y el FMI. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina\\_loi\\_-\\_mefm\\_-\\_tmou\\_-\\_espanol3.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina_loi_-_mefm_-_tmou_-_espanol3.pdf)

<sup>37</sup> Fuente: Fondo Monetario Internacional. Consultado en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/20/pr18245-argentina-imf-executive-board-approves-us50-billion-stand-by-arrangement>

<sup>38</sup> Derechos Especiales de Giro.

<sup>39</sup> Ley 24.156. "Art. 60.- Las entidades de la Administración Nacional no podrán formalizar ninguna operación de crédito público que no esté contemplada en la Ley de Presupuesto General del año respectivo o en una ley específica. La Ley de Presupuesto General debe indicar como mínimo las siguientes características de las operaciones de crédito público autorizadas: tipo de deuda, especificando si se trata de interna o externa; monto máximo autorizado para la operación; Plazo mínimo de amortización; destino del financiamiento.

Si las operaciones de crédito público de la Administración Nacional no estuvieran autorizadas en la Ley de Presupuesto General del año respectivo, requerirán de una ley que las autorice expresamente. Se exceptúa del cumplimiento de las disposiciones establecidas precedentemente en este artículo, a las operaciones de crédito público que formalice el Poder Ejecutivo Nacional con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte".

<sup>40</sup> Decreto 1344/07. Reglamentación Art. 61 – Ley 24.156: "La opinión del BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA deberá ser emitida una vez promulgada la Ley de Presupuesto del año respectivo y se referirá a la totalidad de las operaciones en las que se autoriza a la Administración Central de conformidad con el Art. 60 de la ley, y que se encuentran contempladas en la Ley de Presupuesto del ejercicio fiscal de que se trate, en los términos, a los fines y por hasta las sumas estipuladas en esta última.

Para realizar dicha opinión podrá utilizar las proyecciones implícitas en la Ley de Presupuesto del año respectivo así como sobre la base del análisis del programa monetario que se realice en oportunidad de enviar al HONORABLE CONGRESO DE LA NACION el Proyecto de Ley de Presupuesto de cada año..

Cuando se trate de operaciones que se encuentran autorizadas por leyes específicas, la opinión del BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA podrá ser emitida en la forma dispuesta en el párrafo precedente"

<sup>41</sup> Ley 27.612

<sup>42</sup> Fuente: "Sistema de Crédito Público Argentino. Marco regulatorio, antecedentes, doctrina e informes A.G.N". Dirección de Información Parlamentaria, Secretaria Parlamentaria, Honorable Cámara de Diputados de la Nación. 43Decreto de Necesidad y Urgencia 596/2019.

<sup>44</sup> Ley 27.541.

<sup>45</sup> Ley 27.544.

<sup>46</sup> Decreto 391.

<sup>47</sup> Decreto 676/2020.

<sup>48</sup> Poder Ejecutivo Nacional. Decreto de Necesidad y Urgencia 141/20.

<sup>49</sup> Poder Ejecutivo Nacional. Decreto de Necesidad y Urgencia 346/20.

<sup>50</sup> Ley 27.556.

<sup>51</sup> Ministerio de Economía. Resolución 381/2020.

<sup>52</sup> Ministerio de Economía. Resolución 540/2021.

<sup>53</sup> Medida por la cual se impusieron restricciones que impedían a los ahorristas retirar su dinero de los bancos durante el Gobierno del Dr. De la Rúa.

<sup>54</sup> Editorial Siglo Veintiuno, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) & Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). "Realidad Económica 211". "Fuga de Divisas en la Argentina. Informe Final Comisión Especial de la Cámara de Diputados 2001". Pág. 155. Disponible en: [http://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad\\_economica\\_211.pdf](http://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad_economica_211.pdf)

<sup>55</sup> Ley 27.094.

<sup>56</sup> Causa N° CPE 674/2015, Caratulada: "Comisión Bicameral Investigadora De Instrumentos Bancarios Y Financieros Destinados A Facilitar La Evasión De Tributos Y La Consecuente Salida De Divisas Del País S/ Amparo". Expediente N° Cpe 674/2015/2/Rh1

<sup>57</sup> Fuente: Ministerio de Economía. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-presento-el-primer-informe-de-la-comision-bicameral-de-la-deuda-en-la>

biblioteca-de

<sup>58</sup> Banco Central de la República Argentina. "Mercado de Cambios, Deuda y Formación de Activos Externos, 2015-2019". Disponible en: <http://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Informe-Mercado-cambios-deuda-%20formacion-de-activos%20externo-%202015-2019.pdf>

<sup>59</sup> Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación. Indicadores de la Deuda Pública. Disponible en: <https://www.opc.gob.ar/monitores-fiscales/indicadores-de-la-deuda-publica/#ANCLA1>

<sup>60</sup> Período 2012-2022.

## Bibliografía

- Alberdi, Juan Bautista (1854). "Sistema Económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853". 1ª Ed. – Mercurio, Chile.
- Atienza Azcona, Jaime (2002). "La Deuda Externa del mundo en desarrollo. Teoría, realidad y alternativas". 1ª Ed. – Akal, España.
- Bestard, Ana María. (2008). "Delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo". Art. en "El Poder Legislativo – Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina". 1ª Ed. – KAS, Uruguay.
- Cholvis, Jorge Francisco (2019). "Constitución, endeudamiento y políticas públicas". 1ª Ed. – Fabro, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Constitución de la Nación Argentina (2017). 1ª Ed. – Salim, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Dalla Vía, Alberto. "El tratamiento constitucional de la deuda externa". Comunicación en la sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 10 de agosto de 2016.
- Dalla Vía, Alberto. "Reestructuración y arreglo de la deuda externa en el marco de la Constitución Nacional". (2004). Art. en "Deuda Externa, Doctrina" – La Ley, Suplemento Especial, diciembre de 2004.
- H. Cámara de Diputados Nación, Secretaría Parlamentaria, Dirección de Información Parlamentaria. Departamento de Estudios Económicos (2020). "Argentina y el Fondo Monetario Internacional".
- H. Cámara de Diputados de la Nación. Secretaría Parlamentaria. Dirección de Información Parlamentaria. Departamento de Estudios Económicos (2020). "Sistema de Crédito Público Argentino. Marco regulatorio, antecedentes, doctrina e informes A.G.N".
- H. Cámara de Diputados de la Nación. Secretaría Parlamentaria. Dirección de Información Parlamentaria. Departamento de Estudios Económicos (2020). "Situación legal de la Deuda Pública Argentina".
- Félix Capato, Alejandro; Lonigro, Félix; Madueño, Raul; Rufino Trueba, Manuel & Ruiz, Daniel (2015). "Instituciones del Derecho Público". 2ª Ed. – Macchi, Córdoba.
- Ferrer, Aldo (1986). "La economía Argentina". 16ª
- Galasso, Norberto (2002). "De la Banca Baring al FMI". 1ª Ed. – Colihue, Buenos Aires.
- Galasso, Norberto (2017). "Triunfo Buitre: La deuda externa argentina de los Kirchner a Macri". 1ª Ed. – Colihue, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Kulfas, Matías & Schorr, Martín (2002). "La Deuda Externa Argentina. Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración". Fundación OSDE – CIEPP, Buenos Aires.
- García Lerma, Alberto (1984). "Debate sobre facultades del Presidente y del Congreso para negociar la deuda", publicado el 14 de mayo de 1984 en *Ámbito Financiero*, Buenos Aires.
- Lozada, Salvador María (2002). "La deuda externa y la Constitución".

- Lozano, Claudio (2019). "La deuda ilegítima. Renuncia del Parlamento, desafío de la Democracia". 1ª Ed – Red Editorial, Buenos Aires.
- Marutian, Juan; Pilatti, Juan Pablo & Saravia, Federico (2009). "La deuda externa argentina: génesis y desarrollo de una problemática estructural en la periferia". III° Jornadas de Economía Política – Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Muller, Alejandro (2013). "Default y Reestructuración: ¿Cuál fue la real quita de la deuda pública argentina?". CESP, Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional de Buenos Aires.
- Olmos, Alejandro (2005). "La deuda odiosa. El valor de una doctrina jurídica como instrumento de solución política". 1ª Ed. – Contienente, Buenos Aires.
- Olmos, Alejandro (2004). "Todo lo que usted quiso saber sobre la Deuda Externa y siempre se lo ocultaron. Quiénes y cómo la contrajeron". 4ª Ed. - Continente, Buenos Aires.
- Ortiz Villafañe, Mariano (2020). Art. "Seguimiento de la deuda pública, análisis de sostenibilidad y el rol del Congreso", en la Revista Proyección Económica – Julio de 2020.
- Vanossi, Jorge Reinaldo (2002). "El marco constitucional de la Deuda Pública Externa".

## Sitios web consultados

- Biblioteca Virtual "Miguel de Cervantes". "El Proyecto de Constitución de Juan Bautista Alberdi en 1852". (en línea). (Consulta: 13 de junio de 2020). Disponible en: [http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/proyecto-de-constitucion-de-juan-bautista-alberdi/html/af1f9230-81de-4db5-bb43-be57babd7101\\_2.html#l\\_0\\_](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/proyecto-de-constitucion-de-juan-bautista-alberdi/html/af1f9230-81de-4db5-bb43-be57babd7101_2.html#l_0_)
- Boletín Oficial de la República Argentina. (en línea). Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/>
- CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos (en línea). Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/>
- Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (en línea). Disponible en: <https://www.derecho.uba.ar/>
- Fondo Monetario Internacional. (en línea). Disponible en: <https://www.imf.org/external/spanish/index.htm>
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación. (en línea). Disponible en: <https://www.hcdn.gob.ar/>
- Honorable Cámara de Senadores de la Nación. (en línea). Disponible en: <https://www.senado.gob.ar/>
- InfoLEG. Información Legislativa y Documental. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (en línea). Disponible en: [http://www.infoleg.gob.ar/?page\\_id=112](http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=112)
- Instituto Iberoamericano de Derecho Concursal. (en línea). Disponible en: <https://www.institutoiberoamericanoderechoconcursal.org/>

- Ministerio de Economía de la Nación. (en línea). Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia>
- Museo de la Deuda Externa Argentina. Guión Museográfico. (en línea). Disponible en: <https://museodeladeuda.econ.uba.ar/>
- Oficina de Presupuesto del Congreso. Indicadores de Deuda Pública. (en línea). Disponible en: <https://www.opc.gob.ar/monitores-fiscales/indicadores-de-la-deuda-publica/#ANCLA1>
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. (en línea). Disponible en: <https://www.un.org/es/>
- Sitio oficial de la Casa Rosada. (en línea). Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/>

# ¿Por qué no sale la ley de humedales? Los humedales y la cuestión ambiental frente a los 40 años de democracia en Argentina

**Enzo Balbuena**

---

Estudiante de la  
Licenciatura en Ciencia  
Política, Universidad  
Nacional de Rosario

## Resumen

Este ensayo analiza en forma resumida el recorrido de la Ley de Humedales en Argentina en el marco de los 40 años de democracia, buscando dar respuesta al interrogante de por qué no se aprueba el proyecto. Enmarcando a dicha ley como parte de una cuestión ambiental comprendida de manera amplia y que tiene antecedentes en otras leyes de presupuestos mínimos de protección, el ensayo da cuenta de la coyuntura mundial, regional y nacional, y pone énfasis en la relación entre estas cuestiones y la clase social de los terratenientes (clase histórica de América Latina que actualmente continúa en expansión) la cual a través de su poderío económico y político ha delineado los destinos del país, condicionando tanto las políticas ambientales cómo el funcionamiento "normal" del Congreso. A partir de eso, caracteriza las diferencias entre los diversos proyectos presentados y dictámenes emitidos por las comisiones legislativas y califica a dichas diferencias no como fundamentalmente técnicas o científicas, sino más bien económico-productivas y generadoras de distintos bandos políticos. Finalmente, desglosa el artificio de argumentos contra la ley, pone en tensión el entramado constitucional y analiza posibles escenarios para el debate a futuro de ésta ley.

## Palabras clave

Ley de Humedales, política ambiental, terratenientes, Congreso.

## Introducción

Desde la recuperación de la democracia hasta hoy, la cuestión ambiental ha tomado preponderancia y se ha tornado parte de la agenda pública. En

## Resumen

Este ensayo analiza en forma resumida el recorrido de la Ley de Humedales en Argentina en el marco de los 40 años de democracia, buscando dar respuesta al interrogante de por qué no se aprueba el proyecto. Enmarcando a dicha ley como parte de una cuestión ambiental comprendida de manera amplia y que tiene antecedentes en otras leyes de presupuestos mínimos de protección, el ensayo da cuenta de la coyuntura mundial, regional y nacional, y pone énfasis en la relación entre estas cuestiones y la clase social de los terratenientes (clase histórica de América Latina que actualmente continúa en expansión) la cual a través de su poderío económico y político ha delineado los destinos del país, condicionando tanto las políticas ambientales como el funcionamiento "normal" del Congreso. A partir de eso, caracteriza las diferencias entre los diversos proyectos presentados y dictámenes emitidos por las comisiones legislativas y califica a dichas diferencias no como fundamentalmente técnicas o científicas, sino más bien económico-productivas y generadoras de distintos bandos políticos. Finalmente, desglosa el artificio de argumentos contra la ley, pone en tensión el entramado constitucional y analiza posibles escenarios para el debate a futuro de ésta ley.

## Palabras clave

Ley de Humedales, política ambiental, terratenientes, Congreso.

## Introducción

Desde la recuperación de la democracia hasta hoy, la cuestión ambiental ha tomado preponderancia y se ha tornado parte de la agenda pública. En Argentina, durante estos 40 años de democracia existieron avances y retrocesos, pero sin duda dicha cuestión es parte de la política "grande" de nuestro país.

Dentro de este marco temporal, es inevitable mencionar como uno de los grandes hitos la reforma constitucional de 1994, que si bien es la primera en la historia en hacer mención del ambiente como un derecho social, es fuertemente cuestionada en cuanto a su tratamiento de los recursos naturales. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que la misma dio impulso a una serie de leyes importantes en esta materia: la Ley General del Ambiente; de Bosques; de Glaciares; como así también las recientes Leyes de Manejo del Fuego y de Educación Ambiental Integral. Sin embargo, en este recuento de leyes sancionadas, todavía no podemos contar con una muy importante: la Ley de Humedales. Y esto, a pesar de que en los últimos años nos hemos encontrado con una constante lamentable: grandes incendios a lo largo del país, que han irrumpido bruscamente en la agenda mediática a partir de que el humo llegó a las grandes urbes.

Estas quemas no son casos aislados, sino que se suman a una impactante ola de incendios a lo largo del continente y del planeta, lo que grafica una agudización importante de

los efectos del cambio climático que también se refleja en grandes olas de calor en todo el mundo. En paralelo, se conjugan históricas sequías e inundaciones con un importante desplazamiento de la frontera agrícola por sobre montes y bosques nativos, con fuerte preponderancia del monocultivo de soja de la mano de los famosos "paquetes tecnológicos", responsables del "milagro" de poder cultivar en zonas donde históricamente era imposible debido a las bajas precipitaciones o climas inhóspitos, desplazando a otros cultivos u otras actividades como la ganadería.

La pandemia ayudó a democratizar el cuestionamiento por la forma de producir y de consumir, y son muy numerosas las movilizaciones que se han despertado frente a las quemadas así como frente a otras problemáticas ambientales que han propugnado notables movimientos alrededor de cuestiones como la minería, la extracción de petróleo o la defensa del agua que se entremezclan con movimientos soberanistas y patrióticos, con momentos de auge y apaciguamiento. Sin embargo, difícilmente puede decirse que se está logrando dentro del marco del Congreso el consenso que sí se logra mayoritariamente en las calles o en las redes sociales.

Después de 10 años de presentado -e incluso habiendo recibido media sanción- el primer proyecto de Ley de Humedales en nuestro país, con diferentes presentaciones y con muchos más apoyos que al principio, aún se encuentra estancado en el Congreso. Esto puede parecer producto de la terquedad y las mezquindades propias de algunos legisladores o de "la grieta", o una consecuencia de la escasa prioridad por parte de los distintos gobiernos que "no escuchan"; pero si bien esas pueden ser algunas causas, la no aprobación de la ley responde a lógicas más profundas que las del propio ámbito legislativo e incluso a lo estrictamente político; lógicas que van y vienen entre el ámbito estatal y la sociedad civil. Desglosar dichas lógicas es el objetivo de este ensayo, y más en concreto, el interrogante a responder es: ¿Por qué no sale la ley?

Partiendo desde una perspectiva marxista pero ubicando la particularidad de América Latina y de nuestro país, el hilo conductor que se sostiene es que el dominio histórico de la clase social de los terratenientes (clase histórica en América Latina, y que actualmente continúa en expansión) no solamente le ha dado forma al país en términos territoriales, sino que ha impregnado fundamentalmente las políticas económicas y ha delineado un país "a su medida", impactando también sobre las políticas ambientales. Si bien esto tuvo vaivenes a lo largo de la historia, desde la última dictadura militar en adelante su avance ha sido voraz, y la expansión de su poderío económico y consecuentemente político se logró a través de una nueva ampliación de la frontera agrícola, esta vez por sobre montes y bosques nativos, donde muchas veces el fuego cobró protagonismo. Esta característica no es propia únicamente de la Argentina, sino que también pueden citarse los casos de Brasil o Bolivia con el Amazonas.

De manera implícita, el abordaje desde el marxismo ubica al Estado dentro de la superestructura, condicionado por la estructura económica de la sociedad donde objetivamente

cobran peso las clases sociales, y en particular, una clase social con peso histórico de América Latina como son los terratenientes. Dicha perspectiva da cuenta de que la hipótesis que se plantea tiene que ver con que los intereses propios de esta clase social (la cual mayoritariamente ha delineado el rumbo de nuestro país) no solamente son los responsables de que esté trabada la ley, sino que más bien han moldeado un esquema constitucional y jurídico-legal que en la práctica es muy cómodo para el saqueo y la explotación por parte de potencias extranjeras y empresas multinacionales. Esto no significó el bloqueo total a cualquier tipo de ley, pero sí un fuerte condicionamiento a los esquemas jurídicos, ya sea a través del boicot a las leyes aprobadas (como por ejemplo con los intentos de declarar inconstitucional la Ley de Glaciares) o directamente desconociéndose las mismas en la práctica, como podría considerarse frente a los desmontes ilegales.

Utilizando una metodología de carácter cualitativo, se analizan los diversos proyectos y dictámenes existentes, pero haciéndolos parte de algo mucho más grande, aventurando que las diferencias existentes entre los mismos, más que técnicas o científicas son en realidad económico-productivas y en consecuencia, generan distintos bandos políticos. El ensayo se estructura desde lo general a lo particular de la siguiente manera: se parte de caracterizar el momento actual en cuanto a la situación internacional, regional y nacional en relación a la cuestión de los humedales; en segundo término, se pasa a una breve historización del proyecto, y a la distinción de los diversos proyectos presentados y a la disputa existente al interior de las Cámaras Legislativas; en tercer lugar, se abordan desde una escritura de carácter más "militante" los distintos argumentos en contra y son rebatidos, a la par que se pone fuertemente en discusión la Constitución de 1994 y se realizan propuestas de cara al futuro.

## **El lugar de Argentina en el mundo y la disputa por el futuro de los humedales**

Los 40 años de democracia se enmarcan en 40 años de profundos cambios a nivel mundial, que van desde el colapso de la URSS y el fin de la Guerra Fría, pasando por un mundo fuertemente hegemonizado por los Estados Unidos, hasta una situación actual donde vuelven a aparecer potencias con la fuerza suficiente para disputarle a los norteamericanos el control del mundo y que influyen sobre todos los continentes y países, agudizando la contienda.

En la Argentina, estos últimos 40 años han puesto en cuestión la máxima alfonsinista de "con la democracia se come, se cura, se educa". Más bien, fueron años en los que se legitimó (sobre todo en términos económicos) la herencia posdictatorial: un modelo de acumulación basado en la valorización financiera, mezclado con un desguace brutal del Estado Nacional, niveles de deuda estafalarios, y todas las consecuencias sociales que eso conlleva en términos de crecimiento de las desigualdades, pobreza, insuficiencia en el acceso a servicios básicos, así como también la profundización del narcotráfico y el

crimen organizado. Esto tuvo sus repercusiones sociopolíticas, y si bien existieron gobiernos que optaron por una mayor redistribución, la regla general fue otra y se reforzó el clásico modelo agroexportador, más bien entendido desde el rol asignado a nuestro país como productor de materias primas en la división internacional del trabajo.

En este marco, la agudización de las problemáticas ecológico-ambientales en los últimos 20 o 30 años no es casual. Lo que hay de nuevo es que ahora vemos sus consecuencias con mayor vehemencia. A la par, el mundo vive tiempos tumultuosos y podemos caracterizar como definitivamente equívoca la tesis del filósofo norteamericano Fukuyama, quien planteaba que con el fin de la Guerra Fría se llegaba "al fin de la historia y el fin de las ideologías". La pandemia y la guerra en Ucrania parecen significar puntos de quiebre a los tiempos donde Estados Unidos tuvo una amplia preponderancia sobre el resto de los países del mundo, algo que ya venía en declive. La llamada "guerra comercial" entre la máxima potencia y China va en escala, y se ha pasado de lo que era una fase de "complementariedad" a lo que algunos denominan la fase de "desacople" entre estos países: economías hasta hace poco complementarias (que se compraban y vendían mutuamente) empiezan a desprenderse gradualmente, en una perspectiva no sólo económica sino también estratégico-militar, bajo la premisa de que es poco conveniente comerciar con su principal competidor por el liderazgo del mundo. Mientras China busca pasar a ser la potencia hegemónica del planeta para el 2050, EE.UU. busca mantener su poderío; y bajo esos objetivos, se empiezan a perfilar distintos bloques.

Esto ha significado que ambos, y sobre todo la potencia asiática, tengan que buscar formas alternativas de cubrir sus necesidades alimentarias y de recursos. Y aquí es donde se enmarca una avanzada histórica sobre bosques y montes nativos así como también sobre zonas anteriormente "improductivas" (que se calculan en alrededor de unas 70 millones de hectáreas "nuevas" en los últimos 20 años) no sólo en la Argentina sino en buena parte de la región donde destaca la destrucción del Amazonas tanto en Brasil como en Bolivia, siempre con el fuego como protagonista. A su vez, el cultivo que se impone como el eje de esta avanzada es la soja, planta "milagrosa" que por sus nutrientes y su valor ha modificado el panorama económico y político de la región, con la consolidación en el poder de una clase histórica en América Latina: los terratenientes, ahora con territorio ampliado y sin el contrapeso de un Estado desahuciado en la década de los '90. Sin este contexto internacional, es imposible poder comprender varios proyectos que se han impulsado recientemente en nuestro país (como las mega granjas porcinas o lo que se discute sobre los "improductivos" bajos submeridionales en la provincia de Santa Fe) así como tampoco podrán entenderse las "demoras" de la política. Al mismo tiempo, es un elemento clave para comprender la discusión en torno no sólo a los humedales, sino a la totalidad de las problemáticas ambientales donde se pone en juego la contradicción (ficticia o real) entre ambiente y producción, y que también vienen despertando resistencias a lo largo del país.

## ¿Por qué hablar de los terratenientes?

Reformulando una frase hecha, podemos decir que discutir el ambientalismo desligado de la cuestión de las clases sociales es prácticamente hacer jardinería. Por lo tanto, es necesario dedicar a esta cuestión un apartado en específico, porque mientras para algunas corrientes políticas e intelectuales hablar de terratenientes es tildado como algo antiguo y vetusto, pienso que esto no pierde vigencia. Obviamente, la característica fundamental tiene que ver con la acumulación de grandes cantidades de tierras en pocas manos, pero sería difícil reducir esto a un criterio cuantitativo simple ya que son varios los factores que "ayudan a definir" a un terrateniente además de la cantidad: la productividad de dichas tierras, la distancia que hay con respecto a las principales vías de comunicación, la utilización que se la otorga a dichas propiedades... pero esto ameritaría otro ensayo de igual tamaño, por lo que en realidad prefiero hablar de terratenientes y no conceptualizarlos de otra manera (como podría ser para otras corrientes la idea de "burguesía agraria" o "burguesía rural") debido a la forma de adquisición de la tierra, ya que en una perspectiva histórica, quienes hoy son "dueños" de una importante cantidad de tierras en nuestro país no se apropiaron de ésta a través de una forma "capitalista" (es decir, a través de la libre competencia) sino que tanto antes como hoy, han avanzado sobre las tierras "no ocupadas" a través de la violencia tanto de carácter físico, desplazando a las poblaciones que allí vivían; así como también destrozando y modificando el ecosistema, bajo una figura que a día de hoy podríamos caracterizar como "violencia ambiental".

La potestad sobre el medio de producción histórico de América Latina vino acompañada de una ideología fuertemente conservadora, boicoteadora de una diversificación productiva amplia así como también de un desarrollo pleno de la industria nacional. Esto los llevó a impugnar cualquier proyecto político que a lo largo de la historia planteó salir del puesto "natural" de nuestro país: el de ser el granero del mundo, idea que en la actualidad fue reeditada bajo la premisa del "supermercado del mundo".

Actualmente, estos elementos nos ayudan a sostener que esta clase terrateniente no solamente sigue detentando el poder sino que está en franca expansión, y que a partir del avance territorial frente a bosques, montes y poblaciones nativas ha extendido también su poderío económico y es en la actualidad la base de sustento político de importantes movimientos políticos (el macrismo en Argentina, el bolsonarismo en Brasil, los golpistas en Bolivia) que no se restringen solamente a lo electoral sino que funcionan como grupo de presión, impugnando en ocasiones el juego democrático así como buscando condicionar a los gobiernos que no le son tan afines. En concreto, no es osado decir que los terratenientes significan un peligro para la democracia, y que sin duda condicionan el funcionamiento "ideal" de las cámaras de representantes.

Esto no es novedad, pero a diferencia de otros momentos históricos, es difícil decir que existe una burguesía industrial o comercial de peso, ni que existe un Estado o movimien-

to obrero fuertemente organizado capaz de hacerle contrapeso.

¿Entra en los planes de este grupo la protección de los humedales o la defensa del ambiente en general? La pregunta queda abierta, pero podemos aventurar que no.

## Breve historización del proyecto de "Ley de Humedales"

Antes de entrar de lleno en la cuestión de los humedales, es necesario destacar que es posible encontrar varios antecedentes, ya que podemos inscribir a esta lucha junto con varias otras precedentes entre las que podemos mencionar: Ley General del Ambiente, Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, Gestión y Eliminación de los PCBs y Gestión Integral de Residuos (todas del 2002); Ley de Bosques (2007); Ley de Glaciares (2010). En varias de estas es posible rastrear procesos parecidos al que se desarrolla actualmente con la Ley de Humedales, en términos de quiénes la impulsan y quiénes la resisten, así como también con respecto a la movilización por parte de la sociedad civil, lo que en términos de Berdondini (2016) se define como "lo representable": aquello que aparece en la historia buscando hacerse oír y que se manifiesta como "formas representativas no electorales", de las cuales pueden ser ejemplo las más de 500 organizaciones que actualmente adhieren al denominado "proyecto consensuado" presentado por el diputado Leonardo Grosso.

A partir de esto, no es incorrecto decir que la lucha legislativa por una Ley de Humedales precede a la masificación de la consigna que puede verse actualmente en las distintas manifestaciones. Ya en 2010 algunas ONGs, en conjunto con Universidades Nacionales, empezaron a trabajar en un proyecto de Ley de Humedales, teniendo como base las otras leyes de presupuestos mínimos ya existentes. El primer proyecto presentado en relación a este tema tuvo lugar en abril de 2013, a cargo de la senadora nacional por Entre Ríos, Elsa Ruiz Díaz (Frente para la Victoria), con la asistencia de la Fundación Humedales. Meses después, en septiembre, el senador santafesino Rubén Giustiniani junto a diversas organizaciones de la sociedad civil presentó un segundo proyecto en un mismo sentido. Para fines de ese año, ambos proyectos se unificaron y terminaron obteniendo media sanción en la Cámara de Senadores de la Nación, pero al no tratarse nunca en la de Diputados, perdió estado parlamentario en diciembre de 2015. Según Giustiniani, en ese momento prácticamente no se tenía conocimiento ni siquiera de la palabra "humedales"; y esto incluso fue un factor favorable de cara a que pudiera recibir la media sanción.

Un tiempo después, en febrero de 2016, la senadora riojana Mirta Teresita Luna presenta nuevamente un proyecto en continuidad con los anteriormente presentados; a la par que la rionegrina Magdalena Odarda y Fernando "Pino" Solanas también presentaron otro en el mismo sentido. De la misma forma que en el caso anterior, se fusionaron, obtuvieron media sanción y nunca fueron tratados por Diputados, perdiendo estado parlamentario en marzo de 2018. Entre marzo y junio de 2018 se presentaron en ambas Cámaras

3 proyectos más auspiciados por distintos legisladores, pero esta vez sin siquiera lograr una media sanción, por lo que al año siguiente perdieron estado parlamentario. Sin embargo, en 2019 se obtuvo un primer fallo favorable a los humedales por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que amparó a un grupo de vecinos que habían denunciado un emprendimiento inmobiliario en la ciudad de Gualeguaychú, Entre Ríos, que se emplazaría sobre una zona de humedales y lo frenó.

Hasta aquí, la discusión era más que nada patrimonio de intelectuales y organizaciones ambientalistas. El punto de inflexión para este tema llegó con la pandemia de COVID-19 y los incendios en el Delta del Paraná en 2020, ya que la irrupción del humo en grandes urbes del país por un tiempo prolongado significó la puerta de entrada a la agenda gruesa de la política nacional, en un contexto de encierro que redundó en que muchos se interesaran pasiva o activamente por la cuestión, lo que incluso se tradujo en sendas manifestaciones multitudinarias a pesar una situación sanitaria compleja. Esto se reflejó en que durante los últimos años aumentó también el interés por parte de la política, que se manifestó de hecho en que en 2020 se presentaran 15 proyectos (10 en Diputados y 5 en Senadores), logrando obtener un dictamen unificado de comisión favorable en la Comisión de Ambiente pero que nunca llegó a tratarse; así como en 2022 hubo una misma cantidad de proyectos presentados. De la misma forma, cabe destacar que hoy por hoy la cobertura mediática que tiene la cuestión es incomparable a cómo era previo a 2020, ya que prácticamente la mayoría de los medios de comunicación más importantes hacen al menos mención en redes sociales de lo que sucede con la ley.

Podríamos decir, a la manera de Berdondini (2017), que la cuestión de los humedales tuvo una irrupción contingente en 2013, ligada principalmente a la integración de ésta dentro de una cuestión ambiental comprendida de manera amplia, donde se incluyen los antecedentes ya mencionados. Esto implica ligar su irrupción a una cuestión de agenda más propia de la vida política del Congreso que a una cuestión de agenda pública general de la sociedad, lugar donde sí podría situarse a partir de 2020.

A esto también se sumaba, sin dudas, una coyuntura política de mayor cooperación a nivel legislativo producto de una mayor fragmentación de la oposición en ese momento. En la actualidad este escenario no se repite. Los grandísimos incendios, mayormente enfocados en el Delta pero que tienen expresiones en muchos lugares del país en el marco de una sequía histórica, pusieron a la vista de cualquiera la necesidad de protección de los humedales. Sin embargo, los cambios en la correlación de fuerzas políticas dan cuenta de una mayor cohesión y unicidad de la oposición, enmarcada en un Congreso prácticamente agrietado y donde el rol opositor en general se caracteriza fundamentalmente por la idea de "frenar al Gobierno" más que por el hecho de intentar generar iniciativa propia. Esto no se traduce linealmente en que toda la oposición cumple un rol obstruccionista, sino que puede verse heterogeneidad al interior de la misma: mientras algunos operan abiertamente para que la ley no salga, otros se preocupan por lograr una

ley de carácter más "lavado" y con menor grado de protección.

En lo que respecta a las últimas novedades, en la actualidad se han emitido dos dictámenes en torno a la ley: uno de mayoría, encabezado por legisladores de Juntos por el Cambio; y uno de minoría, principalmente impulsado por legisladores del Frente de Todos.

## **La situación actual: varios proyectos, dos dictámenes y un triple lobby en contra**

Lo primero que hay que decir es que Argentina es uno de los pocos países que no cuenta con una ley de humedales. A partir de esto, es necesario dar cuenta de la existencia de una diversidad importante de proyectos presentados a lo largo de los últimos años. De estos, difícilmente podríamos decir que mayoritariamente son antagónicos, sino que más bien las diferencias radican en que, desde bases parecidas, algunos incluyen una extensión mayor o menor en torno a las definiciones que incorpora el proyecto, que de fondo traduce diferencias no tanto científicas sino más bien políticas: algo que, como analizan Straccia e Isla Raffaele (2020), ya ha sucedido en otros casos. En base a esto podemos decir que, más que técnicas, las diferencias son de carácter económico-productivo, y esto se traslada a la disputa en el campo político. En concreto, la discusión se da entre proyectos más "completos" y otros más "lavados", sin nunca haber llegado al punto de que se rechace alguno sino que más bien, cuando la discusión se estancó o no se tuvo la intención de aprobarlo, se optó por la opción del "cajoneo".

En cuanto a lo estrictamente técnico, la discusión al interior del recinto gira alrededor de la definición sobre qué es un "humedal", ya que la misma implica una consideración territorial que puede ir desde el 8% al 21% del país, y que es porcentualmente mayor aún al interior de ciertas provincias. Por otra parte, en varios casos, más allá de la extensión territorial de los humedales, también la definición trae disputa en torno a qué actividades podrían realizarse o no en dichos territorios. Atado a esto, también se interpone la discusión sobre cómo realizar el inventario sobre los humedales en el territorio nacional (en base a si estaría a cargo de la nación o de las provincias); así como el hecho de realizar el ordenamiento territorial antes o después de dicho inventario.

A diferencia de 2020, cuando en un escenario de plena pandemia se había logrado un dictamen unificado, en 2022 fue distinto, habiendo uno de mayoría y otro de minoría. Para esto, tuvieron un rol muy importante legisladores del propio oficialismo que responden mayoritariamente a los gobernadores de varias provincias del norte del país, quienes decidieron no firmar ningún dictamen. Es un dato importante a tener en cuenta que algunas de estas son provincias ligadas a la minería, actividad que representa actualmente el 85% de las exportaciones de Catamarca, el 84% de las de Jujuy, el 78% de las de Santa Cruz y el 75% de las de San Juan.

De todas maneras, también hay otras donde la mayor actividad es la agroindustria y que vienen teniendo un peso relevante a la hora de oponerse, como pueden ser Chaco, Santiago del Estero y Formosa. En esas provincias, en los últimos años el cultivo de soja pasó a ser un elemento central, siendo ésta una de las zonas de mayor deforestación a nivel mundial. Este hecho claramente tiene su expresión política, siendo un excelente ejemplo el formoseño Buryaile (ex ministro de Macri pero también ex presidente de la Sociedad Rural de su provincia), quien presidiendo la Comisión de Agricultura no se destacó precisamente por ser de los mayores impulsores de la ley. Buryaile no es un personaje nuevo en la Cámara, sino que es uno de los considerados "agrodiputados", grupo corporativo ligado al agro que se vio catapultado al Congreso a partir del conflicto del 2008 en torno a la Resolución 125.

En este sentido, ante la idea perpetrada por algunos legisladores de que la principal resistencia contra la ley es la de las provincias mineras (Salta, Jujuy, Catamarca, La Rioja, Mendoza, San Juan o San Luis), hay que destacar que la agroindustria también tiene un peso importante pero que geográficamente se expresa de distinta manera:

- En las provincias en las que el proceso de sojización es relativamente "nuevo" (Chaco, Formosa y Santiago del Estero), la expresión política de resistencia a la ley es la inacción: de 19 representantes que tienen estas provincias en total, sólo 3 fueron coautores de proyectos en relación a humedales, pero en ningún momento argumentaron en favor de los mismos. Por otra parte, fueron varios los que optaron por no firmar ningún dictamen o lo hicieron en disidencia total a pesar de formar parte del oficialismo.
- En provincias con mayor peso histórico de la actividad agrícola (son casos Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Pampa o la provincia de Buenos Aires), donde también hay mayor afección a las poblaciones (lo que se corresponde con una gran movilización y participación de parte de la sociedad civil), los legisladores no son tan esquivos al debate sino que más bien el rol de los más ligados al agro se corre a "lavar" la ley bajo la premisa de "conciliar" el cuidado del ambiente con la producción, mientras también existen legisladores mucho más "embanderados" a favor de la causa ambiental.

Quedan por fuera de esta tipificación las provincias de Misiones y Corrientes, donde si bien el peso de la soja no es significativo, sí han tenido protagonismo debido a la cantidad de incendios y por el efecto que podría tener la ley sobre algunas actividades productivas, sobre todo en la segunda. Estas provincias, junto con varias provincias "mineras" y las nuevas provincias "sojeras", se nuclean políticamente en la "Liga de Gobernadores del Norte Grande"<sup>1</sup>, cuyo rol y peso debería ser analizado más profundamente por fuera de este ensayo. Por otro lado, se excluye del análisis a las provincias de la Patagonia que a pesar de la irrupción de grandes incendios en la zona, hasta ahora tuvieron un rol marginal. A la vez, no se debe dejar de destacar que, de una forma más silenciosa, también tiene peso el negocio inmobiliario conformando lo que Enrique Viale y Maristella Svampa denominan como un "triple lobby"<sup>2</sup>.

De todas maneras, esta comisión conjunta que se emplazó para debatir la ley emitió dos dictámenes diferentes y es necesario detallarlos. En primera instancia, ambos parten de la definición adoptada por COFEMA<sup>3</sup> en 2016, ya que nuestro país descartó la definición de la Convención Ramsar de 1971 por considerarla impropia para su situación particular y conformó una propia. Esta definición entiende al humedal como a "aquellos ambientes en los cuales la presencia temporaria o permanente de agua superficial o subsuperficial causa flujos biogeoquímicos propios y diferentes a los ambientes terrestres y acuáticos. Rasgos distintivos son la presencia de biota adaptada a estas condiciones, comúnmente plantas hidrófitas y/o suelos hídricos o sustratos con rasgos de hidromorfismo. Es importante que el hidromorfismo se asocie a los sustratos y no a los suelos".

En lo que respecta al resto de los puntos, si bien las diferencias no son notoriamente significativas, hay que decir que el dictamen de minoría del Frente de Todos es bastante más cercano al "proyecto consensuado"<sup>4</sup> ya que incluye varias cláusulas más amigables con el ambiente y con las poblaciones locales y originarias, le asigna mayor presupuesto, tiene mayor desarrollo en cuanto a los objetivos e incorpora varios principios considerados fundamentales como: participación, co-construcción del conocimiento, equidad territorial y social, perspectiva del paisaje, progresividad, variabilidad espacio-temporal de los humedales, principio in dubio pro natura e in dubio pro aqua, principio de no regresión y resguardo jurídico ambiental. A su vez, exige un Estudio de Impacto Ambiental previo a la realización de actividades que actualmente no lo necesitan.

En el caso del dictamen de Juntos por el Cambio, éste es mucho más flexible que el de minoría y da más lugar a la interpretación; a su vez, las actividades a llevarse a cabo no serían revisadas solo por el Ministerio de Ambiente sino también por el área de Agricultura perteneciente al Ministerio de Economía, así como también da lugar dentro de un Comité Nacional de Humedales al Consejo Federal de Minería, al INTA, al Consejo Federal Agropecuario y deja de lado a los sindicatos. Por otra parte, en el dictamen mayoritario también se incluyen montos de compensación para los productores que realicen tareas de conservación.

En concreto, el resultado es un dictamen de mayoría que (a título personal pero con base en lo que afirman expertos) poco ayuda a la protección de los humedales, frente a uno de minoría que si bien fue modificado, es mucho más efectivo. Ante esto, Viale y Svampa<sup>5</sup> destacan que la estrategia del "triple lobby" ahora se basa, en primera instancia, en evitar el tratamiento de la ley y hacer que nuevamente pierda estado parlamentario, pero de no lograrlo, aprobar el dictamen de mayoría dando lugar a una ley de humedales de "baja protección". De este hecho, se puede reafirmar la antedicho: que el peso de los lobbys no sólo traba sino que condiciona totalmente el funcionamiento "normal" del Congreso: algo que vale no sólo para este caso sino para cada uno de los casos en materia ambiental. Y mientras estos adquieren cada vez más peso económico, más lo tendrán en términos políticos. Esto reafirma la idea primigenia de que la lógica de funcionamien-

to propia del Congreso no funciona al margen de lo que sucede en el mundo, la región y el país, sino que más bien se ve al menos condicionada por dichos sucesos.

Por último, no deben dejar de mencionarse que también hay puntos de proyectos de bloques minoritarios que no fueron incluidos y que sería importante poder incorporar: se destaca la unificación de criterios para los estudios de impacto ambiental así como también el otorgamiento de poder de veto a organizaciones socioambientales y pueblos originarios.

## Los argumentos en contra

Argumentar en favor de una ley de humedales a estas alturas es simplemente redundante, pero sí es pertinente poder dar cuenta de los motivos por los que algunos legisladores se oponen (o al menos se resisten) a la aprobación de la ley.

Más que la necesidad o el lobby por parte de las cámaras que nuclean a "la producción", creo que no sería exagerado decir que los argumentos que varios de estos legisladores esgrimen son las ideas que esta clase terrateniente en expansión ha logrado impregnar no sólo en sus pseudo-representantes, sino también en una parte de la población. A partir de los mismos, ha sido reiterada la calificación de la ley como "inaplicable" (en caso de no ser modificada o "atemperada"), palabra que de cierta manera anticipa o avisa que aunque se apruebe, va a haber quienes se nieguen a respetarla... pero entonces, ¿para qué existen las leyes? o más bien ¿quién tiene la capacidad o el poder suficiente para no respetarlas y no atenerse a las consecuencias?

Abordando en concreto los argumentos, uno de los motivos más comunes para restarle importancia a la ley o incluso oponerse tiene que ver con la defensa de "la producción", calificando a la ley de anti productiva y de hacer "peligrar las inversiones". Esto se basa en una verdad a medias: los sectores que se verían afectados (en realidad, controlados) son varios de los que más divisas "aportan" al país, y esta ley vendría a "prohibir" sus actividades. La realidad marca que, por un lado, la ley no viene a prohibir la producción en las zonas de humedales sino a regularla; por otro, no puede dejar de destacarse que en muchos casos son estos mismos sectores los que se han opuesto a políticas económicas que permitan aumentar la recaudación estatal, como ser la nacionalización de empresas claves, impuestos a las grandes fortunas o un aumento del control a las exportaciones (dónde se denuncia históricamente el contrabando). En concreto, son los sectores que más "aportan" pero por el hecho de haber boicoteado históricamente la posibilidad de que sea de otra manera. A su vez, si bien es preciso defender a la producción, es necesario cuestionarse a la par: ¿Cuándo la producción va a defender el ambiente? ¿Es ésta la única manera de producir?

Por otro lado, otro argumento tiene que ver con la idea de que, según lo planteado por "la

ciencia", la defensa de los humedales no es hoy prioritaria frente a otras problemáticas. Esto se basa en que a nivel mundial, según esgrimen legisladores como el correntino Vara, la prioridad para frenar el cambio climático es la transición energética y el cese del uso de combustibles fósiles. Sin embargo, ni nuestro país ni nuestra región son de los que más aportan a estas emisiones, por lo que en realidad corresponde a otros la responsabilidad principal de frenar y encarar dicha transición. Mientras tanto, no hay que subestimar la necesidad de este tipo de protecciones, y es importante escuchar a expertos como Folguera<sup>6</sup>, quien plantea que, a la hora de defender el ambiente, en países como el nuestro la primera medida debería ser el freno a los desmontes. Esto no implica dejar de discutir, como hace el presidente colombiano Petro<sup>7</sup>, el rol potencial de América Latina en la producción de energía limpia y su papel como proveedor de combustibles fósiles; pero es un error (o un acto malintencionado) trasladar mecánicamente el argumento de la transición energética para restarle importancia a la ley.

Otra razón por la que se subestima la necesidad de la ley tiene que ver con que "no viene a apagar los incendios". Pero esto no es algo prometan quienes proponen la ley, sino que como ha sugerido Giustiniani, una ley no cambia por sí sola una realidad sino que "establece reglas de juego de mediano y largo plazo". En todo caso, hay expertos que plantean que la cantidad de incendios existente es producto de la sequía, pero al contrario de lo que han planteado algunos legisladores, profundizar la protección de los humedales da mejores condiciones para enfrentar este tipo de fenómenos, siendo incluso necesario cuestionar la "naturalidad" de los mismos. Por otra parte, no está demás recalcar que ya existen leyes relacionadas al fuego y no se aplican de la manera que deberían, pero esto tampoco constituye un motivo para dejar de lado la necesidad de una Ley de Humedales.

Por último, hay quienes también afirman que esta ley no serviría porque va a pasar lo mismo que pasa con otras leyes como la Ley de Bosques, la cual está aprobada pero de la que sólo se ejecutó en un año el 5% del total presupuestado. Sin embargo, cabe aclarar que esto no es una responsabilidad del Poder Legislativo sino del Ejecutivo, por lo que no sería un argumento válido para no aprobar la ley.

Para finalizar, el último argumento en contra del que debemos dar cuenta es el que plantea que la ley no debe entrometerse en la "autonomía de las provincias". Esto será tratado en el siguiente apartado.

## **Divide y ¿serás vencido?**

Sin tener lo anterior en cuenta, es difícil comprender que a pesar de las grandes movilizaciones y de ser una demanda fuertemente instalada, la ley no haya salido todavía. Pero ésto se sustenta incluso en la estructura jurídica de nuestro país.

Como afirma Pino Solanas, en el reparto de la riqueza las provincias son "las hijas de

la pavota<sup>8</sup>: son dueñas de los recursos pero no de la renta. Esto es lo que plantea la Constitución de 1994. En este sentido, la "defensa de la producción", uno de los argumentos clave para oponerse al proyecto por parte de muchos legisladores termina siendo en muchos casos la defensa de los intereses de las empresas que explotan esos recursos, en su mayoría multinacionales. Es decir, un sistema prácticamente dispuesto para el saqueo de los de afuera en detrimento de las propias poblaciones locales y la soberanía nacional.

Aquí es importante poder abordar la discusión desde la perspectiva histórica, contraponiendo fundamentalmente los artículos 41 y 124 de la Constitución actual de 1994 con el artículo 40 de la Constitución de 1949. Este último propugnaba:

La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social (...), pero fundamentalmente decía "los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedad imprescriptible e inalienable de la Nación, con la correspondiente participación en su producto que se convendrá con las provincias.

En contraposición a esto, si bien al artículo 41 de la Constitución de 1994 se destaca como el primero en la historia en especificar el "derecho a un ambiente sano, sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo", su atadura al artículo 124 donde se plantea "corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio", dificulta la protección en general, reservando a la Nación solamente la posibilidad de "dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección" y a las provincias, "las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales".

De por sí, cualquier discusión sobre este tipo de cuestiones se ve afectada por las dificultades a la hora de legislar en los distintos niveles jurídicos, ya que se terminan creando fronteras artificiales que en la naturaleza no se distinguen. Sin embargo, podemos afirmar que crear más fronteras (tomando como caso la división por provincias) abona a dificultar más aún la protección ambiental, y son varios los casos que pueden citarse, pero probablemente el más claro es el intento de San Juan de no adherir a la Ley de Glaciares. En este sentido, surgen varias inquietudes, ya que a la hora de este tipo de discusiones... ¿a quién representan verdaderamente los legisladores? ¿a los gobiernos provinciales, a sus habitantes o a las empresas que explotan los recursos allí? Mi postura es que este modelo prácticamente habilita de hecho el lobby del poder económico para con los legisladores, a la par que le otorga un poder a los gobernadores provinciales que en muchos casos iguala al poder nacional, pero que de cierto modo "obliga" a las provincias a subordinarse para poder recibir los recursos que el Poder Ejecutivo les envía. Un

ejemplo claro de esto es la explotación de Vaca Muerta, cuyos permisos primariamente dependen de la provincia de Neuquén, y no del Estado Nacional.

Cabe aclarar que el argumento "soberanista" puede terminar siendo un arma de doble filo, ya que si bien mi opinión es que es mejor que los recursos naturales estén en manos del Estado Nacional que en las de los Estados Provinciales, existen quienes se paran desde la soberanía para decir que "nadie puede venir a decirles cómo cuidar sus recursos". Por esto, muchos de los legisladores que se oponen a la ley lo hacen bajo este razonamiento pero no para defender a las poblaciones de dichas provincias sino a quienes explotan sus recursos, algo que no necesariamente redundará en mayor cantidad de puestos de trabajo o más beneficios económicos para la gente. En base a esto, concluyo que esta cuestión debe ser tenida en cuenta para cualquier discusión sobre recursos naturales, ya que sin una modificación profunda y de fondo sobre la Constitución Nacional, no son ni serán quienes defienden el ambiente los que corren con ventaja ante un conflicto.

## ¿Qué le depara el futuro a esta ley?

A lo largo de este tiempo, el Congreso atravesó distintas etapas. Si podemos afirmar que durante la década de los 90 el mismo estuvo signado por las acusaciones de corrupción y por la legitimación de políticas fuertemente entreguistas y antinacionales, la crisis de 2001 significó un punto de inflexión y en la posteridad, la recuperación de la institucionalidad por parte de los gobiernos kirchneristas vino acompañada de un mayor dinamismo y vitalidad del Poder Legislativo. Dentro de esta etapa se enmarca gran parte de las leyes que destacamos. De todas maneras, pareciera que cambió el clima que primó por esos años y hoy la polarización se registra en cada rincón. Sin embargo, ejemplos como la legalización del aborto dan cuenta de que es posible lograr estas transformaciones (al menos en el plano legal), y que para eso aparece como clave un elemento que también se repitió en otros escenarios: la transversalidad en impulsar ciertas cuestiones al interior de los distintos partidos. Por otro lado, esto no debe ocultar que, en un país presidencialista, el rol del Ejecutivo en general ha sido tímido y que en muchos casos el Congreso funcionó como chivo expiatorio para evitar posiciones incómodas frente a los poderes económicos concentrados.

Como en toda discusión, es necesario distinguir entre las cuestiones de coyuntura de las que se arrastran de larga data. Con este marco, parece difícil ser optimista teniendo un escenario hostil no sólo para su aprobación, sino para la defensa de cualquier cuestión ambiental en general. A pesar de eso, una de las conclusiones importantes que surge de un análisis simple es que, cuando hay movilización y participación de la sociedad, la ley avanza y la política se ve obligada a prestar atención. Pero por lo general, lo que termina sucediendo es que la movilización y el interés de la sociedad no se dan de manera sostenida en el tiempo, sino que tiene sus momentos de gran auge cuando hay humo pero que rápidamente se disipa cuando el propio humo desaparece. Con ese dato, vale

la pena preguntarse qué es lo que molesta realmente: si el humo o el ecocidio; y trabajar intentando que la solución a ambos vaya de la mano, generando conciencia de que los dos son potencialmente peligrosos para la salud.

De todas maneras, será necesario insistir con la ley, aunque no se puede dejar de tener en cuenta que, sin un cambio de fondo en la estructura jurídica, las principales palancas para llevar a cabo lo necesario para la defensa de los humedales y del ambiente en general descansan en las manos de unos pocos y no cerca de lo que exigen las mayorías, ya que incluso hay que pensar como posible un escenario donde la ley sea aprobada en el Poder Legislativo pero sea declarada "inconstitucional" por un juez, como algunos han advertido. Obviamente, también es difícil pensar que esta transformación a nivel jurídico y político se dé al margen de los intereses de un poder económico que, según se apunta, tiende cada vez a estar más concentrado e incluso (en nuestro caso) extranjerizado. Será necesario también cuestionar este poder económico.

Pero lo que no puede negarse es que la agudización de este modelo económico trae consecuencias que son cada vez más sentidas, y necesariamente, cada vez más resistentes, además de que se democratiza el sufrimiento frente a estas problemáticas. La crisis ecológica que se atraviesa no sólo tiene efecto a nivel general, con las sequías y los incendios o las inundaciones. También tiene efectos a nivel micro cuando vemos que la gente muere de cáncer a los 40 años en los pueblos del interior del país.

Esto sin duda llevará a una agudización de la contradicción entre seguir produciendo y consumiendo de la manera en que lo hacemos, y seguir habitando el planeta de la manera en que lo habitamos. A partir de esto, sería una posibilidad interesante poder tratar de enfrentar esta problemática en conjunto con el resto de las problemáticas que tiene no solamente la Argentina sino la región, con la integración regional como eje. Varias cuestiones se resumen en el discurso que dio Gustavo Petro en el marco de la última reunión de la CELAC<sup>9</sup>. A día de hoy la pregunta fundamental, como sugirió también Giustiniani, ya no se basa en qué mundo queremos dejarles a nuestros hijos y nietos, sino que se ha desplazado a la pregunta por el mundo el que queremos vivir hoy nosotros.

Por último, también será saludable repensar ciertas bases establecidas, tanto en lo que respecta al control de los representados para con sus representantes como también la propia organización del Poder Legislativo. A su vez, queda aquí casi sin cuestionarse el rol del Poder Judicial, que también debería ser discutido y probablemente, democratizado.

## Notas

<sup>1</sup> La "Liga" está compuesta por Chaco, Misiones, Formosa, Jujuy, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero, Corrientes, Salta y Catamarca.

<sup>2</sup> Lo mencionado fue escrito por Maristella Svampa y Enrique Viale en: [https://www.eldiarioar.com/opinion/derecho-buena-ley-humedales\\_129\\_9709464.html](https://www.eldiarioar.com/opinion/derecho-buena-ley-humedales_129_9709464.html)

<sup>3</sup> Consejo Federal de Medio Ambiente

<sup>4</sup> Se refiere al nombre que coloquialmente se le da al proyecto impulsado por Leonardo Grosso, el cual recibió el apoyo de más de 500 organizaciones sociales y ambientales.

<sup>5</sup> Svampa, M. y Viale, E. (14 de noviembre de 2022). "Tenemos derecho a una buena ley de Humedales". elDiarioar. Disponible en [https://www.eldiarioar.com/opinion/derecho-buena-ley-humedales\\_129\\_9709464.html](https://www.eldiarioar.com/opinion/derecho-buena-ley-humedales_129_9709464.html)

<sup>6</sup> Este planteo lo escuché en una charla a la que asistí presencialmente a fines de 2022, por lo que no me es posible citarlo, aunque sí tiene varios libros publicados.

<sup>7</sup> Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=XZGyM2HlvE0>

<sup>8</sup> Esto lo afirma "Pino" Solanas de primera mano en el Prólogo del libro de Rubén Giustiniani "El contrato secreto YPF-Chevron".

<sup>9</sup> El discurso fue citado también más arriba.

## Bibliografía

- Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas. (11 de noviembre de 2022). Cuadro comparativo entre los proyectos de Ley de Humedales con dictamen de minoría y de mayoría. Disponible en: [https://aadeaa.org/analisis-de-las-diferencias-entre-los-proyectos-de-ley-de-humedales/?fbclid=PAAabVYXUqdRFc8l4DBwPk\\_sDu-H6JKB9Las8qC2ePCYc2x1Y4U5xl b189U6F4](https://aadeaa.org/analisis-de-las-diferencias-entre-los-proyectos-de-ley-de-humedales/?fbclid=PAAabVYXUqdRFc8l4DBwPk_sDu-H6JKB9Las8qC2ePCYc2x1Y4U5xl b189U6F4)
- Berdondini, M. (2016). "Lo representable. Pujas públicas, actores, arena parlamentaria y leyes candentes en la política argentina." Rosario, Argentina. 1era edición. Prohistoria Ediciones.
- Berdondini, M. "Representación, arena parlamentaria y los debates de la cuestión comunicacional en Argentina" Cuadernos del Ciesal. Año 14, número 16, enero diciembre 2017, pp. 77-108.
- Giustiniani, R. (2017). El contrato secreto YPF-Chevron. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Ediciones UNL.
- Orellano, L. (2020). Argentina sangra por las barrancas del Río Paraná. Rosario, Argentina. Editorial Ágora.
- Straccia, Patricio H, e Isla Raffaele, María L. (2020). Leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental: Sobre glaciares, humedales y la emergencia del carácter político de categorías despolitizadas. Ecología austral, 30(1), 85-98. Recuperado en 04 de mayo de 2023, de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1667-782X2020000100006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1667-782X2020000100006&lng=es&tlng=es)
- Svampa, M. Y Viale, E. (14 de noviembre de 2022). Tenemos derecho a una buena Ley de Humedales. DiarioAR. Disponible en: [https://www.eldiarioar.com/opinion/derecho-buena-ley-humedales\\_129\\_9709464.html](https://www.eldiarioar.com/opinion/derecho-buena-ley-humedales_129_9709464.html)

## Material audiovisual

- Diputados Argentina [Honorable Cámara de Diputados de la Nación] (22 de septiembre de 2022). COMISIÓN COMPLETA: 22 de septiembre de 2022 -
- PLENARIO - Diputados Argentina - Humedales [Video]. Youtube. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=Tp7FWpLs79w>
- Diputados Argentina [Honorable Cámara de Diputados de la Nación] (10 de noviembre de 2022). COMISIÓN COMPLETA: 27 de septiembre de 2022 - AGRICULTURA Y GANADERÍA - Diputados Argentina [Video]. Youtube. Disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=51E7\\_qEwaeg](https://www.youtube.com/watch?v=51E7_qEwaeg)
- Diputados Argentina [Honorable Cámara de Diputados de la Nación] (10 de noviembre de 2022). COMISIÓN COMPLETA: 10 de noviembre de 2022 -
- PLENARIO - Diputados Argentina - Humedales [Video]. Youtube. Disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=OR8L2IP-N\\_g](https://www.youtube.com/watch?v=OR8L2IP-N_g)
- Lima, Yamil [Yamil Lima] (24 de enero de 2023). "Impresionante discurso de Petro en la CELAC en Argentina, lo consolida como líder regional y mundial" [Video]. Youtube. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=XZGyM2HlVE0>

# De la protesta a la acción. Luchas ciudadanas y protección ambiental en la democracia argentina

**María Inés Giusti**

---

Estudiante de Abogacía,  
Universidad Nacional de  
José C. Paz

## Resumen

La lucha ciudadana por la protección ambiental en la democracia argentina es una cuestión que ha cobrado gran importancia en los últimos años. En un contexto de crisis climática global y de creciente conciencia ambiental, la sociedad argentina ha tomado la iniciativa de movilizarse y protestar para exigir la implementación de políticas públicas que protejan el medio ambiente. Sin embargo, la protesta no es suficiente. Es necesario pasar a la acción y lograr una verdadera transformación en la forma en que se aborda la problemática ambiental en el país.

Para lograr una verdadera transformación en la política ambiental argentina, es necesario que la ciudadanía participe activamente en los procesos de toma de decisiones y que se involucre en la implementación de políticas públicas. Esto implica no solo exigir cambios, sino también colaborar en la generación de soluciones concretas y en la difusión de buenas prácticas ambientales. La ciudadanía debe convertirse en un actor fundamental en la construcción de un futuro más sostenible y resiliente.

## Desarrollo

Desde que Argentina recuperó su democracia en 1983, la participación ciudadana ha jugado un papel fundamental en la formulación de leyes y políticas públicas en diversos ámbitos, entre ellos, el medioambiental. De hecho, la lucha de los ciudadanos por la protección del ambiente ha sido una de las más notables y relevantes en la historia reciente del país.

En la consolidación de una democracia plural y participativa, la participación ciudadana es un pilar fundamental en cualquier democracia

representativa y justa. En Argentina, un país que ha atravesado largos períodos de dictaduras y represión, la participación activa de los ciudadanos en la formulación de leyes y políticas públicas ha desempeñado un papel crucial.

Es importante recordar que cuando nos referimos a "la recuperación de la democracia" hablamos del proceso histórico que se produjo después de la dictadura militar que gobernó el país desde 1976 hasta 1983. Así, el 10 de diciembre de 1983, Raúl Alfonsín, líder de la Unión Cívica Radical, asumió la presidencia tras ganar las primeras elecciones democráticas en más de una década, dando lugar al regreso de la democracia al país, e inaugurando el período más largo de democracia en Argentina.

Este momento histórico es crucial para Argentina, ya que significó el final de un período marcado por graves violaciones a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que incluyeron desapariciones forzadas, tortura y asesinato de miles de personas. La recuperación de la democracia significó el retorno a la libertad de expresión, asociación y prensa, así como el respeto a otros derechos fundamentales que habían sido violados durante la dictadura.

Es importante celebrar los 40 años de la recuperación de la democracia en Argentina porque representa un hito en la historia del país y un ejemplo de cómo la sociedad puede luchar contra las dictaduras y restaurar la democracia. La fecha del 10 de diciembre de 1983 es un recordatorio del compromiso de los ciudadanos argentinos por la libertad y la justicia, y de la importancia de proteger y fortalecer las instituciones democráticas y sus propios derechos.

La participación popular y ciudadana en la elaboración de proyectos de ley en Argentina es un tema fundamental en el proceso de construcción democrática del país. En los últimos años, se ha venido trabajando en la implementación de mecanismos que permiten la inclusión de la ciudadanía en la elaboración de leyes, en un contexto en el que la democracia participativa y la transparencia son valores fundamentales.

Uno de los mecanismos que la ciudadanía puede utilizar para ejercer este derecho es la "iniciativa popular", que permite a los ciudadanos presentar propuestas de ley al Congreso Nacional siempre que se cumplan ciertos requisitos, como la recolección de firmas de un número específico de personas, dando de esta manera un reconocimiento a la voz de la ciudadanía. La Ley de Glaciares que fue impulsada mediante la lucha popular, es un ejemplo de cómo la ciudadanía puede participar activamente en la creación de leyes relacionadas con el medio ambiente, lo que demuestra el papel activo que los ciudadanos pueden desempeñar en la creación de leyes y que la democracia ambiental no es solo un concepto teórico, sino una realidad práctica en Argentina.

La Democracia Ambiental es un concepto que se refiere a la participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente. Este enfoque busca garantizar el derecho de todas las personas a participar en la definición de políticas públicas que afecten al medio ambiente, así como en la gestión y uso de los recursos naturales. Entonces, la Democracia Ambiental implica una participación activa y significativa de la sociedad en la toma de decisiones ambientales, lo que incluye el acceso a la información ambiental, la consulta y la participación efectiva en los procesos de toma de decisiones.

Aunque la Ley General del Ambiente de Argentina (Ley 25.675), promulgada en 2002, estableció un marco legal para la protección del medio ambiente y reconoció el derecho de las personas a un ambiente saludable, su implementación efectiva ha sido limitada debido a la falta de recursos, personal capacitado, coordinación y compromiso político. La deforestación y la contaminación del agua son dos ejemplos de problemas ambientales en Argentina que han persistido a pesar de la aprobación de leyes de protección, debido a la falta de aplicación efectiva y control sobre las empresas generadoras de residuos tóxicos.

En este contexto, la participación ciudadana en la formulación de leyes y políticas públicas ha sido clave en la protección del medio ambiente en Argentina. Un ejemplo de ello es la Ley General del Ambiente (Ley 25.675) aprobada en el año 2002, que tuvo un importante proceso de construcción participativa con la sociedad civil. La ley estableció los lineamientos y principios para la gestión ambiental del país, y creó el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), el cual tiene como objetivo coordinar y consensuar políticas ambientales entre la Nación y las provincias, pero esto fue solo el primer paso ya que aún falta mucho por hacer y cuestionar.

En el Día Internacional de la Tierra (22 de abril), se suelen recordar las típicas recomendaciones para cuidar el planeta, pero ¿son suficientes las acciones individuales? Históricamente, los medios de comunicación y educación han puesto el foco en estas actividades como única forma de acción ecologista, sin cuestionar el modelo extractivista y su rol en la destrucción del medio ambiente. El modelo extractivista implica la explotación indiscriminada de los recursos naturales para su exportación, en beneficio de capitales extranjeros. Estos modelos de desarrollo profundizan la desigualdad social y devastan nuestros territorios. Como ciudadanos, es nuestro deber exigir al Estado acciones concretas para revertir el daño de un modelo de producción insostenible.

A pesar de que todos los países tienen leyes nacionales diseñadas para limitar la contaminación, proteger la flora y fauna, y contrarrestar el cambio climático, la aplicación de estas normas no siempre es estricta. Como consecuencia, los ciudadanos a menudo se enfrentan a dificultades significativas para hacer que los gobiernos y las empresas rindan cuentas por el incumplimiento de estas leyes.

La Ley 25.675, estableció el marco legal para la evaluación de impacto ambiental en proyectos y actividades, lo que permitió la participación ciudadana en los procesos de evaluación. Además, la Ley 25.831 de Acceso a la Información Ambiental de 2003 establece el derecho de los ciudadanos a acceder a la información ambiental y a participar de manera informada en los procesos de formulación de leyes y políticas ambientales. Estas leyes han sido fundamentales para fortalecer la participación ciudadana en la protección del medio ambiente en Argentina.

Además, se han creado espacios de diálogo y consulta con la sociedad civil, como mesas de trabajo, asambleas y comités consultivos, que permiten la participación activa de la sociedad civil en la identificación de problemáticas y en la formulación de propuestas y soluciones en materia ambiental. Estos espacios promueven un enfoque más colaborativo y participativo en la toma de decisiones.

Al analizar los 40 años de democracia en Argentina, considero que la participación ciudadana en la formulación de leyes de protección ambiental es un tema fundamental. Durante este período, la sociedad argentina ha sufrido numerosos casos de corrupción y decisiones políticas que han tenido un impacto negativo en el medio ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos.

La participación ciudadana es un derecho fundamental en una democracia y es esencial para garantizar la transparencia y la responsabilidad en el proceso de toma de decisiones. En el caso de la protección ambiental, la participación ciudadana adquiere una importancia aún mayor, ya que son los ciudadanos quienes más directamente se ven afectados por las políticas ambientales. Es importante destacar que la Ley General del Ambiente 25.675 de 2002 y la Ley de Acceso a la Información Ambiental 25.831 de 2003 han brindado un marco legal para la participación ciudadana en los procesos de evaluación y formulación de políticas ambientales en Argentina.

A lo largo de estos 40 años, hemos visto cómo la sociedad argentina ha tomado un papel cada vez más activo en la defensa del medio ambiente y en la lucha contra la corrupción en la política ambiental. La participación ciudadana ha sido clave en la creación de leyes de protección ambiental y en la defensa de los derechos ambientales en general, por este motivo me pareció pertinente hacer un recuento de algunos casos resonantes donde la participación popular fue necesaria y fundamental para garantizar una política ambiental justa y sostenible en Argentina.

La promulgación de la Ley Nacional de Ambiente en 2002 es un ejemplo de cómo la participación ciudadana influyó en la creación de una ley importante de protección ambiental en Argentina. La ley fue el resultado de años de trabajo de organizaciones ambientales, académicos y ciudadanos preocupados por la protección del medio ambiente. La ley establece principios fundamentales para la gestión ambiental,

como la prevención, precaución, responsabilidad, participación ciudadana y el acceso a la información.

La participación popular también ha sido clave en la defensa de los derechos de las comunidades indígenas y la protección de sus territorios. En 2007, se promulgó la ley de Protección de Bosques Nativos, que estableció un marco legal para la protección y conservación de los bosques nativos en Argentina. La ley fue el resultado de la movilización de las comunidades indígenas, organizaciones ambientales y otros actores de la sociedad civil, que se opusieron a la expansión de la frontera agropecuaria y a la deforestación.

La Ley de Bosques 26.331 fue el resultado de una larga lucha de organizaciones ambientalistas y científicas, que lograron visibilizar la importancia de los bosques nativos y su papel en la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los ecosistemas. La sociedad civil participó en audiencias públicas y consultas populares para debatir y enriquecer el proyecto de ley, que finalmente fue aprobado por unanimidad en el Congreso Nacional.

En el caso de la Ley de Glaciares 26.639, la participación ciudadana fue fundamental para su sanción. La ley establece la protección de los glaciares y del ambiente periglacial como bienes públicos y fundamentales para la preservación del ambiente y el desarrollo sostenible. La ley fue impulsada por organizaciones ambientalistas y científicas, que realizaron una intensa campaña de concientización y movilización ciudadana para lograr su aprobación.

En cuanto a la Ley General del Ambiente 25.675, la participación ciudadana fue clave para la elaboración de la ley. La sociedad civil participó en diversas instancias de consulta y debate para discutir y enriquecer el proyecto de ley, que finalmente fue aprobado por unanimidad en el Congreso Nacional. La ley promueve la participación ciudadana en la gestión ambiental y establece la obligación del Estado de garantizar el acceso a la información ambiental y la participación de la sociedad en la toma de decisiones.

Es importante destacar que estas leyes fueron impulsadas por la sociedad civil, organizaciones ambientalistas, académicos, y otros actores que lograron movilizar a la opinión pública y a los legisladores para su aprobación, ya que muchas veces los proyectos de leyes ambientales son "cajoneados" en el Congreso, y sin la presión popular y las luchas de la sociedad, no avanzarían nunca.

En contraposición a estos casos exitosos, la realidad política en Argentina ha sido un obstáculo para la protección ambiental. Muchas veces, los intereses económicos y políticos han primado por sobre la protección ambiental, y los proyectos extractivos

y de explotación de los recursos naturales han generado graves impactos en el medio ambiente y en las comunidades afectadas.

Algunos otros ejemplos de casos donde la participación popular se plantó frente al poder político y las corporaciones para defender al medioambiente son:

1. Lucha contra la construcción de una central hidroeléctrica en la provincia de Mendoza: En 2017, se anunció la construcción de la central hidroeléctrica "Portezuelo del Viento" en el río Colorado, provincia de Mendoza. La obra generó una fuerte resistencia por parte de la sociedad civil y organizaciones ambientalistas, quienes argumentaron que la construcción de la represa tendría un impacto negativo en la biodiversidad y la calidad del agua. La lucha incluyó manifestaciones y acciones legales que llevaron a la suspensión temporal del proyecto.
2. Lucha contra la deforestación en la provincia de Salta: La deforestación en la provincia de Salta ha sido un tema de preocupación para los ambientalistas y la sociedad civil en general. Organizaciones como Greenpeace han denunciado la tala indiscriminada de árboles en la zona y la pérdida de biodiversidad. La lucha ha incluido manifestaciones y campañas de concientización para proteger el bosque nativo.
3. Lucha contra la minería a cielo abierto en la provincia de Catamarca: La explotación minera a cielo abierto en la provincia de Catamarca ha generado fuerte resistencia por parte de la sociedad civil y organizaciones ambientalistas. En 2010 se llevó a cabo una manifestación masiva en la ciudad de Andalgalá, en la que los habitantes expresaron su oposición a la explotación minera debido a su impacto ambiental y en la calidad de vida de la población.
4. Lucha contra la contaminación del Río Matanza-Riachuelo: El Río Matanza-Riachuelo es uno de los ríos más contaminados de Argentina debido a la falta de regulación y control de las empresas que arrojan sus residuos. En 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó una sentencia histórica en la que ordenaba a las empresas contaminantes a realizar acciones de remediación del río y a indemnizar a los afectados por la contaminación. La lucha por la limpieza del río sigue siendo una tarea pendiente.
5. Lucha contra la instalación de una planta de celulosa en la provincia de Entre Ríos: En 2004, se anunció la construcción de una planta de celulosa en la localidad de Fray Bentos, Uruguay, cerca de la frontera con la provincia de Entre Ríos. La obra generó fuerte resistencia por parte de la sociedad civil y organizaciones ambientalistas, quienes argumentaron que la planta tendría un impacto negativo en la calidad del agua del río Uruguay, que es compartido entre Argentina y Uruguay. La lucha incluyó acciones legales y manifestaciones que llevaron a la suspensión temporal del proyecto.

Estos casos mencionados son solo una pequeña selección para ilustrar la importancia de las luchas sociales y las herramientas que utilizan para hacer escuchar su voz, y para proteger sus propios derechos, ya que, como mencioné anteriormente,

en muchos casos son las empresas y el poder político quienes toman decisiones sin tener en cuenta a la sociedad. En ese momento, un buen síntoma de una democracia sana es poder levantar nuestra voz como sociedad para protestar contra lo que no queremos, lo que consideramos injusto y que seamos escuchados y se respete nuestra voluntad.

La participación ciudadana en la formulación de leyes de protección ambiental en Argentina ha demostrado ser crucial en la creación de una cultura de cuidado, preservación del medio ambiente y la consolidación de una democracia más participativa. A través de la participación activa de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, se han logrado importantes avances en la protección del medio ambiente en el país. La colaboración entre la ciudadanía y los poderes Ejecutivo y Legislativo ha dado lugar a la promulgación de leyes y políticas que tienen como objetivo la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales.

Sin embargo, todavía hay mucho por hacer en esta materia, especialmente en lo que respecta a la implementación efectiva de las leyes y políticas existentes. En muchos casos, la falta de voluntad política y la corrupción continúan siendo obstáculos importantes en la protección ambiental en Argentina. A pesar de esto, la participación ciudadana sigue siendo una herramienta valiosa para la vigilancia y el control de las políticas públicas, y para garantizar que se tomen medidas efectivas para proteger el medio ambiente.

En resumen, la participación ciudadana es fundamental en la consolidación de una democracia real y en la protección del medio ambiente. Los ciudadanos tienen un papel fundamental en la elaboración, implementación y monitoreo de políticas públicas ambientales, lo que contribuye a una gestión más efectiva y transparente de los recursos naturales y una mejor calidad de vida para las comunidades locales. La toma de conciencia y las acciones individuales importan mucho, pero el compromiso político sigue siendo fundamental para lograr soluciones efectivas. Para que podamos celebrar realmente estos 40 años de democracia, es necesario que miremos el camino recorrido, y analicemos las deficiencias, en busca de mejorar a futuro, logrando una mayor participación ciudadana y la consolidación y fortalecimiento de las instituciones democráticas.

## Bibliografía

- Agencia de Protección Ambiental. (2020). Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). <https://www.argentina.gob.ar/cofema/acerca-de>
- Ley Nacional del Ambiente, Ley 25.675, 2002.
- Ley Nacional de Glaciares, Ley 26.639, 2010.
- Ley de Acceso a la Información Ambiental, Ley 25.831, 2003.
- Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, Ley 26.331, 2007.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. (2019). <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/accion/basurales>
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. (s.f.). Participación ciudadana. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/transparencia/participacion>
- Constitución Nacional de la República Argentina. (1994). Artículo 41. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Plan Nacional de Restauración de Bosques Nativos (2020). Gobierno de Argentina. Recuperado el 4 de mayo de 2023, de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resumen\\_pnrbn\\_final.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resumen_pnrbn_final.pdf)
- Iniciativa popular. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. [https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/glosario/l/iniciativa\\_popular.html](https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/glosario/l/iniciativa_popular.html)

Categoría

## **Nacional - Profesionales**

Los ensayos de esta categoría abordan diferentes aspectos de la relación entre el Poder Legislativo y Ejecutivo a nivel nacional. Sus autores son graduados y graduadas con hasta siete años de recibidos.

# Las instituciones democráticas en Argentina: un análisis de su funcionamiento, a 40 años del retorno democrático

## Introducción

**Rodrigo Curto**

---

Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires

En el marco del presente concurso nos encontramos llegando a cuarenta años de democracia ininterrumpida en Argentina. El contexto invita a la reflexión y el análisis del funcionamiento de las instituciones democráticas en el país durante el período democrático más extenso de nuestra historia. Sin embargo, las últimas cuatro décadas tuvieron momentos muy difíciles para la supervivencia democrática: levantamientos armados, procesos hiperinflacionarios, adelantamiento de elecciones, crisis económicas, crisis sociales, cinco presidentes en una semana, movilizaciones masivas de la población reclamando “que se vayan todos” y una pandemia mundial. A pesar de todos estos eventos la democracia se mantuvo.

En este contexto, preguntarse e indagar sobre el funcionamiento de las instituciones políticas es indispensable para pensar cómo se procesaron estas diversas crisis por las instituciones, qué cosas funcionaron bien y permitieron que la salida a estos problemas pudiera ser institucional y qué cosas funcionaron mal y pueden y deben mejorarse. Nos encontramos en una época de crecientes desafíos a la democracia en el mundo; existe un descontento con la política de parte de los ciudadanos de muchos países del mundo y muchos analistas ven esta situación como un desafío muy importante y muy difícil para las democracias en el mundo. El descontento con la política puede degenerar rápidamente en un descontento por la democracia y llevar a soluciones autoritarias.

Argentina no es la excepción a este aumento en la desconfianza hacia la política. En la última encuesta del Latinobarómetro realizada en Argentina, un 77% de los encuestados dijo no confiar en el Congreso, un 74% dijo no confiar en el gobierno y, un 85%, no confiar en los partidos políticos. Estos números indican que, a pesar de las últimas cuatro décadas

democráticas en el país, los ciudadanos se sienten insatisfechos con los resultados que se han obtenido. Sin embargo, aún con los altos niveles de desconfianza, un 55% de los encuestados aseguró preferir la democracia a cualquier otra forma de gobierno y también respondió que bajo ninguna circunstancia apoyaría a un gobierno militar. En este contexto, reflexionar sobre nuestras instituciones democráticas, su funcionamiento, sus problemas, sus aciertos y las posibles reformas para mejorarlas es de una gran importancia. Por lo dicho, el objetivo del presente ensayo es analizar el funcionamiento de las instituciones políticas argentinas desde el retorno democrático<sup>2</sup>, haciendo foco en la relación y funcionamiento de los poderes Legislativo y Ejecutivo nacionales y su vinculación con el federalismo y las provincias.

A lo largo del presente ensayo no pasará desapercibida una preferencia por la democracia como régimen político. Aclaro que dicha preferencia es normativa; la democracia es el mejor de los sistemas que hasta hoy se han llevado a la práctica y lo es no por los resultados que brinde, sino por su sistema en sí mismo, por garantizar derechos, libertad y participación política a la población. Los problemas que las democracias tienen en el mundo deben solucionarse buscando profundizar los mecanismos democráticos, la participación ciudadana y los derechos.

## **Poder Ejecutivo y Legislativo**

En la presente sección del ensayo se analiza el Congreso argentino y su relación con el Poder Ejecutivo. Antes de comenzar con el análisis de su funcionamiento se procede a explicar brevemente la forma en que se conforma el Congreso argentino.

El Congreso argentino se compone de dos cámaras. La Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN) y el Honorable Senado de la Nación Argentina (HSNA). La Cámara de Diputados está compuesta por 257 miembros, los cuales son electos por una fórmula de representación proporcional D'Hondt, utilizando como distritos electorales las 23 provincias que componen el país más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada distrito elige una cantidad distinta de diputados en proporción con su población, no pudiendo ser la cantidad de diputados de ninguna provincia menor a 5. Existe un umbral legal del 3% de los electores en cada distrito para poder ingresar a la Cámara; los diputados son electos por períodos de 4 años, aunque la Cámara se renueva por mitades cada 2 años. La cantidad de diputados que cada provincia elige se encuentra regulada por la Ley 22.847, sancionada en 1983, la cual establece una proporción de un diputado cada 161.000 habitantes, o fracción no menor a 80.500, con un piso mínimo de 5 diputados por cada provincia. El Art. 45 de la Constitución establece que, luego de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo a sus resultados, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado. Sin embargo, la cantidad de diputados por provincia no se modificó y se sigue distribuyendo según los datos del censo de 1991.

El Senado se compone de 72 miembros, elegidos por períodos de 6 años, aunque la Cámara se renueva por tercios cada 2 años. Los senadores son elegidos utilizando las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como distritos electorales. Previo a la reforma constitucional de 1994, eran elegidos 2 senadores por provincia, a través de las legislaturas provinciales. Desde la reforma constitucional los senadores son electos por voto directo de la población y se elevó su número a 3 senadores por provincia, a través de un sistema de lista incompleta: se asignan 2 escaños al partido que más votos obtiene en la elección y 1 escaño al partido que obtiene el segundo lugar en cantidad de votos. El Congreso argentino es bicameral y simétrico; es decir, que se conforma de dos cámaras que tienen un peso igual en la sanción y aprobación de leyes; la única diferencia en relación a la legislación es que sólo la Cámara de Diputados puede iniciar legislación impositiva y que el Senado da su acuerdo para el nombramiento de jueces.

Una de las características más notorias del Congreso argentino es su nivel de desproporcionalidad territorial. Este concepto refiere a la diferencia existente entre el porcentaje de cargos en un distrito y el porcentaje de electores de ese mismo distrito (Reynoso, 1999). En los países federales los senados suelen componerse de tal forma de dar igual representación a todas las provincias, ya que en términos históricos fueron compuestos para que todos los miembros de la federación tuvieran igual peso en la toma de decisiones políticas y como una forma de que todos los miembros aceptaran formar parte de dicha federación. En este sentido, los senados en los países federales no buscan la proporcionalidad, sino la igual representación de los miembros de la federación. Por su conformación histórica, las provincias argentinas presentan diferencias muy marcadas en términos poblacionales: la Provincia de Buenos Aires cuenta con 17.875.743 habitantes, mientras que en Tierra del Fuego habitan 181.983 personas; sin embargo, todas las provincias cuentan con 3 senadores. Esta situación hace al Senado argentino la Cámara más desproporcional del mundo (Samuels y Snyder, 2001).

El Senado es altamente desproporcional; sin embargo, esta Cámara no persigue la proporcionalidad, sino la representación igual de las provincias en tanto miembros iguales de la federación, por lo que su alta desproporcionalidad no es conflictiva con el tipo de representación que persigue. En cambio, la Cámara de Diputados persigue una representación proporcional de la población; sin embargo, como puede observarse en el **Cuadro 1**, también es una Cámara altamente desproporcional (Samuels y Snyder, 2001). Debido al piso mínimo de 5 diputados por provincia, y a que desde 1991 no se ajusta la cantidad de diputados por provincia, la Cámara baja también es desproporcional y subrepresenta a las provincias más pobladas, a la vez que sobrerepresenta a las menos pobladas.

### CUADRO 1: ÍNDICE DE DESPROPORCIONALIDAD POR PROVINCIA<sup>1</sup>

DISTRITO	POBLACIÓN ESTIMADA 2022	POBLACIÓN ESTIMADA 2022 (%)	NÚMERO DIPUTADOS	DIPUTADOS (%)	ÍNDICE DE DESPROPORCIONALIDAD POR PROVINCIA
CABA	3.081.550	6,66	25	9,73	1,46
Buenos Aires	17.875.743	38,66	70	27,24	0,70
Catamarca	422.476	0,91	5	1,95	2,13
Chaco	1.227.736	2,66	7	2,72	1,03
Chubut	639.294	1,38	5	1,95	1,41
Córdoba	3.835.738	8,30	18	7,00	0,84
Corrientes	1.139.604	2,46	7	2,72	1,11
Entre Ríos	1.410.908	3,05	9	3,50	1,15
Formosa	614.706	1,33	5	1,95	1,46
Jujuy	787.436	1,70	6	2,33	1,37
La Pampa	364.322	0,79	5	1,95	2,47
La Rioja	403.727	0,87	5	1,95	2,23
Mendoza	2.030.061	4,39	10	3,89	0,89
Misiones	1.288.476	2,79	7	2,72	0,98
Neuquén	680.726	1,47	5	1,95	1,32
Rio Negro	766.387	1,66	5	1,95	1,17
Salta	1.459.378	3,16	7	2,72	0,86
San Juan	797.697	1,73	6	2,33	1,35
San Luis	520.845	1,13	5	1,95	1,73
Santa Cruz	383.827	0,83	5	1,95	2,34
Santa Fe	3.589.999	7,76	19	7,39	0,95
Santiago del Estero	998.093	2,16	7	2,72	1,26
Tierra del Fuego	181.983	0,39	5	1,95	4,94
Tucumán	1.734.118	3,75	9	3,50	0,93
<b>Total</b>	<b>46.234.830</b>	<b>100</b>	<b>257</b>	<b>100</b>	

Fuente: Vidal (2022).

Los efectos que la desproporcionalidad en ambas cámaras tiene para la política argentina serán analizados en el apartado sobre el federalismo argentino. En los párrafos anteriores se presentaron algunas características descriptivas del Congreso argentino; a continuación, se analizan algunas críticas que suelen atribuirse al funcionamiento del Congreso argentino y su relación con el Poder Ejecutivo. Como se verá a continuación, algunas de estas críticas que suelen realizarse no tienen sustento empírico.

Existe una serie de críticas que se repite comúnmente en los medios de comunicación, la ciudadanía y en los debates académicos sobre el funcionamiento del Congreso (Calvo, 2013a). En el presente apartado mostraré que algunas de estas críticas no tienen fundamento empírico y que son prejuicios que deben ser desmontados. Esta tarea es importante ya que para mejorar los problemas de las instituciones democráticas primero hay que identificar en forma correcta cuáles son los problemas, qué mecanismos institucionales funcionan en forma correcta, cuáles lo hacen en forma incorrecta y qué posibles alternativas hay para corregirlos y lograr un mejor funcionamiento de las instituciones políticas argentinas.

