



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RRII

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Licenciatura en Ciencia Política

***EL PROCESO INCONCLUSO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA  
PROVINCIA DE SANTA FE (2015-2019):***

***UN ANÁLISIS A PARTIR DE LA TEORÍA DE LOS JUGADORES CON  
PODER DE VETO***

Enrique José Tschieder



**Tesina de grado**

**Directora:** Lourdes Lodi

**Email:** [enrique.tschieder@gmail.com](mailto:enrique.tschieder@gmail.com)

**Rosario, Octubre de 2019**

*“En su grave rincón, los jugadores rigen las lentas piezas.  
El tablero los demora hasta el alba en su severo ámbito en que  
se odian dos colores (...)  
No saben que la mano señalada del jugador gobierna su  
destino, no saben que un rigor adamantino sujeta su albedrío y  
su jornada.  
También el jugador es prisionero de otro tablero de negras  
noches y de blancos días.  
Dios mueve al jugador y éste, la pieza. ¿Qué dios detrás del  
dios la trama empieza de polvo y tiempo y sueño y agonías?”*

**Ajedrez, Jorge Luis Borges**

## AGRADECIMIENTOS

*Esta tesina representa el último tramo de una carrera universitaria apasionante, que tuve el orgullo de transitar. A lo largo de este tiempo, muchas personas me acompañaron, tanto desde lo académico como desde lo personal, e hicieron de este camino una experiencia maravillosa.*

*Antes que nada, el agradecimiento eterno a mi familia, pero por sobre todo a mis padres, Mirta y Fredy. Su amor y su apoyo incondicional me dan la fuerza para afrontar cualquier desafío. A Irma, cuya partida no podrá borrar los recuerdos que el corazón atesora. Todo lo bueno que pueda existir en mí, es gracias a ellos.*

*A mis hermanos, por todo lo compartido y vivido. A mis amigos y amigas, aquellos con quienes crecí en Franck y siempre estuvieron cerca; y a quienes en Rosario tuve la suerte de conocer y hoy forman parte de mi vida. A los docentes que contribuyeron a mi formación. El reconocimiento en particular a mi directora, Lourdes Lodi, por el estímulo constante, por su guía y sus valiosos consejos. También a Cintia Pinillos, por su presencia tan importante. El agradecimiento trasciende largamente la escritura de este trabajo, y remite al ejemplo profesional de ambas, a su calidez humana y a los espacios compartidos durante estos últimos años.*

*A mi compañera, Camila. Gracias por la oportunidad de caminar juntos la vida.*

*A todos y todas, un agradecimiento enorme por ayudarme y acompañarme, cada uno a su manera y desde su lugar, en un logro que jamás podría ser individual.*

**“EL PROCESO INCONCLUSO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA  
PROVINCIA DE SANTA FE (2015-2019): UN ANÁLISIS A PARTIR DE LA TEORÍA  
DE LOS JUGADORES CON PODER DE VETO”**

**RESUMEN**

La temática de la reforma constitucional ha sido una constante de la política santafesina desde el retorno a la democracia en 1983, constituyendo una de las más importantes aspiraciones de los distintos gobiernos que se sucedieron en la Provincia Santa Fe durante las últimas décadas. En años recientes, el debate en torno al proceso de cambio institucional adquiere un nuevo impulso y se convierte en uno de los puntos principales de la agenda política local.

Este trabajo abordará el intento de modificación de la Carta Magna durante el período 2015-2019, a partir de analizar la reforma constitucional como una política pública estimulada por el Gobierno Provincial. Tomando en consideración los discursos, posicionamientos y movilización de recursos por parte de los actores involucrados, consideramos que se trata de un proceso que da cuenta de las dinámicas político-partidarias propias de la política santafesina y refleja la presencia y accionar de diferentes jugadores con poder de veto.

**Palabras clave:** reforma constitucional – política pública – Gobierno Provincial – política santafesina – jugadores con poder de veto.

	<b>ÍNDICE</b>
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>3</b>
<b>RESUMEN</b>	<b>4</b>
<b>ÍNDICE</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO I: LINEAMIENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS</b>	<b>10</b>
• Estado de la cuestión	<b>10</b>
• Marco analítico-conceptual	<b>14</b>
• Metodología de investigación	<b>24</b>
<b>CAPÍTULO II: HISTORIA CONSTITUCIONAL DE SANTA FE</b>	<b>29</b>
• El Estatuto de 1819 y la consolidación del Estado santafesino	<b>29</b>
• La Constitución Provincial de 1921	<b>30</b>
• La reforma constitucional de 1949	<b>33</b>
• La Constitución Provincial de 1962, vigente en la actualidad	<b>34</b>
• El diseño institucional santafesino	<b>34</b>
• El período democrático y el debate reformista	<b>39</b>
<b>CAPÍTULO III: EL PROCESO INCONCLUSO DE REFORMA (2015-2019)</b>	<b>48</b>
• Los inicios de la política reformista	<b>48</b>
• La propuesta oficial de reforma constitucional	<b>59</b>
• La discusión legislativa del proyecto reformista	<b>65</b>
• La consulta popular no vinculante	<b>75</b>
<b>CAPÍTULO IV: EL JUEGO POLÍTICO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL</b>	<b>78</b>
• La dinámica de los jugadores con poder de veto	<b>78</b>
• El Gobierno Provincial y sus cálculos estratégicos	<b>82</b>
• Las variables a considerar	<b>85</b>
• Resumen del capítulo	<b>93</b>
<b>REFLEXIONES FINALES</b>	<b>95</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>100</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>108</b>
• Proyecto oficial de reforma constitucional	<b>108</b>
• Decreto de convocatoria a consulta popular no vinculante	<b>133</b>

## INTRODUCCIÓN

La Constitución de la Provincia de Santa Fe data de 1962 y forma parte de un período político-institucional impregnado por los sucesos históricos de la época, evidenciando una incompatibilidad con la etapa democrática actual. Incompatibilidad que se pone de manifiesto al considerar que las demás provincias han reformado sus estatutos constitucionales desde 1983, pero a su vez teniendo en cuenta que la propia Constitución Nacional ha sido reformada en 1994. La reforma de la Constitución santafesina, en tanto reforma en el sistema institucional provincial, constituye una de las más importantes aspiraciones de los distintos gobiernos que se sucedieron en la Provincia Santa Fe durante las últimas décadas.

Desde el año 2015, el debate en torno al proceso de cambio institucional adquiere un nuevo impulso y se convierte en uno de los elementos destacados de la agenda política local, a partir de que la gestión de Miguel Lifschitz al frente del Poder Ejecutivo posiciona a la reforma constitucional como una de las principales políticas públicas del Gobierno Provincial.

Es necesario considerar que un cambio institucional de tal magnitud implica un espacio de decisión y construcción entre un conjunto de actores con distintos intereses, y dentro de esa pluralidad se vuelve necesaria una mayoría para poder impulsar un cambio del statu quo. La importancia de observar el proceso reformista en la Provincia de Santa Fe radica en que es posible identificar distintas voces que discuten, expresan posicionamientos contradictorios que tensionan en torno a la cuestión, y no logran establecerse acuerdos políticos en torno a la misma, a pesar de que puede visualizarse un claro interés del Gobierno Provincial en concretar una reforma constitucional.

De esta manera, esta investigación pretende contribuir a la comprensión de fenómenos políticos complejos que ocurren a nivel subnacional en Argentina, particularmente los procesos de cambio institucional. Es así que se plantea como problema de investigación la siguiente pregunta: ¿por qué el intento del Gobierno Provincial de reformar la constitución no encontró el apoyo de los partidos políticos de la oposición?

A partir de este interrogante inicial, se propone como objetivo principal abordar el intento de modificación de la Carta Magna, durante el período 2015-2019, a partir de analizar la reforma constitucional como una política pública estimulada fuertemente desde el Gobierno Provincial, entendiendo que se trata de un proceso que da cuenta de las dinámicas político-partidarias propias de la política santafesina, al considerar los discursos, posicionamientos y movilización de recursos de los distintos actores.

Cabe preguntarse entonces: ¿por qué es importante llevar adelante un análisis del inconcluso proceso de reforma constitucional en Santa Fe? La respuesta a esa pregunta radica en una serie de puntos a tener en cuenta.

En primer lugar, la especificidad del caso santafesino, ya que se trata de la única Constitución provincial que no ha sufrido modificaciones desde la recuperación de la democracia en el año 1983. La temática constitucional ha estado presente en toda la vida política de la provincia, pero durante las últimas décadas ha sido una constante en la agenda política santafesina, años en los cuales los diferentes gobiernos y las distintas fuerzas partidarias plantearon una serie de proyectos reformistas que no llegaron a concretarse.

En segundo lugar, durante el mandato de Miguel Lifschitz al frente del Poder Ejecutivo provincial, la reforma constitucional trascendió el plano discursivo para posicionarse, a partir de una clara decisión política, como uno de los ejes de la gestión gubernamental. La puesta en marcha de una política tan significativa implicó el desarrollo de negociaciones con diferentes espacios políticos, tanto al interior de la coalición gobernante como con los partidos de la oposición; la participación de sectores de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y actores vinculados al mundo académico; contactos permanentes con los medios de comunicación; y en definitiva significó el despliegue de una considerable serie de recursos políticos, institucionales y económicos tendientes a dar impulso a la iniciativa oficial.

En tercer lugar, el estudio del proceso reformista ofrece la oportunidad de visualizar, por un lado, el marco institucional vigente en la provincia, para así dar cuenta de su importancia e incidencia tanto en el comportamiento de los actores como en las posibilidades de llevar adelante una reforma de la Constitución. Por otro lado, esta indagación brinda la posibilidad de desentrañar las dinámicas que subyacen al juego político en Santa Fe, a partir de una lectura de los discursos, estrategias, intereses y movilización de recursos de los principales actores intervinientes, cuyo accionar determina el devenir de una política pública de tanta trascendencia.

Remitiéndonos a la estructuración de este trabajo, el mismo cuenta con cuatro capítulos cuyo desarrollo se detalla a continuación.

El **Capítulo I** incorpora un resumen del estado de la cuestión respecto a la discusión de los procesos de reforma institucional a nivel subnacional y las temáticas afines a dicho fenómeno. Además, se especifica el marco analítico-conceptual desde el cual este estudio parte y la metodología de investigación adoptada para llevarlo adelante.

En lo que respecta al marco analítico-conceptual que guiará este trabajo, se recuperan los lineamientos conceptuales de la teoría de los jugadores con veto, desarrollada por George Tsebelis, introduciendo perspectivas del neo-institucionalismo y de la formulación de políticas públicas, estableciendo un diálogo entre diferentes niveles analíticos. La decisión de adoptar la teoría de los jugadores con veto responde a la premisa de identificar los actores intervinientes y la identidad del *agenda setter* o establecedor de agenda; para luego analizar las posiciones que adoptan dichos actores respecto a la reforma constitucional y su contenido. Además, esta

perspectiva posibilita determinar las arenas donde se desarrolla el debate en torno a la reforma; y estudiar las diferentes estrategias y acciones que los actores desarrollan, tendientes a incidir en el proceso reformista.

Desde el punto de vista del proceso de investigación, se optó por llevar adelante un análisis de tipo *process tracing* o de seguimiento de proceso, a partir de considerar que esta herramienta metodológica permitiría elaborar una inferencia causal sobre el resultado del proceso de reforma constitucional y someter la hipótesis principal de este trabajo a contrastación empírica.

El **Capítulo II** nos remite a dos cuestiones de suma trascendencia: la historia constitucional santafesina y el diseño institucional vigente en la actualidad. Para llevar adelante un análisis de la coyuntura actual, es necesario dar cuenta de la historia santafesina, a partir de lo cual se optó por estudiar el devenir de los diferentes procesos reformistas, desde el Estatuto Provisorio del año 1819, hasta la constitución sancionada en 1962. Este será el punto de partida desde el cual adentrarse en el examen de los aspectos más significativos del ordenamiento institucional vigente, que contribuyen a una observación más acabada de nuestro objeto de estudio.

Seguidamente, se abordará la historia política más cercana de nuestra provincia, desde la recuperación de la democracia en el año 1983, para dar cuenta de cómo el período 2015-2019 guarda una correlación con las décadas anteriores, en lo relativo a la discusión de la reforma constitucional. Sin dudas, se trata de un debate sustancial de la vida política santafesina reciente, que bajo distintos gobiernos implicó un juego permanente de negociaciones; propuestas y contrapropuestas; articulación y conflicto de intereses; con la participación de diferentes actores movilizadas de manera permanente por la disputa de poder.

En el **Capítulo III** se estudia el período 2015-2019, etapa en la cual el Frente Progresista Cívico y Social, bajo la gestión de Miguel Lifschitz al frente del Poder Ejecutivo, propuso modificar la Carta Magna, posicionando a esta política pública como un eje de su gobierno. La iniciativa reformista del oficialismo implicó una serie de negociaciones al interior del Partido Socialista, con los demás partidos que conforman la coalición gobernante, y con los partidos de la oposición, que no obtuvo el consenso necesario para aprobar el proyecto de reforma parcial de la Constitución. Este apartado reconstruye el proceso reformista fallido, haciendo hincapié en el recorrido que atraviesa la política impulsada por el gobierno santafesino y en las estrategias desplegadas por los diferentes actores intervinientes.

En estrecha relación con el apartado anterior, el **Capítulo IV** representa un acercamiento a la coyuntura estudiada incorporando la teoría de los jugadores con poder de veto. El proceso de reforma constitucional será abordado como un juego de negociación entre

un ejecutivo que ocupa el lugar de establecedor de agenda y partidos opositores que se posicionan como jugadores con poder de veto. La ponderación de una serie de variables constituye la herramienta a través de la cual explicar la dinámica política que subyace al proceso de reforma y contribuye a un determinado resultado.

Finalmente, se exponen las conclusiones a las cuales este estudio arriba, sin pretender de modo alguno obturar el debate, sino más bien ofrecer una mirada particular desde la cual abrir espacios de discusión e interrogantes que posibiliten enriquecer el análisis, proponiendo al mismo tiempo continuar con el estudio desarrollado en indagaciones futuras.

## **CAPÍTULO I: LINEAMIENTOS TEÓRICO – METODOLÓGICOS**

### **Estado de la cuestión**

El siguiente apartado representa un acercamiento a la literatura existente en lo que respecta al estudio de las unidades subnacionales argentinas, incorporando una revisión de análisis que versan sobre los sistemas partidarios provinciales, las reformas institucionales acontecidas en las últimas décadas y la importancia de los ejecutivos provinciales, entre otros aspectos sustanciales que dan cuenta de cómo la ciencia política ha avanzado en los últimos tiempos en la comprensión de los fenómenos que ocurren a nivel subnacional.

Es posible encontrar indagaciones vinculadas a temáticas como competencia interpartidaria e intrapartidaria (Mainwaring y Jones, 2003; Leiras, 2007), reforma electoral (Calvo y Escolar, 2005; Clerici, 2013), reforma constitucional (Suárez Cao, 2000; Micozzi, 2001), representación política (Gibson y Calvo, 2000), coaliciones legislativas (Micozzi, 2013; Calvo y Leiras, 2012), importancia de los gobernadores (De Luca, 2004; Benton, 2003; Karaguezian, 2018), ventaja oficialista (Schiumerini y Page, 2012), reelección del ejecutivo (Almaraz, 2010; Liendo, 2014). Los estudios y autores mencionados constituyen una pequeña ventana desde la cual visualizar el vasto campo de investigaciones que conforman la literatura sobre la cuestión subnacional en Argentina.

Buena parte de la literatura politológica sostiene que el locus de la política partidaria en Argentina es la provincia (Jones et al., 2002; Malamud y De Luca, 2005), al entender que allí se define el futuro de los actores, a partir de que el poder logrado en la arena local constituye la base para posicionarse a nivel nacional (Tula, 2001; Benton, 2003; Gibson y Suárez Cao, 2010). En esa línea, Leiras (2007) indica que los escenarios subnacionales, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, son el espacio central de la competencia partidaria en Argentina. Lo anterior no significa desconocer la importancia de la dimensión nacional de la política como eje institucional del sistema político argentino (Leiras, 2007; Gibson y Suárez Cao, 2010).

María Inés Tula (2001) analiza los procesos de reforma política acontecidos en las provincias argentinas, y considera que, en sintonía con los cambios institucionales introducidos en las últimas décadas, la ciencia política avanzó en el estudio de las unidades subnacionales. Mainwaring y Jones (2003) afirman que la diversidad institucional dio lugar a una competencia electoral y territorial muy diferenciada, en un nivel mayor al de la mayoría de las democracias modernas. De manera similar, Calvo y Micozzi (2005) sostienen que, desde el retorno a la democracia en 1983, los sistemas políticos provinciales de Argentina atravesaron más de 32 reformas constitucionales y 34 reformas electorales, configurando uno de los mapas políticos más complejos y diversos del mundo.

Algunos autores (Calvo y Abal Medina, 2001; Calvo y Escolar, 2005; Calvo y Micozzi, 2005) observan el desarrollo institucional de las provincias en lo que respecta a las reglas que rigen a elección de gobernadores y legisladores, haciendo hincapié en que las reformas institucionales permitieron incrementar la ventaja electoral de los oficialismos y transformar la figura de los gobernadores, capaces de “desanidar” el sistema político provincial del nacional. Leiras (2007) estudia la evolución de la organización de los partidos políticos argentinos entre mediados de la década del 90 y el período inmediatamente posterior a la asunción de Néstor Kirchner. En su análisis, señala las semejanzas y diferencias más significativas entre las estructuras de los partidos e interpreta la integración de estrategias nacionales a partir de la actividad de las organizaciones partidarias provinciales y las facciones que las integran.

En un estudio reciente, Miguel De Luca y Andrés Malamud (2016) investigan la evolución del sistema de partidos argentino, señalando que las continuidades de la estructura competitiva nacional están enraizadas en la política provincial. En su argumentación sostienen que los cambios institucionales acaecidos en las provincias fomentaron la concentración de poder en el ejecutivo y convirtieron al gobernador en la figura política más importante, a partir de los recursos institucionales, políticos y económicos que controlan.

En sintonía con los anteriores, pero con un objetivo diferente, Miño y Busmail (2015) analizan los diseños institucionales de las provincias argentinas para entender los efectos que han tenido las reformas políticas subnacionales desde 1983 hasta actualidad sobre la calidad de la democracia. Los autores realizan una indagación que puede ser asimilada al trabajo de Jofías y Reina (2011), quienes vinculan las características del ejercicio del poder político en las provincias con la calidad de la democracia, llevando adelante un análisis comparado de la reelección, las élites provinciales y la alternancia en el poder. Los autores concluyen que los límites a la reelección de cargos ejecutivos subnacionales no garantiza una renovación de las élites partidarias o un ejercicio alternado del poder, considerando que más allá de las características que asume la elección de los gobernadores en cada provincia, el poder se ejerce de manera patrimonialista, se concentra en torno a un partido y la alternancia política se produce al interior de esa élite partidaria.

Destacando la figura de los gobernadores y visualizando la relación con los parlamentos, Mustapic (2000) recupera el estudio de Mainwaring y Shugart (1997) de la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo. Los autores consideran a los ejecutivos como potencialmente dominantes, pero entendiendo que los poderes constitucionales no son los únicos a tener en cuenta, sino que deben considerarse los poderes partidarios. En los casos en que el ejecutivo posee un control sobre su partido, y contando con una mayoría parlamentaria, podrá influenciar de manera significativa sobre las políticas públicas a seguir. En el escenario inverso, puede tener dificultades a la hora de desplegar su agenda gubernamental. Por otro lado,

Karaguezian (2018) construye un índice para medir el poder de los gobernadores en Argentina, a través de un análisis de los recursos con los que cuentan en sus respectivas constituciones provinciales.

En lo que respecta a los procesos de reforma constitucional en las provincias, Corbacho (1998) elabora una descripción de los modelos de toma de decisiones en el nivel provincial, a partir de las reformas constitucionales del período 1984-1994. El autor considera que las reformas tendieron a una mayor concentración del poder, de la toma de decisiones en los gobernadores, a partir de considerar una serie de dimensiones (formato de la Legislatura, renovación de mandatos, fórmula electoral y forma de elección del ejecutivo, posibilidad de reforma constitucional, entre otros).

Micozzi (2001) realiza un análisis comparado de diferentes procesos de reforma constitucional provinciales posteriores a la última reforma constitucional de la nación, concluyendo que la dimensión subnacional prevalece por sobre los sucesos nacionales a la hora de entender las reformas. La lógica de cada provincia, en lo que respecta a su idiosincrasia política, las relaciones de fuerza vigentes y otros factores internos, definieron las características particulares de los procedimientos de reforma y su desarrollo político-institucional. De manera similar, Suárez Cao (2000) indaga en perspectiva comparada los procesos de reforma constitucional acontecidos en dos provincias argentinas, haciendo hincapié en las particularidades que asume la estructura del poder legislativo adoptada en ambas unidades subnacionales.

En indagaciones más recientes, Lucardi y Almaraz (2013, 2017) analizan los cambios constitucionales ocurridos entre 1983 y la actualidad, poniendo el eje en la relación entre oficialismo y oposición en las provincias argentinas, y en los cálculos estratégicos de los gobernadores que pretenden modificar la constitución para ser reelectos en su cargo. Los autores consideran que las probabilidades de llevar adelante una reforma disminuyen cuando un solo partido opositor puede vetar la reforma y ese partido espera tener éxito en la próxima contienda electoral.

La frecuente reelección de los gobernadores provinciales y los márgenes de victoria encontrados en algunas unidades han llevado a varios analistas a señalar la existencia de ventajas estructurales de los oficialismos subnacionales. Desde la óptica de Schiumerini y Page (2012) “la cancha está inclinada” a favor de los oficialismos provinciales, entendiendo que en las elecciones a gobernador los oficialismos se ven beneficiados de su posición institucional. Se destacan los trabajos de Cardarello (2009, 2012), quien pondera la autonomía provincial para determinar la manera en que los gobernantes resultan electos. El autor considera que, a partir de

las diferentes reglas de elección de los ejecutivos, Argentina se erige en un gran laboratorio político para analizar, particularmente en lo que respecta a la reelección de los gobernadores.

A su vez, Almaraz (2010) repasa cuales son las reformas constitucionales que han sido llevadas a cabo con mayorías legislativas propias de los gobiernos o bien con minorías y en alianza o pacto con otros partidos, en el período 1983-2003. En su estudio, analiza la ambición política de los gobernadores enfocándose en el proceso de reformas constitucionales que incorporaron la reelección del gobernador, y considera que los poderes de que disponen los Ejecutivos provinciales conducen a que los gobernadores sean protagonistas en la arena subnacional y la política nacional.

Por otro lado, Liendo (2014) se centra en el estudio de los gobernadores que modifican la constitución para ser reelectos, focalizando su indagación en los factores institucionales que impiden la reelección de los ejecutivos. En su trabajo, sostiene que los gobernadores introducen modificaciones en las constituciones provinciales para tener posibilidades de ser reelectos, destacando los factores que tienen una influencia directa sobre la política provincial e inciden negativamente en las chances del ejecutivo de lograr la reelección.

Repensando la implementación de nuevos sistemas electorales, Leiras y Calvo (2011) estudian el impacto de los procedimientos de votación sobre el comportamiento de los electores. Realizan una investigación en perspectiva comparada, considerando las provincias de Córdoba, Salta y Santa Fe, donde se abandona el sistema del sistema tradicional de boleta partidaria y se implementan diferentes mecanismos de votación.

Por otra parte, en un análisis comparado de los casos de Córdoba y Santa Fe, se observa el desarrollo de las primeras elecciones que utilizaron el sistema de votación mediante boleta única de papel, donde los autores (Bianchi, Lodi, et al; 2013) analizaron y evaluaron su implementación, poniendo en consideración la idea de que las fuerzas políticas toman la decisión de modificar el sistema electoral en base a los efectos que ese cambio institucional puede provocar. Además, señalan las diferencias y similitudes entre ambos casos, y destacan las consecuencias en lo que respecta a las prácticas de los votantes.

En un estudio sobre la interacción entre sistema de votación y coaliciones electorales, se analizan cómo las reformas electorales suelen modificar los incentivos para que los partidos políticos implementen determinadas estrategias a la hora de conformar coaliciones electorales (Alcalde et al, 2015). Los autores indagan en torno a cómo el sistema de emisión de voto de boleta única por categorías disminuye el grado de congruencia en la conformación final de las coaliciones, centrandose su abordaje en las elecciones santafesinas de 2011 y 2015.

En lo que atañe a la provincia de Santa Fe como caso de estudio, es posible identificar investigaciones que analizan procesos de cambio institucional, haciendo hincapié en las

reformas electorales acontecidas en los últimos tiempos. En este sentido, Lodi (2010) destaca los factores contextuales e institucionales, y las prácticas políticas que atravesaron el juego político de la reforma electoral en Santa Fe. Respecto a la cuestión de la reforma constitucional santafesina, un grupo de docentes e investigadores de la Universidad Nacional de Rosario (Bartolacci et al, 2018), compilaron una serie de análisis respecto a temáticas que deberían formar parte del proceso de discusión de la Carta Magna provincial, como ser la reforma electoral, la autonomía municipal, la reelección y el ballotage en la elección del ejecutivo, los mecanismos de democracia semidirecta, la participación ciudadana y la agenda de la sociedad civil, etc. Las indagaciones incluidas en el estudio se erigen como un aporte significativo para pensar el diseño institucional de la provincia.

Este breve recorrido esbozado representa una aproximación a la gran variedad de investigaciones que formaron parte de la discusión sobre la política subnacional en los últimos tiempos, y constituye una herramienta valiosa desde la cual pensar nuestro caso de estudio considerando los aportes de diversos autores, desde diferentes perspectivas.

### **Marco analítico-conceptual**

Aquí proponemos discutir algunos ejes teórico - conceptuales que consideramos importantes a la hora de llevar adelante nuestro análisis de la problemática planteada. Buena parte de los estudios referidos al cambio institucional, particularmente aquellos que abordan procesos de reforma constitucional o electoral, utilizan enfoques teóricos neo-institucionalistas. Vale aclarar que el neo-institucionalismo no constituye un corpus teórico unificado, y nos encontramos con diferentes formas de estudiar las instituciones (Hall y Taylor, 1996), e incluso dentro de las diferentes perspectivas, como la corriente del *rational choice* (elección racional), conviven diferentes abordajes.

Pensando en los supuestos que subyacen en el análisis institucional, particularmente dentro del enfoque del *rational choice*, nos encontramos con que más allá de las diversas perspectivas, las instituciones representan normas sumamente importantes, estables y duraderas; que son producto de la acción humana; y su función es regular, estabilizar y reducir la incertidumbre. Por lo tanto, las instituciones establecen las “reglas de juego”, el escenario de interacción de los actores dentro del sistema político, un marco de certidumbre que estructura, restringe y condiciona los comportamientos posibles de los actores (North, 1990; O’Donnell, 1996; Peters, 2003). La importancia otorgada al individuo como sujeto político racional, nos lleva a vislumbrar las discrepancias respecto a la cuestión de la racionalidad del actor. En ese sentido, Kato (1996) destaca la presencia de un institucionalismo de la acción racional, y otro vinculado a la racionalidad limitada.

La primera de las perspectivas parte de un concepto de racionalidad de la economía neoclásica, entendiendo que el comportamiento de los actores responde a decisiones orientadas al alcance de ciertos fines, con el objetivo estratégico de lograr el máximo beneficio o utilidad posible. Los sujetos políticos son capaces de elegir el curso de acción más beneficioso, a partir de su racionalidad y de la información plena con la que cuentan, independientemente del contexto en el cual se desenvuelven (Downs, 1973; Bates, 1976).

Por otro lado, la segunda de las perspectivas parte de la premisa de la racionalidad limitada de Simon (1982), considerando que las decisiones de los actores se ven atravesadas por restricciones, por la información parcial e imperfecta con la que cuentan, y por los incentivos o límites que plantean las instituciones (North, 1990). Es decir, el orden institucional en el cual se inscribe el accionar de los actores, no se erige como un mecanismo de agregación de preferencias individuales, sino como una estructura que limita la inestabilidad e incide en la dinámica actoral. Entonces, la motivación de los actores no se reduce a la maximización de beneficios, sino que se trata de algo más complejo.

Consideramos valioso el aporte del neo-institucionalismo, fundamentalmente la reivindicación del lugar que ocupan las instituciones. Pese a esto, entendemos que dichas perspectivas –con sus matices y diferencias- hacen hincapié en determinadas explicaciones causales, según las cuales son las instituciones las que explican los resultados (Hall y Taylor, 1996). Es decir, frente a determinado diseño institucional, ciertos comportamientos actorales. De esta manera, y considerando que las instituciones tienen un fuerte componente de estabilidad, se asume que los actores se movilizan de manera estable, acostumbrados a un determinado orden institucional, que al mismo tiempo adquiere un fuerte componente de *self-enforcement* o auto reforzamiento. En la medida en que las preferencias de los actores son estables (Downs, 1973; Geddes, 1998), no tendrán incentivos para modificar tanto sus estrategias como el ordenamiento institucional.

Estabilidad, certidumbre, equilibrio, son ideas que se reiteran dentro del amplio y valioso bagaje teórico que representa el neo-institucionalismo. Pareciera entonces que el constante reforzamiento de dichos conceptos no deja espacio para el cambio institucional. Sin embargo, que las instituciones generen un marco de certidumbre o estabilidad, no significa que sean inmutables y no sufran modificaciones a lo largo del tiempo. Cabe preguntarse entonces cómo se explica el cambio institucional, la modificación de las reglas de juego, y si la causalidad propuesta ofrece respuestas satisfactorias a tan complejos interrogantes.

Desde ciertas perspectivas, los cambios en las instituciones se dan de manera permanente, pero incremental, a partir de la legitimación de modificaciones anteriores, o debido a la búsqueda de una redefinición de los beneficios ofrecidos a los actores (North, 1990). En

definitiva, los cambios institucionales se darían a partir de la presencia de un actor o actores con suficiente poder para negociar con el resto de los jugadores e introducir modificaciones que beneficien su posición en el marco institucional. En esta línea, Buquet sostiene que, de manera tradicional y mayoritaria, la academia otorgó a las instituciones la función de variables independientes, que generan determinados incentivos en el comportamiento actoral, y propone entonces pensar las mismas como variables dependientes, parcialmente endógenas, lo cual implica que son determinadas en cierta medida por los actores que se someten a las propias reglas de juego (Buquet, 2007).

Un aporte valioso en esta dirección, complejizando la mirada respecto a los procesos de cambio institucional, es el propuesto por Diego Luján, quien identifica tres dimensiones fundamentales a tomar en consideración. Primeramente, las restricciones institucionales, ya que no es posible modificar el diseño institucional sino a partir de determinados mecanismos restrictivos, como las mayorías calificadas. En segundo lugar, los intereses y objetivos de los actores, guiados por un comportamiento racional, y por una suerte de “influencia recíproca” respecto a las instituciones, que determinan su apoyo o rechazo al cambio institucional.

Finalmente, se encuentran limitaciones propias de la trayectoria histórica en la que se inserta la coyuntura reformista, entendiendo que las instituciones se ven inmersas en una secuencia que contribuye a dar forma a los procesos de cambio en las instituciones (Luján, 2010). En este sentido, resulta valioso recuperar lo señalado por Dieter Nohlen (1995), para quien las instituciones marcan el comportamiento y las expectativas políticas, mientras que, inversamente, las acciones políticas de los actores influyen en la determinación de la estructura institucional, suponiendo además un cierto grado de autonomía de ambas variables.

Determinados abordajes explican el cambio institucional a partir de los objetivos que subyacen, pudiendo ser objetivos distributivos o cooperativos (Negretto, 2010). Los objetivos distributivos refieren a un interés egoísta de maximización del poder o beneficios, mientras que los objetivos cooperativos se vinculan más a la organización y desempeño de las instituciones. Algunos autores como North y Colomer consideran que los actores son adversos al riesgo y tienen preferencia por las reglas que generen mayores réditos. Por lo tanto, los procesos de reforma institucional pueden ser entendidos a partir de la propuesta de un cambio en las reglas de juego, que parte de la iniciativa de un gobernante desafiado por ganadores potenciales, o cuando otros actores impulsan un cambio institucional para favorecer una distribución más amplia del poder (North, 1991; Colomer, 2004).

En caso de estar seguros de su supervivencia en la arena política, preferirán cierta estabilidad institucional, el mantenimiento del statu quo. Ante un escenario distinto, pueden optar por un cambio institucional hacia reglas que permitan conservar su posición (Calvo,

2009). En definitiva, las instituciones se erigen como pautas de interacción y construcción de expectativas de los actores (North, 1991), y de tales expectativas surgen posicionamientos que optan por la perdurabilidad o modificación del diseño institucional vigente, del statu quo. Dichos posicionamientos se fundamentan en las presunciones futuras de los actores, al vínculo entre los objetivos o motivaciones y los resultados derivados de la implementación del diseño institucional (Subirats, 1992).

Desde la perspectiva de Buquet, las reformas políticas más ambiciosas encuentran su fundamentación en déficits de legitimidad y eficacia, en lo que respecta al apoyo popular y a la tarea del gobierno, pero además se sustentan en la búsqueda de favorecer –o no perjudicar– los intereses políticos de la coalición reformista. Por lo tanto, se combinan “perspectivas de largo plazo e intereses coyunturales”, en reformas que deben sortear determinadas formalidades legales y los acuerdos políticos necesarios para concretarlas (Buquet, 2007). En coincidencia con otros autores (Boix, 1999; Norris, 2011), Buquet piensa los cambios institucionales, las modificaciones en las reglas de juego, como procesos competitivos de las élites, en la búsqueda por cambiar la manera en la cual se distribuye el poder. Es decir, se trata de procesos permeados por intereses partidistas, por la intención de los actores en influenciar en la competencia política, a partir de sus intereses y preferencias (Nohlen, 1981; Remmer, 2008; Norris, 2011).

Este breve recorrido teórico se erige como modo de aproximación inicial, como una manera de acercarnos a las perspectivas analíticas que serán fundamentales para llevar adelante esta investigación. En ese sentido, este trabajo fue realizado desde un marco analítico-conceptual que retoma lineamientos teóricos del neo-institucionalismo, buscando resaltar la importancia que asumen las instituciones en el sistema político, y al mismo tiempo destacar la participación de los actores en el juego político y la toma de decisiones.

Desde mediados de la década del 90, el enfoque neo-institucionalista avanzó hacia desarrollos novedosos y sofisticados, a partir de los trabajos pioneros de George Tsebelis (1995, 2002) y el crecimiento de la teoría de los actores con poder de veto, un enfoque que reúne buena parte de la literatura respecto a la importancia e influencia de las instituciones (Jaime et.al, 2013). La teoría de los jugadores con poder de veto constituye la base teórica utilizada por Tsebelis para estudiar la incidencia de diferentes instituciones sobre las políticas públicas, entendiendo que los sistemas políticos dependen tanto de las preferencias de los actores como de las instituciones en los que estos actores interactúan.

El modelo propuesto por George Tsebelis, será considerado la principal herramienta analítica para abordar el proceso de reforma constitucional provincial. La decisión de adoptar este enfoque para nuestra investigación responde a la premisa de identificar los actores intervinientes y la identidad del *agenda setter* o establecedor de agenda; para luego analizar las

posiciones que adoptan dichos actores respecto a la reforma constitucional y su contenido. Además, esta perspectiva nos posibilita determinar las arenas donde se desarrolla el debate en torno a la reforma; y estudiar las diferentes estrategias y acciones que los actores despliegan, tendientes a incidir en el proceso reformista.

En este estudio, la estabilidad política, entendida como la permanencia del statu quo, es la Constitución vigente de la Provincia de Santa Fe. El rol de establecedor de agenda corresponde al gobierno de la provincia de Santa Fe, que impulsa un proceso de reforma constitucional, de cambio institucional, como una política pública prioritaria en su gestión. Ahora bien, en dicho proceso intervienen diferentes actores, con sus respectivos intereses, y es necesaria la construcción de una mayoría política que permita modificar las instituciones vigentes. Estos actores son los jugadores con poder de veto (Tsebelis, 2002), capaces de determinar las posibilidades de cambio del statu quo.

En este punto debemos detenernos antes de explicitar las principales características que asume la teoría de los jugadores con veto. Hicimos mención a que dicha teoría fue utilizada para estudiar la incidencia de las instituciones sobre las “políticas públicas”, y que el cambio institucional -la reforma de la constitución- es impulsado como una política pública, pero resulta necesario precisar qué entendemos por política pública; y, por otro lado, especificar a qué nos referimos cuando hablamos de agenda y de establecedor de agenda.

Siguiendo a Oszlak y O'Donnell, el Estado constituye un escenario de negociación donde intervienen diversas fuerzas políticas o grupos sociales, escenario que se convierte en la “arena política”, donde las políticas públicas ocupan un lugar importante. Los autores entienden por política pública o estatal:

“el conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O'Donnell, 1981: 112).

De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, que afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión. La cuestión es el tema en que la política pública busca incidir. Las condiciones del surgimiento de la cuestión y de las posturas adoptadas por los actores ante ella conforman un complejo proceso social que da lugar a su surgimiento, tratamiento y posible resolución (Oszlak y O'Donnell, 1981). La definición propuesta por los autores resulta valiosa a partir del reconocimiento del componente relacional de las políticas públicas, al considerar la importancia de la respuesta de los actores a la cuestión. Ahora bien, la presencia de una cuestión relevante representa solamente un primer momento en un proceso amplio.

Pensar la política pública como un proceso, que atraviesa diferentes etapas, constituye una valiosa herramienta analítica que optamos por considerar. En línea con los planteos de Aguilar Villanueva (1996), el proceso de una política pública comprende una primera etapa de definición del problema, instancia en la que se determina cual es el problema, sus componentes y causas. Una segunda etapa corresponde a la formación de la agenda, a vislumbrar cuales son los factores que llevan a determinada situación a convertirse en problema, y a ese problema a erigirse en objeto de acción gubernamental, además de ponderar los actores participes del proceso. Seguidamente, se construyen opciones, se analizan las alternativas disponibles para resolver el problema y con posterioridad se prioriza determinada alternativa como la mejor opción, para llevar adelante la implementación de la política, desplegando una serie de acciones tendientes a alcanzar los objetivos propuestos. La última de las etapas corresponde a la finalización o continuación de la política, a partir de una evaluación.

La etapa de definición del problema representa el origen de la política, a partir de cómo determinados actores identifican una situación y la convierten en socialmente relevante. Se trata de una etapa muy vinculada a la fase siguiente, de formación de la agenda, ya que

“...colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno” (Aguilar Villanueva, 1993: 51).

Continuando con el planteo del autor, sólo ingresarán en la agenda política aquellas problemáticas que despiertan el interés de los actores por su abordaje, problemáticas que lejos de ser realidades objetivas representan cuestiones a definir. La formación de la agenda implica un proceso en el cual problemas y cuestiones concitan la atención activa del gobierno como asuntos de política pública.

En este punto resulta acertado retomar la distinción que proponen Roger Cobb & Charles Elder (1984), entre agenda pública o sistémica y una agenda gubernamental o institucional. Dentro de la agenda pública se encuentran aquellas problemáticas definidas como públicas por los miembros de una comunidad política; mientras que la agenda gubernamental incorpora las propuestas de los actores políticos con poder representativo, las problemáticas que los actores gubernamentales deciden impulsar y considera necesario tratar.

Cobb y Elder (1984) señalan que el establecimiento de la agenda gubernamental se asemeja a un modelo de “bote de basura”, un proceso desordenado y mal estructurado. Partiendo de una sobrecarga de asuntos de la agenda sistémica, la selección de una cuestión como merecedora de atención gubernamental resulta de la confluencia de problemas, soluciones, actores intervinientes y oportunidades de elección. Lo anterior lleva a Aguilar Villanueva a interrogarse sobre el proceso de definición de agenda de gobierno, argumentando:

“es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno” (Aguilar Villanueva, 1993: 44).

En definitiva, serán los actores el factor decisivo a la hora de pensar la fijación de la agenda gubernamental. Ahora bien, diferentes enfoques proponen miradas alternativas para pensar quiénes son los actores que efectivamente determinan la agenda de gobierno. Allí es donde, pensando en el objeto de esta investigación, la teoría de los jugadores con veto cobra relevancia, debido a la existencia de un actor que es considerado el establecedor de agenda o *agenda setter*, de acuerdo a Tsebelis (2002). Quien ocupe ese rol tiene la posibilidad de controlar la agenda e impulsar un cambio en el statu quo, pero deberá contar con el poder político necesario si pretende lograr sus objetivos, a partir de la presencia en el sistema político de jugadores con poder veto.

Acercándonos entonces al eje teórico de nuestro trabajo, retomamos los planteos de George Tsebelis (1995, 2002). El enfoque fue propuesto por Tsebelis para analizar principalmente la posibilidad de modificación de una política pública, y como consecuencia de lo anterior, el mantenimiento o la modificación del statu quo, entendido como el conjunto de políticas públicas que componen la agenda gubernamental de un sistema político determinado (Tsebelis, 2002). Para explicar el devenir de una política y la configuración del statu quo, el autor introduce la figura de los jugadores con poder de veto (*veto players*), definiéndolos como:

“actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio del statu quo” (Tsebelis, 2002: 27).

La definición del autor se vincula a su entendimiento de la dinámica del sistema político, otorgando una importancia significativa y una cuota de poder para nada desdeñable a los jugadores con veto, que poseen la capacidad de determinar el grado de estabilidad de las políticas. Una concepción que Tsebelis ya manifestaba en textos anteriores, afirmando que:

“Los actores intentan perseguir sus intereses, y es esperable que los actores con poder de veto intenten bloquear aquellas propuestas que vayan en contra de sus intereses. Los jugadores con poder de veto no aceptarán los cambios que, desde su perspectiva, empeoren la situación del statu quo. Un cambio sólo será posible si todos los jugadores con veto prefieren una determinada configuración del statu quo” (Tsebelis, 1995:295).<sup>1</sup>

Respecto a la clasificación de los jugadores con veto, Tsebelis propone diferenciar entre jugadores con veto individuales y colectivos, y jugadores institucionales y partidarios:

---

<sup>1</sup> La traducción es propia.

