



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES

MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS

**MUCHO RUIDO Y POCAS LEYES. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LOS
ÚLTIMOS CUATRO SENADORES PROVINCIALES POR EL DEPARTAMENTO
CONSTITUCIÓN, SANTA FE (1999-2015).**

Autor: Prof. Marcelo L. Adriani

Director: Mg. Gastón V. Mutti

Marzo de 2019

RESUMEN

La presente tesis analiza la producción legislativa de cuatro senadores provinciales por el Departamento Constitución, entre 1999 y 2015.

A través del estudio pormenorizado del Diario de Sesiones a lo largo de esos 16 años, podremos aproximarnos al conocimiento sobre las forma de legislar de estos cuatro dirigentes políticos. Entre esas herramientas legislativas figuran los Proyectos de Ley, de Comunicación, de Resolución, de Declaración y de Solicitud de Informes. La mayoría de los estudios de política legislativa se centran en los Proyectos de Ley. Este trabajo observa que la construcción de la relación entre el representante y el representado no se limita sólo a ese recurso legislativo, es más, no es siquiera el de mayor desarrollo.

Por medio del relevamiento bibliográfico y el marco teórico adoptado, se pretende ingresar en las razones que den explicación a este proceder.

AGRADECIMIENTOS

Tener la posibilidad de alcanzar un título de posgrado en la segunda mitad de la vida, sólo puede concretarse a través de la conjunción de razones contextuales favorables, aunque no exentas de dificultades. He contado con el acompañamiento y la paciencia de mi familia, a quienes les he quitado tiempo y compañía en pos del objetivo. Ha sido la persistencia de mi esposa Anabella, la tozudez personal y la cálida insistencia de mis compañeros de cohorte, Cintia, Silvia, Rosina, Gena y Abigail los que me permitieron llegar hasta aquí. Debo este trabajo también, al definitivo apoyo e impulso de mi director, Mg. Gastón Mutti.

A todos ellos y especialmente a Luisina, Jeremías y Ezequiel, dedico esta tesis y les agradezco para siempre.

ÍNDICE

Siglas	6
Introducción	8
Capítulo I	22
El marco teórico	22
1.1 Acerca de la representación y la representación territorial.	22
1.2 Senadores y representantes	28
1.3 Acerca del Bicameralismo, Simetría e Incongruencia.	36
Capítulo II	40
Análisis de la producción legislativa	40
2.1 El mandato de Pablo Cardinale (1999-2003)	44
2.2 El mandato de Jorge Malugani (2003-2007)	53
2.3 El mandato de Héctor Aquino (2007-2011)	62
2.4 El mandato de Germán Giacomino (2011-2015)	72
Consideraciones finales	86
Gráfico N° 1: Proyectos presentados por el Senador Pablo Cardinale	95
Gráfico N° 2: Proyectos presentados por el Senador Jorge Malugani	96
Gráfico N° 3: Proyectos presentados por el Senador Héctor Aquino	97

Gráfico N° 4; Proyectos presentados por el Senador Germán Giacomino	98
Bibliografía	99

SIGLAS

PDP: Partido Demócrata Progresista

UCR: Unión Cívica Radical

PJ: Partido Justicialista

P.S.: Partido Socialista

FPV: Frente para la Victoria

FPCyS: Frente Progresista Cívico y Social

PE: Poder Ejecutivo

CGT: Confederación General del Trabajo.

UOM: Unión Obrera Metalúrgica.

“Cada pueblo encierra en sí una causa que lo dirige de una manera particular y que hace de su legislación una legislación propia y exclusiva de él. Así, en otros tiempos los hebreos y recientemente los árabes, han tenido como principal objeto la religión, los atenienses las letras, Cartago y Tiro el comercio, Rodas la marina, Esparta la guerra y Roma la virtud. El autor de El espíritu de las leyes, ha demostrado en multitud de ejemplos, por medio de qué arte el legislador dirige la institución hacia cada uno de estos fines”. (Rousseau: 1999,49)

INTRODUCCIÓN

El Departamento Constitución es uno de los 19 en los que se divide la Provincia de Santa Fe. Se encuentra ubicado al sur de la provincia y limita con otros cuatro departamentos, Caseros, Rosario, San Lorenzo y General López y con tres partidos correspondientes a la provincia de Buenos Aires, (Colón, San Nicolás y Pergamino). Fue creado en el año 1890 por el Gobernador Juan Cafferata.

Según los datos que arroja el Censo 2010 tiene una población de 86.910 habitantes, una superficie de 3225 km² y una densidad de población de 23.8 habitantes por km².

En el año 2008, un reordenamiento de jurisdicciones distritales efectuado por el gobernador Hermes Binner, dispuso que la totalidad de los distritos del Departamento Constitución formen parte de la región/Nodo Rosario, una de las cinco en que se ha dividido a la provincia.

La ciudad cabecera del Departamento es Villa Constitución, que tiene 47.903 habitantes, según el último censo y se encuentra ubicada sobre el río Paraná, en el extremo Norte del Departamento. El resto, son 18 distritos (comunas, con población inferiores a 10.000 habitantes) a lo largo de más de 100 km de extensión. Esos distritos son: Pavón, Empalme Villa Constitución, Theobald, Rueda, Godoy, J.B. Molina, Sargento Cabral, Cepeda, La Vanguardia, General Gelly, Cañada Rica, Santa Teresa, Peyrano, Pavón Arriba, Máximo Paz, Alcorta, Juncal y Bombal.

Villa Constitución es desde finales de los años 40', la ciudad del acero, dado que fue allí donde se radicaron numerosas empresas siderúrgicas, lideradas por ACINDAR, (hoy ACINDAR,

Grupo Arcelor Mittal), METCON, MARATON y muchos talleres metalúrgicos que dependían de las empresas más importantes. Los pueblos más cercanos a dicha ciudad, Empalme Villa Constitución, Pavón y otros del Departamento Rosario (Figuera, Arroyo Seco), proveyeron a estas industrias de mano de obra, acentuando el proceso migratorio del campo a la ciudad y la zona urbana.

El resto de los pueblos del Departamento, desde Theobald hasta Juncal, se dedican casi exclusivamente a la agricultura y en menor medida a la ganadería, encontrándose en algún pueblo (Bombal), industrias aceiteras y harineras, o de calzado en Alcorta.

Estas características hacen del Departamento Constitución, un espacio geográfico, socioeconómico y cultural, dividido en dos sectores bien diferenciados; uno vinculado a la actividad industrial y el otro a la actividad económica primaria. Es también, el asiento del sindicalismo combativo de los años 70' en Villa Constitución, proceso protagonizado por la Seccional local de la UOM y el sitio del Grito de Alcorta, gesta agraria acontecida en 1912.

La ciudadanía del Departamento Constitución elige cada cuatro años a sus representantes en la Legislatura provincial, así como también a su gobernador. Los habitantes de cada Departamento eligen a su representante en la Cámara de Senadores, en tanto que los diputados provinciales son elegidos por los ciudadanos de toda la provincia como distrito único.

El Senador provincial es una figura política de relevancia, que no agota su actividad en las tareas que su rango inviste, nos referimos a las propiamente legislativas, sino que dispone además, de las herramientas presupuestarias que le permiten desarrollar una labor importante a nivel de los distritos, con los vecinos y las instituciones, tanto públicas como privadas, a través de la entrega de subsidios y ayudas económicas. Para las ayudas a personas, cuentan con un fondo

específico, en tanto que para las instituciones, los fondos se ejecutan luego de ser aprobados los Proyectos de Declaración.

Por tratarse de una referencia institucional y política, el Senador se convierte en un activo protagonista de la vida partidaria, participando del armado de listas locales, impulsando candidaturas y otras iniciativas propias de la democracia de los partidos políticos.

Los requisitos constitucionales para acceder a una banca en el Senado provincial son: 30 años de edad y dos años de residencia inmediata en el Departamento. Su mandato comienza y termina con el del gobernador y el vicegobernador (Art. 38 de la Constitución provincial). El Senador provincial tiene la posibilidad que le otorga la Constitución provincial de ser reelegido en forma indefinida.

El objetivo general de este trabajo es describir la producción legislativa de los senadores provinciales por el Departamento Constitución entre 1999 y 2015. En tanto que los objetivos específicos son:

- Relevar y cuantificar los Proyectos de Ley, de Comunicación, de Resolución y de Solicitud de Informes presentados por los senadores provinciales en el período que abarca nuestro trabajo y definir qué modalidad de proyectos son los más y los menos presentados.
- Establecer relaciones entre la producción legislativa y los distritos alcanzados en ella.
- Exponer las temáticas más y menos abordadas en los proyectos.

Para los fines que persigue este trabajo, el concepto de “producción legislativa”, estará referido a la presentación de Proyectos de Ley, de Comunicación, de Resolución y de Solicitud de informes, sin que ello implique desconocer el resto de las obligaciones y atribuciones que el senador

provincial tiene y que la Constitución provincial le asigna, ni el tiempo que demanda la atención de ellos, así como las tareas efectuadas en el “territorio”, arena a la que el legislador destina muchísima atención, aunque no será este aspecto el que más se abordará en profundidad.

La proveniencia geográfica de estos legisladores es el sur de la provincia de Santa Fe; aunque la problemática de los representantes territoriales excede en mucho el espacio regional del Departamento Constitución, o el ámbito subnacional y se inscribe en todo aquél lugar en el que exista el sistema bicameral de representación legislativa. Creemos por lo tanto, que se trata de una contribución al conocimiento, que se funda en el tratamiento de un tema que pertenece al espacio de las instituciones políticas, pero desde un ámbito geográfico, social e histórico perteneciente a una región, la que representan los senadores provinciales.

Esta tesis constituye un aporte a la discusión acerca del rol que desempeñan los senadores provinciales, en particular, los del Departamento Constitución. A partir del relevamiento de los datos que surjan de la investigación, estaremos en condiciones de aproximarnos a la definición de un “perfil de legislador”, que dé cuenta del modo de accionar legislativo en la Cámara y que a la vez permita inferir cuales son las prioridades en la agenda de los representantes de la ciudadanía de Constitución.

Nuestro trabajo va a posibilitar conocer de manera inédita, *cuáles son las formas de representación territorial que en este Departamento del sur de Santa Fe adopta el senador provincial.*

El propósito de esta investigación es que, una vez relevada la información que emana del Diario de Sesiones, estemos en condiciones de responder a preguntas sobre: ¿cómo se legisla?,

¿cuáles son los temas prioritarios en la agenda de los senadores?, ¿cuáles son las herramientas legislativas más utilizadas?

Nuestra hipótesis de trabajo es que en el período estudiado, la ciudadanía del Departamento Constitución ha contado con un tipo de representante en la Cámara de Senadores cuya labor legislativa no se caracteriza primordialmente por la formulación de Proyectos de Ley para la sociedad a la que representan, sino más bien que se han dedicado a una tarea vinculada a la presentación de proyectos de menor relevancia institucional, ligados fundamentalmente a las cuestiones parroquiales, que le permiten establecer una comunicación más estrecha con las instituciones y personas de su Departamento.

Estos son en definitiva sus votantes y los que le podrían brindar la posibilidad, o no, de la reelección en el cargo. La utilización del potencial tiene que ver con la presunción de que más allá de las estrategias legislativas que se utilicen, la posibilidad de la reelección está condicionada por numerosos factores.

El Departamento Constitución es uno de los dos, junto al Departamento Rosario, que en el mismo recorte temporal (1999-2015) presenta cuatro senadores diferentes; pero Constitución tiene una característica que lo hace único y que es, que a lo largo de esos 16 años, hubo alternancia entre partidos políticos para la categoría de Senador, situación que no se da en Rosario, pues allí la UCR fue parte constitutiva de esas expresiones electorales a lo largo de las cuatro elecciones en cuestión; nos referimos a las senadurías ejercidas por Alberto Beccani (1999-2003), Patricia Sandoz (2003-2007), Juan Carlos Zabalza (2007-2011) y Roberto Miguel Lifschitz (2011-2015). La presencia radical establece una continuidad a lo largo de los mismos 16 años que aborda este trabajo, cosa que no se da en Constitución, donde aparece un cambio de signo político, el ejercido por Jorge Malugani (PJ), entre 2003 y 2007.

La posterior unidad entre la UCR y el PS, más el aporte de otras expresiones partidarias, terminará llevándolos a la Casa Gris con la constitución del Frente Progresista Cívico y Social en el año 2007, que les permitió alcanzar el triunfo y desplazar al Justicialismo luego de 24 años de hegemonía en Santa Fe.

En el desarrollo del trabajo, podremos apreciar si esa condición de alternancia que muestra el Departamento Constitución entre 1999 y 2015, deriva en un accionar legislativo diferente.

El recorte temporal sobre el que vamos a desarrollar nuestro trabajo, 1999-2015, representa la gestión de los últimos cuatro mandatos de los senadores provinciales por el Departamento Constitución y que son a su vez, cuatro individuos diferentes: Pablo Cardinale (Alianza Santafesina; 1999-2003); Jorge Malugani (Frente para la Victoria/Partido Justicialista; 2003-2007); Héctor Aquino (Frente Progresista Cívico y Social; 2007-2011) y Germán Giacomino (Frente Progresista Cívico y Social; 2011-2015).