Argentina ha sido caracterizado como un país hiperpresidencialista. Este concepto refiere a que el Presidente argentino concentra mucho poder institucional, lo cual le permite tomar decisiones saltando otros poderes como el Congreso. La Constitución argentina otorga al Presidente un fuerte poder de decreto (Negretto, 2002; Carey y Shugart, 1998) y de veto, poder de nombrar y remover sus ministros unilateralmente y fuerte control presupuestario. En muchas ocasiones se ha criticado esta situación argumentando que en Argentina el Presidente es una figura preeminente y el Congreso no tiene poder; sin embargo, se ha mostrado que este no es el caso. Calvo (2013b) explica que, en realidad, durante el período 1983-2007 en Argentina la tasa de aprobación de las leyes que el Presidente envió al Congreso es menor que el promedio regional y que de hecho la mayoría de la legislación aprobada por el Congreso es presentada por los legisladores nacionales y no por el Presidente.

El **Cuadro 2** presenta toda la legislación aprobada por el Congreso nacional para el período 1983-2019. Las observaciones de Calvo (2013b) se mantienen hasta el año 2019.

### **CUADRO 2: LEGISLACIÓN APROBADA POR CATEGORÍA DE FIRMANTE (1983-2019)**

		EJECUTIVO		OFICIALISMO		OPOSICIÓN		TOTAL	
Presidente	Periodo	N	%	N	%	N	%	N	%
Alfonsín	1983-1989	264	43,78%	169	28,03%	170	28,19%	603	100%
Menem	1989-1995	357	43,75%	281	34,44%	178	21,81%	816	100%
Menem	1995-1999	227	40,04%	213	37,57%	127	22,40%	567	100%
De la Rúa	1999-2001	105	38,75%	79	29,15%	87	32,10%	271	100%
Duhalde	2002-2003	83	43,46%	71	37,17%	37	19,37%	191	100%
Kirchner	2003-2007	200	43,96%	178	39,12%	77	16,92%	455	100%
Fernández	2007-2011	175	45,45%	138	35,84%	72	18,70%	385	100%
Fernández	2011-2015	229	43,79%	213	40,73%	81	15,49%	523	100%
Macri	2015-2019	85	29,41%	93	32,18%	111	38,41%	289	100%
<b>Total</b>	<b>1983-2019</b>	<b>1725</b>	<b>42,07%</b>	<b>1435</b>	<b>35,00%</b>	<b>940</b>	<b>22,93%</b>	<b>4100</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Calvo (2013b) y Secretaría de Información Parlamentaria.

En todos los períodos la mayoría de la legislación aprobada fue iniciada por los legisladores y no por el Ejecutivo, lo que indica un Congreso con legisladores activos a la hora de presentar proyectos y no sólo una institución que aprueba la legislación que envía el Presidente. Este dato contrasta en forma marcada con otros presidencialismos de la región, dónde la gran mayoría de las leyes provienen de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo (Clerici, 2022). Por otro lado, no se observan diferencias significativas entre las presidencias, lo que es un indicio de que más allá del estilo de liderazgo del Presidente, el partido en el Poder Ejecutivo y la mayoría o minoría del Ejecutivo en el Congreso, los legisladores presentan y aprueban legislación propia. Estos datos contradicen una crítica muy común sobre el Congreso la cual establece que los legisladores sólo aprueban o rechazan leyes que envía el Presidente y que no generan legislación propia.

El **Cuadro 2** también muestra que los partidos de oposición tienen la capacidad de aprobar leyes propias. Se observa que la oposición aprueba leyes propias y que el total de proyectos aprobados por los partidos es proporcional al número de bancas controladas por sus miembros (Calvo, 2013a). Estos datos contradicen otra crítica común al Congreso, la cual establece que la oposición no tiene capacidad de aprobar o presentar leyes en el Congreso.

Estudios recientes también han matizado otra crítica común, la idea de que el Presidente tiene capacidad de generar leyes en forma unilateral a través de los decretos de necesidad y urgencia (DNU). Los DNU permiten al Presidente crear una ley sin intervención del Congreso para situaciones urgentes en las cuales no se puede esperar el tratamiento de la ley por el Congreso. La reforma constitucional de 1994 reguló el uso de los DNU, los reservó sólo para situaciones de urgencia donde no se podía esperar al proceso normal de aprobación de leyes por parte del Congreso y además estableció que los DNU no puedan tratar sobre temas penales, fiscales o electorales, áreas que quedan sólo reservadas a leyes del Congreso. El poder de decreto del Presidente argentino es fuerte, porque la ley establece que si el Congreso no modifica o rechaza los DNU, estos se convierten en ley (Negretto, 2002). A pesar de estas características institucionales, trabajos recientes han mostrado que la capacidad del Presidente de crear nueva legislación a través de los DNU es acotada y que existe influencia de los legisladores en el contenido de los decretos.

Clerici y Calvo (2019) explican que el aumento de legislación en el país generó que múltiples áreas de políticas públicas se interrelacionen unas con otras, generando que el espacio en que los DNU pueden intervenir sea menor al aumentar las leyes que se relacionan con espacios vedados por la constitución a los DNU. Los autores muestran que la mayoría de los DNU modifican legislación existente, en lugar de crear nueva política pública y que la institución que crea nueva política pública es el Congreso. A esto los autores agregan que la legislación modificada por decreto

es el 20%, siendo el 80% modificada por el Congreso. Adicionalmente, el tiempo que demora un decreto en ser reformado por el Congreso es considerablemente menor que el que toma una ley en ser modificada por un DNU. Los datos muestran que la capacidad del Presidente de generar legislación en forma unipersonal, ya sea a través de decretos, o enviando sus leyes al Congreso es menor de la que se le suele imputar y que tiene necesidad de negociar con otros actores políticos.

Bonvecchi y Zelanik (2017) explican que el contenido de los decretos que los presidentes argentinos emiten converge con el que los legisladores nacionales dan a las leyes que sancionan en el Congreso. Los presidentes utilizan una estrategia de convergencia estratégica: diseñan políticas que convergen con las preferencias de los legisladores para evitar que el Congreso las rechace o modifique. Los autores argumentan que el uso de los DNU en Argentina sería una delegación de autoridad de parte del Congreso a los presidentes; siempre y cuando los decretos elaborados por los presidentes converjan con las preferencias de los legisladores. De esta forma los legisladores intervienen aún en la formulación de decretos por parte del Presidente.

En las secciones previas se mostró que la idea, muchas veces difundida, de que el Presidente argentino es todopoderoso debido a los fuertes poderes institucionales que posee y que los legisladores tienen poco peso en la formulación de políticas y sólo ratifican las propuestas del Poder Ejecutivo no se sostiene empíricamente. Existe también otra idea difundida ampliamente que sostiene que el oficialismo y la oposición no llegan a acuerdos y no tienen capacidad de trabajar en conjunto. Clerici (2020) muestra que esta idea tampoco se sostiene al analizar los comités de la Cámara de Diputados nacionales de Argentina. La autora muestra que en realidad los presidentes de comités pertenecientes a partidos opositores al del Presidente han tendido a aprobar la agenda política del Presidente en sus comités más que a rechazarla. Esto muestra que existen situaciones en las cuales oficialismo y oposición trabajan en conjunto.

Por lo dicho anteriormente el Congreso en Argentina es un poder activo, en el cual los legisladores presentan y aprueban legislación, influyen en el contenido de los decretos que el Presidente envía y en el cual existe cooperación entre oposición y oficialismo en las comisiones. Sin embargo, existen algunos problemas en su organización que dificultan el trabajo legislativo. Las leyes internas de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN) fomentan la proliferación de bloques con poca cantidad de miembros, lo cual aumenta el número de puntos de veto y la cantidad de actores para negociar políticas (Cherny, et al., 2018). Las reglas internas del Congreso no limitan la cantidad de comisiones a las que un mismo legislador puede pertenecer, por lo que los legisladores suelen pertenecer a muchas comisiones al mismo tiempo, reduciendo el tiempo que pueden dedicar a cada una y reduciendo su especialización en áreas temáticas (Cherny, et al., 2018; Calvo, 2013a). Además,

esta situación genera una superposición en la temática de las comisiones, generando problemas de información (Calvo, 2013a).

Las reglas electorales en Argentina hacen poco atractivo a los legisladores buscar su reelección al Congreso Nacional y prefieren continuar sus carreras políticas en sus provincias, reduciendo el expertise de los legisladores (Jones, et al., 2002). De hecho, Argentina tiene el promedio más alto de comisiones por legislador de América Latina y una de las experiencias promedio de legisladores nacionales más bajas de la región (Saiegh, 2010). La baja experiencia de los legisladores en el Congreso argentino impacta en su productividad, ya que se ha encontrado que una mayor cantidad de años como legislador se relaciona positivamente con la productividad de dicho legislador para elaborar y aprobar leyes en el Congreso (Clerici, 2022). Estudios recientes han mostrado la vinculación que existe entre la productividad de los legisladores y sus conexiones entre ellos en el Congreso argentino (Clerici, 2022). Esto significa que los legisladores tienen mayor capacidad de aprobar leyes que ellos proponen cuando tienen redes de relaciones con otros legisladores más fuertes. En este sentido, los cambios de reglas que apunten a fortalecer los vínculos, a aumentar el consenso y acercamiento entre legisladores en el país servirán para aumentar la capacidad legislativa de los congresistas.

Algunas soluciones posibles que diversos autores han planteado a los problemas de información y coordinación del Congreso argentino (Clavo, 2013a; Cherny, et al., 2018) son reducir el número de comisiones permanentes del Congreso y reducir el número máximo de comisiones a las que un mismo legislador puede pertenecer para incentivar la especialización en un área temática. También se ha propuesto aumentar el número mínimo requerido para conformar un bloque en el Congreso para facilitar las negociaciones interbloques, fomentar el acuerdo y la agregación entre legisladores (Clavo, 2013a, Cherny et al, 2018).

Un problema adicional que enfrenta el Congreso en Argentina es una creciente pérdida de confianza de la ciudadanía. Este no es un problema único de Argentina; la falta de confianza en el Congreso es generalizada en los países presidencialistas, aun cuando el Poder Ejecutivo tiene altas tasas de aprobación (Calvo, 2013b). Como se muestra en el **Cuadro 3**, en los países de América Latina existe una muy baja confianza en el Congreso, con excepción de Uruguay.

**CUADRO 3: NIVEL DE CONFIANZA EN EL CONGRESO EN PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR (2020)**

CONFIANZA EN EL CONGRESO					
País	Mucha	Algo	Poca	Ninguna	Total
Argentina	1,7%	16,9%	38,7%	42,6%	100%
Bolivia	5,1%	23,2%	41,4%	30,3%	100%
Brasil	4,6%	19,3%	42,9%	33,2%	100%
Chile	0,5%	12,6%	32,7%	54,1%	100%
Colombia	3,4%	11,8%	44,8%	40,0%	100%
Ecuador	1,8%	11,2%	35,8%	51,2%	100%
Paraguay	1,3%	9,0%	35,2%	54,5%	100%
Perú	1,5%	5,9%	27,8%	64,7%	100%
Uruguay	18,5%	35,9%	27,0%	18,7%	100%
Venezuela	6,3%	13,4%	26,4%	53,9%	100%

Fuente: Latinobarómetro, 2020.

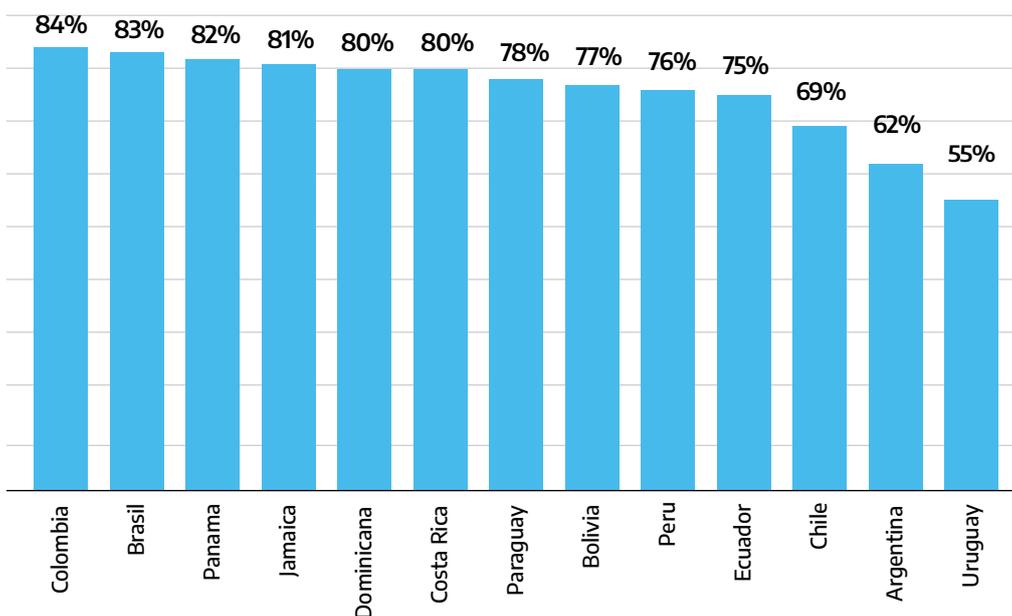
Esto se debe a la forma de funcionamiento del Congreso en los presidencialismos. Para los legisladores que no logran aprobar una ley en el Congreso es más redituable electoralmente denunciar a los demás partidos por ser obstruccionistas que decir que su ley no se aprobó por no lograr consenso por razones técnicas, o porque no era una ley importante; igualmente, cuando una ley es aprobada es más redituable electoralmente para los partidos posicionados en contra de la ley decir que fue aprobada porque el Congreso es una escribanía del Poder Ejecutivo, o porque los partidos que las votaron están cooptados por otros intereses que decir que la ley era buena para la sociedad, o que la mayoría del Congreso en representación de la ciudadanía formó un consenso positivo sobre el contenido de dicha ley (Calvo, 2013b).

A pesar de las características de los Congresos en presidencialismos, que hacen que los ciudadanos tengan una pobre valoración de su funcionamiento, existen medidas que pueden mejorar la opinión de la ciudadanía sobre el Congreso. Aumentar la comunicación y la información sobre los procesos de toma de decisión en el Congreso, el trabajo en comisiones y legislativo puede ayudar a mejorar la forma en que la población ve el trabajo legislativo. Por otra parte, el aumento en el involucramiento de los ciudadanos en la formación de leyes puede ayudar a generar más confianza y acercar a los ciudadanos al proceso democrático. El debate y la sanción de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo es un ejemplo de acercamiento de la ciudadanía a la sanción de una ley. La televisación y los oradores de asociaciones de la sociedad civil, expertos, científicos y personalidades de la cultura en los debates de las comisiones llevó a que existiera un involucramiento directo de las personas en el proceso de aprobación de una ley. Si bien

esta ley fue un caso particular por las fuertes posiciones que muchas personas adoptaban sobre su aprobación o rechazo y el nivel de debate público y mediático que alcanzó, el hecho de abrir las comisiones a los ciudadanos y el involucramiento de la sociedad en ellas puede ser una buena herramienta para que los ciudadanos se sientan más cercanos a las instituciones democráticas.

Una medida para aumentar la participación ciudadana y mejorar la confianza en la democracia y en el Congreso es mejorar los mecanismos de democracia directa. A pesar de haber sido incluidos en la constitución de 1994, sólo se aplicó un plebiscito desde el retorno democrático<sup>2</sup>. Como se muestra en el Gráfico 1 la mayoría de los ciudadanos tanto en Argentina, como en diversos países de América Latina preferirían sistemas más cercanos a la democracia directa. En Argentina fueron introducidos mecanismos de democracia directa en la reforma constitucional de 1994. Fueron introducidas la iniciativa legislativa: la posibilidad de que a través de una junta de firmas los ciudadanos puedan presentar un proyecto de ley ante el Congreso y la consulta popular no vinculante.

**GRÁFICO 1: PREFERENCIA POR LA DEMOCRACIA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA (2021)**



Fuente: Elaboración propia en base a información del Barómetro de las Américas, 2021.

Una reforma posible para acercar los mecanismos de democracia directa a la participación ciudadana podría incluir consultas populares vinculantes y mecanismos de revocatoria de leyes, sumada a la reducción del umbral de firmas necesarios para activar estos mecanismos, que en el caso de Argentina son muy altos. Estos sistemas tienen larga data en Uruguay, dónde se han aplicado en múltiples ocasiones, tanto para revocar leyes

del Congreso, cómo para proponer referéndums por nuevas políticas por parte de los ciudadanos (Altman, 2014). Sin embargo, es importante que las leyes que regulan estos mecanismos fortalezcan la iniciativa desde la ciudadanía, ya que en manos del poder ejecutivo pueden ser utilizados como un método de saltar al Congreso y ser exclusivos de la elite (Altman, 2014).

En la presente sección del trabajo se realizaron algunas observaciones sobre el funcionamiento del Congreso argentino desde el retorno democrático. Se mostró que algunas críticas usuales a su funcionamiento no tienen sustento empírico, se mostraron algunos problemas en su organización y funcionamiento y se mencionaron algunas recomendaciones de modificación de reglas para mejorar estos problemas organizativos. Las instituciones reparten incentivos y poder, de esa forma moldean el comportamiento de los actores involucrados, aunque no siempre en el sentido esperado por las reglas de la institución (Acuña y Chudnovsky, 2013). El Congreso es una institución muy compleja y su funcionamiento está atravesado por diversos actores y reglas; analizar cómo funciona esta institución, el impacto que su organización tiene para su funcionamiento y de qué forma algunas de las reglas que regulan su funcionamiento pueden ser modificadas para intentar encontrar un mejor funcionamiento institucional es una tarea compleja y de mucha importancia para mejorar el funcionamiento democrático.

También es importante marcar que las instituciones reparten incentivos y moldean comportamientos, pero los actores tienen un peso muy importante. En el contexto institucional en que se encuentran inmersos toman decisiones y esas decisiones tienen un impacto importante en el funcionamiento del Congreso. Podemos dar algunas ideas de modificar reglas para intentar mejorar el funcionamiento de diversos aspectos de la política, pero también el comportamiento que decidan seguir los actores involucrados; legisladores, presidentes, gobernadores, partidos políticos, empresarios y grupos de presión siempre tendrá un gran impacto en el buen o mal funcionamiento del Congreso y de la democracia. Luego de 40 años de democracia ininterrumpida podemos ver que la mayoría de la población se siente decepcionada con el funcionamiento del gobierno y del Congreso, los representantes no han estado a la altura de los desafíos y problemas que enfrentó y enfrenta el país y deben ser responsabilizados por sus actos.

## **Poder Ejecutivo y federalismo**

En la presente sección se analizarán algunas cuestiones relacionadas al federalismo argentino y la relación entre las provincias y el Poder Ejecutivo. Argentina es un país federal; esto significa que el país está compuesto por unidades que tienen un alto grado de autonomía respecto del gobierno central. Estas unidades son 24 jurisdicciones; 23 provincias y una ciudad autónoma<sup>3</sup> las cuales pueden dictar sus propias constituciones, tienen legislaturas propias y tienen a su cargo la educación primaria y secundaria, como así también la administración de la salud pública en sus territorios. A la alta autonomía

política que tienen las provincias, se suma una alta heterogeneidad tanto en población como en recursos que hacen a Argentina uno de los países más desiguales del mundo entre sus subunidades (Leiras, 2013).

Las provincias argentinas tienen un alto grado de autonomía política (Leiras, 2013), dictan sus propias constituciones, lo que les permite decidir las reglas electorales para sus gobernadores y legisladores provinciales. Esto lleva a que exista una gran variación en los sistemas electorales de las provincias argentinas. Como puede observarse en el **Cuadro 4**, existe una gran variación en la forma en que se eligen legisladores provinciales entre las provincias, y en las reglas que regulan la posibilidad de reelección de los gobernadores.

**CUADRO 4: SISTEMAS ELECTORALES PROVINCIALES  
Y TIPO DE REELECCIÓN DEL GOBERNADOR**

PROVINCIA	CÁMARA	FÓRMULA ELECTORAL	TIPO DE LISTA	REELECCIÓN GOBERNADOR
Buenos aires	Diputados	Proporcional	Lista sábana	Una reelección inmediata
	Senado	Proporcional	Lista sábana	
CABA	Único	Proporcional	Boleta única	Una reelección inmediata
Catamarca	Diputados	Proporcional	Lista sábana	Reelección indefinida
	Senado	Mayoritario	Lista sábana	
Chaco	Único	Proporcional	Lista sábana	Una reelección inmediata
Chubut	Único	Mayoritario	Lista sábana	Una reelección inmediata
Córdoba	Único	Mixto	Boleta única	Una reelección inmediata
Corrientes	Diputados	Proporcional	Lista sábana	Una reelección inmediata
	Senado	Proporcional	Lista sábana	
Entre Ríos	Diputados	Proporcional	Lista sábana	Una reelección inmediata
	Senado	Mayoritario	Lista sábana	
Formosa	Único	Proporcional	Lista sábana	Reelección indefinida
Jujuy	Único	Proporcional	Lista sábana	Una reelección inmediata
La Pampa	Único	Proporcional	Lista sábana	Una reelección inmediata
La Rioja	Único	Mixto	Lista sábana	Una reelección inmediata
Mendoza	Diputados	Proporcional	Lista sábana	No permite reelección inmediata
	Senado	Proporcional	Lista sábana	
Misiones	Único	Proporcional	Lista sábana	Una reelección inmediata
Neuquén	Único	Proporcional	Lista sábana	Una reelección inmediata
Rio Negro	Único	Mixto	Lista sábana	Una reelección inmediata

PROVINCIA	CÁMARA	FÓRMULA ELECTORAL	TIPO DE LISTA	REELECCIÓN GOBERNADOR
Salta	Diputados	Mixto	Boleta única	Dos reelecciones consecutivas
	Senado	Mayoritario	Lista sábana	
San Juan	Único	Mixto	Lista sábana	Dos reelecciones consecutivas
San Luis	Diputados	Proporcional	Lista sábana	Una reelección inmediata
	Senado	Mayoritario	Lista sábana	
Santa Cruz	Único	Mixto	Lista sábana	Reelección indefinida
Santa Fe	Diputados	Proporcional	Boleta única	No permite reelección inmediata
	Senado	Mayoritario	Lista sábana	
Santiago del Estero	Único	Proporcional	Lista sábana	Una reelección inmediata
Tierra del Fuego	Único	Proporcional	Lista sábana + sistema de tachas	Una reelección inmediata
Tucuman	Único	Proporcional	Lista sábana	Una reelección inmediata

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Atlas Electoral de Andy Tow.

A la posibilidad de decidir sus reglas electorales, se agrega la capacidad de los gobernadores de decidir el calendario electoral; es decir, pueden elegir la fecha en que se llevarán a cabo las elecciones provinciales (Leiras, 2013). Esto es importante ya que les permite fijar la fecha de las elecciones el mismo día que la elección nacional, si buscan utilizar la buena imagen de un candidato a presidente o del partido a nivel nacional para arrastrar votos hacia el partido provincial y a su propia candidatura; o bien fijar las elecciones provinciales en otra fecha si buscan desligarse de las dinámicas electorales nacionales (Scherlis y Oliveros, 2004).

Las provincias argentinas no sólo tienen un alto grado de autonomía en el manejo de su política interna; también tienen una gran influencia en la política nacional (Leiras, 2013). Diversos factores llevan a que este sea el caso. Las reglas electorales en Argentina establecen que los legisladores nacionales son electos utilizando las provincias como circunscripciones electorales por lo que los legisladores nacionales deben hacer campaña buscando el voto de los ciudadanos de la provincia en la cual se presentan, debiendo responder a sus intereses y preferencias para ser electos. A esto se agrega que los legisladores nacionales buscan continuar sus carreras políticas en sus provincias (Jones, 2002; Jones y Hwang, 2005), lo cual aumenta su dependencia de los electores provinciales por sobre el electorado del país. Estas características llevan a que los legisladores voten siguiendo las territoriales de su partido, característica que se acentúa en contextos de alta desnacionalización del sistema de partidos (Clerici, 2020).

Los gobernadores son actores poderosos en la política nacional (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2014; González, 2014), suelen ser los líderes provinciales de sus partidos y controlan el acceso a las listas para las elecciones a legisladores nacionales (Jones, Saeigh, Spiller y Tommasi, 2002; De Luca, Jones y Tula, 2002). La influencia de los gobernadores sobre la política nacional se ve reforzada por el hecho de que los legisladores nacionales buscan continuar sus carreras políticas en sus provincias, por lo que los gobernadores tienen gran poder sobre su futuro (Jones, 2002; Jones y Hwang, 2005) y alto control sobre su comportamiento legislativo al darse una relación principal-agente (Gervasoni y Nazareno, 2017; Cherny, et al., 2018; Clerici, 2020). Estas características llevan a que los presidentes tengan que negociar con los gobernadores para poder llevar adelante su agenda política (Benton, 2008) y que las provincias tengan un peso muy importante en la política nacional.

El alto nivel de autonomía política que las provincias poseen se combina, sin embargo, con un alto nivel de dependencia económica del gobierno nacional (Leiras, 2013). En efecto, la mayoría de las provincias no puede autofinanciarse y depende del dinero del Estado Nacional para poder financiar sus gastos. La mayoría de estos recursos están regulados por la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, la cual regula la asignación de los impuestos recaudados por el Estado Nacional que deben repartirse entre la Nación y las provincias y también el porcentaje de recursos que corresponde a cada provincia. Como muestra el **Cuadro 5**, diversas provincias reciben mucho menos dinero de la coparticipación de lo que aportan al PBI; la Provincia de Buenos Aires se ve perjudicada en 11 puntos porcentuales, además de recibir la menor cantidad de recursos de coparticipación en términos de PBI per cápita. Mientras que, por ejemplo, Corrientes recibe en porcentaje de coparticipación más del doble de lo que aporta al PBI nacional y recibe más del doble del PBI per cápita que Buenos Aires.

### CUADRO 5: DISTRIBUCIÓN DE LA COPARTICIPACIÓN POR PROVINCIAS (2022)

PROVINCIA	COPARTICIPACIÓN PER CÁPITA	COPARTICIPACIÓN (%)	APORTE AL PBI NACIONAL
Buenos aires	113.000	21,73%	33,00%
Santa Fe	213.000	8,84%	9,00%
Córdoba	185.000	8,79%	8,00%
Chaco	365.000	4,94%	2,00%
Entre Ríos	284.000	4,83%	3,00%
Mendoza	172.000	4,13%	4,00%
Santiago del Estero	326.000	4,09%	2,00%
Tucumán	232.000	4,71%	2,00%
Salta	225.000	3,79%	2,00%
Santa Cruz	397.000	1,56%	2,00%
San Luis	344.000	2,26%	1,00%
San Juan	339.000	3,34%	1,00%
Río Negro	274.000	2,50%	2,00%
Neuquén	203.000	1,72%	3,00%
Misiones	219.000	3,27%	2,00%
La Rioja	442.000	2,05%	1,00%
La Pampa	430.000	1,86%	1,00%
Jujuy	295.000	2,81%	1,00%
Formosa	498.000	3,60%	1,00%
Corrientes	263.000	3,68%	1,00%
Catamarca	521.000	2,72%	1,00%
Chubut	222.000	1,56%	2,00%
Tierra del Fuego	534.000	1,22%	1,00%
CABA	61.000	2,95% <sup>4</sup>	17,00%

Fuente: Elaboración propia en base a IARAF y CEPA con datos de DNAP, Ministerio de Economía.

Las características del federalismo argentino llevan a que las provincias argentinas tengan un alto grado de autonomía política, sean muy influyentes en la política nacional y que sean al mismo tiempo muy dependientes en lo económico del Estado Nacional (Leiras, 2013). En la primera sección del presente ensayo se mencionó el alto grado de desproporcionalidad de las cámaras de senadores y diputados nacionales en Argentina. Esto significa que las provincias menos pobladas tienen una mayor capacidad de negociación y pueden utilizar su sobrerrepresentación para obtener beneficios fiscales a cambio de apoyo político (Gibson y Calvo, 2000). Esto genera una dinámica en la cual el Presidente debe negociar con las provincias el intercambio de recursos económicos

a cambio de apoyo político (Benton, 2008; González y Mamone, 2015; González, 2016). Como la mayoría de los recursos que las provincias obtienen del Estado Nacional provienen de la coparticipación, la cual está regulada por ley, el Presidente no puede utilizar dichos recursos para negociar con los gobernadores. Sin embargo, el Presidente puede enviar transferencias fiscales no discrecionales con fondos del Estado Nacional para conseguir apoyo político, o a través de la asignación de obra pública, fondos para viviendas o vialidad en las provincias (Bonvecchi y Lodola, 2011).

Estas características del federalismo en Argentina han llevado a distintas apreciaciones. Diversos autores argumentan que esta dinámica genera intercambios ineficientes y desincentiva la disciplina fiscal de las provincias (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2014; Saiegh, 2004), e incluso autores que argumentan que la forma de reparto de los recursos fiscales lleva a que existan provincias poco democráticas (Gervasoni, 2018). Sin embargo, también se argumenta que las características del federalismo argentino se dieron durante el proceso de conformación del Estado argentino, en las luchas mantenidas entre las provincias y Buenos Aires (Gibson y Falletti, 2007) y que la alta autonomía de las provincias es una forma de compensación de su dependencia económica y que en última instancia el éxito de un federalismo pasa por su mantenimiento como unidad política y la no secesión de sus unidades, más que por sus resultados económicos (Leiras, 2013).

Independientemente de las valoraciones que puedan realizarse y reconociendo que la forma en que está organizado el país es resultado de procesos históricos muy complejos que no pueden desconocerse a la hora de hacer un balance sobre su funcionamiento, es claro que los resultados están lejos de ser buenos. Argentina es uno de los países que mayor desigualdad presenta entre sus provincias en términos sociales y económicos, e incluso dentro de una misma provincia como Buenos Aires se encuentran municipios con grados muy heterogéneos de indicadores sociales y económicos. Si bien puede argumentarse que una de las características del federalismo es que sus unidades sean diferentes, ya que por eso se adopta la forma federal, para contener unidades con algunos intereses en común, pero al mismo tiempo otros intereses e identidades divergentes (Leiras, 2013), no deja de ser un problema que una persona nacida dentro de Argentina tenga una probabilidad muy diferente de sobrevivir a su nacimiento si nace en una provincia o en otra. Deben pensarse formas de mejorar las economías de las provincias que están más subdesarrolladas al mismo tiempo que se mantiene la autonomía provincial y se mejoran los mecanismos de participación. La descentralización de actividades puede ser beneficiosa para una democracia ya que es más fácil para la población controlar e imputar responsabilidad a lo que los políticos hacen en el nivel municipal o provincial, además de que pueden adaptarse los servicios estatales a las características específicas y preferencias de la población en la que se aplica; sin embargo, esto debe ir acompañado de organismos de control y recursos para que las provincias puedan financiar las actividades que se les traspasan desde el Estado central.

## Conclusiones

En la primera parte del presente ensayo se mostraron algunos datos descriptivos del funcionamiento del Congreso argentino desde el retorno democrático. Se mostró que algunas de las críticas que usualmente se realizan a su funcionamiento no se sostienen ante la evidencia empírica y deben ser revisadas. En efecto, desde el retorno democrático el Congreso argentino ha sido una institución activa en la elaboración y sanción de leyes, ha rechazado o modificado una tasa considerable de las leyes que el Presidente envía al Congreso y al mismo tiempo en momentos donde el presidente tuvo una minoría legislativa pudo aprobar leyes a través de la negociación con los demás bloques. Se mostró además que la oposición pudo sancionar leyes propias en el Congreso durante el período y que, especialmente en las comisiones, existió cooperación entre oficialismo y oposición. También se presentaron algunas debilidades del Congreso argentino como la falta de profesionalización en la actividad legislativa de los legisladores nacionales, la inflación en la cantidad de bloques parlamentarios. En los últimos años sin embargo, se están dando dificultades crecientes para lograr acuerdos entre oficialismo y oposición, la cantidad de sesiones ordinarias ha estado cayendo producto de la dificultad de llegar a acuerdos sobre los temas a tratar en las sesiones y cada vez resulta más difícil la posibilidad de lograr quórum producto por un lado de la mayor fragmentación partidaria, pero también de un aumento en la polarización que hace más difícil lograr acuerdos políticos indispensables para lograr cambios políticos duraderos. En la segunda sección del ensayo se mencionaron algunas características generales del federalismo argentino y se mostró la fuerte disparidad en la representación y asignación de recursos que las provincias poseen entre sí. Además, se mostró el importante peso que tienen las provincias en la definición de la política nacional, al mismo tiempo que presentan un alto grado de dependencia económica del Estado Nacional.

En pocos meses se cumplirán cuarenta años del retorno democrático. La mayor parte de la población del país ha vivido toda su vida en democracia, lo cual es un logro muy importante para un país que hasta antes de 1983 había tenido una historia de alta inestabilidad y había vivido bajo una de las dictaduras más feroces, represivas y despiadadas de la región y de su historia. En estos cuarenta años la democracia argentina sobrevivió a situaciones muy difíciles, levantamientos militares, hiperinflaciones, atentados terroristas, renuncias presidenciales, crisis económicas y sociales. Sin embargo, los resultados están lejos de ser los ideales, nos encontramos cumpliendo cuarenta años de democracia, con niveles de inflación, pobreza e indigencia que son alarmantes. En este contexto es importante recordar que, a pesar de haber sobrevivido cuarenta años, la democracia no debe darse por sentada, es un compromiso que debe renovarse constantemente y en el que debe trabajar la sociedad para mantenerla ya que siempre puede verse amenazada, más aún en un contexto de creciente descontento ciudadano con la clase política y en un mundo donde emergen líderes que ponen constantemente los valores democráticos en cuestión, incluso en Europa o Estados Unidos y donde América Latina no está exenta de peligro.

En Argentina en el momento actual hay una creciente desafección de los ciudadanos de la política, y esto tiene una razón: la clase política no ha estado a la altura de los desafíos y la población reacciona contra ello. Es indispensable lograr acuerdos políticos para lograr cambios reales y duraderos en el tiempo y en ese compromiso deben embarcarse tanto la clase política, los medios de comunicación, los partidos, la ciudadanía y las ONGs. La salida a los problemas políticos del país nunca puede ser a través de restringir las libertades o derechos de la población, ni a través de salidas autoritarias, sino a través de expandir la participación y la democracia. Es un compromiso ineludible si no se quiere correr el riesgo de regresar a las peores épocas de la historia de nuestro país.

---

## Notas

<sup>1</sup> El cuadro utiliza el índice de desproporcionalidad de Samuel y Snyder (2001). El número se obtiene de la diferencia entre el porcentaje de población del distrito y el de bancas asignadas al mismo distrito. Un resultado de 1 es una proporción igual, un número menor a 1 significa que el distrito está subrepresentado, y un resultado mayor a 1 que el distrito está sobrerrepresentado.

<sup>2</sup> El plebiscito nacional no vinculante de 1984 referente a la aceptación del tratado de paz con Chile para resolver el conflicto por el canal Beagle.

<sup>3</sup> Se tratará a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como una provincia.

<sup>4</sup> El porcentaje de coparticipación que recibe CABA proviene de la masa de fondos del Estado Nacional, no recibe coparticipación de los fondos provinciales.

## Bibliografía

- Negretto, G. L. (2002), ¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina. *Desarrollo Económico*, 42(167), 377–404.
- Calvo, E. y Clerici, P. (2019), Después de la delegación: la retracción de la autonomía legislativa del Poder Ejecutivo en Argentina. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 39, N° 3, pp. 411-433.
- Calvo, E. (2013) a, Representación política, política pública y estabilidad institucional en el Congreso argentino. En: ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina. Comp: Carlos Acuña, Siglo XXI editores. 2013, pp. 121-156.
- Calvo, E. (2013) b, El Congreso de la democracia: mayorías y consensos. *Revista SAAP*, Vol. 7, N° 2, noviembre 2013, 413-421.
- Carey, J., y Shugart, M. (1998), *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 274-298.
- Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (2017), Poder de decreto presidencial y comportamiento legislativo en Argentina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 26 (1): 111-130.
- Paula, C. (2020), Minorities at the gate: the legislative contribution of opposition minorities and the committee system. *Evidence from Argentina*, *The Journal of Legislative Studies*.
- Jones, M. P., Sebastián Saiegh, Pablo Spiller, and Mariano Tommasi (2002), Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System, in: *American Journal of Political Science*, 46, 3, 356–369.
- Ardanaz, M., Leiras, M. y Tommasi, M. (2014), The Politics of Federalism in Argentina and its Implications for Governance and Accountability. *World Development* Vol. 53, pp. 26–45, 2014.
- Bonvecchi, A., Cherny, N., & Cella, L. (2018), Modernizar el Congreso. Propuestas para el Reglamento de la Cámara de Diputados. Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°200. CIPPEC.
- Clerici, P. y Alemán, E. (2022), Centralidad y productividad legislativa en la Cámara de Diputados Argentina, 1983-2019. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 42, N°1, pp. 31-53.
- Saiegh, S. (2010), Active Players or Rubber Stamps? An Evaluation of the Policymaking Role of Latin American Legislatures, en C. Scartascini, E. Stain y
- M. Tomassi, *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Washington, DC, Inter-American Development Bank - DR-CLAS - Harvard University Press.
- Altman, D. (2014), *Direct Democracy in Latin America. Referndums Around The World*. Ed: M. Qvortruop. Macmillan Publishers Limited 2014.
- Reynoso, D. (1999), La desigualdad del voto en Argentina. *Perfiles Latinoamericanos*. Vol. 15, pp. 73-97.
- Vidal, L. (2022), Sobrerrepresentación y desproporcionalidad en la Cámara de Dipu-

- tados de la Nación Argentina. *Perspectivas*, Revista de Ciencias Jurídicas y Políticas, N° 7, pp. 223-234.
- Samuels, D. y Snyder, R. (2001), *The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective*. *British Journal of Political Science*, 31, pp 651-671.
  - Acuña, C. H. y Chudnovsky, M., *Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos*. En Carlos H. Acuña (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2013, pp. 24- 64.
  - Leiras, M. (2013), *Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales*. En Carlos H. Acuña (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2013, pp. 209-245.
  - Jones, M.P., Saiegh, S., Spiller, P.T. y Tommassi, M. (2002), *Amateur Legislators- Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System*. *American Journal of Political Science*, 46: 656-669.
  - De Luca, M., Jones, M., & Tula, M. I. (2002), *Back-rooms or ballot boxes: Candidate nomination in Argentina*. *Comparative Political Studies*, 35(4), 413– 436.
  - Jones, M. P. (2002), *Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Chamber of Deputies*. En Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
  - Gervasoni, C. y Nazareno, M. (2017), *La relación entre gobernadores y legisladores nacionales: repensando la conexión electoral del federalismo político argentino*. *Política y Gobierno*, XXIX (1), 9-44.
  - Jones, M. P. y Hwang, W. (2005), *Provincial party bosses: Keystone of the Argentine congress*. In *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, ed. Steven Levitsky, and Maria Victoria Murillo, 115–138. University Park: The Pennsylvania State University Press.
  - González, L.I. (2014), *El poder de los gobernadores. Conceptualización y análisis comparado de Argentina y Brasil*. *Revista SAAP* Vol. 8, N° 2, pp. 339 – 373.
  - Clerici, P. (2020) a, *Legislative Territorialization: The Impact of a Decentralized Party System on Individual Legislative Behavior in Argentina*. *Publius: The Journal of Federalism*, pp.1-27.
  - Oliveros, V. y Scherlis, G. (2004), *¿Elecciones concurrentes o elecciones desdobladas?: La manipulación de los calendarios electorales en la Argentina, 1983-2003*.
  - Benton, A. (2008), *What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidential–Provincial Relations in Argentina*. En *Publius*, Vol. 39, N° 4, noviembre.
  - Calvo, E., y Gibson, E. (2000), *Federalism and Low-maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina*. En *Studies in Comparative International Development* Vol. 35 N°3: 32-55.
  - Gonzalez, L. y Mamone, M. I. (2015), *Distributive Politics in Developing Federal Democracies: Compensating Governors for Their Territorial Support*. University of Miami, 2015.

- Gonzalez, L. (2016), Presidential Popularity and the Politics of Distributing Federal Funds in Argentina. *Publius: The Journal of Federalism*, pp.1-25.
- González, L. (2012), The Distributive Effects of Centralization and Decentralization across Sub-National Units, *Latin American Research Review*, Vol. 47, No. 3, 2012, pp. 109–133.
- Bonvecchi, A. y Germán, L. (2011), The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition Building in Argentina. *Publius* 41: 2, 179-206.
- Ardanaz, M., Leiras, M. y Tommasi, M. (2014), The Politics of Federalism in Argentina and its Implications for Governance and Accountability. *World Development* Vol. 53, pp. 26–45, 2014.
- Gervasoni, C. (2018), *Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Sub-national Rentier States*. New York: Cambridge University Press.
- Gibson, E. L.; Falleti, T. G. La Unidad a Palos. Conflicto Regional y los Orígenes del Federalismo Argentino. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, núm. 12, 2007, pp. 171-204 Grupo Interuniversitario Postdata Buenos Aires, Argentina.

# Iniciativas transversales en política fiscal: la experiencia nacional del Presupuesto con Perspectiva de Género en Argentina entre 2018 y 2020

**Micaela Fernández Erlauer**

---

Licenciada en  
Economía, Universidad  
de Buenos Aires

## Resumen

Luego de décadas de experiencias de presupuestación con perspectiva de género en todo el mundo, Argentina comenzó el camino para implementarla a nivel nacional y extenderla a los gobiernos provinciales. Los aportes del estudio de las políticas públicas y las contribuciones de la economía feminista a la política fiscal permiten caracterizar el diseño e implementación de dicha política e identificar los obstáculos reales y potenciales para convertirla en una herramienta de transformación de las desigualdades de género en Argentina. El presente trabajo analiza para el período 2018-2020 los distintos arreglos institucionales que condicionaron la implementación de dicha herramienta y propone mejoras para ubicarla como un motor de cambio institucional. Se concluye que introducir reformas en el proceso presupuestario es condición necesaria pero no es suficiente para garantizar el éxito y sostenibilidad de la herramienta: se requiere una mayor participación ciudadana y la aprobación de modificaciones sobre la legislación de administración financiera.

## Introducción

En los últimos años, se han concentrado esfuerzos a nivel global para mitigar los impactos negativos de la desigualdad de género. En Argentina, las mujeres siguen siendo las principales responsables de las tareas de cuidado<sup>1</sup>, las estadísticas reflejan obstáculos al pleno desempeño en el mercado de trabajo productivo y en la participación política<sup>2</sup>. En términos de ingresos individuales, se encuentran sobrerrepresentadas en los deciles más bajos: para el tercer trimestre de 2022 las mujeres representaban el 65% del primer decil de ingresos, mientras que los varones integran mismo porcentaje del 10% más rico<sup>3</sup>. Las brechas de género se reflejan en innumerables aspectos de la vida social, económica y política

de las personas, aspectos que convocan a pensar políticas que contribuyan a atenuar las disparidades mencionadas. Entre ellas, los Presupuestos con Perspectiva de Género (PPG) constituyen un instrumento ampliamente difundido como mecanismo para revisar la estructura fiscal, medir el impacto del accionar gubernamental sobre varones y mujeres y avanzar hacia un paradigma más igualitario que incluya el diseño de políticas que apunten a cerrar las brechas de género.

Durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, se propuso un enfoque fundamental y estratégico para alcanzar los compromisos en igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, la transversalidad de género. Asentada como una estrategia global, esta concepción de las políticas públicas recomienda a los gobiernos promover activa y visiblemente programas presupuestarios en los que sea posible distinguir el impacto diferencial en mujeres y varones, previo a su implementación (Judd, 2001). El PPG responde a esta estrategia de intervención que ha sido implementada por gobiernos y organizaciones de la sociedad civil en todas partes del mundo.

Desde 2019 en Argentina se lleva a cabo un análisis de aquellas partidas presupuestarias nacionales categorizadas como "gasto etiquetado" -bajo la sigla PPG- con el fin de monitorear los programas sensibles al género. Esta metodología de identificación y seguimiento se asienta sobre los pilares de equidad, eficiencia y transparencia. Constituye un marco institucional que se propone analizar los programas o actividades que contribuyan, según el criterio adoptado, a cerrar brechas de género. Principalmente porque es un análisis que incide en la etapa de ejecución presupuestaria, distintos países la han adoptado como un primer paso en la implementación de los PPG, es decir, se evidencia su carácter incipiente limitado a monitorear el gasto. Por el contrario, un Presupuesto con Perspectiva de Género plenamente desarrollado implica ampliar la mirada a todos los eslabones del ciclo presupuestario e incidir desde la etapa del diseño de las políticas hasta la auditoría final. El objetivo general de la investigación es identificar la forma que adoptó la inserción de Argentina en un sendero de incorporación de la perspectiva de género en el ciclo presupuestario nacional. Los objetivos específicos incluyen analizar la implementación de la herramienta, para identificar fortalezas construidas y debilidades que pueden obstaculizar el proceso, abordar los arreglos institucionales que se modificaron e identificar los instrumentos de medición adoptados, imprescindibles para el análisis de las políticas públicas. La hipótesis es que para construir presupuestos que tengan por finalidad promover la igualdad de género se deben suscitar una serie de cambios institucionales que, agregados, fortalezcan las capacidades estatales para el abordaje de la cuestión de género. Se torna necesario articular las medidas con un diálogo permanente que incluya a actores de la sociedad civil, con el fin de asegurar una mayor concordancia entre las demandas sociales y las decisiones tomadas.

En el primer apartado se presenta el marco teórico y los conceptos analíticos de la economía feminista y las políticas públicas que se utilizan en el ensayo, para presentar luego al Presupuesto con Perspectiva de Género como herramienta de política. El segundo apartado recoge descriptivamente los antecedentes de Argentina sobre las iniciativas de PPG a nivel local y nacional. Para finalizar, se detallan los avances y se enumeran las potenciales limitaciones a la puesta en marcha de un PPG que resulte transformador de la persistente realidad inequitativa.

## Marco teórico

Para abordar conceptualmente las iniciativas transversales en política fiscal esta tesis se inscribe en la intersección de tres planos disciplinares: las políticas públicas, la economía feminista y las corrientes institucionalistas. La primera subsección engloba los aportes para el estudio del fenómeno de desigualdad de género desde la óptica de la economía feminista y las políticas públicas. La segunda desarrolla el concepto de PPG a partir de los autores más influyentes, incluyendo los diferentes mecanismos de implementación y los posibles actores participantes.

### **La desigualdad de género, una problemática interdisciplinar**

La economía feminista es un programa académico y político de producción de saberes para la transformación<sup>4</sup>. Su propósito es aportar a una organización alternativa de la economía que considere las interrelaciones entre la esfera de la producción y la reproducción con el fin de distribuir equitativamente los trabajos domésticos y de cuidados que no son remunerados y que no se contabilizan. Entre los principios fundamentales<sup>5</sup> se encuentra la crítica a los supuestos de la economía neoclásica, la integración del análisis económico con las relaciones de género - que visibiliza una dinámica de subordinación que la economía sostiene- y el énfasis en la economía del cuidado, su valor económico como engranaje fundamental y como sostén de la vida. Este ensayo se limita a establecer los principales aportes que se entienden como necesarios para un abordaje integral de los PPG. Por un lado, las críticas a la concepción neoclásica a la economía y su pretensión de objetividad y universalidad que limitan el abordaje de las políticas económicas. Por el otro, el género como categoría analítica para el estudio de las políticas públicas. Según esta disciplina, las fronteras estrechas y excluyentes del análisis económico tradicional se derivan de la abstracción y su metodología única. La visión androcéntrica se refleja en el modelo de comportamiento humano que pretende explicar cómo actuaría en condiciones ideales el sujeto "perfectamente racional" (*homo economicus*). Él concentra el poder y los recursos: es la "vida que merece ser vivida" (Perez Orozco, 2014). Negando la existencia de las relaciones culturales, el agente representativo es capaz de sopesar las alternativas que se presentan para elegir la combinación que maximice su utilidad, sin interferencias. Sin embargo, los constructos sociales sí operan sobre las preferencias del agente, por lo que los determinantes culturales (las normas sociales) también moldean las decisiones (Espino, 2012).

Para incorporar las relaciones de género al análisis económico ésta disciplina se apoya en el bagaje conceptual de los estudios de género. Es posible así resaltar la dinámica funcional entre el universo femenino y el masculino, en donde el género responde a una construcción cultural que tiene sus raíces en la diferencia sexual y moldea subjetividades y relaciones sociales (Faur, 2008)<sup>6</sup>. Determinadas tecnologías sociales, discursos institucionalizados, prácticas de la vida cotidiana producen el género (de Lauretis, 1996). En otras palabras, reconocer el conjunto de técnicas, normas y reglamentaciones que construyen verdades fijas sobre la masculinidad y la femineidad permite a la economía feminista reconocer las relaciones de poder que se derivan de una matriz heterosexual constitutiva de una perspectiva tradicional en la construcción de conocimiento: la androcéntrica. De esta forma, dota de herramientas para rastrear los diferentes sesgos preexistentes en la agencia individual y colectiva. Este abordaje es fundamental para afirmar la no-neutralidad de género en la intervención estatal.

Otro eje sustancial del marco teórico se basa en los estudios de políticas públicas. Se entiende por Estado al conjunto de instituciones<sup>7</sup> y de relaciones sociales propias de un territorio delimitado geográficamente (O'Donnell, 2008). No sólo es un conjunto de burocracias, sino también un sistema legal que garantiza el régimen democrático y respalda los derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de sus habitantes. Es en las políticas públicas —los vehículos que despliegan el poder del Estado y que materializan su accionar— que la ciudadanía tiene su principal punto de contacto con él. La producción de estos artefactos que intervienen en la vida social se da bajo un marco de reglas de juego - las instituciones - que son a la vez causa y consecuencia de la matriz política y del comportamiento de los actores (Acuña y Chudnovsky, 2013). La sociedad y el Estado como estructuras donde los actores que toman decisiones se desenvuelven no están exentas de implicancias de género que condicionan las prácticas y sentidos (Anzorena, 2014) .

La significancia económica que se le da a las relaciones de género propone abordar las políticas públicas a partir de un marco analítico que comprenda el análisis del entorno de actuación de la política, la evaluación de impacto en las brechas de género y la comprensión de mecanismos, directos o indirectos, a través de los cuales se da este impacto (Agenjo Calderón, 2013; Kabeer, 2016). Sobre las políticas de gasto público puede darse un análisis cuantitativo de identificación de partidas en forma amplia (transversal) o estrecha (las específicas para mujeres), la intervención en el proceso presupuestario y el análisis de las partidas por objetivos.

### **¿Qué es el Presupuesto con Perspectiva de Género?**

Las políticas públicas influyen sobre la realidad social que se encuentra atravesada por la desigualdad de género. Identificar las disparidades subyacentes al ámbito

de aplicación de la política puede disminuir la probabilidad de que políticas calificadas como universales y neutrales provoquen aumentos en la desigualdad, o bien no sean eficientes debido a un desfase entre lo previsto y el impacto realizado. El PPG apunta a comprender integralmente la incidencia del accionar gubernamental en la desigualdad de género. Los mismos aluden a una variedad de procesos y herramientas que buscan desagregar los impactos que tiene la actividad fiscal sobre la igualdad de género (Budlender y Sharp, 1998). Lejos de ser presupuestos "para mujeres", son un procedimiento de transversalización de la perspectiva de género que centra su atención en la política económica plasmada en los presupuestos gubernamentales (Sharp, 2003). Las estimaciones más sofisticadas, la medición de la transparencia y el enfoque de resultados son algunos cambios que se dieron en consonancia con la transición de un presupuesto de recursos hacia uno centrado en los resultados (Anderson & Sheppard, 2009). Esto dio paso a nuevos instrumentos que evalúan el éxito de los programas públicos, entre ellos el PPG que relaciona los productos de política con sus impactos.

El proceso presupuestario está dividido en varias etapas: formulación, aprobación, ejecución y auditoría-evaluación. Las iniciativas de PPG pueden abarcar a cada una de ellas (ACIJ, 2019) y según Sharp (2003) pueden encontrarse (a) aquellas que buscan analizar el presupuesto, (b) aquellas que apuntan a modificar su contenido y (c) las que priorizan el seguimiento y la responsabilidad gubernamental. Si bien la estrategia para implementarlo no es única, la pretensión teórica es que se torne un medio de reforma de las normas y mecanismos de acción establecidos que son negativos para el análisis de género. En tanto el marco institucional condiciona los resultados de las políticas, identificar los obstáculos contribuiría a mejorar su capacidad de respuesta. Recientemente, las discusiones sobre las reformas derivadas del PPG se centran en las soluciones contexto-específicas y la necesidad de evitar las estrategias "one size fits all" (talla única). Es decir, la experimentación pasa a ser enfáticamente deseable y la mera imitación de marcos institucionales, un grave desacierto.

Este instrumento se puede efectivizar desde el gobierno como política pública, o bien puede realizarse como análisis por parte de la sociedad civil (Women's Budget Group, 2017). Desde el ámbito estatal pueden participar órganos del Poder Ejecutivo, Legislativo y órganos de control o auditoría. Si bien la integración de la perspectiva de género en todos los niveles mencionados es posible, está sujeto a las características de cada país o región.

**TABLA 1: TIPO DE INSTITUCIONES QUE PARTICIPAN EN LAS INICIATIVAS PPG**

TIPO DE INSTITUCIÓN			EJEMPLOS	
			Nivel central	Nivel descentralizado
Ámbito estatal	Ejecutivo	Institución rectora de la política presupuestaria	Ministerio de Economía, Finanzas, Hacienda, etc.	Consejerías, Departamentos, de Presupuesto y Finanzas, etc. de gobiernos locales
		Institución rectora de la política de igualdad de género y promoción de la mujer	Ministerio de la Igualdad, Mecanismo nacional de la mujer, etc.	Consejería o Departamento para la igualdad de género y la promoción de la mujer de gobiernos locales
		Institución ejecutora de políticas sectoriales	Ministerios Sectoriales	Consejerías, departamentos sectoriales de gobiernos locales
		Institución vinculada a la gestión tributaria	Agencias tributarias, centro de estudios fiscales.	Departamentos, Consejerías o áreas tributarias de gobiernos locales
	Legislativo	Organismo legislativo	Cortes Generales, Asamblea Nacional, Congreso, Parlamento, etc.	Asambleas Autonómicas, Departamentales, Concejos municipales, etc.
	Control	Organismo de Control	Tribunal de cuentas, Contraloría, etc.	
Ámbito no gubernamental		Organizaciones y redes de mujeres y/o feministas	Asociaciones y fundaciones de defensa de los derechos de las mujeres, grupos comunitarios y organizaciones de base de mujeres, etc.	
		Organización y redes de sociedad civil	Organizaciones sociales que trabajan en temas de transparencia, etc.	
Ámbito académico		Instituciones académicas y de investigación	Universidades, centros de investigación, escuelas de gestión pública, Centros de Estudios Fiscales, etc.	
Ámbito internacioal		Instituciones de desarrollo y cooperación internacional	Organismos multilaterales, agencias de cooperación, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, etc.	

Fuente: Cremades (2016) en base a Council of Europe (2005); Hewitt y Mukhopadhyay (2002); Jubeto (2006b);

Villota et al., (2009).

Sus ventajas derraman a todo el aparato presupuestario, ya que fortalece capacidades, dota de mayor influencia y participación política de grupos históricamente subrepresentados en esferas de decisión y abre paso para examinar y mitigar la perspectiva de género en la actividad pública. El contexto de aplicación puede fortalecer o debilitarlo.

La poca flexibilidad de los procedimientos presupuestarios obliga a complementar la política con otros procesos de transformación institucional. Además, contar con instancias participativas que fortalecen el intercambio democrático y recojan información de experiencias diversas, puede resultar complejo en entornos donde estas prácticas no están institucionalizadas.

## **Análisis de situación del Presupuesto con Perspectiva de Género en Argentina**

### **Antecedentes en distintos niveles de gobierno**

En Argentina, la desigualdad de género es un problema público que no fue ajeno al plano presupuestario. A continuación se presenta la experiencia de Rosario, primera experiencia que se dio a nivel local, para luego destacar los avances en materia nacional a fin de marcar la interrelación entre el marco institucional y la experiencia desarrollada.

En los primeros intentos de implementación, se desdibuja la línea que diferencia los presupuestos participativos de los que poseen perspectiva de género. El primer antecedente se remonta al año 2004, específicamente al Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Rosario que apela a la cogestión, el diálogo abierto con la comunidad y al aprendizaje colectivo. La acción conjunta se dio entre el Área de la Mujer, el Municipio y el Concejo Municipal. La diferencia con la aplicación a nivel local es el reconocimiento de identidades territoriales que promueven las democracias de contacto y proximidad (Alonso, 2014). Contar con un Presupuesto Participativo fue considerado una vía de ingreso para la puesta en práctica de PPG, razón por la cual la Municipalidad de Rosario fue elegida en 2006 por el Programa Regional de Presupuestos Sensibles al Género y Participación Ciudadana de UNIFEM/ONU Mujeres para trabajar esta temática. A través de capacitaciones, modificaciones de normativa y análisis de proyectos, académicos y especialistas de UNIFEM trabajaron conjuntamente con el Área de la Mujer de Rosario y la Coordinación del Presupuesto Participativo para incorporar la perspectiva de género. Años más tarde, la equidad de género constituyó un pilar de la Red Argentina de Presupuesto Participativo, impulsada desde el Ministerio del Interior en el 2009 como intervención en el fortalecimiento institucional local (Ministerio del Interior, 2004).

En el plano nacional, la sanción de distintas leyes y el diseño de Planes de Igualdad pone en evidencia la configuración progresiva de una agenda de género. En 2018 con el apoyo de ONU mujeres y el Banco Interamericano de Desarrollo, se publica el "Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2018-2020" (PIOD) articulado por el Instituto Nacional de las Mujeres y el Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Dentro de las acciones previstas se encuentra la intención de generar compromisos concretos, es decir, identificar en el presupuesto qué partidas son estratégicas para que la desigualdad no se perpetúe. En el cuerpo normativo se incluyen la Declaración de la Plataforma de Beijing -donde "co-

menzó" el PPG- y el Programa de Acción de El Cairo sobre Población y Desarrollo. En él se entiende al "género" como categoría analítica y se incorpora la noción de "interseccionalidad" para comprender la discriminación desde la interacción de las distintas esferas sociales. (INAM & Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2018).

Más tarde, en 2019 se publicará "Presupuesto con perspectiva de género: una propuesta metodológica" desde el Instituto Nacional de las Mujeres en colaboración con el Ministerio de Hacienda. Este documento representa la consolidación de un Plan para la institucionalización de la perspectiva de género en el ciclo presupuestario, comenzando por una metodología inicial que identifique actividades y programas que busquen reducir la brecha de género hasta alcanzar una profunda intervención de la actividad presupuestaria desde diseño hasta evaluación. Propone un análisis exhaustivo del gasto público, que distingue "gasto específico" y "gasto con impacto". El primero incorpora todos aquellos programas cuyo gasto esté íntegramente dirigido a disminuir la brecha de género y el segundo identifica aquellos que tienen impacto positivo, pero no rotulados con "género" o "mujeres". Allí se reconoce como principal dificultad la disponibilidad de información desagregada para identificar el gasto con impacto. El informe trimestral de seguimiento a las políticas de género publicado por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) del Ministerio de Economía y la Dirección Nacional de Coordinación de Presupuesto de la Jefatura de Gabinete de Ministros es producto del mencionado plan. Consiste en el análisis de las metas físicas y financieras actividades presupuestarias etiquetadas como PPG y resulta un recurso vital para la participación ciudadana en la revisión y seguimiento. El involucramiento posterior de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) dotó de recursos informativos para legisladores sobre la situación del gasto, crucial para alimentar la etapa de aprobación del presupuesto.

Como se dijo anteriormente, la experiencia argentina no se circunscribe al sector público. Distintas organizaciones de la sociedad civil, entre ellas ACIJ, CIPPEC, Economía Femini(s)ta, Amnistía Internacional, realizaron campañas y análisis presupuestario. En 2016 publican el documento que observa con perspectiva de género el proyecto de Presupuesto 2017. En él se resaltan inconvenientes relevantes a la hora de efectivizar una política que contribuya a cerrar brechas de género: la tendencia a la subejecución presupuestaria y la ineficiencia del gasto con respecto a los programas que tienen impacto directo en las mujeres.

A partir de las experiencias es posible afirmar que:

- Las iniciativas más embrionarias no distinguen políticas más allá de las específicas para mujeres
- La falta de estadísticas y sistemas de información que presenten los datos con desagregación por género es extendida
- Desde 2004 hasta 2019 el marco teórico se amplió para integrar distintas expresiones de desigualdad y niveles de autonomía

- Si bien los esfuerzos estatales hasta 2019 se materializaron en informes y manuales para la implementación del PPG, no se observan acciones específicas en materia de articulación transversal con todos los órganos de la APN.

Las limitaciones son múltiples. Eso requiere una estrategia integral, que incluye incidencia sobre el marco legal que rige el proceso presupuestario. En la siguiente sección se revisarán las medidas actuales que buscan internalizar dentro de los marcos existentes el PPG en la planificación de políticas y el presupuesto para que la experiencia se integre al proceso general.

### **Análisis del marco normativo actual**

En este apartado se realiza una evaluación parcial y funcional que detecta dificultades y genera información útil para resolverlas (Cardozo Brum, 2012). Las dimensiones a analizar son el contexto, insumos, proceso y coherencia, algo que hasta donde este ensayo ha podido recabar, no se ha realizado antes.

Las experiencias muestran que los presupuestos con perspectiva de género se perfeccionan hasta integrarse al sistema institucional a través de la formulación de distintas leyes, disposiciones y resoluciones que respaldan la práctica. Los instrumentos y mecanismos aplicados para cerrar brechas de género no se dan de forma aislada, sino que son parte de un proceso mayor que involucra a la sociedad civil, a los organismos estatales y la agenda internacional. Debe sostenerse como "problema público", entendido como el motivo que instiga a la autoridad pública a llevar adelante una estrategia que lo enfrente (Estrada, 2018). No obstante, la legitimación de una nueva problemática excede a la declaración estatal y requiere del despliegue de instrumentos que construyen sentido y difunden información sobre el problema público. Las nuevas leyes y programas específicos dan cuenta de la creación de nuevos marcos de sentido para el ejercicio de la política pública (Guzmán, 2001).

Siguiendo a Raquel Coello (2016), se pueden identificar diversos elementos que se vinculan al proceso presupuestario y dan soporte al proceso de institucionalización de los PPG. Las variables principales son: los marcos normativos que rigen el proceso presupuestario y definen los lineamientos de programación y formulación presupuestaria; los informes presupuestarios de género; y la rendición de cuentas sobre la ejecución del presupuesto.

En línea con la propuesta de la autora, este ensayo recoge 6 tipos de herramientas que servirán como proxy para comprender el alcance institucional. Se trata de a) las disposiciones transitorias que contienen las Circulares de la Oficina Nacional de Presupuesto (en adelante, ONP); b) Los mensajes de remisión del Proyecto de Ley de Presupuesto presentados anualmente ante el Congreso Nacional; c) las iniciativas

que tienen impacto en el Presupuesto Nacional; como los Planes Nacionales sobre políticas públicas; d) Los decretos y resoluciones publicados en el Boletín Oficial con respecto a la creación de áreas específicas de género en organismos de la Administración Pública Nacional; e) La creación de Agencias de Gobierno relacionadas con el seguimiento presupuestario. Los últimos dos incisos – d) y e) – comprenden lo que Coello agrupa en "distintos mecanismos institucionales creados para promover y acompañar la implementación de los PPG". El punto a), en cambio, guarda relación con el esquema de formulación y programación.

#### **a. Las disposiciones transitorias que contienen las Circulares de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP)**

Cada fase del ciclo presupuestario se presenta como una oportunidad para plasmar la perspectiva de género. Las circulares de la ONP es el principal elemento del órgano rector de Presupuesto en la formulación del Ejecutivo, ya que contienen los principales lineamientos para los meses donde se presentan necesidades monetarias y se comunican las modificaciones de la dinámica, si las hubiere, respecto a años anteriores. Así, desde la primera etapa es posible identificar programas y actividades que posean perspectiva de género, y evaluar su potencial impacto. Para lograrlo, se requiere un trabajo arduo de interacción dentro de un mismo ministerio o entidad, aunque también entre el Ministerio de Economía - que centraliza la formulación - y las agencias gubernamentales. En ambos casos existen fallas de coordinación. Muchas veces, dentro de los propios organismos sucede que no se comunican las características particulares de los proyectos que llevará adelante el área asociada a cierta apertura programática, por lo que el propio encargado de formular las planillas desconoce las implicaciones potenciales en términos de género de los proyectos. Esto se traduce en deficiencias en la coordinación con la ONP, donde los costos para obtener un dato, las imprecisiones en su cálculo y omisión son moneda corriente. Dado que la medición es en base a metas, se torna complejo definir el impacto preciso, por lo que se opta por un "grado de impacto", generalmente discrecional, que el programa identificado como PPG podía generar.

Las Circulares de la ONP son el medio específico para reforzar la potestad de la ONP en el relevamiento de la información necesaria. Si se observa su evolución de 2018 hasta el remitido para 2021, se pueden constatar los cambios necesarios para la formulación PPG<sup>8</sup>. En línea con el apartado anterior, el PIOD 2018-2020 será el promotor de la iniciativa, dando lugar a sucesivos cambios en la dinámica de la formulación presupuestaria. Mientras que la circular de 2017 no posee ninguna directriz respecto al género<sup>9</sup>, la formulación para 2019 (realizada en 2018 con el PIOD vigente) se comienzan a observar indicios de incorporación de la perspectiva de género en los lineamientos de formulación, a saber, la base del etiquetado PPG: "Finalmente, en lo que refiere a la revisión de la estructura programática, se propone adicionalmente incorporar aspectos vinculados al Presupuesto con Perspectivas de Género, identificando partidas relevantes de las instituciones destinadas a abordar esta problemática" (ONP, 2018).

En la formulación de 2020 (para 2021) la incorporación de políticas transversales está presente (género, niñez y discapacidad) y solicita completar, en la instancia de elaboración del anteproyecto, indicadores vinculados para "explicitar la contribución a esas políticas prioritarias"<sup>10</sup>. Esta modificación se vio acompañada, como veremos a continuación, de una serie de modificaciones institucionales que apuntan a jerarquizar el compromiso del gobierno<sup>11</sup> con la igualdad de género.

#### **b. Mensajes de remisión del Proyecto de Ley de Presupuesto presentados anualmente ante el Congreso Nacional 2016-2020**

Entre los documentos que acompañan al Proyecto de Ley presentado en septiembre de cada año se encuentra el mensaje de remisión del proyecto. Es un documento que afirma los recursos y gastos propuestos, narra el marco económico general, presenta las proyecciones y se articulan los objetivos deseados y prioridades del gobierno (ACIJ, 2019). Afirmamos que el presupuesto, además de ordenar la ejecución, da cuenta del compromiso del gobierno con los Derechos Humanos. Se evaluarán los mensajes de remisión comenzando por 2016 a fin de dar cuenta del compromiso ostentado por el gobierno con la igualdad de género en la "ley de leyes", como parte de un proceso de institucionalización de la perspectiva que contribuye a organizar a toda la APN en torno a dicho fin.

En el mensaje 2015 para 2016 no hay alusión alguna a la incorporación de la perspectiva de género en la formulación. Tampoco habrá alusión a los PPG en los mensajes de 2016 y 2017<sup>12</sup>. No obstante, el rumbo cambia en 2018, cuando se plasma un compromiso explícito a partir del PIOD. Nuevamente, este cambio no fue aislado, sino que es respuesta a una demanda persistente de los movimientos feministas y las organizaciones de la sociedad civil. A pesar de que ese año únicamente era posible identificar las asignaciones del INAM, el Plan de Mejoras del Sistema Presupuestario afirma que "la República Argentina ha iniciado un proceso hacia un Presupuesto con Perspectiva de género que redundará en una aproximación del gasto aplicable a género, transversal a distintos programas y organismos de la Administración Nacional" (Ministerio de Hacienda, 2018). Por lo tanto, es en 2018 cuando se ratifica el compromiso de realizar el seguimiento de temáticas transversales para dar visibilidad, impulsar la transparencia y la participación de los organismos.

El mensaje que estructura el Presupuesto de 2019 ya posee una gran cantidad de programas comprometidos con la equidad de género, como el impulso de estudios sobre género en Ciencia y Técnica, que abarcan a un total de 17 organismos, en comparación con la suma de 10 que habían sido identificados en 2018. En los datos del siguiente cuadro observamos un aumento de la asignación presupuestaria a estas partidas en términos nominales de 33% mientras que la inflación en 2019 acumuló un 53,8% (INDEC):

**TABLA 2: GASTO ETIQUETADO 2020 SEGÚN MENSAJE DE REMISIÓN**

CONCEPTO	CIERRE ESTIMADO 2019	PRESUPUESTO 2020
Organismos con Actividades "PPG" identificadas en sus presupuestos	13	17
Cantidad de Actividades/Obras con etiqueta "PPG"	24	29
Metas físicas e indicadores de Resultado con etiqueta "PPG"	38	37
Presupuesto Asignado (en millones de pesos)	\$ 170.666	\$ 227.255

Fuente: Ministerio de Hacienda, Mensaje de remisión 2020

Por último, nos enfocaremos en el Mensaje de Remisión de 2020. En él se denota el compromiso tajante con la igualdad de género al definirla como una de las tres "prioridades de política presupuestaria". Luego, el diagnóstico que se realiza como parte de la coyuntura económica argentina incluye datos sensibles al género. Tercero, la argumentación que explica la desigualdad tiene correlato con la transversalización de la perspectiva de género, ya que apunta a cerrar aquellas brechas estructurales<sup>13</sup>. La cuarta y última distinción pertinente se concluye a partir de lo anterior: el abordaje transversal del PPG. Las experiencias anteriores afirmaban el compromiso con la política transversal, pero en la práctica los programas identificados eran aquellos que tenían como población objetivo directamente a mujeres<sup>14</sup>. En cambio, en 2021 se identifican 53 actividades tendientes a reducir brechas de género, 25 más que las ejecutadas durante 2020. Este aumento está dado por i) nuevas actividades incorporadas según la mirada transversal; ii) actividades preexistentes que se incorporaron al etiquetado por un cambio de concepción sobre cómo identificarlas.

Si bien es un año bisagra, aún queda camino por recorrer, por ejemplo, en términos de incorporación de todos los organismos al etiquetado: de entre los 21 Ministerios, sólo 13 cuentan con partidas PPG (ELA, 2020).

### **c. Las iniciativas que tienen impacto en el Presupuesto Nacional**

En los apartados anteriores se puso en evidencia de qué forma un Plan Nacional, en este caso el PION, influencia y establece las directivas para impulsar acciones que se alineen con nuevos objetivos propuestos. Durante 2017-2019 se llevó adelante el "Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres", bajo la órbita del Consejo Nacional de las mujeres, que apuntaba a distintas acciones de concientización. Durante 2020 se anunció el "Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género 2020-2022" creado por el Ministerio de las Mujeres Géneros y Diversidad de la Nación que difiere del anterior en tanto

se constituye como integral, participativo y federal. Al involucrar a todas las áreas de la APN insiste en la identificación de acciones que tengan impacto diferencial de género, acciones plausibles de reflejarse presupuestariamente. Es decir, es una herramienta que puede ser útil para intervenir en la etapa de diseño de políticas que luego entrarán a la fase de confección de indicadores para la identificación PPG.

Dos últimos marcos regulatorios de 2021 son el Programa Interministerial de Presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad (PPGyD) y el Programa Nacional Generar. Ambos son complementarios y apuntan a promover la transversalización de la perspectiva de géneros y diversidad tanto en el diseño de las políticas públicas como en el ejercicio presupuestario, impulsando a la vez asistencia técnica y capacitaciones que permitan la transferencia de conocimiento.

#### **d. Los decretos y resoluciones publicados en el Boletín Oficial con respecto a la creación de áreas específicas de género en organismos de la Administración Pública Nacional (APN)**

En el mensaje de remisión de 2021 que se esbozó en el inciso b) se afirmaba que para que las políticas públicas puedan dar respuestas más igualitarias en términos de género, hacen falta herramientas específicas. Por este motivo, en muchos Ministerios se activaron espacios institucionales, programas, mesas federales e interministeriales para el tratamiento de políticas de género. Incidir en las agendas de gestión es un eje fundamental.

En primer lugar, la creación del MMGyD, a través del Decreto 7/2019 que modificó la Ley de Ministerios 22.520. Entre sus funciones se incluye el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales de género, igualdad y diversidad, la coordinación interministerial, interprovincial y con actores privados para promover políticas de género. En segundo lugar, el organigrama del Estado a partir de diciembre de 2019 presenta distintas unidades de asuntos de género en el 47% de los Ministerios<sup>15</sup> bajo el organigrama vigente para el 2020, como puede observarse en la figura 2.2.d. Este ensayo sostiene que si bien las políticas "de género" o "para mujeres" no implican automáticamente impactos que contribuyan a cerrar brechas de género, la creación de áreas específicas que generen conocimiento situado y específico es un paso definitorio para la institucionalización de la perspectiva de género.

**TABLA 3: CANTIDAD DE ÁREAS ESPECÍFICAS SOBRE MUJERES Y/O GÉNERO EN LA ESTRUCTURA MINISTERIAL NACIONAL - DICIEMBRE 2020**

UNIDAD	CANTIDAD
Dirección	8
Subsecretaría	4
Dirección Nacional	3
Secretaría	2
Coordinación	2

Fuente: elaboración propia en base a datos de Jefatura de Gabinete de Ministros.

Por último, mencionar la creación de una Mesa Interministerial de Cuidados integrada por representantes de 7 jurisdicciones<sup>16</sup> y 7 organismos<sup>17</sup>, incluyendo a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (Boletín Oficial, 2020). Su primer objetivo "Coordinar y orientar con perspectiva de género las acciones y políticas que se implementan desde el Estado en materia de cuidado" constituye una contribución fundamental a la institucionalización de los PPG.

**e. Los decretos y resoluciones publicados en el Boletín Oficial con respecto a creación de Agencias de Gobierno relacionadas con el presupuesto**

Con el fin de obtener organismo gubernamental que propicie el acceso a la información para la discusión de las aperturas programáticas y actividades del Presupuesto General en 2016 se creó la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC). Su función es brindar apoyo técnico al Congreso Nacional a través de la producción de informes, análisis de ejecución y evaluaciones de impacto. Entre sus funciones se encuentra "incorporar análisis de la perspectiva de género en la formulación y ejecución presupuestaria". El artículo 2° de la dicha normativa específica que "utilizará herramientas del Presupuesto Sensible al Género (PSG) al análisis de proyectos, a fin de determinar el presupuesto destinado a la eliminación de las desigualdades de género. Asimismo, se promoverá la evaluación presupuestaria en función de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU".

La capacidad de incidir en el presupuesto aprobado efectivo a partir de la OPC puede verse sofocada si el análisis crítico del cuerpo parlamentario sobre el Proyecto de Ley presentado es limitado o inexistente. Por lo tanto, resulta fundamental promover cursos y capacitaciones. Según se pudo averiguar, hay cursos ofrecidos de forma optativa que abordan la temática de PPG y la Ley Micaela. Si se entiende a esta fase como la indicada para proponer mejoras que se alineen con los compromisos asumidos por el Estado en materia de igualdad de género, la capacitación de parlamentarios y parlamentarias debe ser institucionalizada.

## Avances y limitaciones

Este apartado identifica la estructura de coordinación, los sistemas de información y gestión, la infraestructura y otros elementos que conforman un vector capacidad estatal específico para presupuestar con perspectiva de género. Se busca generar, en este apartado, una guía para la gerencia a nivel micro-organizacional. En ese sentido, Argentina avanzó en la fase analítica monitoreando las políticas y programas tendientes a reducir brechas de género a través del método del etiquetado. En línea con la experiencia internacional, se afirma dicha aproximación a la inversión pública en equidad de género es necesaria, aunque no es suficiente si se busca transversalizar la perspectiva de forma sectorial y durante todo el ciclo presupuestario. Dado que aquello es un horizonte ideal, se debe comenzar por replantearse ciertos pasos desde la formulación hasta la auditoría. Para el cierre de la sección, se dará cuenta como el camino recorrido puede ser aprovechado para avanzar hacia una estrategia más ambiciosa de PPG.

Para exponer tanto los avances como las limitaciones, la exposición se organiza en 4 ejes:

- a. Coordinación: disponibilidad de información y comunicación interna
- b. Tecnológico: técnicas, estadísticas y tiempos burocráticos
- c. Transparencia: diálogo con la sociedad civil
- d. Capacitación
- e. Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

### **a. Coordinación: disponibilidad de información y comunicación interna**

Este inciso surge de los puntos I y II del apartado 2.2. La planificación económica es un plan estructurador que construye sentido, coordina todo el aparato institucional y dota de legitimidad a los objetivos que allí se plasman. Permite además comprometer a las diferentes áreas y genera un *enforcement*<sup>18</sup> institucional que facilita el diseño y coordinación de políticas con perspectiva de género. Suelen tener concordancia con los lineamientos de las circulares de la ONP, es decir, que generan impactos positivos en el vínculo entre el órgano rector del sistema presupuestario y las jurisdicciones en la fase de formulación del presupuesto.

Sin duda, a pesar de los avances las fallas de coordinación persisten. Las limitaciones planteadas por la falta de sensibilización de los funcionarios públicos con los que se debe efectivizar la formulación, las deficiencias estadísticas y la duplicación de tareas son algunos de los puntos que obstaculizan la regulación procedimental. Adicionalmente, existen fallas de coordinación intra-jurisdiccional entre las distintas áreas de un Ministerio y los encargados de formular, modificar y hacer seguimiento al presupuesto del organismo. Se combina la dificultad de establecer el grado de

impacto con la omisión de ciertas acciones que tienen potencial de ser etiquetadas, pero no se comunique como tal. Hay detalles omitidos que podrían proveer información al encargado de presupuesto para plasmarlo en las fichas que se presentarán al órgano rector.

En principio, las principales sugerencias consisten en mantener un plan económico articulador, facilitar canales de comunicación que favorezcan la fluidez en el proceso de etiquetado y establecer pautas para la confección de información precisa y completa.

#### **b. Tecnológico: técnicas, estadísticas y tiempos burocráticos**

El sistema presupuestario comprende una serie de principios, órganos, normas y procedimientos que rigen el proceso presupuestario desde 1992. Si bien han existido modificaciones sustanciales, las tecnologías que emanan del mismo son rígidas. Impartir modificaciones tendría a priori un alto costo manifestado tanto en la gestión de la nueva herramienta en sí como en las horas de capacitación. Es de carácter urgente revisar los mecanismos actuales para evitar que sean motivo de obstrucción de la identificación de partidas y programas. El problema de la disponibilidad de información que se trataba en el inciso anterior compete también a la generación de estadísticas, ya que la desagregación es un principio de producción de datos. Las mismas no siempre figuran desagregados por sexo, y si lo hacen, suelen estar basadas en un sistema binario (varón o mujer) que no presenta consideraciones sobre la identidad de género. Esto se debe a la falta de normativa que induzca a formularlos y a objetivos que no los precisan.

El eSidif es el actual Sistema de Información Financiera que se sostiene sobre 3 pilares: ampliación del alcance funcional, actualización tecnológica e incorporación de herramientas que promuevan y faciliten una gestión de la administración financiera orientada a resultados (Ministerio de Hacienda, 2017). Sin ánimos de adentrarnos en el complejo funcionamiento de la plataforma, se puede afirmar que constituye un aparato completo que regula la actividad presupuestaria, permite descargar informes y comprobar estados de ejecución. Es posible configurar ciertas entradas de datos y salida de la información para que provean datos actualizados sobre políticas etiquetadas y favorezcan la comunicación interna.

Como la forma de etiquetar es en base a resultados del programa o actividad y las metas disponibles se formulan a nivel programa, es imposible establecer un grado preciso de impacto estimado en género. Es decir, dado que un programa se compone de actividades donde no todas puedan haber sido identificadas como políticas de género, hay un desfase entre metas y actividades. Las metas físicas se publican con bastante demora y con deficiencias en términos de datos; se admite la subeje-

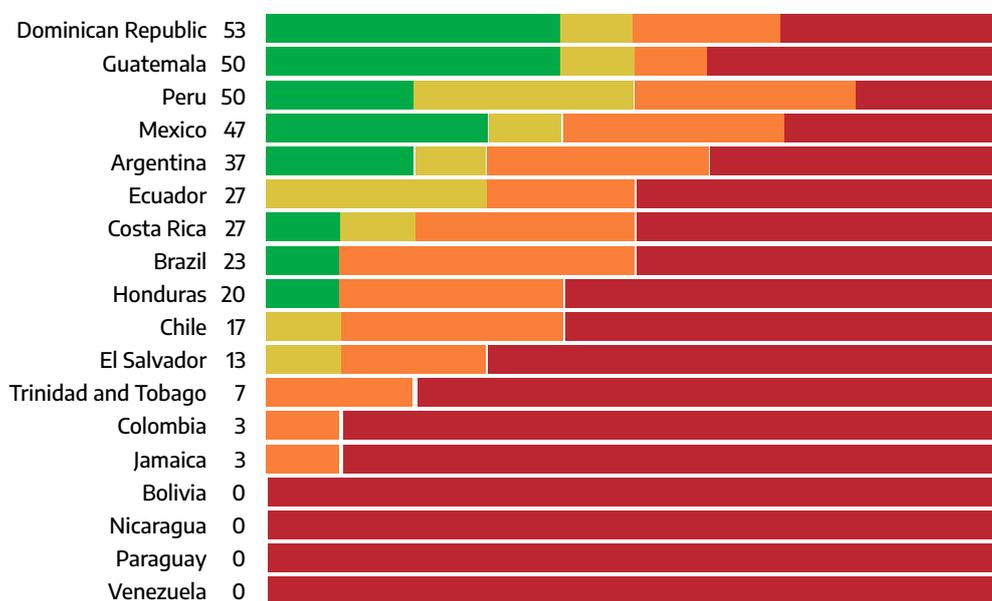
cución, caso en el cual no sólo la meta física particular no se alcanza, sino que se debe contabilizar en qué proporción sí fue concretada. Estos ejemplos son típicos del "enfoque de resultados" que adopta el Presupuesto Nacional argentino. Por estas razones, se afirma que no hay correlación directa entre etiquetar una política y efectivamente cerrar una brecha de género y que se requiere de nuevas técnicas de PPG para mejorar la implementación.

### **c. Transparencia: diálogo con la sociedad civil**

Entre los actores involucrados en la red de presupuestación se identifican aquellos ámbitos no gubernamentales cuya importancia en la participación de las iniciativas PPG radica en el fortalecimiento democrático y la disponibilidad de experiencias concretas que provean nuevas ideas de política pública. Este sector puede ejercer presión política para lograr la formulación de propuestas con perspectiva de género. En Argentina el momento para que incidan suele ser en la fase 2, donde se discute el proyecto. Para señalar cuáles son los puntos que fortalecer, analizaremos los resultados de Argentina (relativos a los de América Latina) en 11 preguntas que dan cuenta de la participación ciudadana en el presupuesto, como proxy de la transparencia y el diálogo.

International Budget Partnership (IBP) es una corporación independiente sin fines de lucro que trabaja en colaboración con múltiples actores de la sociedad civil, el Estado, de instituciones internacionales y el sector privado con el fin de generar un proceso presupuestario abierto e inclusivo que anime a la participación ciudadana y diseñe políticas que promuevan la equidad y la justicia. IBP publica los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto<sup>19</sup>, una encuesta que analiza la transparencia y evalúa la capacidad e independencia de las instituciones. La encuesta consiste en 149 preguntas realizadas a 137 países sobre cronograma, reportes, auditorías, presupuesto inclusivo, etc, que son enviadas y respondidas por instituciones de gobierno o responsables de organizaciones de la sociedad civil expertas en materia presupuestaria. Seleccionamos la categoría Citizens Budget (pregunta 64-67) y las preguntas sobre participación en la formulación y auditorías (135-139) y observamos el siguiente ranking comparativo en América Latina. Cada pregunta tiene 4 opciones que se las jerarquiza (la opción a) suele ser la más cercana al estado ideal, mientras que la d) implica el más bajo puntaje) y luego se les otorga un color. Cuantos más bloques verdes posea la línea del país, mejor puntaje habrá obtenido.

### GRÁFICO 1: PUNTAJE OBTENIDO SOBRE INDICADOR DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, PREGUNTAS 64-67;135-139, AMÉRICA LATINA, 2019



Fuente: IBP-OBS. Reporte personalizado. 2019<sup>20</sup>

El número al costado del país representa el puesto obtenido en el ranking global y general. Cabe resaltar que para evaluar la participación civil se seleccionaron 9 preguntas especificadas en el párrafo anterior. Observando el resultado de las preguntas y respuestas representadas por el área roja y la naranja (que totalizan el 60% para Argentina) los ejes a fortalecer en Argentina son:

- i. Que los ministerios usen mecanismos de participación abiertos al público (pregunta 135)
- ii. Que se reglamente el proceso sobre audiencias públicas durante la Fase 2 (debates en comisión). Hasta ahora, no hay mecanismos formales para que ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil participen abiertamente en las deliberaciones. No obstante, hay constancias de reuniones de comisión en donde se han invitado a Organizaciones de la sociedad civil a participar. (Open Budget Survey, 2019)<sup>21</sup>
- iii. Que durante el debate en el Congreso se consulte a la ciudadanía sobre ciertos tópicos, como nivel de deuda, servicios públicos o políticas de gasto social.
- iv. Que se reporte el procesamiento de las sugerencias realizadas por la sociedad civil.
- v. Que organizaciones civiles se involucren en la auditoría de la Comisión Mixta Parlamentaria Revisora de Cuentas

Tal y como está configurado el proceso presupuestario hoy, se puede afirmar que la participación de las organizaciones de la sociedad civil está subestimada. Muchas ya han manifestado el interés por ampliar los mecanismos de participación, sobre todo considerando que la mayor parte de los diputados y senadores no han atravesado etapas de capacitación en materia de género y por ende, no poseen los mecanismos para evaluar críticamente el proyecto presupuestario, como se verá en la siguiente sección.