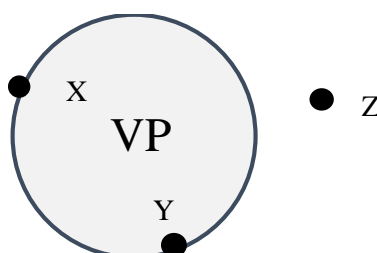
“Los jugadores con veto son especificados en un país por la Constitución (el presidente y ambas cámaras del congreso) o por el sistema político (los diferentes partidos políticos). A estos se los denomina jugadores con veto institucionales y partidarios, respectivamente. A su vez, es posible clasificar a los jugadores en individuales (presidente, legisladores del congreso) y colectivos (partidos políticos, sindicatos)” (Tsebelis, 2002:2).

De esta manera, entre los actores con veto institucionales se puede identificar al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, actores que pueden vetar decisiones que atraviesan una vía parlamentaria. Es decir, el Legislativo puede aprobar una iniciativa, con la mayoría estipulada para el caso, pero el ejecutivo puede vetarla. De manera análoga, pero en otra dirección, el ejecutivo tiene la posibilidad de enviar proyectos de ley a la Legislatura, pero esta puede rechazarlos. A su vez, en los casos que el Poder Legislativo esté compuesto por dos cámaras, ambas son actores con posibilidad de vetar una ley. Si pensamos que muchas de las decisiones adoptadas por los poderes Ejecutivo y Legislativo son revisadas o son definidas en instancias judiciales, el Poder Judicial podría ser entendido como un actor de veto, sobre todo si consideramos que se encuentra definido en la Constitución.

Por otro lado, la Constitución no define a determinados actores que forman parte del juego político. Tanto al interior del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, existen partidos o coaliciones partidarias que pueden erigirse como actores con poder de veto a la hora de pensar en un cambio en el statu quo. De manera similar, actores que participan de la esfera pública también pueden ser considerados actores de veto, como ser organizaciones sociales, sindicatos, empresas, medios de comunicación, que ejercen determinada influencia en el sistema político (Jaime et al, 2013).

Si nos remitimos al comportamiento de los jugadores con veto puede entenderse, desde la perspectiva del autor, a partir de considerar que cada uno de ellos posee una curva de indiferencia, la cual refleja el límite hasta donde permitirá modificar una política o la dirección que pretende darle a una política hasta entonces ajena a la curva de indiferencia. En la siguiente figura (1) se vislumbra la curva de indiferencia, donde el *veto player* no pretende cambiar los puntos que están dentro de su curva (X o Y), pero sí aquellos que están fuera de ella (Z).

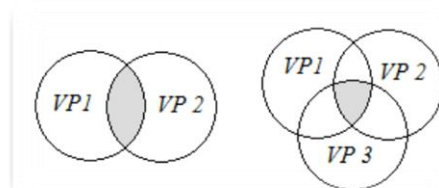
Figura 1:



Fuente: Tsebelis, 2002.

A medida que se incorporan más jugadores con veto al sistema político, el proceso de toma de decisiones se vuelve más complejo, ya que repercute en lo que Tsebelis denomina “*winset*”, es decir, el conjunto potencial de acuerdos sobre políticas que pueden reemplazar a las políticas vigentes y, por lo tanto, al statu quo. A medida que aumenta el número de jugadores con veto y sus respectivas curvas de indiferencia, o que aumenta la distancia ideológica entre ellos o que disminuye su cohesión interna, se reduce el tamaño del *winset* (zonas grises en la figura 2) y las posibilidades de alcanzar un potencial acuerdo que modifique el statu quo.

Figura 2



Fuente: Tsebelis, 2002.

En definitiva, cada sistema político posee una configuración particular de *veto players*, cuyas preferencias, ideologías e intereses varían. La interacción, el intercambio entre los actores, se ve permeado por estas cuestiones, además de las restricciones que enfrentan y las expectativas que poseen respecto a los comportamientos posibles de otros actores. En esa línea, Jorge Schiavon incorpora el concepto de “puntos de veto” para referirse a los espacios institucionales por los que un proyecto debe transitar para convertirse en ley (Schiavon, 2003). En su argumentación, sostiene que el aumento del número de puntos y jugadores con veto, y las diferencias entre éstos, tendrán un impacto negativo sobre las posibilidades de modificar las políticas públicas, favoreciendo su estabilidad y el mantenimiento del statu quo:

“La división de poderes (entre ejecutivo y legislativo y entre las cámaras del último), de actores (fragmentación) y de propósitos (entre poderes, cámaras y al interior de éstas), aumenta los costos de transacción para generar cambios de política, dado que más intereses deben ser agregados para alcanzar las mayorías necesarias para modificar el statu quo; siendo así (...) se hace más costoso el cambio político en términos de tiempo y recursos, tendiendo a prevalecer el statu quo” (Schiavon, 2003:15).

El grado de estabilidad del statu quo puede ser definido, desde la perspectiva de Tsebelis, a partir de tres características principales: el número de jugadores con veto, la distancia ideológica entre ellos, y el grado de cohesión interna que poseen (Tsebelis, 2002). Estas variables se convierten en determinantes del conjunto potencial de acuerdos que podrían modificar el statu quo, condicionando el grado de estabilidad de las políticas públicas.

Respecto a la cantidad de actores con veto, cuando aumenta el número de jugadores, para cambiar una política se vuelve más difícil lograr los acuerdos necesarios, prevaleciendo la estabilidad. En cambio, cuando se reduce el número de jugadores, la modificación del statu quo resulta más probable, aumentando a su vez el grado de inestabilidad de las políticas públicas. Entonces, Tsebelis considera que, para entender dicho grado de estabilidad política en un escenario político particular, es necesario:

“conocer el número de jugadores con veto y sus preferencias, la identidad del jugador con veto que establece la agenda y la localización del statu quo”  
(Tsebelis, 2002:38).<sup>2</sup>

De esta manera, dentro de los jugadores con veto adquieren una gravitación particular los actores capaces de realizar propuestas a los demás actores, y son los denominados *agenda setters* o establecedores de agenda (Tsebelis, 2002), que tienen la posibilidad de imponer los temas que deben recibir un trato prioritario y formarán parte de la agenda política. El *agenda setter*, en caso de actuar como un único *veto player*, goza de una capacidad absoluta para decidir sobre las políticas a modificar o implementar. En cambio, si en el sistema político existen varios jugadores con veto, el *agenda setter* debe negociar con éstos y no tendrá un poder discrecional para imponer la manera en la cual se discutirá su propuesta, que posiblemente no superen la fase de discusión legislativa (Tsebelis, 2002).

Si bien la iniciativa política pertenece tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo, será el Ejecutivo, es decir, el gobierno, quien en la mayoría de las oportunidades posea efectivamente el poder para establecer la agenda y ocupe el lugar de *agenda setter* (Tsebelis y Alemán, 2007). Respecto a las características que asume este rol, Tsebelis y Alemán (2012) sostienen:

“La autoridad del ejecutivo implica herramientas de agenda-setting, tales como las prerrogativas de introducción, enmienda y veto, de las que los presidentes pueden hacer uso a fin de promover sus objetivos de política. Por medio de la manipulación de las opciones de políticas que se les presentan a los miembros del congreso, los presidentes con altos poderes formales pueden influenciar los resultados a su favor” (Tsebelis y Alemán, 2012: 15).

En definitiva, y de acuerdo a Tsebelis, el lugar de *agenda setter* es a menudo ocupado por el gobierno, más allá de que esté compuesto por un partido único o por una coalición de partidos. La fuerza política del gobierno para controlar la agenda lo coloca en una posición ventajosa a la hora de impulsar cambios en políticas que considere necesario modificar, y lo hará a través de la creación o modificación de leyes (Tsebelis, 2002). Por lo tanto, la relación

---

<sup>2</sup> La traducción es propia.

entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo se torna fundamental a la hora de comprender el establecimiento de la agenda y las posibilidades de modificación del statu quo, ya que se genera un mecanismo de interacción entre ambos poderes en el cual el ejecutivo actúa estableciendo la agenda y el legislativo reacciona evaluando sus propuestas, para aceptarlas o rechazarlas.

El *agenda setter* realiza una propuesta sobre una política determinada, y si bien su poder está sujeto a una revisión y aprobación final, ya que se somete la propuesta a una votación legislativa; posee la capacidad de favorecer su iniciativa por sobre otras, a través de diferentes recursos. Tsebelis y Rasch (2011) refieren a tres dimensiones principales a la hora de pensar el accionar del *agenda setter*: la institucional, la partidaria, y la posicional.

La primera de ellas hace hincapié en las reglas constitucionales y parlamentarias del propio procedimiento legislativo, un aspecto importante que determina el grado de influencia del Legislativo o del Ejecutivo para controlar la actividad parlamentaria. Si el *agenda setter* posee el monopolio de las iniciativas o controla los procedimientos de enmiendas, se encuentra en una posición ventajosa para impulsar sus proyectos y bloquear otras iniciativas (Rasch, 2014). A su vez, un *agenda setter* puede toparse con un diseño bicameral que acentúa la fortaleza de los jugadores con veto, o con comisiones legislativas que bloquean las chances de someter a discusión sus propuestas (Rasch, 2014). En definitiva, la cuestión del diseño institucional, de cómo está estructurado el poder legislativo, se convierte en un elemento clave.

La dimensión partidaria está vinculada al grado de cohesión de los actores parlamentarios, pudiendo presentarse diferentes escenarios, en los cuales un gobierno que controla la agenda posee una mayoría parlamentaria propia y puede negociar con minorías opositoras; o se enfrenta a bloques partidarios de la oposición, ya sean minoritarios o mayoritarios, que pueden bloquear sus iniciativas. Finalmente, la dimensión posicional se encuentra muy relacionada a la segunda, ya que se trata del espacio político en el que se desenvuelven los jugadores. Las oportunidades del establecedor de agenda de cambiar el statu quo crecen si ocupa un lugar principal dentro del escenario partidario, ya que se encuentra en una posición favorable a la hora de vincularse con los demás partidos (Rasch, 2014), y buscará que su curva de indiferencia se tope en una gran cantidad de intersecciones con el resto de los jugadores (Tsebelis, 2002).

Hasta aquí el recorrido teórico que será el punto de partida desde el cual pensar nuestro objeto de estudio. A continuación, se exponen una serie de consideraciones respecto a la metodología de investigación y a los objetivos que forman parte de este análisis.

### **Metodología de investigación**

El objetivo principal de esta investigación gira en torno a analizar el proceso inconcluso de reforma constitucional durante el período 2015-2019, proceso impulsado por el Gobierno

Provincial, y a su vez dar cuenta de los mecanismos y motivaciones que llevaron a los partidos opositores con representación parlamentaria a imponer su capacidad de veto al intento de modificación del statu quo. Tomando como punto de partida este objetivo, se mencionan los siguientes objetivos específicos que forman parte de la indagación:

- Realizar un recorrido histórico del constitucionalismo provincial, desde el primer texto constitucional hasta la constitución vigente de 1962 y destacar los proyectos de reforma constitucional que no lograron concretarse desde el año 1983.
- Especificar las dinámicas de ingeniería institucional que rigen el proceso de reforma constitucional de Santa Fe, a partir de analizar la configuración de poder que determinan el texto constitucional y la distribución de bancas en el Poder Legislativo.
- Indagar en torno a las condiciones coyunturales en las que se activan las preferencias por el cambio institucional y dar cuenta de la importancia que asume la cuestión de la reelección del ejecutivo en el debate reformista.
- Identificar las fuerzas y líneas partidarias que intervienen en el proceso, en tanto actores de relevancia, así como el lugar que ocupan en el escenario político, sus discursos, posicionamientos y acciones en torno a la reforma constitucional.

La metodología de investigación que estructurará este trabajo será una metodología de tipo cualitativo, bajo el supuesto ontológico de concebir la realidad como subjetiva y múltiple, y el supuesto epistemológico de visualizar la influencia recíproca entre sujeto y objeto de estudio. Una metodología cualitativa resulta apropiada cuando el investigador se propone investigar la construcción social de significados, las perspectivas de los actores sociales, las condicionantes de la vida cotidiana o brindar una descripción detallada de la realidad (Wainerman y Sautu, 1997). A partir de esta consideración, un enfoque cualitativo es propicio para abordar el estudio del proceso de Reforma Constitucional en la Provincia de Santa Fe, debido a que representa una herramienta de análisis que permite observar la dinámica que se establece entre los actores involucrados en el proceso, indagar en torno a los elementos jurídicos-formales, como político-institucionales, que subyacen al proceso de Reforma Constitucional en la Provincia.

El propósito de la investigación será realizar un estudio de caso (Levy, 2008), a través del modelo de *process tracing* o seguimiento del proceso de cambio institucional, llevando adelante un análisis que vincula condiciones iniciales con un resultado particular, haciendo hincapié en los mecanismos causales que influenciaron el desenlace en cuestión y en cómo las acciones e interacciones entre los actores intervinientes incidieron en la orientación de un determinado resultado (George & Bennett, 2005; Bennet, 2010; Collier, 2011; Goertz & Mahoney, 2012; Blatter & Haverland, 2012; Beach & Pedersen, 2013; Mahoney, 2015).

Desde la óptica de Bennet (2010), el *process tracing* se asemeja a la estrategia de un detective que intenta resolver un caso observando, relacionando pistas y recolectando evidencia, lo cual le permite brindar una explicación del hecho. De manera análoga, es lo que intentamos realizar con el estudio del cambio institucional de la Carta Magna santafesina. Iniciando con el surgimiento de una motivación por modificar el statu quo, impulsada por un actor en particular, para seguidamente analizar los mecanismos que generan las condiciones para transformar dicha motivación o preferencia en una política pública concreta, y la incidencia de los principales actores que participan del proceso.

La metodología del *process tracing* implica la observación del proceso causal (*causal process observation* o CPO), es decir, la recolección de evidencias sobre procesos, secuencias y coyunturas de eventos que permitan construir mecanismos causales que confluyeron en un determinado resultado (Collier, 2011). La observación del proceso causal se convierte en una valiosa técnica para detectar, a través de un análisis detallado del caso de estudio, si las secuencias de eventos y procesos guardan relación con las explicaciones teóricas esbozadas, sometiendo a prueba empírica las hipótesis propuestas (George y Bennett, 2005).

Más allá de vincular variables dependientes e independientes, análisis del proceso causal profundiza sobre los mecanismos causales que las relacionan. Los mecanismos causales son entendidos como una secuencia temporal de eventos, fragmentada en partes o secciones, donde los actores se movilizan en base a sus recursos y orientan determinadas fuerzas causales hacia los resultados (Beach y Pedersen, 2013). Este método permite conocer cómo el conflicto político condicionó el comportamiento de los actores y derivó en las estrategias políticas correspondientes que lograron influir en el resultado del proceso de reforma constitucional.

Buena parte de la literatura sobre *process tracing* propone destacar la existencia de diferentes variantes que presenta este tipo de investigaciones. Es así como Beach y Pedersen refieren a estudios vinculados a la teoría, ya sea bajo una modalidad de comprobación o verificación de teorías en el caso estudiado (*theory-testing*) o bajo la forma de elaboración de teorías (*theory-building*) a partir del análisis realizado. Por otro lado, señalan la presencia de una tercera variante, un diseño metodológico focalizado en el caso de estudio y la explicación del resultado (*explaining-outcome*). Cada una de estas metodologías posee rasgos particulares, en lo que respecta a la noción de mecanismo causal y al tipo de inferencia realizada, ya que ciertos estudios priorizan procedimientos inductivos que parten de la evidencia empírica para llegar a la teoría, mientras que otras indagaciones optan por mecanismos deductivos comenzando con la teoría para luego comprobarla empíricamente (Beach y Pedersen, 2013).

Siguiendo el planteo de Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux (2017), consideramos que las distinciones de tipos ideales pueden llegar a opacar los aspectos fundamentales de la

metodología de *process tracing*.. En esa línea, Bennet propone una manera amplia de entender al *process tracing*, como el análisis, al interior de un caso, de la evidencia sobre los procesos, secuencias y coyunturas de eventos con el propósito de elaborar o discutir hipótesis sobre los mecanismos causales que pretenden ofrecer una explicación del caso (Bennett y Checkel, 2015). En lo que respecta a la división tajante entre mecanismos inductivos y deductivos, se opta por considerar que la práctica del investigador combina ambos procedimientos, y, si bien puede priorizar uno u otro, los mismos interactúan de manera permanente, ya sea en la entrada o el inicio del proceso de investigación, como en los distintos momentos que conforman su desarrollo (Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux, 2017).

Habiendo reconocido las particularidades que asume el método de *process tracing*, resta entonces explicitar qué tipo de abordaje se privilegiará en esta investigación, fundamentalmente en torno al mecanismo de acceso. Se optó por priorizar una vía de ingreso deductiva, comenzando con la elaboración y posterior sometimiento a prueba de las hipótesis, a partir de la literatura y de la observación empírica. Resulta fundamental entender a las hipótesis como mecanismos causales cuyos componentes deben ser evidenciados en el caso de estudio (Beach y Pedersen, 2012). Lo que en definitiva se intenta establecer son los mecanismos causales (M) que median entre X e Y, donde X es la variable explicativa, e Y es el resultado a explicar.

La lógica del proceso causal se sustenta en la definición teórica y prueba empírica de los mecanismos causales que median entre variable dependiente e independiente, concluyendo si las hipótesis se sostienen en base a la evidencia disponible (George y Bennett, 2005). Los mecanismos causales se encuentran en la relación al interior del oficialismo y entre el oficialismo y la oposición, lo cual permite que se pueda vetar o no el cambio institucional, determinando así el resultado específico de la reforma constitucional propuesta. En definitiva, la cuestión fundamental era determinar si la hipótesis principal podría ser considerada plausible y ofrecer una explicación del caso de estudio.

La incorporación del esquema analítico-conceptual condujo a la formulación de la hipótesis principal del trabajo, que es la siguiente: el Gobierno Provincial, a partir del control de la agenda gubernamental, tuvo la capacidad de fijar la agenda e impulsar un proceso de reforma constitucional, convirtiendo a la misma en una política pública central de su gestión. Ahora bien, que el gobierno sea el *agenda setter* no asegura la modificación del statu quo, debido a la presencia de diferentes jugadores con poder de veto en el tablero político santafesino. De esta manera, entendemos que el proceso de reforma constitucional estuvo marcado por el debate en torno a la reelección del gobernador y la disputa por el poder, a partir de los posicionamientos y el accionar de los jugadores con poder de veto.

En relación al diseño metodológico, la variable dependiente a considerar es la reforma constitucional en Santa Fe, entendida como un proyecto de cambio institucional impulsado por el Gobierno Provincial. A su vez, se destacan tres tipos de variables independientes entre los factores político-institucionales que condicionaron el proceso reformista: el dominio partidario, la composición de la Legislatura Provincial, y el nivel de competitividad electoral.

La investigación fue estructurada de la siguiente manera: inicialmente, se lleva adelante un recorrido por la historia constitucional santafesina, partiendo del Estatuto Provisorio del año 1819 hasta la Constitución del año 1962, vigente en la actualidad. El paso siguiente constituye un análisis de los rasgos principales que asume dicha Carta Magna en lo que hace al diseño institucional santafesino. Luego, nos adentramos en el debate en torno a la reforma constitucional en la provincia, desde la recuperación de la democracia en el año 1983, para finalmente encarar el objeto principal de nuestro estudio, el proceso reformista inconcluso que se desarrolla en el período 2015-2019.

Respecto a las fuentes de información, las mismas fueron sistematizadas en una base de datos utilizada como herramienta de análisis para el proyecto de investigación. Las fuentes consideradas son las siguientes:

- La Constitución de la Provincia de Santa Fe (1962) y la Constitución Nacional (1994).
- Los datos electorales provenientes de la Dirección Nacional Electoral, del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe y del Observatorio Electoral Argentino (CIPPEC).
- Los diferentes proyectos de reforma constitucional elaborados o presentados por distintas fuerzas políticas, hayan sido discutidos en la Legislatura santafesina o no. Con mayor énfasis, se toman en consideración los proyectos del Partido Socialista (2005 y 2010) y del Partido Justicialista (2004 y 2006).
- El portal de noticias oficial del gobierno de Santa Fe, y la plataforma digital de la reforma constitucional “Bases para la reforma”.
- El proyecto oficial de Reforma Constitucional enviado por el Poder Ejecutivo a la Legislatura Provincial (2018).
- La discusión legislativa del proyecto oficial plasmada en el diario de sesiones de la Cámara de Diputados.
- Artículos periodísticos de los principales diarios provinciales, que traten sobre la temática de la reforma constitucional.
- Bibliografía especializada vinculada a la temática de estudio e investigaciones anteriores realizadas sobre Santa Fe u otras provincias, sobre procesos de reforma constitucional.

## **CAPÍTULO II: HISTORIA CONSTITUCIONAL DE SANTA FE**

### **El Estatuto de 1819 y la consolidación del Estado santafesino**

Con anterioridad a 1853 la primera provincia que podemos afirmar dictó una constitución fue Santa Fe, el 26 de agosto de 1819, con el Estatuto Provisorio. Ahora bien, consideremos las particularidades del contexto de dicho estatuto. Siguiendo a Tedeschi (2000), la ruptura del orden colonial y el proceso revolucionario iniciado en 1810 propiciaron debates y conflictos en torno a la organización política de los territorios que pertenecían al ya disuelto virreinato. En oposición a la tendencia centralista sostenida por Buenos Aires, en el interior diferentes caudillos aspiran a defender la autonomía provincial y la formación de un sistema confederativo. La ruptura de Santa Fe con Buenos Aires se dio hacia 1815, con la declaración de autonomía y posterior incorporación a la “Liga de los Pueblos Libres”.

En 1818, una revolución impulsada desde el Cabildo reemplazó al por entonces gobernador Vera, asumiendo el Teniente Coronel Estanislao López. López buscó legitimar su autoridad en medio de un juego de poder del que participaban distintos actores, en distintos escenarios: la guerra contra Buenos Aires, la intervención de Artigas -jefe político de López- en las cuestiones internas, la relación ambivalente con la élite santafesina, poseedora del poder político y económico (Damianovich, 2003). Su estrategia consistió en la convocatoria a elecciones indirectas en 1819, que lo reafirmaron en su cargo, y la inmediata sanción de un Estatuto Provisorio.

Resulta conveniente plantear que la imagen unívoca de caudillismo fue utilizada para resumir las diversas situaciones provinciales, sintetizando las complejas tramas institucionales locales. Los caudillos se valieron de diferentes principios del constitucionalismo para organizar los gobiernos provinciales y afianzar su poder territorial (Ternavasio, 2017). Tal es el caso de la provincia de Santa Fe, cuya esfera político-institucional se erige en torno al Estatuto, y si bien se trata de una organización constitucional embrionaria, apuntaló las bases que consolidaron al desarrollo del Estado Provincial, un proceso donde la distribución de poder marcó la supremacía del ejecutivo por sobre las áreas legislativa y judicial. El estatuto de López tiene rasgos particulares que dan cuenta de las características del ejercicio real del poder, y representó un intento por legitimar su posición política y otorgar un marco legal a su gestión, mediante una Constitución.

Al analizar este período es posible observar que el orden institucional de Santa Fe atraviesa distintas reformas, desde el Estatuto de 1819 hasta la Constitución de 1841 (Damianovich, 2003). Ejemplos claros son la quita de atribuciones al Cabildo y su posterior disolución, los cambios en la legislación electoral, la elección del gobernador a través del cuerpo de representantes y su reelección indefinida, y el otorgamiento de facultades

extraordinarias a López. Tedeschi (2000) señala que no se produjeron actos de resistencia a las propuestas de reelección de López, pero sí se dieron objeciones al otorgamiento de facultades extraordinarias. López fue reelecto en su cargo hasta su muerte en 1838, cuando la Junta de Representantes designó a Domingo Cullen y luego a Juan Pablo López (hermano del caudillo) como gobernador. La constitución de 1841, dictada durante el gobierno de Juan Pablo López, reitera muchos de los postulados vigentes desde el estatuto, y organiza los tres poderes en forma separada. Lo que no evitó que se incurriera en prácticas similares, como el otorgamiento de la suma del poder público al gobernador.

En 1853, Santa Fe fue sede de la convención constituyente que sancionó la Constitución Nacional, que regirá el orden institucional de las provincias integrantes de la Confederación Argentina. Pocos años después, y aún bajo el mandato de López, la Sala Constituyente Provincial dictaminó una Constitución que, tras la aprobación por parte del Congreso Federal en primera instancia y luego por la Asamblea Constituyente de Santa Fe, entrará en vigencia en agosto de 1856. En la misma se adecuó el diseño institucional a la Carta Magna nacional; y en lo que respecta al mandato del gobernador, se estableció que sería de tres años de duración, y que el mismo sería designado por la cámara de representantes, compuesta por 16 diputados que representaban a la totalidad de los departamentos.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, Santa Fe se convierte en la provincia que más convenciones constituyentes reunió, modificando la Carta Magna en los años 1863, 1872, 1883, 1890, 1900 y 1907. Sin embargo, es preciso señalar, siguiendo a Blando (2014), que las sucesivas reformas no introdujeron cambios significativos en el texto constitucional santafesino. Las modificaciones más importantes se pueden encontrar en la reforma de 1872, en la cual se crea el cargo de vicegobernador, el Poder Legislativo es dividido en una Cámara de Diputados elegidos en base al número proporcional de habitantes, y una Cámara de Senadores que reúne dos representantes por departamento.

### **La Constitución Provincial de 1921**

Una de las grandes transformaciones que se sucedieron en el país y repercutieron en la realidad política santafesina, fue la sanción de la ley Sáenz Peña en 1912, que ampliaba el horizonte de participación política, siendo Santa Fe el escenario donde por primera vez se aplicó la norma. En las elecciones a gobernador de ese año se impone Manuel Menchaca, representante de la Unión Cívica Radical, triunfando sobre el candidato de la Liga del Sur, Lisandro de la Torre. La gravitación política de la liga se hará cada vez más significativa y dará lugar en 1914 a la formación del Partido Demócrata Progresista (PDP), opositor al radicalismo.

La cuestión de la reforma constitucional era uno de los puntos más importantes del debate político santafesino durante las primeras décadas del siglo XX, y atravesaba a todos los

partidos. En 1909, la Liga del Sur formalizó sus reclamos por una reforma constitucional frente a la Legislatura, sin éxito alguno. Este espacio reclamaba, frente a la posición dominante de la ciudad de Santa Fe, un mayor grado de autonomía de los pueblos del sur santafesino, a través de una reforma de la Constitución que incorpore cambios en el sistema electoral, el diseño del Estado, y las atribuciones de los municipios. Otros intentos resultarían fallidos, en 1912 el proyecto del senador Constanti y en 1916 la iniciativa del gobernador radical Menchaca. En 1918 un proyecto reformista logró ser aprobado por la Cámara de Diputados, pero fue desestimado por el Senado Provincial.

En mayo de 1920 ingresaron en la Cámara de Diputados dos proyectos para reformar la constitución Provincial, presentados por la UCR y el PDP. En junio fue aprobado el proyecto del radicalismo y luego ratificado por el Senado, convocando a la elección de convencionales constituyentes para la reforma de todos los artículos de la constitución de 1900. La convención debía reunirse en la ciudad de Santa Fe, dentro de los 30 días posteriores a la elección de los convencionales, con un plazo de 90 días para realizar las reformas. Además, se prohibía extender o reducir la duración de la asamblea. En octubre de 1920 se realizaron las elecciones, en las que fueron electos 60 convencionales, 36 por la UCR y 24 por el PDP.

Uno de los grandes conflictos en torno al proyecto lo produjo la cuestión electoral, ya que se proponía dividir a la provincia en cinco circunscripciones electorales de las cuales resultarían electos los diputados y senadores. El resultado era una clara desproporción entre la cantidad de habitantes por distrito y los representantes correspondientes, que aseguraba a la zona norte de la provincia (vinculada a la ciudad de Santa Fe y a la UCR) conservar cierto peso electoral en detrimento del sur (territorio cercano al PDP). La reacción del PDP ante la iniciativa del proyecto del radicalismo fue abandonar la convención, paralizando la misma.

Las continuas demoras en el tratamiento de la reforma, la ausencia de convencionales para discutir los proyectos, las distintas disputas entre los partidos políticos y al interior de los mismos, violentos intentos de detención a los congresistas ausentes, el seguimiento permanente del tema que los grandes medios escritos llevaron adelante, constituyeron elementos que visibilizaron determinadas prácticas inherentes al sistema político y deslegitimaron el accionar de la convención de cara a la sociedad. Como resultado, el consenso social en torno a la reforma se vio afectado, y se extendió la campaña anti reforma llevada adelante por los sectores católicos (Mauro, 2007). En su dimensión de ventana abierta al sistema político, la asamblea potenciaba un conjunto de ideas sobre los vicios de la democracia, ampliamente extendidos en el imaginario social (Megías, 1996).

Hacia mayo de 1921, la UCR retiró el proyecto de reforma electoral y la convención vuelve a funcionar con el PDP reincorporado. Debido a que restaban 15 días para que finalice el

plazo de funcionamiento de la convención, se votó una prórroga hasta el 15 de agosto. La convención finalizó sus actividades el día 13 de ese mes y se sancionó la nueva Constitución. Pese a esto, su vigencia fue efímera. El 27 de agosto el gobernador Enrique Mosca decide vetar la Constitución, sosteniendo que las actividades de la convención excedieron el plazo fijado por la ley. Justificación que en realidad fue un subterfugio, el radicalismo entendió que la propagación del conflicto con los sectores católicos movilizados contra la reforma tendría consecuencias políticas negativas, sobre todo en términos electorales (Mauro, 2007).

Los partidos políticos que disputaban el poder en la provincia se vieron sacudidos por el conflicto institucional (Macor, 2007). La UCR sufrirá divisiones internas, los grupos defensores de la reforma, liderados por Menchaca, romperán con el partido formando el “Radicalismo Opositor” (Macor, 2007); mientras que el radicalismo oficialista reconstruyó sus relaciones con los sectores católicos. Pese a esto, el partido se reunificó hacia 1926. Por otra parte, el PDP convirtió a la constitución de 1921 en una de sus principales banderas políticas, y se posicionó fuertemente en torno a un liberalismo de corte laicista (Mauro, 2007). Cuando el PDP alcanzó el triunfo electoral en las elecciones de 1931, a través de un acuerdo con sectores socialistas, el gobernador Luciano Molinas decidió la puesta en vigencia de la Constitución del 21 a partir del año 1932. Sin embargo, a partir de la intervención federal ordenada por el gobierno de Agustín P. Justo en 1935, quedó sin efecto.

Es posible advertir como el debate en torno a la Constitución de 1921 y su núcleo principal de disputa ideológica, el carácter laico de la misma, reconfiguró el mapa partidario de la política santafesina, e influyó en el posicionamiento de distintos actores sociales de relevancia (Mauro, 2007; Blando, 2014). Las modalidades que asume el proceso reformista redefinieron el campo de conflicto político, y en el epicentro de la discusión se colocó la “cuestión religiosa”.

El reordenamiento actoral fue más allá de lo partidario, e impactó en la configuración de un activismo católico, por un lado, y un colectivo de actores no partidarios que apoyaban el reformismo liberal, por el otro lado, potenciando al mismo tiempo la movilización callejera como instrumento de la lucha política (Macor, 2000).

A su vez, la prensa escrita se posicionó como un actor político de gran relevancia, evidenciado en el apoyo abierto a la Reforma Constitucional que expresaron dos grandes diarios como *La Capital* de Rosario y *El Litoral* de Santa Fe, y el seguimiento pormenorizado que realizaron de todo el proceso político. La coyuntura de 1921 marcó fuertemente el sistema político, se trató de una “coyuntura fundante” (Mauro, 2007), en tanto delimitó una serie de temas y agendas a debatir e influyó fuertemente en las identidades políticas y el accionar de los actores involucrados en el juego político, cuyos posicionamientos se configuraron de manera distinta según las circunstancias.

## **La reforma constitucional de 1949**

El conflicto institucional se hizo presente nuevamente a mitad del siglo XX, cuando en febrero de 1949 la provincia de Santa Fe fue intervenida por el gobierno nacional, intervención que en principio estuvo dirigida al poder ejecutivo, pero posteriormente se hizo extensiva al poder legislativo Provincial. En mayo de 1949 se celebraron las elecciones que posicionaron al peronismo en el oficialismo, al obtener un amplio triunfo electoral, y al radicalismo en el lugar de oposición, ya que el PDP obtuvo muy malos resultados en la contienda electoral y quedó al margen de la disputa política (Macor, 2004).

El gobernador peronista electo, Waldino Suárez, convocó a la Legislatura para tratar la reforma constitucional, a lo que radicalismo se opuso, sosteniendo que no se respetaban los procedimientos establecidos por la Constitución Provincial vigente (1900), la cual establecía que debía convocarse una asamblea Constituyente compuesta por diputados electos para ese propósito (Macor, 2004). El oficialismo argumentó que los legisladores fueron electos con el mandato de constituirse en Asamblea Constituyente, señalando que la reforma se atañe a la legislación.

La Asamblea Constituyente, compuesta por 60 convencionales -17 radicales y 43 peronistas-, se ve atravesada por tensas discusiones que culminan en el abandono del radicalismo de la convención, dejando el camino libre al peronismo y su quorum propio para la aprobar el proyecto oficial. Por otro lado, el proyecto evitó tensionar con la con la Iglesia Católica en temáticas como la educación o la familia. La iglesia acompañó la reforma, alejándose de la postura activamente opositora que mantuvo en 1921 y priorizando su estrecho vínculo con el poder político local (Macor, 2004).

En lo que respecta al sistema electoral y la organización de los poderes del Estado, la constitución estipulaba que los cargos ejecutivos tendrían una duración de seis años, que el gobernador sería electo mediante el voto directo, abandonando el sistema de colegio electoral, y que no tendría posibilidad de reelección inmediata. La cláusula que impedía la reelección del gobernador al período siguiente a su mandato -en abierto contraste con lo estipulado nivel nacional-, obedecía a los límites que desde el gobierno central se intentó imprimir al poder local y a las iniciativas autónomas del peronismo santafesino (Macor, 2004), subordinando al Gobierno Provincial a las directivas nacionales y condicionando de esta manera el diseño institucional que la Constitución establecía.

Una nueva intervención federal, en febrero de 1950, designó como gobernador a Dalmiro Adaro, pero se trató de una intervención que no derogó la Constitución Provincial. La constitución fue derogada en 1956, a partir del accionar de la dictadura militar autodenominada Revolución Libertadora.

## **La Constitución Provincial de 1962, vigente en la actualidad**

Si pensamos en la reforma Constitucional de 1962, la última que se realizó en la provincia de Santa Fe, nos retrotraemos a una coyuntura en la cual el presidente la Nación, Arturo Frondizi, había sido derrocado en marzo de ese año. El comienzo de un proceso de intervención federal era inminente, ante lo cual el gobernador Carlos Sylvestre Bognis optó por asumir uno de sus compromisos de campaña y acelerar el proceso de discusión de la reforma constitucional antes de su salida del ejecutivo.

El proyecto oficial fue tratado el 11 de abril y aprobado el día 14. La intervención federal se produjo pocos días después, el 24 de abril, declarando nulos los comicios de la provincia, pero un decreto posterior señalaba que no se veía afectada la elección de convencionales constituyentes. Por lo tanto, la Constitución Provincial reformada en 1962 permanecía vigente. Es importante señalar el rol que cumplió la Constitución de 1962, respecto a lograr una legitimación del derecho constitucional en Santa Fe, debido a que cierra el período de vigencia de la Constitución de 1900/1907, la cual había sido reformada en dos oportunidades -1921 y 1945-, pero ambos textos constitucionales tuvieron una vigencia efímera.

La Carta Magna aprobada amplió la gama de principios, derechos, garantías y deberes, al incorporar principios y derechos sociales relativos a la protección del trabajo; de la salud; bienestar y seguridad social; familia; cooperación; entre otras cuestiones, incluidas en la “parte dogmática”. En lo que respecta a la “parte orgánica”, diversos analistas coinciden en que la característica distintiva fue la concentración del poder (Strappa, 2018), a partir de introducir una serie de artículos que pretendían garantizar la gobernabilidad. Un ejemplo de esta cuestión sería la cláusula mayoritaria para la distribución de bancas en la Cámara de Diputados, que otorga 28 bancas al partido con más votado y 22 a los demás partidos, de manera proporcional según la cantidad de votos obtenidos.

Por otra parte, un análisis alternativo respecto a la cuestión de la distribución de bancas lleva a considerar que el objetivo de la cláusula mayoritaria fue evitar que la Cámara de Diputados esté conformada por una gran mayoría que controle buena parte de la Legislatura.

## **El diseño institucional santafesino**

La Constitución puede ser entendida como el dispositivo político-jurídico que establece las reglas formales e informales que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidas para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y desde las cuales, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales (Abal Medina, 2010).

Nos referimos a la Constitución como el dispositivo político-jurídico destacando su dimensión política, entendiendo que el orden político se ve materializado en dos instituciones fundamentales: la constitución escrita y el Estado de derecho. El Estado se erige como la autoridad para establecer la organización formal del sistema político, para fijar y reformar las reglas que rigen a la sociedad. Esta legitimidad se retrotrae a su origen y es propia del poder constituyente (Priolo y Espejo, 2014).

Las provincias argentinas -las 23 provincias a las cuales se suma la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- son parte de un estado federal, y poseen un poder constituyente propio para organizarse, es decir, pueden dictar sus propias constituciones, atribución claramente establecida por los artículos 5, 122 y 123 de la Constitución Nacional. El poder constituyente originario provincial es el que actúa cuando las provincias dictan su primera Constitución, y tiene límites positivos que representan adecuarse a los principios que estipula la Carta Magna a nivel nacional (Bidart Campos, 2000).

El poder constituyente representa la facultad del pueblo de darse su ordenamiento jurídico-político fundamental a través de una Constitución, y a modificar la misma de manera parcial o total cuando resulte necesario (Linares Quintana, 1978). Al asumir su faceta reformadora o derivada, el poder constituyente es sometido a reglas jurídicas preexistentes, y se produce una reforma o enmienda de la constitución previa (Sagúes, 2007). El poder constituyente originario representa el ejercicio de la voluntad transformadora del orden político en su totalidad, mientras que el poder constituyente derivado representa un nuevo momento de equilibrio entre los sectores sociales en disputa del campo político, que modifican la estructura institucional. El acto soberano fundador corre por cuenta del poder constituyente originario, mientras que el poder constituyente derivado está determinado por la propia constitución, por las reglas que el primero establece (Priolo y Espejo, 2014).

Si nos guiamos por este breve recorrido conceptual y nos trasladamos al plano de la provincia de Santa Fe, nos encontramos con un Estado Provincial cuyo poder constituyente se asienta en la Constitución Nacional de 1853, que institucionalmente marca el origen de la Nación y su forma republicana, representativa y federal. Ahora bien, no podemos desconocer los ensayos constitucionales anteriores a 1853 que se dieron en nuestra provincia. El poder constituyente originario santafesino encuentra legitimidad política precisamente en dichos antecedentes, en el camino previo a la sanción de la Constitución Nacional, en el propio origen del Estado santafesino. Primeramente, nos encontramos con el estatuto provisorio de 1819, que pretendía legitimar la dominación política en el territorio provincial del caudillo López. El estatuto no estableció el proceso por el cual debía llevarse adelante la Reforma Constitucional, el ejercicio del poder constituyente derivado; pero la Constitución de 1841 dispuso -sin especificar el procedimiento- que la provincia tenía derecho a reformar la Carta Magna.

A raíz de la sanción de la Constitución Nacional de 1853, en 1856 la carta provincial fue modificada profundamente, instituyendo el procedimiento de reforma, que debía ser realizado a través de una convención constituyente convocada al efecto, luego de la declaración de necesidad (promovida por las dos terceras partes del legislativo). En 1863 se incorpora la participación directa de la ciudadanía en la elección de los convencionales, cuyo número sería equivalente a la cantidad de diputados de la Legislatura Provincial. La reforma de 1872 agrega un punto trascendental, al plantear que el legislativo debía puntualizar los aspectos de la constitución que debían ser modificados. Posteriormente, la Constitución de 1921 incorporó un sistema de participación directa, por el cual el legislativo -mediante mayoría agravada- podía realizar modificaciones y someterlas al referéndum de la ciudadanía, prescindiendo así de la convención constituyente (Amsler, 2016).

La Constitución Provincial vigente, sancionada en 1962, fue convocada habilitando su modificación total sin indicación temática. La constituyente del '62 resolvió algunos de las discusiones jurídico-políticas en torno a la temporalidad de la convención, que suscitaron profundas controversias en el pasado (Amsler, 2016). En la ley de declaración de necesidad de la reforma, la Legislatura delimita el plazo de funcionamiento de la convención constituyente, que podrá prorrogar dicho plazo una sola vez, sin exceder la mitad del tiempo estipulado por la ley. Fuera de ese período claramente definido, la convención, y por ende la reforma, no tiene validez alguna. En definitiva, la discusión respecto a los alcances y límites de la convención constituyente se encuentra saldada a partir de la doctrina constitucional y de los artículos mismos de la Constitución Provincial (Blando, 2018).

Retomando algunos de los argumentos antes señalados, cada provincia cuenta con un diseño constitucional propio y un margen de autonomía para organizar sus instituciones, en estrecha relación con el principio federalista que rige la Constitución Nacional. Lo que en definitiva sucede es que cada una de las provincias mantuvo una trayectoria política e institucional propia hasta la actualidad, constituyendo un sistema político propio, que combina reglas y tradiciones político-partidarias particulares (Calvo y Escolar, 2005). En este sentido, pongamos en consideración las especificidades que la Carta Magna santafesina, vigente desde 1962, estipula en torno al diseño institucional provincial. El Artículo 1° plantea que la Provincia de Santa Fe:

“...organiza sus instituciones fundamentales conforme a los principios democrático, representativo y republicano, de la sumisión del Estado a las propias normas jurídicas en cualquier campo de su actividad y de los deberes de solidaridad recíproca de los miembros de la colectividad, de acuerdo con las condiciones y limitaciones emergentes de la Constitución Nacional”.