Estos senadores ejercieron su mandato, en términos cronológicos, en los que la primera magistratura provincial estuvo en manos de Carlos Reutemann (PJ), Jorge Obeid (PJ), Hermes Binner (FPCyS) y Antonio Bonfatti (FPCyS). A excepción de Pablo Cardinale, quien coincidió en su mandato con un gobernador de distinto signo político, los tres senadores restantes fueron del mismo espacio político que el primer mandatario provincial.

Cuantificar los datos duros del Diario de Sesiones, que reflejan la producción legislativa de los legisladores de la Cámara alta es una parte significativa, más no suficiente para los fines que persigue esta tesis.

El interés radica en describir e interpretar el contenido de esa producción legislativa, buscando comprender las razones y las causas que expliquen el proceder de estos representantes.

Este trabajo no se ocupa del estudio de los proyectos emanados desde el Poder Ejecutivo, ni ignora que suelen ser la mayoría de los Proyectos de Ley que son tratados y aprobados rápidamente, si el oficialismo dispone de mayoría en el recinto. Esas iniciativas son propuestas de carácter general y no parroquial, arena de desempeño en la que se desenvuelve el trabajo legislativo de los senadores provinciales.

El primer capítulo de la investigación consiste en el abordaje teórico de los principales conceptos relativos al trabajo y en el recorrido bibliográfico que se vincula a nuestro objeto de estudio. Es a partir de la convocatoria a esos trabajos que podremos establecer comparaciones y observar si esas categorías son pertinentes y aplicables a nuestra investigación.

Se destacan sobre este particular, los estudios sobre parlamento subnacional, la bicameralidad, simetría y congruencia, la problemática de la representación política y especialmente, la representación territorial.

El segundo capítulo está dedicado al análisis exhaustivo de la producción legislativa de los senadores, de lo que da cuenta el Diario de Sesiones, información que se halla digitalizada. Ese contenido será clasificado según se trate de Proyectos de Ley, de Comunicación, de Declaración y de Solicitud de Información, así como también se consignará el trabajo individual y el compartido con otros pares de su bloque y en copatrocinio con senadores de otros bloques. A ello se sumará el detalle de los distritos alcanzados en la producción legislativa, o lo que es lo mismo, cuáles son los distritos más favorecidos por los cuatro legisladores y por último, las problemáticas más abordadas por ellos.

Al concluir con el detalle de la producción legislativa de cada senador, realizaremos una síntesis con los aspectos más salientes de la actividad desarrollada.

Esa información clasificada es el elemento central de la investigación, toda vez que contiene y revela las formas de trabajo adoptadas por los legisladores y las prioridades asignadas en su mandato. Diarios de tirada nacional y provincial en su versión impresa y digital nos proveerán de información puntual de coyuntura y de contexto en el cual se desarrolla cada uno de los mandatos analizados.

El tercer y último capítulo está destinado a efectuar algunas reflexiones y consideraciones finales, que serán el producto de la interacción del contenido de los capítulos precedentes, a los fines de dar respuesta a nuestra hipótesis de trabajo y a la consecución de los objetivos planteados al inicio de esta tesis.

Estado de la cuestión

La temática vinculada a las problemáticas subnacionales y particularmente, a las legislaturas subnacionales no eran de las más trabajadas en la Ciencia Política; menos aún, como es de imaginar, las cuestiones vinculadas a los temas de orden subprovincial. En principio diremos que el concepto de subnacional está relacionado con el ámbito provincial y no con las cuestiones municipales o locales.

En los últimos años, se ha incrementado el número de trabajos dedicados al estudio de los temas de orden subnacional y hoy es una problemática a la que se le da relevancia desde el plano teórico.

Ortiz de Rozas (2016) lleva a cabo un exhaustivo relevamiento del abordaje que desde distintas disciplinas se han realizado sobre política subnacional. El trabajo se divide entre los

aportes efectuados desde la Historia política, los realizados desde los estudios sobre federalismo fiscal y los trabajados desde el ángulo de la Ciencia Política y la Sociología, mediante el análisis de los actores políticos y sus prácticas. Este último enfoque es el que más se relaciona con esta tesis, por cuanto los senadores son actores políticos, que cumplen su rol institucional desde el Poder Legislativo, pero que interactúan con los otros poderes y con sus representados. Son parte de un engranaje de la construcción política de la provincia de Santa Fe y conocer su tarea implica adentrarnos en las formas organizativas del sistema político en los estados provinciales.

El abordaje de los sistemas subnacionales puede efectuarse desde diferentes esferas. Snyder (2009) se muestra totalmente proclive al uso del método comparativo en esas unidades. Advierte sobre las ventajas que tal método presta, pudiendo compararse unidades subnacionales dentro del mismo país, o con otras unidades extranjeras, e incluso de manera combinada. Por caso, en este trabajo citamos el trabajo de Bertino (2013), donde se compara el bicameralismo de la provincia de Mendoza con la provincia de Santa Fe, o el texto de Malamud y Costanzo (2010), donde se analizan y comparan los bicameralismos de varias provincias argentinas. No obstante, lo que aquí comparamos son períodos dentro de una misma unidad territorial.

Rodríguez (2015) estudia el desempeño de la oposición legislativa en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y Río Negro, entre 1995 y 2007 y resulta importante observar en este trabajo una clasificación de la oposición según el nivel de participación legislativa en el recorte temporal elegido. Otras investigaciones se han abocado al tratamiento de las legislaturas subnacionales en cuanto al papel político que éstas despliegan y el proceso de la toma de decisiones en ellas (Rodríguez, 2009); y de la misma autora, un texto sobre el trabajo de “copatrocinio”, como estrategia legislativa de cooperación en la elaboración de leyes de parte de distintas fuerzas políticas en las legislaturas provinciales de Córdoba y Buenos Aires (Rodríguez, 2016).

La provincia de Santa Fe es una de las ocho en las que funciona un sistema bicameral.¹

Este sistema reúne determinadas particularidades, constituyendo un sistema “controvertido”, en tanto aporta elementos positivos y negativos para el funcionamiento institucional. (Malamud y Costanzo, 2010). El trabajo de estos autores resulta indispensable a la hora del estudio del bicameralismo, toda vez que, partiendo del enfoque de Lijphart, se retoman los conceptos de congruencia/incongruencia y de simetría/asimetría y estudia los sistemas bicamerales subnacionales en Argentina, del que forma parte la provincia de Santa Fe.

Arend Lijphart (1987) se aboca al análisis de la división y el equilibrio entre las Cámaras, así como también de la relación entre el sistema federal y el bicameralismo. Su foco de atención está puesto en la fortaleza o la debilidad de los mismos, como consecuencia de la relación que se establece entre simetría/asimetría y congruencia/incongruencia.

Atento a esta caracterización de Lijphart, Llanos (2003) construye una detallada tipología que permite identificar cuáles son los elementos constitutivos de un sistema congruente y simétrico en los bicameralismos.

Otros estudios han abordado el tema de la política legislativa desde el enfoque de la Ciencia Política (Moscoso, 2012), efectuando un recorrido acerca de la bibliografía existente sobre el tema.

El Poder Legislativo es uno de los pilares del sistema constitucional de Santa Fe, por lo que la propia Constitución provincial es la que determina los diferentes niveles de interacción con los otros dos poderes del Estado. En lo que refiere a la relación con el Ejecutivo, ese vínculo puede estar mediado, puede variar, conforme a la composición de la Cámara, si la mayoría del cuerpo es o no del mismo signo político que el del Gobernador, o las coyunturas electorales, etc. El trabajo de compilación de Mustapic, Bonvechi y Zaleznik, (2012) recoge investigaciones que

¹ Las otras siete son: Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta y San Luis.

abordan la dimensión de las coaliciones legislativas en Argentina y la insistencia legislativa como mecanismo de negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo.

El Senador provincial ha sido electo por un partido o frente de partidos, en virtud de lo cual es importante conocer en qué medida esa pertenencia puede o no influir en su tarea legislativa, así como también debe observarse el nivel de autonomía con dichas estructuras que el legislador pueda tener, e incluso, cómo y quiénes definen las candidaturas y la posibilidad de las postulaciones para las reelecciones (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi, 2000). Aunque el trabajo de estos autores analiza comparativamente la actuación de los legisladores norteamericanos y los argentinos desde el ámbito nacional, resulta una importante referencia bibliográfica, pues brinda elementos de interpretación a través de la comparación. Se hace referencia allí al hecho que los legisladores norteamericanos son mayoritariamente reelectos en su cargo, situación que no se replica entre los legisladores nacionales argentinos, en los que el porcentaje de reelección es bajo, ello producto de la falta de incentivos. Esa comparación deja trascender situaciones que ameritan ser analizadas.

El sistema legislativo norteamericano, del que Argentina ha copiado su diseño federal, guarda para sus senadores, responsabilidades institucionales y un rol trascendente en la política del país del norte. Allí, los legisladores se especializan en determinados temas y por ende, no dispersan su atención en muchos otros; son generadores de políticas, pueden controlar a la burocracia y fundamentalmente participan en las decisiones de políticas públicas. Todas estas características no se encuentran presentes en el caso argentino, a los que cabe, según la afirmación de los autores, un mero rol de veto.

El diseño institucional que poseen las provincias influye en el tipo de producción legislativa y en el caso de los bicameralismos provinciales, ese diseño hará que la producción legislativa se oriente más hacia la constitución de “leyes legislativas” o a la producción de “leyes representativas” (Bertino, 2013). Por “leyes legislativas” se entiende a aquellas normas que abordan temáticas que exceden el marco de la región/Departamento que representan los legisladores y las leyes “representativas” son las que se enfocan exclusivamente en temas que involucran a su unidad territorial de origen.

La Constitución provincial de Santa Fe habilita la posibilidad de la reelección indefinida para el cargo de senador, lo cual reviste a su actividad de determinadas características y prácticas, que permiten suponer que el objetivo de la reelección para los senadores hace imprescindible la profundización del vínculo con sus electores; ese vínculo se afianza en la medida que el legislador esté en condiciones de brindar ayudas y beneficios económicos a los votantes de su Departamento.

Un concepto de origen norteamericano, retrabajado para el caso brasileño, *Pork barrel*, es una categoría analítica de la Ciencia Política de suma utilidad para pensar la peculiar relación que se establece entre el representante y sus representados en un distrito uninominal, a partir de la posibilidad que el legislador obtenga fondos públicos del Poder Ejecutivo para volcar en el territorio que representa (Lima Baiao, 2016)

Este autor sostiene que hay un votante utilitario, que prioriza el apoyo al candidato que más probablemente favorezca a su región, independientemente de la actividad parlamentaria que desarrolle y aunque se trate de un trabajo puramente distributivo.

Una definición aún más ajustada a nuestro trabajo es la que sostiene que “*Pork barrel* es un término que remite a la distribución de recursos hacia distritos específicos, que benefician con distintos tipos de bienes, como por ejemplo bienes de infraestructura, a las regiones representadas” (Lodola, 2010).

Este contexto torna necesario el abordaje de las prácticas clientelistas en el espacio subnacional. (Ortiz de Rozas, 2016), sin que ello implique aseverar que todo *Pork barrel* es clientelista.

La forma que adquiere el relacionamiento del Senador con sus representados está sostenida principalmente en la “territorialidad”, como vínculo principal, incluso por encima de las vicisitudes y coyunturas partidarias.

La tarea legislativa prioriza el territorio, porque la Constitución establece que el Senador representa a los ciudadanos de ese Departamento, pero porque además, éste aparece como uno de los primeros contactos entre las necesidades de los ciudadanos, sus instituciones y el poder político (y económico), en este caso provincial, para solucionarlas.

Para el caso de este legislador provincial, la probable solución de esas necesidades para personas e instituciones, puede darse a través de dos vías, dependiendo de la envergadura y la erogación que ellas requieran: la que proviene de la gestión ante el ejecutivo provincial (y en ello influirá mucho la coincidencia o no entre el partido político del legislador con el del Gobernador) y la que emana del propio representante, en tanto que éste cuenta con importantes recursos afectados a dar solución de esos problemas.

Las “soluciones” a las que hacemos referencia, presentan múltiples facetas y se ponen de manifiesto de diversas maneras, que van desde la ayuda económica directa, la gestión para la obtención de una obra pública para una comuna o municipio, un par de lentes recetados, materiales para la construcción, alimentos, subsidios, auspicios para la organización de eventos culturales, deportivos, de efemérides (previa aprobación en la Cámara de “declaraciones de interés”), etc.

CAPITULO 1

Marco teórico

1.1 Acerca de la representación y la representación territorial.

Las funciones del parlamento son: representar, legislar y controlar (Orlandi; 1998).

El Senador provincial es un representante del pueblo que lo ha consagrado mediante el voto y ello nos sumerge en forma inmediata al análisis del concepto de la representación.

La abundante bibliografía existente acerca de la representación implica una multiplicidad de enfoques sobre esa categoría tan importante en la Ciencia Política. A saber: la legitimidad de los regímenes, la formación de la autoridad, el diseño institucional y las formas de vinculación entre los ciudadanos y el poder (Novaro, 2000).

La creación del sistema de representación, que llega junto a las revoluciones burguesas y la independencia norteamericana, no se planteaba en modo alguno, la constitución de un régimen democrático; más bien, la representación era lo que lo evitaba (Manin, 1998). En el mismo trabajo, este autor introduce el otro gran cambio para la cuestión de la representación, que es la irrupción de los partidos de masas, que alteraron aquella concepción.