#### **d. Capacitación**

La implementación efectiva de esta mirada sobre el presupuesto yace, indudablemente, de un cuerpo de funcionarios que puedan hacerle frente al desafío. La transferencia de conocimiento hacia el Sector Público conlleva un largo proceso que se sostiene por la difusión mediática (entrevistas, charlas, conferencias) por parte de aquellos que sostienen la iniciativa desde las entidades públicas y a su vez por la asistencia de especialistas externos<sup>22</sup>.

El proceso de sensibilización es largo y complejo, pero es necesario que el cuerpo burocrático y técnico que trabaja en la APN se fortalezca acorde a la normativa vigente sobre la agenda de género. Las capacitaciones en Presupuesto con Perspectiva de Género deben ser generalizadas a todo el Sector Público Nacional. Por ahora, son Jefatura de Gabinete de Ministros -a través de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios- y el Instituto de Capacitación Parlamentaria los organismos que han ofrecido cursos durante 2019 y 2020. Los primeros enmarcan la cursada en un proyecto de Gobernanza y Calidad Parlamentaria, orientado a la incorporación de la perspectiva de género en el trabajo legislativo<sup>23</sup>. El segundo órgano busca "brindar el marco teórico básico del ciclo del presupuesto para comprender la invisibilización del género en su planificación, identificar las características de los presupuestos sensibles al género para utilizarlos en la planeación, ejecución y auditoría de los presupuestos, recuperar experiencias sobre presupuestos sensibles al género y participativos" (Diputados Arg, 2019). Para finales del 2020 se ha implementado una capacitación para integrantes de la Mesa Federal de Políticas Económicas con Perspectiva de género, impulsada por la DNElyG y CEPAL, que apunta expresamente a "brindar herramientas de producción, análisis y utilización de las estadísticas de género, necesarias para la elaboración de políticas públicas que cierren brechas de desigualdad" (DNEIG, 2020). En esa dirección sería virtuoso operar para mejorar la implementación y compromiso con el PPG.

#### **e. Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional**

El último punto a presentar refleja una limitación para la perpetuidad de la iniciativa que requiere de coordinación con el Poder Legislativo. Hasta ahora, se vio un fuerte impulso que comenzó en 2018 y continuaría en los próximos años sujeto a las de-

claraciones públicas del gobierno y su compromiso con la igualdad de género. No obstante, existe un profundo obstáculo que remite a la vulnerabilidad de la implementación concreta, que tiene su origen en la falta de una normativa que obligue al gobierno de turno a llevarla adelante e incorporar entre sus objetivos.

La Ley 24.156 regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional. Allí se estructuran los procedimientos generales del sistema presupuestario que no han sufrido numerosas modificaciones desde su sanción en 1992. El Artículo 26 de la ley establece que el Poder Ejecutivo debe confeccionar el proyecto de ley en base a sus propios objetivos, es decir, que las nuevas informaciones, metodologías y reglamentaciones quedan sujetas a las metas del gobierno de turno. Por lo tanto, definir modificaciones sobre esta ley que apunten a promover la incorporación de la perspectiva de género en las diferentes etapas del proceso presupuestario es un eje de acción importante a tener en cuenta para los próximos pasos. Se debe generar un camino estable y coordinado hacia la implementación de una herramienta que promueva la igualdad, la equidad y el pleno goce de derechos.

## Reflexiones finales

La hipótesis del presente ensayo afirmaba que para construir presupuestos que tengan por finalidad promover la igualdad de género se deben suscitar una serie de cambios institucionales que apunten a fortalecer las capacidades estatales para el abordaje de la cuestión de género si se buscaba un sentido transformador en términos institucionales. A partir de lo expuesto, es posible concluir que la iniciativa PPG impulsada progresó, pero aún tiene potencial para ser transversal. El gasto etiquetado, dispositivo de consumación del PPG por excelencia a nivel nacional en Argentina, representa numerosas dificultades para contabilizar los impactos de las políticas públicas y para asegurar el diálogo con la sociedad civil. Por lo tanto, se sostiene que reforzar la transparencia y la participación de la ciudadanía en el ciclo presupuestario, mejorar las herramientas estadísticas, favorecer la coordinación interministerial y avanzar hacia un sistema de capacitación en la materia generalizado son algunos de los ejes a impulsar si se pretende construir un camino que permita mejoras continuas en la práctica para alcanzar un resultado transformador.

Desde una óptica macro, afirmar la igualdad de género como política macroeconómica fue fundamental. Los niveles más altos de gobierno deben centrarse en acciones de argumentación y a su vez fijar las directrices para incorporar la perspectiva de género en el ciclo presupuestario. Desde un nivel micro, la estrategia debe centrarse en fortalecer las capacidades estatales específicas para alcanzar dicho fin. El ensayo muestra cómo muchas de las limitaciones se derivan de los insuficientes instrumentos de formulación y monitoreo adoptados hasta ahora, es decir, de prácticas presupuestarias poco flexibles. Por eso, nuevas líneas de acción complementa-

rias y generalizadas a todo el ciclo presupuestario contribuirían tanto a perfeccionar el PPG, como el sistema presupuestario en su conjunto.

Se puede afirmar que las configuraciones androcéntricas están presentes también en el aparato estatal. La herencia de relaciones institucionales, reglamentaciones, mecanismos de coordinación y pautas de procedimiento debe ser revisada e intervenida para avanzar hacia una estrategia de activación que adopte una mirada transversal de la desigualdad de género. A partir del reconocimiento de la situación de subordinación social, política y económica derivada de los roles predeterminados según la expresión de género de ciertas personas, los PPG aluden a una variedad de procesos y herramientas que buscan desagregar los impactos que tiene la actividad fiscal sobre la desigualdad de género.

A fin de dar cuenta de los avances hacia una estrategia transversal que aborde todo el ciclo presupuestario, se revisó el marco normativo que la literatura identifica como necesario para alcanzar dicho propósito, para compararlo con el que Argentina actualmente cuenta. Se identificaron diversos elementos que se vinculan al proceso presupuestario y dan soporte al proceso de institucionalización de los PPG, entre ellos, los Planes Nacionales con perspectiva de género. Los obstáculos que persisten son las fallas de coordinación y el cuello de botella técnico-tecnológico. A ellas se le suma la falta de capacitación generalizada sobre presupuesto y género en la práctica pública y la ausencia de mecanismos institucionales que garanticen intervenciones vinculantes de la ciudadanía. Además, asegurar a través de mecanismos legales que su puesta en práctica no se limite a una experiencia temporal y sujeta a la voluntad del gobierno de turno implica poner en foco la posibilidad de hacer modificaciones a la actual Ley de Administración Financiera.

Transversalizar la perspectiva de género en todo el ciclo presupuestario se manifiesta como posible, aunque requiere transformar desde los cimientos distintos mecanismos, reglas y circuitos de comunicación actuales que dificultan la implementación y que generarían un efecto beneficioso para el régimen presupuestario en su conjunto. Sólo así la democracia argentina puede saldar la deuda con la igualdad de género que tiene pendiente.

## Notas

- <sup>1</sup> INDEC (2022): "Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, resultados preliminares"
- <sup>2</sup> Cerra, M. E. et al (2023). "¿Quién tiene el poder en las provincias argentinas? Un Índice de Género, Decisión y Representación"
- <sup>3</sup> Ecofeminista. (2022). Ecofeminista/EcoFemiData: informes ecofemidata. <http://doi.org/10.5281/zenodo.4540185>
- <sup>4</sup> Tomado del Espacio de Economía Feminista de la Sociedad de Economía Crítica, Argentina. Cuadernos de Economía Crítica, núm. 7, 2017
- <sup>5</sup> La disciplina no es un todo unificado sino que presenta distintas miradas, que difieren en metodología y objeto de estudio. Excede a este ensayo describirlas.
- <sup>6</sup> Si bien ha habido desarrollos posteriores del concepto "género", a fines prácticos este trabajo se limita a la definición propuesta.
- <sup>7</sup> Instituciones como aquellas características relativamente duraderas de la vida política y social que le dan forma a los comportamientos
- <sup>8</sup> Las circulares se publican en la página del Ministerio de Hacienda en <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos>
- <sup>9</sup> Oficina Nacional de Presupuesto - CIRCULAR N° 1/2017
- <sup>10</sup> Técnicamente hablando, es en el formulario 8bis que provee información respaldatoria de metas, producción bruta terminal e indicadores que debe detallarse la que corresponda a políticas transversales, ya que será el principal insumo para los informes del año siguiente.
- <sup>11</sup> Aclaración: no está disponible la circular de 2019 para 2020, ya que el presupuesto Nacional del corriente año fue una prórroga del anterior.
- <sup>12</sup> Para formular los presupuestos a ejecutar en 2017 y 2018, respectivamente.
- <sup>13</sup> El "enfoque de las autonomías" de la CEPAL fue descrito en el apartado 3.1 para definir el marco teórico adoptado por los lineamientos de PPG 2019. Para fortalecer la autonomía es necesario abordar cuestiones de protección, vulnerabilidad y exclusión, por lo que este nuevo enfoque no se aleja en gran medida del anterior.
- <sup>14</sup> En el apartado 3.1 concluimos que las iniciativas más embrionarias no distinguían políticas por fuera de aquellas específicas para mujeres. Es preciso reiterar que la división entre acciones "para mujeres" y acciones "para varones" no es precisamente el objetivo de un presupuesto transversal.
- <sup>15</sup> Los Ministerios de Ambiente; Ciencia, tecnología e innovación; Desarrollo Productivo, Desarrollo Social, Desarrollo territorial; Interior; Justicia y Derechos Humanos y Obras Públicas no poseen ningún área específica para tratar políticas de género.
- <sup>16</sup> MMGyD, Ministerio de Desarrollo Social, de Economía, de Salud, de Educación, de Desarrollo Productivo, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
- <sup>17</sup> El Instituto Nacional De Servicios Sociales Para Jubilados Y Pensionados, la Agencia Nacional De Discapacidad (ANDIS), la Administración Nacional De La Seguridad Social (ANSES), la Administración Federal De Ingresos Públicos (AFIP); el Instituto Nacional De Asociativismo y Economía Social (INAES); el Instituto Nacional De Es-

estadística Y Censos (INDEC) Y el Consejo Nacional de Políticas Sociales de la Presidencia.

<sup>18</sup> El "*enforcement*" o la "aplicación" es el mecanismo por el cual un Gobierno intenta implementar de manera exitosa las políticas, haciendo cumplir las leyes y reglamentos.

<sup>19</sup> Traducción de Open Budget Survey

<sup>20</sup> Disponible en la web <http://survey.internationalbudget.org/#rankings>

<sup>21</sup> Corresponde a la pregunta 136.

<sup>22</sup> El acceso a la información sobre capacitaciones a los funcionarios es limitado, por lo que a continuación se exponen las principales conclusiones respecto a los avances visibles en la materia.

<sup>23</sup> Información obtenida de las publicaciones oficiales del Gobierno argentino en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/segunda-capacitacion-en-herramientas-para-la-igualdad-de-genero>

## Bibliografía

- ACIJ. (2019). Análisis presupuestario con perspectiva de género. <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2019/05/Guia-Analisis-Presupuestario-Con-Perspectiva-de-Genero.pdf>.
- Acuña, C. H., & Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos.
- Agarwal, B. (Octubre de 2004). Challenging Mainstream Economics: Effectiveness, relevance and responsibility. IAFFE NEWSLETTER, Volume 14 Number 3 SPECIAL EDITION.
- Agenjo Calderón, A. (2013). Economía Feminista: Los retos de la sostenibilidad de la vida. Revista Internacional de Pensamiento Político - I Época - Vol. 8.
- Alonso, C., Brussevich, M., Dabla-Norr, E., Kinoshita, Y., & Kochhar, K. (2019). Reducing and Redistributing Unpaid Work: Stronger Policies to Support Gender Equality. IMF Working Papers, WP/19/225.
- Alonso, M. (2014). Una mirada de género en los presupuestos públicos .
- Anderson, B., & Sheppard, J. (2009). Fiscal Futures, Institutional Budget Reforms, and Their Effects: What Can Be Learned? OECD Journal on Budgeting.
- Anzorena, C. C. (2014). Aportes conceptuales y prácticos de los feminismos para el estudio del Estado y las políticas públicas; Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Humanas; Plaza Pública; 7; 11; 12-2014; 17-41
- Budlender, D., & Sharp, R. (1998). Cómo realizar un análisis de presupuesto sensible al género. Secretaría de la Mancomunidad Británica.
- Cámara de Diputados Honorable Congreso de la Unión. (2006 (última modificación 2018)). Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Obtenido de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH\\_140618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH_140618.pdf)
- Carrasco Bengoa, C. (2006). La Economía Feminista: Una apuesta por otra economía.
- CEPAL. (2016). Estudio Económico de America Latina y el Caribe: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Obtenido de Repositorio Cepal: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40326/86/S1600799\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40326/86/S1600799_es.pdf)
- Cerra, M. E.; Avenburg, A.; Bergallo, P.; Puglia, M.; Risaro, D. B.; Fernández Erlauer, M. y Argoitia, J. M. (2023). ¿Quién tiene el poder en las provincias argentinas? Un Índice de Género, Decisión y Representación. Buenos Aires: Fundar. Disponible en <https://www.fundar.ar>
- Ciciliani, G. (2008). Presupuesto Participativo desde una perspectiva de género. Obtenido de [https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/biblioteca\\_pp/pp\\_desde\\_perspectiva\\_genero\\_rosario.pdf](https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/biblioteca_pp/pp_desde_perspectiva_genero_rosario.pdf)
- Cremades, R. C. (2016). Presupuestos con perspectiva de género en América Latina: una mirada desde la economía institucionalista y feminista. Madrid: Universi-

dad Complutense de Madrid.

- de Lauretis, T. (1996). La tecnología del género. Revista Mora.
- Debbie Budlender, Elson, D., & Guy, H. (2002). Gender Budgets make cents.
- Diputados Arg. (septiembre de 2019). Presupuesto con perspectiva de género. Obtenido de Instituto de Capacitación parlamentaria: <https://www.hcdn.gob.ar/secparl/icap/cursos-presenciales/curso015.html>
- DNElyG. (2020). Políticas públicas y perspectiva de género. Obtenido de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/analisis\\_de\\_politicas\\_publicas\\_ppg\\_2020\\_.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/analisis_de_politicas_publicas_ppg_2020_.pdf)
- Economía Femini(s)ta. (2019). La desigualdad de género se puede medir.
- Economía, M. d. (Julio de 2008). Conferencia Internacional sobre elaboración del Presupuesto con orientación a resultados. Obtenido de [https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/SEMINARIO\\_PRESUPUESTO\\_ORIENTADO%20A%20RESULTADOS\\_2008.pdf](https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/SEMINARIO_PRESUPUESTO_ORIENTADO%20A%20RESULTADOS_2008.pdf)
- ELA. (2020). Presupuesto y Género. Análisis del Proyecto de Presupuesto 2021. Obtenido de <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?muestra&aplicacion=APP187&cnl=87&opc=53&codcontenido=4269&plcontempl=43>
- Elson, D. (2002). Gender Responsive Budget. UNIFEM.
- Espino, A. (2012). Perspectivas teóricas sobre género, trabajo y situación del mercado laboral latinoamericano. (V. Esquivel, Ed.) Santo Domingo: ONU Mujeres.
- Estrada, A. Y. (2018). Los problemas públicos como factor estructural de las políticas públicas. REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS - UNNE, 123 - 143.
- Faur, E. (2008). Género, sexualidad y derechos reproductivos en la adolescencia .
- Financing for gender equality and the empowerment of women. (2007). The Division for the Advancement of Women. Obtenido de [https://www.un.org/womenwatch/daw/egm/financing\\_gender\\_equality/EGM%20Report%20Final.pdf](https://www.un.org/womenwatch/daw/egm/financing_gender_equality/EGM%20Report%20Final.pdf)
- Guzmán, V. (2001). La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis. Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5878/1/S01030269\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5878/1/S01030269_es.pdf)
- Judd, K. (2001). Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences. Brussels: UN Women.
- Kabeer, N. (2016). Gender Equality, Economic Growth, and Women's Agency: the "Endless Variety" and "Monotonous Similarity of Patriarchal Constraints. doi:<https://doi.org/10.1080/13545701.2015.1090009>
- MIMDES . (2010). Manual para el Enfoque de la Equidad de Género en el Presupuesto Público. Obtenido de <http://www.presupuestoygenero.net/Herramientas/H033MimdesPE.pdf>
- Ministerio de Hacienda. (2018). Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional. Obtenido de <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2019/mensaje/mensaje2019.pdf>
- Ministerio de Hacienda. (s.f.). Obtenido de <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/>

presupuesto\_ciudadano/seccion1.php

- Ministerio de las Mujeres Géneros y Diversidad de la Nación. (Junio de 2020). El Plan Nacional de Acción Contra las Violencias por motivos de Género 2020-2022. Ministerio del Interior. (2004). Presupuesto Participativo. Obtenido de [https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM\\_04\\_presupuesto\\_participativo.pdf](https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_04_presupuesto_participativo.pdf)
- O'donnell, G. (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (42), 5-30.
- OECD. (2020). *Designing and implementing gender budgeting – a path to action*. OECD Publishing.
- ONP. (2018). CIRCULAR N°1/2018. Obtenido de Economía : <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/instrutexto/archivos/cir1-18.pdf>
- ONU MUJERES. (2020). Conferencias mundiales sobre la mujer. Obtenido de <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women#reviews>
- Open Budget Survey. (2019). Questionnaire - Argentina.
- OXFAM. (2016). Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe. Obtenido de [https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/reporte\\_iguales-oxfambr.pdf](https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/reporte_iguales-oxfambr.pdf)
- Perez Fragoso, L., & Rodríguez Enríquez, C. (s.f.). *Western Hemisphere: a Survey on Gender Budgeting Efforts*. IMF Working Papers 16/153.
- Perez Orosco, A. (2014). *Subversión feminista de la economía*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Rodríguez Enríquez, C. (2017). *Economía y género: implicancias para la agenda de desarrollo latinoamericano. Breve introducción a la economía feminista*.
- Rodriguez Eríquez, C., & Elson, D. (2012). *Impuestos para la justicia económica de género*. AWID.
- Sharp, R. (Julio de 2003). *Budgeting for equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budget*. Obtenido de <https://wbg.org.uk/wp-content/uploads/2016/11/sharp2003.pdf>
- Stotsky, J. G. (2016). *Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes*. IMF Working Paper.
- UNIFEM. (2002). *Gender Budget Initiatives*. Obtenido de <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/media/publications/unifem/genderbudgetinitiatives-eng.pdf?la=en&vs=1011>
- Women Budget Group. (2017). *What is Gender Responsive Budgeting?* Obtenido de <https://wbg.org.uk/resources/what-is-gender-budgeting/>

# La influencia de los intereses económicos subnacionales en las relaciones inter-gubernamentales.

## Los procesos de negociación alrededor de la política de hidrocarburos durante el denominado ciclo kirchnerista

**Rodrigo Luciano  
Malpartida**

---

Licenciado en Ciencia  
Política, Universidad de  
Buenos Aires

### Resumen

El presente ensayo tiene como objetivo principal abordar los vínculos entre el Presidente y los gobernadores para explicar su impacto en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo nacionales. Para ello, se intenta abordar la influencia de los intereses económicos subnacionales en las relaciones intergubernamentales. Además, se señala la importancia de incorporar el dominio originario de los recursos naturales por parte de las provincias en la Reforma Constitucional de 1994. Para verificar los aspectos mencionados, se procede a analizar como casos de estudio los procesos de negociación alrededor de la política de hidrocarburos durante el denominado ciclo kirchnerista.

### Introducción

En el presente año se cumplen cuarenta años desde el retorno al régimen democrático de gobierno en la Argentina luego de atravesar la etapa más oscura de nuestra historia. El surgimiento de nuevos problemas políticos vinculados con la expresión de las demandas sociales, en un clima de libertad y expresión de los intereses y demandas populares, es una característica de la actual etapa.

Sin dudas, las relaciones entre los dos poderes del Estado (Legislativo y Ejecutivo) cuyos representantes son legitimados por el voto ciudadano continúan siendo un tema recurrente en las ciencias sociales y en el debate público. Con ello, han crecido los enfoques para su análisis, lo que permite abordar de diversos modos la tensión permanente entre la representación de los intereses nacionales y los regionales en un esquema federal. En este ensayo, considero oportuno analizar

el proceso de conformación y sanción de leyes desde el enfoque de las relaciones intergubernamentales.

En efecto, el objetivo de este ensayo gira en torno a dos cuestiones principales. Por un lado, a lo largo del tiempo la ciencia política ha sostenido que el poder territorial de los gobernadores argentinos les permite ejercer un alto grado de influencia sobre los legisladores nacionales (senadores y diputados) de sus provincias. Frecuentemente, el procedimiento para la sanción de leyes en el Congreso Nacional representa el corolario de un proceso de negociación política previo. Más aún si se trata de temas que atañen el interés regional o suponen un impacto directo en las dinámicas provinciales. Este proceso se desarrolla fundamentalmente entre los niveles nacional y provincial de gobierno.

Asimismo, con el transcurso de las décadas ha ido ganando notoriedad e importancia los intereses regionales. Con ello, ha aumentado también la posibilidad de los representantes provinciales de diseñar diferentes estrategias que les permitan incrementar su peso político para contrarrestar al del gobierno nacional. De allí, se desprende que existen ciertos sectores presentes en la estructura económica subnacional que son fundamentales para esos territorios. Por ende, los gobernadores trasladarán sus preocupaciones y demandas a la arena nacional a través de sus representantes legislativos (diputados y senadores) para atender dichos intereses.

Por último, este ensayo intentará unir los dos aspectos señalados anteriormente. Es decir, se abordará el proceso de negociación política alrededor de la sanción de leyes vinculadas a un sector económico específico: los hidrocarburos. A riesgo de señalar lo obvio, actualmente este sector resulta por demás sensible para nuestro país por distintos motivos. En gran medida, la matriz energética nacional depende de combustibles fósiles. Además, durante las últimas dos décadas, el sector energético ha sido uno de los principales responsables de explicar aspectos importantes de la salud macroeconómica argentina. Problemas tales como el déficit fiscal (vía subsidios) o el comercial (vía importación de energía) y su efecto sobre la escasez de divisas han sido recurrentes. No obstante, también las soluciones a dichos problemas se han esbozado a su alrededor, por ejemplo, a partir de la gran expectativa basada en los recursos no convencionales (Vaca Muerta) y su potencialidad para asegurar un gran salto exportador. Es decir, algunos de los temas salientes en la agenda política y económica de la Argentina desde hace más de diez años están fuertemente vinculados a este sector.

Por lo tanto, este ensayo pretende realizar un aporte al conocimiento de los procesos de negociación política que da lugar a la sanción de leyes vinculadas a la política de hidrocarburos en la Argentina de las últimas décadas.

De esa forma, este trabajo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se delimitan las ideas y premisas desde las cuales se parte para analizar el tema en cuestión. Asimismo, se hace un breve repaso sobre los principales cambios impulsados en la reforma constitucional de 1994 y su influencia en la gestión de la política de hidrocarburos durante las décadas posteriores. Por último, se repasan y analizan los procesos legislativos más importantes en materia de hidrocarburos de lo que se conoce como el ciclo kirchnerista comprendido entre los años 2003-2015: 1) Creación de ENARSA (2004); 2) Ley Corta (2006); 3) Ley de Soberanía Hidrocarburífera (2012); 4) Ley de Hidrocarburos (2014).

Finalmente, se expresan algunas conclusiones extraídas de lo analizado y se señalan algunas de las agendas de estudio consideradas de suma importancia hacia el futuro.

### **Las relaciones intergubernamentales en Argentina**

Tras décadas de violentos conflictos políticos interprovinciales, a mediados del siglo XIX concluyó la primera etapa de formación del Estado Nacional argentino. Dicho proceso se cristalizó en la Constitución Nacional 1853-1860 y dispuso un régimen federal de gobierno para la organización política de su territorio. Conceptualmente, el federalismo es un tipo de arreglo institucional en el que el poder político se encuentra dividido entre un gobierno central y gobiernos subnacionales (Falleti, 2013:15). Así, el funcionamiento de la estructura federal conlleva la preservación de la soberanía territorial por parte del Estado central y las provincias (e incluso los gobiernos locales). Esta dinámica trae aparejado la existencia de áreas con una intervención específica por parte de los diferentes niveles de gobierno, o bien la articulación entre ellos para una gestión compartida, con funciones complementarias y/o concurrentes. Dado que cada uno de estos gobiernos cuentan con diferentes formas de organización y atribuciones, se genera un entramado político-institucional que da lugar a relaciones complejas e incluso muchas veces conflictivas entre ellos.

Formalmente, el Poder Legislativo Nacional es la arena institucional fundamental donde se expresan las relaciones intergubernamentales, ya que en él se integran las representaciones territorial y partidaria del país (Jordana, 2002), por lo que se espera que allí se generen las instancias de coordinación intergubernamental (Simpson, 2012; Bonifacio y Del Cogliano, 2012). Tal diseño institucional permite que las preferencias de los actores nacionales y subnacionales en los federalismos sean canalizadas a partir del sistema partidario, por lo que idealmente debería resultar en un mecanismo central para la coordinación intergubernamental (Riker, 1964). Sin embargo, en este país las relaciones intergubernamentales no se desarrollan exactamente de esa forma debido a varias razones.

Por un lado, el sistema partidario argentino reproduce la organización federal (Mustapic, 2000), con estructuras nacionales y provinciales desde las cuales desarrollan sus

actividades y compiten electoralmente. Las organizaciones partidarias de cada nivel de gobierno cuentan con líderes propios que reflejan el clivaje territorial del federalismo, lo que produce un sistema de partidos territorializado (Calvo y Escolar, 2005). Este tipo de organización implica que los líderes partidarios nacionales no necesariamente controlan a los miembros de los partidos provinciales y/o municipales, en su lugar existe un sistema de múltiples lealtades (Simpson, 2012).

Esta dinámica, es producto de la enorme importancia que han tenido los gobernadores argentinos desde el nacimiento del estado nacional (Botana, 1997). A su vez, el poderío de los gobernadores se potencia al ejercer un amplio control sobre el sistema electoral provincial (Jones, et. al. 2002) y una ascendencia sobre las carreras de los políticos provinciales (Lodola, 2009). En razón de lo expuesto, son capaces de ejercer una notable influencia sobre el comportamiento de los legisladores nacionales (Gibson y Calvo, 2000; Jones, et. al., 2002; Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2009; entre otros). De esa manera, como fue mencionado, en Argentina las negociaciones intergubernamentales reproducen lógicas propias del clivaje federal, en tanto se encuentran distanciadas de la arena legislativa (institucional) y se manifiestan a partir de acuerdos bilaterales y habitualmente informales entre los ejecutivos provinciales (gobernadores) y nacionales (presidente) (Escolar, 2009). El saldo de esas discusiones luego es llevado al recinto del Poder Legislativo Nacional para cristalizarse en leyes nacionales o, en su defecto, rechazar las pretendidas acciones.

Mediante esa dinámica, los gobernadores pueden presionar al gobierno nacional en el marco de conflictos y negociaciones intergubernamentales, por ejemplo, con el objetivo de incrementar los recursos para sus provincias (Eaton, 2002), obstaculizar avances sobre el ajuste fiscal de las cuentas públicas (Jones, Sanguinetti y Tommasi, 2000), o frenar avances sobre intereses económicos territoriales (Pezzola, 2017), entre otros. En razón de lo expuesto, considero oportuno analizar los procesos de negociación intergubernamental entre el gobierno nacional o el presidente y los gobernadores como un camino adecuado para comprender de una mejor manera el proceso de conformación y sanción de leyes en Argentina.

### **La reforma constitucional de 1994 y su impacto en la legislación vinculada a los recursos naturales**

El retorno al régimen democrático en 1983 estuvo acompañado de transformaciones sumamente relevantes para comprender los múltiples fenómenos políticos, económicos, sociales y culturales que nos acompañan hasta la actualidad. En palabras de Faletti (2013), se afrontaba a una doble transición: el retorno a un régimen democrático de gobierno y la aplicación de políticas descentralizadoras. La recuperación de la legitimidad de las autoridades, promovida mediante el voto popular, reafirmó la representación de los intereses locales y regionales por parte de los actores subnacionales.

Asimismo, las políticas de descentralización reconfiguraron las facultades que tenían a su cargo cada nivel de gobierno, desplazando responsabilidades desde el nivel nacional hacia el nivel provincial de gobierno, de forma desorganizada y sin los recursos necesarios, lo que generó nuevos focos de conflicto.

En el sector de los hidrocarburos, esta transformación se vio cristalizada en la reforma constitucional de 1994 que declaró la provincialización de los recursos naturales. Dicho proceso fue definido al calor de reformas estructurales de libre mercado promovidas por el gobierno de Carlos Menem (1989-1999), lo que afectó profundamente las necesidades y potencialidades del sector en el mediano plazo (Barrera, 2013:100). Tal como sucedió en otras etapas de la historia reciente, estas reformas estuvieron atadas a la suerte que corrió YPF, principal empresa del sector y un símbolo nacional de la explotación de hidrocarburos en el país, la cual atravesaba diferentes problemas económicos (déficit, descapitalización y endeudamiento externo, entre otros factores). Como respuesta, se daría por finalizado el esquema regulado del sector de hidrocarburos, tanto de YPF como del resto de las empresas estatales de energía (Gadano, 2014:152). La "reestructuración" o "transformación" de los activos de YPF conllevó la fragmentación de la compañía y la construcción de un terreno fértil para la completa privatización, aprobada con la sanción de la Ley 24.145 denominada "Federalización de los Hidrocarburos y Privatización de YPF S.A.". Sin profundizar en la norma y a los fines de este trabajo, el artículo más importante de la Ley N° 24.145 es el primero del "Título I: Federalización de Hidrocarburos", el cual estableció:

ARTICULO 1º.- Transfírase el dominio público de los yacimientos de hidrocarburos del Estado Nacional a las Provincias en cuyos territorios se encuentren, incluyendo los situados en el mar adyacente a sus costas hasta una distancia de Doce (12) millas marinas medidas desde las líneas de base reconocidas por la legislación vigente. Dicha transferencia tendrá lugar cuando se haya cumplido lo establecido en el Artículo 22 de la presente, salvo en los casos que se consignan a continuación, en los que ella tendrá lugar a partir del vencimiento de los respectivos plazos legales y/o contractuales.

Más allá de las implicancias económicas, la privatización de YPF significaba un paso clave hacia la federalización o provincialización de la propiedad de los recursos naturales. Su principal sustento fue el intercambio de apoyo político a la privatización por parte de los gobernadores a cambio de beneficios económicos y pago de las deudas mantenidas en concepto de regalías mal liquidadas. No obstante, la transferencia del dominio aún permanecía pendiente, conforme a lo establecido en el Artículo 22: "La transferencia del dominio dispuesta por el Artículo 1º de esta ley, se perfeccionará después de sancionada y promulgada la ley cuya elaboración se encomienda a la Comisión de Provincialización de Hidrocarburos por el Artículo 5º".

Es decir, concretar la provincialización del dominio de los hidrocarburos precisaría la sanción de una nueva ley, dado que hasta ese momento aún prevalecía la letra de

la Ley 17.319: "Los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la República Argentina y en su plataforma continental, pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado Nacional" (Artículo 1).

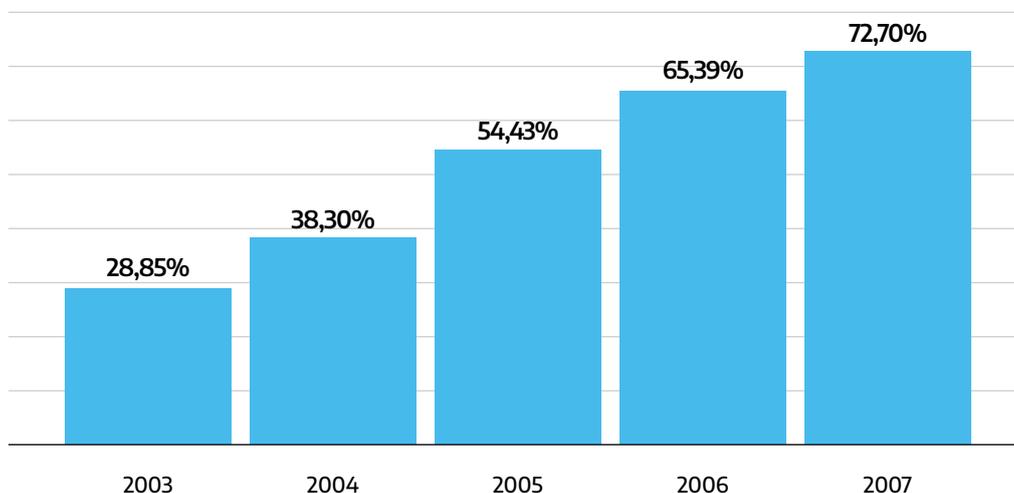
El reconocimiento provincial del dominio originario sobre los recursos naturales terminó siendo un hecho trascendental que transformó las relaciones intergubernamentales en materia de hidrocarburos<sup>1</sup>. La jerarquía constitucional otorgada al dominio provincial de los recursos naturales permitió proteger a los gobiernos provinciales de eventuales cambios en las coyunturas políticas y económicas. Cualquier intento por parte del estado central de retrotraer las reglas de juego requerirían, por lo menos, de un consenso tan amplio que contradiga o incluso reforme la Constitución Nacional. En ese marco, el Poder Ejecutivo Nacional y las provincias productoras firmaron el denominado "Pacto Federal de los Hidrocarburos", que incluía un proyecto de ley de adecuación normativa orientada a transferir el dominio de los yacimientos a las provincias. Sin embargo, dicho proyecto nunca llegó a ratificarse en la Cámara de Diputados y después de varias insistencias terminó por perder estado parlamentario en 1997<sup>2</sup>.

Es decir, entrando el siglo XX, las provincias continuaron su lucha por lograr una consistencia normativa entre la letra de la Ley de Hidrocarburos vigente que regía las actividades del sector y la Constitución Nacional. Lograr ese avance les permitiría ejercer el pleno derecho de las facultades que serían traducidas en acciones concretas: ejercer la autoridad de aplicación, asegurarse el otorgamiento y monitoreo de las concesiones, entre otros. En su lugar, la Secretaría de Energía de la Nación continuaba siendo la instancia que ejercía estas funciones. Tras varios años sin obtener la ansiada ley algunas provincias incluso llegaron a iniciar reclamos por la vía judicial.

### **El ciclo kirchnerista (2003-2015)**

Por diferentes motivos que exceden a este trabajo, los primeros tiempos del gobierno de Kirchner se caracterizaron por una debilidad presidencial (Sidicaro, 2011). Por tal motivo, se propuso acrecentar su figura política y fortalecer el poder presidencial, tanto frente al Poder Legislativo como del gobierno nacional frente a las provincias (Giraudy y Bonvecchi, 2007, p. 36). Más allá de las características propias del liderazgo, el escenario político y económico contribuyó a generar un clima que moderó los conflictos entre el presidente y los gobernadores. En cuanto a la política de hidrocarburos, debe resaltarse que se estaba asistiendo a una dinámica económica particular a nivel global caracterizada por una fuerte escalada de los precios internacionales: el barril de crudo treparía desde los 26 dólares (año 2002) hacia los 70 dólares (año 2007) (Bassualdo y Barrera, 2013, p. 133). Tal contexto propició una mayor intervención estatal por parte del Estado en el sector, cuya medida más importante fue la implementación de retenciones a las exportaciones, con alícuotas del 20% al petróleo y 5% para los productos refinados. Dicha acción fue impulsada por Duhalde y luego mantenida y ampliada con Kirchner en la presidencia.

### PRECIO EN DÓLARES DEL BARRIL DE CRUDO (BRENT)



Elaboración propia con datos del World Bank Commodity Price Data (The Pink Sheet).

#### a. Energía Argentina S.A. (ENARSA)

Al asumir como presidente, Néstor Kirchner inicia la primera intervención en la política hidrocarburífera a partir de la convocatoria a una reunión de la OFEPHI.<sup>3</sup> Aquel fue el escenario para que las provincias productoras de hidrocarburos (PPH) presentaran sus principales demandas. Fundamentalmente, reclamaban la sanción de una ley de hidrocarburos que haga efectiva la propiedad provincial de los recursos, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional.

Dado los fallidos intentos de etapas anteriores, las provincias enviaron un borrador de un decreto presidencial que les permitiera licitar las áreas ubicadas en sus territorios una vez culminados los contratos anteriormente aprobados por el Estado Nacional. De todas formas, el documento insistía con claridad que "debe resolverse la situación jurídicamente ambigua producida por el hecho de que las provincias, titulares del dominio por mandato constitucional, carezcan de los instrumentos legales que les permitan ejercer en forma apropiada y efectiva los derechos derivados de dicho dominio, tales como, por ejemplo, el derecho a licitar y a otorgar permisos y concesiones". La firma del DNU 546/2003 implicó un avance sustancial en lo que se refiere a la administración de los recursos naturales en territorios provinciales y una respuesta clara del posicionamiento del gobierno nacional en la materia.

Asimismo, al presentar el Plan Energético Nacional, Kirchner planteó como punto de partida que el sector atravesaba una "crisis energética" cuya respuesta debía provenir

del Estado, bajo un mayor involucramiento en la gestión del sector energético. Es decir, el gobierno nacional no solamente debía fijar la política general en materia de hidrocarburos, sino que también debía tener participación como un jugador más en el sector a partir de la figura de una empresa nacional. En palabras del presidente: "Nosotros estamos dispuestos a participar y ahí está la decisión de volver a tener una Empresa Nacional de Energía. No queremos mirarlo más desde la tribuna, queremos estar allí donde se está discutiendo la ecuación energética y donde se están discutiendo los intereses de la Argentina".<sup>4</sup>

Al mes siguiente, Kirchner informó que la intervención se plasmaría concretamente en un proyecto de ley para la creación de la empresa estatal "Energía Argentina Sociedad Anónima" (ENARSA).

En el marco del discurso brindado en la apertura de sesiones legislativas del año 2005, Kirchner sostuvo que una empresa estatal en el sector implicaría que

el Estado disponga de instrumentos para que los recursos energéticos se exploten racionalmente, para el desarrollo de la infraestructura asociada de modo de asegurar disponibilidad y precio de los productos compatibles con el nivel de competitividad argentina e internacional. Dará un fuerte impulso a las áreas off-shore con sensibilidad ambiental, desarrollando yacimientos en zonas profundas hasta alcanzar un estado de madurez exploratoria de las mismas para satisfacer la demanda de gas y petróleo e impulsar el desarrollo industrial y sustentable de las regiones<sup>5</sup>.

El encuadre en el Congreso Nacional fue en clave partidaria con una clara división entre oficialismo y oposición, aunque también existieron posturas transversales en el análisis de las intervenciones motivadas por la relevancia del sector hidrocarburífero para las provincias de los senadores. No obstante, no emergieron grandes controversias por parte de los bloques y el proyecto fue aprobado en primera instancia en el Senado por amplia mayoría. Una de las ideas más repetidas por los diferentes senadores tuvo que ver con ratificar el rol otorgado por la Constitución Nacional a las provincias en cuanto a los recursos naturales.

Algo similar ocurrió en la Cámara de Diputados y solo sufrió algunas modificaciones de menor profundidad (se incorporaron cuestiones técnicas referidas a los procesos de transparencia y controles por parte de la nueva empresa), lo que no evitó que el proyecto retorne nuevamente a la Cámara Alta. La segunda votación en el Senado obtuvo un resultado mucho más ajustado que en la anterior etapa, explicado fundamentalmente por el posicionamiento del principal bloque opositor (UCR), quien pasó de apoyar mayoritariamente en la primera oportunidad (12 votos afirmativos y 3 ausentes), a abstenerse en la votación definitiva del mes de octubre (13 abstenciones y 2 ausencias).

## RESULTADOS DE LAS VOTACIONES EN LA CÁMARA DE SENADORES

PPH	ENARSA (Voto 11/08/04)		ENARSA (voto 20/10/04)	
afirmativo	24	80%	19	63%
ausentes	5	17%	2	7%
abstención	-	-	9	3%
negativo	1	3%	-	-
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

HCSN	ENARSA (Voto 11/08/04)		ENARSA (voto 20/10/04)	
afirmativo	44	61%	44	61%
ausentes	24	33%	11	15%
abstención	0	0%	15	21%
negativo	3	4%	2	3%
<b>Total</b>	<b>72</b>	<b>100%</b>	<b>72</b>	<b>100%</b>

### b. "Ley Corta" (Ley 26.197)

Tal como ha sido señalado, las discusiones alrededor del proyecto que culminaría con la sanción de la "Ley Corta" (26.197) en el año 2006 tenían origen varios años atrás. Lo cierto es que recién a partir de varias reuniones entre las provincias integrantes de la OFEPHI se procedió a la elaboración de un documento que reconociera el dominio y la gestión provincial de los recursos hidrocarburíferos, asegurando la consistencia con la letra constitucional. La sanción de la Ley Corta se llevó adelante en octubre del año 2006 y obtuvo un apoyo tan rotundo como esperable por parte del cuerpo, con 53 votos a favor y 1 en contra, una tasa de aprobación en el orden del 98%.

En simultáneo al debate sobre la Ley Corta, el Gobierno Nacional y las provincias pretendían aprobar un esquema de estímulos la exploración y explotación de hidrocarburos. La idea original era que ambos proyectos fueran tratados al unísono, argumentando que el proyecto de promoción de inversiones había sido presentado el año anterior y corría riesgo de perder estado parlamentario. Sin embargo, las provincias tuvieron la sospecha de que se trataba de una demora innecesaria que ataba la suerte de ambos proyectos, en un toma y daca que solo aplazaría aún más su reclamo antiguo. Además, si aquel proyecto había estado estancado durante un año en el recinto era prueba de que no había tenido la urgencia que el gobierno procuraba darle. En su lugar, entendían que la prioridad era darle curso al proyecto de "Ley Corta" lo antes posible<sup>6</sup>.

Para unir fuerzas, los gobernadores de las provincias productoras de hidrocarburos se reunieron al interior de la OFEPHI para discutir de qué manera se iban a posicionar alrededor de la demanda y frente al gobierno nacional. Dicho documento fue presenta-

do ante el presidente Kirchner en la Casa Rosada para su firma conjunta<sup>7</sup>. Al respecto, vale la pena rescatar algunas declaraciones de los mandatarios provinciales acerca de la sintonía el consenso logrado, tanto a nivel horizontal (entre provincias) como vertical (provincias/gobierno nacional). Julio Cobos (UCR) gobernador de Mendoza y por entonces presidente de la OFEPHI, destacó:

Esto va a dar el marco jurídico para atraer inversiones en un sector estratégico y vital para el país"; el gobernador de Chubut, Mario Das Neves (PJ), sostuvo "con este consenso que hemos logrado entre las provincias productoras de hidrocarburos con el Estado Nacional en muy poco tiempo, después de 12 años (cuando se sancionó la Constitución), es una demostración contundente de los nuevos tiempos que se viven en la Argentina, donde se priorizan las cuestiones de Estado.

En el mencionado acuerdo se establecieron tres comisiones: una para el traspaso de la información pertinente entre el Estado Nacional y las provincias productoras; una comisión para el traspaso del transporte, fundamentalmente los ductos que quedarían en la órbita nacional de los otros de carácter provincial; y por último una comisión para presentar el proyecto correspondiente en el ámbito legislativo, compuesta por representantes de las provincias y de la Nación. En este punto enfatiza la propuesta de integrar la comisión con legisladores de todas las provincias para su participación en el diseño de la política hidrocarburífera, es decir, no solamente las petroleras. También sostiene que, a pesar de que el diseño de la política de hidrocarburos es facultad del gobierno nacional, es necesaria la creación de un órgano con participación provincial que discuta la dirección de estas políticas. Pedido que terminaría quedando en el olvido, pero que será retomado en el año 2012, momento en el cual fue creado el Consejo Federal de Hidrocarburos en el marco de la estatización de la mayoría accionaria de YPF S.A., aspecto que será abordado en un capítulo posterior.

## RESULTADOS DE LAS VOTACIONES EN LA CÁMARA DE SENADORES

PPH	VOTACIÓN "LEY CORTA" 29.167/06	
afirmativo	23	77%
ausentes	7	23%
abstención	-	-
negativos	-	-
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

TOTAL HCSN	VOTACIÓN "LEY CORTA" 29.167/06	
afirmativo	53	74%
ausentes	18	25%

abstención	-	-
negativos	1	1%
<b>Total</b>	<b>72</b>	<b>100%</b>

### **c. Ley 26.741 de Soberanía Hidrocarburífera (estatización del 51% de YPF S.A.)**

El 16 de abril de 2012 Cristina Fernández de Kirchner brinda un discurso público informando que el gobierno nacional había decidido expropiar el 51% del paquete accionario de YPF S.A. Para ello, envió al Congreso de la Nación un proyecto de ley para el tratamiento de la expropiación. Al mismo tiempo, comunicó la firma de un DNU a través del cual el Gobierno Nacional toma intervención inmediata de la compañía.

De acuerdo con el discurso presidencial, el motivo principal de la intervención se fundaba en un proceso de desinversión y pérdida de pozos ocasionados por la gestión de la española Repsol<sup>8</sup>. Si bien existen trabajos que han analizado los motivos económicos que llevaron a al Gobierno Nacional a definir la intervención y estatización de YPF (Sabbatella, 2013; Barrera, 2013), es poco lo que se conoce sobre las negociaciones políticas necesarias para que dicha acción tenga éxito y sea ratificada en el Congreso Nacional con un amplio apoyo. En tal sentido, antes de abordar estrictamente el tratamiento legislativo, en los siguientes párrafos se intentará delinear el contexto que dio lugar a dicha intervención, así como los acuerdos y las estrategias seguidas por los gobiernos nacional y provinciales para su concreción. En ese marco, una breve cronología de los acontecimientos contribuirá a enmarcar las elecciones de los actores. A comienzos de diciembre del año 2010, Cristina Kirchner encabezó la presentación del descubrimiento del mega yacimiento de gas y petróleo, posteriormente denominado Vaca Muerta situado en la provincia de Neuquén<sup>9</sup>. En aquel momento, la presidenta señaló: "Estamos contentos porque si a Neuquén le va bien, y hay energía en Neuquén, hay energía para toda la Argentina. Esto no es de una provincia, está ubicado en una provincia"<sup>10</sup>. Un año después, YPF S.A. anunciaba públicamente al mercado el mayor descubrimiento de barriles equivalentes de petróleo en Vaca Muerta en Loma de la Lata y difunde los hallazgos en diferentes foros internacionales. El descubrimiento de recursos de tal magnitud despertó el entusiasmo de YPF y de varias compañías líderes (Total, Pan American Energy, Apache Argentina), quienes manifestaron su intención de continuar los trabajos de exploración y/o explotación, incluso con promesas de invertir grandes sumas de dinero.<sup>11</sup> Pese a ello, en poco tiempo la situación de Repsol al frente de YPF daría un giro de ciento ochenta grados.

En paralelo a la fiebre por Vaca Muerta de finales de 2011, Cristina Fernández de Kirchner fue reelecta para otro período presidencial. A pocos días del triunfo electoral, varias jornadas de inestabilidad cambiaria obligaron al BCRA a vender divisas para contener la demanda creciente de dólares y evitar una devaluación brusca. En ese marco, se firmó el Decreto 1722/11 que instaló "la obligatoriedad del ingreso y negociación

en el mercado de cambios de la totalidad de las divisas provenientes de operaciones de exportación" de las empresas ligadas a las actividades mineras e hidrocarburíferas. Esta medida respondía a la creciente preocupación del oficialismo respecto al aspecto macroeconómico, en general, y del sector hidrocarburífero en particular, buscando poner un freno al drenaje constante de divisas hacia el exterior.

En medio de tales movimientos, se convocó a una Asamblea General Extraordinaria de la OFEPHI que terminó por sellar un "Acuerdo Federal de Hidrocarburos" firmado entre el gobierno nacional y las provincias productoras de hidrocarburos<sup>12</sup>. Una de las cuestiones centrales del Acuerdo fue la necesidad de contar con mecanismos de coordinación intergubernamental que permitiera abordar a soluciones concretas en el sector. Sobre este aspecto se menciona:

Que es necesario, dada la estructura Constitucional de la Nación, que las Provincias y el Estado Nacional coordinen el resguardo y aplicación de una política de Estado para el sector hidrocarburífero, que tienda siempre al autoabastecimiento, a la máxima producción de los yacimientos bajo principios estrictos de explotación racional y al sostenimiento del horizonte de reservas probadas que permitan un desarrollo sustentable de la actividad.<sup>13</sup>

Asimismo, el cuarto artículo resultó ser premonitorio al habilitar la siguiente acción:

Aplicar todas las herramientas legales vigentes con el fin de proceder a la reversión inmediata de aquellos permisos de exploración o concesiones de explotación o porciones parciales de éstas, en donde se comprueben procesos de desinversión, inversión escasa o subinversión por parte del permisionario o concesionario.

En tal sentido, la firma del documento signó la coordinación entre las provincias productoras para poder llevar adelante acciones conjuntas en una ofensiva contra las empresas petroleras que hayan incumplido sus contratos y, fundamentalmente, frente a YPF. En efecto, unas semanas después comenzarían a desplegarse las primeras medidas que irían contagiándose una a una entre los diferentes distritos. Bajo la acusación de incumplimiento sistemático de Repsol YPF vinculado a los planes de inversión y producción a los que se había comprometido, los gobiernos provinciales iniciaron una política de intimaciones y reversión de las concesiones<sup>14</sup>.

El plan continuaría al mes siguiente, cuando la presidenta Cristina Fernández de Kirchner convocó a los gobernadores de la OFEPHI a una reunión en Casa Rosada. En efecto, la estrategia del gobierno nacional y las provincias tenía un horizonte muy claro, verificado días más tarde en el anuncio de la expropiación de YPF S.A. y el envío de un proyecto de ley al Congreso Nacional para su tratamiento<sup>15</sup>.

En resumen, el Gobierno Nacional no formuló solitariamente la estrategia a seguir para intervenir en la empresa hidrocarburífera más importante del país. Por el contrario, el conjunto de iniciativas orientadas a explicitar la debacle del sector energético y

su impacto en la macroeconomía contó con la anuencia de las PPH. Además, inmediatamente después de firmado el "Acuerdo Federal de Hidrocarburos" en febrero de 2012, las acciones desplegadas para presionar a YPF tuvieron una gran coordinación por parte de las provincias productoras que, asimismo, se llevaron a cabo con una gran rapidez y con una aplicación total por parte de las diez jurisdicciones.

Un elemento imposible de soslayar está vinculado directamente con el cambio en la institucionalidad del sector iniciado en la década del 1990 y cristalizado en el año 2006 con la sanción de la Ley Corta. En efecto, la Ley Corta permitió que las provincias sean las unidades políticas encargadas de gestionar las relaciones con las compañías petroleras, lo que las convirtió en un actor de veto clave en estas negociaciones. Por ello, su consentimiento era fundamental para poder avanzar sobre modificaciones de las condiciones vigentes y, en última instancia, lograr el objetivo propuesto. Además, la intervención de una empresa de la magnitud de YPF tenía consecuencias desde todo punto de vista: fiscal, político, geopolítico. En consecuencia, era necesario reestablecer el clima de confianza y previsibilidad hacia los jugadores más gravitantes del sector. Otro aspecto de relevancia es que las provincias productoras no permanecieron inmóviles frente a los siguientes movimientos del gobierno nacional. Días antes de que la presidenta anunciara la expropiación y el envío de un proyecto de ley para su tratamiento, gobernadores y dirigentes de las provincias petroleras manifestaron su intención de participar en la gestión de la compañía. De acuerdo con las crónicas periodísticas, una serie de contactos entre gobernadores y el Poder Ejecutivo Nacional permitieron que se otorgase un mayor protagonismo a las provincias que el ideado inicialmente, tanto en la participación accionaria como en el directorio en tanto órgano de decisión<sup>16</sup>.

El proyecto de ley enviado al Congreso fue organizado en los siguientes títulos: De la Soberanía Hidrocarburífera de la República Argentina; Del Consejo Federal de Hidrocarburos; De la Recuperación del Control de YPF<sup>17</sup>. El Título I declara de interés público la soberanía hidrocarburífera y como objetivo prioritario de la Argentina lograr el "autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos". Allí se reafirma el rol del Poder Ejecutivo Nacional como autoridad encargada de fijar la política de hidrocarburos, los objetivos y los mecanismos para alcanzarlos, citando lo establecido en la Constitución Nacional (artículos 41 y 75 incisos 12, 18 y 19)<sup>18</sup>.

Por último, se declara la utilidad pública de la empresa que se traduce en la expropiación del 51% de las acciones de YPF S.A pertenecientes a Repsol YPF S.A. De la misma manera, se expropia el 51% de Repsol YPF GAS S.A. representado por el 60% de las acciones que eran propiedad de Repsol Butano S.A. Las acciones expropiadas se distribuyen en un 51% para el Estado Nacional y un 49% entre las provincias integrantes de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI). También

se señala que los directores de YPF S.A. deben ser designados en proporción a las tenencias del Estado Nacional, de las provincias productoras de hidrocarburos y uno en representación de los trabajadores de la empresa. Aquí aparece una notable similitud respecto de lo que había sido la creación de ENARSA en el año 2004. De ese modo, la participación de las provincias en la gestión de la empresa estatal se evidencia tanto en los órganos de gestión como en su participación accionaria<sup>19</sup>.

Luego del ingreso a la Cámara de Senadores, el proyecto no sufrió modificaciones sustanciales en el tratamiento en comisiones y el dictamen fue despachado por el voto mayoritario del oficialismo (FPV-PJ), con la disidencia de un senador peronista por La Pampa<sup>20</sup>. Una vez en el recinto, el diagnóstico sobre la situación crítica en el sector fue compartido por gran parte del arco político. El sector mayoritario de la oposición, encabezado por la UCR, realizó algunos cuestionamientos, pero no modificó su postura general de apoyo hacia la expropiación. Hubo quienes expresaron su disconformidad frente a que el 49% de las acciones recuperadas sean destinadas solamente a las provincias petroleras.

Finalmente, la iniciativa fue aprobada con 63 votos a favor, 3 en contra y 4 abstenciones luego de una sesión maratónica de catorce horas de duración. Los votos afirmativos fueron aportados fundamentalmente por el bloque del PJ-Frente para la Victoria (32), la Unión Cívica Radical (14) y otros bloques de representación provincial más pequeños. En la Cámara de Diputados el proyecto tendría la sanción completa por una amplia mayoría, con 207 votos a favor, 32 votos en contra, 6 abstenciones y 11 ausencias. Los votos afirmativos provinieron del oficialismo y sus aliados, y también de gran parte de la oposición (encabezada por la UCR y seguida por otros bloques de menor tamaño). La mayoría de los votos negativos fueron aportados por el bloque del PRO y del entonces denominado Peronismo Federal<sup>21</sup>.

Al poco tiempo, se llevó a cabo la primera Asamblea Ordinaria de YPF, donde las provincias de la OFEPHI contaron con el control de un tercio del Directorio. De esa forma, sobre un total de 17 miembros, las provincias de Chubut, Mendoza, Neuquén y Santa Cruz ocuparán un asiento permanente y titular cada una, mientras que la quinta vacante sería rotativa entre las otras seis provincias petroleras (Formosa, Jujuy, La Pampa, Río Negro, Salta y Tierra del Fuego), comenzando por Río Negro. En esta composición se puede observar el peso relativo de cada una de las provincias productoras de hidrocarburos.

## RESULTADOS DE LAS VOTACIONES EN LA CÁMARA DE SENADORES

HCSN	LEY DE SOBERANÍA HIDROCARBURÍFERA	
afirmativos	63	88%
ausentes	2	3%
abstención	4	5%
negativos	3	4%
<b>Total</b>	<b>72</b>	<b>100%</b>

### d. Ley de Hidrocarburos (Ley 27.007)

Durante el segundo mandato de CFK el gobierno nacional debió afrontar un escenario mucho más adverso de lo que le había tocado transitar hasta ese momento. La fortaleza política mostrada hacia fines de 2011 inició una pendiente caracterizada por mayores dificultades económicas y un cuestionamiento de la opinión pública sobre la figura de la presidenta con un impacto electoral en el año 2013 (González, 2013). Desde el punto de vista económico, se asistía a un escenario de estancamiento y oscilación de los principales indicadores (escasez de divisas y tensiones en la balanza de pagos, la inflación, el déficit fiscal, entre otros).

En ese marco, la relación del Gobierno Nacional con los gobernadores comenzó a mostrar fricciones con una mayor frecuencia. A las disputas de poder hacia el interior del peronismo, debe añadirse la puja intergubernamental provocada por una situación de vulnerabilidad económica en las finanzas provinciales. Como consecuencia, emergieron con una mayor preponderancia las presiones fiscales en las provincias y la situación de las deudas con el Estado Nacional fue un punto de conflicto entre las partes<sup>22</sup>.

Ahora bien, con el objetivo de abordar la discusión sobre la nueva Ley de Hidrocarburos de 2014, es necesario plantear la trayectoria de los acontecimientos que signaron su suerte. Tal ejercicio permitirá observar el trazado de las negociaciones que se fueron desplegando entre el gobierno nacional y las provincias productoras de hidrocarburos a lo largo del período.

Una vez aprobada la estatización de la Ley de Soberanía Hidrocarburiífera en el año 2012, el gobierno nacional y las provincias productoras iniciaron una serie de acciones cuyo horizonte era revertir la situación crítica del sector. El primero resultó en un "Acuerdo Federal para el cumplimiento de los objetivos de la Soberanía Hidrocarburiífera" en el seno de la OFEPHI, cuya finalidad tenía que ver con el accionar para "el logro del autoabastecimiento hidrocarburiífera, la generación de empleo, el desarrollo de la industria nacional y las economías regionales y, consecuentemente, de mayores recursos provinciales por regalías asociadas".

Por otro lado, como parte del plan diseñado para incrementar los niveles de producción y lograr el autoabastecimiento se llevó a cabo un acuerdo entre YPF y Chevron para la explotación de recursos no convencionales en el yacimiento de Vaca Muerta. Es insoslayable remarcar la relevancia de este hecho, ya que sentó las bases de lo que posteriormente se constituyó como la propuesta de una nueva ley de hidrocarburos. Cabe reiterar que la Argentina tenía por delante una oportunidad histórica ya que, de acuerdo con los datos publicados por el Departamento de Energía de los Estados Unidos (Energy Information Administration – EIA), en su territorio se encontraba la segunda reserva de gas no convencional y la cuarta reserva de petróleo no convencional del mundo<sup>23</sup>. Las comunicaciones entre ambas empresas tomaron estado público a partir de la firma de un Memorando de Entendimiento y de la firma del convenio para el desarrollo de la producción de hidrocarburos no convencionales en Neuquén.

En simultáneo, el gobierno nacional había emitido el Decreto 929/13, por medio del cual se reglamentó la Ley de Soberanía Hidrocarburífera y se creó un Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos. Esta acción implicó el allanamiento legal y administrativo para poder concretar el acuerdo entre Chevron e YPF. También implicó, entre otras cuestiones, reafirmar y explicitar el carácter prioritario de la explotación no convencional<sup>24</sup>, así como diferentes beneficios para las operadoras en materia de mejorar las cuotas de exportaciones, la reducción o eliminación de las alícuotas a las exportaciones, la disponibilidad de divisas como los principales mecanismos apuntados a incentivar la inversión en el sector, puntualmente en lo que atañe a la explotación no convencional. Estos aspectos constituyeron la piedra basal del futuro proyecto de ley de hidrocarburos.

En el medio de tensiones con las provincias de la OFEPHI por el pago del resarcimiento por la expropiación a YPF, el gobierno nacional manifestó su intención de modificar la ley de hidrocarburos vigente. El objetivo principal estuvo dado en adecuar el marco normativo a las nuevas condiciones y exigencias del mercado. Es decir, generar un esquema de incentivos apuntado a tentar a aquellos inversores dedicados a la explotación no convencional de hidrocarburos. Desde lo formal, la referencia directa era el Decreto 929/13 y el convenio entre YPF y Chevron. En el plano político, el tratamiento en el Congreso Nacional brindaría de mayor fortaleza legal y legitimidad a las decisiones que se despeguen de la nueva regulación. Además, para que la regla entre en plena vigencia también se debía asegurar la adhesión parlamentaria en las legislaturas provinciales.

En efecto, el 9 de junio de 2014 el Poder Ejecutivo Nacional envió a los mandatarios de las provincias de la OFEPHI un documento titulado "*Acuerdo Federal para el Autoabastecimiento de Hidrocarburos*", un borrador para ser discutido en el seno de la organización. Posteriormente, la presidenta hizo formal la entrega del documento en un acto en la residencia de Olivos en el que fueron convocados los gobernadores de

la OFEPHI, parte del gabinete nacional (Jefe de Gabinete de Ministros, Secretario de Legal y Técnica, Ministro de Economía) y el presidente de YPF<sup>25</sup>.

A partir de entonces, comenzarían las controversias entre los deseos del gobierno nacional y algunos gobernadores en lo que consideraban una avanzada sobre sus derechos e intereses. El encuadre que se le dio a la cuestión por parte de los gobernadores fue el de una ley al servicio de los intereses de YPF y, por correspondencia, del centralismo propiciado por el gobierno nacional. En concreto, quienes respondieron de inmediato fueron los gobernadores de las provincias con mayor dependencia de esos recursos (Chubut, Mendoza, Neuquén y Río Negro), al considerar que algunos puntos expresados en los primeros borradores atentaban directamente contra sus intereses. Los cambios más relevantes sobre los cuales construyeron su crítica eran los siguientes: topes y restricción para la suba de regalías, la unificación de las alícuotas de ingresos brutos (tributo provincial) y la prohibición de acarreo por parte de las empresas petroleras de propiedad provincial (fundamentalmente Neuquén). Cabe recordar que la demanda por la reducción, limitación o eliminación de tributos provinciales ha sido un punto de enfrentamiento entre el gobierno central y las unidades subnacionales en diferentes etapas de la historia argentina<sup>26</sup>.

El gobierno nacional salió a desmarcarse de ese señalamiento al enfatizar la necesidad, urgente y prioritaria, de conseguir inversiones extranjeras que permitan desarrollar la actividad en todo el país y revertir la crisis que se atravesaba<sup>27</sup>. Como fue señalado, la futura ley integraba los beneficios de los Decretos 927/13 y 929/13 que se aplicaron al contrato entre YPF y Chevron (una reducción en los derechos de importación para equipamiento petrolero, la autorización para exportar hasta un 20% de su producción sin gravarlo con retenciones y la libre disponibilidad de divisas para los beneficios que tales operaciones generen, entre otros). En su defensa de la propuesta, el CEO de YPF señaló que aquellos beneficios constituyeron:

(...) un punto de partida para atraer las inversiones que nos permiten poner en producción vastos recursos de gas y petróleo de la Argentina, en especial los no convencionales, y dar un horizonte de previsibilidad para las inversiones que por su naturaleza son de muy largo plazo<sup>28</sup>.

Los diversos señalamientos por parte de los gobernadores adversos a la iniciativa se condensaron en una denuncia común relacionada con una profundización en la centralización de la política de hidrocarburos. Según esta visión, la Ley de Soberanía Hidrocarburífera aprobada dos años atrás consagró a YPF como el brazo del Poder Ejecutivo Nacional para imponer sus propios intereses en materia de hidrocarburos. De ese modo, la raíz del conflicto residía en una tensión siempre latente entre la facultad de fijar la política energética nacional del gobierno nacional y la del ejercicio del dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales cristalizada en la Constitución Nacional. La propia presidenta Cristina Fernández de Kirchner lo mani-

festó en un discurso del 14 de agosto de 2014:

La nación no se va a apropiarse de nada de las provincias. Se los dice una presidenta que es provinciana. Yo no nací en la Capital Federal. Y en la reforma de la Constitución que le transfirió a las provincias la propiedad de los bienes subyacentes, yo era convencional constituyente y fui una de las autoras del proyecto por el cual se introdujo esto en la constitución. Algunos confunden propiedad con jurisdicción, que son cosas totalmente diferentes. La propiedad es de las provincias. Y queremos establecer jurisdiccionalmente una regla común<sup>29</sup>.

Las provincias que se manifestaron abiertamente en desacuerdo con la propuesta del gobierno nacional fueron: Chubut, Neuquén, Río Negro y Mendoza. Es decir, los gobernadores de las provincias con mayor dependencia de los recursos, con la única excepción de Santa Cruz (PJ), consideraron que el borrador inicial significaba un avasallamiento sobre los intereses provinciales, tiraba por la borda lo conseguido con la Ley Corta e incluso desconocía la letra de la Constitución Nacional. Además, vale resaltar que la diversidad de la pertenencia partidarias de estas provincias, en tanto el gobernador de Chubut pertenecía a las filas del Partido Justicialista y era un aliado importante del gobierno nacional; en Neuquén gobernaba el MPN; en Río Negro "Juntos Somos Río Negro" era un frente político transversal y provincial; y Mendoza era gobernada por la UCR.

La cinchada implicó que, entre los meses de julio y agosto, el gobierno nacional opte por iniciar una serie de presiones sobre estos gobernadores que estuvieron concentradas en dos mecanismos.

La primera herramienta para quebrar el bloque de oposición dentro de estas provincias se basó precisamente en dividir a los integrantes de la OFEPHI mediante la búsqueda de aliados estratégicos. En ese marco, los gobernadores de las provincias de Santa Cruz, Jujuy, Formosa y Salta salieron a respaldar la iniciativa del oficialismo nacional a través de diferentes muestras de apoyo. Eduardo Fellner, gobernador de Jujuy y aliado a la Casa Rosada, manifestó que "la Nación y las provincias nos vamos a poner de acuerdo porque todos queremos lo mismo: consolidar el autoabastecimiento energético". El gobernador de Salta, Juan Manuel Urtubey agregó lo siguiente: "Es muy importante que, a partir de la recuperación de YPF, en 2012, por primera vez se haya abierto la participación de los estados productores de hidrocarburos como accionistas de la compañía"; "el proyecto que impulsa el gobierno nacional será una vez más en beneficio de las provincias". Gildo Insfrán, gobernador de Formosa, apoyó sin titubeos el proyecto y lo consideró "muy beneficioso para las provincias petroleras"<sup>30</sup>.

En este grupo, la provincia de mayor peso en la materia era Santa Cruz gobernada por Daniel Peralta del Partido Justicialista (PJ), quien no solamente señaló su apoyo a la

iniciativa, sino que fue un paso más allá y expresó un desplante a la OFEPHI a partir de un comunicado:

No me siento representado por una OFEPHI que busca politizar y partidizar debates estratégicos para el desarrollo de nuestro país y que olvida que, en YPF, por primera vez, todas las provincias productoras somos socias porque cuando la recuperó, la presidenta de la Nación nos dio el 25 por ciento de las acciones<sup>31</sup>. "De ninguna manera se afecta la vigencia, la autonomía, la Ley Corta, ni el dominio sobre los recursos naturales que constitucionalmente son de las provincias<sup>32</sup>.

Una segunda jugada orientada a presionar a los gobernadores apuntaba directamente hacia las finanzas provinciales. En el marco de la firma del denominado "Programa Federal de Desendeudamiento (PFD)", el gobierno nacional dispuso no convocar a aquellas provincias díscolas. Cabe mencionar que el objetivo principal del Programa Federal de Desendeudamiento era la renegociación de las deudas que un conjunto de provincias mantenía con el Estado Nacional. A su vez, la conexión entre ambos hechos se desprende de que la convocatoria fue propuesta para la misma semana en la que se discutía en comisiones el proyecto de ley de hidrocarburos<sup>33</sup>. Sobre este punto, Martín Buzzi (PJ), gobernador de Chubut y presidente de la OFEPHI, señaló:

Hubo cuatro provincias que no fueron invitadas a firmar el desendeudamiento. A nosotros no nos prorrogan esa deuda y tenemos que empezar a pagar"; "Más que sorprendido estoy dolido y creo que esto obedece a que no firmé ni voy a firmar la Ley de Hidrocarburos que están impulsando (...) si este es el precio que tenemos que pagar por no apoyar una ley nacional de hidrocarburos le doy la bienvenida, fundamentalmente porque el control sobre los recursos naturales y el petrolero forman parte de la estructura básica de los ingresos y es el lugar por donde se construye el escenario de participación y libertad de los chubutenses.

Desde su percepción, se asistía al intento de un nuevo paso hacia la centralización de los recursos naturales en dominio provincial, básicamente porque se avasallaba la autonomía de los chubutenses:

Hoy tengo 47 años y cuando tenía 20 pensaba que la Patagonia no tenía destino y que éramos una colonia interior a la que se le venía a sacar todo y no se le devolvía nada. Siempre había que marcar la característica 011 para resolver las cuestiones de nuestra tierra. Lo que está en juego no es ni el mar, ni el petróleo, ni el subsuelo, sino nuestra propia libertad. Sin el control de los recursos no hay libertad posible. No vamos a tomar ni avalar ninguna decisión que vuelva a concentrar el poder en el centro del país<sup>34</sup>.

Por su parte, Sapag, gobernador de Neuquén, intentó aliviar la confrontación, aunque manifestó su contrapunto con el proyecto inicial:

Estoy tranquilo por la defensa de la presidenta de la Ley Corta. Pero hay que discutir la letra chica de cada artículo. Los plazos. El 'leading case' (caso testigo) es lo que hicimos con Chevron. El "carry" no es parasitario ni una mochila. Hay un costo financiero. Nos hemos

asociado con casi todas las empresas que trabajan en la provincia. En el caso de GyP pusimos como condición el 10% de acarreo porque no cobramos canon de ingreso como si le cobró YPF a Chevron.

Finalmente, luego de negociaciones apremiadas por los tiempos legislativos, las partes llegaron a un acuerdo. Para ello, el gobierno nacional debió negociar de forma bilateral con cada una de las provincias reacias a brindar su apoyo, siendo el gobernador Sapag quien mantuvo la posición más difícil de erosionar. La razón guarda una lógica evidente, Neuquén detentaba el 90% del territorio donde se encuentra Vaca Muerta. De todas formas, el 16 de septiembre las diez provincias integrantes de la OFEPhi se presentaron a una audiencia con la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, donde ratificaron de forma unánime el apoyo al proyecto de ley de hidrocarburos. El mismo resultó ratificado formalmente en un "Acuerdo Federal para el Abastecimiento de Hidrocarburos".

Al analizar los intereses que manifestaron cada uno de los actores alrededor de la iniciativa, se puede sostener que el saldo final fue favorable para el gobierno nacional y fundamentalmente para YPF. Las provincias productoras no lograron contrarrestar puntos importantes como la abolición del acarreo o la limitación impositiva. No obstante, igualmente sería un error desconocer que a partir del reclamo lograron algunos avances a tener en cuenta.

En tal sentido, las modificaciones más relevantes en función de su impacto sobre las relaciones intergubernamentales fueron las siguientes: 1) Se descarta la reserva de áreas a favor de empresas públicas o con participación estatal (desaparece el "acarreo")<sup>35</sup>; período de exploración: Se modifican los plazos para la fase exploratoria, con prórrogas sujetas al cumplimiento del plan de inversiones y las provincias se ven retribuidas a partir de una suba en los valores del canon; se les permite a las provincias establecer un pago extraordinario en concepto de "bono de prórroga" a las concesionarias; Se reglamenta el establecimiento de un "Pliego modelo" de aplicación en todo el país; se homogeniza el sistema tributario subnacional, las provincias restringen la alícuota de ingresos brutos hasta el 3% como tope y los gobiernos locales no pueden crear impuestos o aumentar los existentes.

En una conferencia de prensa posterior a la reunión, el gobernador Martín Buzzi señaló que con el conjunto de las PPH firmamos junto con la presidenta el proyecto de ley que se está remitiendo a la cámara de senadores y por supuesto que es un muy buen proyecto de ley (...) entendemos que es el camino que tiene que recorrer el país hacia adelante, para lograr crecimiento, producción, para que las provincias puedan tener recursos genuinos, cobro de regalías. Sabemos que llevó largo tiempo poder ir construyendo este consenso y finalmente llegamos a este acuerdo. Por supuesto participaron distintos actores: Carlos Zanini, Julio De Vido, parte del staff de YPF y con el conjunto

de gobernadores de las provincias productoras damos que es un muy buen proyecto<sup>36</sup>.

Alberto Weretilneck, gobernador de Río Negro, destacó: "Allí manifestamos que este proyecto de ley tiene un avance muy importante respecto al primer borrador que se elaboró hace unos meses. Se hicieron más de 20 modificaciones sobre el borrador original y creo que culminó en un proyecto que equilibra el interés de las Provincias y su autonomía en materia hidrocarburífera".

## RESULTADOS DE LAS VOTACIONES EN LA CÁMARA DE SENADORES

TOTAL PPH	LEY DE SOBERANÍA HIDROCARBURÍFERA	
afirmativo	16	53%
ausentes	-	
abstención	1	3%
negativo	13	43%
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

TOTAL HCSN	LEY DE SOBERANÍA HIDROCARBURÍFERA	
afirmativo	38	53%
ausentes	4	6%
abstención	2	3%
negativo	28	39%
<b>Total</b>	<b>72</b>	<b>100%</b>

## Conclusiones

El breve recorrido por los procesos de negociación política alrededor de leyes vinculadas al sector hidrocarburífero permite extraer las siguientes conclusiones generales. En primer lugar, el proceso de diseño y discusión de los proyectos de ley debieron pasar inicialmente por un tamiz de contenido fuertemente ejecutivo. Es decir, fue alrededor de los distintos posicionamientos expresados tanto del presidente como de los gobernadores como se lograron sintetizar los respectivos proyectos de ley que luego se enviaron al Congreso Nacional para su ratificación. Bajo ningún punto de vista esto subestima la capacidad de los Diputados y Senadores de sentar posiciones y ejercer la representación de sus territorios. No obstante, tal como fue explicado, la influencia legislativa de los gobernadores argentinos es trascendental, incluso si se lo compara con otros países de América Latina (Monaldi, 2010)

En segundo lugar, se ha podido observar de qué modo influye un tipo de perfil económico provincial en los intereses de los gobernadores y la forma en la que estos se han ido posicionando frente al gobierno nacional ante determinados cambios en

la legislación. Esto permitió que en algunas coyunturas las provincias acompañen al gobierno nacional en una jugada conjunta (por ejemplo, en la reestatización de YPF), mientras que en otras (Ley de Hidrocarburos de 2014) un grupo de gobernadores no acompañó la medida en un primer momento y solo mostró su apoyo luego de tensas negociaciones con el gobierno nacional. La otra cara de la moneda es que el gobierno nacional siempre ha buscado el consenso y/o el apoyo de las provincias productoras para todas las acciones que ha emprendido en su facultad de fijar la política de hidrocarburos, conforme lo establecido la Ley 17.319. Este aspecto denota la relevancia que tienen las provincias en tanto ámbitos de aplicación de la política fijada por el gobierno nacional. Sin apoyo provincial, difícilmente la aplicación política tenga éxito. Cabe agregar la importancia de la OFEPHI como órgano de reunión y discusión para los gobernadores provenientes de las provincias productoras de hidrocarburos. De esa arena de negociación intergubernamental han surgido documentos o incluso borradores de proyectos que luego fueron tratados en el ámbito legislativo y concentran el consenso entre las diferentes provincias. Este tipo de dinámica ha aminorado los conflictos posteriores en el Congreso Nacional y evitado la parálisis de proyectos que terminaría perjudicando a las diferentes partes.

En síntesis, este trabajo pretende ser un aporte para continuar profundizando los estudios que vinculan la economía política subnacional con las negociaciones intergubernamentales. Dentro de esa temática general, resulta interesante indagar sobre la forma en la que se diseñan las políticas públicas previamente a la discusión parlamentaria que eventualmente les otorgará jerarquía normativa.

Para concluir, la coyuntura política y económica de los tiempos que corren amerita resaltar la importancia de continuar analizando los vaivenes de la política energética, en general, y de los hidrocarburos, en particular. Como fue mencionado, el volumen del yacimiento Vaca Muerta ya es una realidad, mientras que la demanda de sus recursos se ve acrecentada por un particular contexto internacional. La guerra entre Rusia y Ucrania y la transición energética como principal respuesta global al problema del cambio climático son dos de los principales problemas a nivel internacional. Los factores señalados dan cuenta de la relevancia que tiene el potencial energético de la Argentina, no solo para lograr el objetivo del autoabastecimiento sino también para el transporte hacia otras latitudes y convertir al sector de los hidrocarburos como uno de los principales complejos exportadores del país. A tal situación debe añadirse el potencial argentino en otros sectores extractivos como el minero con el mineral litio a la cabeza. Por lo expuesto, la misión que tendrá el Congreso Nacional al respecto demandará nuevas discusiones sobre los mejores caminos a recorrer en función de dar una discusión de suma relevancia para las próximas décadas. El núcleo de esa discusión se basa en una aparente tensión entre el desarrollo y el cuidado del medio ambiente. El desafío será lograr una legislación que promueva el desarrollo de la industria nacional, generando saldos exportables que aminoren las presiones sobre la

macroeconomía y brinden mejores condiciones para el sector empresario y del trabajo. No obstante, ese cuerpo de normas también deberá garantizar todos los medios necesarios para asegurar el cuidado sobre el medio en el que tienen lugar las actividades extractivas correspondientes, de modo tal de no seguir generando perjuicios para las nuevas generaciones. La magnitud de dicho desafío precisará de los mejores esfuerzos para arribar a los acuerdos básicos entre los diferentes sectores de la sociedad que permitan el logro de los objetivos propuestos. Este ensayo pretende ser un grano de arena en esa dirección.

---

## Notas

<sup>1</sup> Al respecto, una de las discusiones suscitadas en el marco de la Convención Constituyente fue el término utilizado para definir la nueva organización. El uso del término "dominio" implica la titularidad del derecho de propiedad sobre una cosa, mientras que el de "jurisdicción" denota la facultad de la autoridad para dictar normas regulatorias sobre un determinado ámbito y sobre las relaciones jurídicas que nacen del uso y del aprovechamiento de los recursos naturales.

<sup>2</sup> Luego de la media sanción obtenida en la cámara alta el proyecto estuvo dos años sin conseguir dictamen de comisión en la Cámara de Diputados. El recorrido legislativo es retratado en el "Tratado de las Provincias Productoras de Hidrocarburos" de la OFEPHI firmado en 1999.

<sup>3</sup> También participó del encuentro el recientemente designado Secretario de Energía de la Nación. Un dato elocuente de la simbiosis entre el gobierno nacional y la OFEPHI fue que el nuevo Secretario de Energía hasta entonces también se desempeñaba como Secretario Ejecutivo de la organización.

<sup>4</sup> Simultáneamente, durante el mismo mes se publica un nuevo Decreto (435/04), el cual ordena a las empresas concesionarias de la exploración y explotación hidrocarbúfera y responsables del pago de regalías, que informen a las respectivas provincias intervinientes y a la Secretaría de Energía los volúmenes de producción. Al respecto, la importancia de esta medida reside en que hasta ese momento dicha información era centralizada solamente por la Secretaría de Energía de la Nación. Por lo tanto, la decisión representó un nuevo paso en el objetivo de un mayor involucramiento por parte de las provincias en la gestión de la política de hidrocarburos en conformidad al espíritu constitucional.

<sup>5</sup> Discurso del presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa en la apertura de las 123<sup>o</sup> sesiones del Congreso Nacional.

<sup>6</sup> Finalmente, la ley de regímenes promocionales (Ley 26.154) se sancionaría casi en simultáneo un mes antes, en octubre de 2006.

<sup>7</sup> Julio de Vido anunció que "el miércoles de la semana próxima los gobernadores de las provincias productoras de hidrocarburos (integrantes de la OFEPHI) entregarán al Presidente (Néstor Kirchner) el proyecto consensuado de la nueva Ley de Hidro-

carburos", conocido como Ley Corta. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-70952-2006-08-04.html>.

<sup>8</sup> Según esa visión, dicho desempeño arrojó drásticos resultados para el sector y para la economía en su conjunto, de forma tal que la importación en materia energética trepó hasta los US\$ 9.397 millones, provocando un déficit comercial en el sector para el año 2011.

<sup>9</sup> De acuerdo con el documento "Apuntes de Repsol tras la expropiación de YPF", elaborado por la española Repsol y publicado en el mes de noviembre del año 2012 tras la sanción de la Ley 26.741, la planificación de las actividades de exploración en recursos no convencionales ya se había iniciado desde el año 2007.

<sup>10</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=5ghUbRpkYHM> visto el 5 de enero de 2022.

<sup>11</sup> Algunos analistas trazaron un hipotético paralelismo con la dinámica de los Estados Unidos, quien había logrado pasar de ser un importador nato de energía al autoabastecimiento propiciado a través de la explotación de recursos no convencionales. En palabras del responsable de Exploración y Producción de YPF: "Argentina puede replicar lo que está haciendo Estados Unidos, primer productor de hidrocarburos no convencionales, que después de muchos años de declive energético ha comenzado a revertir la tendencia gracias al gas y petróleo extraído de la roca madre".

<sup>12</sup> <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/francisco-perez-firmo-el-acuerdo-federal-de-hidrocarburos/>

<sup>13</sup> Por otra parte, el documento alerta sobre los "sucesivos y reiterados anuncios de hallazgos de hidrocarburos no convencionales" que no estuvieron acompañados de acciones concretas que permitieran suponer que se convertirán en un alivio para la economía argentina y particularmente para el sector energético. Por el contrario, enfatiza que no se ha logrado "consolidar un plan concreto de desarrollo sustentable y creíble de producción, y parecen más apuntar a una especulación bursátil". En respuesta, se insta a las empresas concesionarias incrementar los flujos de inversión tanto en "exploración compatible con una reposición adecuada de reservas" como a un "máximo producción sostenible" (artículo 2).

<sup>14</sup> De esa forma, la provincia de Chubut inició esta ronda de presiones sobre YPF enfocándose sobre las áreas de El Trébol, Escalante, Campamento Central y Cañadón Perdido; Santa Cruz a la quita de las áreas Los Monos y Cerro de Piedra-Cerro el Guadal Norte, Los Perales-Las Mesetas, Cañadón Vasco y Pico Truncado-El Cordon; Mendoza notificó hizo lo propio en las áreas Ceferino y Cerro Mollar Norte, no obstante, al considerarlo "insuficiente" dispuso la rescisión de las áreas; Rio Negro, el gobernador Weretilneck anunció la rescisión del contrato de concesión del área de explotación Los Caldenes por la falta de inversión; Urtubey de Salta procedió a la reversión del área Tartagal Oeste al acusar a YPF de mantenerla inactiva; Tierra del Fuego Tierra del Fuego se envió una notificación por la falta de explotación del área Lobo sobre la Bahía San Sebastián y luego amenazó con reiterar la intimación a YPF por la falta de inversiones en el área Poseidón, situada al norte de la isla.

<sup>15</sup> Eduardo Fellner, gobernador de Jujuy, señaló que "no hay ningún proyecto de ley,

son todas versiones periodísticas y nada más". De hecho, al mismo tiempo en que se desarrollaba la reunión entre CFK y los gobernadores, Julio De Vido, Ministro de Planificación y hombre fuerte del oficialismo en el tema energético, estaba reunido con el presidente de Repsol, Antonio Brufau. Disponible en <https://www.cronista.com/economiapolitica/En-una-jornada-clave-De-Vido-recibio-a-Brufau-20120412-0130.html>

<sup>16</sup> A partir de ello fue posible lograr el apoyo total por parte de las diez provincias productoras. En tal sentido, aquellos casos donde el gobernador mantenía una alianza explícita con el gobierno nacional se observó un apoyo rotundo a la medida, como fueron los casos de Martín Buzzi (Chubut), Rosana Bertone (Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur), Gildo Insfrán (Formosa), Francisco Pérez (Mendoza) y Juan Manuel Urtubey (Salta). Asimismo, aquellos gobernadores que mantenían cierta distancia con el gobierno nacional también apoyaron la iniciativa y solo manifestaron matices respecto a la modalidad de la intervención, tales fueron los casos de Soria (Rio Negro), Sapag del Movimiento Popular Neuquino (Neuquén) y Daniel Peralta en Santa Cruz.