En su Artículo 2°, la Constitución prosigue:

“El pueblo y los órganos del Estado que él elige y ejercen la potestad de gobierno, desempeñan sus funciones respectivas en las formas y con los límites que establecen esta Constitución y las leyes dictadas en su consecuencia. Ningún sector del pueblo, ni persona alguna, puede atribuirse legítimamente su ejercicio”.

Si nos adelantamos en la misma, en la sección correspondiente al Poder Ejecutivo, el Artículo 62° estipula que:

“El Poder Ejecutivo es ejercido por un ciudadano con el título de gobernador de la Provincia y, en su defecto, por un vicegobernador, elegido al mismo tiempo, en igual forma y por idéntico período que el gobernador”.

El Poder Ejecutivo está conformado por un gobernador y vicegobernador, elegidos directamente por el pueblo de la provincia, a simple pluralidad de sufragios. Seguidamente, el Artículo 64° nos remite a la cuestión de la duración en el cargo y la reelección del ejecutivo, afirmando que:

“tanto el gobernador como el vicegobernador ocupan sus respectivos cargos por cuatro años; y no pueden ser reelectos para ambos cargos sin que medie un período de intervalo”.

Por otra parte, el Poder Legislativo está compuesto por una Legislatura es bicameral, es decir, por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. Respecto a las reglas de juego que establecen el mecanismo de la elección de los legisladores y la distribución de las bancas, nos encontramos con la siguiente situación:

La Cámara de Diputados está conformada por un total de 50 bancas, miembros elegidos directamente por el pueblo, tomando la Provincia de Santa Fe como un distrito único. De la totalidad de bancas, 28 corresponden al partido o alianza partidaria con mayor número de votos, mientras que las 22 bancas restantes se reparten de manera proporcional, según los votos logrados (a través del sistema D'Hondt). Los diputados duran en sus cargos 4 años, los mandatos comienzan y terminan simultáneamente con el del gobernador y vicegobernador, y pueden ser reelegidos en sus funciones de manera indefinida.

En lo que respecta a la Cámara de Senadores, nos encontramos con una cantidad de bancas correspondiente a cada uno de los departamentos provinciales, con 19 senadores electos a simple pluralidad de sufragios, de manera directa por el pueblo santafesino. Los senadores duran en sus cargos 4 años, los mandatos comienzan y terminan simultáneamente con el del gobernador y vicegobernador, y pueden ser reelegidos en sus funciones de manera indefinida.

Al trasladarnos al plano de la reforma constitucional, la Constitución Provincial es a menudo caracterizada como “rígida” (Corbacho, 1998), ya que para ser modificada necesita atravesar un proceso particular, proceso se aparta de la legislación ordinaria: será la Legislatura Provincial quien sancione la ley de necesidad de la reforma, pero las modificaciones las llevará adelante una convención constituyente convocada al efecto, depositaria del poder constituyente derivado. Es decir, el poder constituyente originario es constitutivo del Estado santafesino, mientras que el ejercicio del poder constituyente derivado corresponde a la convención constituyente. Siguiendo a Blando (2018), nos encontramos con tres instancias fundamentales, inherentes al poder constituyente derivado: en primer término, la instancia legislativa que declara la necesidad de la reforma; en segundo lugar, el electorado, que elige a sus representantes; y finalmente la convención reformadora, que lleva adelante las modificaciones.

Los mecanismos institucionales de reforma constitucional vigentes en la actualidad se encuentran claramente establecidos en el Artículo 114° de la Carta Magna Provincial:

“Esta Constitución no puede ser reformada sino en virtud de una ley especial, sancionada con el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, que declare la necesidad de la reforma; y si fuere vetada, su promulgación requiere la insistencia legislativa por igual mayoría. La ley determina si la reforma debe ser total o parcial y, en este último caso, los artículos o la materia que hayan de reformarse. La reforma se hará por una Convención compuesta de diputados elegidos directamente por el pueblo en número igual al de los miembros del Poder Legislativo...”

A continuación, el Artículo 115° plantea que

“La ley especial que declare la necesidad de la reforma debe determinar, asimismo, las bases fundamentales de la elección, instalación y término de la Convención Reformadora...”.

En definitiva, la situación de Santa Fe resulta similar a lo estipulado en la Constitución Nacional, pero con un detalle mucho más preciso del proceso de Reforma Constitucional (Strappa, 2018), proceso en el cual es posible distinguir dos etapas del proceso constituyente (Blando, 2018). La etapa de promoción o preconstituyente tiene lugar en la Legislatura Provincial, donde la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores declaran la necesidad de la reforma a través de una ley especial, con mayorías agravadas (dos terceras partes de cada cámara). Los legisladores deberán decidir qué aspectos de la Carta Magna reformar, pudiendo modificarse parcial o totalmente. La etapa de reforma expresa (o constituyente propiamente dicha) se despliega en el marco de la convención constituyente, órgano ad hoc integrado por 69 convencionales, número correspondiente a la cantidad de diputados (50) y senadores (19). La

convención se desarrolla siguiendo los lineamientos de la ley de necesidad, es decir que su accionar es soberano dentro del marco que la ley de reforma dicta (Blando, 2018): debe pronunciarse sobre todos los puntos susceptibles de reforma, que la ley propone (sin estar obligada a aprobar las modificaciones propuestas), pero no debe expedirse sobre los temas o artículos no habilitados por la ley especial.

Para concluir, en esta sección abordamos las especificidades que la Carta Magna plantea sobre el diseño institucional, específicamente en lo vinculado al proceso de reforma constitucional y a la estructura que asumen los poderes Ejecutivo y Legislativo, entendiendo que recuperar estas cuestiones nos permiten llevar adelante un análisis más profundo de nuestro objeto de estudio.

Se vuelve necesario destacar que la recuperación de la democracia en el año 1983 marca el comienzo de un período en el cual la totalidad de las provincias, a través de enmiendas o asambleas constituyentes, modificaron total o parcialmente sus constituciones. La reforma de la Constitución Nacional acontecida en el año 1994, acentúa dicho proceso. En ese contexto, la provincia de Santa Fe se convierte en un caso excepcional, ya que se trata de la única provincia cuya Carta Magna no ha atravesado un proceso de reforma, permaneciendo vigente en la actualidad la Constitución sancionada en el año 1962. En el siguiente apartado se abordará dicha cuestión, repasando la historia constitucional santafesina más reciente, a partir de considerar los proyectos reformistas más significativos que desde 1983 fueron impulsados por diferentes fuerzas políticas y no llegaron a concretarse. Seguidamente, nos acercaremos al análisis del período actual.

### **El período democrático y el debate reformista**

Desde el año 1983, en sintonía con los procesos reformistas acontecidos en las demás provincias argentinas, en Santa Fe diferentes espacios políticos impulsaron proyectos de reforma constitucional. Durante el gobierno del peronista Víctor Reviglio (1987-1991) se formó una comisión de especialistas que presentó un dictamen que no tuvo apoyo político. Sin embargo, hay que destacar que al final de su mandato –ya con Reutemann como gobernador electo-, la Cámara de Diputados avanzó sobre tablas en la discusión de un proyecto de reforma constitucional, a partir de un acuerdo político entre los bloques del peronismo y del radicalismo. La iniciativa logró los dos tercios necesarios y fue aprobada en la Cámara de Diputados, pero no fue discutida en el Senado, por lo cual perdió estado parlamentario. Fue la única oportunidad – hasta 2018- en la cual la Legislatura votó un proyecto de reforma.

De la misma manera que bajo el mandato de Reviglio, en el gobierno de Carlos Reutemann (1991-1995) se creó una comisión de juristas que presentó una opinión coincidente, publicada por el Gobierno Provincial, para iniciar el camino de la reforma Constitucional. La

coyuntura en la cual se inscribe este intento para reformar la Carta Magna, asume particularidades que no podemos dejar de mencionar: en el año 1994, y a partir del acuerdo político entre el peronismo y el radicalismo, se logró dar impulso a la reforma de la Constitución Nacional, habilitando la reelección del por entonces presidente Carlos Menem, y con el agregado de que la convención constituyente se realizaría en Santa Fe. El justicialismo Provincial, haciéndose eco del debate nacional y la reforma en marcha, intentó reproducir los acuerdos políticos necesarios para modificar la Constitución santafesina, fracasando en la convocatoria a la oposición. En una solicitada publicada en el diario *El Litoral*, el Partido Justicialista declaraba:

“La consolidación democrática sólo es posible con la fijación de reglas de juego que permitan la participación de la gente, garantizando libremente su elección, permitiendo la continuidad de los proyectos que benefician al conjunto de la sociedad y en ese marco obtengan el apoyo electoral para poder gobernar (...) El justicialismo santafesino se prepara para las elecciones a convencionales constituyentes nacionales con la convicción de garantizar un claro triunfo electoral que muestre el apoyo de los santafesinos a la reelección de Carlos Menem como así también el derecho de volver a elegir a Carlos Reutemann para gobernar la provincia de Santa Fe...” (*El Litoral*, 06/03/1994).

Este breve recorte representa una clara muestra de cómo el justicialismo provincial pensaba la reforma constitucional, como la oportunidad de extender el mandato del por entonces gobernador Reutemann, por un período más. Los legisladores del Partido Justicialista Jorge Giorgetti (en 1993) y Julio Gutiérrez (en 1994) presentarían sendos proyectos de reforma, que no encontraron respuesta para su debate parlamentario. Este último repetiría sin éxito la propuesta en 1996.

A pesar del fallido intento, Reutemann elegiría una vía alternativa para intentar ser reelecto de manera inmediata, sin reformar la constitución Provincial, hacia el final de su primer mandato: por medio de una acción judicial titulada “Partido Justicialista sobre acción declarativa”, el ex gobernador solicitó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación declarar la inconstitucionalidad del artículo 64 de la Constitución Provincial, que prohíbe la reelección inmediata, a partir de una curiosa invocación al Pacto San José de Costa Rica. El argumento esgrimido era que tal prohibición afectaba un derecho humano del reclamante, y por ende solicitaba ser habilitado para competir en las elecciones a gobernador, dejando en manos de la ciudadanía la posibilidad de una reelección inmediata. Por unanimidad, la corte decidió rechazar su pedido.

Tras finalizar el mandato de Reutemann, ya con Jorge Obeid al frente de la gobernación (1995-1999), un proyecto de reforma circuló nuevamente entre juristas, docentes universitarios, miembros de ONG's, entre otros actores no gubernamentales. La discusión de la temática no se trasladó al ámbito parlamentario, donde no llegó a sancionarse la ley que declarara la necesidad de la reforma. Por el lado de la oposición, sería el legislador radical Juan Carlos Millet quien presentaría un proyecto en 1998, que no fue discutido.

Nuevamente electo como gobernador de la provincia para el período 1999-2003; Carlos Reutemann remitió a la Legislatura en julio de 2002 un proyecto de ley para la reforma de la Constitución Provincial, cuya única cláusula era la renovación de todos los cargos electivos de la provincia, pensando en la unificación del calendario electoral provincial con el nacional. El marco de dicha propuesta eran las elecciones anticipadas del 30 de marzo de 2003, en medio de una crisis política sin precedentes en la historia de nuestro país.

Se trataba de una propuesta de reforma parcial, cuya agenda quedaba circunscripta a un único tema a debatir: la culminación de todos los mandatos en la provincia para el 25 de mayo de 2003, en lugar del 10 de diciembre de ese año. Pese a que la temática de la reforma estaba acotada a dicha iniciativa, la oposición advirtió sobre la intención oculta del peronismo de sumar temas como la reelección del gobernador, gran anhelo de Reutemann durante su primer mandato. El proyecto ingresó en el senado Provincial y el oficialismo se vio imposibilitado de llegar a un acuerdo con la oposición. Las iniciativas opositoras también fracasaron, al no discutirse los proyectos del legislador Miguel Bullrich, del Partido Demócrata Progresista, en 2001 y 2003.

Posteriormente, Jorge Obeid fue electo nuevamente como gobernador para el período 2003-2007, y en abril de 2004 remitió a consideración de la Legislatura el proyecto de ley para declarar necesaria la reforma parcial de la Constitución Provincial. El proyecto proponía el reconocimiento de la autonomía municipal en el orden político, institucional, económico y financiero; y se contemplaba la potestad municipal de sancionar una Carta Orgánica. Además, se incluía al vicegobernador y otros funcionarios como sujetos pasibles de juicio político, y se incorporaban otros artículos sobre los cuales la convención debería expedirse, relativos a: el rango constitucional del Consejo de la Magistratura, la autonomía funcional y autarquía financiera del Defensor del Pueblo, la creación del Fiscal Provincial de Investigaciones administrativas –a cargo de un fiscal especial, de 5 años de duración en el cargo, propuesto por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Legislativo, para investigar no sólo los casos de corrupción en la administración pública, sino también las instituciones, sociedades y empresas en las cuales tenga participación el Estado-; y la introducción de mecanismos de democracia semidirecta: el derecho ciudadano a la iniciativa popular, a través del cual el 1,5% del electorado puede

impulsar un proyecto de ley, y la consulta popular a la que pueden recurrir el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

En cuanto a la reelección de los cargos ejecutivos - gobernador y vice- se pretendía establecer una regulación similar al texto de la Constitución Nacional, proponiendo además excluir de la posibilidad de reelección al gobernador y vicegobernador que en ese momento desempeñaban dichos cargos. Textualmente, el proyecto de ley estipulaba:

“El gobernador y el vicegobernador pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período. A tal fin se postula la reforma del artículo 64 de la Constitución Provincial, en su parte pertinente. Por disposición transitoria deberá dejarse establecido que la reelección del gobernador y vicegobernador que consagre el texto constitucional no resulta aplicable a las personas que actualmente desempeñan dichos cargos” (Mensaje N° 2756, 16/04/2004).

En la iniciativa de reforma, se anulaba la posibilidad de debatir modificaciones en la parte dogmática de la Constitución (principios, derechos, garantías y deberes), considerando que se trataba de una cuestión innecesaria, a partir de que el artículo 6 garantiza el goce de todos los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional. Obeid expresó públicamente que su decisión implicaba abrir la discusión en la Legislatura, pero que eran necesarios acuerdos políticos con la oposición, acuerdo que –desde su perspectiva-, naufragaba a partir de las exigencias de la oposición de ampliar el abanico de reformas puntuales a discutir, principalmente la cuestión de la unicameralidad de la Legislatura y la forma de representación en diputados. Obeid sostenía que el partido ganador de las elecciones debía tener el manejo de una de las cámaras, respetando lo estipulado por la Constitución, y que la bicameralidad garantizaba la representación de los territorios menos poblados de la provincia.

En reiteradas ocasiones, y ante la inmovilidad por la cual atravesaba el proyecto de reforma, el propio ex gobernador y sus principales funcionarios manifestaron sus críticas a la oposición, argumentando que los partidos opositores –principalmente el socialismo- no colaboraron para derogar la ley de lemas, entendiendo que la misma representaba el “punto de partida” desde el cual el gobierno pretendía llevar adelante importantes reformas institucionales y políticas, entre ellas la reforma de la Carta Magna. Paralelamente a la propuesta oficial, el diputado radical Hugo Marcucci, presentó un proyecto propio, que no fue considerado para su tratamiento.

Por otro lado, en el año 2005 el Partido Socialista propuso un ambicioso proyecto de reforma constitucional, que perdería estado parlamentario. Dicho proyecto tomó distancia de las iniciativas que otros partidos plantearon, al incluir una amplia gama de temáticas a modificar. Al mismo tiempo, se diferenciaba del proyecto oficial presentado en 2004, no sólo en cuanto a las temáticas propuestas, sino además por el grado de extensión y detalle de las mismas.

El proyecto socialista incorporaba la reelección del gobernador y vice por un período consecutivo, y además establecía el sistema de ballotage, modificando la forma de elección del Poder Ejecutivo. Por otro lado, y en contraposición al proyecto de Obeid, se proponía transformar la Legislatura en unicameral, con las adecuaciones necesarias a partir de la supresión del Senado, sobre todo en lo relativo a la forma de distribución de bancas, a través de un sistema proporcional, sin mayorías automáticas. La iniciativa de la oposición no obtuvo respuesta para su tratamiento legislativo, de la misma manera que el proyecto presentado por la diputada Alicia Gutiérrez del ARI, en el año 2006 (posteriormente, insistiría con la propuesta en los años 2008 y 2010).

En agosto de 2006, en el marco de la reunión de gabinete realizada en la Casa Gris, el por entonces gobernador de la provincia anunció el envío del mensaje a la Cámara de Diputados con el Proyecto de reforma constitucional. El proyecto de ley número 3.171/06 era similar – prácticamente idéntico- al que ya había enviado en el comienzo de su gestión, y que posteriormente perdió estado parlamentario (ni siquiera fue tratado en comisiones). Las modificaciones que pretendían ser introducidas eran la inclusión de un artículo donde la provincia ratifica su pertenencia a la región centro en los términos suscriptos con los pares de Córdoba y Entre Ríos, y la propuesta de incorporación de un nuevo artículo a la Constitución Provincial que reconozca los derechos de los pueblos originarios, fundamentalmente en cuanto a destacar su importancia como colectivo para la sociedad toda. En este sentido, la propuesta de Reforma constitucional y el mensaje del ex gobernador hicieron hincapié en la inclusión de estos dos artículos como eje inicial a partir del cual se debía discutir la reforma.

Uno de los datos políticos más relevantes fue la inclusión -de la misma manera que en el proyecto de 2004- de una cláusula que permitía la reelección del gobernador y su vice, pero no de los funcionarios en ejercicio de su cargo; lo cual guarda relación con las declaraciones públicas de Obeid, quien manifestó en varias oportunidades que no haría uso de la posibilidad de reelección en caso de que la reforma sea aprobada antes de los comicios de 2007.

El nuevo intento de reforma se dio en el marco de la convocatoria del gobierno de Obeid a los partidos políticos, en febrero de 2006, a una suerte de “ronda de consulta”; para discutir y analizar la normativa electoral (la reglamentación y aplicación de la Ley de internas abiertas, simultáneas y obligatorias, que reemplazó a la Ley de Lemas). En esa instancia, el

oficialismo buscaba reflotar el proyecto reformista, tema prioritario para su gestión. Los principales partidos opositores, la Unión Cívica Radical y el Partido Socialista, coincidían en la iniciativa de reformar la Constitución, pero pretendían ampliar los ejes temáticos y discutir la cuestión de la mayoría automática en la Cámara de Diputados. La respuesta oficial fue nuevamente un no rotundo. Obeid manifestó que pretendía lograr un “acuerdo político” para reformar la Carta Magna y consideró que la oposición no tenía voluntad política para hacerlo (*Rosario/12*, 12/02/2006).

La respuesta del principal dirigente opositor, Hermes Binner, dirigió sus críticas hacia el justicialismo, aduciendo que la propuesta oficial estaba hecha “a medida del PJ”, pero sin tener en cuenta las necesidades de Santa Fe. Binner consideró importante y necesario modificar la Constitución, pero sostuvo que la falta de acuerdo entre el propio peronismo –con mayoría en ambas cámaras de la Legislatura- condicionaba la posibilidad de llevar adelante la reforma. El argumento de Binner, en pleno desarrollo de la campaña electoral por la gobernación, buscaba diferenciarse de los proyectos reformistas que intentaron los gobernadores del PJ (*Rosario/12*, 14/02/2006).

En las elecciones de 2007, el peronismo fue derrotado por la alianza opositora que incluía al Partido Socialista y la Unión Cívica Radical, entre otros partidos<sup>3</sup>. Ese año determinó el fin de la hegemonía peronista al frente de la gobernación, vigente desde 1983. Binner resultaría electo para el período 2007-2011, y en su discurso de asunción ante la asamblea legislativa, en diciembre de 2007, manifestó la necesidad de reformar la Constitución sancionada en 1962, sin “reducir el debate” a la cuestión de la uni o la bicameralidad, convocando a la oposición a consensuar un proyecto reformista (*Rosario/12*, 02/01/2008).

En abril de 2008, el ministro de Gobierno, Antonio Bonfatti, anunció la creación de una comisión de especialistas para elaborar un proyecto de reforma. A partir de entonces, se constituyeron distintos foros de discusión y debate, reuniendo personalidades de la política, del derecho, de ONGs, académicos y profesores universitarios. En el espacio de la Fundación Libertad, el denominado “Foro de Políticas Públicas sobre la Reforma de la Constitución Provincial” presentó los ejes consensuados, que incluían el debate en torno al régimen electoral, el diseño de la Legislatura (unicameralidad o bicameralidad, asegurando la representación territorial), la forma de elección del gobernador y vicegobernador, y la posibilidad de reelección inmediata del Poder Ejecutivo (excluyendo al mandatario en funciones). Binner reiteraría su

---

<sup>3</sup> Originalmente, el Frente Progresista Cívico y Social estuvo integrado por el Partido Socialista (PS), la Unión Cívica Radical (UCR), el Movimiento Libres del Sur, la Coalición Cívica ARI (CC-ARI), el Partido Demócrata Progresista (PDP) y Generación para el Encuentro Nacional (GEN). Con posterioridad, pero fundamentalmente a partir de 2015, la coalición política sufriría distintas reconfiguraciones, a partir de que varios partidos o facciones intrapartidarias optarían por sumarse a la coalición política Cambiemos, liderada por Mauricio Macri. El caso más significativo sería el de la UCR.

intención de reformar la Carta Magna en su primer discurso ante la asamblea legislativa (*Rosario/12, 04/05/2008*).

En agosto de 2009, se realizaron distintas reuniones entre el representante del oficialismo Antonio Bonfatti, y el presidente del PJ –principal partido opositor- Ricardo Spinozzi. Ambos sectores apostaron al entendimiento y la voluntad de abordar la reforma incluso sin un proyecto determinado; con la salvedad de que el socialismo resignaría su pretensión original de impulsar la unicameralidad. Sin embargo, y a partir de la influencia de líderes representativos del peronismo como Carlos Reutemann, el Partido Justicialista manifestó orgánicamente que rechazaría la reforma. Tanto desde el oficialismo como desde la oposición, señalaron que la única posibilidad de lograr un diálogo político era a través de una cumbre o reunión entre Binner y Reutemann, al tratarse de los líderes políticos más representativos de Santa Fe. Dicho conclave no tuvo incidencia a la hora de destrabar el debate por la reforma de la Constitución (*Rosario/12, 09/08/2009*).

En el mes de mayo del año 2010, y en el marco del mensaje de inauguración del 128° período de sesiones ordinarias de la Legislatura Provincial, Binner reiteró su convocatoria a un acuerdo político para lograr la reforma. Su argumento reiteraba la necesidad de dar respuesta a las demandas y necesidades de una “nueva época”, y a las exigencias que impuso la reforma de la Carta Magna nacional en 1994. Nuevamente, la respuesta del justicialismo provincial fue negativa, aduciendo que se trataba de una temática que se encontraba por fuera de la agenda de la sociedad y los temas prioritarios a discutir.

Con posterioridad, en julio de 2010, el peronismo impulsó y logró dar media sanción a una ley de Autonomía Municipal en la Cámara de Senadores, que posibilitaba a las ciudades santafesinas dictar sus propias cartas orgánicas. El socialismo rechazaba la iniciativa, y pretendía que la autonomía se logre a través de una reforma de la Constitución. El por entonces intendente de Rosario, el socialista Miguel Lifschitz, manifestó su postura a favor discutir la autonomía municipal a través de la discusión de la Carta Magna:

“...queremos una autonomía amplia, que introduzca cuestiones tributarias, económico financieras, de arquitectura institucional, política, y esto solamente puede ser reconocido por una reforma de la Constitución”  
(*Rosario/12, 25/07/2010*).

En la Cámara de Diputados, el proyecto no avanzó, y recrudeció la polémica en torno a la reforma constitucional, y a las posturas esgrimidas por el oficialismo y la oposición.

Hacia fines de 2010, al cumplirse tres años de mandato de Binner, el Gobierno Provincial tenía en su poder un proyecto oficial de reforma constitucional, resultado del consenso entre los partidos políticos que integraban el Frente Progresista Cívico y Social. Dicho

proyecto fue remitido a la Legislatura a fin de someterlo al debate parlamentario durante el 2011, y proponía una serie de cambios significativos, entre los que se destacan la modificación de la declaración de principios, derechos y garantías, considerando que debían agregarse nuevas cuestiones a partir de la Reforma Constitucional de 1994. Por otro lado, se pretendía establecer la autonomía municipal y regulación normativa de municipios; además de la neutralidad religiosa del estado santafesino.

Respecto al Poder Ejecutivo, el gobierno planteó la incorporación del sistema de doble vuelta o balotaje para la elección de gobernador y vice; y del mecanismo de reelección inmediata de ambos cargos, exceptuando a las autoridades en ejercicio. En lo que atañe al Poder Legislativo, el proyecto planteaba renunciar a la pretensión socialista de alcanzar la unicameralidad, y proponía mantener el sistema bicameral en la Legislatura, pero modificando la distribución de bancas en la Cámara de Diputados a través de un principio de proporcionalidad. Sobre el Poder Judicial, la propuesta era un rediseño institucional integral garantizando su “independencia, eficacia e imparcialidad”. A su vez, se proponía establecer nuevos sistemas de controles de la administración, y la incorporación del vicegobernador como sujeto pasible de juicio político.

La ambiciosa iniciativa de reforma no prosperó, pero cobraría un nuevo impulso con posterioridad a las elecciones de 2011. El gobernador electo para el período 2011-2015, Antonio Bonfatti, planteó llegar a un consenso con los dirigentes opositores, principalmente del justicialismo, para reformar la Constitución Provincial. A su vez, dispuso la creación de una “*Dirección Provincial de Reforma Política y Constitucional*”, a cargo de Oscar Blando.

La intención del ex gobernador Bonfatti era convocar inmediatamente después de las elecciones de 2013 a los partidos políticos para lograr un acuerdo, asegurando que la reforma sería sin reelección, y que todos los temas estarían en debate. La “ronda de diálogo” finalizó en febrero de 2014, y el eje de la convocatoria, de acuerdo con la versión oficial, fue:

“La discusión de una propuesta de reforma a la Carta Magna sin condicionamientos y sin tiempos definidos, a partir de una mirada coincidente de que la Constitución se puede modificar sin dejar de lado la coyuntura” (Portal oficial de noticias de la provincia de Santa Fe, 17/02/2014).

Fue el ex gobernador Obeid, por entonces diputado nacional, uno de los principales voceros del peronismo respecto a la cuestión. Obeid manifestó su apoyo a la reforma, pero con dos objeciones: el gobernador en ejercicio de las funciones no podía ser habilitado a competir por la reelección, y el socialismo debía desistir de su intención de transformar el poder legislativo en unicameral, argumentando que:

“La Constitución (de 1962) fue sabia en cuanto a la bicameralidad, por una representación en forma directa y proporcional en Diputados y una representación territorial para defender las zonas menos pobladas de la provincia en el Senado” (*El Ciudadano*, 21/11/2011).

Pese a las palabras de Obeid, el llamado de Bonfatti a los sectores del peronismo para llegar a un acuerdo por la reforma, encontró una respuesta negativa, como en otras oportunidades. Distintos legisladores y figuras locales consideraron que no se trataba de una cuestión urgente o necesaria. Una de las voces más destacadas fue la del referente provincial del peronismo, Omar Perotti. El por entonces diputado nacional manifestó la existencia de una agenda más importante que la de la reforma, criticando la situación provincial en materia de seguridad. Además, solicitó la convocatoria a un plebiscito no vinculante junto a las elecciones de 2015, para tener en cuenta la opinión de la ciudadanía santafesina respecto a la reforma. Por otro lado, se mostró favorable a incorporar la reelección del ejecutivo; pero consideró negativa la limitación de los mandatos de los legisladores.

La iniciativa reformista fue resistida por la oposición, tanto por el peronismo como por el PRO y sus principales referentes provinciales; pero el rechazo se hizo extensivo al interior del propio Frente Progresista. Uno de los principales aliados políticos del socialismo, el radicalismo, se mostró reacio a discutir la reforma de la Constitución. Las expresiones más significativas fueron las del ex vicegobernador Mario Barletta, quien por entonces lideraba la UCR en Santa Fe, quien consideró la iniciativa reformista como inoportuna, frente a la coyuntura provincial de entonces. (*Rosario/12*, 15/12/2013).

### **CAPÍTULO III: EL PROCESO INCONCLUSO DE REFORMA (2015-2019)**

*“Lograr lo que no pudieron lograr las anteriores legislaturas ni los anteriores gobiernos durante los 33 años de democracia, que es la modernización de nuestra Constitución Provincial”*

Miguel Lifschitz, 01/05/2016.

#### **Los inicios de la política reformista**

El siguiente apartado reconstruye el proceso de reforma constitucional impulsado desde el Gobierno Provincial, planteando el camino que atraviesa el proyecto desde los planteos iniciales hasta la votación definitiva en la Cámara de Diputados. A tal efecto, se ponen en consideración los planteos del oficialismo y la discusión al interior de la coalición gobernante, de la misma manera que se hace hincapié en las respuestas de los principales partidos de la oposición y su posicionamiento en tanto actores con capacidad de vetar un proyecto reformista.

El debate por la reforma de la Constitución santafesina ha sido una constante durante los gobiernos socialistas del Frente Progresista Cívico y Social; bajo los mandatos de Hermes Binner (2007-2011), Antonio Bonfatti (2011-2015) y, en la actualidad, Miguel Lifschitz (2015-2019). Tanto el ex gobernador Binner como su sucesor Bonfatti, intentaron impulsar la discusión sobre la reforma constitucional. En diversas oportunidades, cuando el tema se encontraba en pleno debate, aseguraron que de lograrse la misma y de incorporarse la posibilidad de reelección inmediata del ejecutivo, se abstendrían de participar en la contienda electoral, al considerar que su juramento como gobernadores respondía a una Constitución (la de 1962) que no permitía la reelección inmediata del gobernador y vicegobernador. Posteriormente, sería el actual gobernador Lifschitz, quien retomaría la línea de sus antecesores y colocaría la reforma de la Constitución como uno de los ejes de su gestión.

Hacia junio de 2015, Miguel Lifschitz resultaba electo como gobernador de la provincia de Santa Fe, tras vencer en las elecciones generales a Miguel Torres Del Sel, candidato de Propuesta Republicana (PRO)<sup>4</sup>, por menos de 1500 votos. La exigua diferencia en el resultado de los comicios, sumado a denuncias de irregularidades –e incluso acusaciones de fraude– por parte de referentes de la oposición, pusieron en entredicho la legitimidad del gobernador electo, quien no sólo debía responder a las manifestaciones de los partidos opositores; sino que además debía encarar un arduo proceso de negociaciones y acuerdos al interior del Frente Progresista, atravesado por diferentes internas y disputas que amenazaban la estabilidad de la coalición política, a punto de comenzar su tercer ciclo de gobierno. Pese a esta compleja situación, el

---

<sup>4</sup> Espacio político que respondía al por entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Mauricio Macri. Posteriormente, se incorporaron de manera paulatina dirigentes peronistas, radicales y de otras fuerzas políticas. Desde 2015 pasaría a denominarse “Cambiamos”, a partir de su pertenencia a la coalición política que, bajo ese sello partidario, llevó a Mauricio Macri a la presidencia de la nación.

Frente Progresista contaba con ciertos elementos que lo colocaban en una posición relativamente sólida a la hora de impulsar sus proyectos e iniciativas en el ámbito legislativo: la mayoría de 28 bancas en la Cámara de Diputados, cámara que sería presidida por el ex gobernador Antonio Bonfatti; y una cantidad nada despreciable de 8 bancas en la Cámara de Senadores.

Entre esos proyectos a encarar durante su gestión, se destaca la propuesta que Miguel Lifschitz (ML), de reformar la Constitución Provincial. El 1° de mayo de 2016, en el marco de su primer mensaje como gobernador ante la asamblea legislativa, daría a conocer públicamente sus intenciones de iniciar el proceso de reforma de la Carta Magna santafesina. En esa instancia, destacó la importancia de la constitución vigente, de una “estructura básica” que consagró “valores y definiciones”, inclinándose por llevar adelante una reforma parcial, y no total de la misma. La iniciativa del gobernador apuntaba a convocar a los partidos políticos, pero al mismo tiempo considerar el aporte de especialistas, de actores de la sociedad civil y del mundo académico, de diferentes instituciones; que permitan acercarse al logro del consenso en torno a ciertos temas y delimitar la agenda de una futura reforma constitucional:

"pienso en una reforma de modernización, de avance, que tiene que construirse sobre la base del consenso y no sobre la base de la imposición de una circunstancial mayoría. Necesitamos construir juntos la Constitución para los próximos 50 años de la provincia de Santa Fe" (ML, 01/05/2016).

El énfasis puesto en la idea del “consenso” radicaba en la necesidad de llegar a los acuerdos políticos necesarios para concretar su proyecto, principalmente a nivel legislativo. Por lo tanto, el gobernador anunció que, a través de su ministro de Gobierno Pablo Farías, convocaría a los partidos con representación en el parlamento y a los referentes de los bloques de ambas cámaras. Ahora bien, el consenso y los acuerdos políticos debían darse no sólo con los partidos de la oposición, sino que requería el acompañamiento de la coalición de gobierno, del propio Frente Progresista. A tal efecto, antes de realizar el anuncio ante la Asamblea Legislativa, Lifschitz convocó a referentes del socialismo y del radicalismo para anunciarles su intención de convocar a una comisión de especialistas que discuta los lineamientos básicos de una posible Reforma Constitucional y solicitarles su apoyo en ese camino. En el imaginario del gobernador, el “cronograma” de la reforma significaría remitir el proyecto a la Legislatura a fines de 2016, para que los convencionales sean electos en 2017 y realizar la Asamblea Constituyente en 2018, antes de las elecciones de 2019.

La discusión en torno al contenido de la reforma, y al momento político para llevarla adelante, suscitó diferencias al interior del propio oficialismo. Algunas de las reflexiones más interesantes las brindó el diputado Eduardo Di Pollina, quien solicitó llevar adelante una gran

“discusión orgánica” en torno al contenido de la reforma, no sólo dentro del Frente Progresista, sino al interior del Partido Socialista; antes de avanzar en el logro de acuerdos políticos con la oposición. A su vez, Di Pollina coincidió con el diputado Rubén Galassi en que la reforma se debía discutir en un año sin elecciones, dejando de lado cuestiones relativas a la campaña y a la contienda electoral, que pudieran desdibujar el debate en torno a la Constitución.

Por otro lado, respecto a la cuestión de la reelección del gobernador, Galassi manifestó que si la reforma prosperaba y se introducía la cláusula que permitía dicha reelección, Lifschitz debía “excluirse” de la competencia por un segundo mandato:

"Cualquiera sea el que esté en el gobierno en el momento de reformarse la Constitución tiene que aceptar que juró sobre una Constitución (la de 1962) que no admite la reelección. Se supone que los preceptos de la nueva Constitución rigen a partir de la asunción del nuevo gobernador" (*Rosario/12, 03/05/2016*).

En sintonía con Galassi, el ex gobernador Antonio Bonfatti, predecesor de Lifschitz, manifestó en una entrevista periodística su postura a favor de la reforma constitucional, pero consideró que un proceso de discusión tan importante no debía estar atravesado por la disputa electoral; y al mismo tiempo remarcó que no podía haber reelección del gobernador actual, que Lifschitz debía autoexcluirse de esa posibilidad al haber jurado por la Constitución de 1962.

Los cuestionamientos a la iniciativa reformista también llegaron por parte del senador nacional Omar Perotti, quien quedara en tercer lugar en las elecciones a gobernador de 2015. Perotti destacó que, si bien el peronismo “siempre fue reformista” y sus acciones no prosperaron por falta de acuerdos políticos, no era el momento indicado para tratar el tema, a partir de la coyuntura específica por la cual atravesaba la provincia (buena parte del territorio santafesino afectado por grandes inundaciones). Las posturas de otros referentes del peronismo se presentaron un tanto más receptivas respecto a la convocatoria oficial. El presidente del Partido Justicialista, Ricardo Olivera, señaló la existencia de “temas centrales” que necesitan el acuerdo de distintos sectores, pero que la convocatoria no debe circunscribirse a los partidos políticos, sino incorporar la participación de la ciudadanía y “evitar especulaciones electorales”. Por su parte, el jefe del bloque mayoritario en Diputados, Leandro Busatto, mencionó un amplio abanico de temáticas que deben ser discutidas, y se detuvo en la cuestión de la reelección del gobernador, manifestando su postura a favor de que sea incorporada en la Carta Magna, pero que el mandatario en curso no debería competir por una eventual reelección, ya que asumió jurando sobre la base de la Constitución vigente.

El radicalismo provincial, cuya dirigencia se dirimía entre la adscripción al Frente Progresista en Santa Fe, y la adhesión a la coalición nacional Cambiemos; dividió posturas en

torno a la Reforma Constitucional. El líder del partido a nivel provincial, Julián Galdeano, manifestó que era necesario debatir el tema y encarar el proceso de reforma, y que la reelección “debía ser para todos”, incluido Lifschitz. Por otro lado, el radical José Corral, intendente de Santa Fe – quien por entonces ya se encontraba más cerca de Cambiemos que del Frente Progresista- se opuso abiertamente a la modificación de la Constitución, y particularmente se mostró reacio a un cambio en las reglas de elección del ejecutivo. Corral sostuvo:

“Hay temas más importantes y urgentes que discutir en la provincia...una reforma constitucional no garantiza que las cosas mejoren. Hay provincias que reformaron su Constitución y sin embargo, siguen siendo feudales" (*Rosario/12, 26/07/2016*).

Las declaraciones de Corral encendieron las disputas internas en el partido radical, recibiendo objeciones de Galdeano y otros dirigentes; pero al mismo tiempo suscitaron el enojo de buena parte del Frente Progresista, tensionando aún más la coalición política gobernante.

Lifschitz intentó apaciguar los ánimos en diferentes declaraciones públicas, llegando a afirmar que no había discusión ni oposición sobre la necesidad de la reforma, tanto al interior del Frente Progresista, como en el resto de los partidos y en la sociedad civil:

“Aspiramos a que haya mucha participación ciudadana, que no sea sólo un acuerdo político, aunque éste es necesario. Pero que no quede reducido a un acuerdo de partidos o de dirigentes, sino que también tenga sustento en el debate público" (*ML, 27/07/2016*).

Pese a las definiciones del gobernador, el escenario de un frente interno consolidado y un diálogo estable con la oposición, parecía más una estrategia discursiva que una materialización concreta. Sobre todo, si tenemos en cuenta que los partidos opositores no manifestaban una postura unívoca respecto a la reforma, y que dos referentes importantes de la oposición, José Corral y Omar Perotti (ya por entonces mencionados como probables candidatos a gobernador por Cambiemos y por el peronismo, respectivamente), tildaban a la iniciativa de inoportuna.

Sin dudas el asunto de la reelección suscitaba la mayoría de las polémicas, tanto al interior del oficialismo como en la oposición, y se comenzaba a vislumbrar como una de las cuestiones de fondo más significativas –cuando no la más importante-. Era lógico que los posibles candidatos a suceder a Lifschitz se opusieran a dicha iniciativa, teniendo en cuenta la dificultad que supone derrotar en la contienda electoral a un gobernador en ejercicio de sus funciones que intenta revalidar su mandato; y que las apelaciones al tiempo, la oportunidad, las “prioridades y necesidades” de la población, sean utilizadas en realidad como un subterfugio para rechazar una reforma constitucional que habilite la reelección del ejecutivo.

A comienzos de agosto de 2016, el Gobierno Provincial presentó el denominado “*Plan participativo y estratégico para la construcción de acuerdos en torno a la reforma constitucional en Santa Fe*”. El documento reflejaba que la reforma constitucional era un proyecto estratégico del Frente Progresista Cívico y Social, concebía a la misma como una política de Estado que debía legitimarse y desarrollarse

“En base al diálogo y los consensos alcanzados en un proceso de deliberación democrática, altamente participativo e inclusivo donde estén representados las distintas fuerzas políticas y las diversas voces e intereses de los múltiples actores instituciones y sectores sociales de la provincia” (Rosario/12, 09/08/2016).

Aquel documento implicaba una suerte de “hoja de ruta”, que indicaba las actividades a desarrollar hasta la presentación formal del proyecto de Reforma Constitucional. La presentación oficial del proyecto de Reforma constitucional, se produjo el 22 de agosto de 2016, en un acto convocado en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno. Frente a representantes de todo el arco político y de diferentes sectores de la sociedad, el gobernador Miguel Lifschitz anunciaba el lanzamiento de “*Bases para la Reforma: una Constitución para Santa Fe*”. En su discurso, manifestó que se trataba de

“una oportunidad para levantar el perfil del debate público en la provincia, para poner otros temas en la agenda, para pensar consensos y acuerdos que tengan que ver con el largo plazo...” (ML, 22/08/2016).

Por otro lado, respecto a las temáticas que serían discutidas en el proceso de reforma, esgrimió una reflexión que puede ser leída como una referencia a una de las cuestiones más conflictivas, la reelección del ejecutivo:

“no me comprometo a impulsar de manera personal ningún tema en particular, mucho menos alguno que pueda tener que ver con un interés personal y mi voluntad de respetar absolutamente la voluntad de los santafesinos expresada obviamente a través de sus referentes políticos y de los consensos que podemos lograr” (ML, 22/08/2016).

Como mencionamos, *Bases para la reforma constitucional* fue el nombre que recibió la iniciativa pública del Gobierno de Santa Fe, cuyo objetivo declarado era promover un proceso de diálogo tendiente a pensar y debatir los fundamentos de una nueva Carta Magna. La intención del gobierno era propiciar diferentes instancias de participación: en una plataforma digital, en el Consejo económico y social de Santa Fe, en la denominada mesa de autoridades locales, y en distintos foros sociales.