La ampliación del sufragio universal suponía cambios irremediables en la relación entre representantes y representados, sin que por ello pueda creerse que el cambio era determinante.

Manin (1998) establece cuatro principios característicos de un gobierno representativo:

“1. Los gobernantes son elegidos por los gobernados a intervalos regulares: ello reviste de legitimidad a los que van a ejercer la función de gobernar, ya que son los propios votantes

aquellos que han convalidado con su voto esa posibilidad. 2. *Los gobernantes conservan, en sus iniciativas, un margen de independencia en relación con los gobernados*: un gobierno representativo implica dejar un cierto nivel de autonomía y acción al representante para que pueda desarrollar su labor. 3. *Una opinión pública sobre los temas políticos puede expresarse fuera del control de los gobernantes*: esto requiere de una necesaria divulgación de los actos de gobierno y además, la libertad de expresar opiniones políticas. Aunque los representantes no cumplan con la voluntad del pueblo, es aconsejable no ignorarla. 4. *La decisión colectiva es tomada al final de la discusión*: Son varios los interrogantes que se plantean en torno a este principio, pero quizás el más significativo sea: ¿todo está sometido a discusión perpetua en el ejercicio del poder? Esto supone en principio, un ejercicio deliberativo permanente y porque no, desgastante. Otra arista que presenta el tema es si el representante debe tener independencia y libertad con respecto a su representado, o si por el contrario, debe cumplir a pie juntillas con el designio de sus votantes. Al respecto, utilizaremos algunas de las definiciones más acordes al tratamiento de nuestra problemática.

Existe un consenso importante, al menos en los últimos dos siglos, que el proceso que desemboca en la elección de los representantes, reviste al sistema de una legitimidad de origen indiscutible. Claro que no siempre fue así, el propio Rousseau consideraba que “los ingleses se creen libres porque eligen a sus representantes. Se equivocan, solo lo son al momento de la elección. Después de ella no son nada” (Rousseau, 2007). Como si el hecho de otorgar un mandato a los representantes implicara ceder su libertad.

Son varios los trabajos que se han aproximado al tipo de representación que ejercen los legisladores. Muchos de ellos intentaron explicar las razones por las cuales estos representantes actúan del modo en que lo hacen, en función, por ejemplo, de las expectativas de reelección que

encarnan cada uno de ellos (Mayhew, 1974). Someterse a la voluntad popular como una manera de recibir la aprobación o reprobación por la gestión realizada, forma parte de la representación como responsabilidad; en tanto que los senadores han adquirido una responsabilidad por la que deberán rendir cuentas.

La representación como responsabilidad, es una de las variantes que plantea Pitkin (1967), junto a la representación como autorización, como reproducción o espejo de una determinada realidad, como evocación simbólica y la representación sustantiva, concepto además, que permite indagar en la relación que se establece entre el representante y el representado.

Una definición pertinente sobre representación para nuestro trabajo es: “el acto mediante el cual un representante (gobernante o legislador), actúa en nombre de un representado para la satisfacción, al menos en la teoría, de los intereses de éste”. (Alcántara Sáenz, García Montero, Sánchez López, 2005).

El abordaje teórico de la representación política implica referirse, casi de manera inexorable, a su metamorfosis; como si ambos conceptos convivieran de modo permanente.

El tiempo de la crisis de representación entra en vigencia con el fin del largo crecimiento económico de la segunda posguerra y que pone de manifiesto las transformaciones que sufren los partidos políticos y el propio sistema democrático por entonces. La aparición de nuevos actores en el escenario político; grandes empresas, organismos tecnocráticos, corporaciones, medios de comunicación (Novaro, 2000), contribuye a influir en la relación entre los votantes y los partidos. De ahí en más, lo que viene es la constitución de partidos (*catch all parties*), verdaderas maquinarias electorales (Kirchheimer, 1980), que tienen como prioridad la satisfacción de las demandas de los ciudadanos, flexibilizando los principios programáticos y/o doctrinarios y ajustando premisas de fuerte pragmatismo.

El problema se ve agravado con la caída del régimen soviético y la consecuente pérdida de una alternativa al modelo capitalista. En el mismo sentido de debilitamiento de los partidos políticos y las formas tradicionales de expresión política y de representación, deben enmarcarse la concentración económica, la globalización y las decisiones tomadas a nivel internacional y supranacional, muchas veces en detrimento del viejo Estado Nación en crisis.

Los partidos políticos tradicionales empiezan a padecer el desencanto popular, la insatisfacción de los ciudadanos y en consecuencia, se produce el crecimiento de expresiones electorales “nuevas” (pacifistas, verdes, nuevas izquierdas, nuevas derechas y los regionalismos (Novaro, 2000).

Si bien es necesario reconocer que en algunos casos estos partidos desaparecieron rápidamente de la escena, no debe perderse de vista la situación que propició su aparición. Los partidos tradicionales pueden haberse reacomodado en los diferentes escenarios electorales europeos, pero hasta hoy puede verse el efecto determinante que la crisis económica iniciada en 2008 generó en los sistemas políticos.

Para el caso argentino, la crisis de representación² alcanzó su clímax a finales de 2001, aunque las señales venían poniéndose de manifiesto desde por lo menos, mediados de la década del 90'. El final anticipado del gobierno del Dr. Raúl Alfonsín sepultó las ilusiones de millares de argentinos, muchos de ellos jóvenes, que habían confiado en un proceso que desde su discurso electoral planteaba que la democracia iría a permitir alcanzar la solución a problemas de variada índole como la salud, la educación, el hambre, etc; pero además de lo dicho, debe consignarse

² Una crisis de representación es aquella en la que el lazo representativo se rompe por ausencia de reconocimiento de los representados. En esta situación, aplicable a la coyuntura argentina de fines de 2001, el conjunto de representantes es cuestionado bajo acusación de incapacidad, de no saber verdaderamente “lo que la gente quiere”. (Pousadela, 2006)

que el período primero de la refundación democrática en el país, había dejado en un segundo plano la figura del “pueblo”, como depositario de las identificaciones políticas y sociales, para dar paso a la noción de “ciudadanía”, más acorde a los tiempos democráticos, que alimente la idea de la ilusión de una sociedad pluralista y politizada (Cheresky, 2006)

Saqueos, hiperinflación y un país en una situación en extremo complicada, a lo que debe sumarse las promesas de reactivación económica y “salariazos” por parte del candidato opositor, Dr. Carlos Menem, significaron el acceso al poder del Justicialismo, quien pronto se alejó de sus promesas electorales. Los grandes medios de comunicación y las corporaciones empresariales más importantes acompañaron fuertemente el programa de reformas neoliberales llevado adelante por el gobierno menemista y contribuyeron a sostener la implementación de este modelo. El éxito de la política antiinflacionaria facilitó la concreción de sucesivos triunfos electorales del riojano.

Las numerosas denuncias de corrupción y la ofensiva ostentación material hecha por los funcionarios y estrellas cercanas al poder, permitieron hablar de la farandulización de la política. El tema de la corrupción empezaba a ser parte de la agenda de preocupaciones en los sectores medios de la sociedad.

La oposición conformó la “Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación”, que se alzó con el triunfo electoral en 1999 basado en dos cuestiones centrales, el tema de la corrupción menemista y la certeza de la continuidad del plan de convertibilidad. Precisamente esa continuidad agravó la situación económica del país, y Domingo Cavallo, creador del plan de convertibilidad en 1991, venía, diez años después a tratar de salvarlo.

Las elecciones legislativas de octubre del año 2001 marcaron el más fuerte ausentismo electoral que se recuerde, lo que significó la antesala del “que se vayan todos” a tan solo dos

meses de esas elecciones de medio término, en las que el gobierno de De la Rúa sufrió una contundente derrota.

La renuncia del Presidente y la sucesión dramática de figuras que duraban horas en la primera magistratura, fue el corolario de una situación de honda crisis institucional.

La brutal represión policial, las manifestaciones y “cacerolazos”, así como los ahorristas frente a las puertas de las entidades financieras, eran el paisaje de ese verano caliente. Los políticos, pero también la dirigencia en general, eran repudiados masivamente y les era casi prohibido circular en lugares públicos. Puede afirmarse que nunca antes en el país se había llegado a este punto de crisis de la representación.

Luego de los hechos de 2001, el proceso político iniciado con el kirchnerismo, intentó reconstruir la legitimidad de la política reivindicando la movilización social con base en la crítica al neoliberalismo (Mauro, 2014). La protesta social callejera, incrementada por la crisis económica y social de los últimos años, gozó de la comprensión y el auxilio de las políticas del nuevo presidente, todo ello en un contexto de recuperación económica, con claras directivas que evitaban el accionar represivo de las fuerzas de seguridad sobre los movimientos sociales. Medidas como la renovación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, la reivindicación del accionar de los organismos de Derechos Humanos, la anulación del indulto presidencial de Menem y la derogación de las leyes de Punto final y de Obediencia debida lograron robustecer la autoridad presidencial. El sistema de representación se había mantenido a pesar de la crisis del 2001, el “que se vayan todos” era un recuerdo y los impugnados de ayer seguían siendo parte de la política argentina.

1.2 Senadores y Representantes

Habiendo recorrido en forma sucinta, las cuestiones referidas a la representación política y a la representación política en Argentina en los últimos años, ingresaremos en una segunda cuestión, en realidad, a la que más estrecha relación tiene con nuestro objeto de estudio, que es el tipo de representación que ejercen los senadores provinciales.

Ese tipo de representación del que hablamos es una representación territorial, que se convierte así, en el concepto más relevante del trabajo.

Los senadores provinciales están representando a la ciudadanía de un territorio, el de su Departamento y esa instancia implica una ponderación y una condición a su trabajo dentro y fuera de la Cámara. Es decir, que es norma que un representante territorial accione en la búsqueda de la satisfacción de las necesidades y los intereses del territorio que representa. Aparece entonces la “conexión electoral” (Mayhew, 1974). Este autor antepone la necesidad de la reelección como un elemento condicionante de la actividad legislativa, prioritario y excluyente al que debe asignársele la mayor atención.

Micozzi distingue a la conexión electoral como “el mecanismo causal sobre el que se funda tal convergencia entre votantes y delegados, de clara inspiración estadounidense, que reside en elecciones periódicas basadas en circunscripciones uninominales, donde cada legislador procura como prioridad su reelección en el puesto”³

La unidad medular de toda la literatura centrada en la conexión electoral es el territorio (Micozzi, 2014). Las reglas electorales de la provincia de Santa Fe hacen propicia y necesaria

³Micozzi, Juan Pablo. (2013). Ellos los representantes, nosotros los representados: reflexiones sobre la representación y la conexión electoral en la Argentina contemporánea. *Revista SAAP*, 7(2), 401-411. Recuperado en 29 de enero de 2019, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702013000200017&lng=es&tlng=es.

dicha conexión, especialmente para el caso de los senadores, en tanto representantes de la ciudadanía de una unidad territorial determinada, que lo eligen sin dependencia de otras categorías electorales.

Mayhew ha explicado que esa conducta del legislador se pone de manifiesto en un contexto en el cual la representación institucional pertenece a un solo miembro, (el senador, para nuestro caso de estudio). Los puestos institucionales individuales hacen que el representante intente ser reelecto y ello acrecienta su influencia en el interior de su partido y en la legislatura Fenno (1978); Cox y Mc Cubbins (1993, 2005).

Si bien el clientelismo no representa el núcleo central de esta tesis, no podemos dejar de hacer referencia a esta “práctica”, de la que los senadores provinciales no son ajenos. En absoluta relación con este concepto, se encuentra el de “mediador” (Ortiz de Rosas, 2011), encargado de vincular al ciudadano/votante/necesitado con un estamento superior (el Estado), que puede brindar la ayuda que ese votante requiere y demanda.⁴

En el caso de los senadores provinciales, la posibilidad de poner en práctica procedimientos de *Pork barrel* y clientelares se potencia si el legislador pertenece al mismo signo político del gobernador de la provincia. El aparato del Estado provincial es generalmente eficaz a la hora de volcar esas ayudas a través de los legisladores (mediadores). Si el Senador es opositor al gobierno provincial tampoco es un problema irresoluble. Las partidas de dinero destinadas a subsidios y ayudas institucionales que se encuentran a disposición de los senadores pueden suplir sin mayores inconvenientes esas desavenencias de carácter político. Además, los miembros del

⁴ “En pos de acumular poder político, los mediadores políticos deben atenerse a las formas socialmente establecidas de asignación de recursos públicos, mostrándose con capacidad de “dar respuesta” a las diferentes demandas de su base electoral. Ello no implica romper la visión, predominante en la literatura, de relaciones intrínsecamente asimétricas y desiguales. La desigualdad es constitutiva de los modos de construcción política de los mediadores, cuyo poder se basa en su capacidad diferencial de acceso a los recursos públicos con respecto a los clientes.” Ortiz de Rosas (2011)

Senado, oficialistas y opositores, mayoría y minoría, confluyen en un denominador común, la Comisión Permanente de Gestión y Administración. Esta Comisión, integrada por cinco miembros, con mayoría del bloque numéricamente más importante, se ocupa de los dictámenes referidos a la entrega de subsidios y su accionar es siempre refrendado por unanimidad en el recinto. Es decir, en una de las atribuciones fundamentales de la actividad legislativa, (quizás la más importante), que es la entrega de subsidios, hay un criterio unánime que está por encima de cualquier diferencia partidaria.