<sup>17</sup> El proyecto también incluyó un informe organizado en los siguientes apartados: i) "Del modelo neoliberal al modelo de crecimiento con inclusión social"; ii) "El rol de la producción de hidrocarburos en el desarrollo nacional"; iii) "El desempeño de Repsol – YPF"; iv) "La carta autoincriminatoria del Señor Brufau" (sic); v) "Proyecto de Ley". Resumidamente, el documento repasa diferentes aspectos de la gestión económica llevada a cabo por Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Se destaca la relevancia de contar con una legislación acorde a la utilidad pública del sector y el sentido estratégico que conlleva la participación del estado en la producción de hidrocarburos. Además, denuncia la actividad "predatoria" de Repsol sobre YPF a partir de indicadores que justifican la intervención. Se presentan datos y gráficos de producción, inversión, saldo comercial en combustibles, participación de YPF en el mercado, entre otros, mediante los que se pretende demostrar la pérdida de relevancia de la compañía.

<sup>18</sup> Es interesante destacar la creación del Consejo Federal de Hidrocarburos (CFH), ya que surge como una instancia formalizada orientada a la coordinación de áreas específicas de políticas públicas. El CFH se fija como meta promover la coordinación entre el Estado Nacional y las provincias a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos y a la política hidrocarburífera que el Poder Ejecutivo Nacional someta a su consideración. La particularidad es que este organismo contaría con representantes de todas las provincias argentinas -no solo las productoras de hidrocarburos como sucede con la OFEPHI- y, además, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Industria.

<sup>19</sup> Los siguientes capítulos del Título III, denominados "De la Continuidad Operativa" y "De la Continuidad Jurídica y la Gestión de YPF S.A.", están destinados fundamentalmente a despejar cualquier duda sobre una estatización de las empresas comprometidas, en tanto, pese a la expropiación, continuarían operando como sociedades anónimas. Por último, la ley abre la puerta para que la petrolera acuda a financiamiento externo y a la articulación con entidades estratégicas públicas, privadas o mixtas,

nacionales o extranjeras, tal como se ejecutará poco tiempo después en el acuerdo entre YPF.S.A. y Chevrón.

<sup>20</sup> La velocidad del tratamiento del proyecto fue atípica a los procedimientos convencionales, lo que manifestaba la urgencia del oficialismo y su seguridad de que contaba por sí mismo con los números para su aprobación. Al concluir el plenario de comisiones, Aníbal Fernández, presidente de la Comisión de Presupuesto, notificaba a propios y ajenos que se debía incorporar al dictamen la expropiación de otra empresa de propiedad de Repsol denominada YPF Gas encargada de la comercialización de Gas Licuado de Petróleo y de garrafas de gas envasado. YPF Gas es la empresa líder en fraccionamiento y distribución de Gas Licuado del Petróleo (GLP) utilizado fundamentalmente para garrafas para uso residencial. Tal maniobra le valió de críticas y desconfianza por parte de la oposición.

<sup>21</sup> [https://www.clarin.com/politica/diputados-apresta-sancionar-expropiacion-ypf\\_0\\_ryjcRuEhDXg.html](https://www.clarin.com/politica/diputados-apresta-sancionar-expropiacion-ypf_0_ryjcRuEhDXg.html)

<https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-81956/>

<sup>22</sup> Como se verá en la negociación sobre la Ley de hidrocarburos, dicha problemática le permitió al gobierno nacional utilizar la deuda como instrumento y mecanismo de presión sobre los gobernadores díscolos. Asimismo, en un escenario de alta inflación, la puja distributiva y las demandas de actualización salarial condicionan las maniobras de los gobernadores.

<sup>23</sup> <https://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas>

<sup>24</sup> Art. 11. — Entiéndase por “Explotación No Convencional de Hidrocarburos” la extracción de hidrocarburos líquidos y/o gaseosos mediante técnicas de estimulación no convencionales aplicadas en yacimientos ubicados en formaciones geológicas de rocas esquisto o pizarra (shale gas o shale oil), areniscas compactas (tight sands, tight gas, tight oil), capas de carbón (coal bed methane) y/o caracterizados, en general, por la presencia de rocas de baja permeabilidad.

<sup>25</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=yU3vocAixJgI>

<sup>26</sup> Un dato elocuente es que, durante las negociaciones intergubernamentales alrededor de la firma del Pacto Federal del 1993, fueron las provincias patagónicas quienes conformaron un frente opositor, logrando la creación de un fondo de desequilibrio regionales (Tommasi, 2002; Olmeda, 2013). Uno de los gobernadores con un rol principal en dicha coalición fue Néstor Kirchner, entonces gobernador de Santa Cruz. También formaron parte de dicho frente los gobernadores de Neuquén, Río Negro, Tierra del Fuego, todos provenientes de diversas líneas partidarias. Luego, muchas de las discusiones fueron articuladas en el marco de la reforma constitucional del año siguiente, cuyo punto cúlmine fue la inclusión del dominio originario de las provincias sobre sus recursos naturales (Art. 124), anteriormente explicado.

<sup>27</sup> En ese tono, el Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios escribió una columna en el diario Página12 donde señaló que “el sector de hidrocarburos requerirá incrementar las inversiones para lograr el verdadero autoabastecimiento, aquel que debe darse a costos competitivos en el marco de una economía en ex-

pansión con desarrollo industrial e infraestructura energética federal que abastezca a todas las provincias y a todos los argentinos con los servicios (...)". Así, coincidió con la postura del CEO de YPF, quien refirió a la necesidad de inversiones extranjeras como núcleo central de la nueva normativa tanto en medios de comunicación como en su presentación en el Congreso Nacional. Vale recordar que, para entonces, Miguel Galuccio se había transformado en uno de los actores más importantes en la cuestión energética debido a su llegada e influencia sobre la presidenta.

<sup>28</sup> <https://www.lanacion.com.ar/economia/miguel-galuccio-el-acuerdo-con-chevron-lo-firmo-ypf-y-no-la-presidenta-de-la-nacion-nid1690613/>

<sup>29</sup> Cristina Fernández de Kirchner, 14 de agosto de 2014. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=F2Q5DsQDBrQ&list=LL&index=2&ab\\_channel=CasaRosa-da-Rep%C3%BAblicaArgentina](https://www.youtube.com/watch?v=F2Q5DsQDBrQ&list=LL&index=2&ab_channel=CasaRosa-da-Rep%C3%BAblicaArgentina)

<sup>30</sup> <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-251843-2014-07-30.html>

<sup>31</sup> <https://www.telam.com.ar/notas/201408/74254-daniel-peralta-critico-la-politizacion-del-debate-por-la-ley-de-hidrocarburos.html>

<sup>32</sup> <https://www.tiemposur.com.ar/politica/73461-fuerte-movida-mediatica-del-gobierno-para-mostrar-su-obediencia>

<sup>33</sup> <https://www.lanacion.com.ar/economia/dejan-fuera-de-la-refinanciacion-de-deuda-a-los-gobernadores-discolos-nid1714801/>

<sup>34</sup> <http://www.chubut.gov.ar/portal/wp-organismos/medios/2014/08/01/buzzi-sin-el-control-de-los-recursos-no-hay-libertad-posible/print/>

<sup>35</sup> En el caso que ya las tengan reservadas, pueden buscar socios, pero tienen que comprometerse a invertir para participar del proyecto.

<sup>36</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=Q\\_DKteJf9yQ](https://www.youtube.com/watch?v=Q_DKteJf9yQ)

## Bibliografía

- Ardanaz, M., Leiras, M., & Tommasi, M. (2009), *The Foundations of Ineffective Policies and Weak Accountability: Federalism Argentine Style*. Universidad de San Andrés.
- Barrera, M. A. (2013), *Reformas estructurales y caída de reservas hidrocarburíferas: el caso argentino*.
- Basualdo, F., Barrera, M., & Basualdo, E. (2013), *Las producciones primarias en la Argentina reciente. Minería, petróleo y agro pampeano*. Buenos Aires, Argentina: Ficarao Ceca.
- Bonifacio, S., & Del Cogliano, N. (2012), *Relaciones Intergubernamentales (RIGs) en la Administración Pública Argentina. Manual de la nueva administración pública Argentina*. Buenos Aires: Ariel editores.
- Botana, N. R. (1997), *La tradición republicana: Alberdi, Sarmiento y las políticas de su tiempo*. Sudamericana.
- Eaton, K. (2002), *Politicians and economic reform in new democracies: Argentina and the Philippines in the 1990s*. Penn State Press.
- Ernesto, C., & Marcelo, E. (2005), *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Escolar, M. (2009), *Integración del sistema político, coordinación de la gestión pública y relaciones intergubernamentales. Argentina en perspectiva comparada*. Documento de Trabajo, PNUD.
- Falleti, T. G., González, L., & Lardone, M. G. (2013), *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. EDUCC
- Gadano, N. (2014), *La lógica político-institucional de la política energética. Dilemas del estado argentino: política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*.
- González, Lucas (2016), *Ciclo electoral, popularidad presidencial y distribución de fondos federales en Argentina*. Revista SAAP.
- Jordana, J. (2002), *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Casos de Argentina y Bolivia*. Inter-American Development Bank.
- Monaldi, F. (2010), *Decentralizing Power in Latin America: The Role of Governors in National Policymaking*. C. Scartascini, E. Stein and M. Tommasi, *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, 177-216.
- Mustapic, A. M. (2000), *Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina*. *Desarrollo Económico*, 571-595.
- Pezzola, A. (2017), *Cooperación diacrónica para intereses diversos: Intereses y lealtades provinciales en la formulación de políticas en Argentina*. *Política y gobierno*, 24(1), 125-156.
- Riker, W. H. (1964), *Federalism: Origin, Operation. Significance*, 11.
- Sabbatella, I. M. (2013), *YPF SA con participación estatal (1993-1998): ¿Una empresa nacional?*
- Sidicaro, R. D. (2011), *El partido peronista y los gobiernos kirchneristas*. *Revista Nueva Sociedad* N° 234.

- Simpson, M. X. (2017), Entre la autonomía y la coordinación. aportes teóricos al análisis de las políticas de cooperación descentralizada en Brasil y en Argentina. Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, 5(1), 54-72.

# El mito de los dos Congresos: ¿escribanía presidencial o máquina de obstruir?

*La acumulación de todos los poderes, legislativos, ejecutivos y judiciales, en las mismas manos, sean éstas de uno, de pocos o de muchos, hereditarias, autnombradas o electivas, puede decirse con exactitud que constituye la definición misma de la tiranía.*

James Madison

**Bernardo Dall'Ongaro**

---

Licenciado en  
Relaciones  
Internacionales,  
Universidad del Salvador

## Resumen

El debate presidencialismo-parlamentarismo, ha derivado en la emergencia y consolidación de dos ideas respecto del funcionamiento de las legislaturas latinoamericanas en el marco de su relación con el Poder Ejecutivo: la primera establece que, ante presidentes con mayorías legislativas, el Congreso se convierte en una “escribanía” o “sello de goma” del Poder Ejecutivo que se subordina a la agenda del Presidente. La segunda idea establece que, ante presidentes con minoritarias legislativas, el Congreso oficia como una máquina de obstruir la totalidad de las iniciativas del Poder Ejecutivo, conduciendo a escenarios de parálisis o estancamiento del proceso legislativo. El presente ensayo tiene por objetivo testear empíricamente dichas hipótesis en el caso del Congreso argentino a partir del análisis de una serie de indicadores, con el objetivo de confirmar o refutar su pertinencia.

## Palabras clave

Presidencialismo, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Congreso, Presidente, parálisis, bloqueo, obstrucción, sello de goma, escribanía, tasa de éxito legislativo, tasa de participación legislativa, DNU, veto presidencial.

## Introducción

La literatura existente sobre sistemas políticos comparados muestra que uno de los principales ejes de discusión en torno a la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, es el denominado “gobierno dividido”: escenarios en los que el color político del partido del presidente no

coincide con el de la mayoría en el Congreso. El gobierno dividido forma parte del núcleo duro del denominado debate Presidencialismo-Parlamentarismo, el cual se inscribe en el marco de los procesos de transición democrática en América Latina durante los años ochenta. Este debate giraba en torno a cuál sería el diseño institucional más adecuado para la región en los años inmediatamente posteriores a las dictaduras militares: ¿parlamentarismos o presidencialismos? La preocupación central de los políticos y académicos residía en cómo mantener la democracia recuperada.

Para los críticos del presidencialismo, el gobierno dividido podría repercutir sobre la gobernabilidad al conducir a escenarios de estancamiento o parálisis del proceso legislativo, en los que el presidente y el Congreso utilizarían sus facultades legislativas para frustrar las iniciativas políticas del otro. En estos escenarios, el conflicto y la confrontación interinstitucional priman sobre la cooperación y la negociación. Contrariamente, para los defensores del presidencialismo, el gobierno dividido resulta una ventaja propia del diseño institucional. Garantiza el balance de poder al limitar la concentración de poder en el presidente y evita juegos de suma cero en los que "el ganador se lleva todo". Su argumento teórico sostiene que, ante escenarios de gobiernos con mayorías legislativas o presidentes mayoritarios, se corre el riesgo de que el Congreso se transforme en un "sello de goma" o "escribanía" del Poder Ejecutivo; esto es, una institución subordinada a la agenda legislativa del Presidente.

De este modo, el debate Presidencialismo-Parlamentarismo ha derivado en el surgimiento y consolidación de dos ideas contrapuestas en torno al rol del Poder Legislativo en los presidencialismos de América Latina. La primera establece que, ante presidentes con minorías legislativas, el Congreso oficia como una institución que obstruye o bloquea las iniciativas del Poder Ejecutivo y paraliza el proceso legislativo. La segunda idea establece que, ante presidentes con mayorías legislativas, el Congreso se transforma en una "escribanía" o "sello de goma" del Poder Ejecutivo, que se subordina a su agenda legislativa en lugar de formular y sancionar leyes propias.

No obstante, en el caso de la Argentina en particular, la evidencia histórica muestra que desde el retorno de la democracia al presente han gobernado presidentes mayoritarios y minoritarios. En contextos en los que gobernaron presidentes con mayorías legislativas, el Congreso no habría oficiado como una "escribanía" del Poder Ejecutivo. Por otro lado, en contextos en los que gobernaron presidentes con minorías legislativas, el Congreso tampoco habría oficiado como una institución meramente dedicada al bloqueo de las iniciativas del Poder Ejecutivo. ¿Cómo se explicaría esto? Contrariamente a lo que establecen los escritos académicos: ¿Los presidentes mayoritarios no necesariamente se corresponden con Congresos subordinados y los presidentes minoritarios con Congresos obstruccionistas?

El objetivo general del presente ensayo es testear empíricamente estas dos hipótesis

arraigadas respecto al funcionamiento de las legislaturas latinoamericanas. Para proceder a dicho testeo, se utiliza como caso de estudio el Congreso de la Argentina, con el objetivo de confirmar o refutar su pertinencia.

El ensayo se estructura en tres secciones principales:

En primer lugar, la presente introducción, en la que se presenta el problema a ser abordado, el objetivo y la estructura general del mismo.

En segundo lugar, el desarrollo teórico y empírico. En esta sección, se expone uno de los principales debates presentes en la literatura académica sobre sistemas políticos comparados en torno a la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Posteriormente, se problematiza y analiza el caso del Congreso argentino desde el retorno de la democracia hasta la actualidad a partir de una serie de indicadores empíricos.

Por último, las reflexiones finales, en donde se exponen las conclusiones generales e interrogantes resultantes de lo analizado en la sección anterior. Este apartado tiene el propósito de crear un espacio en el que se invite al lector a repensar lo discutido a lo largo del trabajo.

## **DESARROLLO ¿CÓMO FUNCIONAN LAS LEGISLATURAS LATINOAMERICANAS?**

Como se mencionó en la introducción, uno de los principales ejes de discusión en la literatura sobre sistemas políticos comparados es el denominado "gobierno dividido". Los argumentos a favor y en contra del gobierno dividido constituyen el núcleo duro del debate Presidencialismo – Parlamentarismo, que se inscribe en el marco de los procesos de transición democrática en América Latina durante la década de los ochenta.<sup>1</sup> (Llanos y Nolte, 2006, p. 29; Aleman y Calvo, 2007, p. 3). En los diseños institucionales de tipo presidencialistas, el presidente y el Congreso son instituciones popularmente electas de manera separada, posibilitando la emergencia de gobiernos en los que el color político del partido o coalición del presidente no coincide con el de la mayoría en el Congreso. En estos escenarios, la presidencia (rama ejecutiva del gobierno) y el Congreso (rama legislativa del gobierno), son controlados por fuerzas políticas rivales (De Luca, 2011, p. 1; Schleiter y Morgan -Jones, 2007, p. 519; Pasquino, 2004 p. 126; Shugart y Mainwaring, 2002 p. 38; Cox y Morgestern, 2001, p. 389)<sup>2</sup>.

Los críticos del presidencialismo señalan que el gobierno dividido, podría derivar en situaciones de parálisis, inmovilidad o estancamiento del proceso legislativo. El Presidente y el Congreso utilizarían sus facultades legislativas para frustrar las iniciativas políticas del otro, generándose una relación interinstitucional conflictiva que les impediría presentar una agenda constructiva propia. De este modo, la parálisis implicaría que el Poder Ejecutivo no logre pasar sus iniciativas legislativas por el Congreso, que oficia

como una máquina reactiva que obstruye las mismas (Sartori, 1994, pp. 104 y 139; De Luca, 2011, p. 4; Schleiter y Morgan -Jones, 2007, p. 520; Pasquino, 2004, p. 126; Chaisty, Cheeseman y Power, 2012, p. 3; Shugart y Mainwaring, 2002, p. 38; Bertino, 2014, p. 89; Aleman y Calvo, 2007, pp. 4-5; Figueroa Schibber, 2012, p. 172; Moscoso, 2015 p. 181; Cox y Morgestern, 2001 p. 376). De primar la confrontación y conflictividad en la relación entre ambas ramas del gobierno, la dificultad para gobernar también se incrementaría.

Los escenarios de Congresos "recalcitrantes"<sup>3</sup> resultarían más probables en América Latina, en donde las Constituciones nacionales configuran presidentes particularmente "fuertes"; esto es, con mayor poder de influencia en la labor legislativa y control del proceso legislativo (Cox y Morgestern, 2001:373; Bonvecchi y Zelaznik, 2011:131). Estos ejecutivos poseen amplias facultades legislativas, constituidas por poderes reactivos y proactivos. Los poderes proactivos son aquellos que se utilizan para implementar políticas de gobierno sin la aprobación del Congreso. Estos incluyen: decretos de necesidad y urgencia (DNU)<sup>4</sup>, referéndums, control sobre el presupuesto público e introducción de temas de "urgencia" en la agenda legislativa (capacidad de iniciativa legislativa), entre otros. Los poderes reactivos de los presidentes incluyen, principalmente, el veto total y veto parcial<sup>5</sup>. La utilización de estas facultades por parte de presidentes minoritarios, podría conducir a que el Congreso adopte una conducta reactiva e ingrese en una relación conflictiva con el Poder Ejecutivo a raíz de la "usurpación" de sus poderes legislativos. Siguiendo estos lineamientos teóricos, la pérdida de mayorías legislativas por parte del Presidente se correspondería con un incremento en el uso de sus poderes proactivos y reactivos. Contrariamente, los presidentes con mayorías legislativas, se corresponderían con un descenso en el uso de los mismos (De Luca, 1998, pp. 172-174; De Luca, 2011, p. 2; Sued, 2019, p. 355; Blondel, 2006, p. 16; Llanos y Nolte, 2006, p. 33; Shugart y Mainwaring, 2002, pp. 49-59; Pérez – Liñán y García Montero, 2014, pp. 512 y 517; Bonvecchi y Zelaznik, 2013: pp. 2-4; Suaya, 2007; Bonvecchi y Zelaznik, 2012, pp. 142-144; Bonvecchi y Zelaznik, 2010, pp. 5-6; Bonvecchi y Zelaznik, 2017, p. 113; Negretto, 2002, pp. 378-379; Moscoso, 2015, pp. 181-183; Cox y Morgestern, 2001, p. 378).

En este marco, el riesgo reside en la configuración de ejecutivos "dominantes" o "imperiales", que abusen de sus poderes constitucionales para gobernar de manera unilateral, limitar las facultades del Congreso y subordinarlo ante él. La presunta excesiva cantidad de decretos utilizados por los presidentes de la Argentina y Brasil, ha conducido a que determinados académicos los califiquen como países en los que se observa una tendencia al "decretismo" (De Luca, 2011, pp. 2-3; Blondel, 2006, p. 12; De Luca, 1998, p. 173; Sued, 2019, p. 356; Aleman y Calvo, 2007, pp. 4-5; Llanos y Nolte, 2006: 33; Negretto, 2002, pp. 378-379; Cox y Morgestern, 2001, pp. 380-381). Esto pondría en riesgo la idea de balance o división de poderes, ventaja propia de los diseños institucionales de tipo presidencialistas.

Evitar la parálisis, producir leyes e implementar políticas públicas requiere de la coope-

ración entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Dicha cooperación respondería a la necesidad política del presidente de obtener una mayoría propia en el Congreso, con el objetivo de promover su agenda legislativa (Serrafero, 2016, p. 17; Schleiter y Morgan – Jones, 2007, p. 520; Cox y Morgestern, 2001, p. 386). Es por ello que los presidentes minoritarios sólo pueden aprobar leyes si existe cooperación entre ambas ramas del gobierno. Para promover la cooperación interinstitucional, ellos negocian el armado de acuerdos partidarios vía negociaciones (intrapartidarias e interpartidarias), a cambio de apoyo legislativo a sus políticas. De este modo, la falta de mayorías se paga con negociación (Chaisty, Cheeseman y Power, 2012, pp. 2-3; Sued, 2019, p. 365; Pasquino, 2007, p. 13; Simón, 2018; Pérez – Liñán y García Montero, 2014, pp. 518-519; Aleman y Calvo, 2007, pp. 5-6; Cox y Morgestern, 2001, pp. 375, 380-381).

Lo detallado en el párrafo anterior es particularmente visible en América Latina, dadas las características de sus sistemas de partidos. A partir de los años noventa, los sistemas de partidos de América Latina –y el de la Argentina en particular– comenzaron a experimentar un gradual proceso de fragmentación. La fragmentación legislativa condujo a una disminución en las probabilidades de que un único partido logre mayorías en el Congreso y, consecuentemente, a un incremento en las probabilidades de que se configuren gobiernos divididos.<sup>6</sup> Es por ello que la falta de mayorías legislativas es el escenario mayoritariamente observado en la región. De allí proviene la necesidad política de los presidentes de negociar acuerdos partidarios, a cambio de apoyo legislativo a sus iniciativas (Pasquino, 2007, p. 13; Simón, 2018; Chaisty, Cheeseman y Power, 2012, pp. 2-3; Chasqueti, 2001, pp. 319 – 359; Bonvecchi y Cherny, 2020, pp. 88-90; Pérez – Liñán y García Montero, 2014, p. 512; Aleman y Calvo, 2007, p. 14; Sued, 2019, p. 365; Bonvecchi, Cherny y Cella, 2018, pp. 4-5; Pérez – Liñán y García Montero, 2014, p. 519).

Uno de los principales incentivos que poseen los partidos políticos para formar parte de una coalición de gobierno, es ocupar cargos públicos (office seekers)<sup>7</sup> (Matas Dalmases, 2015, pp. 25 y 45; Bonvecchi y Cherny, 2020, pp. 81-82; Bonvecchi y Zelaznik, 2010:4). Es por ello que una de las principales vías para lograr acuerdos partidarios y coaliciones (electorales o de gobierno), es el reparto de ministerios en función de la proporción de escaños que cada partido aporte. El reparto de carteras ministeriales resulta una estrategia política del Poder Ejecutivo para la construcción de mayorías legislativas, que proporcionen gobernabilidad y disciplina partidaria. El resultado de las negociaciones dependería de cómo cada presidente utilice su propia "caja de herramientas", que contiene sus poderes reactivos, proactivos y la capacidad de ofrecer cargos públicos (Amorim Neto, 1998, pp. 7-8; De Luca, 2011, p. 3; Chaisty, Cheeseman y Power, 2012, pp. 7-9; García Montero, 2007:4; Bonvecchi y Zelaznik, 2010, p. 39; Cox y Morgestern, 2001, p. 385).

El presidente también dispone de recursos fiscales para negociar acuerdos partidarios. Es por ello que también deberían considerarse la utilización de prácticas informales, tales como el clientelismo, el patronazgo y/o los pagos laterales. Por lo tanto, alcanzar

la cooperación exitosa implica conceder (o la promesa de conceder) recursos políticos del gobierno y presupuestarios del Estado (Chaisty, Cheeseman y Power, 2012, pp. 2-5; Bonvecchi y Cherny, 2020, pp. 81-82; Bonvecchi, Cherny y Cella, 2018, p. 11; Bertino, 2014, pp. 82-83; García Montero, 2007, pp. 4 – 6; Bonvecchi y Zelaznik, 2010, p. 15; Cox y Morgestern, 2001, pp. 375, 380-381).<sup>8</sup> El contenido y modo en el que el presidente haga uso de su propia "caja de herramientas", condicionaría el éxito legislativo del Poder Ejecutivo (Colomer y Negretto, 2003, citados en Llanos y Nolte, 2006, p. 33; Schleiter y Morgan – Jones, 2007, p. 520). En otras palabras, la capacidad del Poder Ejecutivo para influir sobre el proceso legislativo, sería el resultado del uso (estratégico o no) de sus facultades legislativas, recursos políticos y presupuestarios (Cox y Morgestern, 2001, pp. 379-380).

En contraposición a esta última idea existe una corriente de autores defensores del presidencialismo que se posiciona a favor del gobierno dividido, señalando que su principal ventaja es el balance o equilibrio de poder que proporciona. Este diseño institucional garantizaría un sistema de frenos y contrapesos, impidiendo la concentración del poder en una única institución unipersonal: el Presidente. El gobierno dividido evita juegos de suma cero, impidiendo que "el ganador se lleve todo" y obtenga el completo dominio de las instituciones democráticas (Shugart y Mainwaring, 2002, p. 39). De este modo, la posibilidad de que un partido político que no haya accedido a la presidencia obtenga una mayoría legislativa, permitiría limitar la concentración de poder en el presidente y rechazar determinadas iniciativas ejecutivas.

El análisis de la literatura permite inferir cierto escepticismo académico en torno al argumento del balance de poder interinstitucional en América Latina. Como se mencionó anteriormente, las constituciones nacionales de los países de la región les tienden a otorgar a sus presidentes amplias atribuciones legislativas, en términos comparativos al presidencialismo de los Estados Unidos y a los ejecutivos de otros diseños institucionales (Cox y Morgestern, 2001, p. 382). En el caso del Poder Ejecutivo de la Argentina en particular, se observa que es uno de los que cuenta con mayores recursos para imponerse sobre el Congreso. La Constitución le otorga poderes de veto, de decreto, capacidad para iniciar debates en torno a problemáticas puntuales (iniciativa legislativa) y participar en la formulación de leyes. La Constitución del año 1994 codifica el poder (proactivo) de decreto presidencial, incrementando las facultades legislativas del Poder Ejecutivo<sup>9</sup>. Resulta pertinente destacar que sólo en la Argentina, Brasil y Colombia, el Presidente posee la facultad de emitir nuevas leyes por decreto en múltiples áreas de políticas públicas (Shugart y Mainwaring, 2002, pp. 52-54; Bonvecchi y Zelaznik, 2012, pp. 148-149; Bonvecchi y Zelaznik, 2010, p. 7; Negretto, 2002, p. 395; Bonvecchi y Zelaznik, 2011, p. 146). Asimismo, la Ley Reglamentaria 26.122 del año 2006 prohíbe la posibilidad de que el Poder Legislativo realice modificaciones o enmiendas sobre los DNU emitidos por el presidente (Bonvecchi y Zelaznik, 2010, p. 9). Esto también incrementaría la concentración de poder en la institución presidencial, en la medida en que le quita poderes reacti-

vos al Congreso.<sup>10</sup> Por otra parte, la Constitución del año 1994 le otorga al presidente el poder (reactivo) de vetar disposiciones específicas de una ley.<sup>11</sup>

Lo detallado en el párrafo anterior, ha conducido a que la Argentina sea considerada un país con presidentes "potencialmente dominantes". Sus amplios poderes de agenda, los posicionan en uno de los primeros puestos en el ranking de poderes presidenciales de América Latina (De Luca, 2011, pp. 2 y 5; Sartori, 1994, pp. 109-110; Llanos y Nolte, 2006, pp. 31-41; Sued, 2019, p. 356; Figueroa Schibber, 2012, p. 175; Bonvecchi y Zelaznik, 2010, p. 6; Bonvecchi y Zelaznik, 2017, p. 114; Cox y Morgestern, 2001, p. 380).

**FIGURA 1. FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PODER EJECUTIVO**

AUTORIDAD LEGISLATIVA DEL PRESIDENTE, SEGÚN LA CONSTITUCIÓN	CONFIGURACIÓN DE PODERES	EJEMPLOS
Potencialmente dominante	Decreto, veto fuerte, introducción exclusiva. Decreto, veto fuerte.	Chile 1980-89, Colombia 1968-91, Argentina y Ecuador.
Proactiva	Decreto, veto débil.	Brasil 1988, Colombia 1991.
Reactiva	Voto fuerte, introducción exclusiva.	Perú 1979 y 1993, Brasil 1946, Chile antes de 1973 y Uruguay.
	Veto fuerte.	Bolivia, República Dominicana, El Salvador y Panamá.
Potencialmente marginal	Sin veto.	Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.

Fuente: Shugart y Mainwaring (2002).

Es en función de estos argumentos teóricos que los críticos del presidencialismo advierten que, en el caso de no existir un balance de poder interinstitucional a raíz de la obtención de mayorías legislativas por parte del Presidente, se constituye el riesgo de que el Congreso se transforme en un "sello de goma" del Poder Ejecutivo. En contextos de presidencias mayoritarias, podría correrse el debate político del centro de la escena y que el Poder Legislativo se convierta en una institución subordinada al Presidente, que acepta y aprueba la totalidad de sus proyectos de ley sin realizarles ningún tipo de modificación. Así, el Congreso asume un rol impotente y marginal en el proceso legislativo, con baja participación en la producción de políticas públicas a raíz del dominio y la centralidad que adquiere el Poder Ejecutivo. Los presidentes dominantes coexisten con Congresos subordinados, que aprueban la totalidad de sus iniciativas políticas (Sued, 2019, p. 353; De Luca, 1998, p. 192; Moscoso, 2015, p. 181; Cox y Morgestern, 2001, pp. 376 y 381; Bonvecchi y Zelaznik, 2011, p. 139).

Es en este marco que también podría obstaculizarse una de las principales funciones del Poder Legislativo: el control político del Poder Ejecutivo. Este refiere a la capacidad del

Congreso para fiscalizar las actividades del Poder Ejecutivo (Llanos y Mustapic, 2006, p. 17; Moscoso, 2015, p. 187). En estos escenarios, resulta esperable que el Congreso legisle menos (Llanos y Nolte, 2006, p. 35; Matas Dalmases, 2015, p. 49; Calvo, 2013, p. 413; Bertino, 2014, pp. 79 – 89; Santos, Pérez – Liñán y García Montero, 2014, p. 512). De este modo, el Congreso como "escribanía" presidencial se constituye en la contracara del Congreso como máquina de obstruir. La configuración de ambos tipos de legislaturas, respondería al nivel de adhesión u oposición de los legisladores al presidente. El debate Presidencialismo – Parlamentarismo, ha conducido a la emergencia y consolidación de estas dos ideas contrapuestas en torno al rol de los congresos latinoamericanos en el marco de su relación con el Poder Ejecutivo. Por un lado, ante presidentes minoritarios, el Congreso oficiaría como un cuerpo reactivo que obstruye las iniciativas del Poder Ejecutivo y paraliza el proceso legislativo. Por otro lado, ante presidentes mayoritarios, el Congreso oficiaría como un "sello de goma" o "escribanía" del Poder Ejecutivo, que se subordina por completo a sus iniciativas legislativas.

Es en este punto en el que el caso del Congreso argentino cobra especial relevancia empírica. La evidencia histórica mostraría que, ante la presencia de presidentes con mayorías y minorías legislativas, el Congreso no habría oficiado como una institución subordinada al Poder Ejecutivo ni como una máquina de obstruir su agenda, respectivamente. Esto refutaría las dos principales creencias instaladas en torno al funcionamiento de las legislaturas latinoamericanas. A continuación, se procede al análisis empírico, con el objetivo de confirmar o refutar la pertinencia de dichas hipótesis dentro de este caso de estudio.

### **EL MITO DEL CONGRESO COMO "ESCRIBANÍA" O "SELLO DE GOMA" DEL PODER EJECUTIVO**

En la presente sección se procede al análisis empírico, con el objetivo de testear la hipótesis que sostiene que, ante presidentes con mayorías legislativas, el Congreso oficia como una "escribanía" del Poder Ejecutivo. Para llevar a cabo dicho testeo se utilizan dos indicadores, que permitirían dar cuenta si el Congreso es una institución pasiva o activa en el proceso de conformación y sanción de leyes: la tasa de participación y la tasa de éxito legislativo del Poder Ejecutivo. La tasa de participación legislativa del Poder Ejecutivo refiere al número total de iniciativas legislativas presentadas por el Poder Ejecutivo sobre el total de la legislación aprobada (García Montero, 2007, pp. 7-8; Pérez – Liñán y García Montero, 2014, p. 513; Bonvecchi y Zelaznik, 2011, pp. 128-131). La tasa de éxito legislativo del Poder Ejecutivo indica el porcentaje total de proyectos enviados por el Poder Ejecutivo que se convierten en ley. En función de lo detallado en el desarrollo teórico, se podría afirmar que la tasa de éxito legislativo es el resultado de las negociaciones (cooperativas o conflictivas) llevadas a cabo entre ambas ramas del gobierno (Bertino, 2014, p. 94; Zelaznik, 2012, p 77; Bonvecchi y Zelaznik, 2010, p. 22; Sued, 2019:364; García Montero, 2007, pp. 7-8; Pérez – Liñán y García Montero, 2014, p. 513; Aleman y Calvo,

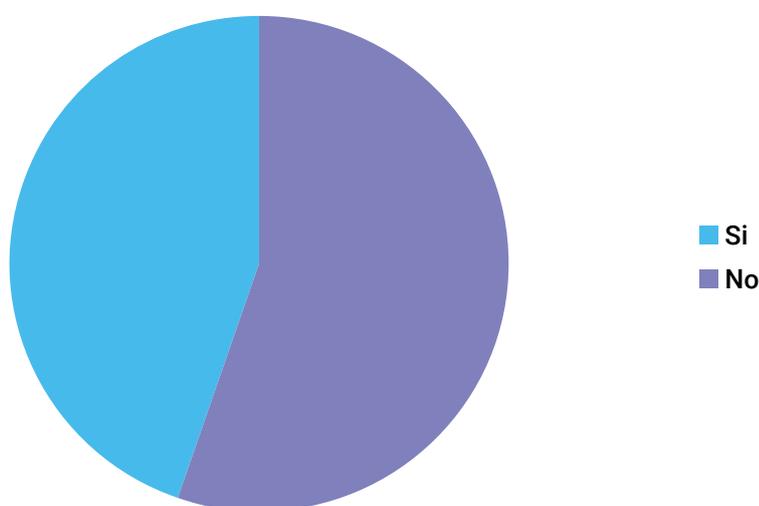
2007, p. 17; Moscoso, 2015, p. 183; Bonvecchi y Zelaznik, 2011, pp. 128-131).

Si la hipótesis a testear resultase confirmada, sería esperable observar altas de participación y éxito legislativo del Poder Ejecutivo cuando el Presidente posee mayorías en el Congreso. Esto mostraría el predominio del Presidente sobre el Congreso en la actividad legislativa. El hecho de que el Presidente argentino posea mayores poderes de agenda en términos comparativos a otros presidentes de América Latina incrementaría las probabilidades de que dicha hipótesis se confirme.

### **Tasa de participación legislativa del Poder Ejecutivo**

Con respecto a la tasa de participación legislativa del Poder Ejecutivo, la evidencia empírica muestra que, desde diciembre del año 1983 hasta diciembre del año 2018, se sancionaron un total de 4.461 leyes. El 56% de ellas (2.501 leyes), fueron proyectos provenientes de diputados y senadores. Es decir, más de la mitad de las leyes sancionadas en este período se originaron en el Congreso (Sued, 2019, pp. 361-362; Moscoso, 2015, pp. 182- 183).

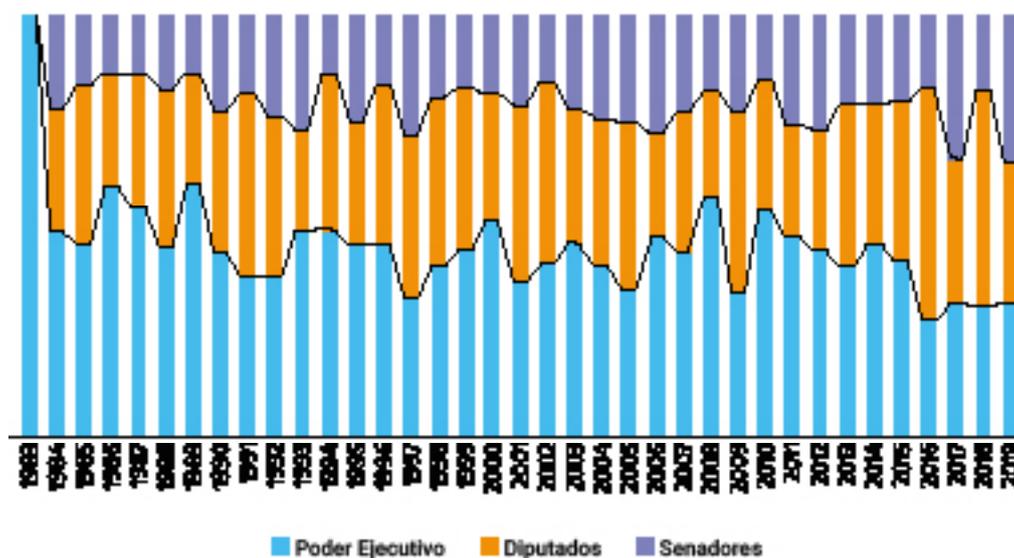
**FIGURA 2. LEYES PERÍODO 1983 - 2018**



Fuente: Elaboración propia en base a Sued (2019).

De modo similar, se observa que en el período 1983-2012, el Poder Legislativo fue iniciador del 55% del total de la legislación sancionada. Su capacidad para sancionar proyectos propios, incluso en contextos de presidencias mayoritarias, permite inferir que la institución no habría oficiado como un "sello de goma" del Poder Ejecutivo (Bonvecchi, Cherny y Cella, 2018, p. 3; Moscoso, 2015, pp. 182-183).

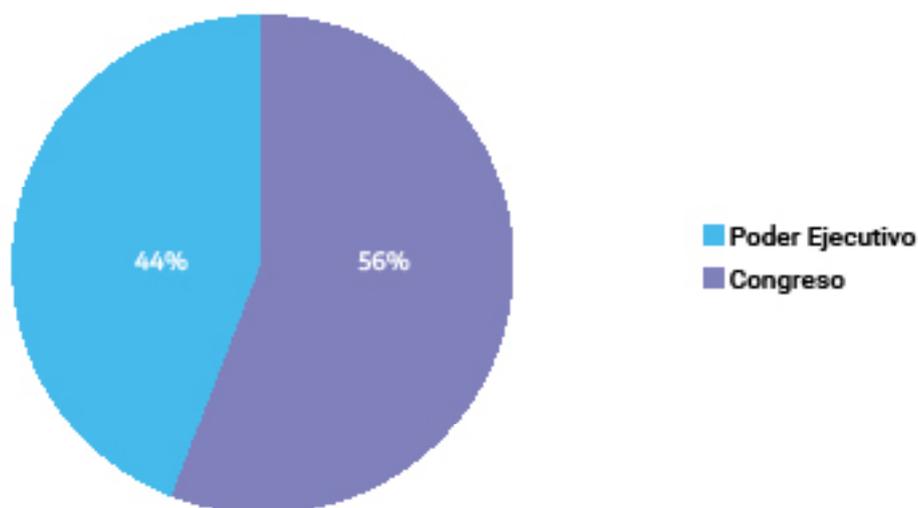
**FIGURA 3. ORIGEN INSTITUCIONAL DE LAS LEYES SANCIONADAS (1983 – 2012)**



Fuente: Moscoso (2015).

Del mencionado 56% de leyes presentadas por los legisladores entre los años 1983 y 2018, un tercio (33%) fueron iniciativas de diputados y senadores pertenecientes a partidos o bloques políticos opositores.12 Bajo la presidencia de Fernández de Kirchner (2008-2019), quien obtuvo mayorías y cuasi mayorías en ambas cámaras, este porcentaje sólo descendió levemente al 28,5% (Sued, 2019, pp. 361-362; Calvo, 2013, p. 418; Calvo y Sagarzazu, 2011). Esto también refutaría la hipótesis que sostiene que, ante presidentes con mayorías legislativas, la oposición política se torna impotente.

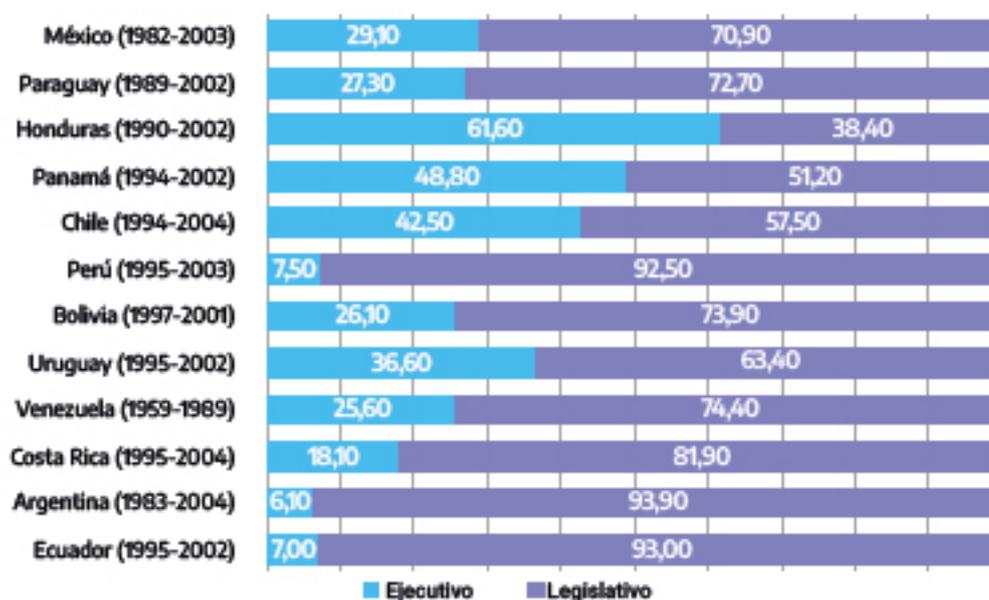
**FIGURA 4. ORIGEN DE LAS LEYES**



Fuente: Elaboración propia en base a Sued (2019).

A pesar de la distribución prácticamente equitativa señalada en las figuras 2 y 3 respecto del éxito legislativo<sup>13</sup>, los legisladores presentan más proyectos de ley que el Poder Ejecutivo. En el período 1983 – 2004, la Argentina fue el país de América Latina con el mayor porcentaje de proyectos presentados por el Poder Legislativo (93.9%) y con el menor de presentados por el Poder Ejecutivo (6,10%) (García Montero, 2007,14; Aleman y Calvo, 2007, pp. 18 y 29; Sued, 2019, p. 211).

**FIGURA 5. % DE PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS POR EL P. EJECUTIVO Y EL P. LEGISLATIVO (1983-2004)**



Fuente: García Montero (2007).

En los períodos 1983-1994 y 1994-2006, el Congreso presentó 17.226 y 27.194 proyectos de ley, respectivamente. A partir del año 2007, la tendencia al incremento en lo que refiere a producción legislativa por parte del Congreso se observa con mayor claridad. En el período 2007-2018, los legisladores presentaron 39.067 proyectos de ley. El año 2016 fue el que más proyectos registró, con un total de 4307 iniciativas (2764 en la Cámara de Diputados y 1543 en el Senado) (Sued, 2019:210-211; García Montero, 2007:14; Aleman y Calvo, 2007:18 y 29).

Simultáneamente, desde el año 2007, la tasa de participación legislativa del Poder Ejecutivo descendió significativamente en términos comparativos a años previos. Mientras que el promedio de proyectos de ley enviados anualmente por el Poder Ejecutivo al Congreso era de 96, entre los años 2007 y 2018 envió 52 proyectos por año en promedio (Sued, 2019:210). La tasa de participación legislativa del Poder Ejecutivo sólo fue superior a la del Poder Legislativo durante la presidencia de Alfonsín, alcanzando el

53% aproximadamente. En el período 1989-2015, la tasa de participación legislativa del Poder Ejecutivo osciló entre el 40% y el 47%. Bajo la presidencia de Macri (2015 – 2019), este indicador descendió al 29% (Moscoso, 2015, p. 183; Sued, 2019, pp. 361-362; García Montero, 2007, p. 18).<sup>14</sup>

Entre los años 2020 y 2021, se sancionaron un total de 117 proyectos de ley. En el año 2020 se aprobaron 65, de los cuales 29 se originaron en el Poder Ejecutivo y 38 en el Congreso. Del total de estos últimos, 15 provinieron de legisladores oficialistas, 11 de opositores y 12 llevan la firma de ambos. En el año 2021 se sancionaron 52 proyectos de ley, de los cuales 13 se originaron en el Poder Ejecutivo y 39 en el Congreso (23 en Diputados y 16 en el Senado) (Informe anual de actividad legislativa, 2018 y 2019).

Lo anteriormente detallado permite inferir que, tanto en contextos de presidencias mayoritarias como minoritarias, la institución no habría tenido un rol marginal en la actividad legislativa. La alta tasa de participación legislativa del Congreso sobre el total de la legislación aprobada, daría cuenta del carácter proactivo de la institución en términos de productividad legislativa.

**FIGURA 6. N° LEYES SANCIONADAS POR INICIATIVAS Y CÁMARA DE ORIGEN (2016-2020)**

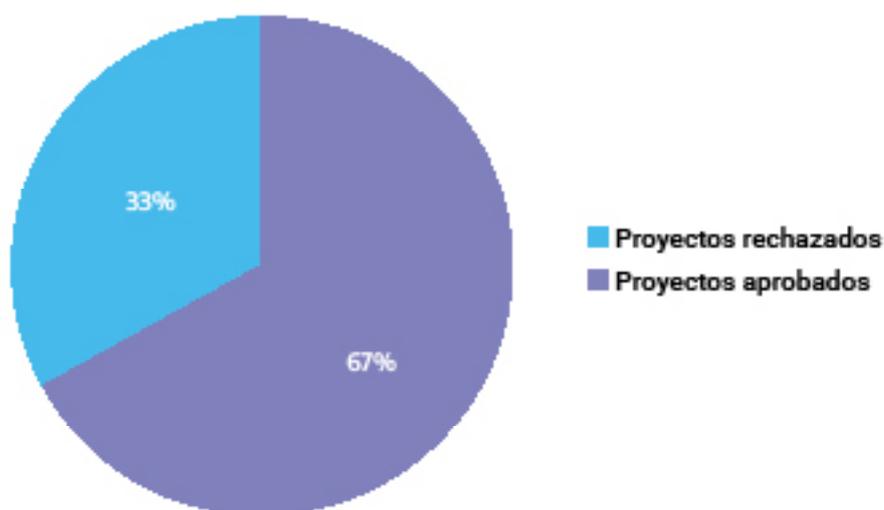
PERÍODO	INICIATIVA	TOTAL POR INICIATIVA	TOTAL PERÍODO	CÁMARA ORIGINARIAS DIPUTADOS	CÁMARA ORIGINARIA SENADO
134 (2016)	PEN	27	101	18	9
	Diputados	56		56	-
	Senadores	18		-	18
135 (2017)	PEN	28	86	9	19
	Diputados	28		28	-
	Senadores	30		-	30
136 (2018)	PEN	19	66	7	12
	Diputados	34		34	-
	Senadores	13		-	13
137 (2019)	PEN	9	39	-	9
	Diputados	14		14	-
	Senadores	16		-	16
138 (2020)	PEN	19	65	-	-
	Diputados	30		30	-
	Senadores	8		-	8

Fuente: Informe anual actividad legislativa (2020).

### Tasa de éxito legislativo del Poder Ejecutivo

En el período 1983 – 2007, la tasa de éxito legislativo del Poder Ejecutivo fue del 52% en promedio (Sued, 2019, p. 364; Aleman y Calvo, 2007, p. 18; Bonvecchi y Zelaznik, 2010, p. 23). Entre los años 1983 – 2017 incrementó al 67% en promedio, con 1.941 leyes sobre un total de 2.903 proyectos. Es decir, en los primeros 34 de democracia, el Congreso rechazó un tercio de los proyectos de ley enviados por el Presidente (Sued, 2019, p. 364; Bonvecchi y Cherny, 2018).

**FIGURA 7. TASA DE ÉXITO LEGISLATIVO DEL PEN**



Fuente: Elaboración propia en base a Sued (2019).

La tasa de éxito legislativo del Poder Ejecutivo incrementó significativamente bajo la presidencia de Kirchner (2003-2007), alcanzando entre el 82% y 84,7% (Bonvecchi y Zelaznik, 2010, p. 11; Moscoso, 2015, p. 185; Bonvecchi y Zelaznik, 2011, p. 141).

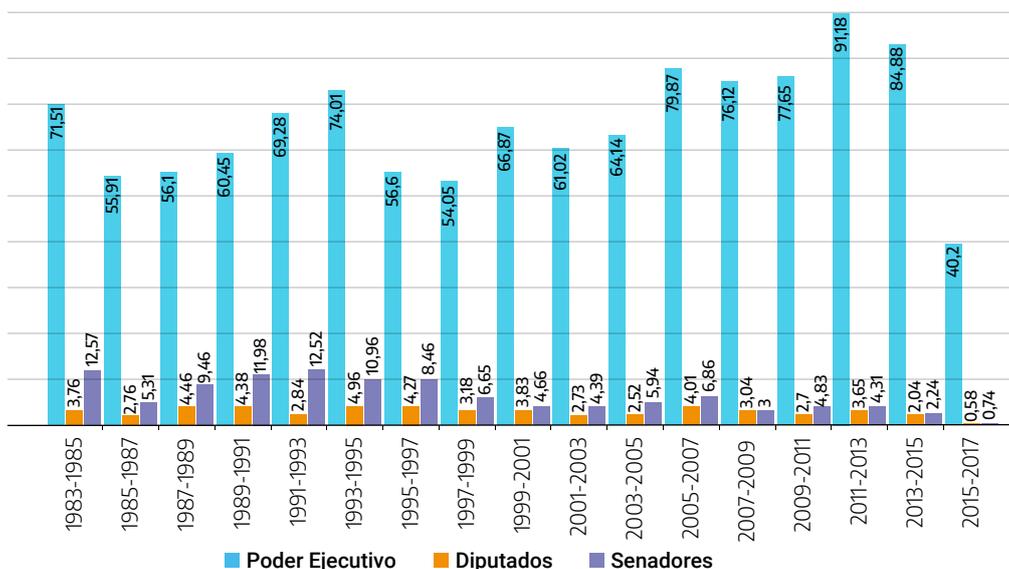
**FIGURA 8. TASA DE ÉXITO LEGISLATIVO DEL PEN (1983 -2007)**

PRESIDENTE	PROYECTO PRESENTADOS	PROYECTOS APROBADOS	TASA DE APROBACIÓN
Alfonsín 1983-1989	584	401	68,7
Menem 1989-1999	1.158	680	58,7
De la Rúa 1999-2001	162	116	71,6
Duhalde 2002-2003	120	73	60,8
Kirchner 2003-2007	339	287	84,7
<b>Total</b>	<b>2.363</b>	<b>1.557</b>	<b>65,9</b>

Fuente: Bonvecchi y Zelaznik (2010).

En el período 2005 – 2012, el Poder Ejecutivo mantuvo una tasa de éxito legislativo superior al 76% en promedio. Entre los años 2013 y 2015, bajo la administración gubernamental de Fernández de Kirchner, la tendencia al incremento continuó y superó el 90%<sup>15</sup>. Es en este período en el que se registra la tasa de éxito legislativo más alta desde el retorno de la democracia (Sued, 2019, p. 366; Zelaznik, 2012, pp. 83-84).

**FIGURA 9. % LEYES APROBADAS SOBRE EL TOTAL DE LEYES PROPUESTAS (1983-2017)**



Fuente: Bonvecchi, Cherny y Cella (2019).

Un análisis primario llevaría a confirmar la hipótesis: con mayorías legislativas, el Congreso aprueba casi la totalidad de lo que el presidente propone. Sin embargo, desde el año 1983 hasta el presente, se redujo gradualmente la cantidad de leyes aprobadas anualmente. Mientras que entre los años 1983 y 2006 se aprobaron 133 leyes por año (en promedio), en el período 2006 - 2019 la cifra descendió a 106 leyes anuales; es decir, un 20% menos. Esto también podría explicar las altas tasas de éxito legislativo del Poder Ejecutivo observadas desde el año 2005 (Sued, 2019, p. 207; Bonvecchi, Cherny y Cella, 2018: 11).

Durante la presidencia de Macri (2016 -2019), quien poseía minorías legislativas en ambas Cámaras, la tasa de éxito legislativo del Poder Ejecutivo descendió al 48,27%. No obstante, logró la sanción de las principales leyes de su agenda enviadas al Congreso: ley de blanqueo de capitales, presupuesto, reparación histórica de jubilados y pensionados y el acuerdo de pago a los holdouts (Sued, 2019, p. 366).

La evidencia empírica muestra que, cuando el Presidente contó con mayorías propias en el Congreso, la proporción de proyectos aprobados directamente enviados por él osciló entre el 40 % y 50 % en promedio. El análisis de la serie histórica muestra que el Poder Ejecutivo ha tenido una tasa de éxito legislativo "media". Estos indicadores permiten inferir que el Poder Legislativo no habría oficiado como una mera máquina de obstruir, en la medida en que los presidentes lograron sancionar sus propios proyectos de ley incluso en contextos de gobierno dividido (Bonvecchi y Zelaznik, 2010, p. 23; Moscoso, 2015, pp. 182-183; Calvo, 2013, p. 417).

**FIGURA 10. COMPOSICIÓN DEL PODER LEGISLATIVO**

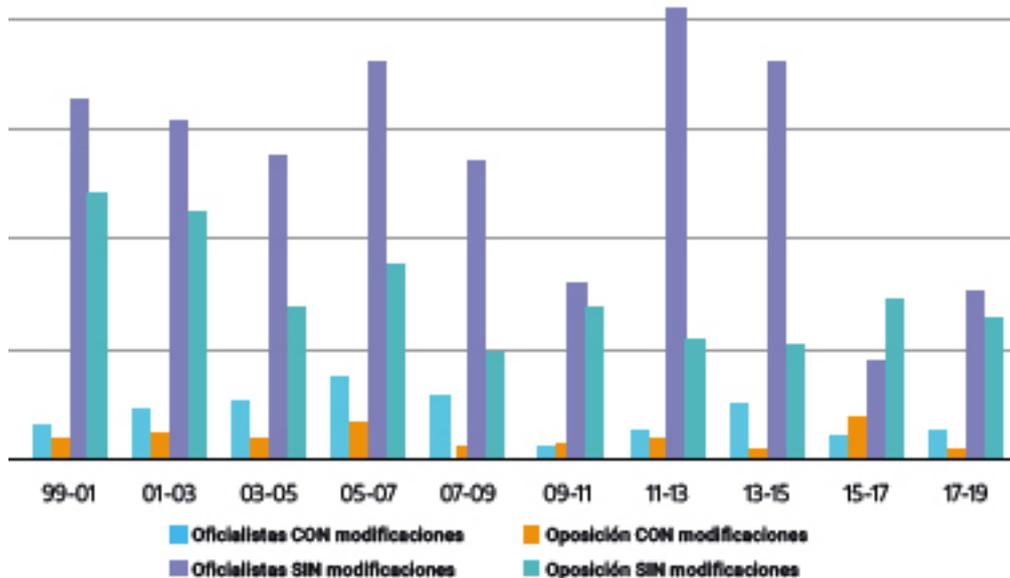
PRESIDENTE	PARTIDO DEL PRESIDENTE	MAYORÍA EN DIPUTADOS	MAYORÍA EN SENADO
Alfonsín 1983-1987	UCR	Sí	No
Alfonsín 1987-1989	UCR	No	No
Menem 1989-1995	PJ	No	Sí
Menem 1995-1997	PJ	Sí	Sí
Menem 1997-1999	PJ	No	Sí
De la Rúa 1999-2001	UCR	No	No
Duhalde 2002-2003	PJ	No	Sí
Kirchner 2003-2007	PJ	Sí	Sí
Fernández 2007-2009	PJ	Sí	Sí

Fuente: Bonvecchi y Zelaznik (2010).

Por otra parte, como se detalló anteriormente, la tendencia histórica muestra que el Poder Legislativo tuvo una tasa de éxito superior al 50% del total de la legislación sancionada. Su capacidad para sancionar proyectos de ley propios, incluso en escenarios de presidencias mayoritarias, indicaría que la institución tampoco habría oficiado como un "sello de goma" del Poder Ejecutivo (Bonvecchi, Cherny y Cella, 2018, p. 3; Moscoso, 2015, pp. 182-183).

Asimismo, del total de los proyectos aprobados que se originaron en el Congreso, una significativa cantidad provinieron de legisladores opositores. Por ejemplo, durante la administración gubernamental de Menem, la tasa de aprobación de proyectos iniciados por el radicalismo osciló entre el 10% y 15% (un tercio del total de la legislación sancionada). Resulta especialmente llamativa la cantidad de proyectos presentados por partidos y bloques políticos de la oposición que fueron aprobados sin modificaciones (Calvo, 2013, pp. 415-418; Calvo y Sagarzazu, 2011; Bonvecchi y Cherny, 2020, p. 92; Bonvecchi y Zelaznik, 2010, p. 25). Esto indicaría que la oposición política es definitivamente influyente en el proceso de conformación y sanción legislativa.

**FIGURA 11. PROYECTOS APROBADOS DE DIPUTADOS OFICIALISTAS Y OPOSITORES - HCDN (1999 -2019)**



Fuente: Bonvecchi y Cherny (2020).

Otro indicador empírico refutaría la hipótesis inicial: el Congreso modifica un tercio de los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo, que posteriormente se convierten en leyes. Este porcentaje es significativamente alto en términos comparativos a otros países de América Latina, tales como Chile y Brasil (Sued, 2019, p. 365; Calvo, 2013, pp. 414 - 418; Aleman y Calvo, 2007, p. 29).<sup>16</sup> En el período 1999 – 2007, el Congreso sancionó con modificaciones (introducidas por legisladores oficialistas y opositores) un significativo número de leyes relevantes enviadas por el Poder Ejecutivo (superior al 68 %, en promedio) (Bonvecchi y Zelaznik, 2011, pp. 142-144; Bonvecchi y Zelaznik, 2010, p. 25).

**FIGURA 12. MODIFICACIONES A LEGISLACIÓN RELEVANTE INICIADA POR EL PEN (1999 -2007)**

PRESIDENTE	PROYECTOS APROBADOS	PROYECTOS MODIFICADOS	TASA DE MODIFICACIÓN
De la Rúa 1999-2001	26	19	73,1
Duhalde 2002-2003	21	18	85,7
Kirchner 2003-2007	92	56	62,2
<b>Total</b>	<b>136</b>	<b>93</b>	<b>68,4</b>

Fuente: Bonvecchi y Zelaznik (2010)

Cuando el Congreso se conforma por una mayoría que coincide con el color político del Presidente, aumentan las probabilidades de que incremente su tasa de éxito legislativo. No obstante, las mayorías legislativas no necesariamente garantizan el éxito legislativo del Presidente, y menos aún convertirían al Congreso en su "escribanía" (Bonvecchi y Zelaznik, 2010:24-25). La evidencia empírica muestra que, incluso con mayorías legislativas en ambas Cámaras, el Presidente no logró dominar la agenda del Congreso. Este ha sido el caso de la segunda administración gubernamental de Menem y la de Kirchner, quienes obtuvieron más del 50 % del control parlamentario (Pérez – Liñán y García Montero, 2014, p. 521; Aleman y Calvo, 2007, pp. 28-29; Bonvecchi y Cherny, 2020, p. 88). Los datos indicarían que el Poder Legislativo no ha sido una institución pasiva ni subordinada al Presidente. El Congreso participó activamente en la producción legislativa y los presidentes, en el marco de un sistema de partidos cada vez más fragmentado e indisciplinado<sup>17</sup>, debieron negociar y consensuar la aprobación de sus iniciativas con los legisladores (García Montero, 2007, pp. 21-26; Pérez – Liñán y García Montero, 2014, p. 514; Calvo, 2013, p. 414; Aleman y Calvo, 2007, p. 29; Bonvecchi y Cherny, 2020, pp. 88-89; Bonvecchi, Cherny y Cella, 2018, pp. 4-5).

## **EL MITO DEL CONGRESO COMO MÁQUINA DE OBSTRUIR AL PODER EJECUTIVO**

Aquí se procede al segundo análisis empírico, con el objetivo de testear la hipótesis que sostiene que, ante presidentes con minorías legislativas, el Congreso oficia como una máquina de bloquear las iniciativas del Poder Ejecutivo. Para llevar a cabo dicho testeo se utilizan dos indicadores: el uso de los decretos de necesidad y urgencia (DNU) y las insistencias legislativas frente a los vetos presidenciales.

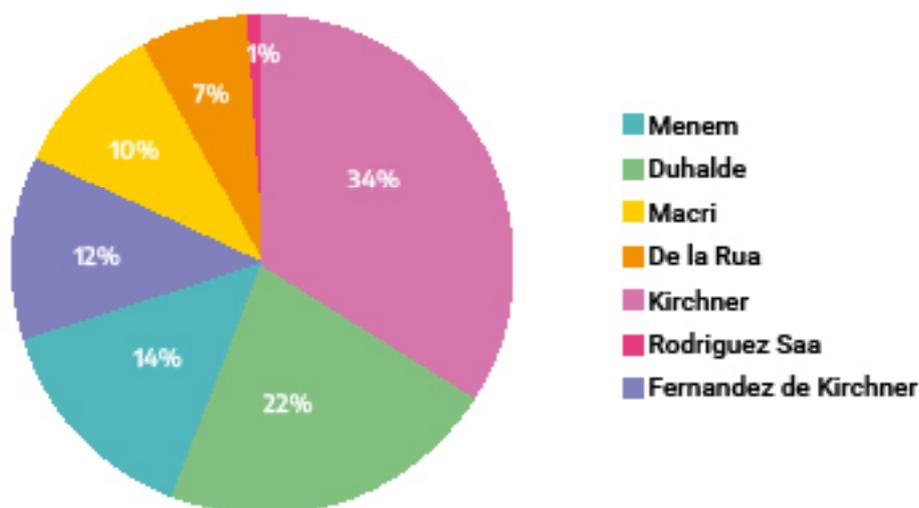
El análisis anteriormente realizado en torno a las tasas de participación y éxito legislativo de ambas ramas del gobierno, indicaría que no se habrían experimentado escenarios de parálisis o estancamiento del proceso legislativo. Ambos indicadores desacreditarían la idea del Congreso como una mera herramienta de bloqueo de las iniciativas legislativas del presidente. No obstante, con el objetivo de otorgarle mayor solidez al testeo, se analiza qué ha sucedido con el uso de los DNU y las insistencias legislativas. De confirmarse la hipótesis, sería esperable observar: ante presidentes minoritarios, altas tasas de DNU, de rechazo legislativo hacia ellos y de insistencias legislativas. Inversamente, ante presidentes mayoritarios, bajas tasas de estos indicadores.

### **Uso de decretos de necesidad y urgencia (DNU)**

La Constitución Nacional del año 1994 codifica el recurso del decreto presidencial, definiendo materias vedadas para su aplicación y disponiendo que sólo podría utilizarse en circunstancias de "necesidad y urgencia"<sup>18</sup>. La Ley Reglamentaria del año 2006 determina que el DNU tiene validez desde el momento de su aplicación, a menos que ambas Cámaras lo rechacen de manera explícita. Si sólo una Cámara

lo aprueba (explícitamente o tácitamente), el DNU mantiene su vigencia independientemente de lo que realice la otra Cámara. La posibilidad de modificación de los mismos no es contemplada por dicha ley, lo que indirectamente incrementa las facultades legislativas del Poder Ejecutivo; más específicamente, su poder proactivo. 19 En el período 1994 – 2020, se registran un total de 777 DNU aproximadamente. Al cruzar las variables "cantidad de DNU emitidos" y "tiempo de mandato", se desprende que Duhalde fue quien más recurrió al uso de esta herramienta (152), seguido por Kirchner y De la Rúa (Bonvecchi y Zelaznik, 2013, p. 6; Bonvecchi y Zelaznik, 2012, pp. 155-156; Sued, 2019, p. 170; Moscoso, 2015, p. 183; Castro Videla, Veramendi y Santiago, 2019).

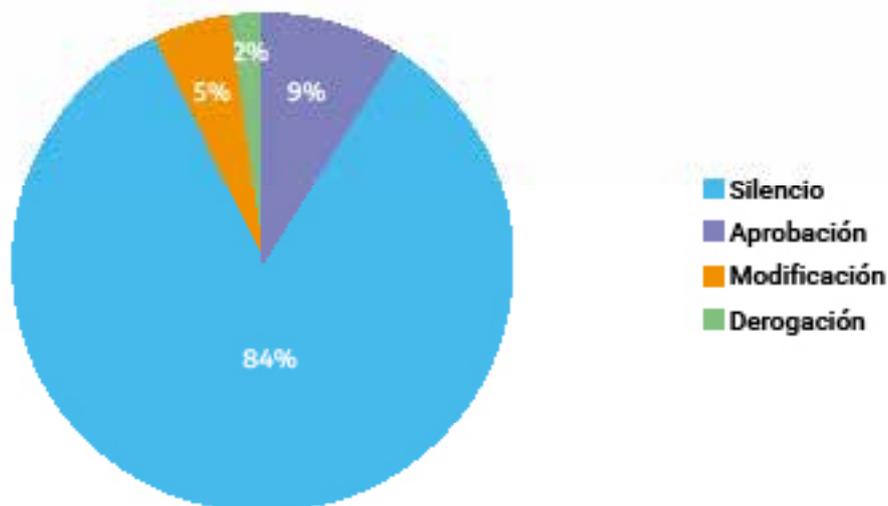
**FIGURA 13. CANTIDAD DE DNU POR PRESIDENTE (1994 – 2019)**



Fuente: Castro Videla, Veramendi y Santiago (2019).

En el año 2020, bajo la presidencia de Fernández (no especificado en la figura 13), se registran un total de 77 DNU. La mayoría de ellos, asociados a la crisis sanitaria internacional por COVID-19 (Informe Anual de Actividad Legislativa, 2020). La evidencia empírica muestra que, frente a la mayoría de los DNU emitidos desde el año 1983 hasta la actualidad, el Poder Legislativo asumió una actitud pasiva o de "silencio" frente a ellos, independientemente de su composición. El silencio como respuesta predominante por parte del Congreso implica su aprobación tácita, sin ser rechazados ni aprobados de manera explícita. La proporción de DNU sobre los que el Congreso se pronunció explícitamente no alcanza el 20% (Bonvecchi y Zelaznik, 2013, pp. 11-12; Sued, 2019, pp. 369-371; Bonvecchi y Zelaznik, 2012, p. 156; Bonvecchi y Zelaznik, 2010, p. 6).<sup>20</sup>

**FIGURA 14. RESPUESTA DEL CONGRESO A DNU (1983 – 2017)**



Fuente: Bonvecchi y Zelaznik (2017).

**FIGURA 15. RESPUESTA DEL CONGRESO A DNU (1983 – 2011)**

	N	%
Silencio	489	81,6
Aprobación explícita	65	10,9
Modificación	34	5,7
Derogación	11	1,8
<b>Total</b>	<b>599</b>	<b>100</b>

Fuente: Bonvecchi y Zelaznik (2012).

Estos datos desacreditarían la hipótesis que sostiene que, ante minorías legislativas, los presidentes utilizan los DNU para compensar su debilidad política respecto del Poder Legislativo. Por el contrario, la evidencia muestra que existen casos de correlación positiva entre la cantidad de DNU emitidos y la de bancas oficialistas. Este es el caso de Kirchner, quien contó con mayorías o cuasi mayorías en ambas Cámaras y, al mismo tiempo, fue uno de los presidentes que más recurrió al uso del DNU (Bonvecchi y Zelaznik, 2013, p. 10; Bonvecchi y Zelaznik, 2012, pp. 155-159; Bonvecchi y Zelaznik, 2010, pp. 30-31; Zelaznik, 2012, pp. 66-67; Moscoso, 2015, p. 183; Bonvecchi y Zelaznik, 2011, p. 139). Contrariamente, Macri, quien contó con minorías legislativas en ambas Cámaras, fue uno de los presidentes que menos recurrió al uso de DNU (Castro Videla, Veramendi y Santiago, 2019; Sued, 2019, pp. 206 y 370). Asimismo, tampoco se observa un Congre-

so de naturaleza reactiva, exclusivamente dedicado a rechazar los DNU emitidos por el presidente. La primacía del silencio como respuesta daría cuenta de ello.

### Vetos presidenciales e insistencias legislativas

El poder de veto es una atribución legislativa del presidente, que le permite rechazar un proyecto de ley o artículos puntuales del mismo (veto parcial)<sup>21</sup>. Esto también incrementa las facultades legislativas del Poder Ejecutivo frente al Congreso; más específicamente, su poder reactivo. Ante ello, el Congreso tiene la facultad de insistencia, que consiste en un procedimiento legislativo para revertir el veto presidencial. Su aprobación requiere de una mayoría de dos tercios (2/3) en cada Cámara (Sued, 2019, pp. 369-371; Suaya, 2007, p. 3; Figueroa Schibber, 2012, p. 183; Bonvecchi y Zelaznik, 2010, pp. 5-6).

El Presidente que más recurrió al veto fue Menem (194)<sup>22</sup>, seguido por Alfonsín (49) y De la Rúa (46). Resulta pertinente recordar que Menem contó con mayorías o cuasi mayorías en ambas Cámaras. Asimismo, más de la mitad de sus vetos emitidos fueron a proyectos presentados por el propio partido de gobierno. Por otra parte, en este período se registran un total de 39 insistencias: 30 en el gobierno de Menem, 6 en el de De la Rúa, 2 en el de Duhalde y 1 en el de Alfonsín. Durante la presidencia de Menem (1989 -1999), el Congreso insistió en 24 ocasiones. Este número es significativamente alto en términos comparativos al resto de los presidentes argentinos. Esto mostraría que los vetos presidenciales y las insistencias legislativas, no necesariamente están asociados al gobierno dividido (Sued, 2019, pp. 369-371; Suaya, 2007, pp. 8-12; Figueroa Schibber, 2012, p. 183; Bonvecchi y Zelaznik, 2010, pp. 28-29).

**FIGURA 16. VETOS E INSISTENCIAS (1989 – 2010)**

	Veto Total		Veto Parcial		Insistencia		Total Vetos	Porcentaje Total Vetos
	Ejecutivo	Legislativo	Ejecutivo	Legislativo	Ejecutivo	Legislativo		
Alfonsín	0	37	0	12	0	1	49	12,76
Menem 1	0	47	27	34	3	11	108	28,12
Menem 2	0	44	14	28	3	13	86	22,39
De la Rúa	0	26	9	11	0	6	46	11,97
Duhalde	0	13	11	13	1	1	37	9,63
Kirchner	1	12	12	14	0	0	39	10,15
Fernández de Kichner	0	1	3	13	0	0	17	4,42
<b>Porcentaje del Total</b>	<b>0,55</b>	<b>99,45</b>	<b>37,81</b>	<b>62,19</b>	<b>17,95</b>	<b>82,05</b>	<b>384</b>	<b>100</b>

Fuente: Bonvecchi y Zelaznik (2010)

## Conclusiones generales

Del análisis teórico y empírico realizado a lo largo del presente ensayo, se desprenden las siguientes conclusiones generales:

El Poder Ejecutivo ha sido el principal iniciador de la legislación más relevante. Sus tasas de éxito legislativo han sido mayores cuando contó con mayorías o cuasi mayorías legislativas y menores cuando contó minorías. No obstante, la evidencia histórica muestra que, desde el retorno de la democracia, han gobernado presidentes mayoritarios y minoritarios. Ante presidentes mayoritarios, el Congreso no se habría constituido en una institución "recalcitrante", que oficia como una mera "escribanía" o "sello de goma" del Presidente. Por el contrario, ha tenido un rol proactivo en el proceso de elaboración y sanción de leyes. Las tasas de participación y éxito de los legisladores, serían indicadores empíricos de su relevancia en materia legislativa. El Poder Ejecutivo ha tenido mayores tasas de participación legislativa que el Presidente.

Asimismo, el porcentaje de modificaciones o enmiendas realizadas a los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo y las tasas de éxito legislativo de los partidos y bloques políticos opositores refuerzan esta hipótesis. Los partidos y bloques políticos de la oposición han tenido una considerable influencia en el proceso de elaboración y sanción de la legislación. La oposición política de la Argentina ha sido capaz de aprobar un significativo número de sus propuestas legislativas, con y sin modificaciones. Esto también desacredita la hipótesis que sostiene que, ante presidentes mayoritarios, el Congreso se convierte en una institución subordinada a las iniciativas del Poder Ejecutivo. De ello se desprende que en la Argentina tampoco hayan emergido ejecutivos "dominantes", que utilizando sus amplias facultades legislativas se hayan sobrepuesto y dominado al Poder Legislativo.

Por otro lado, el Congreso tampoco habría oficiado como una institución dedicada a obstruir las iniciativas del Poder Ejecutivo, derivando en escenarios de estancamiento. En los cuarenta años de democracia, no se observa que el Congreso haya experimentado situaciones de parálisis legislativa. Incluso en contextos de gobierno dividido fue factible mantener la gobernabilidad, sin caer en el estancamiento del proceso legislativo a raíz de un conflicto interinstitucional. El bajo porcentaje de DNU emitidos en contextos de presidencias minoritarias, la primacía del "silencio" como respuesta del Congreso y el bajo porcentaje de insistencias legislativas ante vetos presidenciales, proporcionarían evidencia empírica de ello. El Congreso argentino no interpretaría los DNU como una usurpación de su poder legislativo, sino como una delegación del mismo hacia el Presidente. El Poder Ejecutivo ha tendido a negociar con el Congreso la aprobación de la legislación producida. Con mayores o menores dificultades, y a pesar del incremento en los niveles de fragmentación partidaria, los presidentes minoritarios y el Congreso han logrado encontrar puntos de consenso que les permitieron producir y sancionar leyes propias en materia de política pública.

Lo anteriormente detallado permite inferir que el nivel de apoyo legislativo del Presidente no determinaría las probabilidades de aprobación de sus iniciativas. Los presidentes mayoritarios no necesariamente se corresponden con congresos subordinados y los presidentes minoritarios con congresos obstruccionistas. Desde el retorno de la democracia hasta el presente el funcionamiento del Congreso argentino ha sido estable. Dicha estabilidad se observa, en función de lo analizado en este ensayo, en la historia de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El análisis empírico muestra que el Congreso es una institución de la democracia argentina que ha funcionado correcta e ininterrumpidamente, sin oficiar como una escribanía del Presidente ni como una máquina de obstruir sus iniciativas legislativas.

Por el contrario, en lugar del conflicto y la confrontación, han tendido a primar la cooperación, el diálogo y la negociación en la relación entre ambas instituciones. La evidencia histórica muestra un Poder Legislativo sumamente proactivo, que ha logrado influir significativamente en el proceso de toma de decisiones y coexistir con presidentes "fuertes". Desde el año 1983 hasta el presente, el Congreso ha sido una pieza fundamental en la recuperación y el mantenimiento de la democracia argentina, garantizando el equilibrio de poder y el funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos propio de esta forma de gobierno. La relación establecida entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en el período analizado ha sido, de todas las configuraciones posibles, la más democrática. Una observación final que ameritaría una reflexión en función de lo hasta aquí discutido: El análisis de los resultados electorales del período 2019 – 2022 muestran que los oficialismos, en lugar de ser reelectos, están perdiendo. Indicadores de ello son los casos de la Argentina (2019), Uruguay (2019), Panamá (2019), Guatemala (2019), El Salvador (2019), Bolivia (2020), República Dominicana (2020), Ecuador (2021), Perú (2021), Costa Rica (2022), Colombia (2022) y Brasil (2022). Las derrotas oficialistas abren una "ventana de oportunidad" para el arribo de outsiders o neófitos al Poder Ejecutivo, candidatos sin una amplia trayectoria o experiencia política. En los presidencialismos de América Latina en particular, se observa un incremento en la cantidad de outsiders que emergen y alcanzan el éxito electoral. Los casos de Bukele y Funes (El Salvador), Bolsonaro (Brasil), Fujimori, Toledo y Humala (Perú), Duarte Frutos, Lugo y Cartes (Paraguay), Correa y Gutiérrez (Ecuador) y Petro (Colombia), proveen evidencia empírica de ello.

Los sistemas de partidos fragmentados e indisciplinados -observados en la región desde los años noventa- facilitarían el arribo de este tipo de candidatos al Poder Ejecutivo, que se favorecen electoralmente de su deterioro. En ocasiones estos candidatos recurren al armado de coaliciones electorales, utilizando estructuras partidarias debilitadas que necesitan una "nueva figura". Esto conduce a reflexionar sobre las implicancias del éxito electoral de presidentes sin experiencia política para el funcionamiento de las instituciones democráticas de la región en general, y en su relación con el Poder Legislativo en particular. La escasa experiencia política de este tipo de candidatos y la posibilidad de utilizar las amplias facultades legislativas que las constituciones nacionales les con-

fieren, permiten inferir la probable configuración de relaciones conflictivas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Estos escenarios podrían incluir la probable emergencia de ejecutivos "dominantes", llevando al Congreso a tener un rol marginal en el proceso de elaboración y sanción de leyes.

---

## Notas

<sup>1</sup> Período también denominado "tercera ola" de democratización.

<sup>2</sup> Los escenarios de gobierno dividido no son factibles en los parlamentarismos. En estos diseños institucionales no hay separación de poderes, sino que existe una fusión del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. La legitimidad de este último deviene del Parlamento y, por lo tanto, los gobiernos se originan, finalizan y/o se transforman en el Parlamento. Ver: Blondel (2006).

<sup>3</sup> Congresos cuyo rol se limita a bloquear los proyectos o propuestas del Poder Ejecutivo. Ver: Llanos y Nolte (2006); Cox y Morgestern (2001, p. 386).

<sup>4</sup> El DNU sería una atribución legislativa propia del Presidente, que le permitiría contrarrestar su falta de mayorías y legislar unilateralmente.

<sup>5</sup> Facultad del Presidente para vetar disposiciones específicas de una ley.

<sup>6</sup> La fragmentación del sistema de partidos de la Argentina puede observarse en la proliferación del número de partidos y bloques políticos dentro del Congreso, desde el año 1983 hasta la actualidad. Ver: Bonvecchi, Cherny y Cella (2018); Aleman y Calvo (2007:14).

<sup>7</sup> Las teorías office seeking sostienen que, en la negociación de un gobierno de coalición, el comportamiento de los partidos políticos se rige por el número máximo de cargos que pueden conseguir. Ver: Matas Dalmases (2015).

<sup>8</sup> En la literatura académica, la práctica de negociar transferencias presupuestarias nacionales a cambio de apoyo legislativo se denomina Pork Barrel. Ver: Bertino (2014).

<sup>9</sup> Constitución Nacional (1994). Art. 99. Inc. 3. Sitio Oficial de Presidencia de la Nación. Disponible en <https://www.casarosada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>

<sup>10</sup> Ley 26.122, Art. 23. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/115000-119999/118261/norma.htm>

<sup>11</sup> El veto parcial es una prerrogativa que, de todas las Constituciones de los países de América Latina, sólo está presente en la Constitución de la Argentina y del Brasil.

<sup>12</sup> Durante la presidencia de Menem, la tasa de aprobación de los proyectos iniciados por el radicalismo osciló entre un 10% y un 15%. Ver: Calvo (2013).

<sup>13</sup> Se retornará sobre el análisis de este indicador más adelante.

<sup>14</sup> En función de los objetivos del presente ensayo, resulta pertinente recordar que Macri y Alfonsín gobernaron con minorías legislativas en ambas Cámaras (gobiernos divididos). Ver: Bonvecchi y Cherny (2020); Moscoso (2015:183).

<sup>15</sup> Resulta pertinente recordar que Kirchner y Fernández de Kirchner obtuvieron mayorías y/o cuasi mayorías legislativas en ambas Cámaras durante la mayor parte de sus mandatos.

<sup>16</sup> Los Congresos de Chile y Brasil aprueban más del 90 % de los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo.

<sup>17</sup> La disciplina partidaria es la propensión de todos los legisladores de un partido a votar del mismo modo.

Ver: Bonvecchi, Cherny y Cella (2018).

<sup>18</sup> Constitución Nacional (1994). Art. 99. Inc. 3. Sitio Oficial de Presidencia de la Nación. Disponible en <https://www.casarosada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>

<sup>19</sup> Ley 26.122. Art. 24. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/115000-119999/118261/norma.htm>

<sup>20</sup> Resulta pertinente recordar que la Ley Reglamentaria del año 2006 prohibió la posibilidad de modificar o enmendar los DNU.

<sup>21</sup> La Constitución del año 1994 le otorga al presidente la facultad de vetar disposiciones específicas de una ley (Art.80).

<sup>22</sup> Aproximadamente el 50 % del total de vetos emitidos en el período 1983-2010.

## Referencias bibliográficas

- Alemán, E. y Calvo, E. (2007); "Analyzing legislative success in Latin America: The case of democratic Argentina". En O'Donnell, G; Tulchin, J; Varas, A. (eds.) con Adam Stubits, *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*, Washington D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Amorim Neto, O. (1998); "Of presidents, parties, and ministers: Cabinet formation and legislative decision-making under separation of powers", Ph.D dissertation, University of California, San Diego.
- Bertino, María P. (2014); "Actividad, éxito e importancia como factores detrás de la producción legislativa", *Colombia Internacional*, N° 83.
- Blondel, J. (2006); "Evaluando el poder efectivo de los Congresos", *Política, Revista de Ciencia Política*.
- Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (2013); "El impacto del Poder de Decreto Presidencial sobre el comportamiento legislativo en Argentina", IV Congreso de ALACIP, Bogotá.
- Bonvecchi, A; Cherny, N; Cella, L. (2018); "Modernizar el Congreso. Propuestas para el reglamento de la Cámara de Diputados", Documento CIPPEC.
- Bonvecchi, A; Zelaznik, J. (2010); "Recursos de gobierno y funcionamiento del presidencialismo en Argentina", Fundación Manuel Giménez Abad.
- Bonvecchi, A; Zelaznik, J. (2012); "El impacto del poder de decreto presidencial sobre el comportamiento legislativo". En Mustapic, A; Bonvecchi, A; Zelaznik, J; "Los legisladores en el Congreso Argentino: prácticas y estrategias", Instituto Torcuato Di Tella, Bs.As
- Bonvecchi, A; Zelaznik, J. (2017); "Poder de decreto presidencial y comportamiento legislativo en Argentina", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol.26, N° 1.
- Bonvecchi, A; Zelaznik, J. (2011); "Measuring legislative input on Presidential Agendas (Argentina 1999-2007)", *Journal of Politics in Latin America*, GIGA.
- Calvo, E. (2013); "El Congreso de la democracia: mayorías y consensos", *Revista SAAP*, Vol. 7, N° 2.
- Calvo, E; Iñaki, S. (2011); "Legislator Success in Committee: Gatekeeping Authority and the Loss of Majority Control", *American Journal of Political Science*, Vol. 55, N° 1.
- Castro Videla, S; Santiago, A; Veramendi, E. (2019); "El control del Congreso sobre la actividad normativa del Poder Ejecutivo", *La Ley*, Buenos Aires.
- Chaisty, P; Cheeseman, N y Power, T. (2012); "Rethinking the 'presidentialism debate': conceptualizing coalition politics in cross-regional perspectives", *Democratization*.
- Chasquetti, D. (2011); "El secreto del éxito: presidentes y cárteles legislativos en Uruguay (1995-2010)", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, V.20, N° .1.
- Cherny, N. y Bonvecchi, A. (2020); "¿Historia de dos Congresos? Cambios y continuidades en el funcionamiento del Congreso argentino bajo el gobierno de cambiamos", *Revista Administración Pública y Sociedad*, N° 10.
- Cox, G; Morgenstern, S. (2001); "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina", *Instituto de Desarrollo Económico y Social*, Vol.41, N° 163.