Respecto a la plataforma digital, se trata de un portal web donde se daban a conocer las actividades previstas vinculadas a la temática, a la vez que contenía documentación y aportes realizados por expertos de diferentes áreas. Los ciudadanos podían realizar aportes a través del sitio y expresar sobre los ejes propuestos o proponer miradas alternativas. La dinámica de interacción virtual apuntaba a estimular un diálogo ciudadano abierto, y se erigía como una de las herramientas que pretendían brindarle legitimidad al proceso global de reforma impulsado desde el Gobierno Provincial.

En la plataforma fueron sistematizados una serie de artículos elaborados por docentes, investigadores, especialistas en distintas áreas temáticas, quienes fueron convocados por el gobierno de la Provincia de Santa Fe a emitir una opinión sobre la reforma constitucional santafesina. Emilio Rosatti, destacado jurista, político y funcionario judicial, planteó una serie de aspectos que deben ser reformados en la Carta Magna; y destacó la importancia de lograr un “consenso político partidario” que supere la contraposición de las cuestiones políticas con las cuestiones técnico-jurídicas. Desde su perspectiva, la reforma es necesaria no sólo para adecuar la misma de cara a la Constitución Nacional (reformada en 1994), sino al tener en cuenta el extenso período de tiempo de vigencia de la actual constitución.

Además, se impulsó un espacio de encuentro con especialistas, donde diferentes juristas y referentes del derecho constitucional coincidieron con la posición de Rosatti, abogando por la necesidad de debatir la reforma constitucional, y elaboraron una serie de documentos con apuntes y sugerencias de modificación de la Carta Magna Provincial. Se destacan los aportes de Roberto Antonio Vázquez Ferreyra, Iván José María Cullen, Luis Armando Carello, Mariela Uberti, Diego Giuliano, Alejandro Tizón, María Elena Martín, Oscar Puccinelli, Ricardo Terrile, Enrique José Marchiaro, entre otros. La idea del Gobierno Provincial era recuperar sus “aportes técnicos” e introducirlos en el proyecto oficial.

De la misma manera, el gobierno santafesino propició la discusión en otros ámbitos vinculados al mundo académico, entre los que se destacan el compromiso asumido con la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, de llevar adelante distintos trabajos de investigación, pero al mismo tiempo participar activamente en espacios de difusión, conferencias, capacitación de la ciudadanía, entre otros.

Por su parte, ya en el marco de la Universidad Nacional de Rosario, se desplegaron actividades que apuntaban en la misma dirección, como la convocatoria realizada desde la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, a diferentes “asambleas ciudadanas”, abiertas a organizaciones e instituciones que busquen aportar a la temática de la Reforma Constitucional, particularmente sobre ciertos ejes (salud y medioambiente, género y diversidad, instituciones políticas y nuevos derechos, territorios y autonomía municipal). Con posterioridad,

y fruto del trabajo de investigación de docentes pertenecientes a la mencionada casa de estudios, se presentaría el libro “Aportes al debate sobre la Reforma Constitucional en Santa Fe”, editado por la UNR, que compilaba una serie de análisis académicos sobre diferentes tópicos que se encontraban en la agenda de la Reforma Constitucional Provincial.

Sin dudas se trató de una de las aristas de la iniciativa oficial que reconocía en el mundo académico uno de los lugares fundamentales desde los cuales impulsar el debate en torno a la reforma. A su vez, otra de las iniciativas gubernamentales que buscaban ampliar los canales de discusión, se denominó “*Santa Fe debate ideas, sociedad y política: hacia un modelo de desarrollo social y democrático*”. En el marco de dicha iniciativa, se llevaron adelante una serie de conferencias que contaron con la presencia de juristas como Ricardo Gil Lavedra, de funcionarios y ex mandatarios nacionales e internacionales como el español José Rodríguez Zapatero; y la visita de la delegación de políticos mexicanos que fueron parte del proceso de discusión y reforma de la Carta Magna de la ciudad de México, reconocida como una gran experiencia reformista a nivel subnacional, y cuyo aporte se intentó sumar al debate santafesino. Por otra parte, fue en el contexto del Consejo Económico y Social de la provincia de Santa Fe (CEyS) donde se constituyó a fines de 2016 una Comisión Especial de Reforma Constitucional, pensando en realizar aportes al proceso de “*Bases para la Reforma*”, a partir de la elaboración de una agenda temática concreta, que luego sería sintetizada en un documento remitido al Poder Ejecutivo provincial.

El 1° de mayo de 2017, en el marco de la inauguración de las sesiones ordinarias de la Legislatura Provincial, el gobernador Lifschitz volvió a lanzar la Reforma Constitucional. Las posturas de los principales partidos políticos parecían confluir hacia un acuerdo en que la reforma era necesaria, y que podía darse el debate público en el año 2018, al tratarse de un año no electoral. Sin embargo, y pese a la impronta que el gobernador intentaba imponerle a su iniciativa reformista, la misma se enfrentaba con la coyuntura política santafesina, atravesada por el calendario electoral y las disputas que se tejían entre el oficialismo y la oposición, y al interior del propio frente gobernante.

Pero no sólo pesaba el año electoral 2017, sino las proyecciones políticas de cara a las elecciones del año 2019, y allí un asunto concitaba la mayoría de las polémicas, erigiéndose como la “madre de todas las batallas”: la posibilidad de reelección del gobernador. Ya sea en entrevistas públicas, como en declaraciones *off the record* reproducidas por los medios de comunicación, numerosos referentes de la oposición –e incluso del oficialismo– se resistían a habilitar una reforma que le permita al gobernador en ejercicio de sus funciones disputar nuevamente el cargo ejecutivo, y tener chances de ser reelecto. Su negativa se basaba en la idea de que era más difícil acceder a la gobernación cuando en la contienda electoral se enfrentaba a un oficialismo gobernante.

La posición oficial del Frente Progresista era proponer una reforma que incluya la reelección del gobernador. Sin embargo, al interior de dicho frente, el sector liderado por Antonio Bonfatti ponía reparos a la cuestión, al plantear que el gobernador había jurado por una Constitución que no contemplaba la reelección inmediata. Sin lugar a duda, pesaban las aspiraciones de Bonfatti de competir en las elecciones de 2019 y sus expectativas de volver a gobernar la provincia en caso de resultar nuevamente electo. El diputado Eduardo Di Pollina, en varios medios de comunicación, se transformó en vocero de esa línea partidaria, considerando que los tiempos políticos para una reforma constitucional se agotaban, y que por lo tanto el candidato a la gobernación era Bonfatti.

Con posterioridad a las elecciones de ese año, sería el propio gobernador Lifschitz quien manifestaría que el proceso de reforma encontraría su oportunidad en el año 2018, fuera de toda disputa electoral; y que existía un “consenso absoluto” para permitir que los cargos electivos tengan un período de reelección (*Rosario3*, 25/10/2017). A comienzos del año 2018, Lifschitz confesó su intención de ser reelecto e ir por otro mandato, pero sometió sus aspiraciones al logro de un “amplio consenso político” que habilite la reforma y, por ende, la reelección. En aras de lograr tal objetivo, llegó a contradecir las declaraciones del vicegobernador Fascendini, quien tras el acercamiento definitivo de buena parte del radicalismo a Cambiemos, solicitó la ruptura definitiva con los sectores que mantenían un vínculo con ambos espacios políticos (Cambiemos y el Frente Progresista). De esta manera, Lifschitz intentaba salvaguardar el diálogo con el radicalismo y el PRO, cuyos votos eran necesarios para acercarse a sus objetivos estratégicos.

Las declaraciones de Lifschitz y la posibilidad de lograr el tan mentado “consenso” chocaban contra las públicas manifestaciones de la oposición, y de una parte del oficialismo. Fue por este motivo que el gobernador alteró su propia línea discursiva, y de manera enérgica cuestionó el accionar de los líderes opositores, llegando a tildar de “hipócritas y conservadores” a quienes afirman acordar con la necesidad de reformar la Constitución, pero no se movilizan para apoyar la iniciativa reformista. Lo hizo en febrero de 2018 en la ciudad de Rosario, en un acto convocado por el Frente Progresista, donde además se refirió a la cuestión de la reelección:

“Que la oposición no ponga como excusa la reelección del gobernador... El 2019 es un punto de llegada, pero también de partida para mí” (ML, 24/02/2018).

El acto de febrero no fue simplemente el relanzamiento del frente progresista, tras la performance electoral negativa de 2017. A partir de los dichos del gobernador, el acto puede ser leído como la oportunidad de una reprimenda directa a la oposición, pero también a las voces

internas que cuestionaban su intento reformista; una demostración pública para apuntalar su liderazgo y demostrar que no se resignaba a abandonar uno de los ejes de su gestión.

La disputa interna del Frente quedó al margen a partir del “acuerdo” con Bonfatti, ya que el sector político que respondía al ex mandatario apoyaría la reforma –y la reelección de Lifschitz- si el gobernador podía asegurarse los votos de Cambiemos y el peronismo en la Legislatura (*Rosario/12*, 05/03/2018). Por ende, las negociaciones del gobernador apuntaban desde entonces a la oposición. Abiertamente, Lifschitz criticaría el accionar de los opositores:

“Este es el año para reformar la Constitución... algunos vivos ponen como excusa la reelección del gobernador para postergar su tratamiento” (ML, 07/03/2018).

Los líderes de Cambiemos en la provincia aseguraban que el acompañamiento a la reforma constitucional estaba supeditado a la voluntad del presidente Mauricio Macri, por lo cual el acuerdo con Cambiemos y su eventual apoyo estaban en manos del propio gobernador y sus negociaciones con el gobierno nacional.

Por otro lado, el peronismo santafesino desplegaba su estrategia. Los senadores del Partido Justicialista debían discutir el tratamiento de la reforma impositiva provincial, y autorizar el endeudamiento internacional para obras públicas en Santa Fe. Luego de demorar el debate legislativo, dieron el quórum necesario en la cámara alta, pero tres de los senadores peronistas se retiraron, y en el recinto prevalecieron los votos mayoritarios del oficialismo para aprobar la iniciativa. El mensaje era claro, y se trató de una cabal demostración de fuerza del peronismo santafesino, de sus jefes políticos territoriales: el voto de los senadores justicialistas resulta clave para aprobar o rechazar cualquier proyecto reformista.

La respuesta del gobernador no se hizo esperar, y convocó a cuatro senadores del peronismo a una reunión en la casa de gobierno de la ciudad de Santa Fe, con la presencia del vicegobernador Carlos Fascendini; del presidente de la UCR Julián Galdeano y del Partido Socialista, Enrique Estévez; el jefe del bloque socialista de diputados Rubén Galassi; y el ministro de seguridad provincial, el radical Maximiliano Pullaro.

A la reunión asistieron Armando Traferri –jefe de la bancada peronista-, Rubén Pirola, José Baucero y Alcides Calvo. Traferri fue el encargado de dar a conocer la postura del peronismo en el Senado respecto a la reforma de la Constitución Provincial, que fue el motivo del encuentro con el primer mandatario Provincial. El senador por el departamento San Lorenzo, consideró que la Reforma Constitucional es necesaria, que el peronismo participará del debate, pero que debe darse en el marco de un acuerdo partidario previo, sobre el contenido de la reforma. Por otro lado, Traferri aseguró que antes de manifestar una postura definitiva, debían conocer la propuesta oficial y a partir de allí dar la discusión interna dentro del partido. En

sintonía con el senador, el presidente del PJ provincial, Ricardo Olivera, manifestó que sería el congreso justicialista provincial el encargado de definir la postura del peronismo de aceptación o rechazo a la reforma, después de conocer el proyecto de ley. Olivera puso reparos sobre la cuestión reeleccionista, al considerar que, si la prioridad del proyecto era la reelección de Lifschitz, el peronismo difícilmente acompañaría la iniciativa.

Abril de 2018 fue el mes elegido para lanzar la Reforma Constitucional. La jugada oficial era un tanto arriesgada, teniendo en cuenta la cuestión de la temporalidad. La idea era discutir la reforma durante los meses de mayo y junio, y de lograr los votos requeridos en ambas cámaras de la Legislatura, la misma sería aprobada y el Poder Ejecutivo debería llamar a elecciones de convencionales constituyentes dentro de los 90 días posteriores. Seguidamente, la Convención Constituyente tendría que sesionar dentro de los diez días posteriores a las elecciones, debiendo finalizar sus sesiones a los 40 días de su instalación (con la posibilidad de una prórroga no mayor a 20 días). Si el proceso se desarrollaba según los tiempos ideales para el oficialismo, culminaría a fines de 2018, a escasos meses de la contienda electoral de 2019.

Pese al complejo escenario, la decisión del Gobierno Provincial ya estaba tomada. El paso previo fue la presentación del anteproyecto de Reforma de la Constitución a referentes de los partidos políticos con representación parlamentaria, para luego realizar el anuncio oficial y remitir a la Legislatura el proyecto oficial. En el acto de lanzamiento, el gobernador Lifschitz aseguró:

“Este proyecto es más que una reforma, es más que la ley de leyes; es poner en discusión un proyecto y los valores sobre los que queremos construir la provincia de Santa Fe, las líneas directrices de la construcción institucional, política, económica, social a la que aspiramos” (ML, 16/04/2018).

A su vez, manifestó que la reforma tenía origen en las ideas y propuestas de ex gobernadores, de diferentes partidos políticos, y sectores de la sociedad civil:

“La reforma no es una ocurrencia de este gobierno, sino que se inició con mucha anterioridad en el mensaje, en las propuestas, en las ideas de otros gobernadores de distintos partidos políticos, de constitucionalistas, de expertos, de dirigentes políticos de todos los sectores que se han manifestado a favor de un proceso de Reforma Constitucional desde hace muchos años, más de 20 por lo menos” (ML, 16/04/2018).

Seguidamente, recordó que la reforma se inscribe en un gran proceso de diálogo institucional encarado desde su gestión, tratándose de un planteo permanente que realizó en cada una de sus apariciones públicas, afirmando que remitiría el proyecto al Poder Legislativo:

“Si hay un Poder del Estado relevante a la hora de encarar la puesta en marcha de una Reforma Constitucional, es justamente la Legislatura ... así lo indica la actual Constitución, que establece mayorías especiales de 2/3 para cada Cámara para poder poner en marcha el proceso. También le otorga la potestad a la Legislatura de establecer cuáles artículos y cuáles temas se discutirán o incorporarán al debate” (ML, 16/04/2018).

Respecto al contenido del proyecto, aseveró:

“... allí están los intereses presentes y futuros de los distintos sectores de la sociedad civil” ... Estamos hablando de ampliar derechos, de mejorar la calidad institucional, de transparencia, de autonomía de los municipios, de independencia del Poder Judicial” (ML, 16/04/2018).

En cuanto a los diferentes posicionamientos respecto al proyecto, consideró todos los partidos políticos acordaban en la necesidad de la reforma, y que no existían puntos contradictorios que pudieran impedir lograr los acuerdos y consensos reformistas:

“Prácticamente todos los partidos políticos se han expedido positivamente en cuanto a la necesidad de la reforma. Por supuesto, hay distintas opiniones respecto de los plazos ... todos los puntos son discutibles y opinables. Pueden ser modificados si hay un consenso mayoritario en ese sentido. Lo valioso, lo importante es que logremos avanzar. Para nosotros, y así lo hemos expresado en numerosas ocasiones, lo más importante es lograr la Reforma. No hay ningún punto que pueda constituir una valla insalvable que le ponga freno a la misma...” (ML, 16/04/2018).

Además, hizo mención a uno de los cuestionamientos más fuertes al proyecto, la reelección del ejecutivo:

“El proyecto que enviamos en ningún lugar habla de reelección, sí establece criterios generales válidos y dejamos el tema librado a la voluntad ciudadana expresada en la Asamblea Constituyente definir la oportunidad de aplicación de la Reforma” (ML, 16/04/2018).

Serían dos de los principales referentes de la oposición, Omar Perotti y José Corral quienes coincidirían en rechazar la reforma de la Carta Magna, al considerar que no existía “urgencia” alguna para tratar la cuestión, a partir de la importancia que asignaban a cuestiones como la inseguridad y las dificultades económicas, como los “verdaderos problemas y preocupaciones” de los santafesinos. Ambos líderes, posicionados como candidatos a gobernador de cara al 2019, también se manifestarían en contra de las aspiraciones reeleccionistas de Lifschitz.

Escasos días pasaron y en su discurso de apertura de las sesiones ordinarias de la Legislatura, el 1° de mayo de 2018, Lifschitz respondería a los cuestionamientos recibidos, asegurando que el momento de la reforma era el año 2018, al tratarse de un año no electoral, y que todos los temas estaban sujetos a discusión, incluso la tan mentada reelección:

“mi problema no es la reelección, mi problema es lograr una reforma de la Constitución” (ML, 01/05/2018).

Una primera lectura a su discurso nos llevaría a pensar que el gobernador tomó una definición política concreta, la de priorizar el debate reformista y relegar sus intenciones de buscar un segundo mandato. Sin embargo, tal como puede observarse en el proyecto oficial, el objetivo de Lifschitz era lograr una reforma que incorpore la reelección, y aspirar a revalidar el voto del electorado santafesino, aprovechando que la totalidad de las encuestas y sondeos de opinión pública lo posicionaban como el candidato con más chances de ser gobernador en el período 2019-2023.

### **La propuesta oficial de reforma constitucional**

El proyecto de ley para declarar la necesidad de reforma parcial de la Constitución ingresó a la Cámara de Diputados el 26 de abril de 2018, a través del Mensaje N° 4685, con el expediente N° 34425. El texto comenzaba su argumentación con un repaso de la historia constitucional de la provincia, recuperando los distintos procesos constituyentes, desde el estatuto de 1819 hasta la última reforma, en 1962. También se hace una breve mención a los últimos proyectos de reforma presentados, y se hace hincapié en la necesidad de actualizar la constitución a través de un amplio consenso, mencionando el diálogo ciudadano e institucional impulsado desde el Gobierno Provincial, “*Bases para la Reforma Constitucional*”. Asimismo, se mencionan los objetivos, y un detalle pormenorizado de las distintas acciones que formaron parte del proceso participativo, destacando el diálogo entre actores políticos, especialistas, académicos, y representantes de la sociedad civil.

El proyecto de reforma remitido por el ejecutivo estipulaba una modificación parcial de la Constitución, no una reforma total. La Legislatura debía fijar los temas que no podrían ser modificados, los temas que se podrían reformar, y el sentido de dichas reformas; o si la Convención tendría libertad para establecer el contenido de los puntos a reformar. Este apartado es fundamental, ya que la totalidad de la reforma sería nula en caso de que la Convención Constituyente tratara una temática con un sentido distinto al indicado, incluyera el tratamiento de un tema no estipulado, o evitara tratar una temática. En definitiva, el debate legislativo se erige como el momento decisivo para la reforma, debido a que la ley que inicia el proceso es la que habilita cualquier modificación posterior, y condiciona la validez de la reforma ulterior. Remitiéndonos a las cuestiones que el proyecto postulaba reformar, en el mismo se

especificaban los artículos que debían discutirse, un total de 45 artículos de los 115 que conforman la Carta Magna provincial.

No es el objetivo de este trabajo realizar un análisis pormenorizado de cada uno de los artículos que se pretendía modificar, pero sí estamos en condiciones de señalar algunas de las principales modificaciones que se buscaron introducir, y al mismo tiempo destacar algunos puntos conflictivos esbozados en el proyecto, que suscitaron diversas objeciones. A continuación, planteamos un resumen de los artículos que se buscaban modificar, detallados con mayor precisión en el proyecto oficial.

En la sección primera, Principios, Derechos, Garantías y Deberes, se pretendía adaptar la Constitución de Santa Fe a la Constitución Nacional y suscribir a los tratados internacionales ratificados por ésta. Por otro lado, se buscaba consagrar la neutralidad religiosa del Estado. Se podrían mencionar, además, la ampliación del derecho a la salud y a la cultura, la incorporación del habeas data y la ampliación del habeas corpus, la consagración de la educación como derecho humano y bien público, entre otras propuestas que van en sintonía con los fundamentos oficiales del proyecto, de incorporar o ampliar una serie de derechos ciudadanos fundamentales. Hacia el final del proyecto, la cuestión vuelve a cobrar protagonismo, al plantear la incorporación de artículos relacionados con diferentes materias, como ser nuevos derechos y garantías; perspectiva de género en las políticas públicas; mecanismos de participación ciudadana y democracia semidirecta; producción de información pública en los diferentes niveles estatales y mecanismos de control ciudadano; otorgamiento de rango Constitucional al Consejo de la Magistratura, al Ministerio Público de la Acusación, al Servicio Público de la Defensa y a la Defensoría del Pueblo; entre otras temáticas.

Por otro lado, se eliminaba el requisito de 18 años para poder votar; y en la sección tercera, Poder Legislativo, se postulaba una serie de reformas a tener en cuenta, como la limitación a un solo período la reelección de diputados y senadores; y la incorporación de la distribución proporcional de bancas y la participación política en base al principio de paridad de géneros en la conformación de listas de candidatos a diputados y senadores.

En la sección cuarta, Poder Ejecutivo, se destaca la pretensión de habilitar la reelección inmediata para los cargos ejecutivos:

“Artículo 64, a los fines de habilitar la reelección inmediata y por un solo período para Gobernador y Vicegobernador” (Mensaje N°4685, p.18).

Además, se planteaba la incorporación de un sistema de doble vuelta para la elección de dichos cargos, lo cual resulta importante a partir de las estrechas diferencias en los votos obtenidos por las fuerzas políticas más votadas, que caracterizaron los últimos procesos

electorales. Por otro lado, en la sección de Juicio Político se incorporaba al Vicegobernador como sujeto pasible de ser sometido a dicho procedimiento.

En la sección quinta, Poder Judicial, se buscaba establecer que el Poder Ejecutivo designe a los jueces de tribunales inferiores, en base a una propuesta del Consejo de la Magistratura con acuerdo de la Legislatura; y un nuevo procedimiento de remoción de los mismos. En la sección séptima, régimen municipal, se plantea establecer el alcance de la autonomía de los municipios, los criterios para dictar cartas orgánicas municipales, garantizando la paridad de género en la conformación de las listas de candidatos a integrar órganos de gobierno locales, y ampliar la duración del mandato de las Comisiones Comunales a cuatro años.

Además de incorporar un sistema de enmiendas para reformar un artículo de la Constitución -con la aprobación de mayorías especiales por la Legislatura y una consulta popular posterior-, el proyecto introduce la regulación del proceso de conformación de la Convención Constituyente. El Poder Ejecutivo sería el encargado de convocar a elecciones de convencionales, dentro de los 120 días posteriores a la promulgación de la ley de reforma. Los convencionales serán electos a través de una elección única y definitiva, directamente por el pueblo de la provincia -que será un distrito electoral único, teniendo presente el principio de paridad de género en la conformación de las listas, la aplicación del umbral electoral del 1,5% del total del padrón electoral, para la obtención de algún escaño-, y la representación a través del sistema proporcional D' Hondt. La Convención Reformadora iniciará su labor dentro de los 10 (diez) días posteriores a las elecciones de convencionales y finalizará sus sesiones a los 40 (cuarenta) días de su instalación, pudiendo prorrogar el término de su duración por una sola vez, y por la mitad del plazo fijado.

Los cuestionamientos respecto a la formación de la asamblea constituyente se dieron fundamentalmente en torno a los plazos que el proyecto preveía para el llamado a elecciones y el funcionamiento mismo de la convención. Asunto para nada desdeñable, si tenemos en cuenta la polémica suscitada en torno al inicio y fin de las actividades de la constituyente de 1921, uno de los argumentos señalados por sus detractores para exigir su nulidad. Otro aspecto de este apartado que fue eje de numerosas críticas, fue la decisión de excluir para la elección de convencionales el procedimiento previsto en la legislación vigente, nos referimos al sistema de primarias abiertas, simultaneas y obligatorias.

Respecto al Poder Legislativo, se proponía mantener el esquema bicameral en su diseño institucional, dejando de lado uno de los planteos históricos del socialismo a favor de la unicameralidad, que siempre suscitó el rechazo del peronismo. Por otro lado, se pretendía modificar el artículo 32, a los fines de “incorporar la distribución proporcional de las bancas”.

Este punto en particular, en lo que respecta a la propia redacción del inciso, se torna confuso en caso de que el objetivo haya sido eliminar la cláusula mayoritaria. En ese sentido, no queda definido si la distribución proporcional corresponde a la totalidad de las bancas (50). A su vez, se proponía limitar a un solo período posibilidad de reelección de diputados y senadores. Este punto puede despertar el rechazo por parte de algunos legisladores, teniendo en cuenta que la reelección de diputados y senadores en la constitución vigente no tiene límites.

Respecto a otra cuestión de relevancia, la reelección del ejecutivo, se postula “habilitar la reelección inmediata y por un solo período para el Gobernador y Vicegobernador”. A partir de la redacción se puede inferir que no existiría la posibilidad de presentarse nuevamente después de un intervalo de tiempo, por lo que, en términos legales-conceptuales, uno de los puntos más polémicos del proyecto se torna difuso.

Con el ingreso del proyecto en la Legislatura, el escenario ya estaba planteado. El oficialismo necesitaba una mayoría de dos tercios para aprobar la iniciativa en diputados, y su posterior tratamiento el Senado. En términos ideales, de las 50 bancas que componen la Cámara de Diputados, el oficialismo debía contar con su base de 28 bancas, y sumar al menos 6 para llegar al requerimiento de 34 –los dos tercios-. Ahora bien, la situación era un tanto más compleja, ya que el frente progresista no contaba con los votos de Rubén Giustiniani y Silvia Augsburger, que hace tiempo se habían separado del contingente oficialista y formaron un bloque alternativo; del presidente de la Cámara, Antonio Bonfatti, que sólo emite voto en caso de empate; y del diputado radical Alejandro Boscarol, quien públicamente manifestó su postura en contra del proyecto, argumentando que el gobernador Lifschitz sólo pretendía ser reelecto.

El panorama se tornaba difícil para un oficialismo que debía conseguir el respaldo de 10 diputados a su proyecto reformista, y las declaraciones de la oposición hacían pensar que dicha tarea era prácticamente imposible. Los 9 diputados de Cambiemos, liderados por Federico Angelini, convocaron a una conferencia de prensa en la cual aseguraron que una reforma debía ser fruto de un debate serio, sin apresurar los plazos del tratamiento legislativo, adelantando que el bloque no votaría una reforma reducida a la cuestión reeleccionista. En sintonía, Giustiniani consideró que la reforma debía ser amplia, y no en base a las necesidades del gobernador; posición que compartían Augsburger, Carlos Del Frade y Mercedes Meier.

Respecto al peronismo, la mayoría de los once diputados del bloque PJ-FPV consideraron que el objetivo de la reforma no era mejorar la calidad institucional de la provincia, sino que respondía a los “intereses particulares” del gobernador, y no respaldarían la reelección del mismo. El PJ santafesino solicitó a un grupo de juristas la elaboración de un dictamen sobre la reforma constitucional. En el documento se caracterizaba a la iniciativa como “carente de una adecuada técnica legislativa”, “confusa, desprolija y autocontradictoria”, al

plantear que las propuestas ya están incorporadas en la Constitución –el artículo 6 de la Carta Magna provincial estipula el reconocimiento de todos los derechos y garantías de la Constitución Nacional-. Además, se afirmaba:

“Las modificaciones se pueden realizar por leyes o decretos reglamentarios.... existe un “caballo de Troya, la reelección del ejecutivo, por lo que el gobernador debería excluirse de esa posibilidad y respetar el texto constitucional por el cual se juró” (*Rosario/12, 04/06/2018*).

Las principales discusiones respecto al proyecto giraban en torno a las comisiones que debían tratarlo, ya que la mayoría de los legisladores solicitaban que transite por las 18 comisiones de la Cámara de Diputados. La decisión final fue que circule por cinco comisiones: Asuntos Comunales, Educación, Derechos y Garantías, Presupuesto y Hacienda, y Asuntos Constitucionales y Legislación General.

El paso por la primera de las comisiones ocurrió sin obstáculos, pero en Educación sufrió un revés importante. La comisión está integrada por tres diputados del Frente Progresista (Garibaldi, Verónica Benas y Claudia Moyano), dos de Cambiemos (Sergio Más Varela y Norberto Nicotra), dos del bloque Igualdad (Giustiniani y Carlos Del Frade), una peronista (Simoncini) y un radical (Boscarol). En una primera reunión no hubo quorum, y luego el oficialismo no pudo aprobar un dictamen al no contar con una mayoría suficiente. Los miembros de la comisión se encargaron de tensionar el debate. Garibaldi, presidente de la misma, consideró que los opositores solo buscaban dilatar el tratamiento legislativo, por lo que exigió una discusión “responsable”. Por el lado de la oposición, Giustiniani y Simoncini coincidieron que debía evitarse un “tratamiento express” de la iniciativa, y plantearon una “discusión seria” que incluya la convocatoria a referentes de organizaciones sociales, sindicatos, especialistas, y a la ministra de Educación provincial (*Rosario/12, 11/06/2018*).

Ante el estancamiento que atravesaba el proyecto en la comisión educativa, el gobierno decidiría expandir el abanico de jugadas ensayadas hasta entonces, y a través de sus 8 senadores presentaría el 19 de junio un proyecto “alternativo”. El presidente de la Cámara, el vicegobernador Fascendini, remitió el mismo a las comisiones de Asuntos Comunales y Asuntos Constitucionales y Legislación General. La apuesta del oficialismo fue recibida de manera negativa por los senadores peronistas, que decidieron hacer valer su mayoría y levantaron la sesión, afirmando que se trataba de un procedimiento incorrecto, que el tema debía tratarse con “seriedad y tiempo”, y que era una “falta de respeto” a la Cámara de Diputados (*Rosario/12, 24/06/2018*).

En medio de un clima político agitado, a partir de la situación que se desarrollaba en ambas cámaras legislativas, fue el propio gobernador Lifschitz quien en una carta pública

afirmó que insistiría hasta el final de su mandato con la reforma de la Constitución. Consideró que los proyectos enviados a la Legislatura deben ser discutidos, y cargó fuertemente contra la oposición, asegurando que hay dirigentes políticos que obstaculizan cualquier intento reformista, adoptando una postura conservadora a favor del status quo. El oficialismo decide redoblar la apuesta y convocar a una sesión especial para el 29 de agosto, a partir del pedido del jefe del bloque socialista Rubén Galassi, para el tratamiento exclusivo del proyecto de ley que declara la necesidad de la reforma constitucional en la provincia.

La oposición reaccionó fervientemente. Varios diputados, entre ellos los peronistas Rubeo, Cavallero y Bussatto, plantearían que una discusión sobre tablas era un procedimiento inaudito, un atropello institucional, cuya urgencia respondía a los intereses particulares del gobernador, debido a que el tiempo de discusión se acortaba y en paralelo se reducían las chances de reelección de Lifschitz. Los legisladores del justicialismo anunciaron que darían quórum, pero rechazarían el tratamiento sobre tablas de la ley de necesidad de reforma, solicitando su retorno a las comisiones. Los argumentos esgrimidos apuntaban a la ruptura de lo acordado con anterioridad (el tratamiento del proyecto en comisiones) y a la exclusión de otros proyectos de reforma, presentados por los diputados Cavallero, Rubeo, Giustiniani y Del Frade.

El peronismo dio punto final al debate sobre la reforma, considerando que el oficialismo pretendía apresurar la discusión para habilitar la reelección del gobernador en 2019 (*Rosario/12*, 17/08/2018). En sintonía con los legisladores peronistas, los nueve diputados de Cambiemos también anunciaron su rechazo al tratamiento sobre tablas, alegando que se trataba de un proyecto sin acuerdos previos, que intentaba imponer plazos para su discusión, aprobación, convocatoria a elecciones y sanción, un cronograma “express” en vistas las urgencias temporales, ya que la pretensión era consagrar la reelección del gobernador. Coincidentemente, el intendente de Santa Fe José Corral manifestó que se trataba de una reforma Constitucional “forzada”.

Por otro lado, el titular de la UCR, Julián Galdeano, afirmó que el radicalismo respaldaría al gobernador en su iniciativa reformista, cerrando cualquier posibilidad de ruptura al interior del bloque legislativo del Frente Progresista, más allá de las que se produjeron con anterioridad. El presidente de la Cámara de Diputados, el socialista Antonio Bonfatti, consideró que el debate era muy importante, pero que la reforma tendría éxito sólo si alcanzaba los votos necesarios, un escenario muy difícil para el oficialismo. El día anterior a la votación, el gobernador Lifschitz convocó a un acto en el Centro Cultural Provincial, en el cual expresó su respaldo a los diputados del Frente Progresista de cara al debate y a la votación parlamentaria.

En los días previos al debate parlamentario, el gobernador “marcaría la cancha” –si se permite la metáfora futbolística- y plantearía que tenía intenciones de competir por un segundo

mandato en 2019, asegurando que todos los gobernadores deberían tener la oportunidad de estar dos períodos consecutivos al frente del ejecutivo, como ocurre con otros cargos electivos.

“Si a alguno le preocupa la reelección es muy simple: se pone una cláusula, pero yo no me voy a excluir” (ML, 28/08/2018).

Sin embargo, aseveró que la reelección del gobernador no era una condición o prioridad, tampoco era un impedimento para reformar la Carta Magna, sino que se trataba de una decisión de los legisladores, que podían resolverlo o derivar la cuestión a los convencionales constituyentes, estableciendo una cláusula que impida la reelección del mandatario en ejercicio de sus funciones. Apuntando directamente hacia los legisladores de la oposición, sostuvo:

“Hay un sector político, que siempre es el mismo, que pone un pie y lo frena. Si uno quiere sacar la reforma, el diálogo va por ese lado... los dirigentes que rechazan el proyecto utilizan como excusa la inclusión de la reelección... los diputados tuvieron cuatro meses para analizar la propuesta...la transmisión en vivo del debate permitirá que a algunos se les vea por primera vez la cara” (ML, 22/08/2018).

Sin dudas se trató de una jugada peligrosa -y sus críticas no fueron bien recibidas por el arco opositor- pero estaba clara la intención del mandatario de llevar hasta las últimas instancias la defensa del proyecto de reforma constitucional, incluso si debía tensionar la relación con los legisladores que a priori votarían en contra del mismo.

### **La discusión legislativa del proyecto reformista**

A través del decreto oficial N° 041, con fecha 23 de agosto de 2018, se respondió al pedido presentado por diputados de diferentes bloques, y se convocó a la Cámara de Diputados a “Sesión Extraordinaria para tratar el Expediente N° 34.425- PE, Mensaje N° 4685, por el cual se declara necesaria la reforma parcial de la Constitución Provincial”. 29 de agosto fue la fecha escogida, en la cual el proyecto oficial del gobierno del Frente Progresista es debatido en la 1° Sesión Extraordinaria del Período Ordinario de Sesiones del 136° Período Legislativo.

El primer orador fue Rubén Galassi, ex ministro de Gobierno de Bonfatti, quien hizo una extensa introducción, habló de reforma “amplísima”, de “trascendencia histórica”, destacando el proceso de deliberación impulsado por el gobierno de Santa Fe (“*Bases para la Reforma*”):

“Quiero mencionar que el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, con el Poder Ejecutivo a cargo del Gobernador Miguel Lifschitz, inició deliberaciones y un diálogo ciudadano desde junio de 2016 con el objetivo

de compartir con la ciudadanía el proyecto de reforma constitucional ...ya sea de manera directa o a través de las organizaciones que los representan” (Galassi, 29/08/2019).

Fue el diputado Galassi quien solicitó el tratamiento sobre tablas de la iniciativa, justificando su pedido en la “demora” de más de 100 días del proyecto en la comisión de educación, además de señalar la atribución de la Legislatura de iniciar el debate que declare la ley de necesidad de reforma, considerando que sólo se fijarían los objetivos y se habilitaría el debate, y sería la Convención Constituyente la encargada de definir el proceso reformista:

“En ningún caso la Constitución actual nos indica a nosotros, los legisladores, en esta tarea pre constituyente que tenemos que definir en esta habilitación de la reforma, el sentido, la dirección precisa, la intención de lo que queremos hacer con la reforma. Sólo tenemos que fijar los objetivos y serán después las propias fuerzas políticas, en un debate electoral transparente y en igualdad de condiciones, las que vayan definiendo las propuestas, el objetivo y los alcances de la reforma y, claro está, los propios constituyentes cuando asuman en la Convención los que terminarán dando forma y sentido último a la Constitución Provincial” (Galassi, 29/08/2019).

Además de señalar los artículos que se proponían reformar, Galassi realizó un recorrido histórico para destacar la tradición constitucional santafesina y valerse de ciertos ejemplos que respaldaran su argumentación, haciendo hincapié en que debían dejarse de lado las apelaciones a la coyuntura “desfavorable” y que una nueva Constitución implicaba un avance en términos institucionales.

El siguiente orador fue Leandro Busatto, diputado del bloque peronista, quien sostuvo que no se discutiría la reforma, el “fondo de la cuestión”, ya que su espacio objetaba las formas parlamentarias en las que el debate se planteaba, saltando la discusión en comisiones. Sus principales críticas giraban en torno a la falta de acuerdo político-parlamentario, a la ausencia de convocatoria a discutir los principales puntos del anteproyecto, previo a su tratamiento legislativo.

“La verdad que, como pocas veces, señor presidente, se necesitan acuerdos políticos. Y en esta etapa se necesita, sobre todo, rubricar acuerdos parlamentarios. Y no conozco constituciones que hayan prosperado en el tiempo sin la necesidad de estos acuerdos parlamentarios...Y hoy, señor presidente, sólo un partido político con representación parlamentaria está llevando al resto a que tratemos de discutir una cosa que el resto no está dispuesto a discutir, no sin antes, por lo menos, establecer algunas bases

mínimas y acuerdos necesarios para el tema” (...) Si este tema de la reforma constitucional es un tema que nos prioriza en la agenda, pues bienvenido sea, hagámoslo con la premura y con las necesidades que el caso y la época están exigiendo” (Busatto, 29/08/2019).

Seguidamente, fue el diputado peronista Héctor Cavallero, quien manifestó que votaría en contra del proyecto, pese a acordar que la Reforma Constitucional era necesaria. Sus críticas giraban en torno a los tiempos y formas en las cuales se proponía el debate, al evitar la discusión en comisiones, al sortear el tratamiento de otros proyectos de reforma, considerando que se intentaba “imponer” un proyecto oficial, sin posibilidad de discutir su contenido, y objetando además que no se realicen las PASO para elegir a los convencionales constituyentes.

“...el proyecto debería pasar de la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación a la Comisión de Derechos y Garantías y ese es el proceso normal. Nosotros, lo que venimos a tratar es una cosa en forma disruptiva, intempestiva, violando los acuerdos unánimes que hemos tenido acá, y hasta le diría, el sentido común, porque a la Constitución no la hacen cuarenta, cuarenta y cinco juristas, sino que se hace en base a la discusión” (Cavallero, 29/08/2019).

Por el lado del oficialismo, la diputada Benas ratificó la voluntad del oficialismo de modificar el statu quo, e invitó a la oposición a lograr los acuerdos políticos e incorporar sus propuestas a la discusión del proyecto.

Nuevamente la palabra fue del bloque peronista, y el diputado Luis Rubeo adelantó su voto negativo del tratamiento sobre tablas, manifestando que se trataba de un proyecto cuya intención máxima era modificar la Constitución que habilite la reelección del gobernador:

“Nosotros estamos aquí, exclusivamente, señor presidente, porque hay un agotamiento de los tiempos del señor Gobernador para poder modificar una Constitución que lo habilite a competir en las próximas elecciones. Es la realidad (...) se acortan los tiempos del señor Gobernador para tratar de tener la posibilidad de ser reelecto. Esto es lo que tenemos que discutir, señor presidente, esto es lo que tenemos que plantear con absoluta crudeza y con absoluta claridad” (Rubeo, 29/08/2019).

Fue la cuestión de la temporalidad la principal crítica de Rubeo, al sostener que la anulación de las PASO obedecía a la premura por discutir un proyecto cuyos plazos se agotaban. Ahora bien, en cuanto a la disyuntiva planteada entre reformistas y antireformistas, el legislador manifestó que se trataba de una falsa dicotomía, criticando vehementemente la posición del oficialismo, y afirmando que darían el debate parlamentario si el gobernador se

excluía de la contienda electoral, respetando la constitución vigente que lo inhabilita a competir por la reelección inmediata:

“...tiene que tomar una decisión, que es excluirse de la contienda, porque él juró el 10 de diciembre de 2015 por una Constitución que lo inhabilita para la reelección inmediata. Y esto lo sabemos todos los que estamos aquí. No es que nosotros estamos haciendo una trapisonda para evitar que el señor gobernador no se pueda presentar. Nosotros no estamos alterando ninguna regla de juego, venimos a decir que queremos la reforma de la Constitución, que queremos que se respete la actual Constitución” (Rubeo, 29/08/2019).

La diputada Simonici se hizo eco de las críticas de sus compañeros del bloque peronista, y, rescatando la declaración del propio Lifschitz, quien manifestó que no se iba a autoexcluir, afirmó que el proyecto obedecía a la necesidad de establecer la reelección para el cargo ejecutivo, “a como dé lugar”. Y añadiría:

“...decimos que el momento actual y el modo en que se quiere imponer, no es oportuno. No son oportunos ni el modo ni el momento. Pero si aun así existiese la decisión política de avanzar en el proceso de la reforma de la Constitución, que nosotros acompañaremos por supuesto, que el proyecto vuelva a comisión, que se siga discutiendo, que respetemos la ley electoral, que respetemos todo lo que hasta hoy nos rige, porque hasta que no tengamos una nueva Constitución, la que nos rige es la que está hoy (Simonici, 29/08/2019).

En sintonía, el representante del bloque Cambiemos, Sergio Mas Varela, acusó al gobierno de promover una reforma sin los consensos necesarios, argumentando que se trataba de una “sucesión de vicios”, criticando el procedimiento de votación sobre tablas:

“¿cuál es la urgencia institucional para que estemos tratando un proyecto de declaración de la necesidad de la reforma constitucional sobre tablas? Ninguna (Mas Varela, 29/08/2019).