Un episodio del año 2009, en un contexto político que será desarrollado más adelante, pareció generar una discrepancia entre legisladores de la mayoría peronista y el representante del oficialismo provincial en la Cámara Alta, toda vez que éste proponía que sea de libre acceso al público la identidad de los beneficiarios de subsidios que entregaban los senadores, cosa que el bloque peronista rechazaba de plano. Como en tantas otras ocasiones, la sangre no llegó al río y se mantuvo en anonimato la identidad de quienes reciben los subsidios.⁵

El tipo de clientelismo que pone en práctica el Senador, no debe confundirse con el que lleva adelante un “puntero”. Hay muchas diferencias entre el Senador provincial y el “puntero” barrial y por lo tanto resulta inapropiado confundirlos. En primer término, la pertenencia institucional, el cargo que utiliza el legislador es un cargo constitucional, legal y jerárquico en el diseño institucional de la provincia. El “puntero” es un ciudadano perteneciente a un estrato social generalmente bajo, que vive cerca del vecino que demanda y que utiliza los recursos que le ofrece su cercanía con el intendente (para el nivel municipal) y las dependencias vinculadas a Acción Social, Desarrollo Social, etc. También los senadores tienen punteros a su servicio.⁶ A nadie escapa además, que estos representantes en la Cámara Alta, han montado verdaderos

⁵Senadores del PJ rechazan mostrar subsidios 27/11/2009 Disponible en <https://www.infovera.com.ar/2009/11/senadores-del-pj-rechazan-mostrar-subsidios/>

⁶ Para ampliar el concepto de “puntero” (Zarazaga, 2015)

aparatos políticos en forma permanente, pero especialmente dotados de recursos en tiempos electorales, desde donde se vuelca todo tipo de “ayuda”. Ahora bien, inquieta pensar que si hasta aquí se ha dicho y se seguirá diciendo que los senadores provinciales poseen enormes sumas de dinero a su disposición y lo utilizan correspondientemente ¿no sería injusto decir que solamente se practica clientelismo con las clases más bajas? Si la moneda de intercambio es la entrega de ayudas económicas, ¿habría que decir que las instituciones, comunas, municipios, también forman parte de una red clientelar? Si la relación entre los senadores y sus votantes está mediada, casi exclusivamente en las entregas de subsidios, es decir, a través de dinero, ¿no sería insuficiente la clásica definición de clientelismo orientada a la entrega de dinero/recursos únicamente a los pobres?⁷

La relevancia política e institucional del Senador, la disponibilidad de fondos y su mayormente alto conocimiento en el Departamento que representa, constituyen su “capital territorial”⁸

Consideramos trascendente esta cuestión, en la medida que un Senador provincial posee los recursos económicos suficientes como para intentar ser reelecto, aunque el caso de Constitución permite inferir que ese propósito no siempre se concreta. La “estrategia reeleccionista” puede alcanzarse en forma independiente del diseño pensado por el partido político al que pertenece el aspirante, e incluso al resultado electoral del resto de los candidatos de su partido en otras categorías electorales que se ponen en juego.⁹

7 Una definición de clientelismo en este sentido es “el clientelismo es un proceso en el cual sujetos políticos que están tratando de resolver darle de comer a sus hijos, entre otras cosas, se vinculan a una maquinaria política”. Auyero J. (30/03/2013) Disponible en telam.com.ar/notas/201303/12020-ayero-en-la-argentina-se-usa-el-termino-clientelismo-para-estigmatizar-a-los-pobres.html. Consultado 15/2/2019.

8 “Dispone de “capital territorial” quien es reconocido como capaz de influenciar o movilizar la forma de votar de los ciudadanos de un determinado territorio, barrio, ciudad o departamento provincial, y, en virtud de ello, es considerado representativo de los ciudadanos y grupos sociales del mismo, los cuales constituyen su base territorial”. (Ortiz de Rosas, 2011, 2011a)

9 Acerca de la importancia que adquiere la figura del representante por sobre el partido al que pertenece, (Micozzi, 2013) afirma: “Repasando la teoría convencional y prescindiendo del análisis de las consecuencias no

Estas condiciones potencian la idea de un poder individual de difícil comparación con otros estamentos políticos e institucionales de la provincia, a excepción de los cargos ejecutivos, especialmente de aquellos que cuentan con presupuestos y partidas que les permiten dar respuestas a requerimientos varios.

Hay una casi inevitable “personalización” de la política,¹⁰ que se enfoca en el relacionamiento que se establece entre el Senador con los ciudadanos de su distrito, que sin embargo, no implica necesariamente tener que romper con lo que habitualmente se denomina “disciplina partidaria”. Esa autonomía, que es económica, pero también puede ser política, permite en ocasiones, un doble comportamiento del legislador; en el ámbito territorial suele prescindir de la pertenencia partidaria, pues el poder económico de su cargo se lo permite. En la Cámara, el Senador vuelve a las huestes partidarias y prioriza su papel institucional. En nuestro caso de estudio, los senadores votan a favor de las propuestas del Ejecutivo, si hay coincidencia en el signo político y en contra, si pertenecen a la oposición, en caso de no mediar una negociación que satisfaga a todas las partes. Rodríguez (2015) demuestra que el Justicialismo gobernante en la provincia de Santa Fe entre 1995 y 2007 hizo aprobar el 86,33% de las leyes aprovechando la mayoría en ambas Cámaras.

La autonomía de movimientos que observamos en los senadores provinciales tiene que ver con la posibilidad de dar solución a determinados requerimientos, sin tener que depender

deseadas, debemos reconocer que sistemas que fortalecen el voto personal, debilitan la intermediación partidaria e incentivan la campaña permanente, generan mayores incentivos para que los representantes hagan acciones concretas con sus potenciales votantes en mente.

10Para ampliar el concepto de “personalización de la política”: Annunziata, R. (2014). Entrevista a Bernard Manin. Representación y deliberación en las democracias contemporáneas. *Temas y Debates*, 0(26), 171-186. doi:<https://doi.org/10.35305/tyd.v0i26.257>

inexorablemente, del partido político al que pertenezca y en ocasiones, al del propio Poder Ejecutivo.

Zarazaga (2015) ha mostrado que una de las variables explicativas del apoyo político de los mediadores se encuentra en la eficiencia e inmediatez de éstos para ejecutar políticas sociales.

Nos parece prudente ir observando la relevancia dada y la atención dispensada por los legisladores a este tipo de temas por sobre las cuestiones de producción legislativa.

No aparece como una prioridad, la formulación y propuesta de leyes, si se lo compara con las actividades y el tiempo dedicado al fortalecimiento de la relación que se entabla con los ciudadanos/votantes del distrito al que representa.

Esta construcción política está centrada exclusivamente o casi, en la figura y la importancia del cargo de Senador y el vínculo que construye a partir de ella, lo convierte más en un representante de su territorio que de su partido, como si la representación estaría determinada principalmente por esta forma de relacionamiento que se establece entre el legislador y una parte importante y significativa de sus votantes, donde su presencia e investidura es más visible y concreta.

Sin embargo, las acciones desarrolladas por el Senador que han sido descritas hasta aquí, configuran una forma determinada de relacionamiento con cada sector de la ciudadanía del Departamento al que representa. Un sector es el perteneciente al estrato social más bajo, con un tipo de solicitudes que se ubican más en el terreno de las dificultades de orden socioeconómico, es el sector materialmente más demandante, aunque en términos numéricos no represente a la mayoría de los ciudadanos.

El resto de la ciudadanía, mayoritario, en términos numéricos y por ende, de votantes, incluye a personas que no tienen las necesidades como las anteriormente enunciadas, que pueden estar vinculadas o no a la política, a instituciones intermedias y a gobiernos locales. El Senador los representa a todos, veremos de qué forma, según los cuatro casos abordados y si esas variantes se traducen también en el accionar legislativo.

Una categoría aplicada a los estudios legislativos es la de “secreto de eficiencia”, desarrollada por Gary Cox, utilizada para explicar que el votante trata, a través de su voto, alinear los intereses partidarios a nivel nacional y local. Esto supone la condición que los representantes actuarán disciplinadamente en relación a las directivas que emana del partido a nivel nacional. Esta situación prevalece más bien en Europa, allí “donde los partidos son fuertes, los políticos son disciplinados” (Marengi, 2009), en tanto que en Estados Unidos, esa relación adquiere características diferentes, producto de su sistema político y electoral. En apariencia, estas características contribuyen a la gobernabilidad (aquí está dada la “eficiencia”), si se piensa en una armonía entre los intereses del Ejecutivo y el Legislativo, pero esta situación no siempre se encuentra garantizada en la práctica, con lo cual el concepto se convierte en “secreto de la ineficiencia” (Amorin Neto y Santos, 2013)¹¹ y ello se refuerza en la medida que los legisladores empiezan a actuar en defensa de intereses parroquiales.¹²

11 Citado en Bertino, 2015, pág. 7

12 “El secreto de la ineficiencia supone que los partidos políticos de alcance nacional se componen de un conjunto de liderazgos locales”. Bertino, María Paula. (2015) Actividad legislativa, éxito e importancia como factores detrás de la producción legislativa. *Colombia Internacional*, (83), 77-101. <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.04>

Al Poder Ejecutivo le cabe la responsabilidad de la presentación de leyes de carácter general y los legisladores, como los de nuestro objeto de estudio, se encargan de la presentación de legislación particularista.

El abordaje teórico mayormente conocido pone énfasis, de manera excluyente en el tipo de Proyectos de Ley que presentan los senadores, en cuáles son las condiciones políticas, el sistema institucional, la relación con el Ejecutivo, etc, dejando de lado el resto de los instrumentos legislativos de los que dispone el representante en cuestión.

Nuestro trabajo no subestima, por ejemplo, las categorías teóricas “secreto de la ineficiencia” o “*Pork barrell*”, ni las minimiza en cuanto a su trascendencia, lo que hacemos es llamar la atención en cuanto a que la producción legislativa de los cuatro senadores que estudiamos, pasa principalmente por la formulación de Proyectos de Comunicación y de Declaración, que constituyen una producción legislativa que suele catalogarse como de menor calidad y relevancia en comparación con los Proyectos de Ley. No obstante, sería conveniente evitar juicios a priori acerca de esta forma que adquiere la producción legislativa de los senadores, en tanto se trata de un tipo de acción enmarcado en la ley y la constitución y podría tratarse de una estrategia política válida si la finalidad es permanecer en el cargo, o si se cree que es la mejor manera de relacionarse con los ciudadanos de ese distrito.

En el capítulo siguiente, serán analizados en profundidad los proyectos presentados por los cuatro senadores. Aunque la gran mayoría de la bibliografía consultada y editada analizan los Proyectos de Ley y sus implicancias, nuestro trabajo pone en evidencia además, el resto de la producción legislativa, que son en definitiva, los más utilizados por estos representantes.

1.3 Acerca del Bicameralismo, Simetría e Incongruencia.

La Cámara de Senadores conforma la evidencia concreta del bicameralismo. Sobre el particular, la bibliografía es abundante.

La provincia de Santa Fe replicó el sistema bicameral del ámbito nacional. La constitución de una segunda Cámara perseguía el objetivo de garantizar una representación igualitaria de los 19 departamentos en que se divide la provincia, logrando además ese diseño, establecer un contrapeso, un equilibrio institucional, un fortalecimiento y mejoramiento de la actividad legislativa, a partir, por ejemplo, de la revisión de leyes por parte de dos cámaras.¹³

Los conceptos de simetría y congruencia (Lijphart, 1987) han sido fundamentales a los efectos de abordar las características de los sistemas bicamerales.

Un bicameralismo es simétrico en la medida que existan muy parecidas o iguales atribuciones en ambas cámaras, apreciando las funciones que la Constitución le asigna a cada una de ellas. El otro aspecto atinente a la simetría está dado por la legitimidad de origen, entendido como la forma en la que los legisladores acceden a su cargo por la vía democrática.

La congruencia, en tanto, se centra en el modo de selección de candidatos y en el electorado que los elijen. Un bicameralismo fuerte será aquel que combine alta incongruencia e importantes niveles de simetría. En un diseño de este tipo, habría mayor “dispersión del poder” (Bertino, 2013).

¹³“La división de la legislatura en dos Cámaras aparece ligada en la teoría al cumplimiento de funciones de representación política, de pesos y contrapesos, de control de calidad y de estabilidad en la producción legislativa” (Sánchez, Nolte y Llanos, 2005: 21)

Los senadores provinciales son elegidos por los ciudadanos de los 19 departamentos y los diputados provinciales por el pueblo de la provincia de Santa Fe que los consagra con su voto a lo largo y ancho de la provincia, elegidos en distrito único.