- De Luca, M. (2011); "Presidentialism". En Badie, Bertrand, Dirk Berg-Schlosser, y Leonardo Morlino (editores), "International Encyclopedia of Political Science", Thousand Oaks, CA, Sage Publication.
- De Luca, M. (1998); "Los ejecutivos". En Orlandi, H; "Las instituciones políticas de gobierno", EUDEBA, Buenos Aires.
- Figueroa Schibber, C. (2012); "La insistencia legislativa como mecanismo de negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo". En Mustapic, A; Bonvecchi, A; Zelaznik, J; "Los legisladores en el Congreso Argentino: prácticas y estrategias", Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- García Montero, M. (2007); "La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos", Hamburg GIGA, Institution of Latin American Studies , Lateinamerika Analysen, Vol. 17, N° 2.
- Informe Anual de Actividad legislativa, Período 138. (2020); "La relación entre poderes Ejecutivo y Legislativo: un balance preliminar", JGM.
- Informe Anual de Actividad legislativa, Período 139. (2021); "La relación entre poderes Ejecutivo y Legislativo: un balance preliminar", JGM.
- Llanos, M; Detlef, N. (2006); "Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas", Política, N°. 47, Universidad de Chile.
- Llanos, M; Mustapic, A. (2006); "Introducción". En Llanos, M; Mustapic, A; "El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil", Homo Sapiens, Rosario.
- Mainwaring, S; Shugart, M. (2002); "Presidencialismo y democracia en América Latina", Paidós, Buenos Aires.
- Matas Dalmases, J. (2015); "La formación de un gobierno de coalición", Valencia, Tirant Lo Blanch.
- Moscoso, G. (2015); "Representar, legislar y controlar. El Poder Legislativo argentino a 30 años del regreso de la democracia", Revista SAAP, Vol. 9, N° 1.
- Negretto, G. (2002); "¿Gobierna solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina", Desarrollo Económico, Vol. 42, N° 167.
- Pasquino, G. (2007); "Los poderes de los jefes de gobierno", Prometeo-Bononiae Libris, Bs.As.
- Pasquino, G. (2004); "Sistemas políticos comparados", Prometeo Libros, Bs.As.
- Santos, M; Pérez – Liñán, A; García Montero, M. (2014); "El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina", Revista de Ciencia Política, Vol. 34.
- Sartori, G. (1994). "Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados", FCE, México.
- Schleiter, P. y Morgan-Jones, E. (2007); "Semipresidencialismo: decisiones constitucionales y consecuencias políticas", Política y Gobierno, Vol. XIV, N° 2.
- Serrafiero M. (2016); "Reelección presidencial, ventajas del candidato e inequidad electoral", Instituto de Filosofía Política e Historia de las Ideas Políticas, ANCMYP, Tomo XLIII.
- Simón, P. (2018); "El Príncipe Moderno. Democracia, política y poder", Debate, Barcelona.

- Suaya, A. (2007); "El veto presidencial y la insistencia congressional en las experiencias de Estados Unidos y Argentina", IV jornada d jóvenes investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Sued, G. (2019). "Los secretos del Congreso", Ediciones B, Buenos Aires.
- Zelaznik, J. (2012); "Agenda presidencial y apoyo legislativo. El peronismo como partido de gobierno". En Mustapic, A; Bonvecchi, A; Zelaznik, J; "Los legisladores en el Congreso Argentino: prácticas y estrategias", Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

# Categoría

## **Provincial - Estudiantes**

Los ensayos de esta categoría abordan diferentes aspectos de la relación entre el Poder Legislativo y Ejecutivo a nivel provincial y local. Sus autores son estudiantes universitarios y universitarias.

# Extensión parlamentaria. Hacia una ciudadanía activa e involucrada con el ámbito legislativo

**Ignacio Lautaro Gómez**

---

Estudiante de la  
Licenciatura de Ciencia  
Política, Universidad de  
Buenos Aires

## Resumen

A las sombras de los ejecutivos, el aporte de los parlamentos a la democracia se redujo al sostenimiento del principio republicano. Es decir, la valoración del rol de estos para la democracia se centró desde el foco institucional, tomando como suficiente el necesario aporte al pluralismo en el proceso gubernamental resultante del movimiento del vasto engranaje del sistema representativo.

Este trabajo analiza, desde las “nuevas” concepciones democráticas y formas de ejercicio del gobierno y con el fin de ampliar la concepción de participación ciudadana en el Poder Legislativo, qué se entiende por extensión parlamentaria y, a partir de esto, cuáles son las experiencias de algunos de los parlamentos provinciales argentinos en el intento por estrechar el vínculo representativo, nutrir el espacio de lo político y contribuir a la buena salud de la política.

## Introducción

En el año 2020 el 47,9% de la población Argentina opinaba estar de acuerdo con la instalación de un gobierno no democrático en favor de la resolución de los problemas del país. A esto se suma un escenario regional, en donde, casos como el de Bolivia (2019) o Perú (2023) son de utilidad para presentar una prematura definición de golpes parlamentarios como interrupciones de mandatos presidenciales a través de mecanismos institucionales —juicios políticos, impeachment, deslegitimación del procedimiento electoral— activados por representantes igualmente electos con el fin de orientar la centralidad del poder político a los cuerpos legislativos utilizando la militarización y la violencia política, ya no como efectos catalizadores, sino como herramienta de perpetuación de un status político, en donde, la convocatoria a elecciones es postergada.

Lo anteriormente descrito, a priori, puede entenderse como posible causa y consecuencia de lo que a escala latinoamericana se afronta: un esce-

nario de polarización que dificulta la expresión política partidaria que lleve a alcanzar un pacto social que legitime políticas de Estados en un sentido convergente entre un desarrollo incluyente y la modernización de las estructuras económicas. Frente a este escenario y a 40 años de democracia ininterrumpida en nuestro país, reflexionar en torno a la calidad de nuestra democracia y la forma de impermeabilizarla frente a estos nuevos procedimientos que la ponen en jaque debe ser un tema de cuestionamiento ciudadano. Sin embargo, esta evaluación democrática no fue ajena a las discusiones académicas y tampoco pasaron desapercibidas en el ordenamiento constitucional argentino, cuya reforma en el año '94, señaló una clara necesidad de democratizar la democracia.

Pero lo que interesa a los fines de este trabajo es la problematización en torno a la gestación de una ciudadanía activa e involucrada con los asuntos legislativos, es decir, se buscará responder qué se espera de una ciudadanía activa y cómo los parlamentos provinciales han asumido el protagonismo en el diseño programático de un proceso de acortamiento de la distancia legisladores-ciudadanos.

A los fines señalados, el ensayo se estructurará en una primera sección tendiente a recuperar las concepciones en torno a la democracia que desde la sociedad y la política se adoptaron luego del año '83; se continuará con la conceptualización de la extensión parlamentaria, sus aportes y adecuaciones a los "nuevos sentidos" de la democracia y las nuevas formas de ejercer el gobierno; en tercer lugar, el análisis particularizado nos permitirá señalar con mejor claridad lo comprendido por la noción de extensión parlamentaria, para finalmente concluir con un balance en torno al rol de los poderes legislativos provinciales en la construcción del ethos democrático en estos 40 años de democracia ininterrumpida en Argentina.

### **La democracia que supimos conseguir**

La transición por colapso hacia la democracia en Argentina y la decisión política de la dirigencia subsiguiente aseguró la posibilidad de recuperar velozmente las instituciones de la poliarquía, juzgar a los responsables de los crímenes de lesa humanidad, asegurar el retorno a los cuarteles de los militares y construir una conciencia social bajo la consigna del "Nunca Más". Sin embargo, en este 40 aniversario de democracia ininterrumpida no pueden quedar fuera de análisis las posturas críticas de las ciencias sociales frente a la definición restrictiva de la democracia a partir de, solamente, sus componentes procedimentales.

Esta definición restrictiva de democracia fue tempranamente cuestionada en nuestro país por actores institucionales como el ministro Fayt de la Corte Suprema cuando en el fallo 306:1125 establece —en pleno proceso de transición democrática en nuestro país— que la tendencia de la democracia contemporánea debe renovar por completo sus técnicas de representación y participación política asegurando métodos que permi-

tan la intervención del pueblo en el gobierno, entendiendo que el elector reclama no solo ser bien gobernado, sino que también, quiere gobernar.

En el mismo sentido, en la última reforma de la Constitución Nacional se dimensionó la existencia de cambios políticos y en la vocación participativa de los argentinos por lo que el sistema representativo diseñado en 1853 ya no era lo suficientemente abarcador de la realidad existente en el año 1994. Esta fue la respuesta —“la mayor demanda participativa de parte de la ciudadanía, con mayor vocación de control de la gestión de gobierno y de sus representantes”— para insertar la iniciativa y la consulta popular en nuestra Constitución a pesar de las tensiones con el artículo 22 de la misma Carta Magna a partir del cual convencionales como Frontera interpretaban que el “único derecho del pueblo es elegir” y, en efecto, se entiende “un sistema representativo a ultranza; diría una aristocracia electiva, no de sangre sino elegida por medio del voto”.

En esta búsqueda por dotar de un nuevo sentido al ordenamiento constitucional de la nación por las sendas de una mirada más participativa en las decisiones del gobierno, se debe señalar que muchas de las provincias —previo a la reforma del año '94— ya incluían una gama mucho mayor de mecanismos participativos en sus legislaciones. De esta manera, resulta significativa la presencia de los canales institucionalizados, en varias de las provincias argentinas según **Tabla 1**, que los ciudadanos tienen para influir en la legislación local (Arques, 2014).

**TABLA 1. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA RECONOCIDOS SEGÚN CONSTITUCIÓN DE CADA PROVINCIA**

Mecanismo	Provincias	Cantidad
Consulta Popular (Vinculante o no vinculante)	CABA, Córdoba, Chaco, Chubut; Entre Ríos, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Tierra del Fuego, Jujuy, La Rioja, Santa Cruz, Santiago del Estero, Corrientes, La Pampa, Buenos Aires y Catamarca	15
Iniciativa Legislativa	CABA, Córdoba, Chaco, Chubut; Entre Ríos, Río Negro, Salta, San Luis, Tierra del Fuego, Jujuy, La Rioja, Neuquén, Santa Cruz, Santiago del Estero, Corrientes, Buenos Aires y Catamarca.	17
Derogación de leyes	Córdoba, Río Negro y La Rioja	3
Referéndum de ratificación (reforma constitución)	Chaco, Río Negro, San Juan, Tierra del Fuego, Formosa, La Rioja, Misiones, Tucumán y Mendoza.	9

Elaborado a partir de Arques, Facundo (2014).

Si bien de los mecanismos analizados en la **Tabla 1** solo las consultas o referéndums se inscriben en la definición restrictiva de Mecanismos de Democracia Directa (MDD) como instituciones en donde los ciudadanos manifiestan su voluntad mediante sufragio

universal y secreto por fuera de proceso regular de autoridades (Altman, 2010) todos refieren a una intervención de la ciudadanía en el trámite legislativo, ya sea aprobando o rechazando una iniciativa producida desde arriba —autoridades someten iniciativas a consideración de los ciudadanos o la propia constitución estipula la obligatoriedad de consulta popular frente a determinados temas— o desde abajo cuando el pueblo de manera colectiva toma parte en la producción o derogación de proyectos legislativos. Además, todos ellos persiguen el sentido mismo de la democracia directa, es decir, que los ciudadanos asuman responsabilidades y actúen políticamente (Welp, 2010).

De lo hasta aquí dicho, entonces, se puede precisar que el status constitucional de gran número de provincias y el de la Ciudad Autónoma reconoce e institucionaliza la participación ciudadana en la producción de leyes y en la toma de decisiones gubernamentales. Sin embargo, el valor de las herramientas lo determina su uso, por eso, vale preguntar acerca de la efectividad y el aprovechamiento por parte de los ciudadanos de estos institutos. Para responder a esto, se puede hacer foco en la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) y advertir sobre los costos constitucionales de activación —catalizadores negativos lógicos para dificultar su aplicación recurrente y, consecuentemente, atenuar las tensiones entre las preferencias ciudadanas y la actuación de los representantes— y el bloqueo que surge de la necesidad de sortear los desafíos agregativos, técnicos y organizacionales que emergen de la necesidad de construcción colectiva de los proyectos de ley bajo la figura de la iniciativa legislativa popular.

De las dificultades y condicionamientos ya expuestos es que se argumenta que la formalización de la participación legislativa de los ciudadanos en las constituciones no fueron suficientes y, en consecuencia, dejaron en claro que los mecanismos hasta ahora mencionados no serían un salvoconducto para la participación democrática bajo la rigidez de nuestros sistemas representativos, sino que son tímidas oportunidades para activar procedimientos cuando la dirigencia política considera que la regla de la mayoría no pone en riesgo su capital político o cuando se logra el gran desafío de unificar la voluntad de una sociedad enemistada por la pluralidad de intereses, superar a los free riders y juntar las firmas necesarias para elevar las peticiones como lo exige los procedimientos de iniciativa legislativa desde abajo.

Sin embargo, la dirigencia política entendió que proteger su status de único productor de legislación —a través de bloqueos a la ILP ya descritos— incurriría, al mismo tiempo, en costos para la democracia si no se encontraban maneras alternativas para atender al fenómeno de la crisis de representación, la apatía política y el rechazo por lo público acrecentados en los últimos años en nuestras sociedades. Dicho esto, el diseño de nuevos canales de participación que no alteren la granitización de los objetivos de trabajo de cada legislador y la agenda de gobierno provincial y que permitan obtener rédito político a partir de la proximidad con el ciudadano haciendo visible el trabajo legislativo serán conceptualizados y ejemplificados en las secciones siguientes.

### **Extensión parlamentaria ¿Alternativa o complemento para una participación ciudadana efectiva?**

La sección precedente sirvió para mostrar la influencia de los principios de la democracia contemporánea que supieron ser absorbidos por los ordenamientos provinciales y de la Ciudad Autónoma y frente a las objeciones que pueden hacerse en torno a los Mecanismos de Democracia Directa —particularmente a la analizada Iniciativa Legislativa Popular— se anticipó el protagonismo de los parlamentos provinciales en el diseño de diferentes programas para el fortalecimiento de la proximidad con la ciudadanía, la visibilización del trabajo de los legisladores y la asunción, como poder del Estado, del su rol en la promoción y estimulación del ejercicio cívico. Por su parte, en esta sección se buscará definir la concepción de extensión parlamentaria (EP) y poder determinar los aportes de las acciones que en ella se inscriben. Preceptos abarcados por la teoría de la democracia deliberativa y aspectos del Gobierno Abierto servirán para lo propuesto. Resulta de utilidad señalar, en primer lugar, que legislaturas como la de las provincias de Córdoba, Río Negro o La Pampa han sumado a sus estructuras funcionales direcciones bajo el nombre de la extensión parlamentaria cuyas funciones difieren según el caso: en la Legislatura cordobesa tiene que ver con el diseño y gestión de capacitaciones interna y dirigidas a la ciudadanía en general en articulación con equipos docentes e instituciones de nivel superior, el ofrecimiento de una experiencia práctica sobre el funcionamiento del Poder Legislativo y la gestión del programa de fortalecimiento de Consejos Deliberantes (Legislatura de Córdoba, s.f.); por su parte, en Río Negro esta dirección se encarga del diseño y ejecución de proyectos y programas socioculturales para la generación de espacios de participación bajo la consigna de tonificación de la relación del parlamento con la comunidad (Legislatura de Río Negro, s.f.); por último, en el caso de La Pampa el trabajo de esta dirección persigue, por ejemplo, mediante el Programa de Educación para la Democracia "el objetivo de revalorizar el Poder Legislativo y su actividad". (Legislatura de La Pampa, s.f.).

De este primer relevamiento, resulta prudente conceptualizar a la extensión parlamentaria como el conjunto de acciones diseñadas y ejecutadas bajo programas auspiciados por los órganos legislativo con el objeto de estrechar el vínculo entre los representantes y la ciudadanía mediante la interacción entre las legislaturas y la sociedad, permitiendo hacer a los parlamentos permeables a las inquietudes y expresiones plurales de la población. Lo central a resaltar, y sustancial en la definición, es que dichos programas buscarán intentar hacer cumplir el principio de la soberanía del pueblo, al menos, en el seno del Poder Legislativo.

La extensión parlamentaria, de acuerdo a la conceptualización presentada, tomará diversas formas entre las cuales se encuentran aquellas destinadas a hacer efectiva la participación ciudadana crítica mediante la asignación de herramientas a la población para asegurar el conocimiento técnico y práctico de lo relativo a lo parlamenta-

rio; nutrir la deliberación popular asegurando espacios de asociación que lleven a la definición de intereses universales, en donde, cada persona se sienta significativa al respetarse y valorarse sus propuestas; asegurar actividades recreativas y culturales en torno a lo legislativo reivindicando a través del encuentro la amistad cívica y la valoración de lo público.

Para dotar del valor que los programas de extensión parlamentaria tienen para la democracia se seguirá a Cortina (2011) en su entendimiento de que la legitimidad democrática se buscaría asegurar a partir de una deliberación auténtica hacia las decisiones colectivas. En efecto, es bajo la teoría de la democracia deliberativa que se puede inscribir a las estrategias de extensión legislativa al ser esta una forma posible de estimulación del espíritu crítico de los individuos que —según Castoriadis (1996)— dará forma al movimiento de autoinstitucionalización de la sociedad y, consecuentemente, al cuestionamiento de las instituciones existentes. En otras palabras, la EP permite el movimiento de organización de la ciudadanía, la extensión de las virtudes pedagógicas de la deliberación, la inmersión de los individuos en los asuntos públicos y la construcción de los marcos conceptuales de los que depende, de acuerdo con Lechner (1994), las imágenes de la democracia posible y del orden deseado.

Surge como pregunta central de la sección si las acciones de extensión parlamentaria se presentan como una forma de participación efectiva por parte de la ciudadanía. Y para responder a lo anterior, primeramente, resultará necesario precisar qué se entiende por "efectividad".

Deteniéndose en la definición de EP ofrecida se reconoce sencillamente que no admite acciones en donde los ciudadanos produzcan, modifiquen o veten proyectos de ley, por lo que si a esto se asocia la idea de efectividad esta quedará reservada exclusivamente a los mecanismos de democracia directa. Sin embargo, si adjetivamos como "efectiva" a aquella participación que se asume como apuesta de las instituciones del Estado —en este caso, los parlamentos provinciales— asegurando la continua y permanente búsqueda por promover el debate ciudadano y la asignación de herramientas para la expresión política de los reclamos civiles, así como también, la fundamental asunción de la necesidad de recuperación de la confianza ciudadana en los gobiernos y las instituciones, la participación enmarcada en los programas de extensión no sería inapropiado calificarla como tal.

Otra forma de evaluar la participación es teniendo en cuenta los aportes de la teorización en torno al paradigma del Gobierno Abierto, en donde, la participación se presenta como aquella "impulsada y promovida desde los Estados mediante la creación de ámbitos y espacios para el debate, diálogo y la decisión ciudadana con métodos y reglas claras" (Gutiérrez, 2017, párr. 26). Para esta forma de gobierno, el propósito

central es la búsqueda del interés y el involucramiento de la ciudadanía en el debate público, garantizando espacios de información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental y estando, al mismo tiempo, los funcionarios públicos dispuestos a justificar sus acciones, responder a los requerimientos y críticas, así como también, a admitir la responsabilidad por sus actos y omisiones (Ramírez Alujas y Dassen, 2012). Esta apuesta debe responder al planteo de Oszlak (2013), en donde, recuerda que los ciudadanos no son por naturaleza actores políticos y, por ende, su participación depende del empoderamiento de la sociedad civil —promoción de la capacidad del individuo de conocer sus derechos civiles y colectivos, la formas de ejercerlos y las consecuencias de los actos/omisiones individuales; superación a niveles social de las desigualdades en el acceso a recursos materiales y educativos; promover estrategias continuas de fomento de la voluntad de la participación política atendiendo al alto grado de desafección política y la natural tendencia al free riding— a partir de experiencias de participación organizadas y cuya implementación debe ser planificada y monitoreada. Los aportes del Gobierno Abierto son traídos aquí, al entenderse a la extensión parlamentaria como forma de reinención de los canales entre gobernantes y gobernados, es decir, es a partir de la ruptura de las formas y estructuras clásicas de participación política (Calderón, 2012) desde donde podemos encontrar la presencia de la sustancia de esta teoría alternativa del ejercicio del gobierno como parte integrante del espíritu de la extensión parlamentaria.

Al haber mencionado los valores del Gobierno Abierto no podemos prescindir de la necesidad de hacer efectivo el mejoramiento de los niveles de transparencia y acceso de la información para el pasaje hacia una democracia conversacional y abierta (Ramírez Alujas y Dassen, 2012). En otras palabras, juzgar de "efectiva" cualquier forma de participación requiere de un análisis previo, en donde, se verifique que las instituciones legislativas asuman el compromiso de poner a disposición información de libre y fácil acceso referida a: el quehacer parlamentario —puesta en conocimiento de los detalles del proceso de los trámites legislativos—; lo relativo a lo financiero —destino y detalle de la utilización de los recursos de parte de la estructura funcional del Poder Legislativo, así como también, los detalles patrimoniales y de asignación de partidas a cada funcionario— lo inherente a la descripción del desempeño de cada legislador —poder hacer visible la cantidad de inasistencia y los detalles de los posicionamientos de los legisladores frente a cada proyecto—. Todo lo anteriormente enumerado, resulta clave para poder fundamentar el juicio ciudadano y fortalecer la confianza sobre la función representativa.

En síntesis, si se logra combinar la transparencia en el ámbito legislativo junto con la articulación de programas de extensión legislativa se podría allanar el camino para pensar una participación genuina y permanente que fortalezca el ethos democrático y genere una ciudadanía preparada para el aprovechamiento real de las eventuales activaciones de los mecanismos de democracia directa.

## **Experiencias de extensión parlamentaria en el caso de los programas de cambios de roles. La ciudadanía ocupa los recintos**

En esta sección se buscará ejemplificar la idea de extensión parlamentaria al mencionar alguna de las actividades cubiertas por esta definición que han sido impulsadas por algunas legislaturas provinciales. Como se dijo, la necesidad de estrechar los vínculos entre el Poder Legislativo y la sociedad —condición mínima para la idea de extensión legislativa— ha estimulado variadas y extendidas actividades de EP como ser: visitas guiadas específicas para escuelas —como el caso de Tucumán y su programa "Conociendo al Poder Legislativo" vigente desde el año 2008— o con innovaciones ofrecidas por la tecnología, como la motorizada por la provincia de Misiones que ofrece, gracias a un móvil de la legislatura que recorre las distintas localidades provinciales, un recorrido virtual por la cámara de representantes y charlas dictadas por los legisladores acerca del proceso parlamentario en general y sobre el tratamiento de leyes en particular; programas de difusión cultural en donde las legislaturas se vuelven una usina cultural como en el caso de la propuesta del "Ciclo Alas" de la Cámara de Diputados de Entre Ríos, en el mismo sentido, se desarrolla el programa cultural de la Cámara de Diputados de Corrientes "Creando Encuentros" que le da continuidad a 30 años de visibilización, a través de los canales de la legislatura, de los trabajos de artistas locales, en el mismo sentido, la decisión de la legislatura neuquina de proporcionar "una ex dependencia del poder legislativo a espacios destinados a actividades socioculturales, formativas, artísticas y de lectura, que convirtieron al Complejo Casa de las Leyes en un lugar dinámico y con amplia participación de la ciudadanía", finalmente, se puede mencionar parlamentos provinciales que destinan fondos editoriales para autores locales (Chubut); por último, las capacitaciones externas coordinadas bajo los planes de trabajo de las autoridades de las distintas Cámaras de las provincias.

Sin embargo, se elegirá para profundizar a uno de los programas específico ofrecidos por varias legislaturas provinciales y que se considera más propicio para identificar el espíritu del concepto de extensión legislativa. Se trata de los simulacros que desde varios órganos parlamentarios le permiten a la ciudadanía ocupar el rol de los legisladores y, en una sesión simulada, desplegar la mencionada deliberación auténtica sobre proyectos ingresados por los ciudadanos participantes del programa —comprendidos generalmente en un grupo social específico, como ser jóvenes estudiantes de distintos niveles, miembros de organizaciones de la sociedad civiles, jubilados— que en su rol virtual de legisladores pueden, en un órgano institucional, adquirir conocimientos técnicos y prácticos del quehacer parlamentario, además de expresar sus inquietudes y protagonizar la redacción de posibles soluciones. La primera experiencia se remonta al año 1992, en donde, el Concejo Deliberante de San Salvador de Jujuy convocó a jóvenes a participar del programa Concejo Deliberante Estudiantil para luego extenderse, en diversos formatos, a las distintas provincias y niveles de gobierno.

Para el caso de la provincia de Santa Fe, la Cámara de Diputados y Diputadas lleva adelante el programa "Diputados por un día", en donde, cada diputado provincial oficia de anfitrión —invitando y presidiendo las sesiones— de los integrantes de distintas instituciones educativas, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de la sociedad. Quienes resulten convocados participarán, en primera instancia, de una charla preparatoria a cargo del Instituto de Capacitación Parlamentaria (Icap), en donde, se discute y aprende sobre el rol del poder legislativo, la política como herramienta de transformación social y, centralmente, aspectos referidos a la técnica legislativa plasmados en materiales didácticos elaborados para tal fin. La sesión se ajustará al procedimiento formal tradicional de las sesiones ordinarias —con la participación del diputado anfitrión y personal del Icap a cargo de la Secretaría Parlamentaria— dando tratamiento los "diputados por un día" a los proyectos presentados mediante la presentación del mismo, el correspondiente debate y votación. Luego de la jornada "los Diputados pueden tomar estas ideas surgidas del Programa Diputados por un Día, Pido la Palabra, generar un proyecto, dar ingreso y tratamiento legislativo formal. El objetivo que se busca con este trámite es que las ideas que traen los participantes del Programa sean tenidas en cuenta por la institución y sus legisladores" (Cámara de Diputados y Diputadas de la Provincia de Santa Fe, s.f.).

Producto del trabajo articulado con organizaciones políticas estudiantiles y de la sociedad civil el poder legislativo de Córdoba ha gestado el programa de Simulaciones Parlamentarias persiguiendo, como principal objetivo, la integración en el ámbito y la cultura del debate parlamentario a estudiantes de nivel medio y superior, así como también de las organizaciones de la sociedad civil en general que toman posesión y actúan asumiendo el rol de parlamentarios a través de un proceso de elaboración y una preparación que se extiende durante tres meses que se vuelven un trayecto de encuentro y socialización en torno a la política para docentes, alumnos y personal de la Cámara. Además, la legislatura abre las puertas para la realización de otros modelos parlamentarios, propuestos por la ciudadanía u organismos, que tiendan a estimular el diálogo y el consenso. El mencionado programa alcanzó en 2022 a 322 jóvenes que participaron en los debates sobre temas referidos a: Educación, economía circular, normativa electoral, discapacidad, Educación Sexual Integral, ambientalismo y salud mental (Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2022)

En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el programa "La Legislatura y la Escuela" busca estimular el aprendizaje entre los alumnos de las escuelas primarias y secundarias acerca de la misión y funciones del poder legislativo, resaltando los valores democráticos a través de la expresión de ideas y búsquedas de acuerdo, así como también, la importancia de conocer la organización institucional de la Ciudad e introducirse en la práctica legislativa, por último, se busca fomentar la relación estudiante-legislador. La ejecución del programa consta de una visita a las escuelas por parte de legislatura, en donde, los estudiantes reciben una capacitación, para

luego redactar los proyectos que serán defendidos y votados en el debate legislativo del que formarán parte bajo la presidencia de un legislador de la casa. El funcionario que obre de presidente luego podrá darle ingreso al proyecto para el posterior tratamiento en comisiones (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, s.f.)

El análisis en detalle de estos programas permitió resaltar las ventajas que la extensión legislativa aporta al ejercicio y valoración de la democracia. De esta forma, se logró mostrar un diseño programático gestado desde los propios Poderes Legislativos que permiten hacer visible el trabajo parlamentario, generar espacios plurales de expresión y construcción colectiva, acercar a distintos actores sociales a las estructuras político-institucionales y desplegar herramientas pedagógicas que le den contenido y sentido a la participación ciudadana. Estas ventajas en cuanto a la promoción desde el Estado de una ciudadanía activa se combinan con la posibilidad de que la dirigencia política continúe controlando la agenda parlamentaria y concentrando la capacidad de gobierno, ya que ninguno de los programas de las jurisdicciones analizadas establece que los proyectos aprobados en los simulacros deban ser ratificados por la legislatura o que gocen de cierto tratamiento particular.

Por otro lado, el foco que los tres programas colocan sobre los jóvenes escolarizados como destinatarios es un dato no menor, puesto que resultan una forma de profundizar los esfuerzos del Estado democrático argentino post '83, sobre todo después de los '90, por regular la organización y participación política en y desde las instituciones educativas buscando que los jóvenes se conviertan en ciudadanos activos pero dentro del ámbito político-institucional (Más Rocha, 2016). De esta manera, la orientación de la extensión parlamentaria hacia un público joven podría inscribirse también en: Un panorama electoral que encuentra a los millennials y centennials como parte integrante del 40% del padrón de electores (Zuban Córdoba y asociados, 2023); la necesidad de trabajar con mayor fervor sobre los imaginarios de los jóvenes en pos de reforzar la valorización democrática al ser una generación que no sufrió, desde la experiencia directa, el accionar represivo en todas sus formas del último gobierno de facto de nuestro país; estimular el compromiso social de los chicos y chicas de 16 años cuya capacidad electoral es reconocida y garantizada por el Estado argentino; finalmente, como analiza Vásquez (2015) los jóvenes han tenido en los últimos años una importante resignificación del su rol hacia el interior de los partidos políticos en la génesis del entendimiento de la militancia. En resumen, se quiere decir que desde la extensión parlamentaria y de los casos analizados salta a la vista también, la orientación de estos programas hacia un actor particular, las juventudes, que buscan ser particularmente interpeladas por la arena político-institucional, volviéndose en los últimos años un actor en disputa.

## Conclusión

Habiendo partido de la pregunta ¿cómo y por qué estimular la participación ciudadana desde los órganos legislativos? Se intentó recuperar, desde los aportes de la democracia deliberativa, los principios del gobierno abierto y el análisis de algunos programas de las legislaturas provinciales —instituciones que manifiestan la pluralidad de las realidades subnacionales y la necesidad de hacer visibles importantes innovaciones a veces ignoradas por el fervor del estudio de lo nacional—, como a lo largo de estos 40 años de democracia ininterrumpida se ha dado curso a una búsqueda por la construcción de relaciones sociales fortalecidas sobre el principio de la amistad cívica y por estrechar la distancia entre órganos de gobierno y la sociedad civil encontrando su traducción en el diseño de estrategias institucionales garantes de una participación ciudadana efectiva y funcional al sostenimiento del orden democrático y sus instituciones.

Como se mencionó en los primeros párrafos de la introducción, no nos encontramos a nivel continental en un estado de inmunidad frente a los avances de procesos o ideas socialmente extendidas que ponen en tensión la estabilidad democrática consolidada en las últimas cuatro décadas y, es por esto, que las instancias de análisis y reflexión en torno a las estrategias institucionales para el reforzamiento del valor de la democracia como orden político y social resultan convocantes para la academia, para la dirigencia política y para la sociedad en general.

En la primera sección, se intentó recopilar el avance plasmado en la última reforma de la Constitución de nuestro país, en donde, los Mecanismos de Democracia Directa emergieron como innovaciones procedimentales —a pesar de que la inclusión en el orden constitucional de varias provincias era precedente— que han permitirían una instancia institucionalizada de participación de los ciudadanos en los asuntos de gobierno en un contexto, en donde, la propia dirigencia política reconoció la necesidad de actualizar el paradigma democrático dando lugar a la ampliación de los canales que permitan hacer lugar a las demandas y necesidades del pueblo. Sin embargo, también se expusieron los desafíos que los MDD implican al tensionar los históricos intereses corporativos de la clase política vinculados a mantener el monopolio de la decisión contra las heterogéneas y diversas demandas de la ciudadanía que se suman a la falta de atención sobre la obligación que en materia de apoyo económico, difusión y asesoramiento que le corresponde al Estado para asegurar el ejercicio de la Iniciativa Legislativa Popular.

Frente a estos desafíos y dificultades, el avance en materia de asegurar la participación y el involucramiento ciudadano se dio en los parlamentos provinciales bajo la forma de la conceptualizada extensión parlamentaria, en donde, programas que si bien no habilita la presentación de proyectos directamente de la ciudadanía —como si lo permita la Iniciativa Legislativa Popular— han asumido un rol favorable para la promoción de la participación ciudadana bajo el formato de un Estado garante del acceso a herramien-

tas cívicas y gestor de espacios plurales en pos del empoderamiento de la ciudadanía, al mismo tiempo, que se sortean los costos que la ILP implica al status dirigencia.

De esta forma, cada uno de los 24 Poderes Legislativos subnacionales de la Argentina han, bajo la definición mínima de la extensión parlamentaria, buscado fortalecer la interrelación entre el parlamento y la ciudadanía. De forma más concreta, se particularizó el señalamiento de parlamentos provinciales que bajo el formato de la EP han buscado hacer permeables al poder legislativo las demandas ciudadanas mediante la apertura de los edificios a la población con el fin de que puedan conocer desde el punto de vista técnico la labor legislativa, el rol de los parlamentos en la dinámica republicana y democrática, así como también, la organización de espacios de confluencia de la ciudadanía en torno a lo legislativo y sus espacios, ya sea mediante programas específicos —como los particularmente analizados— o a través de la promoción de la cultura con su propio potencial crítico e interpelante.

No es menos importante el señalamiento del este trabajo sobre cómo los poderes legislativos provinciales han tomado la delantera en la asunción del protagonismo frente a la necesidad de diseñar programas que atiendan a los problemas de legitimación política, que busquen el achicamiento de la brecha entre legisladores y la sociedad, que intenten derribar la visión clientelar sobre el Poder Legislativo, que desafíen la actualización constante de los modos democráticos, que canalicen la polaridad social a través la búsqueda de una participación genuina de la sociedad, así como también, que integren a las juventudes en la arena político institucional. Lo anterior es muestra de cómo los programas de extensión parlamentaria no son para nada producto del azar, sino de una estratégica planificación.

Finalmente, se intentó argumentar que las estrategias de extensión parlamentaria articuladas con políticas de transparencia, podrían ser el inicio de un camino que permita encarnar desde los parlamentos la apertura hacia una participación ciudadana efectiva. Esto último, permitiría ubicar en los poderes legislativos un novedoso papel en el fomento de la vida política activa de los ciudadanos al asegurar la movilización de los individuos y al poner a disposición las herramientas para que puedan pedir explicaciones, asegurando con todo esto, la producción y reproducción del compromiso democrático.

## Notas

- <sup>1</sup> Fuente: Latinobarómetro (<https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>)
- <sup>2</sup> Ver en Passadore Tommasi (2019) el análisis de Paraguay 2012 y Brasil 2016 ampliando la apuesta teórica para la definición de la noción de golpes parlamentarios.
- <sup>3</sup> Discurso del Sr. Convencional Brusca, p. 2013 del "Diario de Sesiones de la Honorable
- <sup>4</sup> Convención Constituyente de 1994, Sesión del 20/7/1994".
- <sup>5</sup> Diario de Sesiones de la Convención General Constituyente, p. 2027.
- <sup>6</sup> Entiéndase, por ejemplo, la exigencia de números determinados de firmantes que suscriban a la presentación de las iniciativas legislativas.
- <sup>7</sup> Información recuperada de: <https://www.legislaturadetucuman.gob.ar/escolares/>
- <sup>8</sup> Información disponible en: <http://www.diputadosmisiones.gov.ar/nuevo/secretarias>
- <sup>9</sup> Disponible en: <https://www.hcder.gov.ar/cicloAlas.php>
- <sup>10</sup> Recuperado de: <https://hcdcorrientes.gov.ar/creando-encuentros/>
- <sup>11</sup> Extraído de: <https://www.legislaturaneuquen.gob.ar/CasaLeyes.aspx>
- <sup>12</sup> Ver: <https://legislaturadelchubut.gob.ar/2022/09/05/convocatoria-a-la-presentacion-de-obras-al-fondo-editorial-permanente-de-la-legislatura-del-chubut/>

## Bibliografía

- ALTMAN, David (2010). "Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿Mecanismos de control político o políticamente controlados?", En Revista Perfiles Latinoamericanos, N° 35, enero-junio: (pp. 1-26).
- ARQUÉS, F. (2014). "Mecanismos de Democracia Directa en Argentina a nivel sub-nacional: Un recurso latente e ignorado", C2D Working Paper Series 46/2014.
- CALDERÓN, C. (2012). "Por qué un Gobierno Abierto". En A. N. (coordinadora), El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad. Santiago de Chile: CEPAL.
- CASTORIADIS, C. (1996). "La democracia como procedimiento y como régimen". En revista Jueces para la democracia, N° 26, (pp 50-59)
- CORTINA, A. (2011). "Ciudadanía democrática: ética, política y religión. XIX Conferencias Aranguren", En Revista ISEGORÍA, N° 44, enero-junio: (pp 13-55)
- GUTIÉRREZ, G Ma. Paz. 2017). Gobierno abierto y participación ciudadana ¿Qué hay de nuevo en el "fondo y en la forma" del diseño y gestión de políticas públicas? La experiencia de participación ciudadana en la Provincia de Santa Fe 2008-2016. En IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, ALACIP. Montevideo, Uruguay.
- LECHNER, N. (1994). "Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo". En Revista Nueva Sociedad, N° 130, marzo-abril: (pp 32-43).
- MÁS ROCHA, S. M. (2016). "El Estado y la regulación de la participación estudiantil: la normativa sobre Centros de Estudiantes Secundarios". En Polifonías Revista de Educación, N° 8, año 5 (8), pp 44-70.
- OSZLAK, O. (2013). Estado Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. En XVIII Congreso Internacional del CLAD. Montevideo, Uruguay.
- PASSADORE TOMMASI, G. (2019). Los golpes parlamentarios del Siglo XXI en América

- Latina. Un análisis comparado entre Brasil y Paraguay. En XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.
- RAMÍREZ ALUJAS, Á. y DASSEN, N. (2012). Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. En N. Dassen y J. C. Vieyra (Eds.) En Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe. Washington DC, BID. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es>
  - VÁSQUEZ, M. (2015). "Entre la movilización y el estado: Las políticas participativas de juventud en la Argentina actual", En Revista Última Década, 23(43): pp 163-206. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-22362015000200007>
  - WELP, Y. (2010). "El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder", En Revista Nueva Sociedad (228): pp 26-42.

### Fuentes consultadas

- CSJN, Beza, Aníbal Roque c/Estado Nacional. s/ acción de amparo, sentencia del 28 de agosto de 1984, Fallo: 306:1125. Disponible en: [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)
- Diario de Sesiones de la Comisión Nacional Constituyente, Sesión 3ª, Reunión 17ª fecha 26 de Julio de 1994. pp 2018-2021; 2022-2028 y 2031-2154
- Zuban Córdoba y asociados (2023) Juventudes y Elecciones Argentinas. Disponible en: <https://zubancordoba.com/portfolio/informe-juventudes-y-elecciones-argentina-2023/#>

### Fuentes digitales consultadas

- Cámara de Representantes Provincia de Misiones (s.f.). Embajador Legislativo Misionero Virtual. Disponible en: [http://www.diputadosmisiones.gov.ar/nuevo/estamos\\_trabajando](http://www.diputadosmisiones.gov.ar/nuevo/estamos_trabajando)
- Cámara de Diputados y Diputadas de la Provincia de Santa Fe (s.f.). Acerca de Diputados Por un Día. Recuperado de: <https://diputadosantafe.gov.ar/2016/diputado-por-dia/acerca/>
- Consejo Deliberante de San Salvador de Jujuy (s.f.). Concejo Deliberante Estudiantil. Disponible en: <http://cdjujuy.gob.ar/concejo/concejo-deliberante-estudiantil/>
- Latinobarómetro (2020). Análisis Online - Actitudes hacia Militares / Autoritarismo
- Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (s.f.). ¿Qué es la "la legislatura y la escuela"? Disponible en: <s://participacion.legislatura.gob.ar/seccion/que-es-legislatura-y-la-escuela.html>
- Legislatura de La Pampa. (s.f.). Educación para la Democracia. Disponible en: <https://camaradediputados.lapampa.gob.ar/educacion-para-la-democracia>
- Legislatura de la Provincia de Córdoba. (s.f.). Dirección de Capacitación y Extensión Legislativa. Disponible en: <https://legislaturacba.gob.ar/direccion-de-capacitacion-y-extension-legislativa/>
- Legislatura de la Provincia de Córdoba (2022). Memoria de Gestión 2022. Disponible

en: [https://legislaturacba.gob.ar/wp-content/uploads/2023/02/Memoria-de-Gesti%C3%B3n-2022\\_digital.pdf](https://legislaturacba.gob.ar/wp-content/uploads/2023/02/Memoria-de-Gesti%C3%B3n-2022_digital.pdf) .

- Legislatura de la Provincia de Córdoba (s.f.). Simulaciones Parlamentarias. Disponible en: <https://legislaturacba.gob.ar/simulaciones-parlamentarias/>
- Legislatura de la Provincia de Neuquén (s.f.). Casa de las Leyes. Disponible en: <https://www.legislaturaneuquen.gob.ar/CasaLeyes.aspx>
- Legislatura de Río Negro. (s.f.). Área de Extensión Parlamentaria. Disponible en: <https://web.legisrn.gov.ar/institucional/pagina/extension-parlamentaria>
- Honorable Cámara de Diputados Corrientes (s.f.). Creando Encuentros. Disponible en: <https://hcdcorrientes.gov.ar/creando-encuentros/>
- Honorable Camara de Diputados Entre Rios (s.f.). Ciclo Alas. Disponible en: <https://www.hcder.gov.ar/cicloAlas.php>
- Honorable Legislatura de la Provincia del Chubut (s.f.). Fondo Editorial Permanente. Disponible en: <https://legislaturadelchubut.gob.ar/2022/09/05/convocatoria-a-la-presentacion-de-obras-al-fondo-editorial-permanente-de-la-legislatura-del-chubut/>
- Honorable Legislatura de Tucumán (s.f.). Visitas Escolares. Disponible en: <https://www.legisluradetucuman.gob.ar/escolares/>

# División de poderes en la Constitución de Santa Fe, ¿es necesaria una reforma?

**Alejandro Javier Tomás**

Estudiante de Derecho,  
Universidad Nacional de  
Rosario

## Resumen

En el presente trabajo se buscará reflexionar respecto al sistema de división de poderes en la Constitución de la Provincia de Santa Fe. Se hará principal hincapié en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, a los fines de lograr un análisis idóneo que permita identificar sus virtudes y dificultades. Luego de analizar brevemente el desarrollo histórico de la Carta Magna santafesina, se utilizará el método inductivo partiendo del análisis de las disposiciones de la actual Constitución, y se complementará con el método comparativo que permitirá identificar los sistemas instrumentados en las constituciones de otras provincias de Argentina.

## Introducción: desarrollo histórico

La invencible provincia de Santa Fe, independizada de Buenos Aires con la firma del Pacto de Santo Tomé el 9 de abril de 1816, es un distrito de vital importancia para Argentina, no sólo por su historia, su cultura y su posición geográfica estratégica, sino que también ha sido cuna de importantes sucesos históricos como la firma de la Constitución Nacional (1853) y sus posteriores reformas.

No ajeno a ello, “la provincia de Santa Fe, en el transcurso del siglo XIX, desarrolló una fuerte cultura constituyente que adecuó las instituciones de gobierno y facilitó el curso de un imponente desarrollo en los órdenes económico, social, educacional, entre otros” (Dallo, 2019, p. 79).

A lo largo del siglo XIX, han sido siete las veces que se han promovido proyectos constituyentes en la Provincia de Santa Fe, la primera en 1841 a los fines de reformar los preceptos del estatuto de 1819; en 1856 y 1863 con el objetivo de adecuar la normativa a las reformas nacionales de 1853 y 1860 respectivamente; luego se produjeron reformas en 1872, 1883, 1890 y 1900. La constante transformación social de la provincia y las diferencias entre distintos sectores de la misma, fueron impulsores de las mencionadas reformas, las que versaron sobre la organización del

poder legislativo, la adecuación de la justicia, la política educativa, entre otras cuestiones nodales referidas a la organización provincial (Dallo, 2019, p. 73).

En los albores del siglo XX, y debido a la gran complejidad que conlleva la organización de una provincia tan heterogénea como Santa Fe, en la cual cada una de sus regiones goza de características propias que las diferencian de las otras, ha continuado un proceso de reformas que ha concluido con la Constitución de 1962, la última vigente hasta la fecha.

El primer cambio rotundo se puede observar en la segunda década del siglo XX:

La Constitución de 1921 es reconocida como una de las reformas más progresistas de su época en la Argentina, avanzada en Latinoamérica y adscripta al constitucionalismo social como lo fueron la Constitución de México de 1917 y la de Weimar de 1919. (Blando, 2014).

Sin dudas, el clima de época tuvo especial relevancia al momento de proyectarla.

A su vez, la carta magna de 1921 "recogió reivindicaciones sostenidas por la liga del Sur y luego por el Partido Demócrata Progresista: neutralidad religiosa, establecimiento del voto femenino, eliminación de los juegos de azar, derecho a los municipios de primera categoría de dictarse sus propias cartas orgánicas" (Caballero Martin, 2019, p. 85). Sin embargo, la progresista reforma es desconocida por el gobernador Mosca mediante un decreto. Posteriormente, fue puesta en vigencia por el gobernador Luciano Molinas entre 1932 y 1935; pero perdió la misma durante la década infame como consecuencia de la intervención federal que reinstauró la vigencia de la de 1900 (Caballero Martin, 2019, p. 87).

En el año 1949 se inicia un nuevo proceso de reforma, en coincidencia con lo que sucedía con la reforma constitucional a nivel nacional, "la de Santa Fe daba a su declaraciones, derechos y garantías, una proyección social acorde con los nuevos tiempos y a doctrina justicialista" (Damianovich, 2019, p. 94). A partir de ello, se incorporaron los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, la cultura y del niño; como así también disposiciones referidas a la función social de la propiedad, la actividad económica y los servicios públicos (Ibídem).

Tanto las reformas de 1921 y de 1949, caracterizadas por su fuerte contenido social, fueron derogadas, retornando a la vigencia de la Constitución de 1900, manteniendo la idiosincrasia liberal e individualista que distinguieron a las reformas impulsadas durante el siglo XIX, la cual "estaba viciada en el viejo molde liberal conservador de la 'generación del 80', pero introdujo reformas notables, sobre todo en el campo electoral al establecer el voto secreto y la representación de las minorías" (Damianovich, 2019, p. 91); hasta que fue reemplazada por la reforma del año 1962, que continúa vigente hasta el día de hoy.

En los siguientes apartados, nos ceñiremos estrictamente a cuestiones referidas a la Constitución vigente, respecto de la cual (corresponde aclarar), se sancionó en un perio-

do de inestabilidad política, debido a la destitución del presidente Arturo Frondizi, a tal punto que "la Constitución se juró 14 de abril de 1962 y diez días después, la dictadura intervino la provincia y destituyó al gobernador Carlos Sylvestre Begnis" (Tizziani, 2012). En un contexto donde se habían sucedido dos golpes de Estado en menos de diez años, no es de extrañar que los constituyentes hayan intentado fortalecer el poder del Ejecutivo provincial, es por ello que la reforma de 1962 tiene como característica en su parte orgánica la fuerte concentración del poder. No se innovó en este punto respecto a lo dispuesto por las constituciones anteriores, que habían sido sancionadas bajo gobiernos conservadores. Se persiguió la finalidad de garantizar la gobernabilidad en un periodo histórico en el que imperaba la inestabilidad institucional (Strappa, 2018, p. 235).

### **Críticas a la Constitución actual**

Al momento de realizar un análisis respecto de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, es posible vislumbrar muchos ejes susceptibles de reforma que merecen ser mencionados. Previo a ello, corresponde realizar una breve descripción de la composición de la carta magna santafesina.

La Constitución de Santa Fe está compuesta por su preámbulo; una parte dogmática en la cual se enumeran principios, derechos, garantías y deberes (artículos 1 a 28); los artículos 29 y 30 son referidos al régimen electoral; su parte orgánica, en la cual se encuentran las regulaciones del Poder Legislativo (artículos 31 a 61), las referidas al Poder Ejecutivo (artículos 62 a 80); los artículos 81 y 82 son referidos al Tribunal de Cuentas y al Fiscal de Estado; el Poder Judicial (artículos 83 a 97); una sección que contempla el Juicio Político (artículos 98 a 105); régimen municipal (artículos 106 a 108); Educación (artículos 109 a 113); el Poder Constituyente en sus artículos 114 y 115; y disposiciones transitorias en su artículo 116.

En la parte dogmática, se pueden encontrar disposiciones referidas a la tutela de la salud (Art. 19); la provincia, en la esfera de sus poderes, protege el trabajo en todas sus formas y aplicaciones, asegurando el goce de los derechos que la Constitución y las leyes nacionales le reconocen al trabajador (Art. 20); el bienestar y la seguridad social para todos sus habitantes y sus familias (Art. 21); el desarrollo y la difusión de la cultura en todas sus formas (Art. 22); la formación y el sostenimiento de entidades privadas que se propongan objetivos científicos, literarios, artísticos, deportivos, de asistencia, de perfección técnica o de solidaridad de intereses (Art. 24); reconoce la función social de la cooperación en el campo económico (Art. 26); estimula y protege el ahorro popular en todas sus formas (Art. 27) y promueve la racional explotación de la tierra, promoviendo la defensa de la producción, comercialización y protección del suelo, resguardando la flora y fauna autóctonas y ejecutando planes orgánicos y racionales de forestación y reforestación (Art. 28).

En virtud de lo desarrollado precedentemente, es que se considera que "el ordenamiento fundamental de Santa Fe constituye un instrumento jurídico eficiente y apto para lograr un desarrollo económico y social armónico" (Ulla, 1969, p. 146). Pese a ser un texto elaborado hace más de sesenta años, -y a pesar de algunos ejes que se podrían incluir en la misma- no se podría interpretar que existan graves falencias en su parte dogmática.

Habiendo descrito la conformación del texto supremo santafesino, consideramos que, frente a una eventual reforma, además de "incorporar los Postulados básicos de la Constitución Nacional de 1994, 'Derechos de Tercera Generación', debería mantener los Principios aludidos preliminarmente en la parte Dogmática y habilitar cambios únicamente en la `parte Orgánica`, (Poder Judicial, Régimen Municipal y funcionamiento Legislativo)" (Luna, 2008). Las desigualdades que se puedan manifestar actualmente en la provincia, no se corresponden necesariamente a un atraso normativo de la parte dogmática del texto de 1962, sino que son resultado de las dificultades que surgen debido a una deficiente organización del poder.

En el presente trabajo, se tomará como eje fundamental la división de poderes en la carta magna provincial, más específicamente en cuestiones referidas a la relación entre la legislatura y el poder ejecutivo. Sin embargo, previo a sumergirnos de lleno a cuestiones legislativas y ejecutivas, corresponde realizar una breve enumeración de otros ejes susceptibles de ser analizados en profundidad al momento de proyectar una reforma: En primer lugar, el reconocimiento de la autonomía municipal reconocido por la última reforma constitucional a nivel nacional en el año 1994, que en su artículo 123 establece que "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5<sup>a</sup> asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance..." La adecuación a esta disposición constituye una de las grandes deudas de la provincia, ya que es una de las únicas dos que aún no se han realizado las reformas pertinentes.

Según lo establecido en el Artículo 107 de la Constitución de Santa Fe, las comisiones comunales tienen mandato de dos años, lo cual debe corresponder a la composición demográfica de esa época, en la cual se constituían como pequeños parajes. En contrapartida con lo que sucede en Santa Fe, se podría poner como ejemplo el régimen de la Provincia de Buenos Aires, en el cual la Ley Orgánica de Comunas establece que los miembros de la Junta Comunal (órgano colegiado) duran 4 años en sus cargos; o por ejemplo lo que sucede en la Provincia de Córdoba, en la que el Artículo 194 de su Constitución establece que se consideran comunas a las poblaciones estables de menos de 2.000 habitantes, y en su Ley Orgánica de Municipios y Comunas 8.102 establece que las comunas serán gobernadas por una comisión formada por 3 miembros titulares y 3 suplentes, los cuales duran en sus cargos 4 años (según lo establecido en su Artículo 195). La realidad es que actualmente la situación no es la misma que cuando se dictó la Constitución, el contexto ha cambiado radicalmente, y las comunas requieren períodos de 4 años para poder gestionar eficazmente.

A partir del fallo Frois, "la Corte Nacional declara en la práctica la inconstitucionalidad de la Ley Provincial 7.050 de enjuiciamiento de magistrados" (Rondina, 2014). Ello encuentra su fundamento -siguiendo la línea de sus precedentes Fraticelli, Roggiano y otros- al disponer que, si el Tribunal de Enjuiciamiento está formado por los mismos magistrados que componen la Corte provincial, dicho tribunal carecería de validez debido a que, de ese modo, se impide la posterior verificación constitucional del Tribunal de Enjuiciamiento, debido a que serán los mismos magistrados quienes deberían controlar su propia actuación (Ibídem). A partir de este fallo, se ha puesto en tensión la eficacia respecto al mecanismo de remoción de magistrados en la provincia, por ello es que consideramos necesario revisar el sistema de remoción de magistrados judiciales regulado por la Ley Provincial 7.050, a los fines de evitar que tales actos sean desestimados en virtud del fallo antes mencionado. En este sentido, debería analizarse la incorporación constitucional de un "Consejo de la Magistratura" con una estructura pensada para lograr un sistema efectivo y transparente tanto para la elección como para la sanción y remoción de magistrados judiciales. Resulta fundamental mejorar el sistema existente, debido a que el Poder Judicial se constituye -dentro de los poderes del Estado- como "el más opaco y menos sujeto a rendiciones de cuentas" (Benente, 2020, p. 295).

Estos son solo algunos de los ejemplos que se pueden identificar al momento de proyectar una reforma constitucional. Por motivos de extensión y debido a que no son el eje primordial de este trabajo, solo se ha hecho una breve mención de los mismos, para dar cuenta de que, a pesar de no ser los temas principales de esta obra, merecen ser abordados al momento de pensar una reforma.

A su vez, la realidad muestra que resulta dificultoso lograr los consensos políticos necesarios para la aprobación de la ley requerida para que sea decretada la necesidad de una reforma, por lo que consideramos se deben hallar puntos en común que permitan dar un salto normativo que permita adecuar las instituciones del Estado a las necesidades actuales de la ciudadanía, y esos puntos en común deben versar -principalmente- sobre la composición de la parte orgánica de la misma.

Corresponde destacar que una eventual reforma debe pensarse, discutirse y desarrollarse con el mayor diálogo político y ciudadano posible. Hobbes sostenía que "dividir el poder de un Estado no es otra cosa que disolverlo, porque los poderes divididos se destruyen mutuamente uno a otro" (1651, p. 267), consideramos que esto puede suceder -y sucede- cuando no existe una adecuada regulación constitucional. Por lo tanto, debe evitarse que -con intenciones de mejorar la parte orgánica de la carta magna- se termine produciendo una reforma que genere mayores dificultades que las ya existentes.

### **Análisis legislativo comparado**

En rigor de lo desarrollado precedentemente, consideramos que el Poder Legislativo resulta uno de los ejes fundamentales al momento de proyectar una reforma constitu-

cional en Santa Fe.

A los fines de realizar un análisis comparado con otras constituciones provinciales, se han tomado como referencia los textos supremos de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza. Se ha optado por tales provincias, en virtud de las similitudes en términos de geolocalización, nivel de población y características particulares:

### CUADRO 1. PODERES LEGISLATIVOS PROVINCIALES

	TIPO DE SISTEMA	CANTIDAD DE LEGISLADORES	COMPOSICIÓN	INICIO/FIN
Santa Fe	Bicameral	19 senadores y 50 diputados	Senadores: 1 por distrito. Diputados: mayoría automática (28 al ganador y 22 por sistema D'Hont)	Duran 4 años, inician y finalizan con el Ejecutivo.
Buenos Aires	Bicameral	46 senadores y 92 diputados.	Proporcional	Duran 4 años, se renuevan por mitades cada 2 años.
Córdoba	Unicameral	70 legisladores	26 se eligen uno por cada distrito. 44 en forma directa y proporcional.	Duran 4 años, inician y finalizan con el Ejecutivo.
Mendoza	Bicameral	38 senadores y 48 diputados	Proporcional	Duran 4 años, se renuevan por mitades cada 2 años.

Fuente: Elaboración propia.

En base a ello, corresponde realizar las siguientes reflexiones:

Si bien de las provincias elegidas, Córdoba es la única que posee una legislatura unicameral, la realidad es que son mayoría las provincias que han optado por este sistema, por ejemplo: Chaco, Jujuy, Chubut y Río Negro, entre otras. Desde el punto de vista técnico, el constitucionalista Daniel Sabsay sostiene que no es antidemocrático eliminar el senado, y agrega "me inclino por el unicameralismo (...) Agiliza las decisiones, las hace más baratas y deja de ser una caja de prebendas políticas y de clientelismo" (Villosio, 2001). A pesar de ello, en la misma nota del diario La Nación, se realiza un análisis de costos a partir del cual se sostiene que "tres de los cinco distritos que encabezan el ranking de las legislaturas más costosas tienen un sistema unicameral" (Ibidem). En este sentido, muchos de los argumentos sobre los que se busca instalar el unicameralismo, suelen fundamentarse -en gran medida- por motivos de celeridad y optimización de recursos económicos, razones por las cuales suele abundar este sistema en las provincias demográficamente más pequeñas. Por otro lado, los sistemas bicamerales cuentan con la ventaja de "representar diversos intereses en cada cámara; el aporte al mecanismo de pesos y contrapesos; la contribución a una mayor calidad de producción legislativa; y la generación de resultados legislativos más consistentes en el tiempo".

po" (Jarufe Bader, 2020). Por ello, sostenemos que en virtud de la marcada diferencia demográfica que existe en la Provincia de Santa Fe, resulta indispensable sostener un sistema bicameral, los Diputados son elegidos en relación directa a la población y, como consecuencia, se produce una notoria desigualdad entre las regiones o Departamentos de mayor población y los de menor número de habitantes. Para equilibrar esta situación surge la decisión de elegir un Senador por cada uno de los Departamentos en que se divide la provincia (Giuliano, 2006, p.84), por lo cual, con el bicameralismo también se procuraría evitar la desigualdad en términos de representatividad para los distritos con menos habitantes.

En segundo lugar, resaltar que Santa Fe es el único de los distritos -de los elegidos- en el cual el ganador por simple mayoría de la elección legislativa obtiene una mayoría automática en la cámara de diputados. En este sentido, corresponde destacar que, frente a gobiernos fuertemente concentrados en los ejecutivos, resulta indispensable que existan cuerpos legislativos que actúen como contrapesos y control de los mismos. Por otro lado, ya se han podido vislumbrar casos en la Provincia de Santa Fe de gobernadores cuyas listas no han sido las victoriosas en las elecciones legislativas, por lo cual se los somete a una imposibilidad manifiesta de llevar adelante iniciativas fundamentales para el tratamiento de cuestiones nodales que incumben a la población. Ni un ejecutivo con mayoría automática, ni un ejecutivo con un impedimento flagrante de impulsar proyectos en la Legislatura resultan de utilidad para resolver las necesidades de la población. Es por ello que este punto debe ser un eje fundamental de una eventual reforma. La elección proporcional de diputados y la renovación por mitades funciona en la mayoría de los distritos, así como también a nivel nacional.

En el mismo sentido que en el punto anterior, se puede observar que en Mendoza y en Buenos Aires se produce una renovación por mitades cada dos años, permitiendo un cambio en la correlación de fuerzas a la mitad de cada mandato. En las provincias de Santa Fe y Córdoba, el Ejecutivo inicia y finaliza su mandato con la misma composición legislativa, lo cual implica, por un lado, que, si el Ejecutivo obtiene una mayoría al momento de asumir el gobierno, no tenga posibilidad de oposición hasta terminar su mandato; en contrapartida, en el caso de que no haya logrado una mayoría suficiente, se verá imposibilitado legislativamente para impulsar su programa de gobierno.

Respecto al Senado Provincial, corresponde destacar que, de las provincias elegidas, Santa Fe es la que menos representantes posee. Esto se debe, en parte, a que resulta electo en tal condición quien obtenga la mayor cantidad de votos en las elecciones de cada uno de los departamentos de la provincia, negándose, de este modo, el acceso de las minorías al Senado. Por otro lado, resaltar que muchas son las críticas realizadas a la división departamental en la provincia, al considerar que "los departamentos no son más que misiones administrativas que tienen un origen en la división que se hacía en la fuerza policial" (Cullen, 2008). En virtud de ello, no resulta descabellado

considerar la posibilidad de promover una renovación en la distribución provincial fomentando la conformación de regiones en base a similitudes geográficas, culturales, poblacionales, económicas, históricas y estratégicas con el objetivo de garantizar una representación más sólida e idónea a las necesidades de cada región; y en base a esa conformación, establecer los mecanismos de elección para senadores provinciales por cada región, ampliando su número y garantizando la representación minoritaria. Se debe hacer hincapié en que una reestructuración de tal magnitud debe ser estudiada y procesada concienzudamente, de acuerdo a las necesidades de cada región y debe ser llevada adelante por una mayoría especial en la Legislatura, debido a su trascendencia. En este sentido, coincidimos con el constitucionalista santafesino Domingo Rondina, quien sostiene que Santa Fe "presenta importantes diferencias entre las regiones Norte, Centro y Sur. Es importante que dejemos de negar estas diferencias y busquemos cauces institucionales para construir entre todos una provincia entera y grande" (Rondina, 2006); y agrega que "para esto deberá estudiarse la posibilidad de conformar organismos regionales que, mediante la unión, acerquen problemáticas concretas a los órganos decisionales" (Ibidem).

En términos concretos, no creemos que la discusión entre unicameralismo o bicameralismo sea fundamental, sino que lo importante es garantizar un funcionamiento adecuado de la Legislatura. Sin embargo, resulta necesario destacar que mantener una cámara con representación departamental implica evitar las desigualdades en términos de elecciones proporcionales que se podrían dar con respecto a los distritos más poblados. En segundo término, se considera necesario estudiar la posibilidad de garantizar la representación de las minorías en las elecciones de senadores provinciales.

Para mejorar el funcionamiento del sistema bicameral, a su vez, resulta conveniente afinar detalles que permitan optimizar su funcionamiento, "la última reforma de la Carta Magna santafesina cumplió este mes sesenta años y, entre otras desactualizaciones, obliga a los legisladores santafesinos a sesionar apenas seis meses al año, entre el 1º de mayo y el 31 de octubre" (Abba, 2022), a diferencia, por ejemplo, del Poder Legislativo Nacional cuya labor es desarrollada entre el 1º de marzo y el 30 de noviembre, conforme lo establecido por el Artículo 63 de la Constitución Nacional; otro ejemplo podría ser la necesidad de establecer potestades específicas para cada una de las cámaras a los fines de mejorar su funcionamiento, ya que el Artículo 56 de la Constitución de Santa Fe establece que "las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo".

## La relación entre los poderes

La relación entre los poderes del Estado constituye un eje fundamental en el articulado de una Constitución. La carta magna santafesina, en su preámbulo establece como parte de sus objetivos:

(...) Organizar los poderes públicos y consolidar las instituciones democráticas y republicanas para asegurar los derechos fundamentales del hombre; mantener la paz interna; afianzar la justicia; estimular y dignificar el trabajo; proveer a la educación y la cultura; fomentar la cooperación y solidaridad sociales; promover el bienestar general; impulsar el desarrollo económico bajo el signo de la justicia social; afirmar la vigencia del federalismo y del régimen municipal; y garantizar en todo tiempo los beneficios de la libertad para todos los habitantes de la provincia. (Preámbulo de la Constitución de Santa Fe)

Por lo que desde un inicio se puede comprender que la organización de los poderes públicos tienen como objeto asegurar los principios, derechos y garantías enumerados en su articulado:

(...) El fin natural de la comunidad, y de la Constitución que la estructura, es conseguir que todos y cada uno de los miembros de la comunidad, a través de los cambios de cosas y servicios, obtengan cuanto necesiten para estar en condiciones de desarrollarse integralmente acorde con su dignidad humana (...) (Ríos, 2009, p. 8).

Como se ha mencionado anteriormente, la Constitución de Santa Fe está compuesta por una parte dogmática, en la cual se establecen los principios, derechos, garantías y deberes; y una parte orgánica a partir de la cual se constituye la organización de los poderes del Estado.

En virtud de ello, corresponde destacar que, si bien parecieran constituirse como piezas separadas, "la organización del poder político, dispuesta por toda la Constitución, está elaborada para actuar en función de su parte dogmática, que es donde se sientan los fines a lograr, y que, por tanto, lleva involucrada una determinada concepción del Estado" (Sampay, 2013, p. 90). Por lo tanto, para lograr el efectivo cumplimiento de los objetivos de la parte dogmática, se requiere una adecuada organización del poder.

Con esto no se quiere argumentar que la parte dogmática no sirve o resulta innecesaria, todo lo contrario. Lo que se busca con estas definiciones, es dejar en claro el hecho de que una Constitución que enumere todos los derechos y garantías existentes, puede no plasmar sus objetivos en el plano social, si no goza de una adecuada organización del poder; "la vigencia y jerarquía constitucional de los tratados internacionales de Derechos Humanos, la vigencia del Estado de Derecho, y la vigencia de las constituciones no han logrado desarmar los andamios de la desigualdad" (Gallardo, 2016). La parte dogmática establece sus objetivos, el deber ser; la parte orgánica nos dice cómo se van a llevar adelante esos fines.

Tomando noción de que la Constitución es "una estructura de la sociedad política, organizada a través de y mediante la ley, con el objetivo de limitar la arbitrariedad del poder y de someterlo al derecho" (Serrano Gómez, 2012, p. 60), se puede interpretar a la misma como una estructura de pesos y contrapesos para evitar los abusos de poder desde la órbita estatal. Sin embargo, es menester aclarar que tanto los abusos de poder, como las limitaciones excesivas generan una crisis de gobernabilidad, y con ello, la imposibilidad de garantizar el bienestar de la sociedad. Es por ello que, para lograr un sistema armónico, es necesario que los distintos poderes -funciones- del Estado se hallen en igualdad, que no puedan imponer decisiones de manera ilegítima a los otros poderes. Montesquieu sostenía que el hombre que tiene poder, abusa del mismo hasta que encuentra límites; y "para que no pueda abusarse del poder, es absolutamente preciso que, por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder" (Montesquieu, 1748, p. 160).

Las funciones del Estado deben controlarse entre sí para evitar los abusos que puedan darse por cualquiera de estos. El objetivo es la existencia de contrapesos recíprocos que puedan garantizar un sistema armónico en virtud de favorecer el diálogo político que permita lograr avances en el mejoramiento de la vida de los habitantes sin discriminar su raza, orientación política, religiosa, de género, etc. Para lograr esto se debe garantizar la representación de la mayor cantidad de grupos sociales en los ámbitos de poder, por ello "es imprescindible mejorar la calidad de la representación política, sobre todo si se mantiene el sistema bicameral. Y para eso es necesario darle participación a las minorías en los distintos departamentos para que también estén representadas en el Senado" (Benvenuti, 2008); lo mismo pasa con la representación en la Cámara Baja provincial, se requiere garantizar la mayor pluralidad posible para lograr un diálogo democrático que permita impulsar proyectos beneficiosos para los distintos sectores sociales.

Como se ha manifestado a lo largo del presente trabajo, en la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo, se puede identificar vicios que impiden una discusión igualitaria y accesible, por ejemplo, ante los beneficios o los impedimentos que puede tener un Ejecutivo al ganar o al perder las elecciones legislativas, con lo cual podemos detectar un problema fundamental ya que, sea cual sea el resultado de las elecciones legislativas, se podrá constituir un gobierno con mucha fuerza en una de las cámaras o, por el contrario, un Ejecutivo al cual no le permitan aprobar ningún proyecto de ley.

Lograr constituir un sistema adecuado de pesos y contrapesos "obligaría al diálogo permanente, lo cual no está mal si ambas fuerzas son republicanamente maduras y responsables. Pero si no lo fuesen, si no supiesen, o mejor dicho no quisiesen dialogar, veríamos inmovilizada la gestión de gobierno" (Rondina, 2011); coloquio a partir del cual se podrían garantizar los propósitos de una Constitución democrática y republicana como la nuestra, "la democracia, que necesita el estado de Derecho supone, para ser igualitario, poner en juego los intereses de todas las partes, mediante el ejercicio de la discusión y la toma de decisiones democráticas" (Gallardo, 2016).

La organización constitucional tiene la difícil tarea de lograr representar a todos los sectores sociales y de garantizar una regulación del poder que pueda repeler eficazmente sus abusos. Cuando esto no se logra, se puede desvirtuar a tal punto de concebirse como una herramienta para sectores dominantes:

"la Constitución es la ordenación de los poderes gubernativos de una comunidad política soberana, de cómo están distribuidas las funciones de tales poderes, de cuál es el sector social dominante en la comunidad política y de cuál es el fin asignado a la comunidad política por ese sector social dominante" (Rojas, 2022, p. 104)

Al tratar la regulación del poder, nos hemos centrado en el contrapeso que debe realizar el Poder Legislativo, ya que consideramos que es el principal foco a reformar en la Constitución santafesina, principalmente en torno a su relación con el Ejecutivo provincial.

Respecto al Poder Ejecutivo, las críticas que observamos se dirigen principalmente a la burocracia existente y a la distancia que las instituciones generan frente a la población. En este sentido consideramos que se debe hacer lo posible para reducir gastos y para hacer más fácil la llegada de los reclamos de la gente hasta los despachos de los gobernantes. A este fin ha de estudiarse una profunda reforma del Estado Provincial mediante la reestructuración de áreas, fusión de direcciones y secretarías, oferta de retiros voluntarios con inmediata eliminación de los cargos liberados, etc. (Rondina, 2006).

Procurar lograr un acercamiento del Estado a la ciudadanía, debe constituir un eje fundamental en cualquier reforma que incluya a las instituciones del Poder Ejecutivo, como así también, garantizar la mayor pluralidad posible en la Legislatura.

En razón de lo desarrollado hasta aquí, es menester resaltar aquellos motivos por los cuales la Constitución santafesina está en deuda en cuanto a su organización del poder y, en consecuencia, con el cumplimiento de sus objetivos fundamentales:

La Carta Magna de 1962 ha constituido un Poder Ejecutivo fuerte, con una organización legislativa pensada para que, con la victoria del gobernador, este pueda contar con una mayoría automática para garantizar la una gestión fuerte, sin contrapesos por parte del legislativo. Como se ha manifestado anteriormente se debe hacer hincapié en que esto resulta un error, ya que se estaría limitando un contrapeso legislativo, más allá de que también existan límites por parte del Poder Judicial. A su vez, no se puede evitar observar que en la práctica se han dado casos contrarios, en los cuales el partido político que resulta victorioso en los comicios ejecutivos, no lo hace en el legislativo, teniendo como consecuencia un parlamento con una mayoría opositora automática. En ambos casos, podemos considerar que ha fallado el sistema de pesos y contrapesos de la Constitución.

Como sostiene el constitucionalista Roberto Gargarella, "el problema en juego no nos refiere, meramente, a una cuestión de «simple descuido» en la redacción constitucional

(introducimos nuevos derechos sin prestar atención a los modos en que reacciona o va a reaccionar la vieja organización del poder)" (Gargarella, 2015), los procesos de reforma suele descuidar los institutos que regulan la organización del poder, debido a que "no reconocemos el peculiar lugar que ocupa la parte «orgánica» no reformada: lo que está en juego es el núcleo básico de la organización de poderes, esto es, la sala de máquinas de la Constitución" (Ibidem).

La realidad es dinámica, cambia constantemente, y los textos constitucionales no puede limitarse a preceptos académicos de otras épocas, principalmente en lo referido a la organización del poder, "cuando casi todas las Constituciones son «hojas de papel» y se plasman en documentos en teoría dotados de las máximas garantías, lo que se pone de relieve es que los «factores reales de poder» están siempre cambiando" (Serra Jiménez, 2016, p. 521).

## Conclusiones

La invencible es una provincia muy rica en términos constitucionales, no sólo por ser la cuna del constitucionalismo nacional, sino también por la positiva predisposición que ha existido a lo largo de su historia para impulsar reformas en su carta magna. Se podrá discutir la profundidad o el carácter de las mismas en el siglo XIX; o los fallidos intentos de establecer constituciones de índole social en el siglo XX con los procesos de 1921 y 1949; pero algo que no se puede dudar, es la voluntad que ha existido de adecuar la norma suprema en numerosas oportunidades. Si bien el sólo hecho de promover reformas no es un mérito per se, es destacable en contraposición con la normativa actual que ha permanecido estática desde hace más de 60 años, incluso siendo una de las únicas dos provincias que no se han actualizado a la reforma constitucional nacional de 1994.

Así como se lo preguntara Arturo Sampay respecto de la Argentina, lo que se ha buscado en el presente trabajo es poder resolver el mismo interrogante, ¿Qué Constitución tiene Santa Fe y cuál debe tener?

La Provincia de Santa Fe tiene una Constitución que, en su parte dogmática sólo requiere de algunos ajustes, pero que presenta falencias respecto a la organización del poder, tal como se ha manifestado a lo largo del presente trabajo. A su vez, estas falencias son las que impiden que la misma cumpla con sus objetivos, es decir, con los postulados dogmáticos.

A su vez, merece tener una constitución que garantice un adecuado sistema de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado, que permita un diálogo institucional a partir del cual se puedan garantizar en el plano social los derechos fundamentales de la ciudadanía, regulados en la parte dogmática de la misma.

Ni un oficialismo automático, ni una oposición automática en una de las cámaras puede existir en un sistema como el que se pretende afianzar. Para lograr esto, garantizar la pluralidad legislativa y promover un diálogo asiduo con el Poder Ejecutivo es lo que necesita la Constitución de Santa Fe para poder hacer frente a los graves problemas que la hostigan constantemente, y con ello, a sus habitantes.

Sin dudas, los objetivos de una reforma tienen que estar orientados a reforzar la confianza entre la ciudadanía y las instituciones del Estado. Es conocido que muchos de los países latinoamericanos "tienen resultados deficientes en los indicadores de gobernanza, entre los cuales están el índice internacional de percepción de corrupción y el índice sobre el Estado de derecho, entre otros. Sin dudas, esta situación erosiona la confianza en las instituciones democráticas" (Bogdandy, 2020, p. 66). Esto es algo que sucede, lógicamente, cuando las instituciones fallan, y no están a la altura para poder resolver los problemas que aquejan a la sociedad.

Consideramos que es un problema ligado directamente a las falencias constitucionales que impiden el pleno ejercicio de los derechos fundamentales, la confianza de la población debe lograrse a partir de la constitución de instituciones cercanas a la misma, y ello bien puede subsanarse a partir de lograr un mejor funcionamiento de los poderes del Estado, lo cual se traduce en el cumplimiento de los objetivos de la parte dogmática de la Constitución, ya que "la confianza en el derecho y en las instituciones se crea sólo tomando los derechos en serio, o sea, impulsando su realización en el plano de la realidad social" (Zaffaroni, 2015, p 91).

En la actualidad, la reforma constitucional no parece tomar preferencia en la agenda política, pero esto no quiere decir que no sea necesaria en el corto plazo. Es necesario comenzar a proyectar una reforma en la Provincia de Santa Fe. En este sentido, actualizarse a las disposiciones de la reforma constitucional nacional de 1994 y lograr un sistema de organización de poder adecuado son los ejes para lograr asegurar el pleno reconocimiento y ejercicio de los derechos fundamentales de los santafesinos y santafesinas, así como también garantizar su seguridad, y brindarles oportunidades de crecimiento que puedan fortalecer el arraigo de sus provincianos.

## Bibliografía

- Abba, D. (18-04-2022). Santa Fe tiene la Constitución más atrasada del país, una rémora que impone a la Legislatura trabajar sólo seis meses al año. Infobae. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2022/04/18/santa-fe-tiene-la-constitucion-mas-atrasada-del-pais-una-remora-que-impone-a-la-legislatura-trabajar-solo-seis-meses-al-ano/>
- Benente, M. (2020) (¿) Rendición de cuentas(?) de jueces y juezas. En Fernández, A., Benente, M. y Thea, F. G. -compiladores- (2020). La justicia acusada. Editorial Sudamericana.
- Benvenuti, J. M. (01 de febrero del 2008). La reforma es imprescindible. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-12143-2008-02-01.html>
- Blando, O. (27 de abril del 2014). Una auténtica Constitución progresista y laica. Página 12. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/22-43749-2014-04-27.html>
- Bogdandy, A. V. (2020). Por un derecho común para América Latina, cómo fortalecer las democracias frágiles y desiguales. Siglo Veintiuno Editores.
- Caballero Martín, C. (2019). La progresista constitución de 1921. En "El orden constitucional de Santa Fe en el bicentenario de la sanción de su primer estatuto (1819-2019)". Cámara de Diputados de Santa Fe. Recuperado de: <http://www.jpeh.ceride.gov.ar/estatuto.pdf>
- Cecchini de Dallo, A. M. (2019). El impulso constituyente de la provincia de Santa Fe en el siglo XIX. En "El orden constitucional de Santa Fe en el bicentenario de la sanción de su primer estatuto (1819-2019)". Cámara de Diputados de Santa Fe. Recuperado de: <http://www.jpeh.ceride.gov.ar/estatuto.pdf>
- Cullen, I. J. M. (27 de junio del 2008). "Diálogos por la Constitución". Jornadas de debate y reflexión sobre la reforma de la Constitución de Santa Fe. Recuperado de: <https://issuu.com/ejerciciociudadano/docs/cullen-dialogos>
- Damianovich, A. A. (2019). El constitucionalismo social y la reforma santafesina de 1949. En "El orden constitucional de Santa Fe en el bicentenario de la sanción de su primer estatuto (1819-2019)". Cámara de Diputados de Santa Fe. Recuperado de: <http://www.jpeh.ceride.gov.ar/estatuto.pdf>
- Descalzo, D. (2019). El concepto de Constitución en Arturo Sampay. Revista Movimiento N° 11 – Abril 2019. Recuperado de: <https://www.relatsargentina.com/documentos/RED/C49.Descalzo.SampayconceptoC.pdf>
- Gallardo, H. H. (2016). Los orígenes constitucionales de las desigualdades. Recuperado de: <https://www.glocalabogados.com/los-origenes-constitucionales-de-las-desigualdades/>
- Gargarella, R. (2015). La sala de máquinas de las constituciones latinoamericanas. Revista Nueva Sociedad 258, Julio-Agosto 2015. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/la-sala-de-maquinas-de-las-constituciones-latinoamericanas/>
- Giuliano, D. A (2001). Acerca de la composición de las legislaturas provinciales. Revista Científica de UCES, Vol. V N° 1. Recuperado de: [http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/364/Acerca\\_de\\_la\\_composici%C3%B3n.pdf?sequence](http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/364/Acerca_de_la_composici%C3%B3n.pdf?sequence)

- Hobbes, T. (1651). *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*. Primera edición en inglés, 1651; Segunda edición en español (FCE, México), 1980; Quinta reimpresión (FCE, Argentina), 2005. Recuperado de: <https://filosofiapolitica3unam.files.wordpress.com/2015/08/hobbes-thomas-leviatan-fce-completo.pdf>
- Jarufe Bader, J. P. (2020). *Fundamentos en torno al unicameralismo y bicameralismo. Realidad en países OCDE y de América Latina*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría técnica parlamentaria. Julio 2020. Recuperado de: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29029/3/Fundamentos\\_en\\_torno\\_al\\_unicameralismo\\_y\\_bicameralismo\\_Realidad\\_en\\_paises\\_OCDE\\_y\\_de\\_America\\_Latina.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29029/3/Fundamentos_en_torno_al_unicameralismo_y_bicameralismo_Realidad_en_paises_OCDE_y_de_America_Latina.pdf)
- Luna, E. G. F. (2008). *Constitución de la provincia de Santa Fe. Alternativas de mutación o vigencia de los principios socioeconómicos en el texto de 1962*. Doc. aportes adm. pública gest. Estatal n° 11, Santa Fe julio/diciembre 2008. Recuperado de: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-37272008000200005](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272008000200005)
- Montesquieu (1748). *El espíritu de las leyes*. Recuperado de: <https://www.prd.org.mx/libros/documentos/libros/espíritu-leyes.pdf>
- Ríos, E. A. (2009). *Las ideas constitucionales de Arturo Enrique Sampay (A sesenta años de la Reforma de 1949)*. Recuperado de: <https://www.relatsargentina.com/documentos/RED/Sampay.Rios.pdf>
- Rojas, E. C. (2022). *Constitución y justicia social. Introducción en torno a México y Cuba y sus revoluciones*. Aguascalientes-San Luis Potosí. CENEJUS-UASLP.
- Rondina, D. (2006). *Reforma política. Bajar el costo de la política para aumentar su valor*. Blog de Derecho Constitucional. Recuperado de: <http://domingorondina.blogspot.com/2006/10/reforma-politica-bajar-el-costo-de-la.html>
- Rondina, D. (2011). *28 disputados*. Blog de Derecho Constitucional. Recuperado de: <http://domingorondina.blogspot.com/2011/06/28-disputados.html>
- Rondina, D. (2014). *Pate de Frois*. Blog de Derecho Constitucional. Recuperado de: <https://constitucional.com.ar/pate-de-frois/>
- Sampay, A. E. (2013). *Una Constitución para la Patria Justa, Libre y Soberana*. En Fara, L. y Gerber, S. -compiladores- (2013). *1949, una Constitución para la Patria justa, libre y soberana*. Ediciones Piloto de Tormenta.
- Serra Jiménez, F. (2016). *Carl Schmitt, <<teórico>> de la Constitución de Weimar*. *Pensamiento*, vol. 72 (2016), núm. 272, pp. 505-521. Recuperado de: <https://revistas.comillas.edu/index.php/pensamiento/article/download/7638/7456/>
- Serrano Gómez, E. (2012). *Teoría de la Constitución, positivismo y derechos fundamentales*. *Revista de Investigación Socia*, vol. 9, número 18, enero-abril 2012, pp. 59-87. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/628/62823326004.pdf>
- Strappa, A. D. (2018). *Algunas notas sobre un nuevo intento de reforma a la Constitución de la Provincia de Santa Fe*. *Revista Redea*. Recuperado de: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/68585/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/68585/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- Tizziani, J. C. (15 de abril del 2012). Los guardianes de la Constitución. Página 12. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-33364-2012-04-15.html>
- Ulla, D. C. F. (1969). Los principios, derechos, garantías y deberes en la Constitución de Santa Fe. Recuperado de: [https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/bitstream/handle/11185/4808/RU079\\_06\\_A004.pdf?sequence=1](https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/bitstream/handle/11185/4808/RU079_06_A004.pdf?sequence=1)
- Villosio, M. F. (14 de enero del 2001). El alto costo de las legislaturas provinciales. Unas gastan tres veces más que otras. Recuperado de: [www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=48487](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=48487)
- Zaffaroni, E. R. (2015). El derecho latinoamericano en la fase superior del colonialismo. Ediciones Madres de Plaza de Mayo.

# Categoría

## **Provincial - Profesionales**

Los ensayos de esta categoría abordan diferentes aspectos de la relación entre el Poder Legislativo y Ejecutivo a nivel provincial y local. Sus autores son graduados y graduadas con hasta siete años de recibidos.

# ¿Cómo se legisló el trabajo durante la reconstrucción democrática? Una hoja de ruta a partir de las iniciativas de los diputados de extracción sindical en la Córdoba de los años ochenta

**Camila Sapp**

Licenciada en Historia,  
Universidad Nacional de  
Córdoba

## Resumen

El siguiente ensayo indaga sobre las propuestas de los diputados de extracción sindical pertenecientes al Partido Justicialista (PJ) consistentes en legislar el trabajo durante la reconstrucción democrática en Córdoba (1983-1989). Para ello, recuperamos sus iniciativas parlamentarias presentadas ante la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba (HCDPC), a la vez que identificamos sus principales agendas de trabajo y la articulación sostenida con distintos actores sociales. En segundo término, reconocemos cuáles de aquellas propuestas del espectro gremial se tradujeron en la creación de nuevas políticas públicas por parte del Estado, identificando en qué consistieron estos nuevos derechos. Por último, realizamos una breve reflexión sobre lo abordado, deslizando nuevos interrogantes para pensar la compleja relación entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo desde una mirada subnacional y federal.

## Introducción

En épocas no tan remotas el trabajo fue el «gran integrador social». Una suerte de médula espinal que atravesaba gran parte de la biografía de un ciudadano. Ciudadano que, simultáneamente con su tiempo, destreza y habilidades, aporta al bien común, crea la riqueza material del país, garantiza el sostenimiento de la vida<sup>1</sup> y provee su subsistencia. El trabajo ha sufrido los embates que los nuevos contextos traen consigo, y sus cambios impactaron sobre una sociedad no menos impactada por otros fenómenos. Sin embargo, el trabajo: actividad que ha logrado vencer al tiempo; tarea milenaria por antonomasia que, al calor de los hechos, logra reinventarse, siendo el medio que provee el acceso a bienes y servicios necesarios para (sobre)vivir. Allí, el interrogante de por qué pensar el trabajo se responde por sí mismo. ¿Y considerarlo en-y-para la democracia

en Argentina, tras la culminación de una etapa en donde la fluctuación de los gobiernos cívicos y de facto fue una constante?