Además, se referiría, como la mayoría de los legisladores, a las supuestas intenciones del oficialismo de habilitar la reelección del gobernador:

“un mensaje de reforma con una serie de esfuerzos argumentativos que no han podido ocultar la finalidad, el objetivo último y único de esta pretensión reformadora, que es ni más ni menos que permitir que el actual gobernador pueda ser candidato en las elecciones del año que viene. Objetivo mezquino, sectorial, coyuntural, exclusivamente de un sector político” (Mas Varela, 29/08/2019).

Seguidamente, el diputado Carlos Del Frade realizó uno de los discursos más enfáticos. Luego de una extensa crítica al Gobierno Provincial en lo que respecta a sus políticas económicas y a sus posicionamientos políticos sobre al gobierno nacional, a la cuestión de la seguridad, del narcotráfico y la corrupción policial, Del Frade adelantó su voto negativo:

“...entendemos que la propuesta del Poder Ejecutivo es, por sobre todas las cosas, una propuesta de reelección disfrazada de reforma” (Del Frade, 29/08/2019).

Respecto al Gobierno Provincial, y particularmente a la figura del gobernador, sería tajante:

“...cuando el Gobernador dice, como lo hizo anoche, una definición exacta que lo marca en el corazón de lo que pretende: “Nosotros no queremos ser socios del pasado y sí protagonistas del futuro”. ¿Y el presente, señor gobernador!? ¡El presente!” (Del Frade, 29/08/2019).

La respuesta estuvo a cargo del radical Galdeano, quien de manera acérrima defendió el proyecto oficial, acusando a quienes se oponían al proyecto de hipócritas que prefieren sostener el statu quo, manifestando que las dificultades de la coyuntura, del presente, no eran una excusa válida para eludir el debate y lograr los consensos en torno a un proyecto que, desde su punto de vista, atravesó los “tiempos razonables de discusión” desde su ingreso a la Legislatura en abril de 2018.

“Fue un proceso político plagado de excusas. Sin capacidad política de parte de los mismos actores que tenemos la responsabilidad de representar a la sociedad, como bien se dijo acá, que el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes. ¿Qué hicimos los representantes del pueblo para ponernos de acuerdo en un tema tan trascendente como la reforma de la Constitución?” (Galdeano, 29/08/2019).

El diputado Eggiman consideró que el tratamiento “exprés”, sobre tablas, atentaba contra la institucionalidad de la provincia, y las urgencias obedecían a los tiempos electorales que hacen a la reelección del gobernador. Según su postura, y recuperando el planteo de Rubeo y Cavallero, el debate no tuvo la profundidad y el desarrollo necesario, a partir de que determinados intereses –en alusión a la cuestión temporal que habilite la reelección del gobernador- obstaculizaban dicho escenario. El turno de hablar fue para el legislador Nicotra, quien manifestó que el socialismo abandonaba sus posturas que privilegiaron las instituciones sobre el personalismo, y sus objeciones a las reelecciones, para introducir el tratamiento sobre tablas de la reelección del Gobernador:

“Vamos a decir que no, porque la verdad es que se quiere tratar una reforma de la Constitución entre gallos y medianoche, cuando todos sabemos –más allá que queramos disfrazar el tema– que se trata únicamente para darle la posibilidad de reelección al Gobernador actual, que juró por una Constitución y quiere ser reelecto por otra Constitución, es una cosa gravísima” (Nicotra, 29/08/2019).

Jorge Henn, por el lado del oficialismo, hizo mención a la pérdida de una oportunidad histórica, y afirmó que la reelección inmediata por un período podría ser sometida a la votación de una Cláusula Transitoria que pusiera fin a la controversia. Seguidamente, el legislador Gabriel Real criticaría fuertemente las posturas esgrimidas por la oposición, afirmando que se trataba de una sesión que marcaría la división entre quienes pretenden avanzar en la calidad institucional y quienes quieren mantener el statu quo en la provincia:

“Es una sesión histórica, en la cual los diputados tenemos que decir claramente y yo lo quiero hacer sencillo: ¿creemos que hay que mejorar la calidad institucional?, ¿creemos que hay que reformar la Constitución? ¡Sí o no!” (Real, 29/08/2019).

El diputado Germán Mastrocola fue el siguiente interlocutor, y en su participación criticó lo que a su entender eran los fundamentos de la reforma:

“La necesidad de la reforma no puede nacer de una necesidad que creemos que es netamente política y electoralista. Lo decimos abiertamente y lo hemos dicho antes. Es una necesidad netamente electoralista, netamente personalista, es lo que creemos y sentimos y nadie nos ha persuadido para que cambiemos esa posición. Y los gestos que se fueron dando confirman mucho más lo que nosotros entendíamos” (Mastrocola, 29/08/2019).

De manera similar, Arcando aludió al “propósito reeleccionista del gobernador”, y marcó que la negativa a respaldar el proyecto radicaba en las formas propuestas, considerando además que la verdadera oposición a la reforma debería buscarse dentro del propio oficialismo.

Luego, el diputado Blanco realizó una enérgica defensa del proyecto oficial, considerando que se trató de una política planteada de manera sostenida por el Frente Progresista desde hace más de diez años. Intentó rebatir buena parte de los argumentos de la oposición, insistiendo con la dicotomía entre los reformistas y los que no pretenden modificar la Carta Magna, y afirmando que la cuestión de la reelección del gobernador podía ser discutida, que podía retirarse el artículo que pone a consideración los términos de mandatos del Poder Ejecutivo:

“Sólo los une el “no” a que el pueblo decida qué Constitución quiere. Sólo los une el miedo a que la gente elija. Le tienen miedo a una posible reelección de un Gobernador. Los une el miedo y no la propuesta... Retiremos el artículo 64 y avancemos hoy en la reforma de la Constitución porque insisto, la sociedad nos está mirando y tenemos que estar a la altura de las circunstancias” (Blanco, 29/08/2019).

Acto seguido, el legislador radical Mascheroni consideró que era necesario abrir el debate y acompañar una política de Estado, y criticó la falta de voluntad política de la oposición.

Por el lado de la oposición, Angelini, diputado de Cambiemos, realizó una muy breve intervención donde manifestó que votarían en contra, pero declaró que respaldaría la discusión pública de diferentes temáticas y la “búsqueda de consensos”:

“Hasta hace pocos días estuvimos trabajando con sectores del Poder Ejecutivo Provincial, también con diputados de la Unión Cívica Radical para acercarnos o llegar a una propuesta de consenso en lo que estamos considerando hoy. Vamos a seguir con nuestra vocación de trabajar para una nueva Constitución en nuestra provincia” (Angelini, 29/08/2019).

En su argumentación, se refirió a las formas y procedimientos propuestos para discutir la iniciativa como el motivo del rechazo de su bloque:

“Una reforma constitucional no se resuelve sobre tablas bajo presión ni a las apuradas. Por eso, obviamente, adelanto el voto negativo de todo nuestro bloque” (Angelini, 29/08/2019).

Llegó el turno del diputado Boscarol, quien se alejaría del bloque oficial para votar en contra. El radical catalogó como “torpeza política” al planteo del gobierno, sin consultar a los partidos políticos, ya que no se habían habilitado los mecanismos de debate ni construido consenso en torno a la reforma. Por otro lado, argumentó que la intención reformista escondía darle mayor poder al gobernante de turno, habilitando la reelección del ejecutivo

“...a esto lo he planteado desde el primer momento y lo sostengo, no para este Gobernador sino para todos los gobernadores. Estoy en contra de la reelección. Y lo he planteado siempre. Creo que vulnerar este mecanismo de convivencia, dándole más poder al Gobernador es lo que finalmente clausura la posibilidad de tener una reforma constitucional” (Boscarol, 29/08/2019).

El diputado afirmó que se trataba de una discusión de poder intrínseca a la discusión de la reforma constitucional (cómo se distribuye, cómo se controla, y cómo se le pone límites), sosteniendo que en la Constitución actual, el único mecanismo que limita el ejercicio del amplio

poder del gobernador, es la no reelección, y señalando que vulnerar ese mecanismo clausuraba la posibilidad de reformar la Carta Magna. Sus objeciones apuntaron directamente al gobernador Lifschitz:

“Creo que este proceso y esta sesión es el eslabón de una cadena de errores insalvables por parte del Gobernador en empujar, empujar, empujar sin haberse excusado (...) como lo han hecho sus gobernadores precedentes del Frente Progresista, que se habían excusado porque entendían que no era una posible razón sobre la Constitución que habían jurado. Era éticamente imposible de plantear” (Boscarol, 29/08/2019).

Rubén Giustiniani, quien en forma conjunta con Silvia Augsburger se separaron del contingente oficialista para formar un bloque aparte, consideraron un error político del gobierno desconocer el tratamiento en comisiones y convocar a la sesión extraordinaria para el tratamiento sobre tablas, y hacerlo a través de un único expediente, desconociendo los otros tres proyectos presentados (Del Frade, Cavallero y Rubeo). En su discurso, hizo alusión a la cuestión de la reelección del gobernador en ejercicio como el tema que ha obturado históricamente la posibilidad de reforma constitucional, y consideró:

“...siempre sostuvimos que el que juró por una Constitución que no le permite la reelección, no puede beneficiarse de un proceso de reforma constitucional. Lo sostuvimos toda la vida porque no es ético. No estoy catalogando de no ético a alguien que lo haga, sólo lo digo desde nuestra posición. En segundo lugar, y fundamentalmente, porque es cambiar las reglas del juego...” (Giustiniani, 29/08/2019).

Luego de rescatar las declaraciones de Binner y Bonfatti, que se excluían de la posibilidad de ser reelectos a través de una constitución diferente a la que regía cuando asumieron, por motivos de “ética”, Giustiniani se refirió a la cuestión del poder, sosteniendo que la reelección del ejecutivo es tan importante porque se discute el poder, y rescató la ventaja con la que cuentan los oficialismos, pero particularmente los gobernadores que pretenden ser reelectos, en la contienda electoral –en clara alusión a las intenciones del gobernador Lifschitz-. Adelantó su voto negativo, pero solicitó continuar el tratamiento en comisiones.

Por su parte, el diputado oficialista Palo Oliver, reivindicó la posibilidad de convocar al tratamiento sobre tablas, defendió los procedimientos y formas impulsados por el bloque oficialista, y aseguró que la cuestión polémica en torno a la reelección del gobernador actual se resolvería con una cláusula transitoria, incorporada por la propia Convención Constituyente:

“La oposición entiende, salvo la exposición del diputado Boscarol que claramente dijo que él no está de acuerdo con la reelección del Gobernador,

las demás bancadas, las demás exposiciones hicieron alusión a que no están de acuerdo con la reelección del actual Gobernador. En este sentido, todos sabemos también que para que esta situación ocurra debe haber una Cláusula Transitoria que debe ser incorporada por la propia Convención Constituyente...” (Palo Oliver, 29/08/2018).

Seguidamente, continuarían los legisladores oficialistas: las diputadas Gutiérrez, García y Bertero; y los diputados Martino, Garibaldi y Bermúdez. La diputada Gutiérrez hizo alusión a que la votación de los temas propuestos correspondía a la convención, que la intención del oficialismo era “ampliar derechos y mejorar la democracia”. Por su parte, la diputada García manifestó que la cuestión de la reelección funcionaba como excusa, que se resolvía a través de una cláusula transitoria.

En sintonía, Garibaldi realizó una de las más enérgicas defensas del proyecto oficial, planteando que la negativa a la iniciativa, basada en la crítica a plazos, tiempos, procedimientos, y a la cuestión de la reelección del gobernador, obedecía a las especulaciones de los diferentes partidos opositores, a argumentos que eran en realidad “excusas” para no avanzar, deslizado además que el verdadero motivo para oponerse a la reforma radicaba en el artículo 34, el referido a la limitación de la reelección de los diputados, y no en la reelección del ejecutivo.

“...planteo una situación que tiene que ver con que hay diputados que hicieron eje en su “no” a que este es un proyecto que plantea la reelección del actual Gobernador y digo en un debate –por lo menos así lo entiendo– porque uno plantea posiciones, escucha, mira, es porque está abierto al diálogo y al consenso –como aquí se dijo– y a la no especulación...Pero si quienes hacen eje en su rechazo, a la posibilidad de modificar el artículo 64, y con eso la especulación de lo que puede llegar a ocurrir y no toman nota de lo que acá se plantea en función del diálogo, quizás tenga que ver alguna cuestión de especulación más que un planteo puntual. Y también quienes hablan de la cuestión de la reelección pregunto: ¿desde qué lugar lo hablan? ¿Desde qué lugar lo decimos todos y cada uno de quienes estamos aquí sentados? ¿es el temor al artículo 64 o es el temor al artículo 34?” (Garibaldi, 29/08/2018).

Por su parte, Bertero defendió la iniciativa oficial argumentando que la reforma no se circunscribía a la reelección del gobernador, sino que se trataba de una modificación de todo el aparato institucional del Estado provincial, en sus tres poderes. Además, rescató la necesidad de discutir la representación política en ambas cámaras de la Legislatura, y de otorgar rango constitucional a la legislación electoral vigente. De manera similar, el diputado Ariel Bermúdez

expondría una enérgica defensa del proyecto oficial, señalando que la reforma planteaba una renovación de todos los cargos y discutía “privilegios” en la provincia de Santa Fe:

“La Reforma viene a plantear una única renovación en todos los cargos electivos. Da certeza y pone coherencia en todos los cargos electivos. Y cuando digo de todos, es de todos, no únicamente del Gobernador. Hablo también de los senadores, que hace muchos años están, de los diputados, de los intendentes y de los presidentes comunales (...) Esta es una reforma que habilita y se anima a discutir privilegios...” (Bermúdez, 29/08/2019).

La diputada Vucasovich dirigió sus críticas al gobernador, a quien acusó de entrometerse en las atribuciones del legislativo, y decidir cuándo y cómo dar el debate en torno a la reforma. El debate fue cerrado por el diputado Gregoret, quien ratificó la necesidad de discutir la Reforma Constitucional, de lograr los acuerdos y consensos políticos necesarios para lograrla, e hizo mención a un “núcleo de coincidencias básicas”.

En definitiva, los argumentos principales esgrimidos por el arco opositor giraron en torno críticas a las formas y a la intención de reelección del gobernador. Finalizado el tiempo de los oradores, el presidente de la cámara, Antonio Bonfatti, convocó a votar el proyecto. El resultado fue categórico, ya que toda la oposición decidió rechazar el proyecto, resultando 24 votos afirmativos y 25 negativos. El oficialismo debía alcanzar 34 votos, dos tercios del total de las bancas, necesarias para la revisión de la Constitución Provincial. Sin embargo, ni siquiera logró sumar más votos que la oposición por mayoría simple, o reunir los votos correspondientes a la cantidad de bancas de la mayoría automática. El proyecto no perdió estado parlamentario, volvió a las Comisiones, pudiendo ser tratado nuevamente, pero no a la brevedad.

Días después de la sesión en diputados, el gobernador admitiría la derrota y dejaría abierta la posibilidad de que el ex gobernador Antonio Bonfatti sea el candidato oficial a sucederlo. En sus declaraciones públicas, criticó las argumentaciones de la oposición para vetar el proyecto reformista:

“El debate lo ganó el reformismo de la Constitución, pero no alcanzaron los votos...Los discursos opositores hicieron eje en la reelección y yo lo dije, que si no estaban de acuerdo podían eliminar el artículo...era simplemente una excusa entonces” (ML, 30/08/2018).

Si bien manifestó que no era el momento de pensar en los comicios de 2019, cuando lo interrogaron respecto a la posibilidad de que Antonio Bonfatti sea el candidato de la coalición gobernante a ocupar el cargo ejecutivo, declaró:

“Ayer tuvimos un debate cuyo fondo era modificar la Constitución. Como todos los partidos analizaremos las alternativas, pero es muy prematuro

lanzar candidatos... Bonfatti es un dirigente muy importante, si él lo decide puede ser uno de los nombres posibles” (ML, 30/08/2018).

### **La consulta popular no vinculante**

Pasaron meses de aquella votación, en la cual quedó anulada la posibilidad de reforma de la Constitución, pero el oficialismo se rehusó a abandonar una de sus políticas públicas más trascendentales. En un claro intento por mantener viva la cuestión en la agenda pública santafesina, el 26 de diciembre de 2018 el gobernador oficializó una medida que ya venía “cocinándose” desde hace tiempo: emitió un decreto convocando a una consulta popular sobre la Reforma Constitucional. La fecha elegida fue el 16 de junio de 2019, en coincidencia con las elecciones generales de la provincia. Se trataba de una consulta popular no vinculante, en la cual se especificaba que:

“...el electorado debía responder por la afirmativa o la negativa sobre la necesidad de reformar la Carta Magna Provincial durante el curso del período de gobierno 2019/2023”.

La idea del gobierno fue una propuesta realizada por el propio gobernador Lifschitz frente a la dirigencia del Frente Progresista, al asegurar que luego de tantos avances y discusiones llevadas a cabo no pretendía olvidar el proyecto de reforma constitucional, justificando además la fecha escogida a partir de la oportunidad que implicaban las elecciones generales. En su mensaje ante la Asamblea Legislativa, el 1° de mayo, el gobernador ratificó la realización de la consulta el día 16 de junio:

“No sería bueno que volviéramos a guardar en un cajón el proyecto de reforma constitucional. Por este motivo hemos convocado a una consulta popular no vinculante, coincidente con el próximo turno de las elecciones generales de junio. Que el pueblo opine libremente” (ML, 01/05/2019).

La iniciativa del gobierno volvió a tensionar la relación con los referentes de la oposición, y despertó críticas por parte de constitucionalistas que consideraban ilegítimo el accionar oficial, al plantear que debía convocarse a la Legislatura y que el procedimiento sea a través de una ley consensuada con el resto de los partidos políticos. Sería el Partido Justicialista quien presentaría una impugnación ante el Tribunal Electoral de la provincia, el mismo día del discurso del gobernador. La formalización de la denuncia respondía, según los propios apoderados del PJ, a un pedido directo de Omar Perotti, candidato a gobernador por el peronismo, fue realizada

“en cumplimiento de expresas instrucciones de las autoridades del Frente Juntos” (Edmundo Barrera y Ricardo Paulichenco, 03/05/2019).

La denuncia sostenía que existía una violación a las disposiciones constitucionales, al argumentar que la Carta Magna santafesina sostiene que:

“la competencia para declarar la necesidad de la reforma es de la Legislatura, mediante una ley especial que debe sancionarse con mayoría agravada. En consecuencia, el gobernador no puede convocar por decreto a una consulta popular cuando es materia de la Legislatura y por ley”.

La respuesta del Tribunal Electoral no tardó en llegar, y al día siguiente, el 2 de mayo, rechazó la impugnación presentada por el PJ. De esta manera, el tribunal dejó clara su postura de apoyar la iniciativa del gobierno, algo que quedaría plasmado en la firma de un “convenio de colaboración” para organizar la realización de la consulta popular no vinculante. Dicho documento, firmado el día 3 de mayo, fue producto de las negociaciones entre el ministro de Justicia Ricardo Silberstein y los miembros del Tribunal Electoral y se planteaba que el día de las elecciones habría “mesas especiales” en los locales de votación.

Pocos días después, tanto el presidente del PJ, Olivera, como el candidato a gobernador Omar Perotti y los candidatos a diputados del peronismo, manifestaron que desconocerían los resultados de la consulta, considerando que la utilización de “urnas paralelas” en los locales de votación representaba un acto irresponsable, que atentaba contra la transparencia del proceso electoral. Lo propio hizo José Corral, también candidato a gobernador.

Anticipando que su iniciativa despertaría aún más cuestionamientos a la legalidad de los comicios, y que podría generar conflictos en la jornada electoral, el gobernador decide retroceder en su jugada y suspender la consulta popular. En una conferencia de prensa, acompañado del vicegobernador, de su gabinete de ministros y secretarios de Estado, y de los legisladores del Frente Progresista, además de otros funcionarios provinciales; Lifschitz recodaría el pedido de Perotti de realizar una consulta popular respecto a la reforma:

“Coincidiendo con esa iniciativa, tomándola, haciéndola propia, firmamos un decreto convocando a una consulta popular que debía ser no vinculante y no obligatoria para que fuera constitucional. Sin embargo, vemos con sorpresa que lejos de aceptar ese criterio que había sido propuesto por el propio dirigente del peronismo, hoy, ya sin otra excusa, nuevamente se ponen obstáculos para evitar la participación ciudadana, para evitar un dictamen popular y un debate positivo sobre el futuro. A esta altura, creo que a nadie le pueden quedar dudas de que, en realidad, más allá de los discursos, no quieren la reforma” (ML, 09/05/2019).

Las fuertes críticas a las posturas oscilantes del peronismo respecto a la materia no se detuvieron allí, y Lifschitz acusó a la oposición de promover una campaña en contra de las

elecciones, poniendo en tela de juicio y de manera “malintencionada”, la transparencia de los comicios. Acto seguido, el jefe del ejecutivo anunciaría la anulación de la consulta y fundamentaría su decisión en que debía, como gobernador, velar por la transparencia de las elecciones, y afirmó la necesidad de despejar dudas sobre proceso electoral en una clara referencia a los dichos de Perotti.

“Llegado a este punto y preocupados por cualquier tipo de sospecha que pudiera enturbiar el proceso electoral, porque entiendo que mi primera responsabilidad, mi primera prioridad como gobernador de Santa Fe es garantizar la transparencia del proceso electoral y de los resultados que surjan de la voluntad ciudadana... porque queremos preservar la discusión sobre la reforma de este bastardeo sobre el proceso que termina opacando lo que debiera ser una discusión con altura sobre el futuro de la provincia... he decidido suspender la vigencia del decreto que convoca a la consulta” (ML, 09/05/2019).

De esta manera, no sólo resultaba fallido el intento por reformar la Carta Magna, ante el resultado adverso en la votación legislativa, sino que además fracasaba la iniciativa de la consulta popular. El gobierno del Frente Progresista, sin los acuerdos políticos necesarios, no logró que la reforma constitucional prospere. El último capítulo del proceso reformista, el de la consulta popular, demostró una vez más como el escenario electoral del 2019 y los posicionamientos de los actores de cara el mismo, atravesaba cualquier discusión respecto a un cambio en el orden institucional de Santa Fe.

## **CAPÍTULO IV: EL JUEGO POLÍTICO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

### **La dinámica de los jugadores con poder de veto**

El método de *process tracing* sirvió como herramienta para reconstruir el proceso inconcluso de reforma constitucional durante el período 2015-2019, dando cuenta de los sucesos más importantes y de cómo los actores más relevantes se posicionaban y movilizaban sus recursos para incidir en la discusión que atravesó la política santafesina. Al mismo tiempo, una mirada sobre este período nos ofrece determinadas “pistas” y nos lleva a interrogarnos por las motivaciones que subyacen a los discursos y acciones de los diferentes actores intervinientes.

En este trabajo, el proceso de reforma constitucional es pensado como un juego de negociación, cooperación y conflicto entre distintos actores: un ejecutivo de límites temporales establecidos, que aspira reformar la Carta Magna y competir por un nuevo mandato; un sector interno de la coalición gobernante que tensiona con las pretensiones del ejecutivo, y dos partidos opositores con expectativas electorales que rechazan la reforma. Creemos que es posible realizar un análisis del juego político santafesino, y específicamente del proceso reformista, considerando la importancia que asume la dinámica de relación entre el establecedor de agenda y los diferentes actores con capacidad de veto.

Todo sistema político tiene una configuración de jugadores con poder de veto, cuya cantidad es variable, y que determinan los cambios del statu quo. Los actores que pueden determinar la agenda asumen un rol protagónico, al poseer la fuerza política suficiente y los recursos institucionales necesarios para realizar propuestas a los demás jugadores (Tsebelis, 2002; Tsebelis y Aleman, 2007). De acuerdo al enfoque propuesto por Tsebelis, el establecimiento de la agenda corresponde habitualmente al gobierno, identificado en el Poder Ejecutivo. Cada gobierno intentará transformar las políticas públicas que considere necesarias, a través de la creación y modificación de la legislación vigente, estableciendo la agenda.

Tal como señalamos anteriormente, la probabilidad de modificar el statu quo no radica únicamente a las capacidades e iniciativas del gobierno, sino que implica considerar los condicionamientos del propio diseño institucional y el accionar de otros actores políticos relevantes, aquellos con capacidad de veto.

Por un lado, entonces, nos encontramos con un Poder Ejecutivo que controla prácticamente la agenda; y con un Poder Legislativo bicameral con la capacidad de apoyar o rechazar las iniciativas impulsadas desde el gobierno. En este punto, Tsebelis considera que una gran cantidad de jugadores con veto se traduce en falta de control de la agenda de políticas por parte del gobierno, y en el fortalecimiento del Poder Legislativo.

Desde este enfoque observamos el proceso reformista en Santa Fe, al considerar que el Gobierno Provincial del Frente Progresista se encontraba frente a un escenario que podríamos caracterizar como problemático. Por un lado, el conflicto interno del socialismo, a partir de la disputa de poder entre dos dirigentes tradicionales, con aspiraciones a competir en la elección ejecutiva de 2019: Antonio Bonfatti, gobernador durante el período 2011-2015, y Miguel Lifschitz, gobernador actual (2015-2019). Por otro lado, la posibilidad de una derrota electoral, ante la presencia de dos partidos con expectativas reales de lograr acceder a la gobernación en la elección de 2019, el Partido Justicialista y Cambiemos.

Visualizando el panorama futuro, entendemos que desde la agenda gubernamental se decidió impulsar un cambio institucional, con el fin de buscar una solución favorable a la situación enfrentada, solución que permitiera sortear la interna partidaria y, al mismo tiempo, incrementar las posibilidades de una victoria electoral que garantice la continuidad del proyecto político del Frente Progresista. La alternativa escogida fue un proyecto de reforma constitucional que incorporaba la reelección del ejecutivo.

La teoría de los jugadores con veto nos lleva a considerar las arenas políticas en las que el proceso reformista se desenvuelve, que distinguimos no como compartimientos estancos sino como espacios en permanente interacción, y que determinan la evolución del statu quo:

- La arena ejecutiva, entendiendo que el gobernador se posiciona como la figura política central, que incorpora a la reforma como uno de los ejes de su agenda gubernamental.
- La arena parlamentaria, representada por los juegos desarrollados en el interior de cada una de las cámaras de la Legislatura Provincial, de diputados y de senadores.
- La arena electoral-partidaria, en la cual se hacen visible las expectativas y proyecciones de los diferentes partidos políticos (oficialismo y oposición) respecto a su futuro.

En lo que respecta al Poder Ejecutivo, se considera que el gobierno intenta llevar adelante una reforma constitucional que le permita evitar disputas partidarias internas, y que habilite la posibilidad de que el candidato en las elecciones ejecutivas sea el gobernador en ejercicio, con intenciones de ejercer nuevamente el cargo. Este supuesto parte de una manera de entender que un gobierno, en este caso el Gobierno Provincial formado por una coalición de partidos, no representa un actor unificado en los procesos de toma de decisiones, y que incluso al interior de los partidos que forman parte de esa coalición existen numerosos actores que tensionan por hacer prevalecer sus posicionamientos e intereses (Leiras, 2007).

Ahora bien, si el Gobierno Provincial pretendía modificar el statu quo con el fin de sostener su posición de poder, debía contar con las condiciones que le permitieran lograrlo. Si bien la preferencia por el cambio institucional comenzaba en la agenda gubernamental, origen

que favorecía el peso de la discusión de la reforma, requería del consenso político necesario para superar los vetos.

Si el objetivo del Gobierno Provincial pasaba por dirimir cuestiones internas de la coalición gobernante y evitar una derrota electoral, conservando su lugar de oficialismo en la política santafesina; los objetivos del sector opositor radicaban en sus expectativas electorales, a partir de que tanto el peronismo como Cambiemos se consideraban potenciales ganadores del proceso electoral venidero. De este modo, el cambio del statu quo dependería de que la preferencia impulsada por el gobierno encontrara la fuerza necesaria para alcanzar una mayoría desde la cual superar el veto partidario e institucional.

Si nos detenemos en el Poder Legislativo, los actores con poder de veto partidarios resultan de la distribución de votos y escaños. Ahora bien, ninguno de los partidos suele tener la mayoría propia que le permita impulsar una iniciativa sin acuerdos con las demás fuerzas políticas. Como el poder legislativo en nuestra provincia es bicameral, es necesario distinguir la situación de cada una de las cámaras.

En las Cámaras de Diputados y Senadores es posible identificar diferentes mayorías, la cámara no puede ser reducida a un único jugador con veto. Alternativamente, aunque la cámara sea el jugador con veto institucional, el partido con mayoría es el jugador con veto real o partidario. Corbacho (1998) señala que el número de cámaras de una Legislatura afecta el proceso de toma de decisiones, a partir de entender que un aumento en las instancias de discusión, de los actores con poder de veto, minimiza las posibilidades de construir mayorías para aprobar las políticas impulsadas.

En este sentido, a partir del concepto de jugadores con poder de veto, se definen los bloques legislativos, entendiendo que ejercen su poder de veto en la Legislatura. En el caso de la Cámara de Diputados, nos encontramos con un contingente oficialista que representa una primera minoría; mientras el poder de veto lo ejercen tanto el Partido Justicialista como Cambiemos, en tanto bloques opositores mayoritarios, a quienes se agrega el Frente Social y Popular y el Frente Igualdad y Participación como bloques minoritarios (que actúan de manera conjunta), si pensamos en la oposición como un jugador con veto de carácter colectivo. Respecto a la Cámara de Senadores, el poder de veto lo ejerce el Partido Justicialista, con el control de la mayoría de las bancas, como un jugador con veto individual, relegando al oficialismo a una condición de minoría.

Dada la composición de ambas cámaras legislativas de la provincia, no es posible balancear las posibilidades de la reforma en favor del oficialismo. Este punto resulta crucial, pero sobre todo si pensamos que las reglas que determinan el procedimiento para llevar adelante una reforma constitucional se apartan de la legislación ordinaria. El requerimiento de los dos

tercios de ambas cámaras como regla para sancionar la ley de necesidad de la reforma colocan al contingente oficialista en la obligación de acordar con la oposición; y brinda al contingente opositor de la Legislatura Provincial la oportunidad de respaldar o bloquear la iniciativa oficial, tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores.

Los juegos que se desarrollan en el ámbito ejecutivo y legislativo guardan una estrecha relación con la situación de la arena partidaria-electoral. Se considera la importancia del escenario electoral de 2019 a partir de que las proyecciones de desempeño en las elecciones futuras inciden en los posicionamientos de los principales partidos políticos, en tanto potenciadores o inhibidores de las iniciativas tratadas en la Legislatura, y específicamente de la Reforma Constitucional.

El principal factor, entre varios, que a nuestro entender explica la variación de resultados en los procesos de cambio institucional es el poder de veto que pueden ejercer determinados actores para evitar que se modifique el statu quo. Se toma en consideración que el poder de veto en el proceso de formulación de políticas, no es un hecho aislado, sino que está inmerso en un contexto amplio. A partir de esto, se incorporan a la explicación factores que influyen en la dinámica política, en las expectativas y motivaciones de los actores políticos involucrados y su grado de incidencia en la definición del proceso de reforma constitucional.

De esta manera, y en relación al diseño metodológico, la variable dependiente es la reforma constitucional en Santa Fe, entendida como un proyecto de cambio institucional impulsado por el Gobierno Provincial, específicamente por el poder ejecutivo en ejercicio de sus funciones. En este punto retomamos lo señalado con anterioridad, la decisión de concebir a las instituciones como variables dependientes, susceptibles de ser modificadas a partir del accionar de los propios actores que se someten a las reglas de juego (Buquet, 2007). Tal como refleja la tabla 1, la variable dependiente posee dos dimensiones: la presentación del proyecto de reforma constitucional y el éxito en su aprobación, siendo la primera de ellas una condición necesaria para que se produzca la segunda.

**Tabla 1: Variable dependiente**

Variable	Dimensiones	Operacionalización
Reforma constitucional (Y)	Presentación del proyecto	Ingresa en la Legislatura el proyecto reformista
		No se presenta el proyecto de reforma
	Éxito en la aprobación del proyecto	Se logra aprobar el proyecto
		No se logra el consenso necesario para aprobarlo

Fuente: elaboración propia en base a Buquet (2007) y Liendo (2014).

Seguidamente, en la tabla 2, se destacan tres tipos de variables independientes entre los factores político-institucionales que condicionaron el devenir del proceso reformista. Las variables fueron seleccionadas a partir de estudios que analizan el sistema político subnacional en Argentina: reelección de los gobernadores (Liendo, 2014); dominio partidario (Eaton, 2005; De Luca, 2008); composición de la Legislatura (Suárez Cao, 2000; Micozzi, 2001); y competitividad electoral (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007).

**Tabla 2: Variables independientes**

Variable	Dimensiones	Indicadores	Fuente
Dominio partidario (X <sub>1</sub> )	Jefe del partido político en el gobierno	Liderazgo sin cuestionamientos	Revisión periodística
Composición de la Legislatura (X <sub>2</sub> )	Contingentes oficialistas y opositores en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores	Distribución de bancas entre los diferentes partidos	Tribunal Electoral de Santa Fe, portal web de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores
Nivel de competitividad (X <sub>3</sub> )	Margen de victoria entre los primeros partidos	Diferencia entre el % de votos	Dirección Nacional Electoral, Tribunal Electoral de Santa Fe

Fuente: elaboración propia.

### **El Gobierno Provincial y sus cálculos estratégicos**

Ante el escenario político que se presentaba en la provincia de Santa Fe, el gobierno del Frente Progresista se encontraba en la búsqueda de evitar una fractura partidaria interna e incrementar las posibilidades de una victoria electoral que garantice la continuidad de su proyecto político. La alternativa escogida, desde la agenda política gubernamental, fue un proyecto de reforma constitucional que incorporaba la reelección del ejecutivo. El cálculo estratégico del gobierno encontraba sus fundamentos en las posibilidades que un gobierno y un candidato en ejercicio de sus funciones tienen a la hora de revalidar su mandato en las elecciones.

La temática sobre la ventaja del oficialismo (*incumbency advantage*) fue desarrollada inicialmente por autores norteamericanos abordaron la performance electoral de legisladores de Estados Unidos (Gelman y King, 1990; Ansolabehere y Snyder, 2002). El concepto hace referencia a un beneficio electoral sistemático del que gozan los partidos y candidatos oficialistas por el solo hecho de ocupar el gobierno (Schiumerini, 2013). Se trata de un sesgo en las condiciones de la competencia política que hace que el oficialismo, independientemente de

su desempeño en el gobierno, tenga más probabilidades de ganar las elecciones que la oposición.

En el contexto de las provincias argentinas, la presunción de una ventaja del oficialismo encuentra fundamentos en la evidencia empírica. Desde 1983 y hasta 2015, los partidos gobernantes han logrado conservar su lugar en el poder en prácticamente en el 80% de las elecciones provinciales (Clerici, 2018), además de producirse una frecuente reelección de los gobernadores en ejercicio de sus funciones y altos márgenes de victoria respecto a las fuerzas que resultaron segundas en la contienda electoral.

Para algunos autores, estos factores estructurales representan la existencia una “cancha inclinada” a favor de los oficialismos provinciales en las elecciones, a partir de determinados beneficios de su posición institucional (Schiumerini y Page, 2012): utilización del empleo público como herramienta de fidelización y/o presión, el uso de los recursos públicos, la exposición del oficialismo ante el electorado gracias a la pauta oficial y la inauguración de obra pública, las transferencias fiscales desde el nivel nacional, la posibilidad de controlar la agenda legislativa (Calvo y Escolar, 2005). En definitiva, la condición de “ser” gobierno repercute en la posibilidad de “seguir siéndolo”.

A partir de esta situación, asumimos que los ejecutivos que compiten por una reelección poseen una ventaja electoral individual, y que el cargo ejecutivo es una de las posiciones políticas más valoradas, o incluso la posición más valorada. Tal como sostiene Liendo (2014), las reformas constitucionales llevadas a cabo en las provincias argentinas desde 1983 estuvieron dirigidas a expandir la posibilidad de reelección, y fueron introducidas por iniciativa de los ejecutivos provinciales, logrando acuerdos con los sectores opositores de las legislaturas provinciales.

Desde este punto de partida, en el estudio realizado (tabla 3) se consideraron las reformas constitucionales en los distritos electorales de Argentina, desde el año 1983 y en orden cronológico, en las cuales se modificó específicamente la cuestión de la reelección. En varias provincias, este apartado de la Carta Magna fue modificado en más de una oportunidad. Además, de considerar la reelección, se pondera el desempeño electoral del ejecutivo, es decir, si fue candidato en las elecciones ejecutivas y si logró ser reelecto.

Resulta necesario aclarar que no fueron consideradas las provincias de Mendoza y Santa Fe, que no modificaron el tipo de reelección alternada que su constitución estipula. Además, en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Tierra del Fuego, su Carta Magna contemplaba la posibilidad de reelección inmediata del cargo ejecutivo, desde su sanción (años 1996 y 1991, respectivamente).

**Tabla 3: reformas constitucionales provinciales modificando la reelección (desde 1983)**

Provincia	Año	Gobernador	Fue candidato	Fue reelecto
La Rioja	1986	Menem	Sí	Sí
Jujuy	1986	Snopek	No	No
Salta	1986	Romero	No	No
San Juan	1986	Aguilar	No	No
San Luis	1987	Rodríguez Saa	Sí	Sí
Córdoba	1987	Angeloz	Sí	Sí
Misiones	1988	Humada	No	No
Catamarca	1988	Saadi	No	No
Río Negro	1988	Massaccesi	Sí	Sí
Formosa	1991	Joga	Sí	Sí
Santa Cruz	1994	Kirchner	Sí	Sí
Neuquén	1994	Sobisch	No	No
Chaco	1994	Tauguinas	No	No
La Pampa	1994	Marín	Sí	Sí
Chubut	1994	Maestro	Sí	Sí
Buenos Aires	1994	Duhalde	Sí	Sí
Santiago del Estero	1997	Juárez	Sí	Sí
Santa Cruz	1998	Kirchner	Sí	Sí
La Pampa	1998	Marín	Sí	Sí
Salta	1998	Romero	Sí	Sí
Formosa	2003	Infrán	Sí	Sí
San Luis	2006	Rodríguez Saa	Sí	Sí
Tucumán	2006	Alperovich	Sí	Sí
Corrientes	2007	Colombi	Sí	No
Entre Ríos	2008	Uribarri	Sí	Sí
La Rioja	2008	Beder	Sí	Sí
San Juan	2011	Gioja	Sí	Sí
<b>Totales</b>				
27			20	19

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

La tabla sintetiza el análisis realizado respecto a las reformas constitucionales impulsadas por los ejecutivos provinciales en nuestro país. De un total de 27 casos, en 20 ellos el gobernador fue candidato para lograr la reelección inmediata, obteniendo el triunfo en 19 ocasiones<sup>5</sup>. A partir de este estudio, nos encontramos con un escenario que da sustento a

<sup>5</sup> El único caso en el cual no se produjo la reelección (Corrientes), el gobernador en funciones perdió la interna partidaria frente al candidato que accedió a la gobernación, en representación del oficialismo.

nuestra presunción y a los cálculos del partido gobernante, en cuanto a la posibilidad de lograr la reelección tras una reforma de la constitución provincial.

Tal como fuera observado en el seguimiento del período 2015-2019, la reforma constitucional constituyó una política pública prioritaria para el gobierno de Santa Fe, que actuó durante este tiempo como el establecedor de la agenda. El proyecto oficial de reforma fue lanzado en el año 2018, y remitido a la Legislatura para su tratamiento. Ante el notorio estancamiento que atravesaba, el oficialismo decide someter el proyecto a discusión legislativa en una sesión extraordinaria, proponiendo la votación sobre tablas en la Cámara de Diputados. Como quedó demostrado a lo largo del análisis, los partidos de la oposición veían como una amenaza a una iniciativa que, desde su perspectiva, beneficiaría al gobierno santafesino y, particularmente, al Poder Ejecutivo de turno, al posibilitar su reelección inmediata. Es de esperarse que los actores con un determinado interés se opongan a una propuesta que perjudique o restrinja sus posibilidades, tanto presentes como futuras. La oposición actuó en base a este principio, y el resultado de la votación legislativa fue una clara derrota del Gobierno Provincial, que no logró los votos requeridos para aprobar su iniciativa. Incluso, no pudo obtener los votos que corresponden a la mayoría automática que estipula el diseño institucional santafesino.

### **Las variables a considerar**

A partir de una mirada que intenta complejizar el proceso inconcluso de reforma, se propone observar una serie de variables que incidieron en el resultado del mismo.

#### **Dominio partidario ( $X_1$ )**

La primera variable ( $X_1$ ) es el dominio partidario, del partido del gobernador reformista, variable que alude a su situación de liderazgo, de dominación partidaria indiscutida y ausencia de rivales partidarios que le permita impulsar un proyecto de reforma exitoso y ser nuevamente candidato. A la hora de pensar y discutir propuestas de reforma política, la vida interna de los partidos suele ser ignorada u ocupar un lugar secundario (Leiras, 2007), desconociendo así los límites que las prácticas internas de los partidos y sus miembros pueden imponer a los procesos de cambio institucional.

Retomamos aquí una perspectiva que concibe a los partidos no como entes que representan una voluntad y plan de acción singulares, sino como sistemas dentro de los cuales intervienen actores con objetivos tanto coincidentes como contradictorios, y que concibe a la integración partidaria como una articulación entre lógicas organizaciones de imposición centralizada e interacción estratégica entre unidades autónomas (Leiras, 2007).

La hipótesis principal es que un dominio partidario fuerte incrementa las probabilidades de que los gobernadores reformistas logren su objetivo de modificar la Carta Magna. Eaton (2005) sostiene que los gobernadores son los actores políticos más relevantes de la política

argentina. En sintonía con ello, para Jones y Hwang (2005) la política partidaria y las carreras políticas se definen en las provincias argentinas. Los partidos políticos provinciales poseen altos niveles de autonomía respecto a sus organizaciones nacionales y son independientes en la obtención y manejo de recursos. Las características de los partidos políticos provinciales suelen ser similares: una sola persona o un grupo reducido de personas generalmente domina los partidos políticos en el ámbito provincial (De Luca, 2008; Leiras, 2007).