La Legislatura provincial tiene en Santa Fe, según este criterio de clasificación, una característica de simetría e incongruencia. Este diseño institucional dota al sistema legislativo de determinadas características de funcionamiento y de producción legislativa.¹⁴

El trabajo de Bertino (2013) ofrece una interesante plataforma de análisis, ya que las premisas en las que se basa su estudio analizan la Legislatura santafesina de manera específica. Desde esa perspectiva, los senadores provinciales, en una Legislatura incongruente, tienen una tendencia a trabajar sobre proyectos de carácter localista, atento a dar satisfacción a las necesidades y demandas de los que son sus electores, que los consagraron en un sistema electoral de mayoría, asumiendo el rol de “representantes”, quedando para la Cámara baja la tarea de abocarse a una legislación de carácter general, habiendo sido los diputados provinciales consagrados en un sistema electoral proporcional con candidatos de toda la provincia.

Sin embargo, Rodríguez (2009) sostiene que, sin que implique ignorar las características del diseño legislativo, el proceso legislativo y su producción, debe prestarse especial consideración al rol de los actores políticos que intervienen en el mismo. Allí aparecen las variables partidistas, que son: la mayoría legislativa, la fragmentación y la formación de coaliciones.¹⁵

¹⁴“El diseño institucional que poseen las provincias influye en el tipo de producción legislativa y en el caso de los bicameralismos provinciales, ese diseño hará que la producción legislativa se oriente más hacia la constitución de ‘leyes legislativas’ o a la producción de ‘leyes representativas” (Bertino, 2013).

¹⁵ Rodríguez (2009) sostiene que de la mayoría legislativa depende, en buena medida, el desempeño del Poder Ejecutivo, ya que la agenda de gobierno puede emprenderse a partir de contar o no con ella. La fragmentación está en directa relación, ya que la unidad de la fuerza política es la que puede permitir desarrollar políticas desde el ejecutivo y por último, la conformación de coaliciones, que pueden ser pre o post electorales, amplían la participación de actores en las decisiones políticas, pero puede convertirse en vehículos de acción política en el legislativo.

La incongruencia legislativa, siguiendo la tipología utilizada por Llanos y Nolte (2003) y retrabajada por Malamud y Costanzo (2010) puede ser definida en torno a las siguientes cuestiones:

1. al sistema electoral; ya se ha explicitado aquí la diferencia presente entre la elección de los diputados y los senadores. En la Cámara de Senadores, por el sistema mayoritario, sólo se elige a un senador por Departamento, en tanto que en la Cámara Baja provincial hay elección en distrito único con representación de las minorías.
2. al número de integrantes de las cámaras, la de senadores tiene un poco menos de la mitad de miembros que la de diputados (19 senadores, 50 diputados)
3. el requisito de la edad (30 años los senadores, 22 años los diputados)
4. la permanencia en el cargo; es de cuatro años tanto para diputados como para senadores provinciales.
5. la renovación de las cámaras; para el caso santafesino es simultánea y abarca el 100% de los integrantes de la legislatura.

Estos autores consideran como elementos constitutivos de la simetría legislativa a:

1. La atribución legislativa, entendiéndose por ello el rol de modificar y/o rechazar leyes. Para el caso de Santa Fe, ambas Cámaras pueden modificar y rechazar cualquier ley sobre cualquier tema.
2. El origen de las leyes, que tiene que ver con qué Cámara presenta el Proyecto de ley. Las leyes se presentan en cualquiera de las Cámaras en la provincia de Santa Fe.
3. La resolución de desacuerdos, en cuanto a si alguna Cámara tiene esa potestad, situación que no se registra en Santa Fe.

4. Los instrumentos para el control ejecutivo, que pueden encuadrarse en: investigación e interpelación; participación de una sola Cámara en designaciones y división bicameral de las tareas de impugnación o juicio político. En la provincia en cuestión, la Cámara de Diputados acusa y la de Senadores juzga.

A partir de esta caracterización, estamos en condiciones de afirmar que la provincia de Santa Fe adopta un bicameralismo incongruente y simétrico, si como se ha dicho, la elegibilidad de los miembros de ambas Cámaras es distinta y su ámbito de representación también lo es (incongruencia) y al nivel de las atribuciones, ambas Cámaras presentan marcadas similitudes, constituyendo una característica de simetría.

CAPÍTULO II

Análisis de la producción legislativa

Este capítulo expone el accionar legislativo de los cuatro senadores por el Departamento Constitución entre los años 1999 y 2015.

Independientemente de la pertenencia política, de la coincidencia ideológica con el gobernador de turno, del contexto local, provincial, nacional e incluso internacional, cuatro senadores son cuatro individuos distintos, que pueden adoptar determinadas características de trabajo legislativo, acorde a su trayectoria política, a su origen social, a su formación intelectual, a su agenda de prioridades y a su impronta personal. Dos de ellos tuvieron previamente experiencias ejecutivas; Malugani, fue doce años intendente de Villa Constitución y Cardinale, cuatro años Presidente comunal de Alcorta, los otros dos, Aquino y Giacomino, habían sido concejales en la ciudad de Villa Constitución. Cardinale y Aquino son abogados, en tanto que Malugani y Giacomino poseen estudios secundarios. Los cuatro pertenecen a estamentos sociales medios y medios-bajos.

Un elemento importante para este trabajo y para la consideración que se realiza sobre la actuación legislativa, es el carácter de “oficialistas” u “oposidores” de los legisladores. En nuestro recorte temporal se observa una constante, el rol de mayoría en la Cámara de Senadores para el Partido Justicialista, como bancada oficialista entre 1999 y 2007 y como bancada mayoritaria opositora entre 2007 y 2015. El dato es destacable, en la medida que el peronismo tiene la “llave” de la aprobación o rechazo de las leyes, lo cual le asigna un alto poder de negociación. Pero no sólo debiera mirarse la cuestión numérica pensando en las hipotéticas ventajas que esta coyuntura

otorga; se trata también de una oportunidad única para la generación de políticas, para marcar la agenda y principalmente, para controlar fuertemente al Ejecutivo.

Independientemente del hecho que de los cuatro senadores que estudiamos sólo uno perteneció a la oposición (Pablo Cardinale 1999-2003, cuando el gobernador era Carlos Reutemann), el papel asignado a la oposición parlamentaria en general es de suma importancia para el sistema democrático.¹⁶

De los otros tres senadores oficialistas, Jorge Malugani, PJ, gobernador Obeid; Héctor Aquino, FPCyS, gobernador Binner y Germán Giacomino, FPCyS, gobernador Bonfatti; sólo Malugani perteneció al bloque mayoritario, en tanto que Aquino y Giacomino fueron representantes de la minoría. Más allá de esta circunstancia, los tres han acatado en forma unánime las propuestas legislativas del Poder Ejecutivo de turno.

Las comisiones de la Cámara de Senadores son: Asuntos Constitucionales y Legislación General; Asuntos Municipales y Comunales; Desarrollo Regional y Defensa Civil; Asuntos Hídricos; Comercio exterior, Cultura y Comunicación social; Derechos Humanos; Desarrollo Social; Economía, Agricultura, Ganadería, Industria, Comercio y Turismo; Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación; Hábitat; Legislación del Trabajo; Obras, Servicios Públicos y

¹⁶Sobre el rol de la oposición, Bernard Manin entrega el siguiente análisis: “El vínculo entre la oposición y el gobierno favorece así, en primer lugar, el control de las acciones del gobierno, pues lo que hace sobre todo una oposición es controlar la acción de gobierno; no decide, pero está atenta a las faltas, a las decisiones precipitadas, a los escándalos, lo que se llama “criticar el gobierno”; la oposición tiene una función principal que no es gobernar, ni solamente esperar su turno para gobernar, sino también vigilar a los que están en cargos representativos. Y, además, la oposición tiene una segunda función, muy importante desde el punto de vista de la deliberación: es la oposición la que produce los argumentos contra tal o cual medida, contra las decisiones que se toman. Entonces, no solamente vigila la acción del gobierno sino que contribuye a la calidad del debate democrático al ofrecer los argumentos, al decir “es por esta razón que no se debe hacer esto o aquello”. Por todos estos motivos, podemos decir que la dualidad entre los dos roles, gobierno y oposición, es central en el funcionamiento del sistema democrático”. Annunziata, R.. Entrevista a Bernard Manin. Representación y deliberación en las democracias contemporáneas. **Temas y Debates**, Norteamérica, 0, jun. 2014. Disponible en: <<http://www.temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/view/257/160>>. Fecha de acceso: 21 nov. 2018.

Vivienda; Peticiones, Reglamento y Juicio Político; Presupuesto y Hacienda; Relaciones Internacionales y Culto; Salud Pública y Conservación del Medio Ambiente Humano y Seguridad Pública. Son 17 comisiones y un senador integra entre siete y ocho. Conviene recordar aquí que en la referencia legislativa norteamericana, un senador se especializa en uno o dos temas.

El criterio de clasificación de producción legislativa de los cuatro senadores que estudiamos incluye la presentación de Proyectos de Ley, Proyectos de Resolución, Proyectos de Declaración, Proyectos de Comunicación y Proyectos de Solicitud de informes.¹⁷

Se ha dividido la producción legislativa en base a la presentación de proyectos a nivel individual, en conjunto con otros senadores de su bloque y en copatrocinio (para los proyectos de ley). Luego se han clasificado a las localidades del Departamento Constitución alcanzadas por dicha producción, más los distritos por fuera de él y por último, hemos definido una serie de áreas

17El reglamento de la Cámara de Senadores determina que: “Artículo 100: 1. Se presentará en forma de Proyecto de Ley toda proposición destinada a crear, reformar, suspender o abolir una ley, institución, pena o regla general, cuya tramitación deberá ser la determinada en la Constitución Provincial para la formación y sanción de las leyes. (ver Artículos 56 y siguientes de la C.P.)

Artículo 101: 1. Se presentará en forma de Proyecto de Resolución toda exposición que tenga por objeto el rechazo de solicitudes de los particulares, la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna de la Cámara y, en general, toda disposición de carácter imperativo que no necesite la intervención del otro poder colegislador.

Artículo 102: 1. Se presentará en forma de Proyecto de Declaración toda proposición que tenga por objeto expresar una opinión de la Cámara sobre cualquier asunto de interés público o privado o a expresar un deseo, aspiración, o sentir del cuerpo.

Artículo 103: Se presentará en forma de Proyecto de Comunicación toda proposición que tenga por objeto contestar, recomendar, pedir o exponer algo.

Artículo 104: 1. Se presentará en forma de Proyecto de Solicitud de Informes toda proposición que tenga por objeto dirigirse al Poder Ejecutivo solicitando los informes que la Cámara estime convenientes o necesarios, respecto a las cuestiones de su competencia.”

temáticas de los proyectos, incluyendo en dicha clasificación a las cuestiones provinciales y nacionales.

Por tratarse de un elemento central para nuestra investigación, llevaremos a cabo un resumen del contenido de los Proyectos de Ley presentados en forma individual y con otros legisladores. No utilizamos el mismo criterio para los otros proyectos por lo cuantioso del número y porque la trascendencia de su contenido es mucho menor.

El análisis minucioso de los Proyectos de Ley conlleva el propósito de visibilizar la más importante herramienta de producción legislativa. Reiteramos que no se trata de restar importancia al resto de los proyectos que se formulan, pero atento a los propósitos que persigue este trabajo, nuestro mayor interés está cifrado en poner en evidencia quiénes han construido las leyes y cómo lo han hecho desde la representación del Departamento Constitución.

2.1 El mandato de Pablo Cardinale (1999-2003)

El Senador provincial ganador de las elecciones de 1999 fue el Dr. Pablo Cardinale, joven abogado perteneciente al Partido Demócrata Progresista (PDP), oriundo de la localidad de Alcorta, de quien había sido su Presidente comunal entre 1991 y 1995. Fue convencional constituyente en 1994, electo por el partido antes mencionado. En 1995 fue consagrado Senador provincial por primera vez. Su candidatura fue producto de un acuerdo político entre la UCR y el PDP, por medio del cual, el Radicalismo que postulaba la fórmula Usandizaga-Bonetto para la gobernación de Santa Fe, reservaba para la Democracia Progresista cinco candidaturas a senador provincial, entre las que se contaba la del Departamento Constitución.¹⁸ En 1999 será reelecto en el cargo, en representación del Lema “Alianza Santafesina”¹⁹, que integraban la Unión Cívica Radical, el Frente País Solidario y el Partido Demócrata Progresista. Como candidato a Senador suplente figuraba Fabián Pulido, de la ciudad de Villa Constitución. Cardinale obtuvo 26233 votos, sumando los votos del sublema encabezado por el Dr. Pedro Kóbila, radical de Máximo Paz y se impuso al Lema Partido Justicialista que alcanzó los 20463 sufragios, venciendo entre otros, a quien iba por la reelección en el cargo, Carlos Montini, del PJ.

En el orden nacional se había producido el triunfo electoral de la fórmula De la Rúa-Álvarez y en la provincia de Santa Fe la victoria correspondió al Partido Justicialista con la fórmula integrada por Carlos Reutemann y Marcelo Muniagurria, en elecciones realizadas en forma separada de las nacionales.

¹⁸ Las otras candidaturas a senador provincial para hombres del PDP eran para los Departamentos Caseros, San Jerónimo, Castellanos e Iriondo. Estos datos me fueron proporcionados por el Mg. Gastón Mutti y forman parte de su Tesis Doctoral en Ciencia Política (UNR) próxima a ser evaluada.