En tanto definición compleja, pues en ella se conjugan clasificaciones de diversa naturaleza, el mundo del trabajo invita a contemplar un conjunto de elementos que se yuxtaponen para su comprensión, tanto del orden político, económico, social, cultural, de etnia, género, clase, entre otros. Asimismo, pensar en la diversidad de actividades laborales existentes, la heterogeneidad de condiciones en las que son llevadas adelante, la vulnerabilidad en la que se hallan inmersos algunos trabajadores cuyas posibilidades de riesgo en su salud siempre es una posibilidad latente, son elementos que nos llevan a reflexionar respecto a cómo abordar las distintas demandas de quienes ofrecen su fuerza a cambio de una retribución monetaria. Frente a ello, resulta un desafío analizar los avances, limitaciones y cuentas pendientes que el Estado –particularmente en nuestra democracia actual– posee respecto a las garantías y la concreción de derechos en materia laboral.

La crisis económica de los primeros años setenta produjo notables transformaciones en diversos órdenes alrededor del globo. En el mundo laboral, ello trajo consigo la pérdida de la promesa de la sociedad del pleno empleo, la puesta en jaque del sistema fordista de producción y, con ello, un notable cambio respecto a los términos en que era comprendida la biografía laboral<sup>2</sup> (Alonso, 2007), trayectoria que hundía sus raíces en un marco de progresiva regulación sustentada en derechos de empleo, seguridad social y del reaseguro de prestaciones universalizadas a través de políticas fiscales progresivas (Ibídem). La figura del varón proveedor "jefe de hogar", propia del Estado de Bienestar, se fue diluyendo, a la par que los ingresos del núcleo familiar tipo comenzaron a provenir cada vez más del conjunto de los integrantes del hogar (García de Fanelli, 1991)<sup>3</sup>. En Argentina, estos cambios se produjeron en simultáneo con la implementación de políticas económicas de tinte regresivas impuestas por la Junta Militar que derrocó al gobierno constitucional de Isabel Martínez de Perón, luego de haberse puesto en marcha el autodenominado «Proceso de Reorganización Nacional» el 24 de marzo de 1976. Estas medidas causaron profundos efectos: la desindustrialización arrasó con numerosos puestos de empleo y el vertiginoso incremento en los índices de desocupación y pobreza se hicieron prontamente perceptibles, produciendo graves consecuencias en el tejido social. La ruptura del pacto keynesiano edificó una puerta giratoria sobre el acceso al mercado remunerado –donde su salida se tornaba siempre una posibilidad–, haciendo de la meritocracia y la competencia rasgos de una cultura que buscaba insistentemente no caer bajo las consecuencias del descarte. Claramente, este cambio requirió una transformación en las respuestas y estrategias de la acción sindical.

Aunque es bien conocida la puesta en escena de procedimientos clandestinos que implicaron la tortura, la muerte y, en muchos casos la desaparición forzada de personas, la Junta Militar también buscó conferirle un status legal a su actividad a través de la

implementación de un paquete de leyes específicas. Si bien las mismas revestían un carácter de facto, pues la actividad del Congreso de la Nación y de los poderes legislativos provinciales había sido disuelta, su promulgación permitió legitimar su accionar.<sup>4</sup> Ello los llevó a servirse "de una profusa normativa y de prácticas rutinarias, burocráticas y argumentos legales que coexistieron y se articularon con la represión ilegal y el terrorismo de Estado" (Romano, 2020, p. 51), y en donde los trabajadores fueron uno de los principales blancos de ataque. Como veremos en el siguiente ensayo, algunas de las leyes que afectaron derechos básicos de ciudadanía laboral impuestas por la dictadura pervivieron en democracia, constituyéndose en uno de los principales reclamos del movimiento obrero organizado.

Frente a este escenario, importantes desafíos atravesó la población con capacidad de brindar su fuerza de trabajo en el mercado asalariado tras la recuperación de la democracia. Sobre una sociedad del trabajo que atravesaba múltiples y complejas transformaciones se debían sobreponer políticas conducentes a dar soluciones a estos puntos. Entendemos que uno de los objetivos de un gobierno basado en la libre expresión de la voluntad popular radica en brindar respuestas a las necesidades de la población en su conjunto. En conmemoración y con motivo de estar transitando el período democrático más prolongado de nuestra historia –con la sucesión de siete mandatos presidenciales y la renovación, por undécimo novena vez, de las cámaras legislativas–, nos interesa indagar sobre cómo las instituciones del sistema político canalizaron las inquietudes de una clase trabajadora sujeta a un agudo proceso de metamorfosis. Para nuestro cometido, reconstruimos la actividad legislativa de los diputados de extracción sindical vinculados al Partido Justicialista (PJ) en la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba (HCDPC), recuperando sus iniciativas, agendas de trabajo y la articulación existente con diversos actores sociales. Allí observamos la letra de los proyectos entrados en las diversas comisiones, aquellos que cobraron estado parlamentario, así como los que finalmente fueron aprobados, atendiendo a un lapso temporal que comprende desde inicios del año 1984, momento en que se da paso a la inauguración de un nuevo período ordinario, hasta 1989, cuando consideramos que comienza una nueva etapa caracterizada por la puesta en marcha de un plan de ajuste estructural tras la llegada de Menem a la presidencia.

Nuestro objetivo apunta a identificar si las iniciativas de los diputados de extracción sindical eran representativas de la clase trabajadora, a la vez que si las mismas suponían mejoras para el sector. En este sentido, el segundo apartado del ensayo pretende reconocer qué propuestas del espectro sindical se tradujeron en la creación de nuevas políticas públicas por parte del Estado. Con ello, nuestra intención es destacar la implicancia que posee el ámbito legislativo para instalar temas de agenda, dado que estos debates pueden traducirse en la consagración de nuevos derechos. Por otra parte, y no por ello menos importante, cabe señalar que nuestro abordaje se encuentra íntimamente ligado a las transformaciones que se sucedieron con el correr de aquella década, prestando

particular atención a los cambios que se produjeron en el Poder Legislativo a raíz de la reforma de la Constitución Provincial de Córdoba de 1987.

Consideramos que las humanidades y la disciplina social en general deben contribuir a desnaturalizar y a cuestionar ciertas percepciones que se encuentran instaladas en el ideario común. Desde la sociología se denominó ley de hierro de la oligarquía (Michels, 1911) a la inclinación de algunos agrupamientos hacia la oligarquización y al liderazgo autoritario. En ocasiones, el sindicalismo fue identificado como portador de estos rasgos. Frente a una perspectiva que tiende a asociar a este sector como un núcleo corporativo escindido del funcionamiento del entramado institucional, resulta oportuno elaborar, con evidencia empírica sólida y argumentos precisos, un conocimiento que busque contrariar y derribar estos mitos. Como mencionamos, para ello observaremos la manera en que los gremialistas utilizaron las herramientas del sistema democrático para canalizar sus demandas, fruto de su incorporación en el ámbito legislativo. Además de acudir al repertorio clásico de la huelga, habitar las calles y distintos escenarios del espacio público para llevar adelante sus reclamos, el movimiento obrero organizado también supo recrear estrategias distintivas e imponer sus consignas frente a las instituciones republicanas, tanto a través de sus representantes directos –los propios dirigentes gremiales devenidos en legisladores o funcionarios– o indirectos –sujetos con influencia política y/o social, cuyo lazo con los referentes del ámbito sindical era un hecho innegable–. En suma, recurriendo a las instituciones del sistema democrático para disputar, hacer y construir democracia.

Los primeros estudios sobre el gobierno democrático se produjeron al momento en que aún la década del ochenta se encontraba transcurriendo, es decir, en una coyuntura donde no se podían elaborar diagnósticos precisos respecto a lo que algunas transformaciones suponían. Algunas de estas producciones formaron parte de la sociología de las llamadas transiciones democráticas (Portantiero y Nun 1987; O'Donnell, Schmitter y Whitehead, [1986] 1988), y se sustentaban en un paradigma que buscaba tomar distancia de las viejas confrontaciones que habían desatado el terror previo. Así, sus nudos problemáticos apuntaban a analizar las condiciones para la salida de los regímenes autoritarios y la consolidación de las democracias emergentes (Cavarozzi, 1996: 73). Sus virajes pecaron, en ocasiones, de reivindicar una ferviente defensa política del proyecto alfonsinista y de su modelo de reordenamiento social, indagando de manera sesgada respecto a algunos fenómenos particulares y dejando en un segundo plano las continuidades existentes.<sup>5</sup> En lo que a los estudios en materia de sindical y laboral respecta, los análisis pioneros buscaron comprender la relación entre los sindicalistas y el gobierno de Alfonsín, prestando particular atención al conflicto desatado a raíz del rechazo del proyecto de Ley de Reordenamiento sindical, más conocido como "Proyecto Mucci", en alusión al Ministro de Trabajo en funciones<sup>6</sup> (Palomino, 1986; Godio, Palomino Wachendorfer, 1988; McGuire, 1997; Gaudio y Thompson, 1990). Otros trabajos exploraron los procesos de normalización sindical llevados a cabo en las estructuras gremiales de

primer grado y de organismos confederados, tanto a escala nacional como subnacional (Gaudio y Domeniconi, 1986; Closa, 2005; Rodríguez, 2015; Ferrari y Gordillo, 2015; Aiziczon, 2021, entre otros). Sólo algunas producciones observaron el modo en que los reclamos en materia laboral fueron procesados desde el ámbito de los poderes ejecutivos, con Alfonsín y posteriormente con Menem (Gaudio y Thompson, 1990; Senén González y Bosoer 1999). Allí el trabajo de Zorzoli (2015) se torna revelador, pues presenta el corpus normativo para la acción sindical que rigió durante el período alfonsinista, destacando las leyes que se aprobaron en aquel entonces, así como las que pervivieron de la etapa dictatorial. En lo que respecta específicamente a nuestro objeto, las producciones de Damin (2011) para el caso nacional, y de Sapp, Roland y Gerbaldo (2023) para el escenario subnacional son elocuentes, pues exploran pesquisas fundamentales para comprender la manera en que las comisiones y recintos del Poder Legislativo se constituyeron en espacios centrales para instalar tópicos de agenda del movimiento sindical a través de sus representantes en dicho ámbito. Este trabajo pretende profundizar sobre estas líneas, haciendo de la intersección entre las políticas que van por canales institucionales con aquellas producidas al ras del suelo un punto específico de análisis.

¿Cuáles fueron los desafíos que afrontaron las instituciones de la democracia para restituir garantías que habilitaban el pleno ejercicio de ciudadanía laboral y reinventar otros, a la luz de los cambios que los nuevos tiempos imponían? ¿A través de qué iniciativas los representantes sindicales ante el Poder Legislativo Provincial expresaron demandas y reivindicaciones propias de los trabajadores sindicalizados? y ¿Qué proyectos fueron aprobados y se tradujeron en leyes que permitieron mejorar condiciones laborales y de subsistencia de la sociedad argentina? son algunos de nuestros principales interrogantes.

Para la reconstrucción de nuestro objeto acudimos a la consulta de documentación escrita. Allí priorizamos el relevamiento de los proyectos legislativos presentados en el marco de las comisiones existentes y las discusiones que se presentaron en el recinto de la Legislatura de la Provincia de Córdoba durante la etapa señalada. También acudimos a la consulta de los boletines de algunas entidades gremiales que fueron partícipes claves de este proceso, las declaraciones de prensa de la CGT-Nacional, así como el medio gráfico de mayor tirada local (La Voz del Interior –en adelante LVI–).

El derrotero de este trabajo se compone de tres apartados. En una primera instancia, reconstruimos la actividad parlamentaria de los diputados de extracción sindical pertenecientes al PJ en la cámara baja de la Provincia de Córdoba, recuperando sus iniciativas, agendas de trabajo y su articulación con diversos actores del sistema político. Allí identificamos dos fases con características sobresalientes en términos de actividad parlamentaria, que se vinculan al recambio en la composición del recinto que se produjo en 1987, debido a la celebración de las elecciones de medio término. En segundo lugar, señalamos cuáles de las iniciativas del sector sindical se tradujeron en nuevas políticas públicas, identificando en qué consisten estos nuevos derechos. Por último, realizamos

una breve reflexión sobre lo abordado, deslizando nuevos interrogantes para pensar la compleja relación entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo desde un enfoque subnacional y federal.

### **De la demanda sindical al Será Ley: la actividad de los legisladores de extracción sindical en la Córdoba de la reconstrucción democrática**

"Queremos trabajar y hacer crecer a nuestra patria. Por eso luchamos y nos movilizamos. Porque creemos en la democracia queremos llenarla de contenido social"

CGT-Nacional, Comunicado de prensa, 12/09/1985

El proceso de reconstrucción democrática iniciado tras la derrota de la Guerra de Malvinas despertó la participación social y posibilitó la emergencia de múltiples demandas reprimidas durante la dictadura (Ferrari y Gordillo, 2015). En ese marco, los trabajadores dieron cauce a un proceso de articulación en vistas a recuperar sus antiguas estructuras de representación, las cuales se hallaban en su mayoría intervenidas.

Como bien se conoce, las elecciones del 30 de octubre de 1983 le dieron el triunfo a Raúl Alfonsín, el candidato de la Unión Cívica Radical (UCR), figura que mayor entusiasmo despertó entre la ciudadanía. La preeminencia del radicalismo por sobre el peronismo en elecciones libres y sin proscripciones supuso un rasgo inédito: por primera vez la orientación predominante durante más de cuarenta años fue derrotada electoralmente. El triunfo del candidato radical se verificó, incluso, en áreas industriales con neto predominio obrero, lo cual expresaba que al menos, una parte de los trabajadores industriales –identificados antaño con el proyecto peronista–, habían retirado su apoyo a sus referentes. Para el caso de Córdoba el resultado electoral no supuso una novedad, pues la provincia ya contaba con una tradición previa de gobiernos radicales (Ferrari y Gordillo, 2015, p. 18).

La pérdida del peronismo se produjo en un contexto en donde primaba una letra constitucional que le confería seis años de mandato al presidente electo, a la vez que las minorías poseían un reducido margen de actuación en el sistema político. En el territorio provincial, el Poder Legislativo estaba compuesto por dos cámaras –diputados y senadores–.<sup>7</sup> Tras los comicios generales de 1983, la fuerza gobernante local obtuvo mayoría parlamentaria. En efecto, los partidos opositores se vieron con limitadas capacidades de actuación al momento de la votación de sus proyectos si estos no poseían el apoyo del radicalismo.

Los principales desafíos que enfrentó la democracia tuvieron que ver con la necesidad de garantizar la reinstitucionalización política, la reorganización de la economía y la reconstrucción del entramado social, el cual se encontraba severamente dañado. El fortalecimiento de los mecanismos de expresión de la voluntad popular, la "normalización"

de las organizaciones de la sociedad civil y la rearticulación del sistema de partidos se tornaron, así, en claras necesidades a ser atendibles. En ese marco, la democracia se convirtió en un "marco modular" capaz de dar cobijo a una heterogeneidad de identidades y una meta en sí misma para gran parte de los sectores sociales.

A tono con la efervescencia ciudadana, el derecho público local transitó una prolífica etapa de esplendor. Considerables provincias modernizaron sus textos constitucionales,<sup>8</sup> conforme a una nueva agenda en construcción (Bernal, 2017: 49). Estas transformaciones en materia de codificación también formaron parte de una intención por consolidar una forma de gobierno democrática frente a un régimen previo, caracterizado por el autoritarismo. La Provincia de Córdoba no fue ajena a este proceso, y en 1987 llevó adelante la asamblea constituyente que daría paso a la modificación de su Carta Magna<sup>9</sup>. Estas modificaciones venían a proponer nuevas miradas respecto a cómo concebir la cosa pública y resultaron experiencias pilotos de la reforma constitucional argentina llevada adelante en 1994<sup>10</sup>.

En lo que al campo legislativo respecta, la aprobación de la Constitución Provincial de 1987 habilitó la ampliación en la representación: En la Cámara de Diputados el número de miembros se incrementó de treinta y seis a sesenta y seis; mientras que treinta y seis escaños correspondían a la fuerza mayoritaria –sosteniendo la cláusula de gobernabilidad previamente existente–, las treinta bancas restantes se distribuían entre los cinco partidos políticos de la minoría: veinte lugares iban a la segunda mayoría, cinco a la tercera, tres a la cuarta y dos a la quinta, siempre y cuando las listas postuladas superen un piso del 2% de los votos (Bernal, 2017)<sup>11</sup>. Ello permitió contar con una mayor cantidad de voces en el parlamento, conforme a una sociedad que demandaba la democratización de sus instituciones.

Tal como señalamos, el reordenamiento económico que el gobierno de Alfonsín debía emprender coexistió con la necesidad de atender un conjunto de demandas sociales acumuladas. En ese marco, los trabajadores organizados debieron obrar en un contexto caracterizado por la pérdida de posición en la distribución del ingreso, crecientes tasas de desempleo y subempleo y menores recursos, coyuntura que exigía, al menos, actuar en términos defensivos para poder garantizar éxitos parciales (Lobato y Suriano, 2003; Godio, Palomino y Wachendorfer, 1988, p. 95).

Así como lo experimentaba la propia sociedad del trabajo, sus organizaciones también debieron readaptarse a esta nueva etapa. ¿Cuáles fueron las principales demandas de los sindicatos frente a este contexto? La restitución de las normativas que garantizaban el respeto a los derechos de ciudadanía laboral suspendidos durante el régimen militar, fundamentalmente aquellas normativas referidas a la organización sindical y a la posibilidad de determinar mejoras a través de convenios colectivos de trabajo, fueron sus principales consignas (Gordillo, 2013: 147). El reclamo por una necesaria recomposición

salarial que se adecúe al costo de vida fue, sin duda, otra de las banderas instaladas. Sin embargo, para este periodo también se plantearon otras reivindicaciones, muchas de ellas asociadas a las transformaciones en las que se veían involucrados en tanto clase. Volveremos sobre este punto.

Para este periodo el sindicalismo cordobés se hallaba fragmentado en dos expresiones: la CGT-Rodríguez Peña (CGT-RP), liderada por el dirigente de la madera Miguel Ángel Correa, y la CGT-Chacabuco (CGT-Ch), cuyo referente máximo era el molinero Rodolfo Cortés, ambos de procedencia peronista. Ambas estructuras disputaron cargos tanto al interior del PJ como en las listas de candidatos. Si bien este resquebrajamiento debilitó a los distintos espacios al momento de negociar su posición en la reestructuración partidaria y en la confección del armado electoral, tres diputados de extracción sindical alineados a la CGT-RP lograron ingresar a la HCDPC luego de los comicios de 1983: Carlos Romero (docentes), Manir Fatała (comercio) y Lucio Guillermo Jarab (televisión),<sup>12</sup> pasando a integrar las filas del Bloque de Diputados Justicialistas (BDJ) en la cámara baja (Sapp, Roland y Gerbaldo, 2023).

Los ediles cuya pertenencia de base era el sindicato presentaron iniciativas particulares y acompañaron una serie de proyectos presentados por la bancada justicialista. Además de su identidad gremial, la articulación que los diputados establecieron con algunos sindicatos fue clave para llevar al recinto las preocupaciones que surgían tanto desde las bases como de las direcciones de las asociaciones.

La mayoría de las propuestas presentadas por el BDJ vinculadas al mundo sindical y laboral respondieron a demandas sectoriales de la clase vinculadas a recuperar algunos de los derechos suprimidos por el régimen militar, tal como la reincorporación de los trabajadores cesanteados por razones políticas y/o gremiales con posterioridad al 24 de marzo de 1976<sup>13</sup>; el restablecimiento de la jornada laboral de ocho horas –o su equivalente de cuarenta y cuatro horas semanales–<sup>14</sup>; el cumplimiento de la Ley N° 19.587 de Higiene y Seguridad en el Trabajo a través del control ejercido por la Delegación Regional Córdoba del Ministerio de Trabajo de la Nación<sup>15</sup>; la exención de impuestos para los inmuebles sindicales<sup>16</sup>, entre otras. Los legisladores del justicialismo también bregaron por garantizar soluciones a algunos conflictos laborales específicos. La insistencia por frenar los despidos y suspensiones que se venían produciendo en algunos establecimientos del sector privado es un punto a destacar en este sentido<sup>17</sup>. Otros proyectos fueron rechazados en el parlamento. Entre ellos, distinguimos una especial iniciativa vinculada no estrictamente al mundo laboral, pues lo excede, pero que apuntó a la necesidad de reparar los crímenes del pasado: la urgencia por constituir una Comisión Bicameral encargada de investigar los crímenes de lesa humanidad llevados adelante en la Provincia<sup>18</sup>. También hubo proyectos que atañen específicamente al universo gremial que no recibieron aprobación, como la adhesión a las medidas de fuerza decretadas por la CGT-Nacional en rechazo al plan económico del Gobierno Nacional<sup>19</sup>; la creación de

un boleto obrero en los servicios de transporte<sup>20</sup>; la declaración de solidaridad con los trabajadores que fueron despedidos o reprimidos por protestar<sup>21</sup>; la exigencia al Poder Ejecutivo para que interceda ante las empresas privadas a efectos de lograr el reintegro de los trabajadores despedidos por causas políticas y/o gremiales durante la dictadura<sup>22</sup>; la inclusión laboral de los jóvenes<sup>23</sup>; la concesión de beneficios en la prestación de servicios de salud para los trabajadores pasivos<sup>24</sup>; la equiparación salarial entre las autoridades de los tres poderes del Estado<sup>25</sup>; la necesidad de constituir un nuevo Código Procesal Laboral, entre otros<sup>26</sup>.

Entre las iniciativas referidas en el párrafo anterior quizás una de las más destacables tuvo que ver con la necesidad de garantizar la reincorporación de los trabajadores cesanteados y/o obligados a renunciar con motivo de la aplicación de leyes de prescindibilidad durante la dictadura. La Coordinadora de Gremios Estatales, espacio que representaba a un cúmulo de sindicatos de la administración y de servicios públicos, insistió en el tratamiento del proyecto presentado por el BDJ, pues entendían que su letra contemplaba todas las alternativas posibles de reparación, incluyendo una compensación a los familiares de los muertos o desaparecidos desde marzo de 1976 a diciembre de 1983<sup>27</sup>. Otra de las demandas más apremiantes tuvo que ver con la necesidad de garantizar la supresión de las leyes laborales de la dictadura y la restitución de la normativa constitucional previa. Los ediles de extracción sindical expusieron a su bloque la necesidad de presentar un proyecto para exigir que el Congreso de la Nación sancione el retorno de la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo –tal como fue aprobada en 1974–, de la Ley 14.250 de Convenciones Colectivas de Trabajo (CCT) y la Ley 20.615 de Asociaciones Profesionales<sup>28</sup>. Su reclamo iba en sintonía con las exigencias planteadas por la CGT-Nacional en los foros internacionales celebrados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su sede en Ginebra y en las exhortaciones que estos realizaban al gobierno a través de sus comunicados oficiales, exigiendo "libertad para convenir el valor de nuestro trabajo, monto que es fijado arbitraria y unilateralmente"<sup>29</sup> y el "restablecimiento de esos derechos sin trabas ni condicionamientos"<sup>30</sup>.

La mayoría de los proyectos de declaración y beneplácito por el reconocimiento a la trayectoria de dirigentes gremiales y en solidaridad con conflictos laborales específicos presentados por los diputados de extracción gremial fueron aprobados. En el caso de aquellas propuestas que buscaban restituir derechos, estos comenzaron a ser paulatinamente discutidos. Otras propuestas, en cambio, como la reposición de las normativas laborales y sindicales del periodo previo a la dictadura, remitieron a un debate legislativo en el orden nacional que recién fue resuelto en las postrimerías de la presidencia de Alfonsín.

Las elecciones de medio término de 1985 confirmaron al peronismo en su rol de oposición, pues el radicalismo volvió a imponerse en la contienda. Aquel resultado creó las condiciones para una renovación interna del PJ que culminó con el desplazamiento de algunos sectores vinculados al sindicalismo a nivel nacional. Fue así que se constituyó

la Renovación Peronista (RP), núcleo político cuyo referente en Córdoba fue José Manuel De la Sota. Algunas de las iniciativas impulsadas por los ediles de extracción sindical en la cámara baja que no habían recibido aprobación previamente fueron retomadas por la banca de la RP, espacio que se creó en 1987 en el ámbito legislativo<sup>31</sup>.

La UCR se impuso en las elecciones de 1987 en Córdoba, mientras que el Frente Justicialista Renovador (FreJuRe), liderado por el PJ, se constituyó nuevamente como la segunda fuerza. No obstante el resultado, el justicialismo amplió su representación en el parlamento provincial, pues la reforma constitucional que incrementó el número de escaños y la forma en que estos habían confeccionado la lista de candidatos así lo permitió<sup>32</sup>. La UCR obtuvo treinta y seis lugares en la cámara baja, mientras que el peronismo alcanzó veinticinco. El 2 de febrero de 1988 prestaron juramento los nuevos diputados electos y se conformaron las comisiones respectivas, renovando su banca Manir Fatala, del gremio de comercio, e incorporándose referentes claves del sindicalismo peronista cordobés: Rubén Daniele (municipales), Luis Eduardo Pérez (seguros), Horacio Salusso (metalúrgico), Miguel Ángel Benedetto (administración pública) y Manuel Reyes (farmacia)<sup>33</sup>.

Dado que se encontraban representados sindicatos del sector público –Daniele y Benedetto-, y privado –Salusso, Pérez, Fatala y Reyes-, la presentación de proyectos tendió a incluir un cúmulo de demandas que respondían al mundo laboral en su heterogeneidad. Sin embargo, el elemento en común que aglutinó a la mayor parte de las iniciativas radicó en el rechazo al modelo económico imperante. Por ejemplo, Daniele, Reyes y Salusso cuestionaron la apertura a la importación de electrodomésticos que eran producidos en el país, cuestión que perjudicaba a la industria nacional en su posibilidad de venta y contratación de personal<sup>34</sup>. A tono con ello, los gremialistas con representación en la cámara bajan plantearon alternativas para mejorar la economía del país desde "un sentido de igualdad y justicia social". En esta clave, Benedetto y Salusso expusieron la urgencia de reactivar el aparato productivo mediante una política crediticia para las industrias locales, a la vez que exigieron que el Estado debía prohibir las suspensiones y despidos<sup>35</sup>. Asimismo, suscribieron con la necesidad de lanzar un bono alimentario y demandaron al Gobierno la creación de un Centro Económico de Compras destinado a la venta de insumos de primera necesidad por debajo del valor del mercado para ciudadanos carenciados y desocupados<sup>36</sup>. Benedetto, por su parte, presentó una iniciativa para garantizar la asistencia alimentaria a través del Programa de Asistencia Integral de Córdoba (PAICor) los días que no se dictaran clases en las escuelas –dado que este se brindaba en los centros educativos– por el tiempo que durara la emergencia económico-social<sup>37</sup>.

Durante esta nueva etapa los diputados gremiales instalaron la preocupación de los sectores excluidos del mercado de trabajo formal, fenómeno que venía presentando agudas consecuencias sociales, como el incremento de la pobreza y del trabajo preca-

rio<sup>38</sup>. En ese sentido, las reivindicaciones de los gremios industriales se focalizaron en el impedimento del cierre de las fuentes de trabajo para evitar que los trabajadores caigan en la desocupación y la miseria. Esta cuestión fue reivindicada, fundamentalmente, por los ediles sindicales del sector privado<sup>39</sup>.

Los proyectos de ley vinculados a reivindicar derechos sectoriales de los trabajadores se amplificaron para la etapa de 1987 a 1989, al igual que las declaraciones y homenajes a figuras históricas del sindicalismo cordobés<sup>40</sup>, como a Raúl Ángel Ferreyra, histórico dirigente recientemente fallecido del Sindicato de Empleados Públicos (SEP) y a Atilio López, quien fuera secretario general de la Unión Tranviaria Automotor (UTA) en la década del sesenta, vice-gobernador de Horacio Obregón Cano en 1974 y víctima de asesinato en manos de la Alianza Anti Comunista Argentina (AAA) en 1976. A su vez, se manifestó la adhesión a las medidas de fuerza dispuestas por la CGT- Nacional<sup>41</sup>, el reclamo por la demorada normalización de la CGT-Regional Córdoba<sup>42</sup>; y se plantearon diversos apoyos en solidaridad con los trabajadores que vieron peligrar su fuente de trabajo<sup>43</sup>. A su vez, también se configuraron nuevas propuestas: la necesidad de garantizar la gratuidad para la promoción de actuaciones administrativas o judiciales de naturaleza laboral, previsional o gremial<sup>44</sup>; la exigencia de condiciones de seguridad y medio ambiente en el trabajo<sup>45</sup>; el funcionamiento de las obras sociales sindicales<sup>46</sup>, entre otras. Por último, se insistió en promover ciertas demandas aún no resueltas desde la recuperación de la democracia, como el cumplimiento de la jornada de trabajo de ocho horas<sup>47</sup>, y el reconocimiento del cálculo por los años de servicio a los fines previsionales a aquellos agentes que por motivos gremiales y/o políticos habían sido cesanteados o forzados a renunciar en los tres poderes del Estado<sup>48</sup>.

El estilo de conducción partidaria de De la Sota produjo tensiones en el PJ, lo que en la legislatura se tradujo en la constitución de un nuevo espacio interno, denominado "Grupo de los 6", nombre que remitía a la cantidad de los miembros que lo integraban –aunque en un principio eran ocho–. Por el sector sindical estaban incluidos Reyes, Fatala y Daniele (Sapp, Roland, Gerbaldo, 2023)<sup>49</sup>. El Grupo de los 6 continuaba formando parte del BDJ –aunque manteniendo cierta autonomía–, llevando adelante una profusa agenda legislativa en materia social y laboral. Entre algunas de sus iniciativas destacamos la exhortación al Poder Ejecutivo para que intervenga ante las empresas privadas a los fines de evitar los despidos<sup>50</sup>; la necesidad de dejar en suspenso las acciones judiciales iniciadas a los ciudadanos por la demora en la paga de impuestos territorial urbanos y rurales, dada la crítica situación económica<sup>51</sup>; el reclamo ante la deficiente prestación de la salud pública; y la necesidad de que el Estado establezca un programa de asistencia social específico que tenga en cuenta las nuevas necesidades propias de aquel contexto<sup>52</sup>.

Durante el último trimestre de 1989, ya bajo la presidencia de Menem, la labor parlamentaria se concentró en el tratamiento del proyecto de Reforma administrativa del Estado Provincial enviado por el Gobernador Angeloz<sup>53</sup>. Esta norma ya había sido aprobada por

el Congreso de la Nación en agosto de ese año y, tal como manifestaba la tipificación en su Artículo N° 68, se convocaba a las provincias a integrarse a aquellos lineamientos (Closa, 2009). El proyecto ingresó el 26 de septiembre a la HCDPC bajo el rótulo de "tratamiento urgente", entendiéndose que su implementación ayudaría a superar la coyuntura de inestabilidad económica en la que se encontraba sujeta la provincia mediterránea (Arriaga, Franco, Medina y Natalucci, 2012). La legislación aprobada garantizó al Ejecutivo la posibilidad de imponer una drástica reforma en las funciones estatales, descentralizando áreas de la administración pública y suprimiendo beneficios para los agentes del Estado con el fin de potenciar la inversión de capitales privados e impulsar la privatización de empresas y dependencias públicas (Closa, 2009). Ésta también buscó reducir la planta de empleados estatales a partir de un régimen de retiros voluntarios, planteó limitaciones para efectuar contrataciones o designaciones de personal, así como impuso un sistema de bonificaciones por presentismo y un régimen de licencias extraordinarias (Arriaga et al., 2012, p. 26). Fue un ítem especialmente repudiable para los trabajadores lo relativo a la regulación salarial, donde el gobierno se adjudicaba la potestad de fijar políticas en este sentido, teniendo en cuenta que el año anterior habían recuperado la histórica reivindicación de pautar convenios colectivos de trabajo. En ese marco se eliminaron, por ejemplo, cálculos de actualización salarial, mientras que los sindicalistas sostuvieron la necesidad de renovar los Convenios Colectivos de Trabajo previamente vigentes.

Ante una legislación entendida como regresiva para las conquistas laborales, los gremios apelaron a la huelga, su principal herramienta de lucha. Asimismo, se apoyaron en la tarea de los legisladores de extracción sindical<sup>54</sup>. El BDJ recibió a los dirigentes de los gremios estatales –Sindicato de Empleados Públicos (SEP), Asociación Gremial de Empleados del Poder Judicial (AGEPJ), Sindicato Luz y Fuerza-Regional Córdoba (SLyFC), Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC) y al Sindicato del Personal de Aguas Sanitarias (SiPoS)– previo a la sanción del paquete de leyes, quienes plantearon la necesidad de modificar ciertos puntos. Allí cuestionaron la política de remuneraciones establecida para el personal del Estado, específicamente en los artículos que establecían el desenganche salarial. Asimismo, criticaron la suspensión de los Convenios Colectivos de Trabajo (CCT) homologados, la posibilidad de traslado de los agentes públicos desde la provincia hacia los municipios, y apuntaron contra las bases filosóficas de los planes de privatización de los servicios públicos, oponiéndose a la falta de control parlamentario y administrativo. Los diputados sindicales lograron modificar el despacho del Ejecutivo. Por ejemplo, se estipuló que al momento de privatizar cualquier ente o servicio público se debería conformar una Comisión Bicameral encargada de seguir e informar los resultados de cada proceso. También se cambiaron algunos puntos del capítulo asociado al personal del Estado y se reconocieron los CCT nacionales vigentes<sup>55</sup>.

### **Iniciativas legislativas y políticas públicas: las definiciones del Ejecutivo ante las necesidades sindicales**

¿El Poder Ejecutivo de Córdoba fue permeable a receptar las demandas de los trabajadores organizados? ¿Cuánto del impulso sindical se tradujo en la consagración de nuevos derechos? En lo que respecta al cumplimiento de las garantías laborales fundantes del Derecho Colectivo del Trabajo, es decir, la libertad de agremiación, la posibilidad de convenir convenios colectivos de trabajo –en donde el salario sea una cuestión a discutir– y el libre ejercicio de huelga, esto más bien dependió de una regulación que emanó desde el Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Si bien Alfonsín enfatizó en sus discursos respecto a la necesidad de restituir los derechos laborales suprimidos durante el régimen militar, haciendo hincapié en la recuperación de la negociación colectiva como uno de sus más importantes objetivos<sup>56</sup>, esta y la Ley de Asociaciones Profesionales (LAP) se recobraron recién hacia el final de su mandato. Mientras tanto, el gobierno mantuvo la vigencia de la LAP de la dictadura, así como el Decreto-Ley 21.307, que le confería al Ejecutivo la facultad y el monopolio para fijar salarios de manera unilateral (Gaudio y Thompson, 1990)<sup>57</sup>. En efecto, los derechos básicos de ciudadanía laboral fueron recuperados en su totalidad hacia el final del mandato del gobierno radical, quedando las provincias supe-  
ditadas a la aprobación de este ordenamiento.

Aunque no resulta estrictamente una reivindicación propia de la agenda sindical del periodo, cabe distinguir la intención del gobierno provincial por constituir una Secretaría-Ministerio de Trabajo Provincial encargada de intervenir en los sucesos en la materia a comienzos de 1985<sup>58</sup>. Tras la aprobación de la ley que aseguró su creación se puso en marcha la actividad de aquella cartera, la cual estuvo a cargo del abogado laboralista y miembro del Partido Radical Jorge Sappia. Entre las principales funciones del organismo se destaca su capacidad de ejercer el pleno ejercicio del poder de policía del trabajo a través del control de las normas laborales; la intervención en las controversias individuales y colectivas del trabajo a los fines de diagnosticar posibles soluciones; la aplicación de medidas disciplinarias y sanciones para aquellos que infrinjan las normas; el asesoramiento y la asistencia a los trabajadores, entre otras<sup>59</sup>. Su actividad permitió sancionar a las patronales que no cumplieran con los requisitos vinculados a seguridad e higiene en el trabajo o que no otorguen la prestación de elementos vitales para garantizar un ambiente laboral digno, a la vez que funcionó como un nexo para mediar en conflictos específicos. Tras la aprobación de la Ley de Convenios Colectivos de Trabajo la Secretaría-Ministerio de Trabajo Provincial comenzó a oficiar, en calidad de representante del Estado, las negociaciones contractuales. Con ello, la tarea de la Delegación Regional del Ministerio de Trabajo de la Nación pasó a tener competencia para regular cuestiones relativas a sectores de actividad cuyo empleador se ubique fuera del borde territorial de la provincia. En este aspecto, el rol de la cartera laboral provincial fue central.

La reglamentación que buscó reparar la falta cometida por el régimen militar vinculado al personal del Estado expulsado por motivos político-gremiales corrió suerte dispar en los distintos segmentos del Estado cordobés. Mientras que el Poder Ejecutivo Provincial dictó, en marzo de 1984, los decretos reglamentarios 843 y 925<sup>60</sup> para garantizar el reingreso del personal del área docente y el dependiente de la administración pública provincial, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) estableció, mediante acordadas internas, la lógica de reintegro de los agentes afectados. Por el contrario, el Departamento Ejecutivo (DE) de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba no dictó una normativa de naturaleza similar que permita al personal municipal ampararse en este derecho, así como tampoco cristalizó un proyecto de ordenanza por parte del Honorable Concejo Deliberante (HCD). Al no aprobarse una ley-marco que regule y determine los mecanismos de reincorporación del conjunto del personal cesante por motivos políticos y/o gremiales, cada sector debió negociar las condiciones de posibilidad de reingreso, colocando en una situación desventajosa a algunos trabajadores. La bancada peronista presentó mociones de preferencia a lo largo de 1984 para que el proyecto presentado por su bloque fuera llevado al recinto, pues su discusión fue postergada, al menos, en cuatro oportunidades ese año<sup>61</sup>. No obstante, la iniciativa no contó con el beneplácito del Bloque de la UCR y su tratamiento no prosperó. En efecto, el reingreso del personal cesante se produjo a través de la letra emanada por los decretos provinciales.

Otra de las preocupaciones centrales del sindicalismo para esta etapa tuvo que ver con poder mitigar los efectos de la crisis económica. El gobierno de Angeloz en la Provincia y de Mestre en la capital dieron rienda al lanzamiento de una serie de políticas sociales que apuntaron a cubrir este objetivo. La creación del PAICor fue ilustrativa en este sentido. Bajo los slogans "administrar con obras" y "obras con sentido social", el Intendente Mestre llevó a cabo políticas destinadas a resolver los déficits en materia de salud, educación y vivienda de la población localizada en la periferia urbana. Entre ellas, distinguimos la creación de las escuelas municipales, la apertura de centros sanitarios y consultorios odontológicos móviles; la entrega gratuita de leche en polvo y medicamentos; la asistencia y control de las mujeres embarazadas de manera gratuita; la entrega de unidades habitacionales bajo la modalidad de "llave en mano"; la creación de centros infantiles orientados a la atención de menores y su grupo familiar; la implementación de hogares de día para adultos mayores; entre otras (Cervio, 2015, pp. 373-374). Si bien estas acciones buscaban rebatir la desfavorable situación en la que se encontraban inmersos los sectores populares en su conjunto –incluyendo a niñeces, mujeres y desempleados, los trabajadores también se beneficiaron de estas políticas de asistencia y protección, pues muchos de ellos hacían base en las zonas de la ciudad en donde se impartían.

Ciertamente, el incremento de la autonomía de los elencos gobernantes estimuló una profusa reprovincialización de la política (Cavarozzi, 1996, p. 86) que se tradujo en mayores capacidades de los Estados locales para poner en marcha medidas públicas destinadas a la sociedad en general y a los trabajadores en particular. De allí la relevancia de los estudios de anclaje subnacional que profundicen sobre estos puntos.

## Reflexiones finales

Los diputados de extracción sindical nucleados en el BDJ supieron canalizar las demandas centrales de la clase trabajadora durante la década de los ochenta, fundamentalmente sobre aquellos ejes que afectaban el núcleo básico de la ciudadanía laboral suspendida durante el régimen militar. Allí se otorgó prioridad, en un primer momento, a la recuperación de las leyes constitucionales referidas a la posibilidad de libre organización sindical y la de determinar convenios colectivos de trabajo, en donde se incluía la pauta salarial. En este sentido, sus proposiciones apelaban a la necesidad de defender las conquistas laborales típicas del modelo histórico peronista, buscando con ello, simultáneamente, instalar en la agenda pública la urgencia por promover un modelo económico de país con inclusión y justicia social.

Además de las reivindicaciones típicas del movimiento obrero organizado, para este periodo también vislumbramos la presencia de reivindicaciones novedosas. Una de ellas refiere a la necesidad de culminar con las lógicas de persecución que llevaron a excluir del mercado laboral a todos aquellos sujetos considerados "peligrosos" para el ordenamiento social mediante las leyes de prescindibilidad. A ello se le añadieron demandas que iban en sintonía con las problemáticas que afectaban al mundo laboral para ese entonces, como la cuestión de la cada vez más alarmante situación del fenómeno del desempleo y el trabajo precario. Los diputados de procedencia sindical elevaron proyectos particulares que apuntaban a resguardar los puestos de trabajo existentes, batallar por la inclusión laboral de los jóvenes, conceder beneficios específicos para los trabajadores y brindar atención alimentaria a los trabajadores y sus familias en contextos de emergencia económica, entre otras medidas. En momentos actuales en donde la existencia de nuevas formas de contratación, el impacto de las tecnologías y las más extravagantes formas de empleo comienzan a ser tópicos de discusión social, los diputados sindicales con actividad durante la década de los ochenta supieron captar la metamorfosis de la que estaba siendo víctima el mundo laboral y llevaron adelante iniciativas que buscaron dar respuestas en este sentido.

A tono con la recuperación de la institucionalidad perdida, alrededor del significante democracia se produjeron múltiples debates en donde los sindicalistas no quedaron exentos y plantearon sus propias clasificaciones. La idea de "democracia con contenido social" fue un imperativo de aquella época. ¿Fue la democracia la oportunidad para alcanzar nuevos derechos sociales? ¿Cuáles fueron los avances y límites en este sentido? Entendemos al gobierno como el medio y el Estado como el fin que permite garantizar la cobertura de garantías claves para la ciudadanía. Ampliar la base de estos, siguiendo el principio de progresividad que aseguran los pactos internacionales, y procesar las demandas de la población a través de consultas protegidas, asegura un piso de democratización de las instituciones de gobierno. El gobierno de la naciente democracia pudo avanzar tímidamente sobre algunos puntos, dado que la aguda situación económica impuso limitaciones a su accionar.

Será tarea de gestiones futuras emprender los cambios que la sociedad del trabajo se encontraba demandando.

El sindicalismo se vio inmerso en una nueva etapa en donde fue posible recuperar algunos derechos que habían sido suprimidos durante el régimen militar. El accionar de la protesta, herramienta tradicional del movimiento sindical, fue combinada con la puesta en marcha de la política legislativa para lograr su cumplimiento. Las discusiones elevadas por los diputados de extracción sindical no siempre alcanzaron estado parlamentario o fueron tratadas en el recinto. Otras, en cambio, tomaron fuerza legal y se tradujeron en la creación de nuevos derechos laborales.

La bibliografía especializada en el mundo laboral de los años ochenta reparó sobre la conflictiva relación entre el gobierno de Alfonsín y la CGT comandada por el dirigente cervecero Saúl Ubaldini. Esta argumentación se sustentaba, fundamentalmente, en razón de los trece paros generales que se llevaron adelante durante este periodo. Un estudio que no contempla los matices que brindan los escenarios subnacionales y que pierde de vista los distintos frentes en los que actúan los actores sociales muestra una fotografía incompleta de los hechos. Lo hasta aquí explorado invita a reflexionar sobre la compleja interrelación entre los distintos poderes que integran el gobierno de nuestro país en sus diversos órdenes –nacional, provincial y municipal–, observando sus articulaciones y la diversidad de agendas, así como también nos permite identificar los límites y deficiencias propias de una coyuntura signada por múltiples y complejas transformaciones.

Definitivamente, el trabajo sigue siendo la actividad central para garantizar la supervivencia humana. Ahora, que a estas nuevas necesidades del universo laboral se imponen otras, y en donde tópicos como el avance de la economía solidaria, la necesidad de "suprimir costos laborales" a través de reformas laborales, la privatización o la socialización de la protección social están siendo discutidos en la escena pública ¿Cómo se involucra el Estado en estos debates? ¿Qué medidas ya puestas en marcha esperan surtir algún efecto para rebatir, por ejemplo, la problemática del hambre, el trabajo informal y/o la desocupación? En un mundo cuya riqueza se halla concentrada en algunos pocos, y donde los empleos clásicos son cada vez más prescindibles ¿Qué papel cumple el actor sindical frente a este escenario? ¿El sindicalismo tiene un programa que apunte a rebatir estas injusticias? ¿En qué medida el Poder Legislativo sigue siendo el canal para impulsar reformas que impacten sobre la calidad de vida de los trabajadores? Son apenas algunas de las cuestiones que nos motivan a seguir profundizando.

## Notas

<sup>1</sup> La categoría trabajo se ha diversificado a raíz de la creación de nuevas fuentes de empleo, el fenómeno de la informalidad y la precariedad, pero también producto de la inclusión de aquellas tareas que permiten garantizar la reproducción social y que son entendidas como trabajo. Así, en lo que al campo de la historia social del trabajo respecta, el enfoque de género se reveló como un núcleo crítico de las tradicionales perspectivas que abordan al mundo laboral, llegando a cuestionar lo que se entendía por trabajo en tanto actividad asexuada "centrada exclusivamente en el trabajo productivo industrial [y] que tiene como referentes teórico-prácticos al obrero masculino fordista-taylorista" (Torns, 1995 en Arriaga y Medina, 2018, p. 191).

<sup>2</sup> Siguiendo a Alonso (2007), los ciclos biográficos del trabajo se establecían en forma de "largas trayectorias estabilizadas en torno a un único empleo por persona, desde su incorporación al mundo del trabajo hasta su jubilación". La trayectoria de un individuo se componía, así, por un patrón lineal en donde educación, producción y retiro se sucedían y encadenaban de forma continua. Este modelo, sustentado en un modelo de país en donde la ciudadanía se construía a partir del propio proceso de incrustación laboral fue paulatinamente resquebrajado.

<sup>3</sup> Ello llevó a una tendencia a que las mujeres de distintos segmentos sociales se incorporaran masivamente a la actividad remunerada durante la década de los ochenta, recorriendo ciclos laborales cada vez más duraderos y menos interrumpidos por sus ciclos vitales (Wainerman, 2007, p. 2)

<sup>4</sup> El mismo día en el que se produjo el derrocamiento del régimen constitucional, una comitiva militar entró al Congreso de la Nación para tomar posesión del edificio de la intersección de las calles Rivadavia y Callao de la Capital Federal. Los senadores y diputados fueron obligados a dejar sus bancas y el Poder Legislativo fue disuelto, conformándose en su lugar la Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL), órgano comandado por las FFAA. La CAL estaba integrada por nueve Oficiales Superiores (tres representantes por cada fuerza), siendo presidida por uno de ellos en forma anual y rotativa. A su vez, la Comisión estaba compuesta por ocho subcomisiones de trabajo y un secretario. Este núcleo recibía diversos proyectos de la Junta Militar, iniciativas que luego eran tratadas en sesión plenaria, determinando la trascendencia o no de los mismos.

<sup>5</sup> Algunos autores comenzaron a cuestionar los puntos de debilidad del modelo alfonsínista, fundamentalmente en materia económica y social (Gargarella, Murillo y Pecheny, 2010; Pucciarelli, 2006; Tedesco, 2011).

<sup>6</sup> A las dos semanas de haber asumido su mandato Alfonsín envió al Congreso de la Nación el proyecto de Ley de Reordenamiento Sindical. Su objetivo era 'democratizar' las estructuras gremiales para garantizar la transparencia en las elecciones, promover el recambio en la dirigencia al presentarse límites a la reelección y otorgar representación a las minorías en los cuerpos directivos. Sin embargo, el proyecto no contempló las voces de los involucrados ni avanzaba en la derogación de las leyes de la dictadura o la reposición de las legislaciones laborales previas a 1976. De allí la principal oposición por parte

de los trabajadores. La legislación finalmente sancionada fue el resultado de intensas negociaciones entre la dirigencia sindical y el nuevo Ministro de Trabajo, Juan Manuel Casella. A partir de su promulgación se celebraron elecciones en aquellos gremios que aún no habían llamado a la renovación de sus autoridades durante el último tramo de la dictadura (Zorzoli, 2015: 163).

<sup>7</sup> Este sistema rigió en la Provincia de Córdoba desde la reforma constitucional de 1870. Tras la nueva modificación de la Carta Magna en el año 2001 se suprime la estructura bicameral y se da paso a la conformación de la unicameral.

<sup>8</sup> Durante el transcurso de esta década reformaron sus constituciones las provincias de Jujuy (1986), La Rioja (1986), Salta (1986), San Juan (1986), San Luis (1987), Catamarca (1988) y Córdoba (1987) (Bernal, 2017).

<sup>9</sup> La reforma de la Constitución de la Provincia de Córdoba de 1987 introduce un precedente clave en materia de codificación, pues es una de las primeras constituciones provinciales en incorporar el derecho internacional de los derechos humanos, a la vez que define la consagración de un Estado Social de Derecho y profundiza sustantivamente sobre el reconocimiento de nuevos derechos y garantías para la ciudadanía en general y los trabajadores en particular. De igual modo, su tipificación promueve la democracia participativa y sienta las bases para la descentralización de poderes, confiriendo más incidencia a los municipios (Bernal, 2017). En representación del sector sindical y nucleados en el Frente Justicialista para la Democracia y la Participación (FreJuDePa) –alianza entre el PJ y la Democracia Cristiana–, fueron parte de la convencional constituyente Sixto Ceballos (Luz y Fuerza Córdoba - tercer convencional) y Elpidio Torres (mecánicos y afines, décimo cuarto convencional) (Sapp, Roland y Gerbaldo, 2023).

<sup>10</sup> Los sucesos ocurridos durante el lapso temporal que propone explorar este trabajo permiten reconocer los déficits de tipificación previo a la reforma constitucional de 1987 que pudieron ser resueltos tras esa modificación, a la vez que allana el camino para indagar respecto a los desafíos que debieron afrontar los convencionales constituyentes de 1994.

<sup>11</sup> En el senado provincial continuó vigente el sistema que le confería cierta cantidad de representantes a los departamentos que tuvieran un determinado número de habitantes (Bernal, 2017).

<sup>12</sup> Fatala se desempeñó en la Comisión de Negocios Constitucionales, Peticiones y Poderes y en la Comisión de Obras Públicas, Industrias, Turismo y Transportes, mientras que Jarab así lo hizo en la Comisión de Presupuestos e Impuestos y en la Comisión de Legislación Social, Salud Pública e Higiene; Romero también participó de esta última y en la Comisión de Legislación General, Justicia e Instrucción Pública. HCDPC, Diario de sesiones, 11/04/1984, p. 22.

<sup>13</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 8/8/1984, p. 602.

<sup>14</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 10/7/1984, pp. 447- 448.

<sup>15</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 10/7/1984, p. 450.

<sup>16</sup> HDCPC, Diario de sesiones, 26/6/1984, p. 294.

<sup>17</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 26/9/1984, p. 969; HDCPC, Diario de sesiones, 8/1/1985,

p. 1878.

<sup>18</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 27/06/1984, pp. 344-366.

<sup>19</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 4/09/1984, p. 772.

<sup>20</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 8/08/1984, p. 602.

<sup>21</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 20/5/1986, p. 45; HCDPC, Diario de sesiones, 3/6/1986, pp. 228-232.

<sup>22</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 8/8/1984, p. 602.

<sup>23</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 01/07/1986, p. 446.

<sup>24</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 20/5/1986, p. 55; HCDPC, Diario de sesiones, 27/5/1987, pp. 91-93.

<sup>25</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 8/7/1986, p. 489.

<sup>26</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 30/10/1984, pp. 1550-1551; LVI, 7/11/1985, p. 4; LVI, 13/11/1985, p. 3.

<sup>27</sup> El proyecto, cuyo número de entrada fue el 1.148/84, alcanzaba al personal estatal que había sido separado de su cargo a partir del derrocamiento del orden constitucional mediante cesantía, exoneración, renuncia forzada y prescindibilidad, sin expresión de causa o por aplicación de las leyes 5.905, 5.909, 5.911 y 5.913. Este aclaraba que quedaban comprendidos en la norma los agentes de planta permanente, contratados, transitorios, supernumerarios, temporarios y jornalizados, los cuales debían ser reintegrados al mismo cargo, función, jerarquía y lugar de trabajo que poseían a la fecha de decretado el apartamiento. Asimismo, se indicaba que el periodo de inactividad debía ser computado a los efectos escalafonarios, de antigüedad, jubilatorios, remunerativos y laborales. El rasgo más novedoso de esta iniciativa se encontraba expreso en el Artículo N° 15, que aludía a que si el trabajador afectado hubiera muerto o desaparecido se designaría, en su reemplazo, a un familiar directo (siempre y cuando cumpliera con los requisitos para ingresar a la administración pública provincial). HCDPC, Diario de sesiones, 22/05/1984, pp. 51-53; El Mensajero, Año I, N 8, tercera época, enero de 1985, p. 3.

<sup>28</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 20/5/1986, p. 52.

<sup>29</sup> El fin de año nos encuentra luchando contra la injusticia, CGT, 30/12/1985. Consultado en la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT), Azopardo 802, Capital Federal, Argentina.

<sup>30</sup> El plenario general de secretarios generales y delegaciones regionales de la CGT "Norberto Ghibaudo", reunido en la Ciudad de Buenos Aires, declara, 10/01/1986. Consultado en la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT), Azopardo 802, Capital Federal, Argentina.

<sup>31</sup> En abril de 1986, luego de un prolongado conflicto para definir el reemplazo de Pablo Figuerero como titular del bloque del BDJ, se conformó el Bloque de Diputados del Frente Justicialista de la Renovación (BDFJR), presidido por Julio Badrán e integrado por cuatro diputados, entre ellos Fatala, diputado de extracción sindical. En ese entonces la cámara baja contaba con tres bloques peronistas: el BDJ, el BDFJR y el bloque unipersonal de Teodoro Funes, constituido en noviembre del año anterior. La unificación recién se produjo en abril de 1987, luego del triunfo de la RP en los comicios internos partida-

rios del 29 de marzo de 1987. LVI, 20/11/1985, p. 5; LVI, 26/11/1985, p. 6; LVI, 9/4/1986, p. 6; LVI, 16/4/1987, p. 6.

<sup>32</sup> LVI, 8/09/1987, p. 6.

<sup>33</sup> Perez integró la Comisión de Asociaciones Intermedias, Cooperativas y Mutuales, mientras que Benedetto se desempeñó en la Comisión de Hacienda, Presupuesto e Impuestos. Daniele, por su parte, formó parte de la Comisión de Obras, Servicios Públicos, Transportes y Comunicaciones, y Reyes de la Comisión de Seguridad Social y Salud Pública y de la Comisión de Turismo y Deporte. Tanto Benedetto, Fatała como Salusso integraron la Comisión de Legislación del Trabajo y Previsión Social. HCDPC, Diario de sesiones, 2/02/1988, pp. 25-27; HCDPC, Diario de sesiones, 15/03/1988, pp. 68-69.

<sup>34</sup> El diputado sindicalista Manuel Reyes, proveniente del rubro farmacéutico, manifestó en el recinto: "Vamos a seguir deteriorando la producción argentina en una rama ya jaqueada por la recesión como es la de los electrodomésticos. Prefieren traer unidades del exterior (...) a vender lo que establecimientos metalúrgicos de Córdoba y del país producen con toda calidad (...) el gobierno alienta que paguemos rentas a los empresarios de otro país, que paguemos salarios a obreros de otro país y que paguemos contribuciones fiscales al gobierno de otro país (...) Esto no marcha si los convenios celebrados sirven para deprimir a Argentina". HCDPC, Diario de sesiones, 10/5/1988, pp. 721-722.

<sup>35</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 8/6/1989, p. 303.

<sup>36</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 1/6/1989, p. 263.

<sup>37</sup> El PAICor fue una política creada por el Gobernador Angeloz en enero de 1984 para atender la problemática del hambre, la desnutrición y la repitencia escolar entre la población infantil y adolescente. HCDPC, Diario de sesiones, 8/6/1989, p. 309.

<sup>38</sup> Cuadernos Laborales, N° 1, febrero de 1987, pp. 4-5.

<sup>39</sup> El censo económico de 1985 reveló que entre 1974 y aquel año habían cerrado sus puertas 2.851 establecimientos industriales en la provincia de Córdoba. En efecto, el personal ocupado disminuyó en un 19%; En la Ciudad de Córdoba el número de asalariados industriales cayó de 70.000 a poco más de 54.000 y, para abril de 1980, se estimaba que la provincia contaba con el sector cuentapropista más grande del país: el 26,2% de la Población Económicamente Activa (PEA). Cuadernos Laborales, N° 1, febrero de 1987, pp. 4-5. Todo indica que esta situación se agravó. Luego del relativo éxito del Plan Austral la inflación volvió a retomar los tres dígitos, llegando al 4.309% en 1989 (Ortiz y Schorr, 2005, p. 300).

<sup>40</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 17/9/1988, pp. 2214-2215.

<sup>41</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 12/4/1988, p. 360.

<sup>42</sup> Luego de tres años de diálogo y desacuerdos entre los dirigentes gremiales se concretó la normalización de la CGT-Regional Córdoba en un plenario realizado el 24 de agosto de 1988. La conducción quedó conformada por Salusso (metalúrgicos) como secretario general y Elio Murúa (farmacia) como adjunto. El Municipal N° 18, año III, junio de 1988, p. 1.

<sup>43</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 14/3/1989, pp. 23-24.

<sup>44</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 10/5/1988, p. 711.

<sup>45</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 23/08/1988, pp. 2011-2014.

<sup>46</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 27/7/1988, p. 1512; HCDPC, Diario de sesiones, 9/8/1988, pp. 1887- 1888.

<sup>47</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 10/05/1988, p. 710.

<sup>48</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 7/6/1988, p. 1025.

<sup>49</sup> LVI, 03/10/1989, p. 3.

<sup>50</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 14/3/1989, pp. 23-24.

<sup>51</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 1/6/1989, p. 262.

<sup>52</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 8/6/1989, p. 291.

<sup>53</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 26/9/1989, p. 1364.

<sup>54</sup> Cuadernos Laborales, N° 7, diciembre de 1989, p. 1.

<sup>55</sup> HCDPC, Diario de sesiones, 26/09/1989, p. 1364.

<sup>56</sup> En septiembre de 1985 el PEN envió al Congreso un Proyecto de Ley de Convenios Colectivos de Trabajo. En términos generales, el texto limitaba las negociaciones a condiciones generales de trabajo y omitía la discusión salarial. La iniciativa no prosperó. En su reemplazo, Alfonsín sancionó el Decreto N° 2.224. Este habilitó la posibilidad de iniciar un proceso de discusión tripartita Estado-Sindicatos- Empresarios para reestablecer o revisar cláusulas no salariales contenidas en los convenios colectivos vigentes en 1975. Su promulgación fue rechazada por la dirigencia sindical y el decreto no tuvo repercusión alguna (Gaudio y Thompson, 1990, p. 140).

<sup>57</sup> A comienzos de 1988 el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 23.545 (Decreto N° 199/88) y la Ley N° 23.546 de procedimientos (Decreto N° 200/88), que restablece, con modificaciones, la letra de la Ley N° 14.250/53. Esta habilitó la negociación tripartita estableciendo cláusulas relativas a empleo, ajustes salariales, capacitación, organización del trabajo, nuevas tecnologías, régimen de información y consulta a la representación sindical, salud y medio ambiente laboral, productividad y mecanismos de prevención y solución de conflictos laborales (Godio y Slodky, 1988, p. 38).

<sup>58</sup> Se le asignó el nombre de "Secretaría-Ministerio" pues la constitución provincial sólo contemplaba la existencia de tres Ministerios (ya existía el Ministerio de Gobierno, de Salud y el de Hacienda en ese entonces). Con la supresión del Artículo N° 23 tras la reforma de la Constitución Provincial en 1987 la secretaria-ministerio obtuvo rango ministerial (Gerbardo, 2022).

<sup>59</sup> LVI, 14/02/1985, p. 8.

<sup>60</sup> La letra del Decreto N° 925 estipuló el estudio individual para el reingreso de cada agente, imponiendo controles psicofísicos para su readmisión y excluyendo de su tratamiento a aquellos trabajadores que fueron obligados a renunciar. De este modo, el Ejecutivo ponderaba la readmisión –o el rechazo– de los empleados una vez explorados y evaluados los motivos por los cuales cada cual había sido apartado de su función. El Mensajero, Año I, N° 1, tercera época, abril 1984, pp. 1-2.

<sup>61</sup> HCPC, Diario de sesiones, 14/08/1984, p. 640; HCDPC, Diario de sesiones, 2/10/1984, p. 1056; HCDPC, Diario de sesiones, 29/10/1984, p. 1470; HCDPC, Diario de sesiones, 30/10/1984, p. 1551.

## Bibliografía

- Aiziczon, Fernando (2021), Trayectorias de militancia sindical en la Unión Obrera Gráfica Cordobesa durante la transición democrática, *Corpus*, 11 (2), 1-24.
- Alonso, Luis Enrique (2007), *La crisis de la ciudadanía laboral*. Barcelona, Anthropos.
- Arriaga, Ana Elisa, Franco, María José, Medina, Leticia y Natalucci, Ana (2012), Un Estado en transición: Córdoba ante el embate neoliberal. En Gordillo, Mónica, Arriaga, Ana Elisa, Franco, María José, Medina, Leticia, Natalucci, Ana y Solís, Carol. *La protesta frente a las reformas neoliberales en la Córdoba de fin de siglo* (pp. 25- 63). Córdoba: Ferreyra Editor.
- Arriaga, Ana Elisa y Medina, Leticia (2018), Desafíos de las organizaciones sindicales frente a la desigualdad de género. Hacia la construcción de una agenda de investigación, *Pasado Abierto*, 4 (7), pp. 188-207.
- Bernal, Marcelo, El federalismo de concertación en la reforma de la constitución de la provincia de Córdoba del año 1987. En Ortega, José Emilio (2017). *Treinta años de la reforma constitucional de Córdoba* (pp. 48-63). Córdoba: Editorial de la UNC.
- Cavarozzi, Marcelo (1996), *Autoritarismo y Democracia (1955-2006)*. Buenos Aires: Ariel.
- Cervio, Lucía (2015), Expansión urbana y segregación socio-espacial en la Ciudad de Córdoba (Argentina) durante los años '80. *Astrolabio*, N° 14, pp. 360-392.
- Closa, Gabriela (2005), Tensiones y conflictos en el reordenamiento sindical de la transición democrática en Córdoba. *Revista Escuela de Historia*, 4(1), 1-16.
- Closa, Gabriela (2009), Los sindicatos en contra: luchas y protestas por el ajuste en Córdoba. El sindicato de obras sanitarias y su enfrentamiento con el estado provincial, *Revista Escuela de Historia*, Vol. 8 (N° 2). Disponible en: <http://portalderevistas.unsa.edu.ar/ojs/index.php/reh/article/view/424>
- Damin, Nicolás (2011), Del sindicato al parlamento. La profesionalización política de dirigentes sindicales-políticos en la Argentina del siglo XX, *Nuevo Mundo Nuevos Mundos*. Disponible en: <http://journals.openedition.org/nuevomundo/62081>
- Ferrari, Marcela y Gordillo, Mónica (Comps.) (2015), *La reconstrucción democrática en clave provincial*. Rosario: Prohistoria Ediciones
- García de Fanelli, Ana María (1991), Empleo femenino en la Argentina: de la modernización de los '60 a la crisis de los '80. *Desarrollo Económico*, 31 (123), pp. 395-414.
- Gargarella, Roberto, Murillo, Victoria y Pecheny, Mario (2010), *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gaudio, Ricardo y Domeniconi, Héctor (1986), Las primeras elecciones sindicales en la transición democrática. *Desarrollo Económico*, 26, pp. 423-454.
- Gaudio, Ricardo, y Thompson, Andrés (1990), *Sindicalismo peronista / gobierno radical. Los años de Alfonsín*. Buenos Aires: Fundación Ebert Ediciones.
- Gerbaldo, Gabriel (2022), Ningún hombre es una isla o cómo apreciar la trayectoria de Jorge Sappia. De laboristas, sindicatos peronistas y gobiernos radicales. *Trabajos Y Comunicaciones*, (56), pp. 1-18. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/23468971e173>

- Godio, Julio, Palomino, Héctor y Achim Wachendorfer (1988), *El movimiento sindical argentino (1880-1987)*. Buenos Aires: Puntosur.
- Godio, Julio y Slodky, Javier (1988), *El Regreso de la Negociación Colectiva*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert Ediciones.
- Gordillo, Mónica (2013), Normalización y democratización sindical: repensando los '80. *Desarrollo Económico*, 53 (209-210), pp. 143-167.
- Lobato, Mirta y Suriano, Juan. (2003), *La protesta social en la Argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Mc Guire, James (1997), *Peronism without Peron. Unions, parties and democracy in Argentina*. Standford, California: Standford University Press
- Michels, Robert (1911), *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (Comps.) [1986] (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- Portantiero, Juan Carlos y Nun, José (1987), *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.
- Ortega, José Emilio (2017), *Treinta años de la reforma constitucional de Córdoba*. Córdoba: Editorial de la UNC.
- Ortiz, Ricardo y Schorr, Martín (2005), La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la "década perdida". En Pucciarelli, Alfredo (Coord.), *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* (pp. 291-335). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Palomino, Héctor (1986), Argentina: dilemas y perspectivas del movimiento sindical. *Nueva Sociedad*, 83, pp. 89-102.
- Pucciarelli, Alfredo (2006), *¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rodríguez, Marina (2015), Normalizaciones sindicales en Córdoba, 1984-1988: ¿Una oportunidad para la democratización? *PolHis*, 16, pp. 4-39.
- Romano, Silvia (2020), Trama burocrática y documentos secretos. Dispositivos 'legales' para la represión de los trabajadores de la administración pública de Córdoba (1974-1978), *Estudios*, N° 44, (julio-diciembre), pp. 49-81.
- Sapp, Camila; Roland, Ernesto y Gerbaldo, Juan (2023), El sindicalismo peronista en el Partido Justicialista de Córdoba y el parlamento provincial (1983-1989), *Secuencia* (116), mayo-agosto.
- Senén González, Santiago y Bosoer, Fabián (1999) (Comps), *El sindicalismo en tiempos de Menem: los ministros de trabajo en la primera presidencia de Menem: sindicalismo y Estado (1989-1995)*. Buenos Aires: Corregidor.
- Tedesco, Laura (2011), *Alfonsín. Entre la desesperanza y la desilusión*. Buenos Aires: Del Nuevo Extremo.
- Tilly, Charles (2010), *Democracy*. Madrid, Akal.
- Wainerman, Catalina (2002), La reestructuración de las fronteras de género. En Catalina Wainerman (Comp.) *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones* (pp. 55-104). Buenos Aires: FCE/UNICEF.

- Wainerman, Catalina (2007), Familia, trabajo y relaciones de género. En Carbonero Gamundí, María Antonia y Levín, Silvia (Comps). Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina (pp. 1-19). Rosario: Homo Sapiens.
- Zorzoli, Luciana (2015), La normativa sindical entre la dictadura y el alfonsinismo, propuesta de sistematización, en Schneider, Alejandro y Ghigliani, Pablo (Comps.) Clase obrera, sindicatos y Estado. Argentina (1955-2010) (pp. 147- 172). Buenos Aires: Imago Mundi.

## Respaldo documental

- Diarios de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba (1984-1989). Consultados en la Biblioteca de la legislatura de Córdoba, "Dr. Arturo Torres".
- Cuadernos Laborales (1987-1989). Consultados en el Centro de Documentación Histórica Digital en conformación, Instituto de Humanidades, CONICET, Córdoba, Argentina: <https://idh.unc.edu.ar/>
- El Mensajero, Órgano del Sindicato de Empleados Públicos –SEP– (1983-1989), Consultados en el Centro de Documentación Histórica Digital en conformación, Instituto de Humanidades, CONICET, Córdoba, Argentina: <https://idh.unc.edu.ar/>
- El Municipal, Órgano del Sindicato Unión Obreros y Empleados Municipales –SUOEM– (1985-1989), Consultados en el Centro de Documentación Histórica Digital en conformación, Instituto de Humanidades, CONICET, Córdoba, Argentina: <https://idh.unc.edu.ar/>
- La Voz del Interior, (1982-1989). Consultado en la Hemeroteca del Palacio Legislativo de la Provincia de Córdoba.
- Comunicados de prensa de la CGT-Nacional (1985-1989). Consultados en la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT), Azopardo 802, Capital Federal, Argentina.

# Democracia directa y conflicto político en Río Negro: vaivenes del único caso de consulta popular en tiempos recientes (1983-2023)

**Franco Emiliano  
Gutiérrez**

---

Profesor de Historia,  
Universidad Nacional  
del Comahue

## Resumen

Los aniversarios ofrecen la oportunidad de establecer balances y reinterpretar recorridos. Aprovechando la proximidad al cuadragésimo aniversario del periodo más extenso -y sin interrupciones- de democracia en Argentina, ensayaremos un balance del modo en que la ciudadanía ha participado en la producción y elaboración de normas en la provincia de Río Negro. Examinaremos un caso particular de participación ciudadana: la consulta popular vinculante celebrada el 19 de marzo de 1995. Esta experiencia guarda una notable singularidad puesto que fue la única institución de su tipo que se ejerció en Río Negro desde 1983 hasta la actualidad. Fue convocada en medio de elecciones nacionales presidenciales, en el marco de reformas gubernamentales y en un contexto de intensa conflictividad sociopolítica. En vistas de lo anterior, en este ensayo proporcionaremos claves interpretativas que nos permitirán analizar el caso en cuestión con la intención de problematizar la dinámica entre la participación y la representación construida en democracia en el espacio subnacional rionegrino.

## A modo de apertura

El domingo 19 de marzo de 1995 se llevó a cabo la única consulta popular en los cuarenta años de historia democrática rionegrina. La convocatoria llevaba la firma del gobernador saliente de Río Negro, Horacio Massaccesi, quien además se había convertido en el candidato presidencial por el radicalismo para las elecciones nacionales del 14 de mayo de 1995. En aquella oportunidad se pedía a la ciudadanía que expresara su voluntad con respecto al destino de algunas de las empresas que formaban parte del patrimonio provincial. Aquel domingo, a menos de dos meses de la elección de autoridades, los rionegrinos acudieron a las urnas para sellar una opinión mayoritaria del 62% en favor del "No" a la venta y transferencia de las empresas públicas rionegrinas. Por primera vez desde 1983, el

régimen político democrático parecía ofrecer a la ciudadanía un lugar protagónico en la construcción de las políticas públicas. Sin embargo, en muy poco tiempo el sentido de las decisiones adoptadas por las autoridades estatales mostraría el verdadero lugar de aquella experiencia en la historia democrática provincial.

A poco de cumplirse 40 años de vida política democrática sin interrupciones, el momento es oportuno para plantear algunas reflexiones y balances en torno a cómo ha sido el ejercicio del poder y la participación ciudadana directa en democracia. Hacerlo desde una perspectiva de indagación subnacional admite la formulación de interrogantes que priorizan, como referentes empíricos, la historia y la dinámica política de los espacios no nacionales (Ortíz de Rozas, 2016; Ferrari, 2016). Precisamente, reducir el foco permitirá situar el fenómeno de la consulta popular de 1995 en Río Negro en un análisis trasversal de la legislación y normativa, y en una valoración general de la puesta en ejercicio del citado mecanismo de democracia directa -en adelante, MDD-. Las reflexiones planteadas en las siguientes páginas no suponen otro objetivo que el de analizar el caso en cuestión -y su contexto de conflictividad sociopolítica en torno a la reforma del Estado provincial- con la intención de ofrecer a las y los lectores algunas líneas de interpretación que busquen problematizar la relación entre la participación y la representación construida en democracia. Para ello, son dos los puntos de partida: la reforma de la Constitución de Río Negro en 1988 y la de la Constitución Nacional en 1994. Salvando las diferencias, ambas incorporaron mecanismos de democracia directa y, de algún modo, buscaron en sus diseños otorgar más herramientas a la ciudadanía para el ejercicio de la soberanía y la voluntad popular.

## **LA DEMOCRACIA DIRECTA EN ARGENTINA Y RÍO NEGRO ¿UNA TENDENCIA REGIONAL?**

Mirar el pasado desde un tiempo presente supone cierto privilegio epistemológico. Admite la posibilidad de construir lecturas en las que se identifican puntos de ruptura o continuidad. En efecto, Eduardo Rinesi (2013, pp. 22-23) hace ya algunos años expresó con acierto algunos de los sentidos construidos en cada una de las etapas que recorren los años de democracia; sentidos vinculados a la forma en la que se experimentaron y conceptualizaron los nuevos desafíos, incluso dentro del propio campo académico. Según la visión de Rinesi, en los ochenta la democracia se pensó como una utopía y en los noventa, como rutina. Con la crisis de 2001 aquella se vivió como una especie de espasmo. Y desde la primera década del nuevo siglo se pensó menos en términos de democracia que de democratización, entendiendo esto último no tanto como un estado u orden cristalizado de una vez y para siempre sino como un proceso en construcción. Asumiendo como propia esta lectura, interesa volver sobre parte de estas reflexiones para ensayar una breve lectura de algunos de los aspectos más salientes de los 40 años de democracia antes de avanzar en el estudio de caso.

Existe una especie de consenso seminal: con las transiciones a la democracia en Ecuador y República Dominicana en 1978 se inició un largo y sinuoso proceso en el que los países de la región latinoamericana comenzaron a dejar atrás el régimen político dictatorial. Si bien no hubo casos de reversión autoritaria, la crisis y la inestabilidad fue el signo de esta nueva etapa (O'Donnell y Schmitter, 1986; Huntington, 1991; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2013). El proceso de democratización tuvo que convivir con el fenómeno de las renuncias presidenciales y las salidas anticipadas motivadas por la presión social o el juicio político. También durante estos años los marcos legales y normativos de las democracias de los países de la región se redefinieron a partir de distintas reformas constitucionales. En algunos casos, estas modificaciones permitieron la ampliación de derechos mientras, en otros, simplemente, sirvieron para resolver los problemas ligados a la reelección de autoridades y a la sucesión presidencial (Lissidini, Minnaert y Endara, 2015, p. 137).

No cabe duda de que la reforma de los textos constitucionales da cuenta de un proceso de significativa densidad. De algún modo, las constituciones plasman determinados principios sobre la democracia, el ejercicio del poder y la legitimidad de las autoridades. Pero, además, proclaman concepciones sobre la participación de la ciudadanía. Allí se puede ver si se consagra o no la participación ciudadana directa más allá de la elección de autoridades y si se permite la injerencia de la voluntad popular en la agenda pública y en la construcción de las decisiones políticas.<sup>1</sup> En este sentido, son de ineludible lectura las investigaciones que analizaron de modo comparativo la institucionalización de la participación ciudadana directa introducidos en las reformas constitucionales durante las últimas décadas (Altman, 2010; Zovatto, 2014; Lissidini, Welp y Zovatto, 2014; Lissidini, Minnaert y Endara, 2015; Welp, 2016).

En este contexto regional pero también histórico, se cumplen 40 años desde que la ciudadanía argentina consagró como presidente a Raúl Alfonsín y a través del voto popular determinó el final del régimen dictatorial. Ciertamente, la coyuntura es alentadora para avivar algunas reflexiones surgidas de una mirada fugaz sobre parte de las mutaciones y las inercias de esas cuatro décadas. 1983-2023 son las fechas extremas del período más largo de ejercicio ininterrumpido de la democracia en toda la historia argentina, incluso mayor que los 14 años de gobiernos radicales transcurridos entre 1916 y 1930. Como sostiene Quiroga (2005, 2009), durante estos años la democracia electoral se consolidó. Desde el 30 de octubre de 1983 se ha renovado sucesivamente la legitimidad de origen de los poderes públicos del Estado, aún cuando las mutaciones de la democracia de los últimos años provoquen la disociación de la legitimidad electoral con respecto a la legitimidad de las acciones y decisiones de gobierno (Rosanvallon, 2010; Cheresky, 2015). En un marco de competencia partidaria y pluralismo político, se ha llevado a cabo ininterrumpidamente la elección de las autoridades representativas en los distintos niveles de gobierno. Entre otros logros, se completaron los mandatos de siete presidentes -dos de ellos reelectos- y se renovaron 19 veces los miembros del parlamento nacional.

Durante estas cuatro décadas, el peligro de regresión autoritaria quedó desterrado una vez que el poder civil logró la subordinación de las Fuerzas Armadas al Estado de Derecho y a la Constitución Nacional. Durante estos años, se reforzó el apego mayoritario de ciudadanos y partidos políticos a las reglas institucionales y democráticas de sucesión pacífica del poder y de resolución de los conflictos políticos y sociales. Sin embargo, hubo hechos que demostraron que ese apego no está garantizado de una vez y para siempre. Sin ser exhaustivos, los intentos de asesinato a Raúl Alfonsín en los ochenta y, recientemente, a Cristina Fernández de Kirchner dan cuenta de procesos en los que el consenso fundacional en torno a la legitimidad del orden democrático puede verse amenazado. Pese al peligro que supusieron estos hechos para el ejercicio de la democracia, en vísperas de una nueva elección de autoridades no cabe duda de que la posibilidad de la alternancia, el pluralismo político y la representatividad democrática todavía gozan de buena salud.

Por mucho que la estabilidad de la democracia electoral se haya cimentado en estos años, las desigualdades sociales no han hecho más que profundizarse, incluso pese a los breves interregnos de ampliación de derechos y de redistribución del ingreso. Los conflictos sociales cobraron la forma de un amplísimo abanico de acciones colectivas de protesta que transitaron entre las puebladas y los estallidos sociales, la movilización y la ocupación del espacio público (Svampa y Pereyra, 2003; Merklen, 2010, Gordillo, 2010). Nuevos actores sociales surgieron para poner en escena demandas por mayores niveles de igualdad y justicia social. También comenzaron a extenderse en los últimos años reclamos ligados a la seguridad, la corrupción, la justicia y la calidad de las instituciones en democracia, dotando de una complejidad social y política al paisaje urbano (Pereyra, 2013). Tomando en cuenta lo expuesto, no es arriesgado pensar que el neoliberalismo no terminó con la dictadura, se profundizó en democracia y condenó a la pobreza extrema a millones de argentinos. La crisis de 2001 marcó de algún modo las inconsistencias de una democracia que pudo resolver la sucesión presidencial pero no logró reducir las desigualdades sociales.

En otro orden, se podría pensar que las limitaciones y los déficits de la democracia realmente existente en la Argentina pusieron en crisis la idea de una democracia participativa que pudiera procesar las demandas sociales irresueltas. O bien, habilitaron nuevas formas de actividad ciudadana que se expandieron y se diversificaron, de modo que trascendieron las instancias de mediación tradicionales como los partidos políticos y las ideologías (Annunziata, 2014, pp. 314-315). De una u otra manera, aquellos presupuestos muy presentes durante la "transición" se transformaron. El momento de proclamación de la política de los ochenta quedó atrás y fue reemplazado por una concepción mucho más decisionista. A propósito, existe un consenso común en los estudios políticos, una especie de diagnóstico compartido: el rol de los partidos políticos en relación con la representación ha cambiado y la política se ha vuelto personalista (Annunziata, 2014). En una dimensión más ligada a la política que a lo político, triunfó entonces una

forma de democracia mucho más cercana a la fórmula delegativa acuñada por Guillermo O'Donnell (2010). A pesar de los intentos por morigerar el presidencialismo, se concentró el poder en la figura del Ejecutivo y cada vez más en los liderazgos presidenciales (Quiroga, 2008, 2011).

En estos 40 años se produjo una única reforma de la Constitución Nacional, en 1994, que marcó un rediseño político e institucional de la Argentina. Se destacan la creación de la Jefatura de Gabinete de Ministros y del Consejo de la Magistratura; la regulación de las facultades legislativas presidenciales; la modificación de la composición de la Cámara de Senadores y su elección directa; la supresión del Colegio Electoral para la elección del Presidente y la incorporación del régimen de balotaje. También se estableció la autonomización de la Ciudad de Buenos Aires, un distrito que fue cuna política de dos de los siete presidentes elegidos desde 1983. Entre otras reformas, se generaron mecanismos institucionales que impactaron en las formas tradicionales de la actividad legislativa, en la gestión institucional y en las prácticas políticas. Además, se generaron dispositivos que buscaron otorgar mayor participación institucional a las minorías y, entre otros objetivos, rediseñar el vínculo entre los dos poderes constitucionales con legitimidad democrática de origen: la presidencia y las cámaras del Congreso de la Nación. En lo relativo a las instituciones de la democracia directa, la Carta Magna reformada en 1994 introdujo el mecanismo de la consulta y la iniciativa legislativa popular.<sup>2</sup> Sin ahondar profundamente en nociones estrictamente teóricas, alcanza con mencionar que el concepto de democracia directa engloba diferentes mecanismos. Sin embargo, todos tienen como elemento común la participación directa de los ciudadanos en algún momento del proceso de decisión política (Lissidini, 2011); y, además, no forman parte del proceso electivo regular de autoridades (Altman, 2010, p. 10). La literatura tiende a distinguir los mecanismos de democracia directa según quiénes inician el proceso (gobiernos, partidos políticos o ciudadanos organizados), los objetivos consagrados en las convocatorias (aprobar o rechazar una reforma constitucional, proponer o vetar una ley, consultar a la población sobre temas de interés común) y los efectos jurídicos (vinculante o simplemente consultivo).

Hay quienes consideran como democracia directa solamente el referéndum -o la consulta popular impulsada por la ciudadanía con el objetivo de aprobar o vetar una ley- mientras que otros también incorporan aquellos mecanismos de participación ciudadana que incluyen el voto, es decir, las consultas populares en sus distintas formas jurídicas: referendo, plebiscito o revocatoria de mandato. Se suele sumar a este grupo las iniciativas legislativas populares: el derecho de los ciudadanos a proponer leyes en el ámbito legislativo. Las interpretaciones "maximalistas" van un poco más allá e incorporan aquellos dispositivos que comprenden la participación ciudadana en las decisiones sobre el uso de los recursos fiscales (los llamados presupuestos participativos) y en el control de la política (defensoría del pueblo y auditoría de la ciudadanía) (Lissidini, 2011, p. 14). Salvando las diferencias de forma y procedimiento, en estas reflexiones resulta útil adoptar

una concepción de la democracia directa acotada a las consultas populares, entendidas estas como la instancia legal que permite la injerencia directa de la ciudadanía a través del voto secreto y universal en torno a una propuesta (ya sea de reforma constitucional, de ley, de rechazo de una normativa vigente o de revocatoria de un mandato).

Volviendo al caso argentino, los institutos de democracia directa fueron reglamentados tras su incorporación constitucional: la iniciativa popular legislativa mediante la Ley 24.747 del 8 de septiembre de 1996 y las consultas populares con la Ley 25.432 del 23 de mayo de 2001. Sin embargo, estas últimas -las consultas- nunca se pusieron en práctica luego de la citada reforma y reglamentación.<sup>3</sup> En los últimos 40 años, solo existe el antecedente del plebiscito convocado el 25 de noviembre de 1984 por el entonces presidente Raúl Alfonsín, a propósito de la propuesta de paz con Chile que ponía fin al diferendo por el canal Beagle. En aquella oportunidad, la consulta no fue facultativa ni obligatoria; apelando a Altman (2010), fue simplemente consultiva. Aun así, el Presidente adoptó la decisión que respaldó el 81% de la ciudadanía que se inclinó en favor de los acuerdos de paz.

Con todo, la práctica de convocar al pueblo elector para que con su voto decida directamente sobre asuntos de interés común forma parte de una tendencia latinoamericana de la que la Argentina no escapa, tampoco el espacio subnacional. En efecto, como sostiene Facundo Arques (2014, p. 2), desde 1983 hasta 1994 se produjo el proceso más próspero de introducción de MDD en las constituciones provinciales ya que diez de ellas introdujeron algún instituto de esta naturaleza: San Juan, La Rioja, Salta, Jujuy y Santiago del Estero en 1986, Córdoba y San Luis en 1987, Río Negro en 1988, y Formosa y Tierra del Sur en 1991. Por su parte, desde 1994 a la actualidad, otras cuatro provincias incorporaron algún mecanismo semejante: Santa Cruz, La Pampa y Chubut en 1994, y Tucumán en 2006.<sup>4</sup>

En lo relativo al ámbito rionegrino, el 3 de junio de 1988 se sancionó la última reforma constitucional de la provincia en los 40 años de vida democrática. El texto consagró 241 artículos y 26 adicionales en el último apartado de Normas Complementarias. El artículo 2 incorporó el referéndum, la consulta, la iniciativa y la revocatoria populares como mecanismos de democracia directa. En el Inciso 18 del Artículo 181 la Carta Magna provincial estableció las atribuciones del Poder Ejecutivo en las convocatorias de dichos institutos. Está claro que esta actualización constitucional no fue excepcional de Río Negro. Como se dijo, en cierto modo es un signo del retorno democrático.