Esta variable, dominio partidario, responde a una de las propiedades centrales del poder de los gobernadores. Al mismo tiempo, se vincula con una de las particularidades de los sistemas partidarios provinciales, el faccionalismo intrapartidario. Jones y Hwang (2005) afirman que en las provincias en las cuales un único partido controla la gobernación, el ejecutivo se torna una figura indiscutida o al menos dominante, representando el jefe del partido político provincial, y no hay mucho margen para la competencia intrapartidaria.

Por otra parte, en aquellas provincias en las cuales la gobernación no es controlada por un único partido, pero el partido dominante es controlado por una única persona, crecen los márgenes de competencia intrapartidaria y la posibilidad de oponentes. Finalmente, en las provincias donde un solo partido no controla la gobernación y no existe un jefe partidario único que ejerza un rol dominante, un grupo reducido de líderes partidarios dominan los destinos del partido (De Luca, 2008). A partir del análisis del *process tracing*, se buscó reproducir el contexto partidario durante el período 2015-2019.

La coalición gobernante, el Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) accedió a la gobernación en el año 2007. La misma está integrada por numerosos partidos, pero es posible advertir una preminencia del Partido Socialista por sobre las demás fuerzas, sobre todo si consideramos que los tres ejecutivos que se sucedieron desde ese año pertenecen a dicho partido, y que su candidatura no fue dirimida en un proceso de internas partidarias (PASO)<sup>6</sup>.

Si nos detenemos en el Partido Socialista, al interior del mismo es posible advertir tensiones entre dos dirigentes: el gobernador en ejercicio, Miguel Lifschitz, y su antecesor en el cargo, Antonio Bonfatti, presidente de la Cámara de Diputados. Las diferencias se volvieron notorias a partir del debate por la reforma constitucional, cuando los sectores vinculados a Bonfatti y el propio ex gobernador hicieron públicos sus reparos a la posibilidad de que el gobernador Lifschitz sea habilitado a competir por un nuevo mandato al frente del ejecutivo.

Los principales cuestionamientos apuntaban a señalar que el gobernador debería excluirse de la posibilidad de competir por un nuevo mandato, respetando el texto constitucional vigente al momento de su asunción, y podemos inferir que se inscribían en las aspiraciones del

---

<sup>6</sup> Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias. La ley que regula las primarias en Santa Fe fue sancionada en 2004 (poniendo fin a la denominada ley de lemas), y su aplicación en la elección de autoridades ejecutivas se dio por primera vez en el año 2007.

propio Bonfatti de competir nuevamente por el cargo ejecutivo en 2019, chocando con las aspiraciones del gobernador Lifschitz de revalidar su mandato en caso de aprobarse la reforma. En este punto, vale recordar aquello que Leiras (2007) planteara, entendiendo que en los momentos en los cuales alguno de los miembros de las coaliciones gobernantes aspira a volver a competir por su cargo, la colaboración de sus pares puede tornarse difícil, incrementando las tensiones competitivas al interior del partido.

Si bien los miembros de los bloques legislativos de los partidos argentinos usualmente votan de manera disciplinada (Leiras, 2007), este comportamiento no se rige únicamente por la pertenencia a un espacio político común, sino que es promovido por los ejecutivos y las autoridades de los bloques y cámaras; y no se trata de un proceso monocorde exento de conflictos, de la posibilidad de que se manifiesten posicionamientos e intereses divergentes.

En este sentido, y centrándonos en el escenario provincial, un elemento crucial para incorporar en este análisis es la escisión de dos miembros de la bancada oficialista en la Cámara de Diputados, los legisladores Rubén Giustiniani y Silvia Augsburger. Las tensiones de los diputados con buena parte del oficialismo redundaron en su expulsión/ abandono del bloque que responde a la coalición gobernante, a principios del año 2017. De esta manera, el bloque oficialista que quedó conformado por 26 diputados.

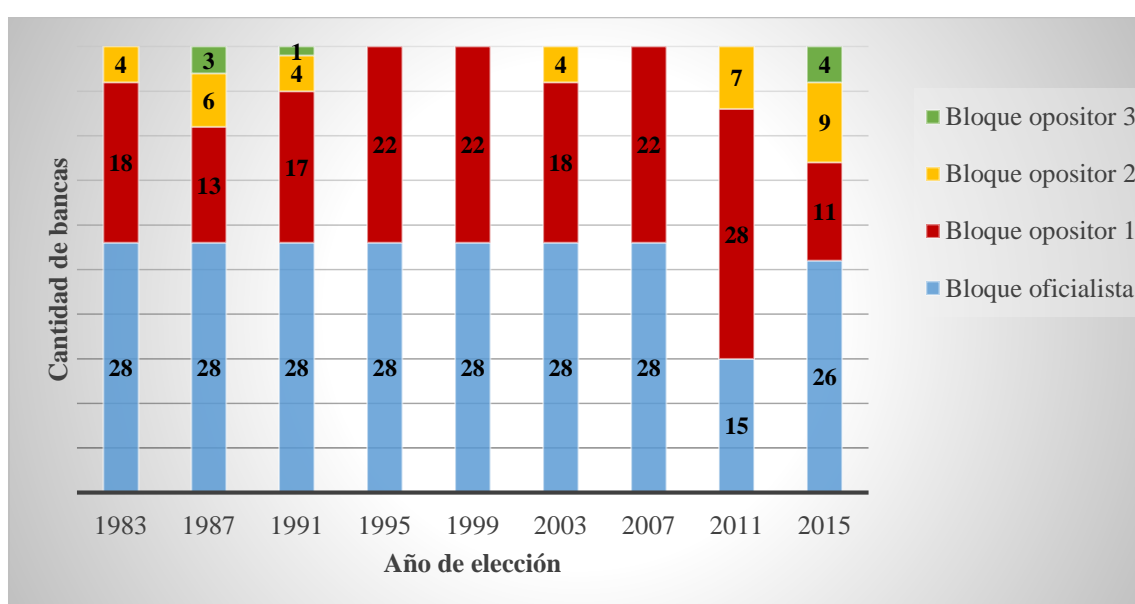
Pensando en la discusión de la reforma, de la misma manera que Bonfatti (presidente de la Cámara de Diputados), otros integrantes del Frente Progresista, como el diputado socialista Rubén Galassi y el diputado radical Boscarol, manifestaron su oposición a la posibilidad de reelección del cargo ejecutivo; e inicialmente rechazaron un proyecto reformista que habilitara esta posibilidad. Si bien sus posicionamientos mutaron hacia hacer público su respaldo a la reforma de la constitución, el resultado de la votación legislativa de agosto de 2018 refleja que el gobierno no pudo asegurarse la totalidad de los votos correspondientes a su contingente oficialista, obteniendo el respaldo de 24 diputados.

Para concluir, sostenemos que el gobernador Lifschitz, más allá de su posición indudable de referente del socialismo, y de su lugar de poder en tanto representante máximo del cargo ejecutivo, no constituye la única autoridad de su partido, capaz de ejercer un dominio partidario absoluto. Las diferencias internas del socialismo, las aspiraciones de un ex gobernador de competir nuevamente en las elecciones, y los cuestionamientos de sectores del radicalismo que no concordaban con la estrategia reformista-reeleccionista, significaron un proceso de desgaste que incidió negativamente a la hora de hacerse con respaldo total o mayoritario del Frente Progresista. En definitiva, tanto el faccionalismo al interior del partido, como la disputa por el liderazgo provincial se convierten en factores determinantes a la hora de proyectar el éxito de una iniciativa reformista en clave reeleccionista.

## Composición de la Legislatura Provincial (X<sub>2</sub>)

Otra variable a considerar (X<sub>2</sub>) es la composición de la Legislatura Provincial. Analizar la configuración partidaria en la Legislatura Provincial nos permite acercarnos a entender el esquema de distribución de poder entre los actores en el espacio político santafesino, y a visualizar el grado de respaldo o rechazo que las iniciativas del ejecutivo pueden encontrar en el poder legislativo. Al tratarse de una Legislatura bicameral, se procedió a analizar la distribución de bancas correspondiente a ambas cámaras, desde las elecciones del año 1983 hasta las elecciones del año 2015, poniendo énfasis en la composición actual de las cámaras, pensando en las posibilidades de aprobación de un proyecto de reforma de la Constitución.

**Gráfico 1: Composición de la Cámara de Diputados (Provincia de Santa Fe, 1983-2015)**



Fuente: elaboración propia en base a Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

En lo que respecta a la Cámara de Diputados, los diputados son elegidos por un sistema de representación proporcional, con la salvedad de que aquél que obtenga el mayor número de votos tendrá asegurada la mayoría en la distribución de las bancas (28 de un total de 50), un rasgo institucional de consecuencias relevantes para nuestro análisis. Por otro lado, los diputados duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones y tienen la posibilidad de ser reelectos de manera indefinida. Desde el año 1983 hasta el año 2007, el peronismo gobernó en la provincia de Santa Fe, haciéndose cargo del ejecutivo y controlando la mayoría de las bancas en la Cámara de Diputados (28), tal como exhibe el gráfico 1. Desde el año 2007, la alianza partidaria formada por el Partido Socialista, PDP, Unión Cívica Radical, entre otros -fuerza política otrora opositora- pasa a controlar tanto el poder ejecutivo como la mayoría de bancas en la Cámara de Diputados, relegando al peronismo al lugar de la oposición.

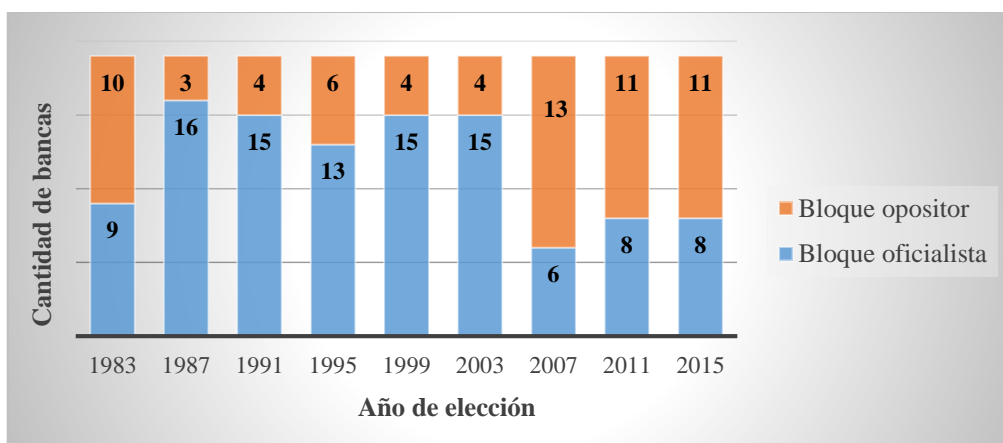
Hasta el año 2011, todos los oficialismos contaron con el 56% de las bancas, correspondientes a la mayoría automática (28 sobre 50). En las elecciones de ese año, el

oficialismo por primera vez desde 1983 no logró la mayoría en la Cámara de Diputados, obteniendo el 30% de las bancas (15 de 50), mientras que la oposición se hizo con la mayoría. En las elecciones de 2015, el contingente oficialista en diputados recupera la mayoría.

Otro elemento a considerar es el aumento de la fragmentación partidaria desde el 2011, teniendo en cuenta que la oposición se subdivide en torno a dos grandes espacios políticos, el peronismo y el PRO, pasando de un escenario bipartidista en buena parte de los períodos legislativos, a uno de mayor fragmentación partidaria. Con la excepción del período 2011-2015, el contingente oficialista en diputados se mantuvo en torno a las 28 bancas, tal como la normativa electoral establece; mientras que la oposición se agrupó en torno a un bloque partidario mayoritario, y uno o dos bloques opositores minoritarios.

Respecto al período 2015-2019, es fundamental destacar una particularidad. Tal como fuera mencionado, en las elecciones de 2015 el oficialismo recupera la mayoría automática de 28 diputados. Ahora bien, a partir de la ruptura de dos miembros del contingente oficialista en 2017 (los diputados Giustiniani y Augsburger), el bloque que responde al partido gobernante quedó conformado por 26 diputados. De esta manera, el oficialismo no controla la totalidad de las bancas correspondientes a la mayoría estipulada en la legislación. Por su parte, la oposición se encuentra dividida en torno a dos bloques mayoritarios, el del Partido Justicialista con 11 bancas y el de Cambiemos con 9 bancas; y un interbloque minoritario de 4 bancas que reúne a los diputados del Frente Social y Popular y a los otrora diputados del Frente Progresista Cívico y Social (Giustiniani y Augsburger).

**Gráfico 2: Composición de la Cámara de Senadores (Provincia de Santa Fe, 1983-2015)**



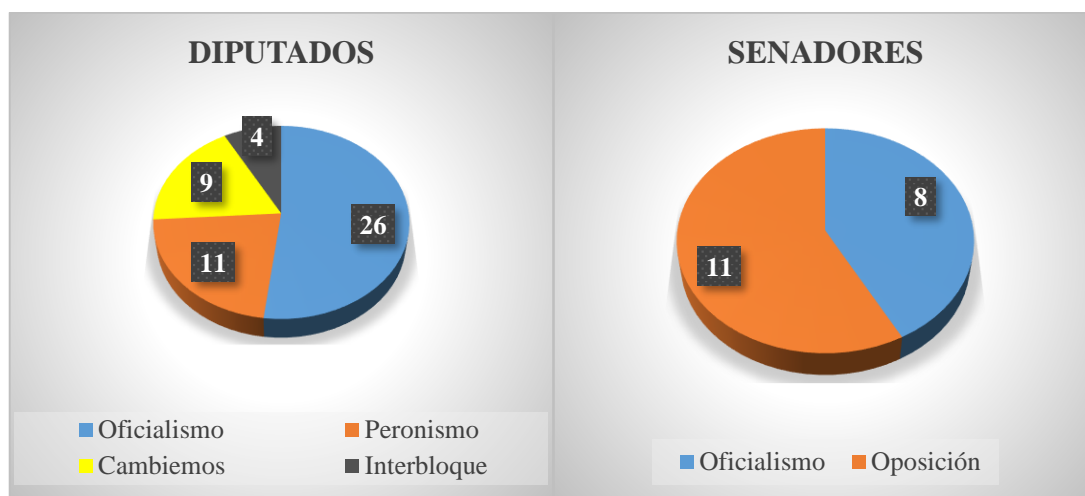
Fuente: elaboración propia en base a Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

Respecto a la Cámara de Senadores, y tal como mencionamos anteriormente, el sistema electoral estipula la elección de un senador por departamento, siendo 19 bancas en total. Duran 4 años en sus funciones y tienen la posibilidad de ser reelectos indefinidamente. Es posible advertir que, de una situación de cuasi paridad entre dos bloques partidarios en la elección de 1983 (10 senadores de la UCR, y 9 del peronismo), la distribución de bancas se inclina en favor

del peronismo. Hasta la elección del año 2007, el Partido Justicialista controla la gobernación y una considerable cantidad de bancas, que le otorgan una mayoría propia en el senado.

A partir de 2007, con la llegada del Frente Progresista Cívico y Social a la gobernación, el peronismo pasa a ocupar el lugar de la oposición, pero mantiene la mayoría de bancas. El oficialismo provincial controla el 31,5 % de las bancas (6 de 19) luego de las elecciones del año 2007, aumentando dicho porcentaje al 42,1% (8 bancas) desde las elecciones de 2011, conservando dicha cantidad hasta la actualidad. Se trata de un contingente oficialista mayor respecto al original, pero el bloque opositor sigue siendo mayoría en el senado provincial. En la Cámara de Diputados es posible advertir que en la mayoría de los períodos la oposición se encuentra dividida en distintos bloques; y allí encontramos una diferencia fundamental respecto al senado. En dicha cámara, las fuerzas opositoras se aglutinan en torno a un gran bloque, que hasta el 2007 contenía las diferentes expresiones políticas que se oponían al peronismo; mientras que, desde las elecciones de ese año, el bloque opositor reúne al conjunto de los senadores justicialistas. Por lo tanto, el bloque opositor de diputados presenta una fragmentación partidaria mayor que el contingente de senadores opositores.

**Gráfico 3: Composición de la Legislatura Provincial (2015-2019)**



Fuente: elaboración propia en base a Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

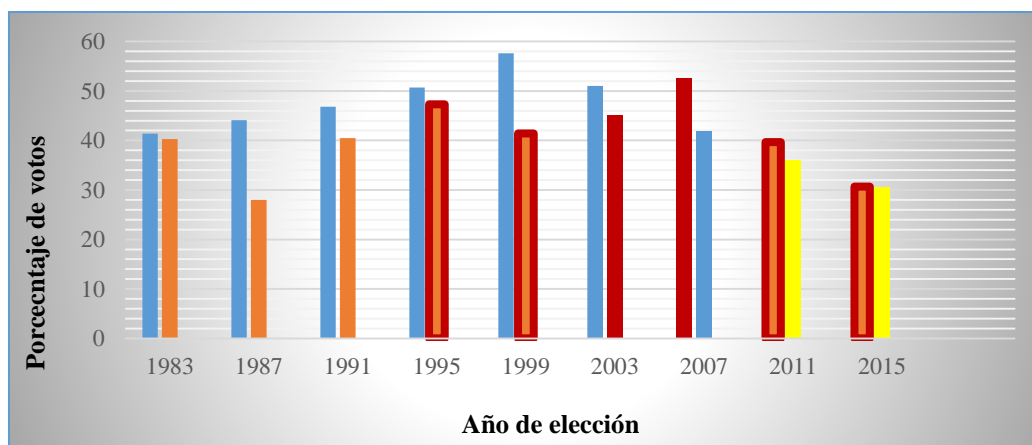
El indicador que exhiben los gráficos resulta relevante porque refleja la capacidad de veto de la oposición a las iniciativas que el Poder Ejecutivo puede canalizar a través de su contingente oficialista, tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores. Al mismo tiempo, nos permite observar el tipo de oposición al que se enfrenta la coalición de gobierno. En el caso del Senado, las bancas que controla la oposición están aglutinadas en torno a un gran bloque de senadores peronistas; mientras que, en el caso de la Cámara de Diputados, la fragmentación partidaria es visiblemente mayor, ya que las bancas que controla la oposición están repartidas entre varios partidos (dos bloques mayoritarios, Cambiemos y el Justicialismo; y un bloque minoritario). Esta situación de fragmentación partidaria disminuye la posibilidad de

tejer acuerdos estratégicos para el oficialismo, ya que se amplían considerablemente los costos de coordinar una acción conjunta, viéndose obligado a negociar con varias fuerzas políticas la posibilidad de encontrar respaldo a sus propuestas.

### Nivel de competitividad electoral (X<sub>3</sub>)

La tercera variable (X<sub>3</sub>) es el nivel de competitividad electoral. Siguiendo a Leiras (2007), el nivel de competitividad electoral es más alto cuanto mayor espacio haya para que más actores puedan participar de la contienda electoral con expectativas de éxito. En términos generales, la competitividad electoral está indicada por el grado de incertidumbre que existe en el sistema respecto al resultado electoral (Leiras, 2007). Por este motivo, para dar cuenta del grado de competitividad de un sistema político, se vuelve necesario observar los resultados de las contiendas electorales. A los fines de esta investigación, se ponderaron los resultados electorales correspondientes a las elecciones de cargos ejecutivos. Para determinar la presencia o ausencia de esta variable se procedió a analizar los resultados electorales previos a la reforma, con la hipótesis de que, a mayores niveles de competitividad, menores serán las posibilidades de lograr la reforma de la Constitución. Es a partir de estos resultados que los actores formulan sus cálculos estratégicos, consideran el grado de competitividad del sistema político provincial y cómo ello puede afectar sus posibilidades futuras.

**Gráfico 4: Evolución de los resultados en las elecciones a gobernador (1983-2015)<sup>7</sup>**



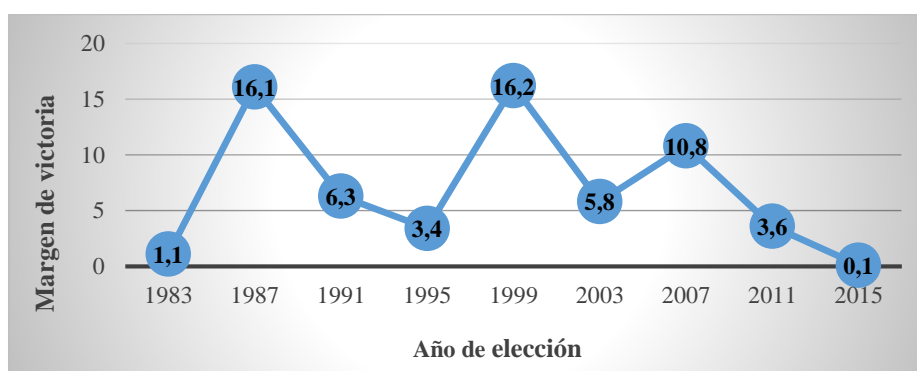
Fuente: elaboración propia en base a Atlas electoral de Andy Tow y Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

En los gráficos 4 y 5 se analiza la evolución histórica del margen de victoria en la provincia de Santa Fe, es decir, el porcentaje de votos obtenido por el candidato que resultó primero en la elección general para el cargo a gobernador, y el porcentaje de votos de aquel que resultó segundo, durante el período 1983-2015. La evolución del margen de victoria permite

<sup>7</sup> [■] Partido Justicialista (PJ) o alianza integrada por éste; [■] Unión Cívica Radical (UCR) o alianza integrada por ésta; [■] Partido Socialista (PS) o alianza integrada por éste; [■] Propuesta Republicana (PRO) o alianza integrada por éste; [■] Alianza integrada por la UCR, PS y otros partidos.

aproximarnos a entender el nivel de competitividad de la política santafesina, de utilidad para observar el lugar en el cual se posicionan los partidos con expectativas de acceder a la gobernación. Como puede observarse, el margen de victoria en las elecciones a gobernador provincial tuvo significativos altibajos desde el retorno a la democracia en 1983, que coinciden con el período en el cual el Partido Justicialista gobernó la provincia, pero dicho margen nunca superó el 20%. En las elecciones de 1983, el margen de victoria fue del 1,1%, una diferencia escasa en el resultado de la contienda electoral si consideramos que el margen superaría el 16% en las elecciones siguientes. Con posterioridad, las diferencias serían menores, para retornar al 16% en las elecciones de 1999. Seguidamente, el margen de victoria se reduce al 5,8% en 2003.

**Gráfico 5: Margen de victoria en las elecciones a gobernador (1983-2015)**



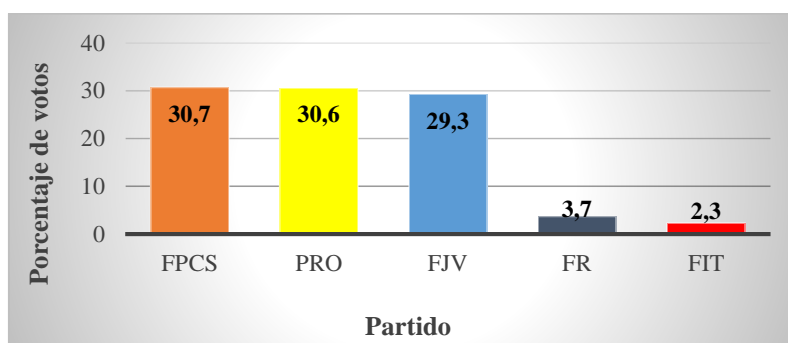
Fuente: elaboración propia en base a Atlas electoral de Andy Tow y Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

Desde el año 2007, año en que el Partido Socialista y sus aliados acceden a la gobernación, es posible advertir una clara tendencia a la baja en los márgenes de victoria de la fuerza política más votada. En ese año, la diferencia respecto al peronismo sería de 10,8%, reduciéndose al 3,6% en 2011, y a un ínfimo 0,1% en 2015. Estamos en condiciones de afirmar, que el alto grado de competitividad presente en las elecciones ejecutivas santafesinas se produce en paralelo a otro fenómeno, y se trata de la consolidación de tres grandes fuerzas competitivas. Es decir, de un típico escenario bipartidista a nivel provincial, que inicialmente enfrentaba al Partido Justicialista con la Unión Cívica Radical (posteriormente aliado con el Partido Socialista y otras fuerzas políticas); las últimas contiendas electorales reflejan la presencia de tres fuerzas políticas de importancia: el Frente Progresista Cívico y Social (FPCS); el Partido Justicialista – Frente Para la Victoria (PJ- FPV) y Propuesta Republicana (PRO), que irrumpe en las elecciones de 2011, logrando el segundo lugar en esa elección y repitiendo esa posición en las elecciones de 2015.

En definitiva, la provincia de Santa Fe se ubica muy lejos del promedio interprovincial, tratándose del distrito electoral con el margen de victoria más acotado en las elecciones de

2015<sup>8</sup>. Esta característica de la política santafesina repercute de manera directa en el grado de competitividad de la contienda electoral, que aumenta considerablemente. Una expresión clara de esta situación lo constituyen las elecciones a gobernador de 2015 (gráfico 6), donde la diferencia entre el ganador y la segunda fuerza más votada fue cercana a un escaso 0,1%; y la diferencia entre esta fuerza y la tercera en orden de preferencia, rondó el 1,3%.

**Gráfico 6: Resultados de las elecciones gobernador en la Provincia de Santa Fe (2015)<sup>9</sup>**



Fuente: elaboración propia en base a Observatorio Electoral Argentino (CIPPEC).

Para concluir, y enhebrando algunos de los puntos planteados anteriormente, la provincia se caracteriza por un alto nivel de competitividad política en las elecciones ejecutivas desde el año 2007, a partir de la reducción paulatina del margen de victoria. Particularmente, la contienda electoral del año 2015 presenta una diferencia de votos tan estrecha entre la fuerza política triunfadora, la que resultó segunda y la que se ubicó en el tercer lugar (gráfico 6), que el escenario político da cuenta de la presencia de tres fuerzas políticas de peso significativo, electoralmente competitivas. El altísimo nivel de competitividad que caracteriza a Santa Fe, especialmente durante el período 2015-2019, coloca al oficialismo en una posición riesgosa a la hora de competir y revalidar su posición dominante, y a la oposición en un lugar expectante, con posibilidades reales de los dos principales partidos opositores (Justicialismo y PRO - posteriormente Cambiemos-) de competir por el acceso al cargo ejecutivo, en base a su potencia electoral.

### **Resumen del capítulo**

En esta sección se optó por profundizar algunas cuestiones desarrolladas en el apartado anterior, donde el análisis de tipo *process tracing* permitió detallar cada uno de los acontecimientos más trascendentales del proceso inconcluso de reforma constitucional, prestando particular atención a los discursos y acciones más significativas que los actores

<sup>8</sup> Para un detalle de esta situación, véase Murillo, M.V.; Rubio, J. y Mangonnet, J. (2016) *Argentina: El protagonismo de los votantes y la alternancia electoral*. En Revista de Ciencia Política. Volumen 36, N° 1, pp. 3 – 26.

<sup>9</sup> Referencias: FPCS: Frente Progresista Cívico y Social; PRO: Unión PRO Federal; FJV: Frente Justicialista para la Victoria; FR: Frente Renovador de la Esperanza; FIT: Frente de Izquierda y de los Trabajadores.

partícipes emprendieron, entendiendo que cada una de sus jugadas implicó una determinada movilización de recursos y la manifestación de sus preferencias e intereses.

A lo largo del período 2015-2019, el Gobierno Provincial, encabezado por Miguel Lifschitz, decidió colocar a la reforma de la Constitución como uno de los ejes de su gestión. El proceso de reforma atravesó diferentes etapas, y encuentra su momento de mayor significación y visibilidad en el debate y votación del proyecto oficial, acontecido en agosto de 2018 en la Cámara de Diputados. Particularmente en esa instancia, pero durante todo ese ciclo, la discusión en torno a la reforma de la Constitución santafesina se centró en la cuestión de la reelección del ejecutivo, poniendo de manifiesto la importancia que adquiere este punto para la política local.

En el análisis realizado, asumimos que el cargo ejecutivo representa una de los puestos políticos más valorados, y que los gobernadores compitiendo por la reelección gozan de una ventaja en la contienda electoral. Estas suposiciones implican además que el ejecutivo no renunciará a sus posibilidades de ser reelecto, que pueden existir o surgir posibles rivales partidarios al interior del oficialismo y que los sectores de la oposición preferirán mantener el statu quo, y conservar así sus chances de hacerse con el cargo ejecutivo en el futuro.

Pensando específicamente en los partidos opositores, cuando están en condiciones de vetar una reforma, como es el caso de Santa Fe, se transforman en auténticos jugadores con poder de veto, y son sus expectativas las que importan: los partidos que esperan ganar (o tienen expectativas de hacerlo) en las próximas elecciones ejecutivas, serán más reacios a permitir que el ejecutivo en funciones pueda competir por un nuevo mandato.

El gobierno, al momento de impulsar una reforma constitucional en clave reeleccionista, debería tener en cuenta no sólo un cálculo estratégico que pondere las posibilidades de establecer la agenda y las ventajas electorales de un ejecutivo que busca revalidar su mandato, sino que además debería prestar especial atención a una serie de condicionamientos político-institucionales: el grado de dominación al interior de la coalición partidaria gobernante, la competitividad del sistema de partidos, y la composición de la Legislatura Provincial.

El resultado del análisis demuestra la plausibilidad de los supuestos elaborados, y la importancia de incorporar las variables utilizadas como factores explicativos. Es decir, que la ausencia de dominio partidario perjudica el respaldo al gobernador al interior de la coalición gobernante; que el alto nivel de competitividad disminuye las expectativas electorales del oficialismo y aumenta las de los sectores opositores; y que la composición de la Legislatura condiciona las posibilidades de que las iniciativas oficiales encuentren respaldo en la oposición, a partir de que los partidos opositores ocupan el lugar de jugadores con poder de veto.

## REFLEXIONES FINALES

Ferdinand Lasalle sostenía ya en 1862 que los problemas constitucionales no son fundamentalmente cuestiones de derecho, sino que refieren a problemas de poder, ya que la verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder. A su vez, tal como señalara frecuentemente Guillermo O'Donnell (1994), las instituciones políticas incluyen y excluyen. En ese sentido, toda reforma política creará ganadores y perdedores, o al menos tenderá a producir determinados resultados que beneficiaran a algunos actores en mayor medida o en detrimento de otros. Partiendo de estas premisas, no es posible soslayar que los ordenamientos constitucionales reflejan un determinado mapa de distribución del poder, y que una reforma de la Constitución representa uno de los mayores cambios político-institucionales, el desplazamiento de un *statu quo* a otro diferente, y la redefinición de la estructura y funcionamiento del poder político.

Calvo y Micozzi (2005) sostienen que desde mediados de los 80 se hizo extensiva la idea de que era necesario transformar las instituciones en Argentina, las reglas generales del juego político. A partir de entonces, numerosas iniciativas oficiales buscaron reformar las constituciones provinciales, produciéndose modificaciones en casi todos los textos constitucionales y en la propia Constitución Nacional. Desde la perspectiva de Leiras (2007), la mayoría de ellas obedecieron fundamentalmente a los objetivos inmediatos de los gobiernos que decidieron impulsarlas, y muchas se llevaron adelante con una escasa participación de las fuerzas políticas opositoras, o incluso a pesar de su rechazo.

A partir de considerar las reformas que se produjeron a nivel subnacional en nuestro país, se hizo extensiva la idea de que cuando el Poder Ejecutivo propone una reforma constitucional, su camino se encuentra allanado, que la totalidad del partido o coalición gobernante apoyará su iniciativa, y que el papel de la oposición se torna secundario, garantizando su respaldo a cambio de determinadas concesiones. Adscribir a este tipo de supuestos sin tener en cuenta que muchos gobernantes han fallado en sus intentos reformistas - como en el caso santafesino-, sería un error flagrante. Por este motivo, en esta investigación nos propusimos cuestionar el imaginario que lleva a pensar los procesos de cambio institucional como una suerte de paquete cerrado o *black box*, y poner de relieve la complejidad que adquiere esta política pública.

Centrándonos en nuestro caso de estudio, desde el restablecimiento del orden constitucional en el año 1983 los diferentes gobiernos de Santa Fe han promovido con mayor o menor énfasis la reforma de la Constitución Provincial. Los diferentes sectores de la oposición, ya sea como respuesta a los planteos oficialistas o a partir de iniciativas propias, presentaron también distintos planes reformistas; estableciéndose una dinámica de propuestas y

contrapropuestas de reforma, que perdura hasta la actualidad. La excepcionalidad del caso santafesino es que ninguno de los proyectos de reforma llegó a concretarse. De esta manera, la provincia se enfrenta con los fantasmas y el legado de procesos de reforma cuyo destino estuvo marcado por el fracaso, a partir de la falta de un acuerdo político que permita pensar en la posibilidad real de modificar la Carta Magna.

Esta investigación se llevó a cabo con el objetivo de analizar el proceso inconcluso de reforma constitucional, durante el período 2015-2019, buscando dar cuenta de los mecanismos y motivaciones que llevaron a los partidos opositores con representación parlamentaria a imponer su capacidad de veto al intento de modificación del statu quo. El estudio fue realizado a partir de un marco analítico-conceptual que privilegia la teoría de los jugadores con poder de veto, y utilizando una metodología de tipo *process tracing*, en un intento por captar los principales aspectos de la dinámica política santafesina en una coyuntura reformista, destacando la presencia de determinados actores, buscando desentrañar sus intereses y las acciones que llevaron adelante.

En términos de los supuestos iniciales de esta investigación, la reforma fue abordada como una estrategia del Gobierno Provincial, pero particularmente del Poder Ejecutivo, que pretendía revalidar su mandato y al mismo tiempo reducir el riesgo de derrota del gobierno frente a la oposición, como así también resolver las rivalidades partidarias al interior de la coalición gobernante. En este sentido, el rol de establecedor de agenda corresponde al gobierno de la provincia de Santa Fe, que impulsó un proceso de reforma constitucional como una política pública prioritaria en su gestión. Sin embargo, entendemos que la presencia de diferentes jugadores con poder de veto determina las posibilidades de una modificación del statu quo, a partir de que su consentimiento resulta necesario para modificar las instituciones vigentes.

La cuestión fundamental era determinar si la hipótesis principal podría ser considerada plausible y ofrecer una explicación del caso de estudio. A tal efecto, se pusieron en consideración la importancia del diseño institucional y el peso de los actores intervinientes; concibiendo al proceso reformista como un juego de negociación entre un ejecutivo de límites temporales que intenta modificar la Carta Magna, una coalición de gobierno que se debate entre apoyar o no sus planes, y los partidos opositores que pueden acompañar o rechazar su propuesta.

Específicamente, se consideraron no sólo los cálculos estratégicos del Gobierno Provincial al momento de impulsar una reforma en clave reeleccionista, sino que además se incorporaron una serie de condicionamientos político-institucionales como variables de análisis: el grado de dominación al interior de la coalición partidaria gobernante, la competitividad del

sistema de partidos y la composición de la Legislatura Provincial. En ese sentido, los mecanismos causales identificados en la interacción entre los actores, sus características, expectativas e intereses, configuran un determinado resultado que implica el veto a la reforma constitucional propuesta por el gobierno santafesino.

En lo que atañe al diseño institucional santafesino, nos encontramos con dos aspectos que se tornan fundamentales para nuestra indagación: las reglas de modificación del texto constitucional y las reglas de distribución de bancas en la Legislatura. La aprobación de un proyecto de reforma constitucional requiere un régimen de mayoría especial de dos tercios de los votos, en cada una de las cámaras, la de Diputados y la de Senadores. Respecto a la Cámara de Diputados en la Legislatura Provincial, la presencia de una mayoría automática establece un límite a la cantidad de legisladores que responden al oficialismo y que hipotéticamente respaldarían una iniciativa oficial de reforma.

Sin embargo, y tal como quedó demostrado en la votación del proyecto oficial de reforma constitucional, una cuestión que los actores no deberían dar por sentada es que tendrán el apoyo total del partido o coalición partidaria a la que pertenecen. En caso de lograrse una disciplina partidaria total que asegure el respaldo de la bancada oficialista, los acuerdos con los sectores de la oposición para obtener la aprobación de la iniciativa tampoco resultan una tarea sencilla. Sobre todo, si tenemos en cuenta el peso de los aspectos coyunturales, y que la reforma constitucional no resulta un tema prioritario para los partidos de la oposición, ni les reportaría demasiados beneficios desde el punto de vista de las estrategias políticas y las expectativas de cara al ciclo electoral del 2019. Creemos entonces que la incorporación de los aspectos contextuales, la mirada respecto a la configuración del escenario político en la que la reforma se inscribe, enriquece el estudio sobre el proceso reformista, y se convierten en factores que condicionan la posibilidad de cambio institucional y resultan, por ende, variables a tener en cuenta a la hora de analizar estos procesos.

El análisis del proceso inconcluso de reforma constitucional nos lleva a interrogarnos respecto a la estructuración de posibles acuerdos políticos, a la vinculación entre referentes partidarios al interior de una coalición gobernante y con representantes de los sectores de la oposición; una ventana desde la cual visualizar las dinámicas que subyacen en la política santafesina. Además, y en estrecha relación con lo anterior, nos permite preguntarnos, entre otras cuestiones, sobre las jugadas tácticas y la movilización de recursos que los diferentes actores despliegan a la hora de intentar hacer prevalecer sus objetivos, sus estrategias políticas de cara al proceso reformista.

De manera análoga, nos ofrece la chance de visualizar cómo estas jugadas y movilizaciones se vinculan con el plano discursivo, y cómo se ponen de manifiesto o se

visibilizan determinadas cuestiones, sin explicitar otros aspectos que forman parte de sus preferencias e intereses. Particularmente nos referimos a la constante alusión que los partidos opositores y algunos sectores de la coalición gobernante realizaron respecto a la reelección del cargo ejecutivo, sin mencionar uno de los elementos del actual diseño institucional que el proyecto buscaba modificar, la reelección indefinida de los cargos legislativos.

Al momento de finalizar la escritura de esta tesina, el ciclo electoral santafesino de 2019 llegó a su fin. En las elecciones generales de junio, el Partido Justicialista resultó ganador, imponiéndose por sobre el Frente Progresista, que conserva la mayoría automática en la Cámara de Diputados, y por sobre Cambiemos, que quedó relegado a un tercer lugar en las preferencias del electorado. La gobernación de Miguel Lifschitz llegará a su fin en diciembre de 2019, sin haber tenido la posibilidad de competir por un segundo mandato al frente del ejecutivo. Su carrera política continúa en la Cámara de Diputados de la provincia, tras encabezar la lista de diputados del Frente Progresista, que obtuvo la mayoría de los votos en los comicios. La llegada al Poder Ejecutivo de Omar Perotti marcará el comienzo de un nuevo ciclo político, pero al mismo tiempo representa el regreso del peronismo al Gobierno Provincial, tras doce años de gobernadores pertenecientes al Partido Socialista.

En este punto, interrogarnos sobre la posibilidad de que una nueva iniciativa de reforma constitucional cobre impulso, se vuelve inevitable, abriendo una serie de preguntas: ¿Intentará el nuevo gobernador llevar adelante una discusión de la Carta Magna santafesina? ¿Cuáles son las posibilidades de tejer acuerdos con los sectores de la oposición en ambas cámaras de la Legislatura? ¿Tendrá el apoyo absoluto del resto del peronismo? ¿Qué incidencia tendrá el desenlace del proceso electoral a nivel nacional? ¿Cuál será el peso tendrá el senado, a partir de que el peronismo posee una mayoría significativa de bancas? ¿Qué rol tendrá Miguel Lifschitz en la Legislatura Provincial? Los interrogantes son muchos y no se agotan en el párrafo aquí esbozado. Solo el paso del tiempo permitirá visualizar la nueva configuración de fuerzas del escenario político santafesino, los recursos, estrategias y jugadas desplegadas por los diferentes actores, y las chances de una modificación de la Carta Magna provincial.

Para finalizar, resta volver a señalar que este estudio se enmarca dentro de aquellos que pretenden ofrecer una explicación respecto a los procesos de cambio institucional a nivel subnacional. En esta línea, la pretensión de esta tesina es ofrecer una perspectiva particular, contribuir con futuras indagaciones que incorporen variables alternativas vinculadas al tema o decidan interrogarse sobre otros aspectos que aquí no fueron explorados. Por lo tanto, no se pretende brindar una serie de conclusiones terminantes o lograr un cierre definitivo a la discusión sobre la temática.