¹⁹ La Ley de Lemas tuvo vigencia en la provincia de Santa Fe entre 1991 y 2007. Consistía en que por un mismo partido o Lema, podían inscribirse numerosas listas, lo que evitaba la dispersión de votos en la elección general luego de las internas partidarias, que en el caso del Peronismo eran generalmente furibundas y donde los derrotados solían votar a otro partido como forma de cobrarse venganza. La lista que obtenía más votos, automáticamente sumaba los votos de los otros sublemas.

En los cuatro años de mandato de Cardinale se realizaron 152 sesiones, que incluyen las Ordinarias, las Extraordinarias y las de Asamblea Legislativa.

En 98 sesiones no presentó ningún tipo de proyecto y no registró ninguna ausencia a lo largo de los cuatro años. De manera individual y junto a otros senadores, presentó 93 proyectos.

El siguiente es el detalle de los proyectos presentados:

PROYECTOS DE LEY (Individual)	PROYECTOS DE LEY (con otros)
9	14

PROYECTOS DE RESOLUCIÓN (Individual)	PROYECTOS DE RESOLUCIÓN (con otros)
2	14

PROYECTOS DE DECLARACIÓN (Individual)	PROYECTOS DE DECLARACIÓN (con otros)
8	6

PROYECTOS DE COMUNICACIÓN (Individual)	PROYECTOS DE COMUNICACIÓN (con otros)
20	12

PROYECTOS DE SOLIC. DE INFORMES (Ind.)	PROYECTOS DE SOLIC DE INFORMES(c/otros)
7	1

Gráfico 1: Localidades alcanzadas por los proyectos del Dr. Cardinale

ALCORTA	3
BOMBAL	0
CAÑADA RICA	0
CEPEDA	0
EMPALME VILLA CONSTITUCIÓN	2
GENERAL GELLY	0
GODOY	0
JUAN B. MOLINA	0
JUNCAL	2
LA VANGUARDIA	0
MÁXIMO PAZ	0
PEYRANO	0
PAVÓN ARRIBA	0
PAVÓN	0
RUEDA	0
SANTA TERESA	1
SARGENTO CABRAL	0
THEOBALD	1
VILLA CONSTITUCIÓN	6
DEPARTAMENTO CONSTITUCIÓN*	5
OTROS DISTRITOS**	7

*Legislación para el Departamento Constitución sin especificar localidad

**Distritos por fuera del Departamento Constitución

Fuente: Elaboración propia en base al Diario de Sesiones.

Gráfico 2: Temáticas abordadas en los proyectos

SALUD PÚBLICA	8
EDUCACIÓN	1
OBRAS PÚBLICAS	9
JUSTICIA	2
SEGURIDAD	3
CULTURA/HISTORIA	12
INSTITUCIONES Y COMUNAS	3
SERVICIOS PÚBLICOS	2
FUNCIONAMIENTO/ADMINISTRACIÓN H.C.S.	10
ECOLOGÍA	2
CUESTIONES PROVINCIALES Y NACIONALES	32
OTROS	9

Fuente: Elaboración propia en base al Diario de Sesiones.

Nos parece importante destacar que el mandato de Cardinale es simultáneo a una etapa crítica del país y al que se suma un evento extraordinario en la ciudad de Santa Fe. Nos referimos a la gravísima crisis económica, social, política e institucional de finales del año 2001 y sus secuelas en los dos años siguientes y para la ciudad de Santa Fe, la inundación por el desborde del río Salado en abril del año 2003.

Ambos acontecimientos también dejaron numerosos muertos; nueve, en diciembre de 2001²⁰ y un número no precisado de fallecidos, que van desde 23 a más de 100, según la fuente que se trate²¹, para la catástrofe hídrica de 2003. Desde antes de asumir la gobernación en 1999, Reutemann obligó al gobernador Obeid (a punto de finalizar su mandato) a sancionar una Ley de Emergencia Económica que redujera gastos en todas las áreas de gobierno.²²

20 Asesinados por la policía de Santa fe.

21 Carvajal M. (28/04/2004). *Los otros muertos de la inundación*. Página 12. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-34683-2004-04-28.html>

22 Clarín (03/09/1999) "*Crisis en las provincias: declaran la emergencia económica antes que asuma. Reutemann ya ajusta en Santa Fe*". Disponible en https://www.clarin.com/politica/reutemann-ajusta-santa-fe_0_B1pgKa3g0Fg.html

Con relación al contenido de los Proyectos de Ley, el Dr. Cardinale, de manera individual, abordó las siguientes cuestiones:

- Sobre servicios públicos (ENRESS) para limitar y/o evitar la posibilidad de corte del suministro de agua potable.
- De transferencia de dos islas a Villa Constitución para reserva ecológica.
- De adhesión a una ley nacional de defensa de la competencia.
- Que deroga un decreto provincial de tiro al pichón.
- De adhesión a una ley nacional sobre pequeñas y medianas empresas.
- Que modifica un artículo de la Ley Orgánica de Comunas.
- Por el que se incorpora un artículo al Código Procesal Penal de la provincia.
- Que solicita la transferencia de un inmueble a la Comuna de Santa Teresa.
- Que faculta a los municipios y comunas a organizarse en la modalidad de consorcios.

Los Proyectos de Ley presentados en conjunto con otros legisladores, nos privan de la posibilidad de saber si el legislador en cuestión fue el creador del proyecto o un simple firmante.

El Senador Cardinale participa en la presentación de 14 Proyectos de Ley en conjunto con otros legisladores de su bloque, en la gran mayoría de ellos, pero también con legisladores del oficialismo de entonces (en copatrocinio). Del análisis de estos proyectos se puede inferir el nivel de gravitación de Cardinale en el armado de ellos o su simple acompañamiento. Éstos fueron los temas abordados en los Proyectos de Ley en conjunto:

- De todos los miembros de la Cámara, por la instrumentación de un sistema de retiro voluntario.

- De todos los miembros de la Cámara, por el que se dispone la venta del inmueble de la ciudad de Rosario.
- En copatrocinio por la adhesión a la Ley nacional de residuos peligrosos.
- En copatrocinio, por cuestiones impositivas referidas a la Zona Franca de Villa Constitución.
- Por el que se suprime un inciso del Código Procesal Laboral.
- Para el establecimiento de regularizaciones e ingreso en obligaciones fiscales.
- Por canje de armas de fuego.
- Por la modificación de un artículo de la Ley impositiva provincial anual.
- Para la creación de una Comisión Bicameral de seguimiento entre el P.E. y la empresa Aguas Provinciales de Santa Fe.
- Para la creación de una Comisión Bicameral de seguimiento de la renegociación de contratos de obras públicas.
- Para la creación de una Comisión Bicameral de seguimiento del P.E. con los acreedores financieros de la deuda pública de la provincia.
- En copatrocinio, para la condonación de deudas de FONAVI de familias afectadas por el desastre hidrológico.
- Para la creación de una Comisión Bicameral que se encargue de deslindar responsabilidades en la inundación de abril.
- Por la que se condonan total, o parcialmente los saldos de las cuotas por la construcción de viviendas de la Dirección Pcial de Vivienda y Urbanismo.

Se pueden establecer algunas conclusiones preliminares en torno a la producción legislativa de Cardinale en lo que hace a los Proyectos de Ley a nivel individual y en conjunto

con otros pares. Lo primero que queremos consignar es que encontramos ejes temáticos comunes entre la producción individual y la efectuada con otros senadores, una especie de incumbencia en temas que son de la órbita de atención del oriundo de Alcorta. Es fuerte su nivel de involucramiento en cuestiones temáticas que exceden el marco del Departamento Constitución.

Si la mirada se amplía a la totalidad de la producción legislativa, debe decirse que la gran mayoría de los proyectos están referidos a cuestiones provinciales y nacionales y esto constituye una impronta que caracteriza el desempeño del Senador Cardinale.

Puede implicar un riesgo, según la apreciación de quien escribe, catalogar a los proyectos como “más” o “menos” importantes²³. Más allá de esta apreciación, debe señalarse que la gran mayoría de los proyectos presentados por Cardinale abordan temas de relevancia.

El segundo elemento a considerar es que varios de los Proyectos de Ley están vinculados a la coyuntura mencionada anteriormente, crisis del 2001 (y sus consecuencias) y la inundación de 2003.

Del resto de la producción legislativa del Dr. Cardinale, se destacan los siguientes elementos:

- Sólo el 30% de las localidades del Departamento Constitución fueron alcanzadas por su trabajo legislativo. Villa Constitución y Alcorta aparecen como las más mencionadas en su producción.
- En el 65 % de las sesiones no presentó ningún proyecto.
- Preeminencia absoluta de los temas provinciales y nacionales por encima de la legislación particularista.

²³ Al respecto, Rodríguez (2015) sostiene que: “no es lo mismo una ley que regula la principal actividad económica de la provincia que una ley que le da un nombre a un puente”.

- Importante participación en proyectos que tienen que ver con el funcionamiento de la Cámara de Senadores, en línea con la política de reducción de gastos de la época en cuestión.
- Siete proyectos están dirigidos a distritos ajenos al Departamento Constitución (más que cualquiera de sus distritos de representación).
- Los Proyectos de Comunicación (32), entre los individuales y en conjunto con otros legisladores, son el recurso legislativo más utilizado por Cardinale.
- Siete Proyectos de Solicitud de Informes de manera individual y uno más en conjunto con otros pares, representa un número interesante en el uso de esta herramienta legislativa.

Este fue el segundo mandato de Pablo Cardinale como Senador provincial por el Departamento Constitución. No fue una personalidad gravitante en el esquema político departamental. No se trataba de una persona influyente en el espacio político de la Alianza Santafesina; quizás su pertenencia al Partido Demócrata Progresista, un socio minoritario en dicha Alianza, limitaba su influencia en las decisiones vinculadas al armado de listas y campañas electorales, donde la Unión Cívica Radical era quien dominaba varias comunas y acababa de reconquistar la intendencia de Villa Constitución.

Cardinale transitó la política y la función legislativa más como un parlamentario “profesional”, que como un hombre de armado y peso político.

2.2 El mandato de Jorge Malugani (2003-2007)

Pablo Cardinale no se presenta a un tercer mandato y la elección para senador se define con el triunfo del Frente para la Victoria (Partido Justicialista) y el Sublema encabezado por Jorge Malugani, dirigente de Villa Constitución, de amplia trayectoria política. Fue intendente municipal de esa ciudad entre 1987 y 1999 y concejal por el Justicialismo desde 2001.

En el año 2003 se presenta como candidato a intendente y como candidato a senador provincial, de manera simultánea, tal como lo permitía la Ley de Lemas. Lo acompañó como candidato a senador suplente, Vicente Angelozzi, de la localidad de Alcorta.

En un verdadero festival de Sublemas para la categoría senador²⁴, el Lema Frente para la Victoria obtuvo un total de 20936 votos, imponiéndose al Lema Partido Socialista que alcanzó 17212 sufragios.

En el orden provincial, el Frente para la Victoria (tal la denominación del frente electoral que encabezaba el Justicialismo desde la asunción del presidente Néstor Kirchner), retuvo la gobernación a manos de Jorge Obeid, beneficiado por la aplicación de la Ley de Lemas, aunque el candidato más votado a nivel individual fue Hermes Binner.

En el plano nacional, el gobierno de Néstor Kirchner había asumido el 25 de mayo de 2003 y el país comenzaba a transitar un tiempo de recuperación económica iniciado tenuemente en los últimos tiempos del gobierno del presidente Eduardo Duhalde.

Al momento de ingresar a la Legislatura, Malugani llevaba casi 30 años de protagonismo político en el Departamento Constitución. En casi todo ese período se constituyó en una

²⁴ El Frente para la Victoria presentó además del Sub lema encabezado por Malugani, cinco sublemas más, encabezados por Balducci, Rossini, Sambrano, Cándido y Gallo. En tanto, el Partido Socialista presentó dos sub lemas, en la que la Presidenta comunal de la localidad de Godoy, Nora Mendonca, fue la más votada.

referencia ineludible para el Justicialismo departamental y era un político de gran influencia sobre los presidentes comunales de la región.

Manejaba el Consejo Ejecutivo Departamental (máxima instancia de autoridad política del peronismo en Constitución) en forma directa o a través de sus estrechos allegados.

Los primeros datos que arroja el mandato de Malugani en la Cámara de Senadores indican que sobre 122 sesiones, registró 15 ausencias y en 19 sesiones no presentó proyecto alguno. El total de sus proyectos presentados es de 178.

El detalle de la producción legislativa de Jorge Malugani es el siguiente:

PROYECTOS DE LEY (Individual)	PROYECTOS DE LEY (con otros)
2	16

PROYECTOS DE RESOLUCIÓN (Individual)	PROYECTOS DE RESOLUCIÓN (con otros)
0	3

PROYECTOS DE DECLARACIÓN (Individual)	PROYECTOS DE DECLARACIÓN (con otros)
19	8

PROYECTOS DE COMUNICACIÓN (Individual)	PROYECTOS DE COMUNICACIÓN (con otros)
121	8

PROYECTOS DE SOLIC. DE INFORMES (Ind.)	PROYECTOS DE SOLIC. DE INFORME(c/otros)
0	1

Gráfico 3: Localidades alcanzadas por los proyectos del Senador Jorge Malugani

ALCORTA	14
BOMBAL	2
CAÑADA RICA	1
CEPEDA	4
EMPALME VILLA CONSTITUCIÓN	13
GENERAL GELLY	7
GODOY	4
JUAN B. MOLINA	2
JUNCAL	8
LA VANGUARDIA	3
MÁXIMO PAZ	4
PEYRANO	2
PAVÓN ARRIBA	6
PAVÓN	3
RUEDA	3
SANTA TERESA	2
SARGENTO CABRAL	4
THEOBALD	1
VILLA CONSTITUCIÓN	50
DEPARTAMENTO CONSTITUCIÓN*	5
OTROS DISTRITOS**	4

*Legislación para el Departamento Constitución sin especificar localidad

**Distritos por fuera del Departamento Constitución

Fuente: Elaboración propia en base al Diario de Sesiones.