### **La consulta popular de 1995 ¿un recurso político al servicio del gobierno de turno?**

La consulta popular de 1995 fue un caso singular no solamente porque fue el único mecanismo de su tipo que se ejerció desde 1983 en Río Negro. Lo fue también porque se llevó a cabo en un contexto histórico provincial de profunda conflictividad social

y política. 1995 fue un año de elecciones generales: a nivel nacional, Carlos Menem (1989-1999) logró la reelección y, en el ámbito provincial, el radicalismo retuvo el gobierno de Río Negro y por un escaso margen resultó electo Pablo Verani (1995-2003). Cabe señalar que desde 1983 hasta 2011, el radicalismo gobernó la provincia de manera ininterrumpida, convirtiéndose en una fuerza política predominante en el sistema de partidos local (Camino Vela, 2011 y 2014). Hasta el triunfo del peronismo provincial en las elecciones de 2011, Río Negro fue una de las provincias que además de la poca alternancia se mantuvo lejos del "país peronista" (Rafart y Camino Vela, 2009; Camino Vela y Rafart, 2012).<sup>5</sup>

Este breve rastreo permite ubicar el plebiscito de 1995 en el marco de la predominancia electoral del radicalismo en la provincia o en el intento de sostener el gobierno. Horacio Massaccesi, gobernador radical que para entonces cerraba su segundo mandato consecutivo como titular del Poder Ejecutivo, era el candidato presidencial de su fuerza política y se presentó en las elecciones del 14 de mayo de aquel año con la difícil misión de impedir la reelección de Carlos Menem. Era una jugada arriesgada; los sondeos y las encuestas de entonces pronosticaban un escenario de virtual derrota frente al candidato oficialista, por lo que su presencia en las elecciones nacionales no garantizaba a priori un efecto arrastre favorable a la intención del radicalismo provincial de conservar el gobierno de Río Negro.

En efecto, la consulta popular de 1995 fue convocada en un contexto de considerables transformaciones. Durante la década de 1990 se aceleró el proceso de desalarización y retiro masivo del Estado social que se inició con la última dictadura militar de 1976. El gobierno de Carlos Menem (1989-1999) impulsó un ciclo de reformas de orientación neoliberal que cambió de modo irreversible la estructura social orientada en torno al trabajo y al salario (Merklen, 2010). Reemplazó el modelo de desarrollo previo -sustentado en la industrialización de la economía y el sostenimiento del rol distributivo del Estado entre el capital y el trabajo- por un patrón de acumulación de capital orientado principalmente en torno a la valorización financiera (Basualdo, 2011). Esto implicó el ajuste y la aplicación de pautas flexibilizadoras en la administración pública; la descentralización y/o transferencia de servicios -educación, salud, agua- desde la órbita nacional a las provincias y municipios; la privatización de empresas y bancos estatales y el traspaso a la gestión privada de funciones y obligaciones que eran prerrogativas del Estado nacional. La transferencia de estas obligaciones a los Estados subnacionales estuvo acompañada además por el recorte de los recursos coparticipables (establecido en los Pactos Fiscales de 1992 y 1993), lo que generó un ahogo fiscal y financiero de las provincias que dinamitó sus crisis.

En este contexto de profundas transformaciones del Estado y la sociedad salarial, Río Negro ingresó al promediar la década en una crisis fiscal y financiera que derivó en intensas protestas sociales. Como una variable desencadenante de la crisis aparece

el intento de sostener por parte del gobierno de Horacio Massaccesi (1989-1995) una política pública -sustentada desde 1983 en un aumento de la inversión y el empleo públicos<sup>6</sup>- que colisionó en gran medida con la que pregonaba el gobierno nacional de Carlos Menem (Villca, 2004: p. 90). Desde 1991, el cumplimiento de las obligaciones del Estado rionegrino con prestadores y contratistas, municipios y trabajadores se vio condicionado por un esquema de gastos crecientes y un déficit fiscal insostenible, sobre todo cuando hacia 1994 las consecuencias de los Pactos Fiscales comenzaron a impactar en las cuentas públicas (Favaro, Luorno y Cao, 2006).

A mediados de 1994, el endeudamiento público dificultó el funcionamiento de la provincia. Los trabajadores estatales provinciales comenzaron a sufrir en carne propia el descalabro económico de Río Negro cuando comenzaron a padecer el sostenido y casi sistemático retraso salarial (DRN, 5/01/1995). Otros importantes sectores que dependían de la propensión al consumo de los asalariados y de la actividad económica que impulsaba el Estado vieron disminuir sus ingresos y sus posibilidades de acceso a bienes y servicios (DRN 1/02/1995, 3/02/1995 y 4/02/1995). En efecto, hacia fines de 1994 los docentes provinciales realizaron seis jornadas de paro durante el segundo semestre de aquel año y decidieron la ocupación de varios edificios de la administración estatal. Los trabajadores de la salud realizaron medidas de fuerza hacia fines de 1994 que generaron la suspensión de la atención de los consultorios externos de los hospitales públicos, prestando atención solo a urgencias y a pacientes internados. Por su parte, los agentes judiciales elaboraron un "cronograma de retención gradualizada" que condujo a un paro total para diciembre de 1994 en el que incluso magistrados y demás funcionarios amenazaron con retener los servicios, convirtiéndose esta medida en un hecho pocas veces visto en Río Negro (DRN 21/01/1995: 6 y 7). En las puertas del año 1995 el atraso salarial de más de tres meses se resolvió coyunturalmente con fondos extraordinarios del Gobierno Nacional o con préstamos contraídos por la administración de Massaccesi con la banca privada.

En este convulsionado escenario, los rionegrinos asistieron a las urnas. Es cierto, la caótica situación descrita no fue privativa de Río Negro. Los estallidos sociales y las crisis provinciales de mediados de la década de 1990 (Nardacchione, 2012; Farinetti y Vommaro, 2017) marcaron la pauta de una tendencia nacional en la que las consecuencias de las políticas económicas del gobierno de Carlos Menem mostraban su peor cara. La nota distintiva rionegrina fue, sin embargo, la aparición de un actor intersindical -el Frente Estatal Rionegrino-<sup>7</sup> que orientó las protestas sociales contra el gobierno de Horacio Massaccesi. Esta organización aprovechó la consulta para poner de manifiesto la situación de la provincia mediante la ocupación del espacio público y la movilización recurrente desde las distintas ciudades a la capital rionegrina (Gutierrez, 2022).

Ya sea por la magnitud de la crisis del Estado y de las protestas sociales o por las elecciones de renovación de autoridades, la provincia recibía la atención nacional (La Nueva

Provincia, 9/09/1995, p. 5; 19/09/1995, p. 2; La voz del Interior, 23/09/1995 p. 5A; Clarín, 18/09/1995, p. 11; La Nación, 5/10/1995, p. 8; Página12, 24/09/1995, pp. 2-4). Esta situación sirvió a la estrategia del oficialismo provincial para oponer las políticas nacionales del menemismo a las implementadas hasta entonces por los gobiernos radicales en Río Negro, y para responsabilizar al gobierno central por la crisis rionegrina. El modo en que el oficialismo provincial argumentó el decreto de convocatoria a la consulta expresó esa disyuntiva:

Que los problemas financieros que afectan a la Provincia, producto de la crisis nacional y de los esfuerzos económicos realizados para sostener la actividad productiva provincial, han profundizado las imposiciones del gobierno central para que los servicios en manos de empresas provinciales rentables –ERSE, DPA, entre otras– sean transferidos al sector privado y los de aquellas que, como en el caso de los ferrocarriles, que no lo fueron en términos absolutos, resultaran definitivamente cancelados; Que a criterio de las autoridades nacionales, esas medidas -vale decir, la venta y la transferencia- son el único paliativo posible a la crisis; Que urge adoptar las decisiones que permitan superar la situación (decreto 159/1995, BORN, N°3239, 2/03/1995, p. 7).

En este marco, Horacio Massaccesi firmó el Decreto 159/1995 mediante el cual anunció la convocatoria a la consulta popular bajo el argumento de "someter a consideración de la población rionegrina la orientación de las políticas públicas, principalmente, cuando se refieren a actos de disposición del patrimonio provincial" (BORN, N°3241, Viedma, 9/03/1995). El gobierno provincial apeló al instituto de la democracia directa para consultarle a los rionegrinos sobre la transferencia de la Caja de Previsión Social de la Provincia a la Nación, la venta de las empresas de energía eléctrica provincial (Energía Río Negro Sociedad del Estado –E.R.S.E.–), de agua potable y riego (Departamento Provincial de Aguas - D.P.A.-), y de tecnología nuclear (Investigaciones Aplicadas Sociedad del Estado –INVAP S.E-) y el cierre de la empresa de ferrocarriles (Servicios Ferroviarios Patagónicos S.A.).

En una solicitada publicada en el diario Río Negro, el gobierno llamaba públicamente a votar por el "NO". Lo hacía bajo el título "NO al despojo" y sostenía "No a la transferencia de la Caja de previsión de la provincia a la nación. No a la venta de la ERSE, porque queremos seguir fomentando nuestras industrias. No a la venta del DPA, porque los usuarios así lo exigen. No a la venta del INVAP, nuestra empresa tecnológica del siglo XXI. No al cierre de nuestros ferrocarriles, pilar integracionista de la región sur" (DRN, 8/03/1995, p. 15). Posteriormente, en otra solicitada publicada en el mismo periódico, el gobierno de Massaccesi sentenciaba: "este domingo, el futuro de Río Negro pasará por sus manos". Finalmente, cerraba la solicitada con una clara alusión a la disputa electoral con el gobierno nacional: "Recuerde qué significó para nuestra zona la venta que la Nación hizo de Hidronor, El Chocón, Cerros Colorados, YPF y el cierre del ramal ferroviario Constitución-Zapala" (DRN, 15/03/1995, p. 9).

Resulta interesante mencionar que al momento de la consulta no existía ningún tipo de reglamentación que legislara cuestiones referidas a los plazos de convocatoria, al acto del sufragio y escrutinio, y a las atribuciones de los poderes del Estado en el desarrollo del proceso. Convocada con celeridad y sin normativa que prescribiera los procedimientos, la consulta popular se planteó con improvisación e inconsistencias. Cuando el gobierno publicó el Decreto 159/1995 en el Boletín Oficial N°3239 (2/03/1995, p. 7), la convocatoria tuvo carácter de voluntaria y no vinculante, casi como si fuera un sondeo de opinión impulsado por el gobierno en tiempo de elecciones. Pero apenas cuatro días después, mediante el decreto 196/1995 (BORN, N°3240, 6/03/1995, pp. 1-2), el gobierno volvió la consulta obligatoria para la ciudadanía y vinculante para los poderes del Estado; extendió el horario de votación e incorporó mesas para los residentes rionegrinos que transitoriamente estuvieran en Buenos Aires, La Plata, Córdoba y Bahía Blanca.<sup>8</sup>

Sobrevuela el interrogante acerca de las razones de esta modificación. Según se desprende de las versiones periodísticas de la época, la conversión en obligatoria y vinculante habría tenido que ver con un pedido explícito del Partido Provincial Rionegrino y de la Unión de los Pueblos, que junto a la Unión Cívica Radical componían la fuerza oficialista Alianza por la Patagonia (DRN, 4/03/1995, p. 15). Con ese argumento puertas afuera, el gobierno avanzó en la iniciativa y presentó el proyecto en la Legislatura Provincial. Lo hizo incluso después de que la Justicia Electoral fallara en contra de la realización del acto por alegar que los plazos que establecía el gobierno volvían imposibles el acceso al conocimiento de los temas consultados por parte de la ciudadanía, y condicionaban la garantía y el control de la elección (DRN, 6/03/1995, pp. 10-11). El gobierno apeló el fallo al Supremo Tribunal de Justicia y aprobó la consulta popular con el voto de la mayoría oficialista en la sesión ordinaria del 8 de marzo, en medio de encendidos discursos de las y los legisladores opositores (Diario de Sesión, 8 de marzo de 1995, Versión Taquigráfica y DRN, 9/03/1995, pp. 6 y 7). Con la Ley 2.872, el gobierno ratificó la obligatoriedad y el carácter vinculante de la consulta, incorporó las modificaciones planteadas en el Decreto 196/1995 y postergó la fecha de la convocatoria para el 19 de marzo -inicialmente se iba a convocar para el 12 de dicho mes-. Además de lo anterior, en la misma normativa, la Legislatura aprobó la suspensión de la aplicación de 23 artículos de la Ley Electoral Provincial 2.431 bajo el pretexto de facilitar la realización de la consulta. Así, quedaron sin efecto aspectos de la legislación que determinaban la calidad de los y las electoras en función de la residencia en la provincia, los plazos de confección u oficialización de listas y de padrones, la fiscalización, la aprobación y la auditoría del proceso electoral, los deberes de las autoridades de mesa, entre otros aspectos.<sup>9</sup>

La arbitrariedad con la que estuvo teñida toda la convocatoria pudo haberse visto favorecida por la falta o demora en la reglamentación de los mecanismos de democracia directa en la provincia a pesar de su carácter constitucional. Esto avalaría un uso y una interpretación discrecional de los poderes estatales de la normativa vigente en función de los intereses y las oportunidades políticas coyunturales de las autoridades provin-

ciales. Más aún, la dilación en la reglamentación de los institutos constitucionalmente consagrados marca una pauta, o podría ser el resultado de una concepción específica de la representación y la participación construida en democracia. Porque es cierto, hubo distintos proyectos de ley que intentaron legislar los procedimientos de la democracia directa y esclarecer los atributos de los poderes del Estado en dichas convocatorias pero no se concretaron en lo inmediato. En marzo de 1994, el legislador radical Roberto Rodolfo de Bariazarra presentó en la Legislatura de la provincia el proyecto 81/1994 con la intención de regular los derechos populares de iniciativa, revocatoria y referéndum. La comisión de asuntos constitucionales y legislación general la envió al archivo y en 1996 el proyecto perdió estado parlamentario. En junio de 1994, el Poder Ejecutivo a cargo de Horacio Massaccesi envió al parlamento provincial el Proyecto de Ley 291/1994 con el objetivo de reglamentar específicamente el mecanismo de la consulta popular previsto en el Artículo 2 de la Constitución de Río Negro. A pesar de haber sido iniciativa del gobierno de turno y de contar con dictámenes favorables en las comisiones de Asuntos Constitucionales y Legislación General y en la de Presupuesto y Hacienda, el proyecto caducó oficialmente en junio de 1996. Posteriormente, en julio del año 2001 la legisladora Ebe María Adarraga (del Movimiento Patagónico Popular en alianza con el PJ provincial) presentó el Proyecto de Ley 388/2001 con la intención de reglamentar la consulta popular vinculante y no vinculante. A diferencia de los proyectos anteriores, esta iniciativa ni siquiera fue abordada en las comisiones por lo que fue enviada al archivo en marzo de 2003.

Recién 14 años después de que los mecanismos de democracia directa adquirieron estatus constitucional, en septiembre de 2002, la Legislatura Provincial aprobó la primera ley referida a consultas populares y referéndum en Río Negro. Con solo cuatro artículos, la ley no fue exhaustiva, pues no llenó los vacíos legales que permitieron la convocatoria de 1995. En su artículo primero, la norma estableció el objetivo de "reglamentar las facultades del Poder Ejecutivo Provincial, establecidas en el artículo 181 inciso 18) de la Constitución de la Provincia de Río Negro, con especial referencia a las vinculadas con la convocatoria a consultas populares y referéndum".<sup>10</sup> Y en su artículo segundo solo discriminó cómo debía proceder el Poder Ejecutivo para iniciar la convocatoria: mediante la firma de un decreto o a través de la presentación de un proyecto de ley a la Legislatura provincial.

Hubo que esperar a mayo de 2010 para que se legislara y reglamentara el Art. 2° de la citada normativa. En dicha oportunidad, por medio del Decreto 341/2010 el gobierno del radical Miguel Saiz (2003-2011) modificó la citada ley del 2002 con el objetivo de reformar la Constitución Provincial con vistas a permitir su tercer mandato consecutivo. Un aspecto interesante es que en el mismo Boletín Oficial (N°4834) en el que el gobierno reglamentó las consultas, decidió activar el mecanismo formalizando una convocatoria. La iniciativa reformista finalmente se frustró. La Justicia Electoral rechazó la iniciativa y el Superior Tribunal de Justicia, tras la apelación del gobierno, falló en el mismo sentido.

Con todo, la voluntad del gobernador se vio bloqueada en medio de un fuerte rechazo tanto de la oposición política provincial como de sectores oficialistas -entre los que se destacaron el vicegobernador en ejercicio, Bautista Mendioroz, y el senador nacional y ex gobernador, Pablo Verani (Pose y Aldana, 2022).

El intento de consulta popular de 2010 es una referencia directa para estas reflexiones por dos razones. Primero, porque a pesar de ser convocada por el Poder Ejecutivo, integra la lista de las consultas populares que no se ejercieron en los 40 años de democracia rionegrina.<sup>11</sup> En segundo lugar, motorizó la última legislación existente hasta la fecha en materia de consultas populares y referéndum en la provincia. Reglamentó las atribuciones del Poder Ejecutivo en la convocatoria; estableció el plazo mínimo legal de 20 días entre el llamado a la consulta y la elección; determinó el registro de electores, la confección de boletas y los lugares de comicios; definió las facultades de las autoridades de mesa; y reguló aspectos del sufragio, la clausura del acto electoral y el escrutinio.

Dicho lo anterior, se puede alegar, como lo hizo el Poder Ejecutivo en el citado Decreto 159/1995, que la ausencia de reglamentación no impide el ejercicio de los derechos populares consagrados constitucionalmente. Pero ¿acaso la ausencia de una legislación que prescriba los procedimientos de las consultas populares y referéndum bajo criterios de garantía y control de los actos no habilita un uso discrecional y arbitrario de estos mecanismos por parte de los poderes del Estado en desmedro de la ciudadanía? Más aún, ¿en qué medida la baja institucionalización de estos mecanismos en Argentina y en Río Negro los convierte en un recurso político legitimador de las aspiraciones de los gobiernos de turno máxime si son convocados en contextos electorales?

El caso de la consulta popular de 1995 en Río Negro permite avanzar en algunas posibles interpretaciones. La celeridad y la forma en la que se llevó a cabo la consulta popular parecen responder más a los intentos de recuperar la iniciativa política por parte de un gobierno condicionado por la crisis rionegrina, las protestas sociales y las elecciones generales de 1995 que a la voluntad de convocar a la ciudadanía para que participe activamente en la decisión de conservar para el Estado las empresas que formaban parte del patrimonio de las y los rionegrinos. Una administración que, además de enfrentar la presión social en las calles -por el retraso en el pago de los salarios- y mostrarse incapaz de resolver la "crisis rionegrina", se vio motivada por la necesidad de conservar el Ejecutivo de la provincia en manos de la fuerza política que gobernaba desde 1983. Ese objetivo condujo a evadir la iniciativa que el propio Poder Ejecutivo presentó en 1994 cuando se dispuso a reglamentar las consultas populares a través del citado Proyecto de Ley 291/1994. En ese momento, la voluntad expresa del gobierno era que las consultas no fueran vinculantes. Asimismo, establecía un plazo mínimo de 30 días entre la convocatoria y la elección; le otorgaba el poder a la Legislatura para aprobar el llamado; obligaba a expresar los temas individualmente y promovía un debate público de los asuntos a consultar a fin de garantizar la participación de los partidos políticos y

la ciudadanía. En la práctica, los gobiernos de Massaccesi y de Verani posteriormente hicieron algo muy distinto a lo que apenas unos meses antes, en un contexto no electoral, habían propuesto legislar.

Es razonable pensar que la forma que adquirió la convocatoria del 19 de marzo se debió en cierta medida a las necesidades electorales del radicalismo en la provincia. El hecho que condujo a que una herramienta de participación ciudadana directa con estatus constitucional fuera utilizada como un recurso político en medio de la campaña electoral de 1995 queda probado simplemente con revisar las fechas: transcurrieron menos de dos meses entre la consulta y las elecciones generales del 14 de mayo de 1995. Quienes desde la teoría reflexionan en torno a las potencialidades de los mecanismos de participación ciudadana directa en relación con la democracia representativa sostienen que aquellos institutos deben ejercerse independientemente y de forma separada de las elecciones de autoridades. En el caso de Río Negro, la consulta popular formó parte de la campaña electoral del candidato presidencial.

Con todo, la única consulta en los 40 años de democracia rionegrina se convirtió en un recurso político del gobierno de Horacio Massaccesi en el marco de la campaña y las elecciones nacionales de 1995. Como candidato presidencial, el recurso de la consulta le permitió tener la iniciativa política en un momento electoral y orientar la dinámica de la campaña. En Río Negro, buena parte de la dirigencia política y sindical provincial se vio forzada de algún modo a formar parte de la discusión que se generó a partir de la convocatoria. No hay que olvidar tampoco que la provincia estaba en medio de una profunda crisis, por lo que la activación del MDD sirvió además como estrategia para morigerar la tendencia deslegitimadora en torno a la figura del gobernador-candidato. Con este accionar, se podría pensar que el gobierno desvirtuó el sentido del mecanismo, quitó centralidad a los temas concretos de la consulta y tendió a plebiscitar el traje de candidato presidencial más que la de un proyecto político alternativo al nacional.

### **Obligatoria para los ciudadanos, no vinculante para los poderes del Estado**

Convocada en plena campaña electoral, la consulta popular de 1995 obligó a posicionar a todo el arco sindical y partidario provincial. El sindicalismo se opuso públicamente a la venta y la transferencia de las empresas estatales; sobre todo objetaba la transferencia del sistema previsional provincial (Gutierrez, 2022). Daniel Gómez, entonces Secretario General del sindicato docente Unter, marcó la posición de su organización gremial y defendió el principio de autarquía de la Caja de Previsión Social, "porque es de los trabajadores". Mientras tanto, SITRAJU -el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial- repudió la consulta popular y la calificó de "fraudulenta" porque la "impone sorpresivamente, sin debate previo ni información precisa de los entes sobre los que (el gobierno) nos pide decisión". Además, sostuvo que "se intenta convalidar con nuestra participación y aprobación una jugada política de última hora que le permita seguir en su carrera como can-

didato presidencial" y que "de una u otra forma finalmente serán nuestros bolsillos los que soportarán la miseria en la que dejan nuestra provincia" (DRN 13/03/1995, p. 10). Parte de la dirigencia política de oposición, involucrada de lleno en la campaña electoral, adoptó un posicionamiento público similar al que impulsó parte del sindicalismo que impugnaba la activación de la consulta popular en la campaña electoral. Desde el Frente para el Cambio, Remo Constanzo aprovechó el plebiscito para lanzar sus críticas a la gestión de Horacio Massaccesi y hacerlo responsable de la crisis estatal y del conflicto con los trabajadores de la provincia (DRN 1/01/1995, p. 7 y 22/01/1995, p. 7). El dirigente peronista buscó quitarle importancia a la convocatoria considerándola una simple "encuesta" electoral por lo que impulsó el "voto en blanco" (DRN 4/03/1995, p. 14). Además, indicó que "nosotros [el peronismo provincial] no tenemos una ideología privatizadora porque sabemos qué hacer con nuestras empresas para garantizar un buen servicio que le sirva al usuario y no al partido gobernante" (DRN 15/03/1995, p. 15). Por su parte, Omar Lehner del Frente País Solidario (FREPASO) rionegrino, aprovechó la situación para cuestionar la gestión de los fondos públicos y de las entidades estatales por parte del gobierno provincial y se mostró partidario de un modelo alternativo al de Massaccesi y Menem (DRN 26/02/1995: 15). En coincidencia, propuso un "mandamiento de prohibición" ante el Supremo Tribunal de Justicia provincial por afectar derechos y garantías básicas como el de "sufragar libre e igualitariamente, el de hacerlo con conciencia y responsabilidad, el de ser consultado electoralmente por las autoridades en condiciones de normalidad, información adecuada y vigencia de las garantías legales y constitucionales". Y, además, pidió ejercer la voluntad ciudadana sin coacciones ni condicionamientos y defendió la "objeción de conciencia" (DRN 16/03/1995, p. 17).

En un escenario en el que se configuraba cierta sintonía entre una parte de la dirigencia sindical y de la política de oposición, la consulta arrojó resultados indudables: del 69% de los ciudadanos electores que asistieron a votar, el 62% se inclinó por el "NO", el 10% lo hizo por el "SI" y el 23% votó en blanco (DRN, 20/03/1995, p. 16 y La Mañana del Sur, 20/03/1995, pp. 2-11). Como se planteó anteriormente, tanto Massaccesi como el candidato de sucesión, Pablo Verani, habían convocado a la ciudadanía a votar por el "NO"; en consecuencia, estos números fueron percibidos por el oficialismo como una victoria y como un envión tanto en la contienda nacional como en la provincial. En el caso del futuro gobernador Verani, los resultados lo dejaban fortalecido de cara a los comicios que finalmente ganó<sup>12</sup>. En declaraciones públicas, sostuvo: "no solo hay dirigentes sindicales sino también políticos que fueron derrotados en el plebiscito. Ellos pueden proclamar un triunfo con el paro, pero el verdadero triunfo en las urnas lo conseguimos nosotros" (DRN 20/03/1995, p. 17). Y comenzó a instalar un discurso de ajuste y austeridad en el marco de una "necesaria reforma de fondo" de las cuentas provinciales (DRN 25/03/1995, p. 16 y 5/05/1995, p. 11).

Las decisiones políticas adoptadas por Horacio Massaccesi en el último tramo de gobierno y por Pablo Verani en los primeros meses de su gestión mostraron que la con-

sulta popular del 19 de marzo de 1995 fue obligatoria para la ciudadanía pero terminó siendo no vinculante para los poderes estatales. Tras el plebiscito y las elecciones nacionales, el gobierno de Massaccesi firmó una serie de decretos y leyes que reformularon el sistema eléctrico provincial, uno de los temas de la consulta popular. En octubre de 1995, la Legislatura sancionó la Ley 2.902 (BORN, N°3303, 16/10/1995). Allí, se aprobó el nuevo marco regulatorio provincial. La mencionada ley estableció en su Art. 5°:

"La generación, el transporte y la distribución de electricidad deberán prioritariamente ser realizadas por personas jurídicas privadas a las que el Poder Ejecutivo les haya otorgado las correspondientes concesiones o autorizaciones de conformidad con las disposiciones de la presente ley y su reglamentación. El Poder Ejecutivo realizará todos los actos conducentes a concretar la transferencia al sector privado de aquellos servicios que a la fecha fueran prestados por entidades dependientes o controladas por el Estado provincial" (Ley 2.902, BORN, N°3303, 16/10/1995).

En consecuencia, el Gobierno Provincial de Horacio Massaccesi permitió el ingreso y la participación de capitales privados en el servicio de generación, transporte y distribución de energía eléctrica hasta entonces en manos estatales. Por medio de la citada ley, también creó el nuevo Ente Provincial Regulador de la Electricidad (EPRE) al cual le asignó la responsabilidad específica de controlar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los concesionarios. Posteriormente, mediante el Decreto 1291/95 de noviembre de 1995 el Gobierno dictó un nuevo marco regulatorio general del sistema eléctrico provincial y reglamentó aspectos de la citada Ley 2.902. Y, además, en su Art. 63 dispuso la liquidación de la empresa Energía Río Negro Sociedad del Estado (ERSE) a partir del 1° de diciembre de 1995 -concluyendo la intervención de dicha entidad en el sistema eléctrico provincial- y la creación de Energía Río Negro Sociedad Anónima (ERSA), empresa que recibió todos los activos de su antecesora.

Vistas en conjunto, las leyes y los decretos citados caminaron en un sentido ciertamente contrario a la postura que había sostenido el gobierno durante la campaña, cuando proponía y defendía el "No" a la venta y transferencia de activos y empresas estatales. Sobre todo, se alejaban de la voluntad popular proclamada en la consulta popular. Sin embargo, la tendencia privatizadora avanzó. El electo gobernador, Pablo Verani, anunció, tras su victoria electoral, la "necesidad" de dialogar con los distintos sectores políticos, sindicales y económicos para aplicar un profundo ajuste como vía de salida de la crisis estatal rionegrina<sup>13</sup>. Al frente del Poder Ejecutivo Provincial, Verani avanzó durante los seis primeros meses de su gobierno en una agenda que buscó reformar el Estado rionegrino y ajustar las cuentas públicas a tono con las presiones nacionales por lograr el "equilibrio" y la "responsabilidad financiera" de las provincias (DRN 6/01/1996, p. 9). En este contexto, durante febrero de 1996 se produjo la venta del Banco Provincia de Río Negro (BPRN) al grupo privado Mildesa S.A. mediante la Ley 2.929 del 29 de diciembre de 1995. Dicha normativa derogó la Ley 83 que había creado el Banco durante la provincialización de Río Negro y habilitó la venta del 85% de las acciones (DRN, 13/2/1996, p. 16).

En efecto, su gobierno instituyó la "Comisión Especial para la Reconversión del Estado Rionegrino" como el dispositivo legal y técnico encargado de diseñar en un plazo de seis meses un plan de reforma del Estado provincial.<sup>14</sup> Paralelamente, buscó reducir en 100 millones de dólares el déficit heredado de la administración de Massaccesi a través de un programa de recortes de gastos del sector público y de aumento de la recaudación tributaria (DRN 7/02/1996, pp. 10-11). Este esquema preveía una nueva relación financiera con los municipios, y el rediseño y la privatización de varios entes públicos. Asimismo, suponía la reducción de suplementos salariales y del lanzamiento de un nuevo esquema de retiros voluntarios para los trabajadores de la administración pública que se implementó con el claro objetivo de reducir los "gastos corrientes" (DRN 13/01/1996, p. 10). En la misma línea, durante el receso y a poco de iniciar el ciclo lectivo de 1996, el gobierno dio a conocer un profundo plan de ajuste educativo que buscó la "eficiencia" del sistema y la "racionalización" de su presupuesto (DRN 6/02/1996, pp. 6-7).

En este contexto, el gobierno reflató la posibilidad de transferir el sistema previsional provincial al Estado Nacional, otro de los temas incluidos en la consulta popular de 1995. La versión oficial consideraba que el traspaso reportaría un beneficio financiero a las cuentas provinciales a partir de la reducción de los gastos de funcionamiento (como personal, que pasaban a depender de ANSES, energía, papel, gas y otros) y de la suspensión del pago de los sueldos de los trabajadores "pasivos" y de los que se habían acogido al régimen de retiros voluntarios impulsados por la gestión entrante (DRN 12/02/1996, p. 8). Por lo tanto, la administración de Verani inició conversaciones con el gobierno nacional para desprenderse de la Caja de Previsión, del déficit financiero que la entidad mantenía y de la cobertura de los beneficios previsionales.

Durante los seis meses de funcionamiento de la "Comisión Especial para la Reconversión del Estado Rionegrino", el gobierno convocó a los sindicatos que integraban el FER. Por un lado, a través de la "Comisión" el gobierno logró una activa participación de la UPCN en el diseño del plan que buscaba reformar la administración y la función pública del Estado. Así, el sindicato se posicionó como un interlocutor directo del gobierno provincial y recibió el apoyo de su conducción nacional, que valoró la iniciativa como "la mejor solución" frente a los problemas financieros que enfrentaban las provincias (DRN 11/02/1996, p. 6). De este modo, UPCN, uno de los gremios con mayor capacidad de acción y organización a nivel provincial, tendió progresivamente a desmovilizar a sus bases y a acompañar las políticas de la nueva gestión provincial (Gutierrez, 2022).

Por otro lado, con motivo de decidir la suerte del sistema previsional en el marco de la "Reconversión del Estado", entre diciembre de 1995 y enero de 1996, el gobierno de Pablo Verani articuló una ronda de consulta que pareció impulsar cierto grado de "participación" de los actores sindicales más opositores a las nuevas políticas de ajuste y en especial a la transferencia de la Caja. Le pidió a la Comisión Intergremial de Jubilados y Pensionados del Frente Estatal Rionegrino y a los jubilados del gremio docente Un-

ter -los sectores más intransigentes y defensores a ultranza del control provincial de la Caja- que delinearan una propuesta de manejo y control financiero de la entidad previsional, como alternativa al traspaso. La iniciativa se llevó a cabo con la supervisión de representantes técnicos del gobierno provincial que se encargaron de revisar detalladamente la propuesta diseñada por los jubilados y de inquirir explicaciones sobre la modalidad sugerida para resolver el problema del financiamiento y endeudamiento de la Caja.

Sin embargo, mientras esto tenía lugar avanzaban las conversaciones entre los equipos técnicos del gobierno nacional y provincial para arribar a un acuerdo de transferencia. Así, el gobierno inició una estrategia de "doble desconocimiento, repliegue y negociación" (Gutierrez, 2022). El desconocimiento fue, por un lado, hacia la voluntad popular expresada en la consulta popular, que con el 62% se inclinó el año anterior al sostenimiento provincial de la Caja. Y, por otro lado, hacia los interlocutores elegidos para considerar otras alternativas al traspaso: los sectores más intransigentes del sindicalismo estatal agrupados en el FER. Las propuestas diseñadas y debatidas en los ámbitos internos de representación de la Comisión Intergremial de Jubilados y pensionados del FER y de Unter fueron sencillamente ignoradas incluso cuando la gestión de Verani sostenía públicamente y a través de sus voceros que las tomaría en cuenta (DRN 12/02/1996, p. 8). En definitiva, la administración provincial caminó decididamente hacia la negociación con los equipos técnicos del gobierno nacional replegado en el apoyo que le otorgó UPCN en el marco de la "Comisión Especial para la Reconversión del Estado Rionegrino", desde donde logró acordar y deliberar los términos del traspaso de la Caja que luego se redactaron en la firma del convenio. Desde allí, también UPCN convalidó el ajuste salarial que pesó sobre los trabajadores de la administración pública y la reforma del sector de trabajadores que representaba, evidenciando el camino que tomó la estrategia sindical frente al nuevo gobierno (Gutierrez, 2022).

Entre febrero y abril de 1996, el gobierno de Verani concretó la transferencia de todo el sistema previsional provincial al Estado nacional. Lo hizo tras lograr en el ámbito de la Legislatura el dictamen de la Comisión de Asuntos Sociales que posibilitó su tratamiento en la sesión extraordinaria del 15 de febrero, la cual terminó en una ajustada votación de 22 a favor (radicales) y 20 en contra (Frente para el Cambio y FREPASO) –y 1 ausente-. La sesión estuvo marcada por la oposición del peronismo (y sus aliados) y del FREPASO (que recurrió a la justicia para detener la transferencia) y por abucheos de jubilados y trabajadores estatales que protestaron en el recinto contra la posición del oficialismo (DRN 16/02/1996, pp. 6-7).<sup>15</sup> Incluso, en las calles, la Comisión Intergremial de Jubilados del FER convocó a la población a concurrir a la Legislatura al momento de la votación para manifestar su rechazo (DRN 15/02/1996, pp. 6-7).

De este modo, mediante la Ley 2.988 (BORN, N°3371, 10/06/1996), sancionada el 5 de junio de 1996, la Legislatura de Río Negro aprobó el convenio de transferencia, convalidó el traspaso del sistema previsional a la Nación, derogó las leyes previsionales vigentes

y delegó completamente la facultad de legislar en asuntos previsionales al gobierno nacional, quedando de este modo impedida la provincia de dictar normativas en la materia, según lo establecido en dicha ley. Frente a los cuestionamientos políticos y sindicales por el sentido de la medida en relación con lo ocurrido en la consulta popular de 1995 el entonces ministro de Gobierno y Trabajo, Roberto de Bariazarra, expresaba sin rodeos: "la consulta popular era vinculante para el turno de gobierno en el cual se efectuó, por lo que jurídicamente hablando no tiene alcance en este gobierno" (DRN, 28/10/1996, p. 10).

Pocas semanas después, se retomó la iniciativa privatizadora del sistema de energía eléctrica de la provincia y se firmó el Decreto 530/1996 (BORN, N°3375, 24/06/1996). Esta normativa afianzó el sentido privatizador de la legislación aprobada durante los últimos meses de la gestión de Massaccesi. El citado decreto creó la Empresa de Energía Río Negro Sociedad Anónima (EdERSA) y dispuso la transferencia a dicha empresa de los activos de distribución de energía eléctrica, de generación hidráulica, de transporte provincial y de todos los demás derechos que eran patrimonio de ERSA desde diciembre de 1995. Además, abrió la privatización de la empresa con el llamado a concurso público internacional para vender el 90% de las acciones. En los considerandos, el gobierno argumentó que era responsabilidad del Poder Ejecutivo "abocarse al cumplimiento de la tarea de privatización que le fuera encomendada, [y que] comprende la necesidad de ordenar la actividad del sector eléctrico provincial, adecuándola a lo establecido por la Ley nacional N° 24.065" (decreto 530/1996, BORN, N°3375, 24/06/1996).

Lo dicho hasta aquí supone que la única consulta popular de la historia democrática rionegrina fue desconocida. Los gobiernos radicales de Massaccesi y Verani desoyeron la voluntad de algo más del 62% de los ciudadanos rionegrinos que se inclinaron en favor de sostener las empresas públicas en manos del Estado provincial. En efecto, los ciudadanos fueron convocados y decidieron conforme la obligatoriedad del llamado; sin embargo, a pesar de su carácter terminó siendo no vinculante y desconocida por las autoridades. Además, en lo relativo a la reglamentación, el rastreo por los 40 años de vida democrática rionegrina permite pensar que los mecanismos de democracia directa tuvieron una limitada institucionalización; fueron reglamentados de forma tardía e incompleta.

## Reflexiones finales

La consulta del 19 de mayo de 1995, la única ejercida en los 40 años de democracia rionegrina, más que una herramienta de participación ciudadana directa fue un recurso político del gobierno provincial de turno en el marco de la campaña y las elecciones nacionales de 1995. Poco tuvo que ver con la voluntad de habilitar una injerencia real de la ciudadanía en el proceso de construcción de la decisión política de reformar (o no) el Estado rionegrino. Como se dijo, sirvió como estrategia de campaña para morigerar la tendencia deslegitimadora de la figura del gobernador saliente y candidato presidencial

por el radicalismo, en un contexto en el que el gobierno estaba muy condicionado por la crisis rionegrina. Concebida en estos términos, el gobierno de Horacio Massaccesi terminó por desvirtuar el sentido del mecanismo y los temas concretos de la consulta, los cuales merecían un tratamiento y una discusión real y extensa de cara a la sociedad. Plebiscitó más su figura de candidato presidencial que la de un proyecto político alternativo al nacional.

En segundo término, este caso demuestra que en los 40 años de democracia existió una baja institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana directa y, además, un uso restringido, esporádico y puntual. Cuando se efectivizó la consulta, su impulsor no separó la activación del MDD, ni los temas que la motivaron, de las elecciones nacionales en las que participó como candidato, tergiversando con intereses político-partidarios una convocatoria sobre temas de interés público. De modo que la participación ciudadana concreta quedó restringida a la formalidad del acto y diluida en el momento de la participación electoral.

Tercero, la citada consulta fue convocada con celeridad y sin reglamentación vigente, minimizando el posicionamiento de la oposición política provincial y los fallos judiciales, los cuales dictaminaron que las condiciones no permitían a los partidos políticos y a la ciudadanía participar según los plazos y la difusión pública de los temas en consideración. Esto favoreció un uso ciertamente arbitrario del mecanismo. En el marco de la campaña, la consulta se hizo rápido y de forma urgente, con inconsistencias e improvisación. Primero, se convocó como no obligatoria y vinculante, como si fuera un sondeo de opinión, y a los pocos días se modificó su naturaleza y se convirtió en facultativa y obligatoria. Se modificaron la fecha y el horario con la supuesta intención de garantizar el acto. Con ese afán, se suspendieron artículos de la Ley Electoral vigente para facilitar su realización; y fue la propia Legislatura con mayoría oficialista quien habilitó que la convocatoria adoptara este formato. Sobrevuela aquí un interrogante: la tardía y limitada de legislación en la materia ¿acaso demuestra una falta de voluntad política por parte de los representantes de aceptar el funcionamiento de estos mecanismos en la democracia subnacional rionegrina?

Con todo, tras pocos meses desde la activación del mecanismo de la consulta se desconoció la voluntad mayoritaria de los electores. Los gobiernos radicales de la provincia emprendieron la transferencia de la Caja de previsión Social del Estado provincial al nacional; y, posteriormente, privatizaron la empresa pública de energía eléctrica -ERSE-. Todo lo anterior en el marco de un plan de ajuste y reforma estatal que quedó plasmado en el dispositivo creado para tal fin: la Comisión para la Reconversión del Estado Rionegrino. En dicho espacio, participaron sectores empresariales, políticos y sindicales a través de acuerdos y "pactos" de gobernabilidad que llevó a cabo el propio gobierno de Pablo Verani para generar los consensos políticos e institucionales que permitieran impulsar el ajuste y la reforma del Estado como respuesta a la crisis.

En los 40 años de democracia, sólo una vez se puso en práctica el instituto de la consulta popular en Río Negro y la voluntad consagrada en las urnas fue desoída. En qué medida la falta de reglamentación tendió a tergiversar la naturaleza del instituto y permitió su desconocimiento puede dar lugar a más de una lectura. La historia indica que pasaron 14 años entre la incorporación a la Constitución provincial y la primera legislación en la materia -con la aprobación de la Ley 3.688. Esta ley, incompleta por cierto y muy ambigua, fue modificada en otro contexto (en 2010) con un claro objetivo: plebiscitar y autorizar una reforma constitucional para permitir la posibilidad de un tercer mandato al gobierno de turno. Lo antedicho vuelve lógico un argumento, o mejor dicho: lo refuerza. En los 40 años de vida política democrática provincial, triunfó claramente la representación política en desmedro de la participación ciudadana directa por fuera de la elección de autoridades. Cuando se convocó a la ciudadanía, no se respetó su voluntad. La baja institucionalización y la tardía reglamentación de los mecanismos de democracia directa es signo, por lo menos, de un bajo interés de los representantes en garantizar el ejercicio de la participación de los representados. Y, lo que es más inquietante, un uso arbitrario y por conveniencia política de mecanismos democráticos constitucionalmente consagrados.

## Notas

<sup>1</sup> Cabe una aclaración teórica. La democracia participativa implica la intervención de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión de la gestión pública. Conlleva negociación y deliberación, además de consulta, y presupone un resultado abierto. Por su parte, la democracia directa abarca un conjunto de mecanismos que implican fundamentalmente consultar a los individuos, quienes a través de su voto pueden aprobar o rechazar una propuesta. Sometida a votación, la propuesta no admite soluciones intermedias (p. Lissidini, 2011, p. 17). Estudiar los mecanismos de democracia directa en relación con la democracia participativa permite pensar el ejercicio de la democracia representativa cotidiana. Su estudio es una vía más de acceso a la transformación global de la democracia.

<sup>2</sup> En concreto, en los artículos 39, 40, 42 y 86 de la Constitución Nacional de 1994.

<sup>3</sup> Sí existieron experiencias de impulso colectivo de consultas populares motorizadas por organizaciones y movimientos sociales en determinados contextos de la historia política reciente. Cabe mencionar el caso de la consulta impulsada por el Frenapo en 2001, unos días previos al estallido social del 19 y 20 de diciembre; y, en 2003, la que impulsó la organización "No al ALCA", en relación con la firma de los tratados de libre comercio.

<sup>4</sup> Mendoza (1916), Córdoba (1923), Entre Ríos (1933) y Buenos Aires (1934) habían planteado los primeros intentos de introducción de los MDD en sus constituciones, durante las primeras décadas del siglo XX. Desde los inicios de la década de 1950, con la provincialización de los antiguos territorios nacionales, se puede constatar una tendencia más sólida de introducción de MDD. Tal es el caso de las constituciones de Chaco y Neuquén en 1957, de Misiones en 1958 y de Corrientes en 1960 (Arques, 2014, pp. 1-2). En el caso de la vecina provincia de Neuquén, los institutos de democracia directa fueron refrendados tras la reforma constitucional de 2006 (ver los artículos 308, 309 y 310).

<sup>5</sup> En una investigación reciente, Francisco Camino Vela (2021) analiza en perspectiva histórica el surgimiento y el éxito del partido provincial Juntos Somos Río Negro, la fuerza política que gobierna actualmente la provincia desde 2012.

<sup>6</sup> En 1995, había 31.217 trabajadores estatales: 17.000 eran de educación, 4.400 de salud pública y 3.300 de la policía provincial. Los 5.700 restantes correspondían a la Administración Central, al Departamento Provincial de Aguas, al Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda, al Registro Civil y Vialidad Provincial. Es decir, 80 de cada 100 trabajadores públicos estaba afectado a los servicios básicos y mantenía una relación de dependencia salarial con el estado provincial (Favaro, Luorno y Cao, 2006, p. 115).

<sup>7</sup> El FER fue un frente sindical que estuvo conformado por las delegaciones provinciales de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE); la Unión de los Trabajadores de la Educación de Río Negro (UNTER); el Sindicato de Trabajadores de la Justicia Rionegrina (SITRAJUR); la Asociación Personal Empleados Legislativos (APEL); la Asociación de Profesionales y Técnicos de la Salud; el sindicato que representaba a los trabajadores Viales rionegrinos; y la Comisión Intergremial de Jubilados y Pensionados de Río Negro (Gutierrez, 2022).

<sup>8</sup> Además, incluyó como tema la venta de INVAP, aspecto que no se había incorporado inicialmente en el decreto 159/1995.

<sup>9</sup> Se suspendió la aplicación de los artículos 4, 17 (último párrafo), 18, 20 a 33, 40 y 41, 121 a 124, 134, 136 a 138 y 173; y los artículos 147, 149 y 150 en lo relativo a plazos electorales (DRN, 9/03/1995: 6 y 7).

<sup>10</sup> La Ley 3.688 fue aprobada en primera vuelta por la Legislatura provincial el 12 de septiembre de 2002 y publicada en el BORN el 21 de octubre de aquel año.

<sup>11</sup> Las otras consultas que no fueron simplemente quedaron en proyectos de ley que nunca alcanzaron a ser tratados en sesiones ordinarias; la mayoría perdieron estado parlamentario cuando no fueron explícitamente archivados por decisión de los miembros de la Legislatura provincial. La totalidad fueron impulsados por legisladores provinciales. Se destacan los proyectos de ley 285/1990 y 535/1990 presentados por Nidia Lelia Povedano que buscaron plebiscitar la reforma de la ley electoral en junio y octubre de 1990. También el que presentó la legisladora Ana Piccinini para consultar respecto de las modificatorias del régimen de producción agropecuario a través del Proyecto de Ley 567/1990 en noviembre de 1990. Y, por último, se destaca el Proyecto de Ley 760/1996 impulsado por los legisladores Nilda Nervi de Beloso y Carlos Alberto Larreguy en marzo de 1998 para consultar sobre la calificación de San Javier como comuna.

<sup>12</sup> Para un estudio en profundidad de la dinámica política de Río Negro en general y de los resultados electorales de 1995 en particular se sugiere consultar Camino Vela (2011).

<sup>13</sup> Para el estudio de los pactos de gobernabilidad que construyó Pablo Verani con sectores políticos, sindicales y empresariales provinciales se sugiere la lectura de Villca (2004), Camino Vela (2011 y 2013) y Franco y Villca (2015).

<sup>14</sup> La "Comisión" la integraban representantes del Poder Ejecutivo Provincial, de los bloques legislativos, de los gremios de la administración pública y de las organizaciones de segundo grado del sector privado y debía elaborar "un plan operativo de carácter técnico, financiero y legal" de reforma del estado que reconvirtiera las empresas del estado y entes autárquicos; lograra el equilibrio presupuestario; modificara la estructura organizativa de la administración pública y delineara las leyes de administración financiera y la función pública. Su funcionamiento dependió de la Secretaría General de la Gobernación (Ley 2.945, BORN 3328, Viedma, 11/01/1996, pp. 15-16).

<sup>15</sup> En abril de 1996, a poco de sellarse la transferencia del sistema previsional provincial, el legislador Eduardo Chironi presentó un proyecto de ley -189/1996- para realizar una consulta popular a los y las rionegrinas con relación a la transferencia de la Caja de Previsión Social del Estado provincial al nacional. El proyecto tuvo dictamen dividido en las comisiones de asuntos sociales y de asuntos constitucionales y legislación general; sin embargo, la de presupuesto y hacienda dictaminó su archivo el 22 de agosto de 1996.

## Bibliografía

- Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles latinoamericanos*, 18 (35), 9-34.
- Arques, F. (2014). Mecanismos de democracia directa a nivel subnacional en Argentina: un recurso latente e ignorado. *Working Papers Series*, (46), pp. 1-11.
- Basualdo, E. (2011). Sistema político y modelos de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual. Buenos Aires: Atuel.
- Camino Vela, F. (2011). La dinámica política en la Provincia de Río Negro (Argentina) desde mediados del siglo XX: el predominio de la Unión Cívica Radical. Tesis de doctorado. Universidad de Sevilla.
- Camino Vela, F. (2013). Sindicatos y pactos de gobernabilidad en la Provincia de Río Negro durante la década de los noventa. In XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo.
- Camino Vela, F. (2014). La provincia de Río Negro entre 1983 y 2003: predominio radical bajo diferentes modelos. *POSTData*, 19(2), pp. 713-747.
- Camino Vela, F. (2021). Río Negro y la construcción histórica de un nuevo partido provincial en consolidación desde 2019. *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, (26), 309-340.
- Camino Vela, F., y Rafart, G. (2012). La política democrática en la Patagonia: predomios partidarios en las provincias de Neuquén y Río Negro. General Roca: Publifadecs.
- Cheresky, I (2015). El nuevo rostro de la democracia. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Farinetti, M., y Vommaro, G. (2017). Todo lo sólido se desvanece en el aire: participación política y estallidos sociales en la Argentina reciente. *Las diagonales del conflicto: política y sociedad en Argentina y Francia*, pp. 137.
- Ferrari, M. (2016). Perspectivas subnacionales en historia reciente. En S. Mauro, V. Ortiz de Rozas y M. Paratz (Comps.). *Política Subnacional en Argentina: enfoques y problemas* (pp. 67-82). Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales.
- Franco, M. A y Villca, H. (2015). Quiebres y transformaciones en los pactos de gobernabilidad: Actores, intereses y estrategias. El caso Río Negro (1983-2003). Proyecto de Investigación UNRN, Código, 2015-2017.
- Gordillo, M. (2012). Piquetes y cacerolas: El "argentinazo" del 2001. *Sudamericana*.
- Gutierrez, F. (2022). Entre la unidad y la fragmentación del mundo sindical en la Argentina neoliberal: la experiencia del Frente Estatal Rionegrino (1994-1996). *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, 25(3), 97-119.
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- Lissidini, A., Minnaert, A., y Endara, G. (2015). Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. En A. Minnaert, y G. Endara (coords.), *Democra-*

- cia participativa e izquierdas: logros, contradicciones y desafíos, (pp. 121-189).
- Lissidini, A., Welp, Y., & Zovatto, D. (2014). Democracias en movimiento: Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina (Vol. 705). Universidad Nacional Autónoma de México.
  - Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A. (2013). Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall. Cambridge: Cambridge University Press.
  - Merklen, D. (2010). Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003). Editorial Gorla.
  - Nardacchione, G. (2012). Las crisis provinciales y la nacionalización docente (1993-1997). Revista Pilquen, (15), pp. 1-16.
  - O'Donnell, G. (2010). Revisando la democracia delegativa. Casa del tiempo, 31(8), pp. 25-40.
  - O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1986). Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
  - Ortíz de Rozas, V. (2016) La democracia argentina en clave subnacional: nuevos objetos de estudio e interpretaciones sobre el Estado, los partidos políticos y las elites políticas. En S. Mauro, V. Ortiz de Rozas y M. Paratz (Comps.). Política Subnacional en Argentina: enfoques y problemas (pp. 33-54). Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales.
  - Pereyra, S. (2013)- Política y transparencia. La corrupción como problema público. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
  - Pose, H. y Aldana, E. (2022). El intento de reforma constitucional y el fin de la hegemonía radical en Río Negro (2008-2010). Actores y tensiones. En F. Lizárraga, S. García Gualda y L. Duimich (Coords). Patagonia: tragedia y sacrificio (pp. 243-260). Neuquén.
  - Quiroga, H. (2005). La reconstrucción de la democracia argentina. Dictadura. S/D.
  - Quiroga, H. (2008). Los vaivenes de la democracia argentina. Cuadernos de Estudios Latinoamericanos, 6, pp. 53-89.
  - Quiroga, H. (2009). Las transformaciones políticas de la democracia. Partidos y espacio público. I. Cheresky (Comp.), Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina, (pp. 69-96).
  - Quiroga, H. (2011). La democracia después de la dictadura ¿Qué dejó atrás la sociedad argentina? Estudios-Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba, (25).
  - Rafart, G. y Camino Vela, F. (2009). La Patagonia Norte como excepción, sin alternancia y lejos del peronismo: Río Negro y Neuquén, 1983-2007. Estudios-Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba, (22), 61-74.
  - Rinesi, E. (2013). De la democracia a la democratización. Ponencia en el marco del Encuentro Tensiones sobre la democracia, Campinas. (pp. 22-29).
  - Rosanvallon, P. (2010). La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad. Buenos Aires: Manantial.
  - Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras. Buenos Aires: Biblos.

- Villca, H. (2004). Crónica de una muerte anunciada. El colapso del modelo de estatalidad providencialista en Río Negro (1995). Crisis, autonomía y recursos reguladores. En G. Rafart, J. Quintar y F. Camino Vela (Comps.). 20 años de Democracia en Río Negro y Neuquén. Neuquén: Educo.
- Welp, Y. (2016). La participación ciudadana como compromiso democrático. Revista Mexicana de Derecho Electoral, (10), 97-121.
- Zovatto, D. (2014). Las instituciones de la democracia directa. En A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto (Comps.). Democracia en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participación en América Latina (pp. 13-70). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Otras fuentes consultadas:
- Constitución de la Nación Argentina. Artículos 39, 40, 42 y 86, 22 de agosto de 1994 (Argentina).
- Constitución de la Provincia de Río Negro. Artículos 2 y 181, inciso 18, 3 de junio de 1988 (Río Negro, Argentina).

## Legislación nacional

- Ley 24.747 de 1996. Se reglamenta el artículo 39 de la Constitución Nacional sobre Iniciativa Legislativa Popular ante la Cámara de Diputados de la Nación. 8 de septiembre de 1996.
- Ley 25.432 de 2001. Se reglamenta la Consulta Popular Vinculante y No Vinculante. 23 de mayo de 2001.

## Diario de Sesión

- Diario de Sesión de la Honorable Legislatura de la Provincia de Río Negro. 8 de marzo de 1995 y 15 de febrero de 1996 (Viedma, Río Negro).

## Legislación provincial

- Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro: N°3239 2/03/1995; N°3240 6/03/1995; N°3241 9/03/1995; N°3303 16/10/1995; N°3371 10/06/1996; N°3375 24/06/1996; N°4834 3/06/2010. (Viedma, Río Negro).

## Leyes provinciales

- Ley 2431 de 1990. Código Electoral y de Partidos Políticos. Reglamenta arts. de la Constitución Provincial. 17 de enero de 1991.
- Ley 2872 de 1995. Ratifica Decreto 159/95 modificado por Decreto 196/95 -Consulta popular. 9 de marzo de 1995.
- Ley 2902 de 1995. Ratifica Decreto Ley 7/95, que aprueba nuevo Marco Regulatorio de Energía, deroga Ley 2882 y Decreto 966/95. Crea Fondo Provincial de la Energía Eléctrica. 10 de octubre de 1995.
- Ley 2988 de 1996. Convenio Transferencia sistema Previsión Social Provincial al Estado Nacional. Crea Unidad de Control Previsional. 6 de junio de 1996.

- Ley 3688 de 2002. Reglamenta facultades del Poder Ejecutivo Provincial art. 181º inc. 18- de la Constitución Provincial. 11 de octubre de 2002.

## Decretos con fuerza de ley

- Decreto 159 de 1995. Convoca a consulta popular para el día 12 de marzo de 1995. 28 de febrero de 1995.
- Decreto 196 de 1995. Modifica Decreto 159/95 - Consulta popular. 3 de marzo de 1995.
- Decreto 1291 de 1995. Reglamenta Ley 2902 - Marco Regulatorio Eléctrico. Constituye la empresa ERSA. 23 de octubre de 1995.
- Decreto 530 de 1996. Se constituye Empresa de Energía de Río Negro S.A. -EDERSA -art. 63 Ley 2902. 30 de abril de 1996.
- Decreto O 341 de 2010. Reglamenta Ley Nº 3688 - Facultades del Poder Ejecutivo Provincial, Art 181º inc. 18- de la Constitución Provincial. 28 de mayo de 2010.

## Proyectos de Ley provinciales

- Proyecto de ley 295 de 1990. Convocatoria a un plebiscito popular para el 14 de agosto de 1990 para consultar sobre el proyecto de ley 216/90 de modificación de la ley 236.
- Proyecto de ley 535 de 1990. Convocatoria a un plebiscito popular para consultar sobre modificación de la ley 236.
- Proyecto de ley 567 de 1990. Convocatoria a consulta a los productores rionegrinos sobre los objetivos y representación de CORPOFRUT.
- Proyecto de ley 81 de 1994. Reglamentación de los derechos populares de iniciativa, revocatoria y referéndum en Río Negro.
- Proyecto de ley 291 de 1994. Reglamentación de las consultas populares en Río Negro, artículo 2 de la Constitución de la Provincia.
- Proyecto de ley 189 de 1996. Convocatoria a consulta popular obligatoria y vinculante para decidir la transferencia de la Caja de Previsión Social.
- Proyecto de ley 760 de 1996. Convocatoria a consulta popular a los habitantes de San Javier para decidir su estatus como comuna.
- Proyecto de ley 388 de 2001. Reglamenta la consulta popular prevista en el artículo 2 de la Constitución Provincial de Río Negro.

## Periódicos

- Río Negro, 1995 a 1996. Biblioteca del diario Río Negro y Biblioteca del Congreso de la Nación (Hemeroteca Diarios).
- La Mañana del Sur, 1995. Sistema Provincial de Archivos de la Provincia de Neuquén.
- La Nación, 1995. Clarín, 1995. Página12, 1995. La Nueva Provincia, 1995. La Voz del Interior, 1995. Biblioteca del Congreso de la Nación (Hemeroteca Diarios).

# Voto joven: ¿ciudadanía plena o mera elección?

**Daiana Cecilia  
Rodríguez**

---

Licenciada en Ciencia  
Política, Universidad  
Nacional de Rosario

## Resumen

El presente trabajo se realizó en el marco de una Tesina de Grado para la Licenciatura en Ciencia Política defendida en el año 2016 donde se procuró realizar un análisis del denominado “voto joven”, es decir del voto ejercido por jóvenes dentro de la franja etaria de 16 y 17 años, el cual se incorpora mediante la sanción de la Ley 26.774 de ciudadanía Argentina en el año 2012; focalizando en las elecciones nacionales del año 2015 en la ciudad de Rosario. En esta línea, fueron observadas con especial atención las modalidades de participación de estos jóvenes, su percepción sobre la participación electoral y los medios de información utilizados por ellos para instruirse sobre cómo, cuándo y qué votar en dichas elecciones. El marco referencial escogido intenta describir el contexto en el cual fue planificada esta política, cómo fue concebida y cuál fue el impacto de la misma en un momento de post-implementación. Los resultados que de aquí resultaron, permitieron indagar acerca de las percepciones que los jóvenes tenían en ese entonces, sobre la incorporación de este derecho; como así también arrojaron resultados acerca del grado de preparación e información con la que contaban para ejercer su derecho al sufragio, tomando como referencia la experiencia electoral del año 2015 en el marco de la ciudad de Rosario.

## Introducción

Este trabajo buscó abordar la cuestión concerniente a las percepciones que los jóvenes de 16 y 17 años tenían frente a la posibilidad de votar en las elecciones nacionales del año 2015, tomando como marco del análisis la ciudad de Rosario. La posibilidad del ejercicio del sufragio de esta franja etaria, surge tras la sanción de la Ley 26.774 de ciudadanía Argentina, la cual fue sancionada el 31 de octubre del año 2012 y, finalmente promulgada el 1 de noviembre del mismo año. Esta ley dispone que: “Los argentinos que hubiesen cumplido la edad de 16 años, gozan de todos los derechos políticos conforme a la Constitución y a las leyes de la República”<sup>1</sup>. En función de ello, la ley analizada aprobó modificaciones al Código Electoral a fin de adecuarlas a esta

nueva disposición. Así, el nuevo texto establece que: "Son considerados electores los argentinos nativos y por opción, desde los 16 años de edad"<sup>2</sup>.

La ley prevé asimismo que entre los 16 y los dieciocho 18 años, el voto no es obligatorio. Si bien ello no está expresamente dispuesto, se infiere de la modificación al artículo 18 del Código que en lo relativo al Registro de infractores al deber de votar, elaborado por la Cámara Nacional Electoral, considera tales a los electores mayores de 18 y menores de 70 de quienes no se tenga constancia de emisión del voto.

Luego de hacer esta breve presentación de la ley, lo que se procuró analizar aquí es el momento post-implementación de la misma, en tanto, con la experiencia de las elecciones nacionales del año 2015, ya se habrán efectuado cinco instancias de participación electoral por parte de los jóvenes. Tras estas experiencias, como ya he mencionado, el interés de este trabajo se centró en poder analizar cuáles fueron las percepciones juveniles en cuanto al voto, puntualmente, en las elecciones nacionales del año 2015, en la ciudad de Rosario, poniendo el foco no sólo en el ejercicio electoral efectivo de estos jóvenes, sino también en otras cuestiones tales como: las modalidades de participación utilizadas, percepción que tenían sobre la participación en otros espacios, y por último; medios utilizados para informarse sobre cómo, dónde y qué votar en las elecciones.

Estas variables, nos permitieron evidenciar un estado de situación acerca de cómo concebían los protagonistas de esta ley la posibilidad de votar, su interés en hacerlo o si dicha ley ha sido pensada de una forma que ha descuidado su opinión.

La inclinación por esta problemática surgió tras evidenciar en aquel entonces un incipiente tratamiento de la misma, relacionada con la inmediata implementación de la ley. Además de querer constatar si dicha ley involucró a los jóvenes en su proceso de formulación, o por el contrario no tuvo en cuenta la opinión de la población a la cual se dirigía. De esta forma, esta investigación podía servir de base a otros investigadores para seguir ahondando en el estudio de los procesos de participación juvenil. A partir de lo antedicho, el objetivo central del presente trabajo fue indagar las percepciones que los jóvenes de 16 y 17 años tenían respecto a la posibilidad de votar en las elecciones nacionales del año 2015, en la ciudad de Rosario. Este trabajo contó, a su vez, con tres objetivos específicos. En primer lugar, indagar sobre cuáles fueron las modalidades de participación que utilizaron para asistir a los locales de votación. En segundo lugar, cuáles eran las percepciones que la población elegida tenía sobre la participación en otros espacios o ámbitos. Y en último término, relevar los mecanismos o medios que utilizaron para informarse sobre cómo y de qué forma ejercer su derecho al voto en los comicios de dicho año.

## ANTECEDENTES DE LA TEMÁTICA

### **Juventud y participación ciudadana: situando el debate**

Los antecedentes de la temática abordados por esta investigación fueron construidos poniendo el foco en la relación entre Juventud y Participación ciudadana. En este sentido, fue fundamental desagregar ambos conceptos para poder comprenderlos en su totalidad, aunque esta tarea se torne compleja, ya que, no existen definiciones homogeneizadas y estandarizadas de los mismos. En primer lugar, podemos decir que la participación es un factor clave para la construcción de una democracia, y cuando le anexamos el concepto de ciudadanía, hablamos de un tipo de participación que supone el involucramiento de todos los ciudadanos y ciudadanas en los procesos de toma de decisiones públicas que los involucran. Sin embargo, existe diferencia entre la participación social y política; "la participación social implica las acciones colectivas realizadas por el bien común, donde el poder político no tiene un papel importante" (PNUD, 2011). En cambio, la participación política es muy amplia, pues no solamente incluye la participación convencional, es decir, en los partidos políticos y las elecciones; sino nuevas formas de participación, como las redes sociales y grupos informales, movimientos sociales, juveniles, entre otros.

Es por este motivo que en las sociedades modernas, la participación ya no sólo se enfoca en los procesos electorales, es decir, la participación política, sino que también se plasma en otros mecanismos tanto formales como informales que les permiten a los individuos actuar de manera colectiva y consensuada por un fin compartido por ese grupo, organismo o espacio. De esta manera, podemos afirmar que no sólo se participa a través de las elecciones. Ser ciudadano, en efecto, significa en general poseer una serie de derechos y también una serie de obligaciones sociales. Sin duda, hay otras formas de participación en las sociedades democráticas que incluso pueden ser más complejas y más apasionantes.

Podemos decir entonces, que el ejercicio de la ciudadanía tiene en el sufragio su momento definitorio, en el cual el pueblo decide quiénes lo representarán y conducirán los destinos del país. Sin embargo, la acción ciudadana no puede reducirse al acto electoral. Las formas de participación política son variadas e incluyen la militancia barrial, la participación en los sindicatos y partidos políticos, las marchas y movilizaciones, entre otras.

La participación ciudadana supone entonces, la combinación entre un ambiente político-democrático y una voluntad individual de participar. De los matices entre esos dos elementos se derivan las múltiples formas y hasta la profundidad que puede adoptar la participación misma.

El otro eje vector que tuvo este trabajo fue el término de juventud. Definirla supone una complicación, en tanto ha intentado ser definida por especialistas de múltiples

profesiones y materias, sosteniendo algunos que sólo es "una etapa de la vida" que tiene que ver con la edad que atraviesan los individuos que la transitan, hasta la idea de que sólo es una palabra.

Por el hecho de ser un concepto construido histórica y socialmente es dinámico, puede significar cosas diferentes en diferentes contextos sociales y ser objeto de múltiples aproximaciones, ya sea desde la demografía (como grupo etario), desde la psicología (como etapa de desarrollo psicosocial), desde la antropología (como ritual de paso) o desde la sociología (como modelo social, pauta cultural, rol asociado a la edad, categoría de consumo, etc.). Así, la "juventud" puede adoptar diferentes características dependiendo del tiempo, del espacio y de las especificidades de la sociedad que se pretenda analizar (Sanz Moral, 2013, p. 12).

De esta manera, vemos cómo la juventud no es una categoría homogénea, es un sector poblacional de una gran diversidad, con múltiples identidades, donde entra en juego tanto lo material como lo simbólico, lo cultural, lo socioeconómico, lo político, entre otras cuestiones que se conjugan permanentemente. La juventud depende de determinaciones culturales que difieren según las sociedades humanas y las épocas.

En este sentido, es imprescindible tener en cuenta que cada sociedad construye en su interior una concepción sobre la juventud como así también los propios jóvenes contribuyen a esa construcción, a partir de sus prácticas, sus preocupaciones e intereses. Esto implica un constante ir y venir, de la manera en que la sociedad concibe a la juventud, a la manera en que ésta va construyéndose a través de sus diferentes prácticas sociales.

Estas diferentes prácticas sociales, formas de producción y consumo cultural, preocupaciones, necesidades e intereses implican la existencia no de una sola juventud, sino de muchas juventudes, o para decirlo de otra forma, de múltiples formas de "ser joven". En este sentido, podemos concluir que "la juventud es un complejo momento en donde criterios biológicos están estrechamente asociados con aspectos de orden social, demográfico, histórico y cultural; pero también, con el papel que el propio joven desempeña dentro de la estructura social" (Valenzuela Arce, 1991, p. 167).

Es por todo esto que la juventud no puede ser vista ya como una etapa de transición o preparación para la vida adulta sino que debe ser pensada como una etapa plena de la vida, la cual contiene elementos sustantivos que ofrece posibilidades de ser, de pensar y actuar propios. Comprender a los jóvenes, implica también reconocer que el mundo adulto va perdiendo su rol de centralidad y referencia. Esto hace tambalear la visión adultocéntrica que pone en una situación de desigualdad a los jóvenes respecto a los adultos en lo que refiere a la toma de decisiones que tienen que ver con lo público. (Beretta; Laredo; Trincheri, 2012). Esta visión adultocéntrica, como la palabra lo indica, coloca al sujeto adulto en el centro de las decisiones, y puede definirse como "un tipo

de relación entre adultos y jóvenes en la cual los adultos establecen un trato desigual y asimétrico con los jóvenes y por lo mismo obstaculiza su participación en las decisiones que afectan la vida pública y/o privada" (Beretta; Laredo; Trinchero, 2012, p. 10). Dicha visión es central para analizar la sanción de la ley que da lugar al "voto joven", en tanto nos permite comprender a los jóvenes y reconocerlos en sus decisiones, teniendo en cuenta que muchas de ellas se encuentran influenciadas por la mirada de un adulto.

Expuesto todo lo anterior; esta investigación intentó recopilar información mediante la observación y el análisis del problema en cuestión, para aportar o reforzar estos supuestos, así como para demostrar si la sanción de esta ley en aquel momento, fue efectivamente una herramienta de participación ciudadana para los jóvenes, o si fue vista por los mismos como una medida que no los involucraba/incluía, lo cual los hacía mirarla con desinterés y apatía.

### **Estado de la Cuestión**

Para profundizar los conocimientos existentes en torno al voto joven para el momento que se abordó este trabajo, fue necesario recurrir en una primera instancia a fuentes de información secundaria, fundamentales para el sustento teórico. Pudieron distinguirse dos temáticas en estas fuentes; por un lado aquellas abocadas de forma directa al voto de los 16 años y por otro lado aquellas que se centraban en el concepto de participación ciudadana de la juventud particularmente, ya sea política, social o de otra índole.

Respecto a los trabajos que abordaban la cuestión del voto a los 16 y 17 años, podemos evidenciar aquellas voces que se inclinaban a favor de la iniciativa y por el contrario aquellas que creían que se trata de una medida prematura.

En este sentido, el primer trabajo que me sirvió de referencia fue el desarrollado por Jorge Antonio Abboud y Juan Manuel Busto titulado "El voto joven y los nuevos desafíos electorales en la Argentina"; donde ambos autores realizan una descripción del Sistema Electoral Argentino desde lo normativo y luego explayándose en las características particulares de los sistemas electorales que rigen en cada una de las provincias de nuestro país; para luego introducir un capítulo completo centrado en los nuevos desafíos electorales en Argentina, donde hacen un análisis de la responsabilidad política de los jóvenes en la actualidad tras la sanción de la ley de ciudadanía argentina colocando como pregunta central la siguiente cuestión: ¿Tienen los adolescentes de hoy capacidad reflexiva para elegir a sus primeros mandatarios y a sus congresales, de quienes se espera que los representen en sus intereses? (2013, p. 178). Y argumentando, entre otras cuestiones que la respuesta a esta pregunta puede ser analizada desde distintas perspectivas. Desde un enfoque social, es posible afirmar que en la sociedad evolucionada en la que participan hoy, con las herramientas informáticas que manejan y los accesos a un enorme caudal de información que ellas les brindan, los jóvenes de 16 y 17

años cuentan con criterio propio para elegir a sus representantes. Incluso, refutan con frecuencia los pensamientos de sus padres y construyen sus propias opiniones correctamente fundamentadas. (Abboud; Busto, 2013). Frente a este argumento, los autores se muestran claramente a favor de la sanción de la ley, sosteniendo que los jóvenes de esta franja etaria se encuentran preparados para ejercer el derecho al sufragio.

Otra investigación en esta línea de apoyo a la participación de los jóvenes en los procesos electorales, es la realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): "Mejorando la Participación Política de la Juventud a lo largo del ciclo electoral". En este documento se realiza un aporte a la cuestión mediante la presentación de un manual de buenas prácticas que detalla ciertos elementos que deben estar presentes de manera obligada en todo el proceso electoral para garantizar así una real participación de los jóvenes en el mismo. Este manual se encuentra dirigido de manera general a todos los países que cuentan con esta ley que permite el voto a los menores de 18 años, centrándose en el reconocimiento que la comunidad internacional busca darle a la participación de la juventud en los sistemas electorales. En concordancia con estos compromisos, el PNUD ve a la juventud "como una fuerza positiva para el cambio social transformador" (2013, p. 3). Y agrega que, el apoyo a la participación política de los jóvenes debe extenderse a lo largo del ciclo electoral. El desarrollo de capacidades de candidatos jóvenes, sostiene, ha probado ser más efectivo cuando hay un esfuerzo continuo en vez de un evento aislado tres meses antes de una elección. Los jóvenes que participan activamente en sus comunidades desde el comienzo tienen más probabilidades de convertirse en ciudadanos y votantes comprometidos. Por este motivo, en el documento se detallan puntos claves que deben garantizarse para lograr una efectiva participación de los jóvenes en los procesos electorales tales como: un marco legal, un compromiso cívico, un período pre- electoral y un período electoral inclusivo, entre otros. (PNUD, 2013). Queriendo dar cuenta de esta forma que si hay una inclusión real de la juventud a lo largo de todo el proceso electoral, la participación sin dudas irá en aumento.

En sentido contrario a los trabajos antes mencionados, el tercer trabajo que tomé como referencia es el realizado por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe): "La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias". El trabajo pone su foco en el concepto de juventudes, en cómo fueron concebidas ayer y como son vistas hoy, describiendo sus características y sus modos de relacionarse y analizando ciertas variables centrales tales como: tendencias sociodemográficas, familia y hogar, pobreza, salud y sexualidad, educación, empleo, consumos culturales y participación ciudadana que es el punto que nos interesa y aporta puntualmente a nuestro trabajo. En lo referido al voto de los jóvenes este trabajo hace un aporte sobre la cuestión, afirmando, entre otras cosas, que el rechazo de los jóvenes hacia la participación política se evidencia en el hecho de no participar en los comicios electorales como una forma de negación del voto como instrumento de participa-

ción. Pero a su vez, el documento sustenta la idea de que los jóvenes participan poco de movimientos estudiantiles, sindicatos, partidos políticos y organizaciones comunitarias, instancias que en generaciones precedentes nucleaban el grueso de la participación juvenil.

A pesar de que en el imaginario de los jóvenes persiste una fuerte conexión entre asociatividad y política, la participación en instituciones políticas es la que presenta menor atractivo para ellos. De hecho, la gran mayoría no se identifica con ningún partido y de la minoría que tiene preferencias político-ideológicas, el porcentaje de militantes es ínfimo (2004, p. 270).

Las razones que presentan de este desinterés de los jóvenes por la participación política, están ligadas a que los mismos interpretan a las prácticas políticas como mecanismos de manipulación para fines con los que no se sienten identificados. Aquí radica la diferencia con los trabajos antes mencionados, en tanto este informe busca dar cuenta del desinterés y desencanto de la población joven que ahora se incluye al sistema electoral frente a la posibilidad de participar en las elecciones.

Tomar como referencia investigaciones que presentaron argumentos contrapuestos sobre la misma cuestión, me permitió poder analizar diferentes puntos de un mismo problema y sacar conclusiones propias a partir del análisis a desarrollar.

Por otro lado, se encuentran aquellos trabajos que se centran en la juventud como categoría de análisis. En este sentido, he tomado como referencia varios trabajos. El primero de ellos, es el desarrollado por Sara Victoria Alvarado, Silvia Borelli y Pablo Vommaro en el marco de CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales) "Jóvenes, políticas y culturas: experiencias, acercamientos y diversidades". Los autores, en este caso, analizan la relación entre juventud-política y cultura en América Latina, teniendo en cuenta las prácticas utilizadas por los mismos jóvenes. Luego hacen un análisis más específico tomando algunos países latinoamericanos tales como Colombia, Uruguay, entre otros. Lo central aquí, es la idea de la juventud como agentes potenciales de transformación, como "seres humanos capaces de ampliar, potenciar y cuidar la vida, es decir, sujetos políticos con poder de participación en lo social, en lo económico, en lo cultural, por tanto son seres importantes en la construcción de la vida en común, en tanto agentes potenciales de transformación de aquellas situaciones colectivas de injusticia, exclusión, pobreza y violencia" (2012, p. 48).

En esta misma línea de pensamiento pueden ubicarse dos grandes trabajos que sirven también de antecedente obligado en lo que refiere a la temática de juventudes, los mismos realizan una comparación en diversos países sobre cómo es la mecánica y cuáles son las características de la participación de las juventudes en cada uno de los casos. Uno de ellos es el libro compilado por Sergio Balardini en el marco también de

CLACSO denominado "La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo", en donde se presentan varios trabajos que ponen el énfasis en las mutaciones vividas por las prácticas participativas de los jóvenes en distintos países y en distintos momentos históricos como así también abordan la aparición de nuevas temáticas sociales que los interpelan, nuevas formas de organización, movilización social, etc. El otro, es el libro de José Natanson "¿Por qué los jóvenes están volviendo a la política?", que se centra también en la definición de juventudes y fundamentalmente en el proceso de activación política de los jóvenes que el autor evidencia a partir del siglo XXI, tanto en Europa Occidental, en Medio Oriente y en América Latina, lo cual los lleva a manifestarse y participar de diferentes espacios, volcándose nuevamente en la participación política. De esta manera, encara una comparación entre las características de la juventud que emerge con el kirchnerismo y otras juventudes del mundo. Estos tres trabajos me permitieron dar sustento fundamentalmente a los antecedentes de la temática, permitiéndome contextualizar las características de las juventudes y sus prácticas cotidianas y participativas.

El último trabajo y más representativo por encontrarse estrechamente relacionado a lo que pretendo investigar es el realizado por Diego Beretta, Fernando Laredo y Romina Trincheri en el marco del seminario de juventudes y políticas de juventud, desarrollado en la Universidad Nacional de Rosario: "Jóvenes a los 16: una elección", en el cual se desarrolla un análisis en el momento mismo de la implementación de la ley en el año 2012, situando dicho trabajo en la ciudad de Rosario. En él intentan conocer las percepciones que los mismos jóvenes tienen sobre la sanción de la ley que les permite acceder al voto, centrándose en qué opinión les merece dicha ley, en qué cambios produce en sus vidas juveniles, y por último cuáles son las emociones personales acerca del acto de votar. Los resultados de este trabajo son un gran aporte para mi investigación, en tanto considero que muchas cuestiones que de él surgieron, pueden estar presente en mi trabajo ya sea como afirmación de cierta visión de los jóvenes sobre la ley, o como contraste debido a las instancias electorales ya superadas por los mismos jóvenes. Coincido con los autores, en que con esta ley se da paso a la formalización de la ampliación de los derechos políticos para las juventudes, lo cual supone una puerta abierta hacia una ampliación integral de los derechos juveniles, los cuales deben ser reconocidos por los mismos jóvenes. (2012).

Además de estos trabajos centrales, utilicé como fuentes bibliográficas: la ley de ciudadanía argentina (26.774), el programa de capacitación electoral que desarrolló la cámara Nacional electoral, entre otras; y la ley 26.601 de Protección Integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Todas ellas me permitieron situar el contexto de mi objeto de estudio.

### **Contexto de sanción de la ley**

La ley 26.774 "ley de ciudadanía Argentina", es sancionada el 31 de octubre de 2012 y promulgada finalmente el 1 de noviembre de dicho año. De esta manera, resulta crucial para el análisis, reconstruir el "contexto" y "los actores" que se hicieron presentes al momento del tratamiento de la ley. Esto nos permite rastrear cuáles fueron los intereses políticos presentes al momento de su sanción, cuáles fueron los posicionamientos de los diferentes actores y en qué contexto surge la ley. Para esta tarea este trabajo se centra en dos cuestiones: la primera ligada al rol que el kirchnerismo buscó darle a la juventud durante su gestión; cuando hablo de kirchnerismo refiero a los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011); (2011-2015). La segunda cuestión se centra específicamente en el debate que se produjo en la Cámara de Diputados de la Nación en el momento mismo del tratamiento de la ley.

Respecto a la primera cuestión, lo que se analiza aquí es por un lado, cuál fue el rol que el kirchnerismo buscó darle a la juventud y por otro lado, cuáles fueron los dispositivos empleados para la construcción de esa misma juventud a la que llama a unirse a sus filas militantes.

A partir de lo antes mencionado, debe decirse que el kirchnerismo ha buscado desde sus inicios otorgarle un rol fundamental a la juventud, esto se evidencia en el gran crecimiento de las agrupaciones juveniles dando lugar así, a la emergencia de una militancia juvenil que se extiende por todo el país y que muestra un fuerte apoyo al partido de gobierno. La juventud, sin embargo, desde la lógica kirchnerista sólo es concebida en tanto juventud militante. Es por esto, que esta generación es vista por parte del Kirchnerismo como la generación que vuelve a creer en la política, creando una imagen de la juventud como activa, reaccionaria y estrechamente ligada a la militancia, dejando atrás la mirada hacia la juventud como apática, alejada de espacios políticos; presente en otros momentos históricos, más puntualmente en los noventa. El kirchnerismo se atribuye de esta manera, como una de sus principales victorias políticas, la reconciliación de las juventudes con la política entendida como práctica institucional y representativa.

Ahora bien, esta militancia juvenil es lograda a partir de la puesta en marcha de una serie de acciones y dispositivos en los que puede reconocerse, cómo se "objetiva la juventud en tanto causa pública" (Vázquez, 2014).

Esta consagración pública de la juventud es claramente visible mediante el análisis del discurso de dirigentes y funcionarios de gobierno cuando refieren a los "jóvenes", exaltando la importancia de su compromiso, de su participación y de su militancia. "Se elabora así un sentido del deber, la responsabilidad o la obligación de asumir compromisos por parte de la juventud, a la vez que se destaca la importancia de "darles lugar". (Vázquez, 2014, p. 17). La juventud, es invocada a partir de la coyuntura en la que, desde el

punto de vista adulto, les toca vivir a los más jóvenes en la actualidad. Para los dirigentes adultos del kirchnerismo, el contexto actual se presenta como una oportunidad, ya que existen mejores condiciones para militar que aquellas a las que se enfrentaban quienes fueron jóvenes en otros momentos históricos. Esta centralidad de la juventud entre los dirigentes, se observa no sólo en las convocatorias a los jóvenes sino, además, en la inclusión de una agenda política que los contiene, impulsándose así diferentes políticas públicas orientadas a la juventud, entre ellas la política de ampliación del voto. Vemos aquí como la herramienta discursiva en la cual siempre están presentes los jóvenes a los cuáles se los interpela y se busca incluirlos, es sin dudas uno de los principales dispositivos puesto en marcha por el gobierno para atraer a los jóvenes a su causa.

En este sentido, puede identificarse el gobierno de Néstor Kirchner como el momento que permite abrir las puertas hacia el cambio, en el que se pasa de la apatía y el desencanto juvenil característicos de la década de los noventa, al regreso a la política, más puntualmente a la política partidaria; acontecimiento que no ocurre de manera inmediata en tanto aún persisten los resabios de la crisis del 2001, teniendo en cuenta que algunos de los factores que desencadenaron esta crisis fueron: el agotamiento del modelo conocido como convertibilidad acompañado de un creciente endeudamiento externo y del empeoramiento de indicadores sociales como la pobreza o el desempleo que culminaron en una crisis política, económica y social con grandes movilizaciones callejeras que duraron varios días. Todas estas medidas, impuestas en 2001, generaron una importante oleada de movilizaciones de diversas organizaciones sociales que venían desarrollando sus acciones al menos desde mediados de los años noventa. Los jóvenes fueron protagonistas, tanto mediante su participación espontánea en las protestas callejeras, como a través de las organizaciones en las que participaban. En este contexto, las asambleas barriales formadas en todas las provincias, fueron muy concurridas y se hicieron fuertemente presentes. Allí se gestaron formas de deliberación y participación pública no estatal, en base a la figura del vecino y unificadas en torno al rechazo hacia los políticos con la consigna tan conocida: "Que se vayan todos, que no quede ni uno solo". En estos dispositivos, los jóvenes tuvieron un protagonismo central, aunque si bien no fueron impulsados sólo por ellos, éstos dinamizaron las asambleas barriales y participaron en ellas de modo muy activo.

Es así como, durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) se emprendieron algunas acciones que son importantes de señalar y que delinearán ciertas rupturas en relación con lo acontecido desde su asunción. Una de las primeras medidas de su gestión fue el proceso de reconstitución de la autoridad presidencial y de la legitimidad de la política institucional. Otra de las cuestiones nodales fue el debate sobre las modalidades y espacios que fue adquiriendo la participación política de las juventudes en el contexto de particulares formas del ejercicio del liderazgo político. En esta línea, se puede decir que existen numerosos indicios que permiten plantear la presencia de un crecimiento de la participación juvenil en estructuras caracterizadas como clásicas, es decir, en los ámbitos instituidos de participación que consagran las democracias liberales: partidos, sindicatos y grupos de interés.

Con la llegada de Cristina Fernández, pudo observarse la consagración de La Cámpora como principal agrupación oficialista, aspecto que ilustra tanto la importancia de la dimensión juvenil como la manera en que el kirchnerismo apuesta a la construcción de sus propios espacios organizativos y de militancia.

La campaña electoral del año 2011 es un interesante marco para analizar cómo el kirchnerismo participa de la consagración de la juventud como juventud militante. Una de las principales consignas fue "La fuerza de la juventud", la cual dio nombre a algunos de los spots televisivos como a la promoción de los 27 candidatos jóvenes en las listas del FPV, todos ellos pertenecientes a La Cámpora. En los spots se observa la objetivación de una juventud militante cuyo activismo es político, festivo, celebratorio de la pertenencia a la nación, que –en contraposición con las formas de ingresar a la política por parte de los jóvenes en el pasado– ha dejado de "tirar piedras y de luchar contra el poder establecido para empezar a militar en apoyo de las políticas que el Estado impulsa (Vázquez, 2014, p. 17).