Por el contrario, la perspectiva y el análisis desarrollado se erigen como un aporte al estudio de la vinculación entre los actores y el marco institucional en el cual se desenvuelven, pensando particularmente en los recursos y condicionamientos que las reglas de juego imprimen a los actores y al sistema político en su conjunto; en las dinámicas de cooperación y conflicto que se desarrollan entre los jugadores; y cómo estas dinámicas de interacción, las preferencias, intereses y estrategias actorales determinan en buena medida las posibilidades de un cambio en las instituciones.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abal Medina, Juan Manuel (2010). *Manual de Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba.
- Alcalde, Florencia; et al (2015). *Boleta Única, incentivos electorales y congruencia de coaliciones multinivel. Un estudio de caso desde la provincia de Santa Fe*. XII Congreso Nacional de Ciencia Política, (SAAP). Mendoza.
- Almaraz, María Gabriela (2010). *Ambición política por la reelección en las provincias argentinas*. Revista SAAP, Vol.4, N° 2.
- Aguilar Villanueva, Luis (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Porrúa.
- Amsler, Eric (2016). *Apuntes Histórico-Jurídicos sobre la declaración de Necesidad de Reforma Constitucional*. Revista de Derecho Público, Tomo II, Buenos Aires: Rubinzal Culzoni.
- Ansolabehere, Stephen y Snyder, James (2002). *The Incumbency Advantage in U.S. Elections*. Election Law Journal 1, 315-38.
- Bartolacci, Franco; Pinillos, Cintia y Sartor Schiavoni, María Laura; comps. (2018). *Aportes al debate sobre la reforma constitucional en Santa Fe*. Rosario: UNR Editora.
- Bates, Robert (1976). *Rural Responses to Industrialization: A Study Of Village Sambia*. Yale: Yale University Press.
- Beach, Derek, y Pedersen, Rasmus (2013). *Process Tracing Method. Foundations and Guidelines*. Ann Harbor: The University of Michigan Press.
- Bennett, Andrew (2010). *Process Tracing and Causal Inference*. En Henry, B. y Collier, D. (eds.), *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Easton Road: Rowman & Littlefield Publishers.
- Bennett, Andrew y Checkel, Jeffrey; eds. (2015). *Process Tracing in the Social Sciences. From Metaphor to Analytic Tool*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Benton, Allyson (2003). *Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino*. Política y Gobierno, Vol. 10, N° 1, pp. 103-137.
- Bianchi, Matías; Lodi, María Lourdes et al. (2013). *Boleta Única: estudio comparado de los casos de Córdoba y Santa Fe*. Rosario: UNR Editora.
- Blando, Oscar (2018). *Convención reformadora: los límites y consensos*. Nota de opinión publicada en diario *El Litoral*.
- Blando, Oscar y Defante, Oscar (2014). *La Constitución de 1921. La verdadera Constitución progresista de Santa Fe*. Rosario: Laborde editor.
- Boix, Carles. (1999). *Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies*. The American Political Science Review. Vol. 93 (3): 609-624.

- Bril-Mascarenhas, Tomás; Maillet, Antoine y Mayaux, Pierre Louis (2017). *Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal*. Revista de Ciencia Política, Vol. 37, N°3.
- Buquet, Daniel (2007). *Entre la legitimidad y la eficacia: Reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina*. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 16 (1), pp. 35-49.
- Calvo, Ernesto (2009). *The Competitive Road to Proportional Representation. Partisan Biases and Electoral Regime Change under Increasing Party Competition*. World Politics, 61 (2), pp. 254-295.
- Calvo, Ernesto y Abal Medina, Juan Manuel; eds. (2001). *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, Reforma Política y Gobierno Dividido en la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba-INAP.
- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Calvo, Ernesto y Leiras, Marcelo (2012). *The Nationalization of Legislative Collaboration: Territory, Partisanship, and Policymaking in Argentina*. Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos, Vol. 1, N° 2.
- Calvo, Ernesto y Micozzi, Juan Pablo (2005). *The Governor's backyard: A seat vote model of electoral reform for subnational multiparty races*. Journal of Politics, 67 (4), pp. 1050-1074.
- Cardarello, Antonio (2011). *La búsqueda de saberse inmortal. La reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales*. Montevideo, Universidad de la República.
- Cardarello, Antonio (2011). *La reelección inmediata del ejecutivo a nivel subnacional. Un estudio de tres casos*. Tesis Doctoral, Universidad de Porto Alegre.
- Clerici, Paula (2013). *Alianzas cruzadas en Argentina. Una aproximación causal desde la teoría*. Ciencia Política (16): pp. 8-33.
- Clerici, Paula (2018). *La influencia de la dicotomía oficialismo/oposición sobre la congruencia de las coaliciones electorales en Argentina*. POSTData, Vol. 23, N° 1, pp. 121-149.
- Cobb, Roger y Elder, Charles (1984). *Agenda-building and The Politics of Aging*. Policy Science Journal, Vol. 1, N° 13, pp. 115-129.
- Collier, David (2011). *Understanding Process Tracing*. Political Science & Politics. Vol. 44, N°4, pp. 823-30.
- Colomer, Josep (2004). *It's parties that choose electoral systems (or, Duverger's Laws upside down)*. Political Parties, N° 53, pp. 1-21.

- Corbacho, Alejandro (1998). *Reformas Constitucionales y Modelos de Decisión en la Democracia Argentina, 1984-1994*. Desarrollo Económico, Vol. 37, N° 148.
- Damianovich, Alejandro (2003). *Sanción, vigencia y olvido del Estatuto provincial de 1819. Orden constitucional y relaciones de poder durante el patriarcado lopista*. Santa Fe: Universidad Católica de Santa Fe.
- De Luca, Miguel (2008). *Political Recruitment and Candidate Selection in Argentina: Presidents and Governors, 1983 to 2006*. En Siavelis, P. y Morgenstern, S. (Eds.). *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America* (pp. 189-217). Pensilvania: Pennsylvania State University Press.
- De Luca, Miguel y Malamud, Andrés (2016). *¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentinos, 1983-2015*. En Freidenberg, Flavia (Editora). *Los Sistemas de Partidos en América Latina, 1978- 2015. Cono Sur y países andinos*, Tomo 2. México DF: INE-UNAM.
- Downs, Anthony (1973). *Teoría Económica de la Democracia*. Madrid: Aguilar.
- Eaton, Kent (2005). *Menem and the Governors. Intergovernmental relations in the 1990's*. En Levistky, S. y Murillo, M. (Eds.). *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, pp. 88-113. Pensilvania: Pennsylvania State University Press.
- Espejo, Agustín, y Priolo, Julieta (2014). *La reforma constitucional en la provincia de Mendoza: Restricciones desde la vuelta de la democracia*. Tesis de Grado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.
- Geddes, Barbara (1998). *Usos y limitaciones de la elección racional*. Revista Colección N° 8, pp. 43-77. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.
- Gelman, Andrew y King, Gary (1990). *Estimating Incumbency Bias Without Bias*. *American Journal of Political Science* N° 34, pp. 1142-64.
- George, Alexander y Bennett, Andrew (2005). *Case Studies and Theory Development in The Social Science*. Cambridge: MIT Press.
- Gibson, Edward, y Calvo, Ernesto (2000). *Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina*. *Studies in Comparative International Development*, 35 (3), pp. 32-55.
- Gibson, Edward y Julieta Suarez Cao (2010). *Federalized Party Systems and Subnational Party Competition. Theory and an Empirical Application to Argentina*. *Comparative Politics* 43 (1), pp. 21-39.
- Hall, Peter y Rosemary, Taylor (1996). *Political Sciences and the Three New Institutionalisms*. MPIFG, Discussion Paper, Vol. 96, N°6, pp. 1-32.
- Jaime, Fernando Martín, et al (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Editado por Universidad Nacional Arturo Jauretche.

- Jolías, Lucas y Augusto M. Reina (2011). *Democracia, patrimonialismo y reelecciones en Argentina: en busca de conceptos*. Revista de Ciencias Sociales, segunda época, año 3, N° 19, pp. 177-196. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Jones, Mark y Mainwaring, Scott (2003). *The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an application to the Americas*. Kellogg Institute, Working paper N°340.
- Jones, Mark y Hwang, Wonjae (2005). *Provincial party bosses: Keystone of Argentine Congress*. En Levitsky, S. y Murillo, M. (Eds.). *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness* (pp. 115-139). Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Jones, Mark; Saiegh, Sebastian; Spiller, Pablo; y Tommasi, Mariano (2002). *Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party Centered Electoral Rules in a Federal System*. American Journal of Political Science, 46 (3), pp. 656-669.
- Karaguezian, Nadia (2017). *El Poder de los Gobernadores en las Constituciones Provinciales*. Tesis de Maestría. Universidad Torcuato Di Tella.
- Kato, Junko (1996). *Institutions and Rationality in Politics. Three Varieties of Neo-Institutionalists*. British Journal of Politics, 26 (4), pp. 553-582.
- Lassalle, Ferdinand (1946). *¿Qué es una Constitución?* Buenos Aires: Versión castellana de W. Roces.
- Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo.
- Leiras, Marcelo y Calvo, Ernesto (2011). *La forma de votar importa. El impacto de los nuevos instrumentos de votación sobre la conducta electoral en las provincias argentinas*. Buenos Aires: CIPPEC – COPEC.
- Levy, Jack (2008). *Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference*. Conflict Management and Peace Science, N° 25, pp. 1-18
- Liendo, Nicolás (2014). *Análisis comparado de los factores institucionales que impiden la reelección de los Gobernadores argentinos*. Revista Civilizar Ciencias Sociales y Humanas, Vol. 14, N° 26, pp. 87-114.
- Linares Quintana, Segundo V. (1978). *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*. Tomo 3, pág. 215. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.
- Lucardi, Adrián (2006). *Fortaleciendo al Gobernador. La Reección en las Reformas Constitucionales Provinciales Argentinas (1983-2006)*. BA Thesis, Universidad de San Andrés.

- Lucardi, Adrián y Almaraz, María Gabriela. (2017). *With a Little Help from the Opposition? Relaxing Term Limits in the Argentine Provinces, 1983–2017*. Journal of Politics in Latin America, Vol. 9, N° 3, pp. 49-90.
- Luján, Diego (2010). *Unidos por el espanto. Los partidos Nacional y Colorado en la reforma electoral de 1996 en Uruguay. Un análisis desde la narrativa analítica*. Monografía de grado. Montevideo: FCS, UDELAR.
- Lodi, María Lourdes (2010). *La Política de la Reforma Electoral en Santa Fe*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.
- Macor, Darío (2005). *Católicos e identidad política*. En: Macor, Darío. Nación y provincia en la crisis de los años treinta. Santa Fe: UNL.
- Macor, Darío (2004). *Dinámica política y tradición constitucional: la reforma de 1949 en la provincia de Santa Fe*. Revista Quinto Sol, N° 8.
- Mahoney, James (2012). *The Logic of Process-tracing Tests in the Social Sciences*. Sociological Methods & Research, 41 (4), pp. 570-597.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (1997). *Presidentialism and Party System*. En Mainwaring, S. y Shugart, M. (Eds.) Presidentialism and Democracy in Latin America. New York: Cambridge University Press.
- Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (2005). *The Anchors of Continuity: Party System Stability in Argentina, 1983-2003*. Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research (ECPR), Granada.
- Mauro, Diego (2007). *Liberalismo, democracia y catolicismo en Argentina. La reforma constitucional de 1921 y las identidades políticas. Santa Fe 1920-1923*. Boletín Americanista, Año LVII, N° 57, pp. 87-106. Barcelona.
- Mayhew, David R. (2008). *Incumbency Advantage in U.S. Presidential Elections: The Historical Record*. Political Science Quarterly, 123 (2), pp. 201–28.
- Megías, Alicia (1996). *La formación de una élite de notables-dirigentes. Rosario 1860-1890*. Buenos Aires: Biblos.
- Micozzi, Juan Pablo (2001). *Reformas institucionales en Chaco, Chubut y La Pampa. Tres procesos convergentes. ¿Tres procesos idénticos?* V Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Universidad Nacional de Río Cuarto.
- Micozzi, Juan Pablo (2013). *Does Electoral Accountability Make a Difference? Direct Elections, Career Ambition, and Legislative Performance in the Argentine Senate*. Journal of Politics, 75 (1), pp. 137-149.
- Miño, Andrés y Busmail, Alfredo (2015). *Democracia y elecciones. Apuntes para una reforma política*. Buenos Aires: El Ateneo.

- Mustapic, Ana María (2000). *Oficialistas y diputados: Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina*. Desarrollo Económico, 39(156), pp. 571-595.
- Murillo, María Victoria; Rubio, Julia y Mangonnet, Jorge (2016). *Argentina: El protagonismo de los votantes y la alternancia electoral*. En Revista de Ciencia Política. Volumen 36, N° 1, pp. 3 – 26.
- Negretto, Gabriel (2010). *La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y congreso*. Desarrollo Económico, 50 (198), pp. 197-220.
- Nohlen, Dieter (1981). *La reforma de la ley electoral. Pautas para una discusión*. Revista de Investigaciones Sociales, vol. 16: 134-143.
- Nohlen, Dieter (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Norris, Pipa (2011). *Cultural explanations of electoral reform: A policy cycle model*. West European Politics. Vol. 34 (3): 531-550.
- North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell Guillermo (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G. E. CLACSO/ N° 4.
- O'Donnell, Guillermo (1994). *Delegative Democracy*. Journal of Democracy 5, n° 1 (January), p. 58.
- O'Donnell, Guillermo (1996). *Illusions about consolidation*. Journal of Democracy. Vol. 7 (2): 34-51.
- Peters, Guy (2003). *El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa.
- Rasch, Bjørn Erik (2008). *Foundations of Constitutional Stability: Veto Points, Qualified Majorities, and Agenda- Setting Rules in Amendment Procedures*. ECPR Joint Sessions, Rennes, France.
- Rasch, Bjørn Erik y Tsebelis, George (2011). *The role of governments in legislative agenda setting*. London: Routledge.
- Remmer, Karen (2008). *The Politics of Institutional Change Electoral Reform in Latin America, 1978-2002*. Party Politics. Vol. 14 (1): 5-13.
- Sagúes, Néstor (2007). *Manual de Derecho Constitucional*. P. 66, Buenos Aires: Astrea.
- Schiavon, Jorge (2003). *Bicameralismo en América Latina: ¿hace alguna diferencia?* Memorias 2002, México DF: Ibergop.

- Schiumerini, Luis y Page, María (2012). *El efecto “cancha inclinada”: ventajas del oficialismo en la política de las provincias argentinas*. Documento de Políticas Públicas, Análisis N° 115. Buenos Aires: CIPPEC.
- Simon, Hebert A. (1982). *Models of Bounded Rationality*. Cambridge: MIT Press.
- Strappa, Ariel (2018). *Algunas notas sobre un nuevo intento de reforma a la Constitución de la Provincia de Santa Fe*. Revista Redea. Derechos en acción, Año 3, N° 7.
- Suárez Cao, Julieta (2000). *Innovaciones Constitucionales Provinciales: Los Casos de San Luis y Tucumán. Arquitectura Institucional del Legislativo*. Working Paper, Proyecto Arg 007. Buenos Aires: PNUD-Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Subirats, Joan (1992). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Tedeschi, Sonia (2000). *Caudillo e Instituciones en el Río de la Plata. El caso de Santa Fe entre 1819 y 1838*. I Jornadas de Historia Regional Comparada. Porto Alegre, Brasil.
- Ternavasio, Marcela (2017). *La fortaleza del Poder Ejecutivo en debate: una reflexión sobre el siglo XIX argentino*. Revista Historia, 24 (2), pp. 5-41.
- Tsebelis, George (1995). *Decision Making in Political Decisions: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism*. British Journal of Political Science, N° 25, pp. 289-325.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How political institutions work*. Princeton, University Press, 320 pp.
- Tsebelis, George y Alemán, Eduardo (2007). *Poderes de agenda condicionales en América Latina*. POSTdata. N° 12, pp. 77-106.
- Tsebelis, George y Alemán, Eduardo (2012). *Partidos políticos y coaliciones de gobierno en las américas*. Revista de Ciencia Política, Volumen 50, N° 2, pp. 5-32
- Tula, Maria Inés (2001). *La reforma política en las provincias argentinas. Elementos para su debate*”. Paper presentado en el XXIII International Congress, Latin American Science Association (LASA), Washington DC.
- Wainerman, Catalina y Sautú, Ruth (1997). *La trastienda de la investigación*. Buenos Aires: Editorial Belgrano.

#### **Fuentes periodísticas:**

- Diario *El Litoral*: abril, 2004; febrero, 2005; agosto, 2009; diciembre, 2010; abril, julio, agosto, 2018; abril, mayo, junio, 2019. Disponible en: <https://www.ellitoral.com/>
- Diario *La Capital*: febrero, 2005; marzo, abril, agosto, diciembre, 2018; marzo, abril, mayo, 2019. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/>

- Diario *El Ciudadano*: noviembre, 2011; abril, agosto, diciembre, 2018; marzo, abril, 2019. Disponible en: <https://www.elciudadanoweb.com/>
- Portal de noticias *Rosario 3*: octubre, 2017; febrero, marzo, agosto, diciembre, 2018; abril, mayo, junio, 2019. Disponible en: <https://www.rosario3.com/>
- Diario *Página 12*, suplemento *Rosario/12*: febrero, agosto, 2006; enero, mayo, 2008; agosto, 2009; julio, 2010; octubre, diciembre, 2013; mayo, junio, julio, agosto, 2016; marzo, junio, agosto, diciembre, 2018; marzo, mayo, 2019. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/suplementos/rosario12/>

#### Sitios web:

- Atlas Electoral de Andy Tow: <https://www.andytow.com/blog/>
- Observatorio Electoral Argentino (CIPPEC): <https://oear.cippec.org/>
- Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe: <https://www.santafe.gov.ar/tribunalelectoral/>
- Ministerio del Interior de la Nación, Dirección Nacional Electoral: <https://www.argentina.gob.ar/interior/dine>
- Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/noticias>
- Página oficial “La Reforma Santa Fe”: <http://lareformasantafe.digital/>
- Página oficial Cámara de Diputados, Provincia de Santa Fe: <https://diputadossantafe.gov.ar/web/>
- Página oficial Cámara de Senadores, Provincia de Santa Fe: <https://www.senadosantafe.gob.ar/>

#### Documentos oficiales:

- Constitución de la Nación Argentina. Año 1994. Disponible en: <http://lareformasantafe.digital/wp-content/uploads/2018/04/Constitucion-Argentina.pdf>
- Constitución de la Provincia de Santa Fe. Año 1962. Disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/203482/986161/>
- Proyecto Oficial de Reforma Constitucional (2018). Disponible en: <http://lareformasantafe.digital/proyecto-de-ley/>
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 29/08/2018. Disponible en: <http://oficinavirtual.diputadossantafe.gov.ar/diputados/pdf/verPdf.php?t=ds&id=425.pdf>
- Decreto Consulta Popular no vinculante. Disponible en: <http://lareformasantafe.digital/wp-content/uploads/2019/02/decreto-4208.pdf>

ANEXOS

Anexo I - Proyecto oficial de reforma constitucional

CÁMARA DE DIPUTADOS	
MESA DE MOVIMIENTO	
16 ABR 2018	
Recibido.....	1460 Hs.
Exp. N°.....	34425 P.E.

Provincia de Santa Fe  
Poder Ejecutivo

MENSAJE N° 4685  
16 ABR 2018

SANTA FE, "Cuna de la Constitución Nacional",

ALA  
H. LEGISLATURA DE LA PROVINCIA  
SALA DE SESIONES

Se remite a vuestra consideración, tratamiento y sanción el adjunto proyecto de ley para declarar necesaria la reforma parcial de la Constitución Provincial.

Esta trascendente iniciativa legislativa encuentra sustento en los siguientes fundamentos:

**I. Historia Constitucional Santafesina y Antecedentes Legislativos.**

La provincia de Santa Fe fue no sólo la cuna del constitucionalismo nacional, sino también pionera en la construcción de proyectos de organización provincial.

En efecto, mucho antes de ser escenario de la sanción de nuestra primera Constitución Nacional en el año 1853, el primer antecedente provincial fue el Estatuto Provisorio de 1819 a instancias del Brigadier Estanislao López, que establecía -de manera rudimentaria- la forma republicana de gobierno y la institución del voto directo del pueblo para la elección de gobernador. Este instrumento implicó la consolidación de la primera constitución provincial del país.

Sobre ésta base se sancionó en 1841 la primera Constitución de la provincia de Santa Fe, más cercana al poder de Buenos Aires y con influencias de las Constituciones Nacionales de 1819 y 1826. La misma incorporaba derechos individuales y organizaba los poderes conforme a las constituciones progresistas de la época.

En el año 1856, en virtud a la sanción de la Constitución Nacional de 1853, la provincia de Santa Fe hubo de adecuar su marco constitucional a la nueva ley suprema nacional.

De esta manera, el 24 de agosto de 1856 se produce en la capital provincial la jura de una nueva constitución, que establecía entre otras

Imprenta Oficial - Santa Fe



## Provincia de Santa Fe

### Poder Ejecutivo

cuestiones, un sistema representativo y republicano de gobierno, la duración del cargo de gobernador, un poder legislativo unicameral y el establecimiento de un régimen municipal.

La reforma constitucional nacional de 1860, que marca la incorporación de Buenos Aires a la Nación, también influyó en otra reforma provincial que adecuó su contenido a los nuevos tiempos.

Hacia 1863 se efectúa una nueva reforma constitucional provincial, que hace eje sobre los derechos individuales, elección indirecta por colegio electoral del gobernador y elección proporcional de los legisladores.

Luego, la reforma de 1872 establecerá el cargo de Vice gobernador, un poder legislativo bicameral con diputados elegidos proporcionalmente y dos senadores por departamento. Además, instituirá la educación primaria obligatoria y gratuita para todos los habitantes y habilitará el voto de extranjeros para cargos municipales.

En el año 1883 se reforma nuevamente la Constitución Provincial y se amplía a nueve los departamentos provinciales, incorporando además la figura del Fiscal General de Cámaras en el Poder Judicial y el Fiscal de Estado, dentro de la égida del Poder Ejecutivo.

Las necesidades de la época motivaron la ampliación de funciones del Estado Provincial y, con ello, la modernización estatal enmarcada en la Constitución Provincial. Hacia 1890 se procede entonces a una nueva reforma que implicó la organización de nuevos ministerios (Gobierno y Culto, Hacienda y Obras Públicas y Agricultura e Instrucción Pública). Además, se erigirá como máximo órgano decisorio del Poder Judicial a la Corte Suprema de Justicia.

Con posterioridad, se sucedieron reformas en los años 1900 y 1907, hasta la sanción de la Constitución de 1921, que introdujo cláusulas de avanzada y de claro corte progresista.

Aquella Constitución establecía la autonomía de los municipios, el voto femenino y para extranjeros para cargos locales, formas semi-directas de democracia como el referéndum, el plebiscito y la revocatoria de mandatos.

Esta carta magna marcó un camino de progreso social y político para su tiempo, no sólo en Argentina sino también respecto a Latinoamérica, innovando también en materia de derechos económico-sociales, estableciendo la jornada limitada de trabajo, salario mínimo, reclamando condiciones higiénicas de trabajo.

Sin dudas, para su época, fue una verdadera "Constitución social", heredera de antecedentes tales como la constitución de México de 1917 y la de Weimar de 1919.

Hacia 1949, con motivo de la reforma constitucional



*Provincia de Santa Fe*

*Podor Ejecutivo*

nacional, también se modifica la Constitución Provincial, incorporando varios artículos vinculados a derechos laborales y sociales, inclusive recuperando algunos principios que la Constitución de 1921 ya había plasmado, pero finalmente esta Constitución como la Nacional de 1949, serían derogadas por la dictadura instaurada en 1955, atento que hacia 1956 se ratificaría la Constitución reformada en 1900 y con las modificaciones realizadas en 1907.

De manera posterior, la Constitución Provincial actualmente vigente desde 1962, también fue adelantada para su tiempo, reflejando las ideas predominantes en el mundo de la segunda posguerra mundial y en una Argentina caracterizada por la inestabilidad institucional. Por eso se la consideró *"la Constitución de la gobernabilidad"*.

En la misma, se incluyeron nuevos principios, derechos, garantías y deberes, estableciéndose el derecho de amparo, principios de protección del trabajo, tutela de la salud, el bienestar y seguridad social, la familia, la cooperación, la racional explotación de la tierra y el desarrollo de la población rural, modificando también el régimen municipal en materia electiva.

En aras de aquella "gobernabilidad", estableció el sistema de "mayorías" para la conformación de la Cámara de Diputados, otorgándole el total de veintiocho (28) escaños sobre cincuenta (50) al partido que obtuviera la mayoría de los votos en la categoría.

También avanza en materia judicial, estableciendo la Corte Suprema de Justicia, integrada por cinco (5) Ministros como mínimo y un Procurador General. Los mismos eran inamovibles, mientras conservaran su idoneidad física, intelectual, moral y el buen desempeño en sus funciones, hasta los sesenta y cinco (65) años, edad a partir de la cual podían jubilarse.

Desde aquél momento histórico de 1962, la provincia de Santa Fe no adhirió luego al mayoritario espíritu reformista que vivió la República Argentina y que se plasmó en la reforma de la Constitución Nacional de 1994 y en las sucesivas reformas provinciales realizadas desde entonces.

Diversos intentos reformistas resultaron infructuosos en el camino. En el año 2004, el entonces Gobernador Jorge Obeid remitió un proyecto de ley especial para declarar la necesidad de la reforma parcial de la Constitución Provincial, que no alcanzó su objetivo.

A través de sendos proyectos de reforma, los legisladores del Partido Justicialista Jorge Giorgetti en 1993, Julio Gutiérrez en 1994 y 1996, intentaron sin éxito ese recorrido.

También los legisladores de la Unión Cívica Radical, Juan Carlos Millet y Hugo Marcucci, presentaron proyectos similares en 1998 y 2004, respectivamente.

En igual sentido y resultado se presentaron proyectos por parte de los legisladores Miguel Bullrich (PDP) en 2001 y 2003; Raúl Lamberto, Antonio Bonfatti, Sergio Liberati y Alfredo Cecchi (PS) en el año 2005; la



*Provincia de Santa Fe*

*Poder Ejecutivo*

diputada Alicia Gutiérrez (ARI) en los años 2006 y 2008 y, finalmente, durante la gobernación del Dr. Hermes Binner en el año 2010.

Ello pone en evidencia que desde la recuperación de la democracia en el año 1983, la provincia de Santa Fe no modificó su carta magna en consonancia con la consagración de la democracia y los derechos humanos como valores supremos a defender institucionalmente.

Hoy, en un mundo que asiste a grandes cambios, creemos que Santa Fe puede volver a convertirse en una provincia con una Constitución modelo a escala regional, ser una Constitución de avanzada y destinada a perdurar.

## **II. Necesidad de la Reforma – El Proceso “Bases para la Reforma”: Sus Aportes.**

La presente propuesta de reformar la vigente Constitución de Santa Fe, una vez logrados los consensos necesarios, se origina en la necesidad de alcanzar el dictado de una Constitución moderna, actualizada y progresista y de plasmar en su texto los nuevos criterios de convivencia, que ya incluyen las constituciones a nivel provincial y nacional, así como otras de la región latinoamericana.

También otorgar jerarquía normativa a los paradigmas actuales que rigen las relaciones sociales, expresados en la reforma nacional de 1994 y que se identifican con la democracia y los derechos humanos. Es decir, para que exprese los valores, principios y voluntad del pueblo santafesino, vinculando nuestro pasado con el presente y el futuro que queremos construir.

Esta circunstancia fue advertida en distintas ocasiones en los últimos años, habiéndose presentado proyectos provenientes prácticamente de la totalidad del arco político provincial, antecedentes éstos que, en esencia, ponen de manifiesto la necesidad de modernizar las instituciones en base a un consenso amplio.

Evidentemente, se deben encontrar las coincidencias necesarias para abordar las reformas pendientes en base a los puntos desarrollados y en virtud a un amplio acuerdo entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria, las instituciones de la sociedad civil y los ciudadanos y ciudadanas de la provincia.

En este contexto, la Provincia de Santa Fe inició un proceso de deliberación y diálogo ciudadano e institucional para repensar las bases de una nueva Constitución Provincial.

Este proceso se llamó “Bases para la Reforma Constitucional” y tenía por objetivos: a) promover un debate público informado, garantizando que la voz de la ciudadanía sea escuchada y protagonista; b)

Imprenta Oficial - Santa Fe



*Provincia de Santa Fe*

*Pod<sup>er</sup> Ejecutiv<sup>o</sup>*

debatir las bases en las que se fundamenta la vida social, política, económica y cultural de los santafesinos, orientando las mismas dentro del marco de reforma constitucional, deliberando sobre los nuevos derechos e instituciones que desde la sociedad civil se considere oportuno plasmar en la Constitución; c) reconocer a los actores políticos, académicos y sociales para enriquecer un diálogo participativo a través de sus distintas voces y miradas.

Dicho proceso resultó altamente enriquecedor y generó importantes debates en base a diversas actividades en distintos ámbitos ministeriales del Gobierno Provincial, teniendo como eje articulador al Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado a partir de la actividad realizada en coordinación por parte de la Secretaría de Gobierno, la Sub-Secretaría de Desarrollo Estratégico, la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas, la Sub-Secretaría de Innovación Pública, la Secretaría de Comunicación Social, el Consejo Económico y Social de la Provincia y la Dirección Provincial de Reforma Política y Constitucional, todos dentro de la misma Cartera Ministerial.

Efectivamente, el diálogo con actores políticos, especialistas y la sociedad civil, en el marco propuesto por la aludida Dirección de Reforma Política y Constitucional, promovió la discusión pública y la generación de distintos aportes y propuestas, llevándose adelante en diferentes espacios, detallándose algunos de ellos:

- a) Reforma Constitucional y Autonomía Municipal: Actividad organizada en el marco del Comité Ejecutivo del Consejo Económico y Social de Rosario, para analizar y profundizar el debate sobre la autonomía municipal, con un panel titulado "*Para qué sirve y qué cambios trae la autonomía municipal*", con la participación de los Dres. Néstor P. Sagüés, Antonio Hernández, Oscar Blando y la Intendente de Rosario, Dra. Mónica Fein.
- b) Reforma Constitucional y Discapacidad: Reunión que se llevó a cabo con Maximiliano Marc, Subsecretario de Inclusión para las Personas con Discapacidad y Laura Rapa, Directora Provincial de Inclusión para Personas con Discapacidad 2da. Circunscripción, tendiente a obtener aportes para incorporar en la Reforma Constitucional desde las áreas que tratan la inclusión de personas con discapacidad.
- c) La Reforma Constitucional y los Especialistas. A efectos de la obtención de aportes y discusión de temas, tuvo lugar en la sede del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, la reunión con expertos constitucionalistas y especialistas jurídicos en Derecho Constitucional, entre los que se contaban: Iván José María Cullen, José Manuel Benvenuto, Néstor P. Sagüés, Ricardo Terrile, Luis Carello, Mariel Uberti, Roberto Vicente, Carlos Caballero Martín, Emilio Rosatti, Oscar Puccinelli, Roberto Sukerman, Enrique Marchiaro, Maximiliano Toricelli, Diego Giuliano, Alejandro Tizón, María Elena Martín, Bibiana de Souza Bento.

Imprenta Oficial - Santa Fe



*Provincia de Santa Fe*

*Podor Ejecutivo*

- d) En tres jornadas distintas, desde el 30 de mayo al 2 de junio de 2017, en el marco del Programa *"Santa Fe Debate Ideas"*, se llevaron adelante las exposiciones sobre la experiencia de la Reforma Constitucional de la ciudad de México, por parte de una delegación integrada por Cuauhtémoc Cárdenas, Coordinador General de Asuntos Internacionales del Gobierno de la ciudad de México; Porfirio Muñoz Ledo, Coordinador General de la Unidad para la Reforma Política del Distrito Federal y Alejandro Encinas Rodríguez, Senador de la República y ex Presidente de la Asamblea Constituyente.
- e) También participó del proceso "Bases para la Reforma" en su carácter de especialista en materia constitucional, el jurista mexicano Humberto Benítez Treviño, quien aportó la experiencia ganada en la reforma de la Constitución de la ciudad de México.
- f) Se desarrolló en Rosario la Jornada: *"Perspectiva de género en la nueva Constitución de Santa Fe. Por una Constitución igualitaria"*, con la participación de la prestigiosa investigadora, Dra. Diana Maffía, actividad organizada de manera conjunta con la Subsecretaría de Políticas de Género del Ministerio de Desarrollo Social
- g) Se organizó en la Asociación Bancaria de Rosario, la charla-debate *"Reforma constitucional provincial y derechos laborales"*, actividad abierta por el Secretario General de la Asociación Bancaria de Rosario, Matías Layus y organizada por la Dirección de Reforma Política y Constitucional en forma conjunta con la misma Asociación.
- h) Idéntica actividad sobre *"Reforma constitucional provincial y derechos laborales"* se llevó a cabo en el Centro de Estudios Laborales y Sociales de Rosario (Celys), con la presencia de un gran número de dirigentes gremiales.
- i) Reforma Constitucional y Pueblos Originarios. En este sentido se formalizó un Encuentro con las autoridades y representantes del Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos (IPAS) coordinado por Ivana Camoletto y del Consejo Asesor de las Comunidades Aborígenes de Santa Fe (CCASTAFE). Asimismo, el Director de Reforma Política y Constitucional también recibió en la sede del Gobierno Provincial en Rosario a representantes de pueblos originarios.
- j) Reforma Constitucional y Diversidad. La Dirección de Reforma Política y Constitucional se reunió con el Subsecretario de Diversidad Sexual del Ministerio de Desarrollo Social de Santa Fe, Esteban Paulon. En el mismo sentido, para sumar al debate de la reforma y en el Capítulo de Educación Pública, se produjo la inclusión de la temática de la educación sexual integral. Además de llevar adelante una reunión con el autor de un proyecto en tal sentido en la Legislatura Provincial, el Diputado Julio Paco Garibaldi, tuvo lugar un encuentro con dos especialistas: la Historiadora sobre Educación Sexual Dra. Natalia

Imprenta Oficial - Santa Fe



*Provincia de Santa Fe*

*Poder Ejecutivo*

Milanesio, actualmente realizando una investigación en una Universidad de EEUU, quien fue acompañada por el reconocido médico especialista en sexología Dr. Walter Barbatto.

- k) Reforma Constitucional y Adultos Mayores. Se planteó una reunión con el Secretario de Gobierno, Mariano Cuvertino del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, de manera conjunta con el Director Provincial de Políticas de Adultos Mayores de la Provincia, Santiago Seghesso, a efectos de promover aportes y participación en la temática.
- l) Reforma Constitucional y Acceso al Agua como Derecho Humano Fundamental. En relación a la problemática, se llevó adelante un encuentro con el Dr. Aníbal Faccendini, quien es especialista en Ambiente y Desarrollo Sustentable y titular de la Cátedra del Agua de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UNR, quien efectuó consideraciones y aportes técnicos sobre el tema.
- m) Reforma Constitucional: Economía Social, Cooperativismo y Mutualismo. En el ámbito de la Dirección, se recibió al Secretario de Economía Social Nicolás Gianelloni y a la Subsecretaria de Economía Social de la Municipalidad de Rosario, Sabrina Arcamone; al Director General de Desarrollo de la Economía Social de la Municipalidad de Rosario, Facundo Paschetto; al Secretario General del Consejo Administrativo de "Federación de Cooperativas Federadas", Esteban Motta y a la Jefa de Secretaría de "Federada Salud", Laura Baldarenas.
- n) Reforma Constitucional, Control Ciudadano y Prevención del Delito y la Corrupción. Se efectuó una reunión con el Dr. Eduardo Buscaglia, reconocido especialista y asesor en reformas judiciales y combate del delito organizado.
- o) Reforma Constitucional y Derecho al Deporte. Se promovió una reunión con el Subsecretario de Deportes y Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Desarrollo Social, Carlos Iparraguirre y el Director de la Cátedra del Deporte de la Facultad de Derecho de la UNR, Dr. Germán Gerbaudo.
- p) Reforma Constitucional y Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia. Referida al tema, se concretó una reunión con el ex Subsecretario de los Derechos de la Niñez y Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social, Horacio Coutaz.
- q) Reforma Constitucional e Igualdad Religiosa. Por tal razón, se llevó adelante una reunión en la ciudad de Santa Fe con religiosos de diversos cultos pertenecientes al "Foro por la Igualdad Religiosa en la Provincia de Santa Fe". Participaron de la primera reunión Diego Reichel, Pastor Iglesia Bautista "Hay vida en Jesús", Miguel Angel Mathey, Centro Cristiano Koinonya y Federico Bertuzzi, ex Pastor y miembro activo de Iglesia Evangélica Bautista Nordeste.

Imprenta Oficial - Santa Fe



Handwritten initials, possibly 'RF'.

*Provincia de Santa Fe*

*Poder Ejecutivo*

r) Reforma Constitucional: Diálogo con Organizaciones No Gubernamentales.

- Usuarios y Consumidores. Se realizó una reunión con la Vice Directora del Centro de Investigación de Derecho Civil de la Cátedra Derecho Consumidor y Usuario de la Facultad de Derecho de la UNR, Dra. Sandra Frustragli. En dicha reunión se acordó avanzar con el Centro de Investigación que preside en propuestas tendientes a constitucionalizar los derechos de usuarios y consumidores con una mirada actualizada en la nueva Carta Magna provincial.
- Reunión con U.C.U. Rosario (Usuarios y Consumidores Unidos). En la sede del Gobierno provincial de Rosario, se efectuó una reunión con miembros de la Asociación Usuarios y Consumidores de Rosario (UCU) encabezados por Lautaro Dantone, Valeria Schwartz y Juliana Ruchelli donde se plantearon los desafíos y también las nuevas y mayores dificultades de los consumidores para hacer valer sus derechos, especialmente por la falta de acceso a la Justicia gratuita. Del mismo modo, en la sede de la Dirección de Reforma Política y Constitucional, se recibió al Director Ejecutivo del Centro de Educación, Servicios y Asesoramiento al Consumidor (Cesyac), Marcos Aviano.
- Encuentro de instituciones defensores de usuarios y consumidores en la sede Rosario del Gobierno Provincial con la presencia del Dr. Marcelo Quiroga, Juez Civil y Comercial de Rosario, especialista en la temática y docente de la Facultad de Derecho de la Facultad Católica de Derecho de Rosario, quien disertó sobre "Derechos del Consumidor desde una perspectiva judicial".
- Reunión con la Fundación Apertura. Fueron recibidos en la Dirección los integrantes de la ONGs santafesina Fundación Apertura. Estuvieron presentes: el Presidente de la institución, Contador Esteban Hernández, el Vice Presidente, Andrés Carballo, el Dr. Demian Gresores Lew, junto a Cristian Bergmann y Héctor Alvarez. La Fundación Apertura participa como institución asesor consultivo del Ministerio Público de la Acusación (MPA) de la Regional Rosario y en ese marco destacaron la necesidad de otorgarle independencia al MPA, entre otras cuestiones. Posteriormente en la sede de la Dirección de Reforma Política y Constitucional, se realizó una reunión sobre el alcances y funciones del Ministerio Público de la Acusación en la nueva Constitución de Santa Fe, entre el Dr. Jorge Baclini, Fiscal General de la Provincia y el Dr. Oscar M. Blando.
- La Asociación Conciencia de Rosario, se sumó al diálogo por la reforma constitucional y organizó un panel con debate titulado "La necesidad y la oportunidad de la reforma constitucional de Santa Fe". Disertaron el Director de Reforma Política y Constitucional, junto a los constitucionalistas Dres. Iván Cullen, Maximiliano Torricelli y

Imprenta Oficial - Santa Fe



*[Handwritten signature]*  
*[Handwritten initials]*

*Provincia de Santa Fe*

*Poder Ejecutivo*

Diego Giulliano. Estuvieron presentes entre otras autoridades de la Asociación Conciencia, su Presidenta Graciela Mussi, su Vice Presidenta 1era. Rina Sansevovich y su Vice Presidenta 2da. Graciela Falabella.

- Participación en Jornada "Aportes para la Reforma de la Constitución Provincial" Organizado por distintos espacios y centros de Estudios de la ciudad de Santa Fe se realizó una jornada de trabajo titulada "Aportes para la Reforma de la Constitución Provincial. Entre la realidad que tenemos y la realidad que queremos". La actividad se realizó en la Cámara Argentina de la Construcción, Delegación Santa Fe y contó como moderadora a la periodista Gisella Vallone. Disertaron por cada una de las instituciones los siguientes expositores: Rafael Colombo por "Transformar", Gustavo Martínez por "Foro Santafesino", Danilo Armando por "La Usina", Gerónimo Peñalva por "La Casa del Sur", Joaquín Gorochategui por Centro de Formación, Investigación y Capacitación Política "Jose M. Serra" (CEFICAP) y Bárbara Amador por "Cemupro".

s) Reforma Constitucional y Colegios Profesionales.

- Reunión con Federación de Entidades Universitarias de Santa Fe (FEPUSFE). Se planteó una reunión con la Federación de Entidades Universitarias de Santa Fe (FEPUSFE) –que preside la Contadora Patricia Pérez Plá- y que congrega a diversas entidades profesionales universitarias de la Provincia de Santa Fe, en el marco del proceso de Diálogos por la Reforma de la Constitución. Estuvieron presentes representantes de las principales entidades profesionales, entre otras de los Colegios de Ciencias Económicas, Arquitectos, Ingenieros, Odontólogos, Médicos, Martilleros Públicos, Agrimensores, Bioquímicos, Farmacéuticos, Psicopedagogos, de la Educación, Kinesiólogos, Psicopedagogos.
- Reunión en el Colegio de Abogados de Rosario. Se concretó con el entonces Presidente del Colegio de Abogados de Rosario, Dr. Hernán Racciatti (h) a fin de sumar al diálogo por la reforma, a tan importante entidad que congrega a los profesionales del Derecho de la 2da. Circunscripción, con sede en la ciudad de Rosario.

t) Reforma Constitucional: Diálogo con las Universidades.

- Universidad Nacional de Rosario (U.N.R.). Reunión concretada con el Rector de la Universidad Nacional de Rosario Arquitecto Héctor Floriani. En ese marco se realizó el inicio de actividades en donde en el acto con un lanzamiento que se realizó en el Salón de los Espejos del Rectorado de la U.N.R.. que se denominó "Aportes de la UNR a la reforma constitucional: un debate necesario".
- En la Facultad de Derecho de la U.N.R. En el marco citado, la Facultad de Derecho de la U.N.R. a través de la Escuela de

Imprenta Oficial - Santa Fe



## Provincia de Santa Fe

### Podor Ejecutivo

Graduados realizó un "Seminario sobre la reforma constitucional de la Provincia de Santa Fe" donde expusieron durante varios meses docentes de las distintas cátedras de la Facultad. La Facultad de Derecho de la U.N.R. en el marco del Seminario señalado también realizó en el Aula Magna de esa Casa de Estudio una *Audiencia Pública* sobre "Debate sobre la Reforma de la Constitución de Santa Fe". En la misma, se expuso sobre los Lineamientos de "Bases para la Reforma de la Constitución Provincial" que lanzara el Gobernador Miguel Lifschitz.