Gráfico 4: Temáticas abordadas en los proyectos del senador Malugani.

OBRAS PÚBLICAS	30
SALUD PÚBLICA	6
CULTURA/HISTORIA	33
CUESTIONES NACIONALES Y PROVINCIALES	20
SEGURIDAD	1
ACCIÓN SOCIAL	1
INSTITUCIONES Y COMUNAS	25
JUSTICIA	4
EDUCACIÓN	47
OTROS	11

Fuente: Elaboración propia en base al Diario de Sesiones.

En sus cuatro años de mandato como Senador, Jorge Malugani presentó dos proyectos de ley de manera individual. Esto representa un 1,12 % y un 8.98 % en conjunto con otros senadores, del total de su producción legislativa. Dichos proyectos estaban destinados a:

- Obtener la donación de un inmueble propiedad del gobierno provincial a la municipalidad de Villa Constitución, donde antes de 1997 funcionaba el viejo hospital y ahora es utilizado por el municipio de Villa Constitución.
- Promover la creación de un Registro de contratos públicos en la localidad de Juncal.

Con el mismo criterio utilizado para analizar los Proyectos de Ley presentados en forma individual y los presentados en conjunto con otros legisladores por el senador Cardinale, podemos inferir que los Proyectos de Ley no representaban el centro de atención en el senador Malugani.

Alguien que presenta dos Proyectos de Ley en cuatro años, no pareciera ser quien elabore, redacte y promueva el resto de ese tipo de proyectos en los que aparece como firmante.

Los temas que fueron abordados en los Proyectos de Ley presentados en conjunto con otros senadores son los siguientes:

- Por la modificación de una ley provincial de representación en comisiones de ambas Cámaras.
- Por la incorporación de un artículo de la Ley Orgánica de Comunas.
- Para definir funciones en los Juzgados Comunes.
- Por la modificación de la Ley de pesca.
- Para la creación del Fondo de Obras Menores que beneficie a las comunas.
- En copatrocinio, para la modificación de la Ley electoral provincial.
- Para la regulación económica de la Unidad Agraria en la provincia.
- Para la regulación de los profesionales corredores inmobiliarios.
- Por el derecho a la información pública a entes del estado y particulares con fin público.
- Por la modificación de un artículo de la Ley de Obras Menores.
- Para la creación de un Programa provincial de financiamiento para adquisición de máquinas viales.
- Por el que se crea el Registro Provincial del Pescador.
- Por el que se prorroga por un año la Ley de ejecuciones hipotecarias.
- Para la preservación del patrimonio cultural y de museos de comunas y municipios.
- Para la incorporación de un artículo en la ley que declara inembargables a instituciones deportivas, sociales y culturales.
- Por el que se modifica la Ley de Contratos Públicos en la provincia.

Malugani implica un tipo diferente de representación desde el cargo de Senador.

Los cambios impuestos por el legislador oriundo de Villa Constitución pueden enmarcarse en un modo diferente de vinculación con los representantes políticos e institucionales del Departamento.

El análisis de su producción legislativa arroja datos por demás elocuentes.

En primer término, su alcance llega a las 18 comunas y al municipio de Villa Constitución. Esto equivale a decir que Malugani legisla para todos los distritos que representa. Aunque respetando casi plenamente un criterio demográfico (a mayor población/electores, mayor cantidad de proyectos), no puede obviarse que no queda distrito de su representación electoral sin ser tenido en cuenta a la hora de presentar algún proyecto. Ello supone además, que sus iniciativas parlamentarias alcanzan a distritos administrados por dirigentes de su partido, pero también de la oposición.

La abrumadora cantidad de Proyectos de Comunicación (121), que recordemos, son esencialmente pedidos al Poder Ejecutivo, revelan un modo nuevo del ejercicio de la senaduría, especialmente si se lo compara con su predecesor. Esta actitud supone adquirir el rol de “gestor”, que traslada peticiones de particulares, instituciones y gobiernos locales al Ejecutivo provincial encabezado por Jorge Obeid, gobernador de su mismo espacio político.

Malugani es un personaje destacado del Justicialismo del Departamento Constitución, un verdadero líder político de conducción férrea.

Abundan testimonios y experiencias acerca de la influencia notable que ejercía el Senador Malugani sobre cualquier iniciativa que pretendía llevar adelante alguna administración local. Sin la anuencia y aprobación del Senador, era imposible que algún pedido efectuado al gobierno

provincial pudiera concluir exitosamente²⁵. Todo pasaba por él, con lo cual, es dable pensar que su liderazgo político, construido hacia adentro y hacia afuera del Justicialismo, atravesó fuertemente todo su accionar legislativo.

A modo de síntesis, los aspectos más salientes del mandato de Malugani fueron:

- Presentación de 178 proyectos, que incluyen 142 de manera individual y 36 en conjunto con otros legisladores.
- De los 142 proyectos presentados por Malugani en forma individual, 121 pertenecen a Proyectos de Comunicación.
- El rubro Educación aparece con 47 proyectos, lo que a simple vista resulta un número importante, pero debe consignarse que todos ellos hacen referencia a pedidos de designación de porteros, titularización de docentes, refacción edilicia de las escuelas, etc.
- Las obras públicas ocupan un espacio importante en la preocupación del Senador Malugani, creemos que acompañado por la fuerte impronta que a este tema le otorga el gobernador Obeid, por todos señalados como un “hacedor”.
- Se destaca el rubro “Instituciones y Comunas”, con 25 proyectos. En líneas generales se trata de pedidos de ayuda económica, pero a nuestro criterio se trata de algo más importante, poner al legislador cerca de sus representados, en este caso, de instituciones que representan a otros ciudadanos, lo cual otorga mayor visibilidad a su trabajo, que tendrá la posibilidad de hacerse presente en eventos y actos, donde hará entrega de subsidios.

25 Tres Presidentes comunales (de Pavón, Pavón Arriba y Godoy), consultados por el autor, pertenecientes al Partido Justicialista, con mandato en los años en los que Malugani era Senador, coinciden plenamente en afirmar ese protagonismo excluyente e influyente del villense.

Jorge Malugani transita su mandato de Senador aprovechando su estrecho vínculo con el partido de gobierno y con el gobernador Jorge Obeid.

Esta característica de pertenecer al oficialismo provincial constituye una ventaja para el Senador por Constitución. Su mandato transcurre intentando solucionar inconvenientes o carencias a partir de esa condición de oficialista. La representación que ejerce tiene que ver con la solución de demandas de tipo personal y de gobiernos locales e instituciones, más que con la formulación de leyes. Tiene una oficina de atención al público en Villa Constitución, donde recepta pedidos de toda índole.

Malugani sobrevuela los problemas y su respuesta legislativa en general se limita a la formulación de pedidos de todo tipo al Poder Ejecutivo. A modo de ejemplo, para la problemática de la inseguridad presenta un proyecto donde solicita un patrullero para una subcomisaría de pueblo.

El ex intendente de Villa Constitución es un caudillo político que aglutina a todas las facciones del peronismo, del cuál es su principal referente a lo largo de todo su mandato y fundamentalmente, a la totalidad de los presidentes comunales, a los que convierte en interlocutores privilegiados.

2.3 El mandato de Héctor Aquino (2007-2011)

El Dr. Héctor Aquino accedió a su banca senatorial luego de derrotar al Frente para la Victoria, cuyo candidato era el senador Jorge Malugani, que buscaba su reelección.

El año 2007 marca la derrota del Partido Justicialista, que gobernaba la provincia de Santa Fe desde el retorno a la democracia en 1983, a manos del hasta entonces intendente de Rosario, el Dr. Hermes Binner, quien había conformado el Frente Progresista Cívico y Social.

El otro elemento a considerar fue que estas elecciones fueron las primeras en las que el sistema electoral abandonó la Ley de Lemas, vigente desde el año 1991 y derogadas finalmente por el Gobernador Obeid.

En las elecciones primarias, Aquino venció a Horacio Cuchiari, también de la UCR.

La distribución de bancas en aquella legislatura fue, mayoría en Diputados para el FPCyS, con 28 escaños, en tanto que en el Senado, el Frente para la Victoria se alzó con 13 bancas, cinco fueron para el Frente Progresista Cívico y Social (que integraba Aquino) y una banca fue para la Unión Cívica Radical.

En las elecciones generales, la lista de Aquino obtuvo 23495 votos y la de Malugani 19826.

Héctor Aquino era un joven abogado radical de Villa Constitución, que había sido electo concejal en el año 2001 y luego fue funcionario municipal. Su Senadora suplente fue Silvina Devalle, de la localidad de Alcorta.

En el mandato del senador Aquino se llevaron a cabo 146 sesiones, registrando ocho ausencias y en 54 sesiones no presentó ningún proyecto. Presentó 95 proyectos, entre los individuales y los presentados con otros legisladores.

En esos cuatro años, que coinciden con el inicio del gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, se suceden acontecimientos de gran importancia en el plano internacional, nacional, provincial y para la zona de influencia de Aquino. En el ámbito internacional, la crisis capitalista del 2008 inició un período de recesión económica global que inevitablemente tuvo su repercusión en el país.

En las cuestiones nacionales se destaca el conflicto que protagonizaron el gobierno nacional y las patronales agrarias por las consecuencias derivadas de la Resolución 125 de retenciones móviles aplicadas a los productos agrarios exportables. Dicho enfrentamiento se llevó a cabo entre marzo y julio de 2008 y atravesó fuertemente a la sociedad santafesina. La enorme mayoría de la dirigencia política, encabezada por el gobernador Binner y seguido por la casi totalidad de la Legislatura provincial, intendentes y presidentes comunales (aún los pertenecientes al Frente para la Victoria), se encolumnó junto a los productores rurales agrupados principalmente en la Federación Agraria Argentina.

Este tiempo de conflictos importantes suma uno para la ciudad de Villa Constitución, cabecera del Departamento que representa el senador Aquino, la lucha de los trabajadores de la empresa Paraná Metal, que años atrás fuera METCON, entre los años 2009 y 2010 y que se prolongaría por años.

El conflicto con “el campo” influyó en la presentación de proyectos en los que se solicitaba al gobierno nacional que modificara su postura, que actuara en defensa de los

productores, etc, etc. Del mismo modo, el conflicto en Paraná Metal se introdujo en algunos abordajes legislativos del senador Aquino.

El escenario político santafesino mostraba por primera vez desde el retorno a la democracia al Justicialismo como fuerza opositora y era el Senado una especie de “barrera de contención” contra el “avance socialista”. En este sentido y en el contexto político del conflicto entre el gobierno nacional y las entidades patronales agropecuarias, el gobernador Binner impulsó con firmeza la necesidad de la reforma constitucional de la provincia, a la par que las asambleas ciudadanas trataban la “regionalización”, que era un reordenamiento jurisdiccional en cinco nodos, para reemplazar a los viejos 19 departamentos en los que se divide la provincia.²⁶ En realidad, se trataba de una estrategia política, acompañada de una generosa partida presupuestaria, que procuraba limitar el poder de los Senadores, que una nueva Constitución se encargaría de eliminar.

Prueba de ello fueron los numerosos cruces entre el Poder Ejecutivo que encabezaba Binner y el Senado con mayoría peronista en ocasión del tratamiento de leyes que para el oficialismo resultaban importantes y que no obtuvieron el apoyo peronista. Por ejemplo, la Reforma tributaria que iba a naufragar en la Cámara Alta.²⁷

El Gobernador confrontó con firmeza, entendiendo que ese era el tiempo de hacer valer la nueva realidad política de la provincia.²⁸

²⁶ La Política on line (05/05/2008) “*Binner quiere elecciones este año para derrotar al peronismo*”. Disponible en <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-25246/>

²⁷ La Nación (11/10/2008) “*El PJ trabó la reforma tributaria de Binner*”. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/1058332-el-pj-trabo-la-reforma-tributaria-de-binner>

²⁸ La Capital (21/01/2009) “*Binner dijo que el Senado es una máquina de impedir*”. Disponible en <https://www.lacapital.com.ar/politica/binner-dijo-que-el-senado-es-una-maacutequina-impedir-n317345.html>

Los senadores peronistas reaccionaron ante declaraciones de Binner cuando éste puso en duda la legitimidad de la representación senatorial.²⁹

En medio de este conflicto entre el Poder Ejecutivo provincial y la mayoría peronista en el Senado, un representante de la Cámara Alta con 24 años de experiencia legislativa, seguía insistiendo sobre el deseo de Binner de pasar del bicameralismo a la unicameralidad.³⁰

Dos acontecimientos de gran repercusión periodística y política rodean el mandato de Aquino. Ambos sucesos datan del año 2010, e involucran a un estrechísimo colaborador del senador villense. El primero de ellos, de febrero de 2010, la Unidad Regional VI de Villa Constitución detiene a un secretario del senador con drogas y billetes falsos en su automóvil. En dicha ocasión, el legislador declaró que la “droga fue plantada”.³¹

A los pocos meses, otra polémica involucra a Aquino; se informa que el Senador por Constitución entregaba subsidios a sus colaboradores y a algunos Presidentes comunales. Para Aquino, el proceder no implicaba ninguna irregularidad y así actuaba al solo efecto de “simplificar los trámites”.³² Cabe destacar que el senador Aquino era el representante por el bloque de la minoría en la estratégica Comisión Permanente de Gestión y Administración, que es la encargada de refrendar el procedimiento de entrega de subsidios, situación que en el recinto

29 El litoral (31/12/2009) “*Respuesta a Binner en el Senado*”. Disponible en <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2009/12/31/politica/POLI-02.html>. Allí el senador Kaufmann replicó los dichos del gobernador, ya que éste había afirmado que “los 13 legisladores del justicialismo tienen esas bancas con muchos menos votos que los que lograron los 6 del oficialismo”. Binner cuestionaba de este modo la legitimidad de la representación de los senadores por el número de representados. El senador Kaufmann invoca para su defensa la Constitución de Santa Fe.