Mediante la presentación de estos spots se puede observar claramente la consagración de la juventud como uno de los valores políticos que la gestión de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, han querido destacar como uno de los principales méritos o logros alcanzados. De ese modo, la juventud se convierte en una causa militante que promueve identificaciones, reconocimiento y adhesión, a la vez que consagra a la juventud como un valor por el que vale la pena luchar.

Finalmente, la ley de ciudadanía Argentina es propuesta por el Frente para la Victoria en aquél momento; y podemos decir que la justificación del lanzamiento de la misma se basó en dos cuestiones: la primera de ellas está ligada a llevar adelante una medida que permitiese una ampliación democrática y un avance significativo en materia de derechos.

Los jóvenes tienen hoy una oportunidad histórica. La posibilidad de votar a partir de los 16 años implica profundizar la democracia, principalmente porque es un modo de ampliar la base de participación política. Es decir que las personas podemos elegir a nuestras autoridades nacionales a través del voto. Cuantos más ciudadanos ejerzamos nuestros derechos políticos, la sociedad en que vivimos será aun más democrática<sup>3</sup>.

La segunda cuestión que justific  la existencia de la ley, refiere justamente a que la juventud en los últimos años, desde la óptica del gobierno Kirchnerista; ha logrado ocupar un lugar central en la toma de decisiones y en la participación política y por ende cuenta con la capacidad para ejercer sus derechos políticos y en este sentido se afirma que a lo largo de la historia la juventud ha experimentado muchos cambios y, en los últimos años, se han ampliado sus formas de participación. Hoy el Estado celebra y acompaña los espacios políticos generados por los jóvenes, desde el con-

vencimiento de que son capaces y suficientemente maduros para asumir mayores responsabilidades y tener un ejercicio más pleno de sus derechos políticos. El voto a partir de los 16 años significa que los jóvenes tienen uno de los principales derechos democráticos y que van a poder ejercerlo con compromiso<sup>4</sup>.

Queriendo instaurar así, la idea de que justamente el aumento participativo de los jóvenes en espacios políticos en los últimos años es una victoria clara del partido de gobierno.

Sin embargo, la consagración de la categoría "joven" en el campo político durante estos años se torna evidente más allá de la creación de grupos que se identifican con el partido de gobierno, se presenta un contexto de oportunidad política para la emergencia y formación de grupos juveniles en distintos movimientos sociales y partidos políticos. Es así que otros partidos políticos/coaliciones también han visto crecer o han construido sus ramas juveniles casi simultáneamente al proceso antes descripto (Blanco et al., 2013, p. 9).

En este contexto, lo que se intentó analizar fue la relación entre juventud y política, centrándonos en el voto como forma de participación ciudadana. Relación que se torna compleja y que se transforma en una cuestión central de análisis desde la recuperación de la democracia. Este mismo vínculo entre juventud y participación política es lo que se coloca en el centro del debate parlamentario que tuvo lugar durante la sanción de la "Ley de voto joven", debate que permitió sacar a la luz algunas representaciones sociales sobre los jóvenes y la política. En este escenario, se debate en la Cámara de Diputados la habilitación del sufragio a partir de los dieciséis años de edad, iniciativa que ya contaba con media sanción del Senado que se dio el 17 de octubre de 2012. Es necesario, recuperar algunos de los argumentos presentes en el debate, lo cual nos permite comprender mejor los lineamientos de la ley y los posicionamientos de los diferentes actores frente a la misma, dando cuenta a su vez, en el mismo debate de las diferentes nociones que se tuvieron sobre la juventud y sobre la participación política de los mismos jóvenes en rasgos generales.

En la discusión predominaron dos visiones acerca de la juventud. Por un lado una visión de los jóvenes como motor del cambio, como actores claves y fundamentales en la participación política, viendo a la iniciativa como un avance en materia democrática, en esta postura se sostiene el apoyo a la iniciativa; y por otro lado predomina en el discurso de aquellos que se opusieron una mirada de los jóvenes como sujetos no preparados para convertirse en electores y ven a esta ley como una maniobra política apresurada por parte del gobierno nacional.

En este sentido, pueden rastrearse algunas voces de los diputados y otros actores centrales que llevaron adelante la discusión sobre esta ley, los cuales presentaron sus fundamentos a favor o en contra de la misma:

- **Diana Conti (FPV):** "El voto joven es la recuperación del valor de la política. No es oportunista. No es demagogia de adultos. Es coherencia, unificación del sentir, el hacer y el pensar. Sin importarnos quiénes vayan a ejercer ese derecho a votar, hacia quién se inclinen. En la Argentina de hoy, por suerte, la muerte de las ideologías ha fracasado y la juventud se ha involucrado en el quehacer nacional. Si a los 16 años un joven tiene responsabilidad penal, por qué no se puede otorgar y ampliar sus derechos políticos, como es el derecho al voto"<sup>5</sup>.
- **Aníbal Fernández (FPV):** uno de los promotores de la medida, declaró que "estar preparado para sufragar no depende de la edad, sino de la "vocación" y del "interés". Entre un 40 o 50% de los jóvenes estarían dispuestos a votar"<sup>6</sup>.
- **Francisco De Narváez (PRO):** "Estoy en contra. Hoy un menor de 18 años no puede salir del país, no puede manejar, no se puede casar. Lo primero que pensé es que se trata de una maniobra electoral para ampliar el padrón. Siento que a los 16 años aún no están preparados, adelantando la edad nos estamos salteando un proceso"<sup>7</sup>.
- **Juan Tunessi (UCR):** "El voto optativo es demasiado liberal para nuestra democracia", refiriéndose a la modalidad optativa del voto para esta población y señaló que su bloque no se opone a que los jóvenes voten "porque sería contrariar los principios y la historia"<sup>8</sup>.
- **Elisa Carrió (CC):** "La norma es un fraude y demagógica. ¿Qué van a ofrecer fuera y dentro de la escuela secundaria a cambio del voto? ¿Dinero? ¿Acaso droga?"<sup>9</sup>.
- **Laura Alonso (PRO):** "Vamos a votar en contra del proyecto por coyuntural, por hipócrita, por engañoso"<sup>10</sup>.

Se evidencian aquí, algunas de las diferentes posturas de los representantes partidarios. Es importante señalar que si bien la mayoría de las fuerzas con representación parlamentaria se expresó a favor de la ampliación del derecho al voto, el principal punto de desacuerdo consistió en el carácter "optativo" de este, en tanto otorgar el derecho pero no la responsabilidad iría en detrimento de la consolidación del sufragio como herramienta democrática, que supone tanto derechos como obligaciones. Otro de los argumentos contrarios a la iniciativa que resultó votada mayoritariamente se articuló en torno a la crítica en el pasaje de ciudadanos a solo electores. En este sentido, el proyecto de voto entre quienes expresaron críticas al proyecto oficial es considerado oportunista, y que vendría a legitimar las posibilidades de manipulación política sobre un grupo especialmente permeable "Votar a favor de este proyecto no es creer en los jóvenes, sino utilizarlos como herramienta política. Personalmente, jamás voy a estar de acuerdo con que se utilice a los jóvenes para sumar votos"<sup>11</sup>. Debe mencionarse también, que en definitiva, el proyecto se presenta más como una búsqueda de los partidos políticos en interpelar a los jóvenes y no como una demanda por representación política que la ley vendría a satisfacer, es decir, no se hace visible una demanda de los jóvenes para acceder al sufragio, en esta línea expresa Ocaña:

Me pregunto por qué, en el caso de este proyecto, vemos un bajo interés por parte de los sectores juveniles y de la sociedad en general a su tratamiento. Incluso estuve buscando información en los distintos distritos electorales, las ciudades de nuestro país, en las que se aplicará esta posibilidad del voto para los menores de 18 años. Y me llamó la atención la baja participación juvenil<sup>12</sup>.

Estas fueron las grandes críticas que surgieron en torno a la sanción de la ley, que finalmente es promulgada el 1 de noviembre del año 2012. Las voces que identificamos aquí son algunas de las voces de aquellos que se encargaron del tratamiento de la norma, lo cual resulta fundamental para entender el contexto político, resta ahora identificar la voz de los beneficiarios de la ley, de los jóvenes de 16 y 17 años que ahora se encuentran frente a un nuevo derecho. Analizar su punto de vista, es el eje central de este trabajo.

### **Metodología**

Para abordar la mirada de los jóvenes, se utilizó como herramienta metodológica, una perspectiva de tipo cualitativa centrada en el análisis, comprensión, interpretación y descripción del objeto de estudio. Se utilizaron variadas técnicas ligadas al alcance de los objetivos propuestos. La primera técnica de investigación consistió en organizar aquellos documentos que expresaron las decisiones explícitas de política (leyes, ordenanzas, decretos, etc). Que nos permitieron relevar cuál fue el sustento legal frente a la sanción de la ley de ciudadanía argentina en el año 2012.

La segunda técnica utilizada fue la observación participante de la población escogida en el momento preciso de la votación, en distintos locales establecidos para esto. Esta observación fue posible gracias a la participación en el Observatorio Electoral radicado en la Escuela de Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, observación que permitió evidenciar ciertos patrones de comportamiento de estos jóvenes a la hora de ejercer el derecho al voto y determinar cuáles fueron las modalidades de participación más comunes.

La tercera técnica aplicada fue una encuesta, la cual ha servido para medir el grado de conocimiento y de interés de la población escogida (jóvenes de 16 y 17 años) en relación con la sanción de la ley, las percepciones y expectativas de la población acerca de la misma, como así también las causas de la no participación. La misma fue aplicada a estos jóvenes en aquellos ámbitos o espacios de circulación y concentración, tales como espacios públicos (parques, plazas, vía pública) y salidas de las escuelas de la ciudad de Rosario.

Se adoptó, por ende, una muestra de tipo no probabilística casual, conformada por jóvenes en las calles o colegios de la ciudad. A dicha muestra se le aplicó un cues-

tionario compuesto, en su mayoría, de preguntas cerradas que admitían varias respuestas (no excluyentes), por lo que se debió dar instrucciones claras y precisas sobre la resolución de las mismas; y algunas preguntas abiertas, que apuntaban el reconocimiento por parte de los jóvenes de temas y preocupaciones relacionadas de manera directa o indirecta con el tema en cuestión. Esto concedería plena libertad a los encuestados en sus dichos.

De esta manera, a partir de los resultados obtenidos por las variadas fuentes de información, hemos podido construir conocimiento significativo sobre diversos aspectos vinculados con las modalidades de participación de los jóvenes en los comicios nacionales de 2015, en el marco de la ciudad de Rosario.

### **La mirada de los jóvenes**

Las actitudes, opiniones y percepciones que los jóvenes poseían frente a la posibilidad de votar fueron el eje central de este trabajo. Las mismas pudieron recabarse a partir de los datos arrojados por las encuestas realizadas y mediante la observación llevada a cabo en diversos locales de votación de la ciudad de Rosario en las elecciones generales del año 2015 y en el balotaje. La muestra estudiada estuvo compuesta por 200 casos que conformaron el universo de análisis, la cual fue caracterizada en principio a partir de las distribuciones según edad y sexo. El resto del cuestionario apuntó a la decisión de votar o no hacerlo, a las percepciones que los jóvenes tenían sobre el acto de votar, a las modalidades que emplearon en caso de asistencia y por último a los medios que utilizaron para informarse. De este modo las variables que se consideraron para este trabajo fueron las siguientes; edad, percepción de los jóvenes sobre las elecciones nacionales de 2015, participación en las elecciones nacionales de 2015, conocimiento sobre los candidatos, medios de comunicación empleados para informarse, modalidad de participación y participación en otros espacios.

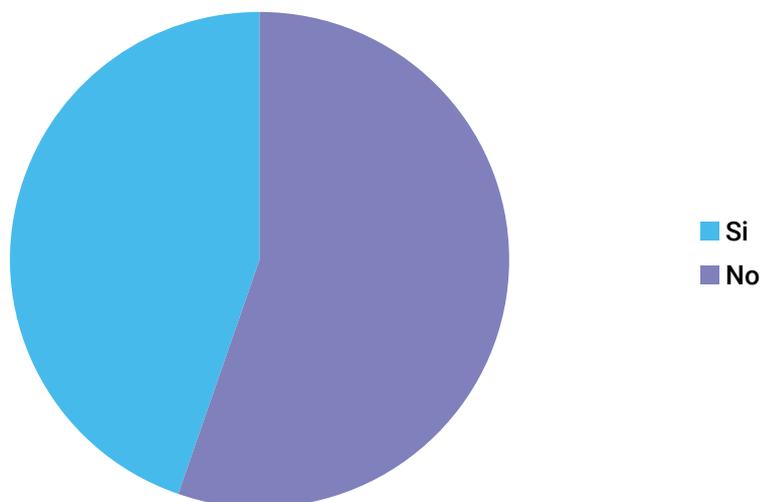
Del total de 200 casos se observó que la encuesta fue aplicada sobre 88 (44%) varones y 112 (56%) mujeres del rango etario de 16 y 17 años. Respecto a esto, podemos evidenciar que fueron un mayor número de mujeres, lo cual no responde a un carácter intencional, sino que es producto del proceso de realización de la encuesta. Teniendo en cuenta que las mismas se realizaron en establecimientos educativos públicos y privados, en la puerta de dichos establecimientos y en espacios públicos en el marco de la ciudad de Rosario. A partir de lo antedicho, se analizaron los resultados que a cada variable responden.

En primer lugar, se les consultó sobre la opinión que los mismos jóvenes tenían frente a la posibilidad de votar, planteando puntualmente si se encontraban de acuerdo o no con ésta medida.

**CUADRO 1.1 ¿ESTÁS DE ACUERDO CON QUE LOS JÓVENES PUEDAN VOTAR A LOS 16?**

		FRECUENCIA	PORCENTAJE	PORCENTAJE VÁLIDO	PORCENTAJE ACUMULADO
Válido	Sí	89	44,5%	44,5%	44,5%
	No	111	55,5%	55,5%	100%
<b>Total</b>		<b>200</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	-

Fuente: Elaboración propia.



En este caso, lo significativo en relación a este aspecto es que se vislumbraron en mayor número los posicionamientos en desacuerdo con la ley. Mientras que el 44% se muestra a favor de la posibilidad de votar, el 55% está en contra. De esta manera, frente a la oportunidad de votar que los jóvenes tienen, la mayoría se mostró en contra de la medida argumentando su oposición con frases ligadas a la "falta de madurez", la "falta de capacidad", la "falta de conciencia", entre otras cuestiones, las cuales fueron expresadas por los mismos jóvenes en el momentos de la encuesta:

- "No somos lo suficientemente responsables para elegir quien nos gobierne"
- "Porque el gobierno se aprovecha de los adolescentes que no saben ni donde están parados, para ganar votos"
- "Porque hay muchos que no están informados y votan a cualquiera"
- "Porque no tienen conciencia de qué eligen, como un adulto"
- "Porque todavía no son mayor de edad y no tienen mucha idea"
- "Porque no tienen conocimiento suficiente"
- "Porque los jóvenes de esa edad no tienen la capacidad suficiente"

En estas respuestas se pudieron analizar dos cuestiones que están íntimamente ligadas; la primera de ellas tiene que ver con la identificación del voto como algo que pertenece al mundo adulto y en este sentido reafirmamos la presencia de una lógica adultocéntrica ligada a la idea de que los adultos son los únicos capaces de tomar decisiones, y por otro lado; se evidencia una lógica de referirse a los jóvenes en la tercera persona del singular, no incluyéndose ellos dentro de esa población, mencionando en todo momento a "ellos" y muy pocas veces a "nosotros" como parte del grupo joven, lo cual pone en evidencia justamente la presencia de un discurso que es reproducido por los jóvenes pero que proviene, como ya hemos mencionado, del mundo adulto. De esta manera, el contenido adultocéntrico se hace presente en las autopercepciones juveniles acerca de esta ley, que muchas veces reproducen el discurso adulto hegemónico.

Por otro lado, aquellos jóvenes que se mostraron a favor de la posibilidad de votar, argumentaron justamente a partir de una lógica contraria, sintiéndose capacitados y en una edad justa para asistir a votar. En este caso, los principales argumentos fueron:

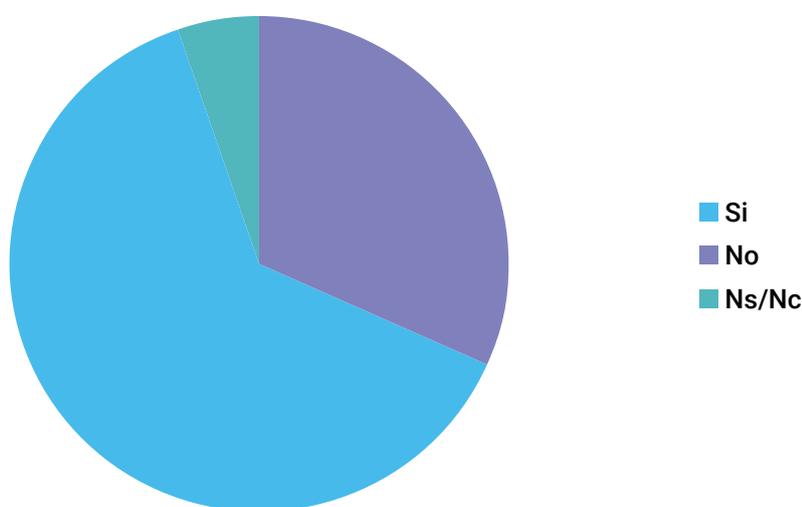
- "Porque ya tienen la edad suficiente para poder elegir a sus representantes"
- "Porque está bueno que a pesar de no ser adultos podamos participar de las votaciones"
- "Porque también tienen derecho de elegir a sus representantes"
- "Porque vivimos en democracia y somos libres de elegir quien nos gobernará"
- "Porque ya somos conscientes de lo que podemos elegir"

En este punto, los jóvenes sostienen la idea de que a su edad ya pueden tomar decisiones en lo que refiere a la elección de sus representantes, en tanto consideran sentirse capacitados e informados para votar, aunque sigue predominando a lo largo de sus respuestas la tercera persona del singular como forma de referirse a ellos mismos y la idea de que ahora pueden acceder al voto "aunque" no son adultos todavía.

Luego de consultarles sobre su opinión frente a la posibilidad de votar, se les pregunta si ante dicha posibilidad deciden asistir o no, interrogándoles puntualmente acerca de los comicios generales de octubre del año 2015.

### CUADRO 1.2 ¿PENSÁS IR A VOTAR?

	FRECUENCIA	PORCENTAJE	PORCENTAJE VÁLIDO	PORCENTAJE ACUMULADO
Sí	132	66%	66%	66%
No	67	33,5%	33,5%	99,5%
Ns/Nc	1	0,5%	0,5%	100%
<b>Total</b>	<b>200</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	-



Fuente: Elaboración propia.

A pesar de que la mayoría se pronunció en contra de la norma que les posibilita votar, la mayor parte de los encuestados argumentó que sí asistirían a votar en las elecciones generales de octubre de 2015 (66%). En este sentido los principales argumentos de quienes expresaron que asistirían a votar giraron en torno a tres cuestiones. En primer lugar están aquellos que lo ven como una instancia de aprendizaje o conocimiento; en segundo lugar están aquellos que argumentaron que ahora es un derecho que los incluye, y por último varios de los encuestados expresaron que asistirían por obligación de sus padres o adultos responsables. Entre los argumentos a favor, se encuentran los siguientes:

- "Porque aprendes a votar"
- "Porque mi mamá me obliga a ir"
- "Porque quiero participar y saber cómo es"
- "Porque quiero tener voz en una decisión tan importante como es el futuro de todos nosotros"

- "Para que se vayan los k"
- "Porque quiero aprovechar la oportunidad de ejercer la democracia"
- "Porque quiero dejar mi marca en estas votaciones"
- "Porque me siento preparado para elegir a quien me represente"

Aquellos que declararon la no asistencia (33,5%), justificaron su decisión aferrándose al carácter optativo de la iniciativa, a la falta de formación e información y sin dudas a la minoría de edad. Esto fue expresado por los propios jóvenes de la siguiente manera:

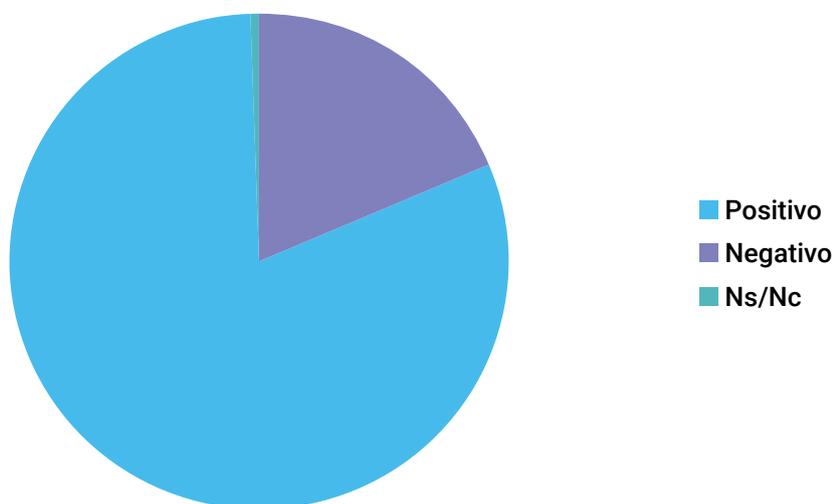
- "Porque es optativo entonces puedo no ir"
- "Porque no me siento lista para llevar a cabo este acto que para mí es muy importante en la democracia del país"
- "Porque no estoy bien informado"
- "Porque no me interesa asistir"
- "Porque aún no soy mayor para tomar esas decisiones"
- "Porque quiero esperar a tener 18"
- "Porque no es obligatorio para mi edad"
- "Porque sea cualquier candidato el que elija a mi no me afecta en nada"

En este caso, se produce entonces un entrecruzamiento de los resultados de las variables; se encuentran por un lado quienes expresaron que no están de acuerdo con que los jóvenes puedan votar a partir de la edad de 16 años, pero declararon que asistirían a votar porque querían conocer el proceso en algunos casos; en otros casos sentían que tenían que ejercer su derecho y en otros; simplemente se veían obligados por un adulto. Por otro lado, se encuentran quienes declararon estar a favor del voto joven pero que no asistirían a votar porque se reconocían con falta de conocimiento, información o capacidad para elegir a sus representantes, prefiriendo esperar a ser "adultos" para asistir a votar. Esto pudo evidenciarse también, en la instancia de observación realizada en mi experiencia en el Observatorio Electoral que se realizó en las elecciones generales de Octubre, en donde pudo observarse un porcentaje bajo de asistencia de jóvenes de esta franja etaria, es decir, un porcentaje mucho menor del total de jóvenes que figuraban en el padrón. Pero por otro lado, pudimos relevar que aquellos que asistían a votar lo hacían con entusiasmo y alegría y declaraban estar contentos por la posibilidad de elegir a sus representantes.

Una de las cuestiones que estuvo fuertemente en debate al momento de la sanción de la ley fue justamente el carácter que se le daría a este derecho, es decir, si tendría el carácter de obligatoriedad o si sería a opción de los propios jóvenes, en este caso con un carácter optativo. Finalmente el carácter es optativo, los jóvenes pueden elegir presentarse a votar o no hacerlo. Frente a esta cuestión se les consultó su opinión sobre esta alternativa.

**CUADRO 1.3 ¿QUÉ OPINAS ACERCA DE QUE EL VOTO SEA OPTATIVO?**

	FRECUENCIA	PORCENTAJE	PORCENTAJE VÁLIDO	PORCENTAJE ACUMULADO
Positivo	160	80%	80,8%	80,8%
Negativo	37	18,5%	18,7%	99,5%
Ns/Nc	1	0,5%	0,5%	100%
Total	198	99%	100%	-
Perdidos sistema	2	1%	-	-
<b>Total</b>	<b>200</b>	<b>100%</b>	-	-



Fuente: Elaboración propia.

En esta cuestión, como ya he mencionado, se encuentra para muchos el punto de inflexión de esta ley, en tanto busca atribuir un derecho pero no la responsabilidad de ejercerlo, lo cual vuelve a la norma contradictoria, en tanto sólo se les brinda la posibilidad a los jóvenes de ser ciudadanos a opción. En este punto los encuestados, en un gran número se expresaron a favor de la lógica optativa, lo cual se liga a sus fundamentos principales de falta de conocimiento, de preparación, de conciencia, de capacidad.

Respecto a esto, aquellos que evidencian al carácter optativo del voto como algo positivo expresaron:

- "Hay gente que votaría cualquier cosa"
- "Porque somos menores"
- "Porque algunos jóvenes no desean ser parte de las elecciones"
- "Porque como no somos mayores, tenemos derecho a elegir o no si queremos votar"
- "Porque hay chicos que no saben ni siquiera la ideología de un partido"
- "Porque no tienen necesidad de dar un voto sin saber"
- "Porque así el que no quiere ir no va"
- "Porque considero que si hay jóvenes como yo que no se sienten listos, o lo suficientemente maduros para hacerlo, tengan la opción de negarse"
- "Porque tienen la decisión de hacerlo, pero no tienen la obligación, entonces si no quieren no van y listo nadie los obliga a diferencia de los 18 años"

También, se encuentran las opiniones, aunque minoritarias, de quienes piensan que el carácter opcional es algo negativo en tanto representa algo contradictorio como antes mencionamos; y referente a esto algunas opiniones de los jóvenes fueron:

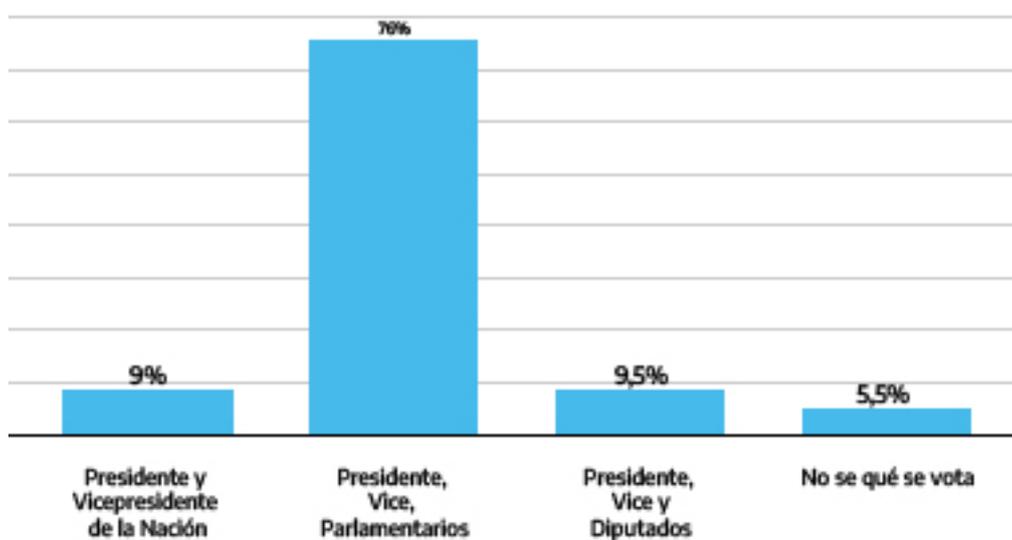
- "Lo considero una responsabilidad y no me parece coherente que haya diferencia con el voto convencional"
- "Porque tienen que ir todos ya que tienen una nueva responsabilidad y se implementó ese acto"
- "Tendría que ser obligatorio para todos. No hay gran diferencia entre tener 18 o 16 años. Hay que involucrar más a los jóvenes en la política"
- "Debería ser obligatorio"

Con esto, podemos evidenciar que los jóvenes de esta franja etaria, no se sienten parte en el proceso electoral, no se sienten incluidos por la norma vigente; y es por eso que para ellos el carácter optativo genera en sus opiniones posturas contradictorias.

Ahora bien, para poder analizar el nivel de conocimiento que los jóvenes de este rango etario tienen acerca del acto electoral se los interrogó sobre las categorías incluidas en las elecciones nacionales. Esto a su vez, nos permitirá evidenciar el nivel de información con el que cuentan y cuáles son los medios que utilizan para informarse sobre qué es lo que se elige.

### CUADRO 2.1. ¿SABÉS QUÉ SE ELIGE EN LAS ELECCIONES NACIONALES?

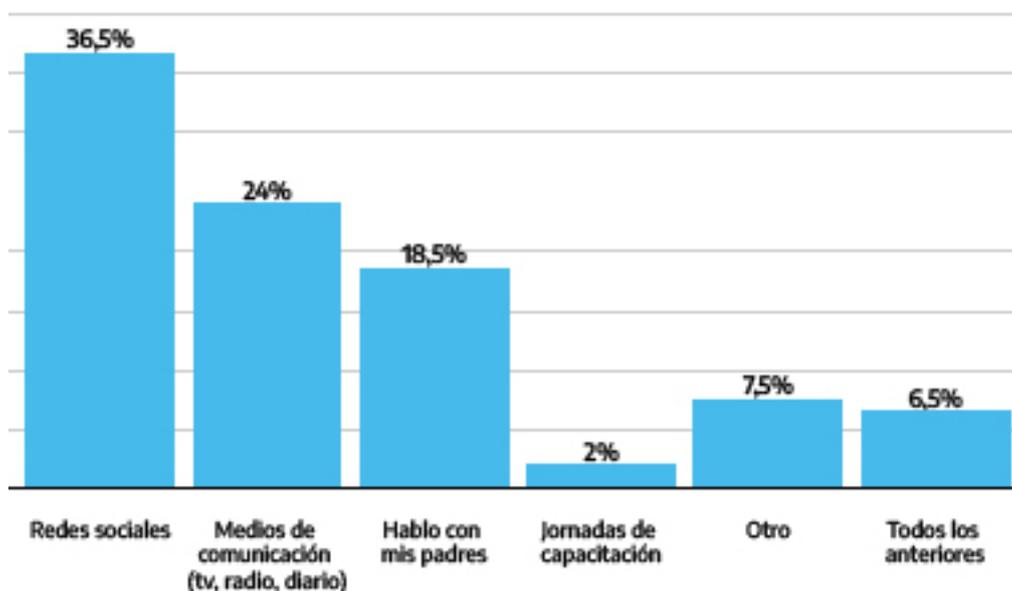
	FRECUENCIA	PORCENTAJE	PORCENTAJE VÁLIDO	PORCENTAJE ACUMULADO
Presidente y Vicepresidente de la Nación	18	9%	9%	9%
Presidente, Vice, Parlamentarios del Mercosur, Dip Nac y Sen Nac	152	76%	76%	85%
Presidente, Vice y Diputados	19	9,5%	9,5%	94,5%
No se qué se vota	11	5,5%	5,5%	100%
<b>Total</b>	<b>200</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	-



Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 2.2 ¿CUÁLES SON LOS MEDIOS QUE UTILIZÁS PARA INFORMARTE SOBRE DÓNDE Y QUÉ VOTAR?**

	FRECUENCIA	PORCENTAJE	PORCENTAJE VÁLIDO	PORCENTAJE ACUMULADO
Redes Sociales	73	36,5%	38,4%	38,4%
Medios de Comunicación (tv, radio, diario)	48	24%	25,3%	63,7%
Hablo con mis padres	37	18,5%	19,5%	83,2%
Jornadas de capacitación	4	2%	2,1%	85,3%
Otro	15	7,5%	7,9%	93,2%
Todos los anteriores	13	6,5%	6,8%	100%
Perdidos sistema	10	5,5%	5,5%	-
<b>Total</b>	<b>200</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	-



Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta a estos dos cuadros, permiten observar que hay una gran mayoría que se encuentra informada sobre las categorías a votar en las elecciones generales del año 2015, el 76 % de los jóvenes respondieron que las categorías a elegirse el día de los comicios generales eran las siguientes: Presidente y vicepresidente de la Nación, diputados nacionales, senadores nacionales y parlamentarios del Mercosur. Esta cuestión

guarda estrecha relación con la variable que refiere a los medios de comunicación que los mismos jóvenes utilizan para informarse sobre cómo y qué votar.

En este caso, cuándo se les preguntó sobre cuáles eran los medios que utilizaban para informarse, el 36,5% expresó que utilizaba las redes sociales, el 24% los medios de comunicación (televisión, internet, radio, diarios, revistas), aunque prioritariamente la televisión e internet; y el 18,5% respondió que se informaban mediante el diálogo con sus padres.

En lo relacionado a las redes sociales y a los medios de comunicación, resulta fundamental poner en discusión algunas cuestiones referentes a la relación actual entre estos medios y los jóvenes, en este caso los jóvenes entre 16 y 18 años de edad.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación constituyen un factor determinante para los jóvenes, en tanto han crecido con ellas. El fenómeno de mayor relevancia en Internet actualmente son las redes sociales, las cuales pueden definirse como espacios de interacción que dan lugar a la comunicación, el intercambio de información y la posibilidad de relacionarse con otros usuarios (Moreno Malillos, 2012).

Los jóvenes son así, el segmento más volcado hacia ellas. En lo que refiere a las redes sociales, cuando se les consultó a los jóvenes sobre cómo se informaban mediante ella, los mismos respondieron que "seguían" por medio de la red social Facebook, a varios candidatos y de esa forma tenían acceso a sus perfiles y podían visualizar cada una de sus propuestas. En cuanto a la televisión expresaron haber visto los diferentes spots publicitarios con las diferentes campañas y propuestas como así también el debate presidencial realizado antes de las elecciones generales. En consecuencia la mayor parte de los encuestados demostró conocimiento sobre quiénes eran los candidatos presidenciables.

Sin embargo, esto no ocurrió de igual forma con las demás categorías a Senadores Nacionales, Diputados Nacionales y Parlamentarios del Mercosur; frente a estos últimos en mayor medida, los jóvenes argumentaban desconocer cuáles eran sus funciones y quiénes eran los candidatos.

Dicho esto, debe aclararse que los medios de comunicación, como así también las redes sociales si bien son una herramienta que les permite acceder a grandes caudales de información, también traen aparejados algunos peligros, en tanto gran parte de la información proviene de fuentes poco confiables, y con un contenido que no resulta verídico. Esto supone un gran riesgo para esta población, más aún, teniendo en cuenta que muchas veces "los jóvenes utilizan el contenido de los medios para reafirmar o argumentar sus opiniones e ideas, como parte de su proceso de sociabilización y para desarrollar su sentido de pertenencia"<sup>13</sup>. Es en este contexto en el que tanto las redes sociales como las plataformas de internet cuentan con información de todo tipo, por lo cual no resulta sencillo acceder a fuentes informativas que sean válidas y verificables.

La segunda variable que me parece importante analizar está ligada a los determinantes familiares, ya que el 18,5% expresó informarse mediante el diálogo con sus padres. Resulta lógico que cuando los jóvenes se encuentran en sus primeras instancias de votación, recurran a sus padres como la fuente de información más inmediata, consultándoles cuestiones ligadas a cómo se vota, a qué se vota e incluso a por qué tienen que asistir a votar. Con ellos también dialogan sobre los candidatos, las fórmulas, las propuestas y otras dudas que pueden presentárseles. La familia, podrías decir que es el primer espacio de socialización y construcción de las identidades, e incluso también, en algunos casos, ejercen influencia sobre las identidades partidarias de los jóvenes en sus primeras experiencias. Por este motivo, es natural encontrar allí la influencia que reciben los jóvenes de sus padres, o en general de los adultos: la transmisión de valores, de creencias e ideologías.

En consecuencia la influencia de los padres muchas veces moldea fuertemente a los jóvenes al comienzo de la construcción de una identidad política. Esto se hace evidente en el hecho de que muchos de los encuestados reproducen discursos o ideas que escucharon en algún sitio y que provienen de su ámbito familiar:

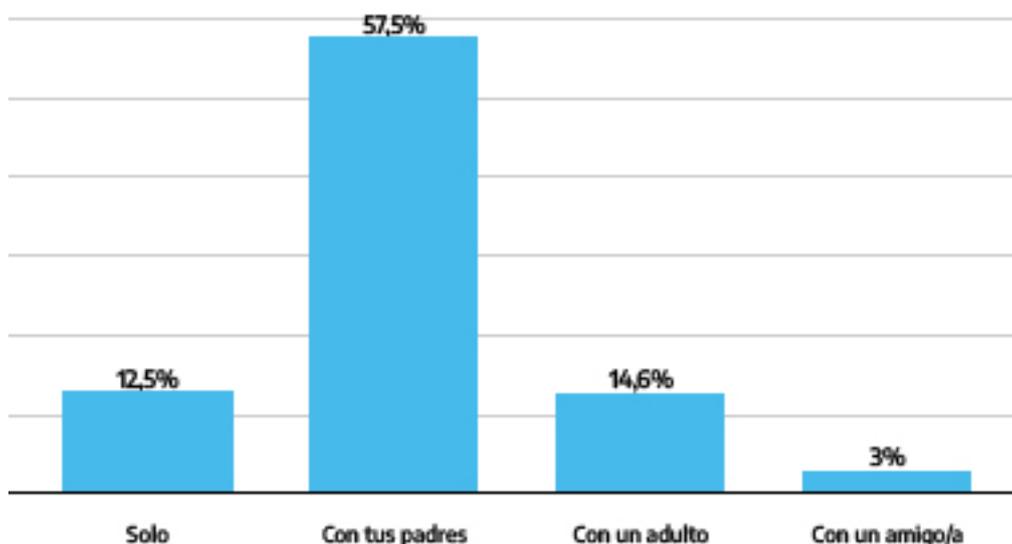
- "No estoy de acuerdo con que los jóvenes puedan votar porque aún somos chicos para tomar decisiones"
- "Voy a ir a votar para que se vaya 'Kristina'"
- "Voy a ir a votar porque mis papás me obligan"
- "Voy a ir a votar porque mi abuela dice que es obligatorio"
- "No voy a ir a votar porque los políticos son todos corruptos"
- "Voy a ir a votar porque ahora se va a venir el cambio"
- "No estoy de acuerdo con que los jóvenes puedan votar porque no pueden decidir sobre su vida y menos tienen la capacidad para votar"
- "No estoy de acuerdo con que los jóvenes puedan votar porque no tienen responsabilidades como pagar impuestos o trabajar"

Esos discursos, por ende, son reproducidos por jóvenes que refieren a ellos mismos en tercera persona y se identifican como incapacitados para tomar decisiones de esta índole, en tanto las mismas pertenecen a los adultos. Esta cuestión se hace presente en cada una de las respuestas a las preguntas realizadas en la encuesta. Ejercer el voto no es propio de la juventud sino que es una consecuencia del ser adulto. Es aquí donde resulta más visible la influencia que los padres ejercen sobre los jóvenes de este rango etario.

Hay otra cuestión que está ligada a esta última desarrollada y que también le da sustento. La misma tiene que ver con las modalidades de participación que tienen aquellos jóvenes que deciden asistir a votar, es decir, si asisten solos, si asisten con otros jóvenes de su misma edad o si acercan a votar con sus padres o algún adulto.

**CUADRO 2.3 ¿CON QUIÉN ASISTÍS A VOTAR?**

	FRECUENCIA	PORCENTAJE	PORCENTAJE VÁLIDO	PORCENTAJE ACUMULADO
Solo	25	12,5%	14,6%	14,6%
Con tus padres	115	57,5%	67,3%	81,9%
Con un adulto	25	12,5%	14,6%	96,5%
Con un amigo/a	6	3%	3,5%	100%
Total	171	85,5%	100%	-
Perdidos sistema	29	14,5%	-	-
<b>Total</b>	<b>200</b>	<b>100%</b>	-	-



Fuente: Elaboración propia.

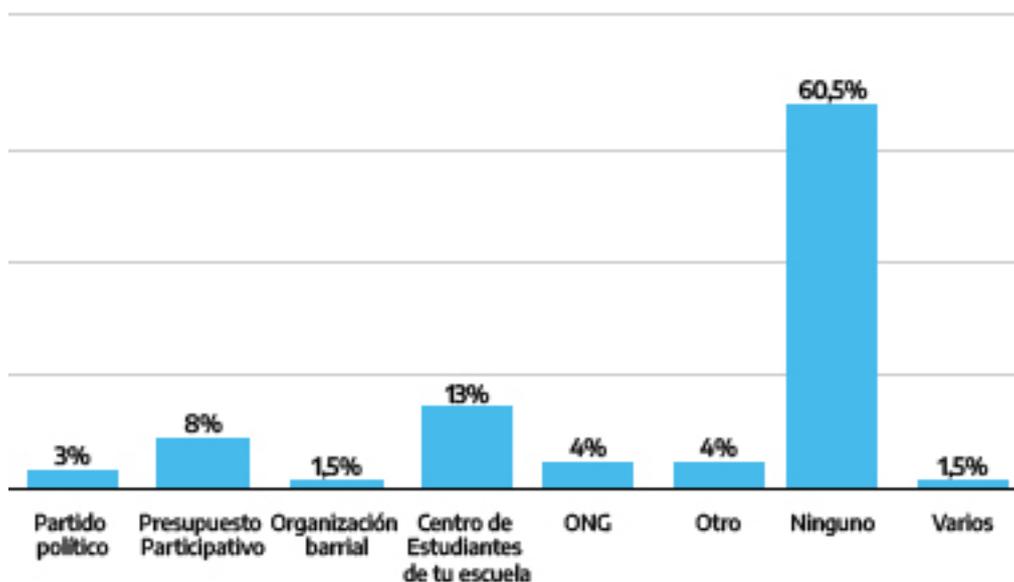
Como se evidencia en el cuadro, el 57,5% de los encuestados escogió la opción de asistir a votar con sus padres, el 25% declaró que asisten solos y otro 25% asiste con algún adulto. Esto refuerza como vimos lo anterior; los jóvenes reciben la influencia de sus padres en sus primeras decisiones políticas, e incluso suelen imitar sus inclinaciones políticas y reproducir sus discursos; y como vemos es con ellos con quienes asisten el día de la votación. Este hecho no sólo es analizado mediante la encuesta realizada en los establecimientos educativos y espacios públicos, sino también mediante la observación que se llevó a cabo a partir del Observatorio Electoral en cada una de las instancias y en varios locales de votación de la ciudad de Rosario. Se pudo observar entonces cómo éstos jóvenes llegaban a los comicios con sus padres o algún adulto, lo cual no sólo debe explicarse desde la influencia que sin duda tienen sobre los jóvenes sino también que en la mayoría

de los casos los jóvenes votan en el mismo establecimiento que sus padres y suelen ser los adultos quienes saben adónde deben ir a votar. Cuando se les consultó a los jóvenes encuestados cómo se informaban sobre esta cuestión, muchos de ellos respondían "mi mamá sabe"; "voto en el mismo lugar que mis papás", "no sé donde voto pero mi papá lo tiene anotado", "sé donde voto porque me toca en el mismo lugar me dijo mi abuelo". En los locales de votación se pudo observar también que mientras esperaban en la fila su turno para ingresar al cuarto oscuro, los padres los instruían sobre dónde tenían que depositar el sobre, señalándoles la urna de votación e indicándoles otras cuestiones ligadas al acto electoral. De esta manera, los adultos son para estos jóvenes que se encuentran frente a sus primeras experiencias electorales, su principal fuente de información no sólo en todo aquello que refiere a dónde votar, sino también en lo relacionado a cómo votar, y hasta incluso qué votar en algunos casos.

En última instancia se les consultó a los jóvenes acerca de si participaban en diferentes espacios tales como: Partidos Políticos, ONG, Presupuesto Participativo Joven, Centro de Estudiantes, Organización Barrial, algún otro espacio o en ninguno de ellos. También se agregó la opción de "varios", para contemplar aquellos casos en donde se participara en más de uno. Frente a esto, el 60,5% expresó no participar en ninguno de ellos, mientras que el 13% respondió que tiene o ha tenido participación en el Centro de Estudiantes de su escuela, y el 8% que participa o ha participado de alguna instancia del Presupuesto Participativo.

**CUADRO 2.4 ¿PARTICIPAS O HAS PARTICIPADO EN ALGUNOS DE ESTOS ESPACIOS?**

		FRECUENCIA	PORCENTAJE	PORCENTAJE VÁLIDO	PORCENTAJE ACUMULADO
Válido	Partido político	6	3%	3,1%	3,1%
	Presupuesto Participativo	16	8%	8,4%	11,5%
	Organización barrial	3	1,5%	1,6%	13,1%
	Centro de Estudiantes de tu escuela	26	13%	13,6%	26,7%
	ONG	8	4%	4,2%	30,9%
	Otro	8	4%	4,2%	35,1%
	Ninguno	121	60,5%	63,4%	98,4%
	Varios	3	1,5%	1,6%	100%
	Total	191	95,5%	100%	-
No válido	Perdidos sistema	9	4,5%	-	-
<b>Total</b>		<b>200</b>	<b>100%</b>	-	-



Fuente: Elaboración propia

En lo que respecta a estos dos espacios mencionados (Centro de Estudiantes y Presupuesto Participativo Joven), los jóvenes expresaron que del primero de ellos participan porque se debaten temas relacionados con sus establecimientos educativos y eso les resulta importante, en tanto son ellos quienes forman parte de dicha institución y por ende los temas tratados los involucran. Sin embargo algunos señalaron participar esporádicamente, cuando se debaten cuestiones ligadas directamente a sus intereses, pero que no lo hacen permanentemente. Otros expresaron no tener Centro de Estudiantes en sus escuelas, y frente a esto se les consultó si participarían del mismo si existiese y las respuestas fueron "Tal vez sí" o que no sabían si participarían.

Aquellos que declararon que participaron del Presupuesto Participativo Joven, expresaron que lo hicieron por alguna motivación relacionada a sus problemáticas barriales y lo hicieron en la instancia de votación del mismo para que se aprobara algún proyecto que les interesaba que se llevara adelante en sus barrios de origen. Otros lo hicieron impulsados por los mismos establecimientos educativos, en tanto estos fueron sede de alguna de las instancias del Presupuesto Participativo Joven.

Sin embargo, la gran mayoría respondió no participar en ninguno de estos espacios ni en ningún otro en particular. Entre las principales razones se expresaron:

- "No participo porque los políticos usan a los jóvenes para tener votos"
- "No participo porque sea cualquier candidato el que elija a mi no me afecta en nada"
- "No participo porque no se me dio la oportunidad"
- "No participo porque nunca se me ocurrió"

- "No me interesa"
- "Porque no tengo interés por el momento"
- "Porque no tuve la necesidad"
- "No participo porque no estoy en contacto con la política"
- "No participo porque no me dan los horarios"
- "Porque no tengo Centro de Estudiantes"
- "Nunca me llamó la atención"

En consecuencia, la falta de interés en algunos casos y la falta de información en otros, fue consecuente de la no participación de los jóvenes de estas edades en ellos. Frente a la participación política, se muestran poco interesados en la misma y con cierto grado de desconfianza, reproduciendo nuevamente percepciones adultocéntricas ligadas a que no están en edad para participar en esas cuestiones, a que los políticos no se interesan por los jóvenes, a que los partidos políticos los utilizan para atraer votos, etc. Y en este sentido no reconocen a las instancias de Presupuesto Participativo o a los encuentros del Centro de Estudiantes como una forma de participación política.

Ahora bien, esto se relaciona con que estos jóvenes aún no logran conectarse directamente con la política, ya que ésta no representa en realidad un interés vital para ellos en tanto no se sienten incluidos ni partícipes de las decisiones políticas, trasladando así sus energías hacia espacios y acciones con objetivos más individuales que colectivos. En su mayoría, se unen a organizaciones de pares, que ellos consideran que están desprovistas de un contenido político. Sin embargo, se espera de los jóvenes que integren espacios de poder político, que participen activamente en ellos, tomando decisiones y llevando a cabo propuestas, y que finalmente sean verdaderamente incluidos por las fuerzas políticas.

## Consideraciones finales

Frente a todo lo desarrollado en este trabajo, resulta necesario volver al inicio, al momento donde pensamos sobre el concepto de participación ciudadana, el cual tiene que ver con la posibilidad que todos los ciudadanos poseen de ser parte de los procesos de toma de decisiones públicas que los involucran, que los incluyen. Con la sanción de esta ley, sin dudas se les da la posibilidad a éstos jóvenes de ser parte en la toma de decisiones políticas, más puntualmente, se les da la posibilidad de votar. Sin embargo, lo errado aquí es que a lo largo de todo el proceso de formulación de la política, nunca se interpela a los beneficiarios de la ley, y no se incorpora su visión sino hasta el momento de la implementación de la misma. Otra cuestión llamativa en este sentido, es que ésta fue una de las pocas leyes sancionadas en los últimos años en el marco del proceso de reconocimiento de derechos en la Argentina que no tuvo una importante movilización social atrás. Es decir, no hubo colectivos juveniles movilizados por el derecho a voto, no hubo una demanda juvenil visible acerca de esta cuestión, como si la hubo con otras

medidas como la llamada "Ley de Matrimonio Igualitario", y con normas que todavía se encontraban, para ese entonces, en debate como la despenalización del aborto, o del consumo de la marihuana, etc. El tratamiento de la medida, como pudo analizarse, es discutido pura y exclusivamente por el mundo adulto.

Lo que sucede entonces, es que el debate público sobre la sanción de esta ley en ningún momento coloca a los jóvenes como protagonistas. Más bien, éstos fueron objeto de opinión por parte del mundo adulto, ya sea con la pretensión de tutelar o ampliar sus derechos desde el estado, o con la intención de protegerlos de la supuesta manipulación gubernamental. Es decir, fue un debate que se desarrolló bajo códigos adultocéntricos, que poco permitieron escuchar la voz juvenil. Esto último también puede evidenciarse en la cuestión del carácter optativo de la medida; en tanto, esta modalidad consagra dos tipos de ciudadanos: aquellos "plenos" obligados a votar, y aquellos que pueden denominarse ciudadanos "a opción, que votan sólo si tienen intención de hacerlo, dentro de este grupo se encuentran los jóvenes de 16 y 17 años. A esto refiere el título de este trabajo, lo que sucede aquí es que se les otorga el derecho pero no la responsabilidad para ejercerlo y en este sentido, si bien se busca colocar a los jóvenes en una posición de igualdad en materia ciudadana, lo que termina haciéndose es diferenciarlos.

Esto mismo sucede con el hecho de que si bien los jóvenes están habilitados para ser electores a partir de esta ley, siguen impedidos de ser elegidos para ciertos cargos, como senador o diputado, por ejemplo, que tienen pisos de edad excluyentes que continúan establecidos en 30 y 25 años respectivamente.

Por otro lado, hay otra cuestión necesaria de mencionar aquí. La misma refiere al rol que la escuela juega frente a la sanción de esta ley. Dicha institución fue puesta en el centro de la escena en el momento del debate sobre la iniciativa, en tanto la misma tiene el compromiso de "formar de manera integral a los jóvenes y preparar y orientar a los estudiantes en el ejercicio pleno de la ciudadanía, para el mundo del trabajo y para la continuación de estudios, garantizando el derecho a la educación", sobre todo desde el año 2006 con la aprobación de la Ley de Educación Nacional 26.206 que establece, entre otras cosas, la obligatoriedad del secundario. Por todas estas razones, se determinó que las capacitaciones sobre el ejercicio del voto, tendrían que llevarse a cabo en estos establecimientos. De esta manera, frente a la observación de algunos simulacros de votación puestos en marcha en algunas escuelas en las que se realizaron encuestas en las semanas previas a las elecciones, los cuales fueron en este año 2015, los mismos que se llevaron a cabo en las primeras experiencias electorales de los destinatarios de esta ley en el año 2012; lo que aquí se evidencia es una metodología que poco aporta a la construcción del rol ciudadano de los jóvenes entre 16 y 17 años, en tanto lo que se les enseña sólo tiene que ver con el acto electoral propiamente dicho, es decir, con la elección de un candidato, la colocación de una boleta en un sobre y finalmente la entrega de ese sobre en la urna correspondiente. Esta modalidad poco aporta a la construcción de

ciudadanía, en tanto se limita a los jóvenes a la mera mecanización del voto, sin transmitirles el sentido del mismo, el significado detrás de la acción; produciéndose con esto el pasaje de ciudadanos a meros electores, lo cual pone en evidencia que los mecanismos utilizados siguen siendo errados y que los mismos construyen barreras diferenciales en tanto muchos jóvenes de ese rango etario no asisten a la escuela, más allá de la obligatoriedad de la misma y se encuentran en tanto, por fuera del sistema.

En esta misma línea, en esta tarea de "instruir" a los jóvenes sobre votar, el Estado se ha limitado a la presentación de ciertos spots publicitarios televisivos sobre la importancia de su asistencia, resaltando el único requisito que refiere a la renovación del DNI para poder hacerlo.

Sin embargo, si bien mencionamos el rol de la escuela y de la familia como instituciones que ejercen influencia sobre estos jóvenes, no son estos los únicos espacios en donde los jóvenes aprenden a participar políticamente. Los mismos producen política desde otros lugares. Efectivamente, para muchos jóvenes la práctica de lo político ya no se encuentra en las instituciones de organización política por excelencia, esto es, los partidos y las elecciones, sino en un ámbito que los trasciende. Para ellos, la práctica de lo político pasa en buena medida por el arte, la cultura y otras formas emergentes de organización social en el barrio, y otros espacios. Justamente esos otros lugares son, en la actualidad, considerados más legítimos e interpretados como más potentes y convocantes por los propios jóvenes, que los ámbitos estatales y del sistema político a los que remite la ley.

Para concluir este análisis, es necesario pensar algunos interrogantes y desafíos que abre esta ley. En primer lugar, podríamos decir que la incorporación de los jóvenes a la ciudadanía política permite abrir nuevas oportunidades de reconocimiento de los mismos por parte del estado, incorporando así en la agenda pública nuevos temas sensibles para los jóvenes y dando lugar a un mayor protagonismo de los mismos en las cuestiones públicas. Y en este sentido, la colocación en agenda de problemáticas juveniles desde los poderes públicos, permite abordar a estas juventudes desde una visión de derecho y no así estigmatizadora. Ahora bien, si bien existe la intención de incluirlos a la ciudadanía, los mecanismos de instrucción y capacitación del voto como antes mencionamos, no fueron los adecuados y no lograron atraer a los jóvenes, ni mucho menos incluirlos en el proceso electoral, esto se evidencia en que desde el año 2012 hasta la actualidad la participación juvenil de esta franja etaria sigue siendo baja, los jóvenes en mayor número argumentan en contra de la medida porque aún no se sienten "preparados" para votar. Esto resulta paradójico, porque si bien conocen a los candidatos, también sus propuestas, lo que demuestra que cuentan con la información necesaria, lo que los aísla del proceso electoral es la falta de sentido que le atribuyen al acto de votar, para muchos de ellos ese acto no presenta sentido alguno y no creen que su voto valga. Deben crearse así otros dispositivos que fomenten la participación de los jóvenes

en las decisiones públicas, para que puedan sentirse involucrados y parte fundamental del proceso electoral.

En definitiva, la gran conclusión a la que nos lleva este trabajo es que pareciera que las aspiraciones de los jóvenes no pasan hoy prioritariamente por la ampliación del voto, sino que otras desigualdades, otras diversidades, y otros problemas sociales, siendo muchas veces menos reconocidas, son más urgentes y relevantes para ellos; pero sin embargo la participación electoral les abre el camino para poner en cuestión muchas de estas problemáticas, logrando quizás el reconocimiento y tratamiento de las mismas por parte de los poderes públicos. Cabe cuestionarse aquí, cuales son las medidas que desde las distintas fuerzas políticas se llevan a cabo para incentivar esta participación y poder analizar a fondo también cuál es el rol de la escuela en este camino. Porque al fin y al cabo, la participación sólo se aprende participando.

---

## Notas

<sup>1</sup> Información extraída de la Ley 26.774 "Ley de ciudadanía Argentina". Boletín Oficial de la República Argentina, 31 de octubre 2012. Art. 7

<sup>2</sup> Información extraída del Código Nacional Electoral. Art. 1.

<sup>3</sup> Información extraída de [https://bibliotecasabiertas.files.wordpress.com/2013/06/cuadernillo\\_voto\\_16\\_bajaestudiantes.pdf](https://bibliotecasabiertas.files.wordpress.com/2013/06/cuadernillo_voto_16_bajaestudiantes.pdf). Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación. "La democracia y tu derecho a poder elegir". Pág. 4

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Alocución de la Dip. Conti, miembro informante del proyecto de mayoría. (FPV)

<sup>6</sup> Alocución de Aníbal Fernández (FPV)

<sup>7</sup> Alocución Francisco De Narvaez (PRO)

<sup>8</sup> Alocución de Dip. Tunessi. (UCR)

<sup>9</sup> Alocución de la Dip. Carrió. (CC)

<sup>10</sup> Alocución de la Dip. Alonso. (PRO)

<sup>11</sup> Alocución de la Dip. Bianchi (Frente Peronista)

<sup>12</sup> Alocución de la Dip. Ocaña (UDeSo)

<sup>13</sup> "Jóvenes y medios de comunicación". Revista de Estudios de juventud. N° 68. 2005. Pág.13

<sup>14</sup> Información extraída de [https://bibliotecasabiertas.files.wordpress.com/2013/06/cuadernillo\\_voto\\_16\\_bajaestudiantes.pdf](https://bibliotecasabiertas.files.wordpress.com/2013/06/cuadernillo_voto_16_bajaestudiantes.pdf). Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación. "La democracia y tu derecho a poder elegir". Pág. 12

## Referencias Bibliográficas

- Ley de ciudadanía Argentina. 26.774. (2012)
- Ley de Educación Nacional. 26.206. (2006)
- Resolución CFE N° 191/12. (2012)
- Ley 26601 de Protección Integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes. (2005)
- ¿Qué es Participación ciudadana? Revista aportes andinos (2005) Programa andino de Derechos Humanos y Democracia, N° 14, Ecuador.
- "Participación y Centro de Estudiantes". Disponible en: <http://portales.educacion.gov.ar/dnps/files/2012/02/Participaci%C3%B3n-y-Centros-de-Estudiantes.pdf>
- "Votar a los 16". <http://www.cuidatuvoto.org.ar/votojoven.php>
- Alvarado, S; Borelli, S y Vommaro, P. "Jóvenes, políticas y culturas: experiencias, acercamientos y diversidades". 1a ed. - Rosario: Homo Sapiens Ediciones; ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2012.
- Beretta, D; Laredo, F y Trincheri, R. "Jóvenes a los 16: una elección". Universidad Nacional de Rosario, 2012.
- Blanco, R; Cosachcow, A; Larrondo, M; Liguori, M; Nuñez, P; Vázquez, M; Vommaro, P. "El voto joven desde los jóvenes: sentidos y percepciones sobre la participación política". Instituto Gino Germani-UBA. 2013.
- Bonvillani, A; Vázquez, M.; Vommaro, P. y Palermo, A. "Aproximaciones a los estudios acerca de juventud y prácticas políticas en la Argentina (1968-2008)" en Revista Argentina de Sociología 11 (6). Buenos Aires: Consejo de Profesionales en Sociología. 2008
- Borobia, R.; Kropff, L. y Nuñez, P. (comp.) "Juventud y Participación política. Más allá de la sorpresa". Buenos Aires, Ed. Noveduc.2013
- Carrizo, M. "Las redes sociales como factor determinante de transgresión en la comunicación entre adolescentes El fenómeno de Facebook y su influencia". Universidad del Salvador. Buenos Aires. 2012
- Chaves, M. "Jóvenes, territorios y complicidades. Una antropología de la juventud urbana". Buenos Aires: Espacio Editorial. 2010.
- CIPPEC: "¿Una decisión prematura?". Fundamentos para el debate legislativo sobre el voto joven. Área de instituciones y gestión pública. Programa de política y gestión de gobierno 2012.
- CLACSO-UNESCO." Políticas de inclusión social de jóvenes en Latinoamérica y el Caribe: situación, desafíos y recomendaciones para la acción". Informe para la IX Reunión del Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Buenos Aires, septiembre de 2013.
- Duarte, K. ¿Juventud o juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente. Última Década, (13), 3. 2010.
- Enrique, I. "El protagonismo de los jóvenes estudiantes en los primeros años de democracia (1983-1989)". En: Actas de II Reunión Nacional de Investigadores/as en Juventudes de Argentina. UNSA, Salta. 2010
- Fundación Pensar: "Voto a los 16. Antecedentes para la discusión". 2012.

- Giménez, L. "Las políticas de juventud: hacia unas políticas emancipatorias". En Benedicto y Morán, Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes. España. 2003
- Hernández, A y Amalia E. Campos-Delgado. "Actores, redes y desafíos : juventudes e infancias en América Latina". Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte ; Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2015.
- José Manuel Valenzuela Arce, "Modernidad, posmodernidad y juventud", en Revista Mexicana de Sociología, núm. 1, 1991.
- Margulis, M. y Urresti, M. "La juventud es más que una palabra" en Margulis, M. (Ed.) La juventud es más que una palabra. Ensayos sobre cultura y juventud, Buenos Aires, Biblos. 1996.
- Merino, M. "La Participación ciudadana en la Democracia". Instituto Federal Electoral, México. 2003
- Ministerio de Educación: "Educación en la democracia. Balance y perspectivas" .2003.
- Moral, F. "Algunas consideraciones sobre la rebaja de la edad de voto de los 18 a los 16 años", Centro de investigaciones sociológicas. Revista N°85.2002,España. Disponible:<http://www.injuve.es/sites/default/files/4FelixMoral.pdf>
- Moreno Malillos, L. "Las redes sociales como espacios de sociabilidad de la generación digital". Círculo de Bellas Artes – Madrid. 2010
- Nuñez, P. y Vazquez, M. "Políticas públicas de juventud e inclusión social en América Latina y el Caribe. Caso Argentina". Informe UNESCO-CLACSO. 2013.
- OIJ-CEPAL. "La juventud en Iberoamerica tendencias y urgencias", Buenos aires, 2004.
- Organización de Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos del Niño, <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>
- OSFAM-UNIÓN EUROPEA. ¿La voz decisiva? Un análisis sobre el Voto Joven en Nicaragua. Nicaragua, 2001.
- Pérez Islas, José A. (coord.). "Visiones y versiones. Jóvenes, instituciones y políticas de juventud" en Martín-Barbero, J. y otros Umbrales. Cambios culturales, desafíos nacionales y juventud, Medellín, Corporación Región. 2000.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). "Mejorando la Participación Política de la Juventud a lo largo del ciclo electoral. Guía de buenas prácticas". New York, NY 10017, enero 2013.
- Rodríguez, E. [et.al.]. "Juventudes latinoamericanas: prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas". edición literaria a cargo de Humberto J. Cubides C.. - 1a ed. - ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2015.
- Sagüés, M.C [et.al.] coordinado por Jorge Antonio Abboud y Juan Manuel Busto."El voto joven y los nuevos desafíos en la Argentina". - 1a ed. - Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2013.
- Sanz Moral, J. "Los jóvenes en la Política y la Política en los Jóvenes". Revista Ágora Política n° 7. Enero, 2013.
- Urresti, M; Vázquez Chicala, M. "Juventudes Políticas". 1a ed. ciudad Autónoma de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires, 2014.

# La Unicameral reactiva: análisis de la actividad legislativa de Córdoba (2001-2015)

**Rosario Peñalva**

---

Licenciada en Ciencia Política, Universidad Católica de Córdoba

## Resumen

A partir del análisis de la actividad legislativa en la Provincia de Córdoba, desde la reforma constitucional del 2001 hasta el 2015, se ha caracterizado a la misma como una Legislatura “reactiva”. Es decir, que su función legislativa se limita a reaccionar en mayor proporción ante las iniciativas del Ejecutivo en lugar de actuar conforme a su propia capacidad. En función de los datos presentados, se exploran diversas concepciones de distintos autores para explicar el trasfondo de este tipo de legislaturas y en particular la de Córdoba, incluyendo el papel de la oposición, factores históricos, incentivos institucionales y componentes coyunturales. Estas perspectivas ayudarán a comprender mejor la actividad legislativa cordobesa y sus características particulares.

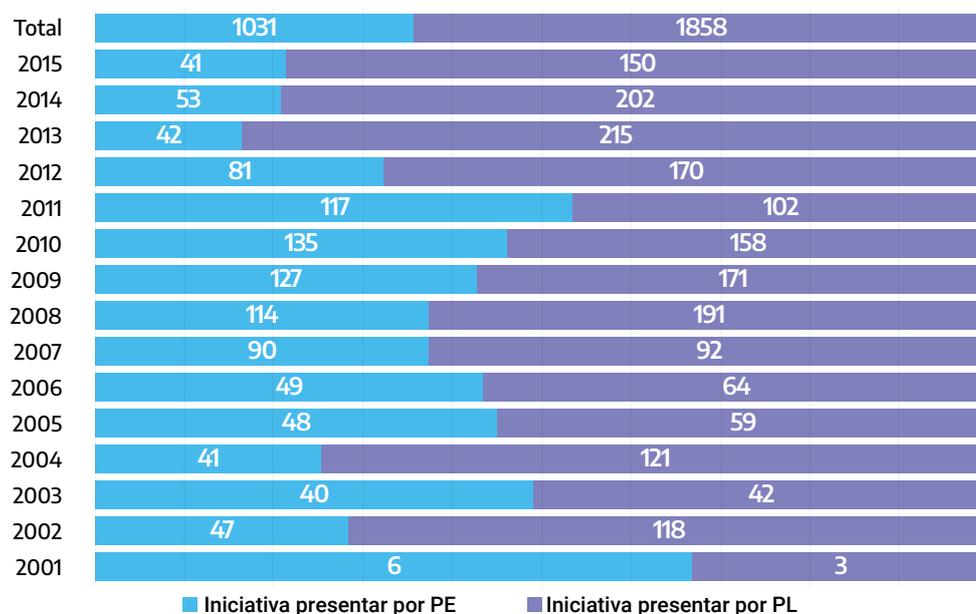
## Introducción

El Poder Legislativo se compone de tres funciones esenciales: representar, legislar y controlar. La función representativa puede ser abordada desde dos perspectivas complementarias: la demanda de representación y la oferta de representación. La función legislativa implica redactar, proponer, estudiar, consensuar y aprobar legislación. Esta función ha sido objeto de críticas por oscilar entre dos extremos: ser meros “sellos de goma” del Ejecutivo o ser cuerpos obstruccionistas. Por último, la función de control parlamentario se refiere a la fiscalización del Poder Ejecutivo y de su burocracia, lo que O’Donnell reconoce como accountability horizontal (Moscoso, 2015).

Cada una de las funciones inherentes al Poder Legislativo es esencial para evaluar su desempeño dentro de un marco democrático, donde el equilibrio, la independencia y el control de los poderes del Estado juegan un rol fundamental para dicha evaluación.

En este ensayo, nos enfocaremos en analizar la función legislativa, la cual implica considerar dos conceptos fundamentales: la participación legislativa y el éxito legislativo. Estos indicadores permiten medir el rol del Congreso en la producción de leyes y lo haremos mediante una comparación con el otro órgano del Estado que tiene la capacidad de llevar a cabo esta función, el Poder Ejecutivo. La participación legislativa, nos proporciona información sobre la proporción de leyes iniciadas por el Poder Ejecutivo y por el Poder Legislativo sobre el total de legislación (García Montero en Moscoso, 2015). El éxito legislativo, por su parte, se refiere a la relación entre el número de iniciativas presentadas tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo y la cantidad de cada una que finalmente es aprobada. Este indicador busca evaluar el éxito que han tenido ambas ramas del poder en la proposición de leyes (García Montero en Moscoso, 2015).

### PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA DEL PE Y PL - 2001 AL 2015

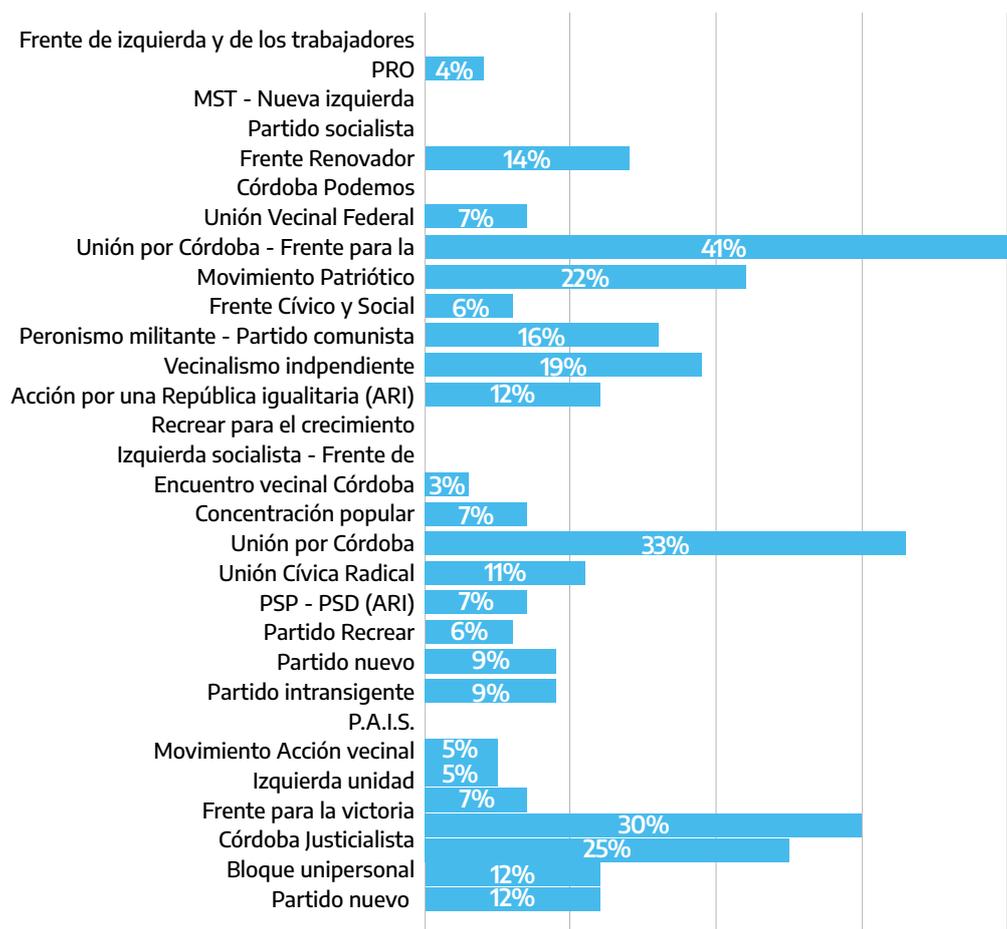


Elaboración propia en base a datos preliminares.

En el cuadro sobre participación legislativa podemos observar, año a año, desde el 2001 al 2015 inclusive, la cantidad de proyectos presentados tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo.

En el cuadro sobre tasa de éxito podemos observar tal indicador, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, obtenido de dividir la cantidad de proyectos presentados por cada poder, sobre la cantidad de proyectos aprobados y convertidos en ley.

### TASA DE ÉXITO POR BLOQUE (2001-2015)



Elaboración propia en base a datos preliminares.

Como se puede apreciar en las gráficas presentadas, a lo largo de los años y períodos analizados, se repite el fenómeno de la escasa actividad propiamente legislativa de la Legislatura de Córdoba, donde los proyectos que finalmente son aprobados corresponden principalmente a los presentados por el Poder Ejecutivo. Dicho fenómeno ha sido abordado por algunos autores en su teorización sobre el Poder Legislativo, quienes han propuesto diversas explicaciones al respecto.

Con el fin de proporcionar un marco teórico más adecuado para comprender la situación de la Legislatura de Córdoba, es apropiado presentar el concepto de "legislaturas reactivas", tal como fue desarrollado por Llanos y Detlef (2006) en su análisis

de los parlamentos nacionales de la región. La caracterización de las legislaturas reactivas reconoce que, en general, la iniciativa legislativa recae en el Presidente, mientras que las respuestas de los parlamentos pueden variar ampliamente en su espectro. En otras palabras, los autores identifican un papel reactivo de las legislaturas en relación con las iniciativas de ley propuestas por el Poder Ejecutivo, en lugar de un papel activo. Al aplicar este concepto de legislaturas reactivas al contexto subnacional, resulta útil para comprender más claramente el fenómeno en cuestión.

Llanos y Detlef (2006) establecen una distinción entre legislaturas reactivas y las conocidas como "sellos de goma", que se caracterizan por ser meros instrumentos del Poder Ejecutivo. Los autores sostienen que, en el caso de las legislaturas reactivas, si bien la iniciativa política reside en el Poder Ejecutivo, esto no significa que este último pueda imponer su voluntad sin tener en cuenta las opiniones y posturas de las fuerzas políticas representadas en el parlamento. No obstante, el comportamiento de las legislaturas reactivas puede variar significativamente, por lo que el autor identifica cuatro subtipos diferentes. En los extremos se ubican las legislaturas "subordinadas", que simplemente cumplen con lo que el Poder Ejecutivo dicta, y las "recalcitrantes", que se dedican a bloquear sistemáticamente los proyectos del Ejecutivo. En el medio, se encuentran dos tipos de legislaturas más proclives a trabajar en colaboración con el Ejecutivo en la producción de leyes. En primer lugar, están las legislaturas que suelen aprobar los proyectos del Ejecutivo, pero que negocian cambios y modificaciones a las políticas propuestas.

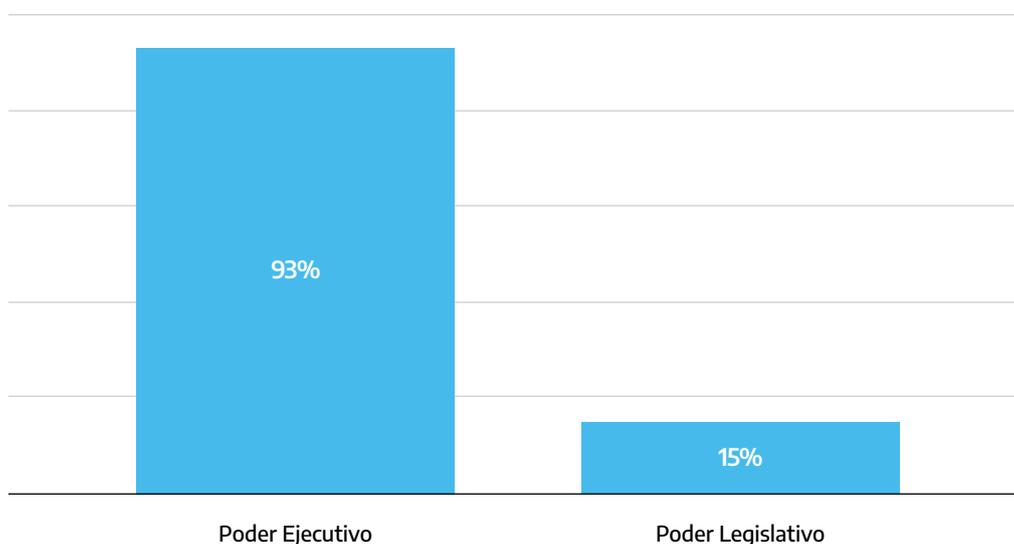
A partir de la categorización de las legislaturas reactivas, podemos situar a la Legislatura de Córdoba en alguna de las categorías intermedias. Si bien la mayoría de las leyes aprobadas provienen del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo ha logrado también la aprobación de un pequeño porcentaje de sus propias leyes (15%), lo que sugiere que tiene cierta capacidad de incidencia y lugar a la negociación. Además, es importante destacar que la tasa de éxito del Ejecutivo no es del 100%, sino del 93%, lo que indica que el Legislativo puede tener cierto grado, aunque pequeño, de reacción en el proceso de aprobación de las leyes.

Podemos profundizar en la comprensión del concepto de las legislaturas reactivas y su aplicación al caso de estudio de la Legislatura cordobesa mediante diferentes enfoques. Por un lado, se pueden explicar por motivos institucionales y coyunturales, relacionados con los incentivos que fomentan las distintas formas de las instituciones, como las normas electorales. Además, se pueden añadir influencias históricas, o entenderlo a partir del papel que desempeña la oposición. A continuación, se describirán con mayor detalle algunas de estas perspectivas.

## El rol de la oposición

Rodríguez (2014), en sus análisis del rol de las oposiciones en las legislaturas subnacionales de 5 provincias argentinas señala que las legislaturas reactivas podrían explicarse en parte por el papel que juega la oposición. Para medir este papel, segmentó la variable dependiente en tres dimensiones, siendo la primera de ellas la "participación legislativa". El indicador utilizado para captar esta dimensión es la "Participación Legislativa de la Oposición" (PLO), que mide el porcentaje de leyes iniciadas por la oposición sobre el total de leyes sancionadas en comparación con las leyes iniciadas por el contingente oficialista. En el caso de Córdoba, históricamente la oposición al partido oficialista (Unión por Córdoba), ha estado conformada por partidos minoritarios, los cuales no han podido desempeñar un rol influyente en la actividad legislativa. Esto se ve reflejado en los datos expuestos a continuación. La influencia de los partidos políticos de oposición es muy limitada y en algunos casos casi simbólica. Podemos observar mejor lo mencionado en el siguiente gráfico, que nos brinda la tasa de éxito de los partidos que compusieron el Congreso Unicameral en el periodo establecido. La oposición en general ha tenido poco éxito en la presentación de sus proyectos en comparación del Ejecutivo y del bloque oficialista.

### TASA DE ÉXITO (2001-2015)



## Elementos históricos

Llanos y Detlef (2006) destacan algunos elementos históricos que nos pueden ayudar a entender el concepto de legislaturas reactivas y los datos obtenidos de la actividad legislativa de Córdoba. Los autores se basan en aspectos pertinentes

al ámbito nacional, pero a partir de ellos podemos entender cómo han tenido su influencia en el ámbito subnacional o provincial. En términos históricos, el peso del pasado autoritario y la tradición caudillista y concentradora de poder que prevalecía en muchos países de la región hacía que las perspectivas para la consolidación del parlamento como ámbito central de deliberación y adopción de políticas no fueran muy alentadoras para las democracias de la tercera ola.

Además, el contexto de crisis económica en el que las instituciones democráticas comenzaron a funcionar, empeoraba aún más la situación. En efecto, profundos shocks externos afectaron a los países de la región en los años 80, seguidos por la implementación de ambiciosos programas de reformas neoliberales que apuntaban a reducir el papel del Estado en la economía y a expandir las fuerzas del mercado. La implementación de estas políticas públicas diseñadas para paliar la crisis y cambiar el modelo Estado-céntrico alimentó visiones pesimistas sobre la consolidación del régimen político. La concentración de poder político en la institución presidencial que se observaba a lo largo del continente a principios de los años 90 contradecía las expectativas sobre un estilo democrático de adopción de políticas que permitiera la participación ampliada de actores sociales y políticos y la deliberación y adopción de políticas en la arena parlamentaria. Por esta razón, las democracias latinoamericanas pasaron a ser calificadas como "democracias delegativas", "democracias de baja intensidad", "democracias vacías" o "democracias por defecto" (Llanos y Detlef, 2006).

## Influencia institucional y coyuntural

He titulado esta sección así porque, aunque se pueden encontrar elementos de los ejes anteriores como algunos aspectos históricos y elementos relacionados con el papel de la oposición, se centra principalmente en los debates que tuvieron lugar durante la reforma constitucional de 2001, la cual dio lugar a la creación de una Legislatura unicameral en Córdoba. Desde entonces, se preveía que el partido oficialista podría tener un dominio sobre los opositores dentro de la Legislatura.

En su tesis "Sistema electoral y minorías parlamentarias", Chiacchiera (2007) analiza la influencia del sistema electoral adoptado en la reforma constitucional de 2001 en el funcionamiento de la Legislatura de Córdoba. Esta reforma implicó una reducción considerable del número de legisladores provinciales y estableció un sistema electoral mixto o segmentado, el cual fue objeto de duras críticas por considerarse que instauraba un gobierno hegemónico y afectaba claramente la representación de las minorías en la Legislatura. En teoría, los sistemas mayoritarios favorecen la aparición de una única minoría, mientras que el proporcional aumenta la presencia de distintas fuerzas minoritarias.

En el caso particular de Córdoba, Chiacchiera (2007) rescata algunas de las acusaciones que se arrojaron frente al partido oficialista Unión por Córdoba (UPC) por tratar de instaurar un sistema electoral que beneficiara a su partido. Lo que el autor in-

tenta destacar es que los sistemas electorales que se han combinado en la Constitución provincial condicionan de manera diferente el ingreso de grupos minoritarios en la Legislatura. Mientras que el sistema de mayoría simple en distritos uninominales impide que los partidos minoritarios de los departamentos accedan a una banca, el sistema de representación proporcional por lista permite que los mismos obtengan un número de escaños proporcional al porcentaje de votos obtenido en la elección.

Si con esta combinación se persiguió sumar las ventajas de estos sistemas electorales tan disímiles, en teoría, su aplicación tendría que producir un resultado intermedio: facilitar la conformación de una mayoría fuerte —principalmente a través de la incorporación de los legisladores por departamento—, pero permitiendo a la vez que partidos minoritarios accedan a bancas legislativas a través de la lista de legisladores por distrito único (Chicchiera, 2007).

## Conclusión

En principio, los datos obtenidos parecen sorprendentes ya que muestran que la actividad de la Legislatura de Córdoba queda opacada por la del Ejecutivo. Sin embargo, al considerar las explicaciones ofrecidas por los autores que han estudiado las legislaturas de la región en diferentes niveles, se puede apreciar que no se trata de un fenómeno tan inusual y que existen ciertos condicionantes que pueden explicar estos resultados, como lo han sido los factores históricos y coyunturales.

Para lograr una democracia más fuerte, es necesario revisar algunas cuestiones que permitan una representación más amplia en todos los niveles del Estado, especialmente en el ámbito legislativo de la provincia de Córdoba, nuestro objeto de estudio. La presencia de un sesgo en la representación política, tal como se ha evidenciado, sugiere que ciertos sectores de la sociedad

están siendo privados de su derecho a una representación justa y equitativa. Por tanto, se deben efectuar propuestas y materializar acciones para garantizar una participación más amplia de la ciudadanía en el proceso político y legislativo, con el fin de construir una democracia más inclusiva y representativa.

## Referencias

- Moscoso, Guido (2015), Representar, legislar y controlar. El Poder Legislativo argentino a 30 años del regreso de la democracia. Revista SAAP (ISSN 1666-7883) Vol. 9, N° 1, mayo 2015. 175-197. Buenos Aires, Argentina.
- Llanos, Mariana; Nolte, Detlef (2006), Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas. Política, vol. 47, 2006, pp. 29-54 Universidad de Chile. Santiago, Chile. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/645/64504702.pdf>
- Rodríguez, Cecilia Graciela (2014), El papel de la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas. Universidad de Salamanca Facultad de Derecho Departamento de Derecho Público General Área de Ciencia Política y de la Administración. Salamanca, España. Disponible en: [https://gedos.usal.es/bitstream/handle/10366/125884/DDPG\\_Rodr%3%adguezCG\\_Oposici%3%b3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://gedos.usal.es/bitstream/handle/10366/125884/DDPG_Rodr%3%adguezCG_Oposici%3%b3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Chiacchiera, Paulina R. (2007), Sistema electoral y minorías parlamentarias. La Legislatura de la Provincia de Córdoba 2001/2003. 1ª ed. - Córdoba: Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba, 2007. Córdoba, Argentina. Disponible en: <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/22272>

# Agradecimientos

Estudiantes, graduados y graduadas que participaron del concurso.  
Autoridades y docentes universitarios.

## **Universidades en las que fue presentado el concurso**

- Universidad Nacional de General Sarmiento
- Universidad Nacional de San Martín
- Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires
- Universidad de Buenos Aires
- Universidad Católica de Córdoba
- Universidad Nacional de Córdoba
- Universidad Nacional de Villa María
- Universidad Nacional de Río Cuarto

## **Jurado**

- Rodolfo Mariani. Politólogo, investigador y analista político. Responsable de la Unidad de Análisis Parlamentario de la Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios de JGM.
- Mariana Berdondini. Doctora en Ciencia Política, docente e investigadora de la Universidad Nacional de Rosario.
- Miguel Barrientos. Asesor legislativo, profesor e investigador de la Universidad del Salvador.
- Gabriel Levita. Sociólogo, doctor en Ciencias Sociales y en Estudios Políticos de la Universidad de Buenos Aires.
- Facundo Cruz. Politólogo, consultor y docente en la UBA y la UTDT. Fundador e integrante del Centro de Investigación para la Calidad Democrática (Cicad).
- Victoria Ortiz de Rozas. Socióloga e investigadora. Integrante de la Red Federal de Investigadores Electorales de CIPPEC.
- Cintia Rodrigo. Doctora en Ciencias Sociales y becaria posdoctoral CONICET/ Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Paula Bertino. Doctora en Ciencia Política UNSAM y Profesora Adjunta UBA.

- Mónica Cingolani. Directora de Carrera de la Maestría en Gestión Política de la Universidad Católica de Córdoba (UCC).
- Sergio David Valenzuela. Investigador CONICET/ Universidad Nacional del Nordeste.
- Matías D'Onofrio. Presidente de la comisión de Ciencia y Tecnología de la Asociación de la Asociación del Personal Legislativo (APL).

---

### **Edición general**

Sebastián Abrevaya

### **Edición y corrección**

Sibila Gálvez Sánchez

Florencia Penén

### **Diseño y maquetación**

Matías Bastino

Pablo Farías

### **Diseño de tapa**

Mario Gaspar Astaíza



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina



Agencia I+D+i



Red de estudios  
Parlamentarios