- También y organizado por el Centro de Estudiantes de la Facultad de Derecho de la UNR se realizó un panel titulado "El constitucionalismo en Latinoamérica" donde disertó el reconocido jurista y constitucionalista Roberto Gargarella.
- Jornadas organizada por Asociación Argentina Justicia Constitucional (AAJC) y la Dirección de Reforma Política y Constitucional del Gobierno de Santa Fe sobre el tema: "La reforma de la Constitución de Santa Fe" en la que participaron el Dr. Oscar Blando y constitucionalistas de Santa Fe como Oscar Puccinelli, Ricardo, Terrile, María Elena Martín, Roberto Vicente, Maximiliano Toricelli, Roberto Sukerman, entre otros.
- Facultad Católica de Derecho y Ciencias Sociales de la Pontifica Universidad Católica Argentina (UCA). Reunión entre el Director de Reforma Política y Constitucional del Gobierno de Santa Fe con el Decano de dicha Universidad, Dr. Nelson S. Cossari, acompañado por el profesor de Casa de Estudios, Dr. Marcelo N. Quiroga con el objeto de realizar actividades académicas en torno a la reforma constitucional.
- Jornada sobre Reforma Constitucional promovido por la Dirección de Reforma Política y Constitucional del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado en el que disertó el constitucionalista y docente de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA), Dr. Lucas Arrimada. Sede de Gobierno Rosario.
- Universidad Nacional del Litoral. Se inició el diálogo en torno a la participación de la Universidad Nacional del Litoral en el proceso de reforma con una reunión que se realizó en la sede del Rectorado. También se produjo una reunión en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales con docentes que integran el Instituto de Derecho Público, cuyo titular es el Dr. Roberto Vicente. En el encuentro estuvieron presentes profesores de las asignaturas Derecho Constitucional y Derechos Humanos, Derecho Administrativo, Derecho Tributario, etc. Participaron de la reunión los Dres. Mariano Candiotti, Mariela Uberti, Mariana Bertona, Martín Suárez Faysal, entre otros.
- En el marco de la participación acordada a la UNL, se propuso la

Imprenta Oficial - Santa Fe



*Handwritten signatures and initials, including a large 'Dh' and a stylized signature below it.*

Provincia de Santa Fe

Podar Ejecutivo

realización de encuentros y actos académicos referidos al tema, hasta la formalización de un Convenio de Colaboración entre el Gobierno Provincial y la Universidad Nacional del Litoral

- Conferencia en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) sobre la "Reforma de la Constitución" que estuvo a cargo del Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y docente de la UNL, Dr. Horacio Rosatti.
- "II Congreso Regional de Actualidad del Derecho", en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL, se organizó un panel referido a reforma constitucional en la que el Dr. Oscar Blando compartió panel con el reconocido jurista Alberto Binder y lo coordinó José Felice.
- Jornadas sobre Reforma Constitucional: panel sobre el tema "Derechos del Consumidor" en la Universidad Nacional de Litoral, en la que participaron el Dr. Oscar Blando, el Dr. Gonzalo C. Sozzo, Profesor Titular de Derecho del Consumidor, en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, y el Dr. Carlos A. Hernández, Profesor Titular de Derecho del Consumidor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario.
- Universidad Católica de Santa Fe. El Dr. Oscar Blando también estableció vínculos con las autoridades de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Santa Fe, Decano Dr. Enrique Müller, acompañado por el Profesor de Derecho Constitucional de esa Casa de Estudios, Dr. Carlos Caballero Martín quien gestionó el encuentro.

u) Reforma Constitucional: Diálogos Institucionales.

- Reunión con el Consejo Económico y Social de Santa Fe (CEyS). El gobernador de la provincia Miguel Lifschitz, presentó ante las 36 instituciones conforman el CEyS la propuesta de debate ciudadano para construir las "Bases para la Reforma de la Constitución Provincial". Fue en el marco de la tercera Asamblea Plenaria del Consejo Económico y Social (CEyS). Tal cual lo dispuesto por el Consejo Económico y Social de la provincia de Santa Fe (CEyS) se creó la Comisión Especial de Reforma Constitucional que realizó dos reuniones durante el año 2016 con la Coordinación Ejecutiva de la Subsecretaría de Desarrollo Estratégico del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, María Paz Gutiérrez.
- Mesa de Diálogo de la Ciudad de Santa Fe. El gobernador de Santa Fe, Miguel Lifschitz, participó de un nuevo encuentro de la Mesa del Diálogo de la ciudad de Santa Fe, en el cual se abordaron ideas sobre el proyecto de reforma de la Constitución provincial, a fin de sumar aportes desde las instituciones al proceso de participación

Imprenta Oficial - Santa Fe



*[Handwritten signature]*

*Provincia de Santa Fe*

*Poder Ejecutivo*

iniciado.

- Jornadas sobre la reforma constitucional organizada por la Escuela de Abogados del Estado presidida por la Dra. Adriana Taller, realizadas en la Casa de Gobierno Santa Fe.
- Presentación de la plataforma digital "*Bases para la Reforma*". El gobernador Miguel Lifschitz, presentó en Rosario la Plataforma Digital "*Bases para la Reforma*", un medio para propiciar la participación de la ciudadanía.
- El principal producido de este proceso concluyó en la elaboración de un documento que se ha denominado "*Bases Ciudadanas para la Reforma*", que reunió los aportes de todos los sectores sociopolíticos de la Provincia para la construcción de un "nuevo acuerdo de convivencia democrática" en Santa Fe.

A efectos de promover el proceso señalado, se propuso el análisis de las siguientes temáticas habilitando ejes específicos de discusión y aportes que se transformaron en extensos contenidos que en definitiva establecen cuáles son las necesidades de la reforma constitucional, tales como: 1) Democracia y participación; 2) Instituciones y transparencia; 3) Igualdad, diversidad e inclusión; 4) Educación, salud y cultura; 5) Justicia independiente y territorios seguros; 6) Hábitat y medio ambiente; 7) Descentralización y autonomía municipal; 8) Innovación, trabajo y producción.

### **III. Alcances y Límites de la Reforma Constitucional**

Como se ha sostenido por la doctrina y jurisprudencia relativa a la cuestión reformista, la discusión sobre los alcances y límites de la reforma constituyente se encuentra en la actualidad, saldada.

Sin perjuicio de ello, corresponde poner de relieve algunas cuestiones trascendentes que hacen al proceso reformador que deberá presidir una reforma constitucional en nuestra provincia.

Existen dos grandes etapas en un proceso reformador: una pre constituyente y otra constituyente propiamente dicha. La primera se encuentra asignada por la actual Constitución a la Legislatura Provincial y, la segunda, a un órgano "ad hoc" o especial: la Convención Reformadora creada al efecto.

La etapa pre constituyente, es la de "iniciativa": La Constitución Provincial le encomienda a la Cámara de Diputados y a la de Senadores que "declare la necesidad de reforma" con mayorías agravadas, es decir, con el voto de las dos terceras partes de cada Cámara.

La Constitución delega únicamente en los legisladores la misión de decidir "qué" reformar. Según el art. 114 de la Constitución Provincial,



Handwritten initials, possibly 'RF'.

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

la reforma podrá ser "total o parcial" y, "en este último caso, los artículos o la materia que hayan de reformarse".

En definitiva, los límites de la Convención Constituyente se encuentran en la norma declarativa de la necesidad de reforma, tal como la que resulta motivo del presente mensaje. De manera contundente, el art. 115, tercer párrafo, de nuestra actual Constitución expresa: "En los casos de reforma parcial la Convención no puede pronunciarse sino sobre los artículos o la materia designados por la ley."

La Convención Constituyente sólo es "soberana" para moverse dentro del marco que la ley de necesidad de la reforma le ha dictado. Nunca fuera de ella. No podrá pronunciarse sobre los temas, materias o artículos no habilitados por la ley aprobada por la Legislatura.<sup>1</sup>

En tal sentido, se ha dicho que: "... la apelación a la presunta soberanía de la Convención implica una confusión semántica de términos, ya que el único soberano es el pueblo y todos los órganos de poder – tanto constituyente como constituidos- están integrados por representantes de aquél. Finalmente, el derecho consuetudinario ha venido a refrendar esta tesis, ya que, como se verá en el párrafo 412, en todos los casos de reforma – salvo la de 1949, en que la ley 13.233 no establecía puntos específicos para ella, sino que, al contrario, daba un ambiguo criterio general- las distintas convenciones constituyentes nunca admitieron el tratamiento de temas que no hubieran estado incluidos en la declaración de necesidad de reforma"<sup>2</sup>.

Conteste con esto último, otro aporte doctrinario ratifica lo señalado: "Suele distinguirse entre un poder constituyente originario, cuando se dicta una primera Constitución o una Constitución precedida de un proceso revolucionario, afirmándose en ese caso que su ejercicio no reconoce limitaciones de forma y contenido y un poder constituyente derivado, cuando se reforma total o parcialmente la Constitución vigente siguiendo el procedimiento y, en caso de haberlos, los límites de contenido preestablecidos".<sup>3</sup>

En definitiva, la Convención Reformadora instaurada por nuestra actual Constitución, es un órgano que deriva de la misma y carece de la competencia "originaria" que sólo posee el poder constituyente "fundacional" o constitutivo del Estado.

Una vez efectuado el recorrido señalado por los arts. 114 y 115 de la misma norma constitucional, logrados los consensos necesarios que surgen de los propios acuerdos políticos, de los debates, discusiones y aportes de los múltiples estamentos académicos, sociales, económicos, gremiales,

<sup>1</sup> Blando, Oscar, Diario El Litoral, Santa Fe, abril de 2018.

<sup>2</sup> Ekmekdjian, Miguel Angel, Tratado de Derecho Constitucional, De Palma, 1995, Tomo III, pág. 218.

<sup>3</sup> Rosatti, Horacio, Tratado de Derecho Constitucional, Ed. Rubinzal Culzoni, 2017, Tomo I, págs. 67/68.



*Provincia de Santa Fe*

*Poder Ejecutivo*

civiles, profesionales, etc., que largamente se destacaran en el punto anterior, se llega a la síntesis que constituye la presente propuesta de ley de necesidad de reforma, instrumento básico para iniciar el debate de modificación parcial de nuestra Constitución Provincial.

En el convencimiento de que todos los legisladores que integran esta Honorable Legislatura estarán a la altura de este momento histórico fundamental, se invita a los señores miembros de ese Cuerpo a someter a deliberación y posterior aprobación el presente proyecto de ley de necesidad de reforma parcial constitucional,

Saludo a V.H. atentamente.

**PABLO GUSTAVO FARIAS**  
MINISTRO DE GOBIERNO  
Y REFORMA DEL ESTADO

**ROBERTO MIGUEL L'FOCHITZ**  
GOBERNADOR DE SANTA FE



Imprenta Oficial - Santa Fe

**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA**  
**SANCIONA CON FUERZA DE**  
**LEY**

**Reforma Parcial de la Constitución de Santa Fe**

**Artículo 1º:** Declárase necesaria la reforma parcial de la Constitución Provincial en las secciones, capítulos y artículos que seguidamente se consignan:

a) SECCIÓN PRIMERA:

a.1) Artículo 2, a los efectos de adaptar a la Constitución Nacional y establecer el respeto a las obligaciones internacionales ratificadas por el país, como referencia normativa;

a.2) Artículo 3, a los efectos de establecer la neutralidad religiosa del Estado;

a.3) Artículo 5, a los efectos de establecer la obligación de fijar criterios de progresividad en materia impositiva, solidaridad fiscal, legalidad, reserva de ley, igualdad, no confiscatoriedad, razonabilidad, equidad, generalidad, capacidad contributiva, certeza, entre otros;

a.4) Artículo 9, a los efectos de adecuar el Habeas Corpus al Artículo 43 de la Constitución Nacional o de ampliar dicho estándar e incorporar el juicio por jurados en materia penal;

a.5) Artículo 11, a los efectos de ampliar el derecho a la libertad de expresión, asegurando la protección de los datos personales obrantes en cualquier registro o medios de comunicación para garantizar el honor, la intimidad, la confidencialidad y la reputación de las personas; el secreto de las fuentes de información periodísticas, el deber de los medios de comunicación de asegurar el pluralismo y el respeto a todas las corrientes de opinión;

a.6) Artículo 13, a los efectos de ampliar el derecho de reunión, a la libertad de asociación, y de peticionar a las autoridades;



*Provincia de Santa Fe*

*Poder Ejecutivo*

a.7) Artículo 17, a los efectos de adecuar la acción de Amparo al Artículo 43 de la Constitución Nacional o de ampliar dicho estándar e incorporar la Acción de Habeas Data;

a.8) Artículo 19, a los efectos de ampliar el derecho a la salud;

a.9) Artículo 20, a los efectos de eliminar la referencia al trabajo infantil e impulsar y promover el trabajo decente, realizado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en la esfera de las competencias provinciales;

a.10) Artículo 21, a los efectos de establecer que las jubilaciones y pensiones de los servidores públicos provinciales sean atendidas por medio de un régimen público de reparto y solidario a cargo de una institución estatal provincial de carácter intransferible;

a.11) Artículo 22, a los efectos de ampliar el derecho a la cultura;

a.12) Artículo 26, a los efectos de darle rango constitucional a la función social del mutualismo.

b) SECCIÓN SEGUNDA

b.1) Artículos 29 y 30, a los efectos de incorporar principios democráticos tales como la intransferibilidad del voto, el derecho al sufragio activo de los extranjeros con residencia, la eliminación del requisito de tener dieciocho años para ser elector, el reconocimiento de los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático, el establecimiento de un tribunal jurisdiccional electoral, independiente, permanente y con fuero propio y el requisito de contar con mayorías legislativas agravadas o especiales para la aprobación de normas en materia de partidos políticos y sistema electoral.

c) SECCIÓN TERCERA

c.1) Artículo 32, a los fines de incorporar la distribución proporcional de las bancas e incorporar la participación política en base al principio de paridad entre géneros en la conformación de las listas de candidatos en la Cámara de Diputados;

c.2) Artículo 33, a los efectos de disminuir la edad para ser elegido diputado;



*Provincia de Santa Fe*

*Poder Ejecutivo*

c.3) Artículo 34, a los fines de limitar a un solo período la reelección de los diputados;

c.4) Artículo 36, a los fines de consagrar la paridad de género en la conformación de las listas de candidatos para las elecciones de miembros a integrar la Cámara de Senadores;

c.5) Artículo 37, a los fines de disminuir la edad para ser elegido senador;

c.6) Artículo 38, a los fines de limitar a un solo período la reelección de los senadores;

c.7) Artículo 40, a los fines de ampliar el período de sesiones ordinarias;

c.8) Artículo 54, a los fines de facultar a la Asamblea Legislativa dictar acuerdo para la designación del Jefe de Policía;

c.9) Artículo 55, a los fines de rediseñar las facultades del Poder Legislativo, con el objeto de suprimir la facultad de elección de los senadores al Congreso de la Nación; conferir la facultad de organizar el régimen municipal de autonomía según las respectivas categorías de ciudades y el régimen el comunal, según las bases establecidas por esta Constitución; conferir la facultad de aprobar o desechar los convenios celebrados con Estados Extranjeros de conformidad al artículo 124 de la Constitución Nacional, suprimir el inciso 12 primer párrafo, y autorizar la delegación legislativa en materias determinadas de administración, por un plazo determinado y dentro de las bases de delegación, las cuales deberán contemplar limitaciones precisas para su ejercicio;

c.10) Artículo 56, a los fines de posibilitar la iniciativa popular de leyes, en las condiciones que establezca la ley;

c.11) Artículo 58, a los fines de suprimir la doble vuelta entre cámara de origen y revisora, para agilizar el trámite legislativo.

e) SECCIÓN CUARTA

e.1) Artículo 63 a los efectos de la ampliación del requisito a todo argentino, independientemente del modo de adquisición de la ciudadanía y reducir la edad para ser elegido Gobernador y Vice Gobernador;

e.2) Artículo 64, a los fines de habilitar la reelección inmediata y por un solo período para Gobernador y Vicegobernador;



*Provincia de Santa Fe*

*Poder Ejecutivo*

e.3) Artículo 70 a los fines de incorporar un sistema de doble vuelta electoral, para la elección de Gobernador y Vicegobernador;

e.4) Artículo 72, a los efectos de reestructurar las facultades del Gobernador, ampliar su representación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estados extranjeros y organismos internacionales, designar los representantes de la Provincia ante los organismos federales e interjurisdiccionales y adecuar los institutos del indulto y la conmutación de penas conforme a la Constitución Nacional.

f) SECCIÓN QUINTA

f.1) Artículo 84, con la finalidad de fijar las competencias del Procurador General y establecer en número impar la composición de la Corte Suprema de Justicia;

f.2) Artículo 86, con la finalidad de establecer que los jueces de los tribunales inferiores sean designados por el Poder Ejecutivo, en base a una propuesta del Consejo de la Magistratura con acuerdo de la Asamblea Legislativa;

f.3) Artículo 88, con la finalidad de modificar la edad de inamovilidad de magistrados, procurador general de la Corte Suprema, fiscales y defensores, estableciéndose el cese automático de la misma una vez alcanzada la edad que se determine;

f.4) Artículo 91, con la finalidad de establecer un nuevo procedimiento de remoción de jueces de tribunales inferiores por medio de un Jurado de Enjuiciamiento;

f.5) Artículo 93, con la finalidad de suprimir la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia en materia contenciosa-administrativa, juicios de expropiación y juicios de responsabilidad civil contra magistrados judiciales e incorporar otros supuestos de competencia originaria.

g) SECCIÓN SEXTA

g.1) Artículo 98, a los fines de incorporar al Vicegobernador, al Fiscal General y al Defensor General como sujetos pasibles de ser sometidos a juicio político;

Imprenta Oficial - Santa Fe



*Provincia de Santa Fe*

*Poder Ejecutivo*

**h) SECCIÓN SÉPTIMA**

h.1) Artículos 106, 107 y 108, a los fines de establecer el alcance de la autonomía de los municipios, disponiendo la distribución de competencias entre la Provincia, los Municipios y las Comunas y los criterios para el dictado de cartas orgánicas municipales, en su caso, garantizando la paridad de género en la conformación de las listas de candidatos para la integración de los órganos de gobierno locales. Asimismo, a los efectos de ampliar el período de duración del mandato de los integrantes de las Comisiones Comunales a cuatro (4) años.

**i) SECCIÓN OCTAVA**

i.1) Artículos 109, 110, 111, 112 y 113, a los fines de asegurar el derecho a la educación como derecho humano conforme a los principios, reglas y estándares vigentes, como bien público y social garantizado en forma indelegable por el Estado, sostenido por los principios de universalidad, laicidad, inclusión socioeducativa y calidad educativa.

**j) SECCIÓN NOVENA**

j.1) Artículos 114 y 115, a los fines de incorporar la representación proporcional para la distribución de bancas y la participación política en base al principio de paridad entre géneros en la conformación de las listas de candidatos de convencionales constituyentes, suprimir el segundo párrafo del art. 115 e incorporar el sistema de enmiendas para reformar un artículo de la Constitución con la aprobación de mayorías especiales por la Legislatura y el refrendo de una consulta popular para su entrada en vigor.

**Artículo 2º:** Habilitase la reforma de la Constitución Provincial mediante la incorporación de artículos relacionados con las siguientes materias:

- 1) Defensa y fortalecimiento del orden constitucional y democrático;
- 2) Nuevos derechos y garantías orientados a adecuar la Constitución Provincial a la Constitución Nacional y a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos e incorporar otros tales como: derecho a la identidad; derecho a la

Imprenta Oficial - Santa Fe



*Provincia de Santa Fe*

*Podor Ejecutivo*

diversidad sexual; la eliminación de toda discriminación contra la mujer; derechos de los niños, niñas y adolescentes; derecho de las juventudes; derecho de los adultos mayores; derechos de las personas con discapacidad; Seguridad Ciudadana y Seguridad Privada, derechos de la víctima; derechos sexuales y derechos reproductivos; protección al consumidor; derecho al deporte; derecho a un ambiente sano y sustentable; dominio originario y protección de los recursos naturales provinciales; derecho al agua; derecho a un hábitat urbano y derecho a la ciudad; economía social y solidaria; medidas para el cumplimiento, ejercicio y goce de los derechos económicos, sociales y culturales; ampliación del derecho de igualdad en torno al rol del Estado; ampliar la inviolabilidad del domicilio, de la correspondencia y de las comunicaciones; incorporar la función ambiental de la propiedad; promoción de la ciencia, la investigación y la innovación tecnológica y productiva; reconocimiento del derecho al acceso a las tecnologías de la información y la comunicación; derecho a la planificación y evaluación de resultado de las políticas públicas provinciales; la protección de toda forma de comunidad familiar y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas; reconocimiento del turismo como bien social de la Provincia;

Imprenta Oficial - Santa Fe

3) Incorporación de la perspectiva de género en el diseño, ejecución y producción de todo el proceso de producción de políticas públicas en todas las áreas de organización y funcionamiento del Estado;

4) Inclusión de mecanismos de participación ciudadana y de democracia semidirecta tales como la Consulta Popular, Revocatoria de Mandato e Iniciativa Popular. Incorporación del Consejo Económico y Social;

5) Incorporación de normas y principios rectores en materia de servicios públicos tendientes a garantizar la intransferibilidad de su titularidad, su prestación estatal y el régimen de audiencias públicas con el objeto de alcanzar mayor participación, eficiencia y transparencia en la gestión de los mismos;

6) Otorgamiento de rango Constitucional al Consejo de la Magistratura como sistema de selección de magistrados, defensores públicos y fiscales. Aseguramiento de la independencia, imparcialidad, idoneidad y compromiso democrático con el Estado de Derecho y el servicio de justicia, de quienes resulten designados;

7) Jurado de enjuiciamiento para la remoción de magistrados, defensores públicos y fiscales;



*Provincia de Santa Fe*

*Poder Ejecutivo*

8) Otorgamiento de rango constitucional al Ministerio Público de la Acusación y al Servicio Público de la Defensa, consagrando su autonomía funcional, autarquía y un método adecuado para la designación de sus órganos directivos a fin de garantizar su idoneidad, independencia y compromiso con el Estado de Derecho y los principios democráticos, asegurando su estabilidad por el tiempo que se fije para sus funciones;

9) Reconocimiento constitucional a la Defensoría del Pueblo, garantizando la autonomía funcional, legitimación activa, la autarquía, y la independencia e idoneidad de quienes desempeñen los cargos directivos;

10) Incorporación de principios sobre la obligación de producción de la información pública por parte del Estado Provincial, Municipal y Comunal, sistemática, confiable, accesible y disponible para toda la comunidad. Obligación de los funcionarios públicos de presentar declaraciones juradas e incorporación de normas tendientes a fortalecer la transparencia del Estado. Mecanismos de control ciudadano;

11) Regulación de la facultad de la Provincia para celebrar convenios internacionales;

12) Reconocimiento constitucional de las regiones y de las áreas metropolitanas y sus respectivos entes de coordinación. Incorporación de criterios de descentralización.

**Artículo 3º:** Habilitase la adecuación, compatibilización, reenumeración y/o incorporación de las secciones, capítulos y/o artículos que sean necesarios para introducir las reformas que se sancionen.

**Artículo 4º:** Habilitase la sanción de las cláusulas transitorias que se consideren necesarias.

**Artículo 5º:** La elección de Convencionales Constituyentes se regirá por lo dispuesto en la presente ley, siendo de aplicación en todo lo que no esté previsto por ésta, la totalidad de las normas provinciales vigentes en materia electoral y de partidos políticos, con sus modificatorias, y con carácter supletorio, el Código Nacional Electoral (Ley N° 19.945 y modificatorias) y la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Ley N° 23298 y modificatorias).

Imprenta Oficial - Santa Fe



*Provincia de Santa Fe*

*Poder Ejecutivo*

Para esta elección no será de aplicación lo dispuesto por la Ley Provincial N° 12.367 y sus modificatorias, exclusivamente en lo relativo a la existencia de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias.

**Artículo 6°:** El Poder Ejecutivo deberá convocar a elecciones de convencionales constituyentes luego de la promulgación de la presente ley. La convocatoria deberá fijar el día de la elección que será dentro de los 120 días de esa promulgación y no podrá coincidir con elección alguna.

**Artículo 7°:** La elección de convencionales constituyentes se efectuará en una única y definitiva elección. Los convencionales constituyentes serán elegidos directamente por el pueblo de la provincia. A tales efectos la provincia constituirá un distrito electoral único y la representación será distribuida en su totalidad mediante el sistema proporcional variante D'Hondt, teniendo presente también el principio de paridad de género en la conformación de las listas y con la aplicación del umbral electoral del 1,5% del total del padrón electoral, a efectos de alcanzar la obtención de algún escaño.

**Artículo 8°:** Para ser convencional se requiere ser ciudadano argentino, tener por lo menos veintidós años de edad y si no hubieren nacido en la Provincia, dos años de residencia inmediata en ésta. El cargo de convencional es compatible con cualquier otro nacional, provincial o municipal. Los convencionales gozarán de las mismas inmunidades y remuneración de los legisladores, mientras ejerzan sus funciones. Resultará incompatible la percepción por parte de los convencionales constituyentes, de más de una remuneración a cargo del estado nacional, provincial o municipal, durante el ejercicio de su función.

**Artículo 9°:** La Convención Reformadora se instalará en la ciudad de Santa Fe e iniciará su labor dentro de los 10 (diez) días posteriores a las elecciones generales de convencionales constituyente y finalizará sus sesiones a los 40 (cuarenta) días de su instalación, pudiendo prorrogar el término de su duración una sola vez y por la mitad del plazo fijado.

Imprenta Oficial - Santa Fe



*Provincia de Santa Fe*

*Podor Ejecutivo*

**Artículo 10º:** La Convención Reformadora será juez último de la validez de los derechos y títulos de sus miembros y queda reservado a ella todo lo concerniente a su ordenamiento interno.

**Artículo 11º:** Las alianzas que concierten los partidos reconocidos con vista a la presente elección, reuniendo los requisitos de la Ley N° 6.808, serán puestas en conocimiento del Tribunal Electoral, acompañando los símbolos, emblemas o figuras partidarias, con una anticipación no menor de ochenta (80) días de la realización de la misma.

El Tribunal Electoral de la Provincia, dentro del plazo de cinco (5) días deberá resolver su reconocimiento y aprobación.

La resolución que rechace los símbolos, figuras partidarias y fotografías acompañadas será recurrible dentro de las veinticuatro (24) horas ante el mismo Tribunal Electoral. El mismo resolverá en el plazo de tres (3) días por decisión fundada.

**Artículo 12º:** Listas de candidatos. Inscripción. Desde la publicación de la convocatoria a elecciones y hasta sesenta y siete (67) días anteriores a las mismas, las autoridades partidarias o, en su caso, ante las autoridades de la confederación o apoderados de las alianzas electorales respectivas, deberán elegir y aprobar una única lista de candidatos que cumpla con el mecanismo de alternancia entre géneros (uno y uno) y que reúna los mismos los requisitos propios del cargo y no estar comprendidos en las inhabilidades de la ley. Podrán así también postularse candidatos extra-partidarios, acreditando para ello el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Carta Orgánica del respectivo partido. Las autoridades partidarias o de la confederación o los apoderados de las alianzas electorales, dentro de las veinticuatro (24) horas a partir de la aprobación las mismas, deberán comunicarlas para su oficialización al Tribunal Electoral de la Provincia, acompañando para ello las adhesiones correspondientes y las fotos de los candidatos.

Los partidos políticos incluirán en sus listas de candidatos por lo menos uno con residencia en cada departamento de la provincia. Junto con los titulares, las listas de convencionales constituyentes, se integrarán con sus respectivos suplentes.



*Provincia de Santa Fe*

*Poder Ejecutivo*

Presentada la solicitud de oficialización por ante el Tribunal Electoral de la Provincia—cumpliendo todos los requisitos y condiciones precedentemente enumerados, entre ellos, el mecanismo de paridad de genero en su conformación-, el organismo se expedirá en un plazo no mayor a cinco (5) días corridos; o, en su caso, correrá vista al apoderado de la lista a fin de que practique las integraciones, sustituciones o subsanaciones a que hubiere lugar, en un plazo no mayor a cinco (5) días corridos.

**Artículo 13°:** Adhesiones. Conjuntamente con la solicitud de oficialización de las listas de candidatos, cada partido, alianza o confederación de partidos, deberá contar con la adhesión del cuatro por mil (4‰) del padrón de afiliados, debiendo incluir —en dicho porcentaje y en igual proporción- la adhesión de afiliados de por lo menos catorce (14) departamentos computados del total del padrón de afiliados. Las adhesiones deberán ser suscriptas —previa acreditación de la identidad del adherente- en los Juzgados Comunes, locales habilitados a tal efecto por el Tribunal Electoral, y otras oficinas o reparticiones estatales que disponga el Poder Ejecutivo en la reglamentación de la presente, la que deberá establecer los mecanismos que garanticen un debido registro en las oficinas habilitadas y un estricto control de la información que las mismas brinden al Tribunal Electoral, en orden a asegurar que las adhesiones que hayan presentado los candidatos sean coincidentes con las recibidas por el Tribunal Electoral. En todos los casos, las certificaciones de firmas podrán ser efectuadas por Jueces Comunes, Secretarios y Funcionarios judiciales autorizados a tal fin o superior jerárquico de la dependencia policial que corresponda a cada localidad. Las mismas estarán exentas de tributación. También podrán efectuarse ante escribano público con la misma obligación de comunicación al Tribunal Electoral.

Imprenta Oficial - Santa Fe



**Artículo 14°:** Listas. Vacancias. En caso de vacancia en las listas de candidatos, ésta sólo podrá ser cubierta por otro candidato del mismo género que la que produjo la vacancia, siguiendo el orden de postulación (corrimiento) de los candidatos. El partido, confederación o alianza electoral correspondiente, deberá registrar otro suplente en el último lugar de la lista en el término de cuarenta y ocho (48) horas a contar de la fecha en que, por resolución, se dispuso el corrimiento, cuyo género no podrá ser coincidente con aquél que le precede, garantizándose de esta forma que dos personas del mismos género no puedan ubicarse en forma consecutiva en la misma lista.

*Provincia de Santa Fe*  
*Podor Ejecutivo*

**Artículo 15°:** Convención Reformadora. Vacancias. En caso de fallecimiento, renuncia, separación, inhabilidad, incapacidad sobreviniente y/o cualquier otra causal que imposibilite a un candidato la asunción o ejercicio del cargo, la sustitución o reemplazo deberá hacerse efectivo por otro del mismo género y partido que aquél que produjo la vacancia, siguiendo el orden establecido en la misma lista. Sólo una vez agotados los reemplazos por candidatos del mismo género, podrá continuarse la sucesión por el orden de los suplentes del otro género.

**Artículo 16°:** Control del proceso comicial. El Tribunal Electoral Provincial tendrá a su cargo el control del proceso comicial a partir de la convocatoria a elecciones, con las competencias, atribuciones y facultades previstas en la legislación para los procesos electorales.

**Artículo 17°:** Autorízase al Poder Ejecutivo a realizar los gastos necesarios para el cumplimiento de esta ley y a efectuar las modificaciones y/o adecuaciones presupuestarias indispensables a tal fin.

**Artículo 18°:** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

  
PABLO GUSTAVO FARIAS  
MINISTRO DE GOBIERNO  
Y REFORMA DEL ESTADO



  
ROBERTO MIGUEL LISSONITZ  
GOBERNADOR DE SANTA FE

**Anexo II – Decreto de convocatoria a consulta popular no vinculante**

Provincia de Santa Fe  
Poder Ejecutivo

DECRETO N° 4208

SANTA FE, "Cuna de la Constitución Nacional", 26 DIC 2018

**VISTO:**

La propuesta para convocar al electorado de la Provincia de Santa Fe, a fines de manifestar voluntariamente su opinión no vinculante sobre la necesidad de reformar la Constitución Provincial durante el curso del período de gobierno 2019/2023, y;

**CONSIDERANDO:**

Que las formas de gobierno llamadas *semi directas* tienen por objeto que el pueblo no resulte totalmente ajeno a la conducción política, convirtiéndolo en responsable de los destinos de la Nación;

Que la reforma constitucional del año 1994, fortaleció la democracia y sus instituciones, incorporando decisivos cambios que conllevaron a solidificar la legitimidad del sistema;

Que, en ese rumbo, los motivos que determinaron la sanción del nuevo artículo 40° de nuestra Carta Magna Nacional -que consagra los mecanismos de consulta popular-, no fueron otros que los reclamos provenientes de la sociedad en pos de participar en forma directa de la toma de decisiones políticas, resultando su debida atención, la finalidad inmediata de los constituyentes;

Que, por su parte, los tratados internacionales incorporados a la Constitución Nacional a la luz de su artículo 75° inciso 22), contemplan el derecho a la participación ciudadana con la finalidad de promover la

Imprenta Oficial - Santa Fe



*Provincia de Santa Fe*  
*Poder Ejecutivo*

democracia directa en los asuntos relacionados con la política en general (artículo 21° de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 23° de la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 25° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros);

Que en la Provincia de Santa Fe existe el antecedente de la Constitución de 1921, que reconocía en el cuerpo electoral los derechos de referéndum, iniciativa y revocatoria de mandatos (artículo 145), y si bien la Constitución vigente de 1962 no incorpora ningún mecanismo de democracia semi directa, a nivel legislativo, la Ley de Comunas N° 2439 permite la "sanción directa de ordenanzas" (artículo 74) y la Ley de Municipalidades, N° 2756, incluye la revocatoria de mandatos (artículos 153/155);

Que, como se señaló en el párrafo precedente, en el régimen jurídico vigente en el orden provincial no existe ninguna disposición que contemple el procedimiento aquí propiciado de consulta al cuerpo electoral, empero al no estar tampoco expresamente prohibido, resulta a todas luces legítimo a este Poder Ejecutivo recurrir a un medio de conocer directamente la opinión de los ciudadanos sobre un tema trascendental como lo es la reforma de la Constitución Provincial;

Que la doctrina especializada admite la posibilidad de convocar a consulta popular no vinculante -aun cuando no se encuentre regulada- sobre la base de una interpretación dinámica de la Constitución, y derivada de los derechos no enumerados (artículo 33° de la Constitución Nacional) que nacen de la soberanía del pueblo (Frias, Pedro José, Vanossi, Jorge y Badeni, Gregorio);

Imprenta Oficial - Santa Fe



*Provincia de Santa Fe*  
*Poder Ejecutivo*

Que, en esa línea interpretativa, va de suyo que esta iniciativa no lesiona derechos subjetivos ni vulnera en modo alguno el sistema de organización federal consagrado por la Constitución Nacional, toda vez que la implementación de la consulta popular como forma semi directa de democracia en el ámbito provincial se encuentra precisamente amparada por nuestra Constitución Nacional en sus artículos 5° y 122°;

Que, indudablemente, de este modo se logra una democrática y participativa gestión de los asuntos de gobierno y administración, pues la consulta popular es entendida como forma de recurrir a la participación del pueblo en el debate público, siendo la institución más prevista en las constituciones latinoamericanas y en el derecho público provincial argentino, puesto que todas las Constituciones argentinas tienen prescripciones en sus textos sobre la consulta popular, salvo las de Mendoza y Santa Fe que no reformaron sus Constituciones;

Que independientemente del grado de regulación con el que cuente un gobierno local, resulta irrefutable lo saludable de someter a formales modos de vigilancia el cumplimiento de sus roles por parte de quienes están a cargo de administrar transitoriamente el Poder;

Que, en definitiva, se propende a afianzar un modo de participación ciudadana enteramente compatible con la forma democrática de gobierno instituida en la Constitución Federal;

Que ya en el año 1984 la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa *Baeza* (acción de amparo que fuera iniciada por el actor con la finalidad de obtener que se declare judicialmente la inconstitucionalidad



*Provincia de Santa Fe*  
*Poder Ejecutivo*

del Decreto N° 2272/84 por el cual el Poder Ejecutivo Nacional convocó a una consulta popular sobre los términos del arreglo de los límites con Chile en la zona del Canal de Beagle), sostuvo: "...Las más recientes constituciones consagran en sus textos la función de participación del cuerpo electoral en la elaboración de las decisiones gubernamentales. Es la respuesta a una tendencia de nuestro tiempo. El elector quiere algo más que ser bien gobernado, quiere gobernar. En la estructura del gobierno de la sociedad tradicional el sufragio se reducía al derecho a ser bien gobernado. En la estructura del gobierno de la sociedad actual adquiere una dimensión nueva y se convierte en el derecho a gobernar y ser bien gobernado. El advenimiento de la democracia contemporánea ofrece una perspectiva no prevista por el constitucionalismo clásico y obligará a reconocer a toda persona, legalmente capacitada, el derecho a tomar parte directamente en el gobierno de su país, mediante el referéndum o cualquier otro medio de consulta o participación popular. Es decir, no sólo el derecho a intervenir en la elección de sus representantes sino a participar en la actividad gubernativa. A satisfacer este requerimiento se orienta el contenido del art. 21 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, proclamada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, cuando dice: "Toda persona tiene el derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto". Voluntad popular, participación directa en el gobierno y elecciones auténticas, periódicas y libres, son los soportes políticos

Imprenta Oficial - Santa Fe

*RS*



*Provincia de Santa Fe*  
*Poder Ejecutivo*

de la democracia contemporánea ..." (Fallos: 306:1125, "Baeza, Anibal R. c. Gobierno Nacional", 28/08/1984, disidencia Dr. Carlos Fayt);

Que, concordantemente con ello, el artículo 88° del Decreto-Acuerdo N° 4174/15 (Reglamento para el Trámite de Actuaciones Administrativas), contempla la posibilidad de que la Administración convoque a los ciudadanos a espacios de expresión con el objeto de conocer sus opiniones en materia de formulación y ejecución de políticas públicas, y ese fue justamente el contexto normativo que sustentó la convocatoria a varias audiencias públicas llevadas a cabo en la provincia;

Que, desde su génesis, esta gestión de gobierno entendió a la participación ciudadana como política de estado transversal de todas sus acciones de gobierno en aras de profundizar el vínculo entre el Estado y la Sociedad Civil;

Que, así pues, convocar al electorado a fines de expresar voluntariamente su opinión en una consulta referida a la necesidad y conveniencia de la revisión y reforma de la Constitución de la Provincia, no hace más que dotar de operatividad al derecho del ciudadano de pedir y proponer, y el buen gobernante ha de saber consultarlo tantas veces como sea necesario;

Que sin dudas la referida necesidad de la reforma constitucional adquiere singular trascendencia institucional por cuanto impacta en todas las políticas públicas que lleva adelante esta gestión de gobierno;

Que esa importancia sustancial pudo vislumbrarse durante el proceso de deliberación y diálogo ciudadano e institucional que promovió

Imprenta Oficial - Santa Fe



Provincia de Santa Fe  
Poder Ejecutivo

esta Administración para repensar las bases de una nueva Constitución Provincial;

Que ese proceso denominado "Bases para la Reforma Constitucional" resultó altamente enriquecedor y generó importantes debates en base a diversas temáticas, surgiendo de su seno numerosos aportes y propuestas de múltiples estamentos políticos, académicos, sociales, económicos, gremiales, civiles, profesionales, lográndose consensuar una propuesta de ley de necesidad de reforma;

Que incluso las fuerzas políticas pregonaron férrea y públicamente a través de todos los medios de difusión, la necesidad de consultar al electorado sobre la reforma constitucional, para que *el santafesino diga si o no*;

Que han tomado intervención de su competencia la Dirección General de Asuntos Jurídicos (Dictamen N° 40/2018), y la Dirección Provincial de Reforma Política y Constitucional del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado ratificando la gestión propiciada;

Que el presente se dicta en ejercicio de las atribuciones que el Artículo 72° inciso 1) y 19) de la Constitución Provincial le confiere al titular del Poder Ejecutivo;

POR ELLO:

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA  
EN ACUERDO DE MINISTROS  
DECRETA:



*Provincia de Santa Fe*  
*Poder Ejecutivo*

ARTÍCULO 1º - Convócase, conjuntamente con la realización de los comicios generales fijados para el día 16 de junio de 2019, al electorado de la provincia de Santa Fe a manifestar voluntariamente su opinión no vinculante respecto de la necesidad de reformar la Constitución de la Provincia de Santa Fe durante el período de gobierno 2019/2023.

ARTÍCULO 2º - Establécese que, en su caso, el electorado deberá responder por la afirmativa o la negativa sobre la necesidad de reformar la Carta Magna Provincial durante el curso del período de gobierno 2019/2023, opción que se hará efectiva mediante el agregado de una nueva boleta única separada, que contenga de forma clara dicha alternativa.

ARTÍCULO 3º - Adóptanse las medidas y acciones necesarias para concretar la iniciativa de consulta popular dispuesta por el presente decisorio.

ARTÍCULO 4º - Comuníquese el presente decisorio al Excmo. Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe, todo ello para el cumplimiento de las normas legales vigentes en sus respectivas jurisdicciones y competencias, suscribiéndose los acuerdos que fueren necesarios.

ARTÍCULO 5º - Regístrese, comuníquese, publíquese y archívese.



ES COPIA

Dr. MARCELO J. MEIER  
SUBDIRECTOR GENERAL  
DE DECRETOS etc  
Ministerio de Gobierno y  
Reforma del Estado

Ing. ROBERTO MIGUEL LIFSCHITZ  
Dr. PABLO GUSTAVO FARIAS  
Lic. GONZALO MIGUEL SAGLIONE  
Biot. CLAUDIA ELISABETH BALAGUÉ  
Dr. RICARDO ICIDORO SILBERSTEIN  
Lic. MAXIMILIANO NICOLÁS PULLARO  
Ing. JOSÉ LEÓN GARIBAY  
PEDRO JUAN MARIANI  
Dra. MARÍA ANTONIA UGOLDI  
C.P.N. ALICIA NADEL CICILIANI  
C.P.N. JORGE MARIO ALVAREZ  
Dr. JULIO CÉSAR GENESINI  
Dra. MARÍA de los ANGELES GONZALEZ  
Dra. ERICA RUT HYNES  
Ing. JACINTO RAÚL SPERANZA