30 Las Rosas Digital (11/03/2010) “*Binner quiere gobernar solo*”. Reportaje al senador por el Departamento Belgrano, Alberto Crossetti. Disponible en <https://lasrosasdigital.com.ar/noticia/965/binner-quiere-gobernar-solo>

31 La Capital (25/02/2010) “*El secretario de un senador provincial cae preso con drogas y billetes falsos*”. Disponible en <https://www.lacapital.com.ar/policiales/el-secretario-un-senador-provincial-cayoacute-preso-drogas-y-billetes-falsos-n351836.html>

32 El litoral (01/04/2010) “*Senado: Héctor Aquino entregó subsidios a sus colaboradores*”. Disponible en https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/50798-senado-hector-aquino-otorgo-subsidios-a-sus-colaboradores

tiene la aprobación por medio de un proyecto de resolución que votan los 19 senadores y que siempre avala lo actuado.

Si bien ninguno de los dos acontecimientos trajeron aparejados inconvenientes de carácter legal o administrativos para Aquino, afectaron en gran medida su prestigio y es altamente probable que hayan incidido negativamente en la valoración acerca de su gestión, ya que en 2011 resultaría tercero entre los tres postulantes del FPCyS.

El detalle de la producción legislativa de Héctor Aquino es el siguiente:

PROYECTOS DE LEY (Individual)	PROYECTOS DE LEY (con otros)
7	11

PROYECTOS DE RESOLUCIÓN (Individual)	PROYECTOS DE RESOLUCIÓN (con otros)
1	5

PROYECTOS DE DECLARACIÓN (Individual)	PROYECTOS DE DECLARACIÓN (con otros)
17	11

PROYECTOS DE COMUNICACIÓN (Individual)	PROYECTOS DE COMUNICACIÓN (con otros)
19	22

PROYECTOS DE SOLIC. DE INFORMES (Ind.)	PROYECTOS DE SOLIC DE INFORMES(c/otros)
1	1

Gráfico 5: Localidades alcanzadas por los proyectos del Senador Héctor Aquino

ALCORTA	2
BOMBAL	0
CAÑADA RICA	2
CEPEDA	1
EMPALME VILLA CONSTITUCIÓN	2
GENERAL GELLY	2
GODOY	0
JUAN B. MOLINA	2
JUNCAL	3
LA VANGUARDIA	0
MÁXIMO PAZ	0
PEYRANO	0
PAVÓN ARRIBA	1
PAVÓN	0
RUEDA	0
SANTA TERESA	0
SARGENTO CABRAL	0
THEOBALD	0
VILLA CONSTITUCIÓN	17
DEPARTAMENTO CONSTITUCIÓN*	5
OTROS DISTRITOS**	6

*Legislación para el Departamento
Constitución sin especificar localidad

**Distritos por fuera del Departamento
Constitución

Fuente: Elaboración propia en base
al Diario de Sesiones.

Gráfico 6: Temáticas abordadas en los proyectos del senador Aquino.

OBRAS PÚBLICAS	10
SALUD PÚBLICA	5
CULTURA/HISTORIA	16
CUESTIONES NACIONALES Y PROVINCIALES	28
SEGURIDAD	2
MEDIO AMBIENTE	2
INSTITUCIONES Y COMUNAS	5
JUSTICIA	5
EDUCACIÓN	6
OTROS	16

Fuente: Elaboración propia en base al Diario de Sesiones.

El senador Aquino presentó en sus cuatro años de mandato, 95 proyectos, 18 de los cuáles son Proyectos de Ley, siete presentados en soledad y 11 en conjunto con otros senadores, es decir, un 18,95 % en total y en soledad un 7,36 % de su producción legislativa.

El contenido de los Proyectos de Ley presentados de manera individual por el senador Aquino es el siguiente:

- Para la donación de un inmueble del Banco Provincial de Santa Fe a la comuna de Juan B. Molina.
- Por el que se crea el Registro al mérito académico.
- Por el que se introducen reformas a la Ley orgánica del Poder Judicial.
- Por el que se solicita la donación de un inmueble al club Náutico Villa Constitución.
- Por el que se solicita la expropiación de inmuebles en Alcorta.
- Sobre protección para personas trasplantadas.

- Por el que se reconoce la totalidad de los Derechos Humanos del niño y la totalidad de los derechos otorgados y a otorgarse por el ordenamiento jurídico en su conjunto al momento de la concepción del niño por nacer.

Los proyectos presentados junto a otros legisladores fueron sobre los siguientes temas:

- Por el que se establece el reparto del Fondo sojero.
- Por el que se crea el Fondo de Obras Sanitarias Cooperativas.
- En copatrocinio, por la modificación de una ley vinculada a la electrificación rural.
- Por el que se declaran inembargables los bienes de los clubes deportivos.
- Por el que se establece un marco jurídico para el voluntariado social.
- Por el que se modifican artículos de la ley referida al izamiento y arriamiento de la bandera.
- Por el que se reglamenta el acceso a la información pública.
- Por la creación de un Juzgado de familia en San Cristóbal.
- Por el que se modifica un artículo de la ley sobre boleto para docentes y estudiantes.
- Sobre legitimidad procesal para el Defensor del pueblo.
- Por el que se fomenta la inversión en infraestructura para la producción bovina.

Los Proyectos de Ley de autoría de Aquino son pocos (menos de 2 al año) y abordan cuestiones de variada trascendencia.

En lo que respecta al resto de la producción legislativa, pueden efectuarse las siguientes consideraciones:

- En 54 sesiones (29%), no presentó ningún proyecto.

- 10 distritos de 19 que componen el Departamento Constitución, no fueron aludidos en ningún proyecto del senador Aquino.
- Solamente 32 proyectos son destinados a localidades del Departamento Constitución y 5 más orientadas al Departamento en general.
- Las cuestiones provinciales y nacionales (que generalmente se elaboran en conjunto con otros senadores) son las que tuvieron, al menos en la firma, la participación de Aquino.
- Se observa un descenso notable en la producción dirigida al ítem “Instituciones y Comunas”, si se lo compara con el senador Malugani, siendo éste un dato relevante, porque habla de un escaso relacionamiento que con ellas entabla el Senador.
- Hay un bajo número de proyectos presentados en todos los ítems elegidos para clasificar la labor legislativa.
- Los Proyectos de Comunicación han sido los más presentados en forma individual y en conjunto por el senador Aquino, aunque comparados con períodos anteriores, también se aprecia un descenso generalizado en la presentación de proyectos.
- A diferencia del rol protagónico que jugaba el representante en la Cámara Alta perteneciente al oficialismo provincial en tiempos del peronismo, no puede decirse lo mismo del senador Aquino con relación al gobernador Binner. No es este legislador alguien que haga las veces de “gestor” o mediador entre las demandas de los distritos y el gobierno provincial. No parece ser el de Binner un gobierno que otorgue ese lugar a un legislador, por más que éste pertenezca a su espacio político. El Partido Socialista, al que pertenece el gobernador Binner, suele reservar lugares de decisión política a los dirigentes pertenecientes a su mismo partido (recuérdese la pertenencia a la UCR de Aquino). Otra razón podría estar dada por la mirada crítica de Binner con relación al funcionamiento de

esa Cámara y de los senadores en términos generales; más específicamente, con el rol que los peronistas desempeñaban cuando oficialistas.

2.4 El mandato de Germán Giacomino (2011-2015)

Giacomino es un dirigente político perteneciente a la Unión Cívica Radical de Villa Constitución. Colaborador del diputado provincial Juan Carlos Cardelli a finales de los 90', concejal entre 1999 y 2003, reelecto concejal en el año 2003 (también era candidato a intendente), fue nuevamente derrotado como candidato a intendente de Villa Constitución en 2007 y fue electo concejal en el año 2009.

Las elecciones del año 2011 en la provincia de Santa Fe son las primeras en las que se aplica la ley 13156, denominada Ley Sistema de Boleta Única y Unificación del Padrón Electoral.³³

En las elecciones primarias, Giacomino se impone en el Frente Progresista Cívico y Social sobre el entonces senador Héctor Aquino (que iba por su reelección y hasta poco tiempo atrás era su socio político) y sobre la concejala Analía Martín.

En las elecciones generales, Giacomino, se impone al candidato del Frente para la Victoria, José López, por 21437 votos sobre 18627. Lo acompañó como Senador suplente, Enrique Luciani, de la localidad de Alcorta.

En la categoría gobernador, el Frente Progresista Cívico y Social retuvo el gobierno provincial de la mano del Dr. Antonio Bonfatti, con una particular e inédita situación política e institucional; que ambas Cámaras serían controladas por la oposición, 10 senadores sobre 19 para el Justicialismo y el triunfo en la categoría Diputados provinciales también para el Justicialismo por la aplicación de la Ley del Sistema de Boleta Única. Esta circunstancia significó que el

³³ La Ley de Boleta Única utiliza elecciones primarias para definir los candidatos que competirán en la elección general. Quienes encabezan las listas tienen publicada su foto en una boleta con los demás candidatos y los ciudadanos marcan con una cruz al candidato que prefieren o la opción votar en blanco. Se elimina de este modo la boleta sábana.

gobernador Bonfatti se viera obligado a entablar negociaciones con una legislatura controlada por la oposición. No obstante lo desfavorable de los números, el FPCyS se vio favorecido por la rápida ruptura del bloque peronista en Diputados. En ocasión de tener que elegir quien presidiría la Cámara Baja, a la candidatura natural de la lista más votada, encabezada por María Eugenia Bielsa, se le opuso la de otro peronista, Luis Rubeo, quien aliado de otras expresiones internas ligadas a la CGT, le arrebató la presidencia de la Cámara a Bielsa y de este modo, el gobierno de Bonfatti encuentra en esa ruptura un ámbito favorable para la negociación política.

En el marco de esas negociaciones, interesa destacar el siguiente párrafo de una crónica periodística, porque grafica de manera elocuente el nivel de autonomía que poseen los senadores (en este caso peronistas):

*“Los senadores están aislados. No responden ni al partido ni a los intendentes y sólo se preocupan por llevar obras a sus distritos y así garantizar su reelección. Y para eso necesitan una buena relación con el Gobierno provincia’, describió a LPO uno de los diputados del PJ que ayer votó por Rubeo”.*³⁴

A la hora de fortalecer esos acuerdos, el gobernador Bonfatti se valió de todos los medios posibles, poniendo a disposición de las necesidades políticas, los propios recursos del Estado. Nos referimos a un arma siempre poderosa, las designaciones en organismos oficiales. En el presupuesto 2012, es decir, recién asumido el gobernador Bonfatti, se modifica un artículo del año 2001 que mantenía congelados los nombramientos. Luego de quitar ese obstáculo, se producen las designaciones de familiares directos de los senadores en la Cámara que éstos

³⁴ La Política on line (03/12/2011) *“La división del Peronismo le garantiza a Bonfatti el control de la Legislatura”*. Disponible en <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-78534/>

integran y en otras dependencias del Estado provincial.³⁵ Cabe destacar que en las dos gobernaciones anteriores, cuando la Cámara Alta fuera presidida por dos vicegobernadoras, María Eugenia Bielsa (2003-2007) y Griselda Tessio (2007-2011), el congelamiento de designaciones se mantuvo a pesar de las presiones ejercidas por los legisladores.

Situaciones similares en las que los senadores hicieron valer el peso de su mayoría, se dieron en ocasión de tener que aprobar cada presupuesto. Ejemplo de ello fue la circunstancia vivida ante el presupuesto 2014. Allí, el gobernador Bonfatti llevó adelante negociaciones y acuerdos, en aras de obtener la aprobación de la Ley fundamental. La creación del “Fondo de Fortalecimiento Institucional”, fue la respuesta del gobierno de Santa Fe como parte del acuerdo político con los senadores peronistas, que no era ni más ni menos que incrementar sustancialmente el monto de dinero a entregar en forma de subsidios y que iba a terminar favoreciendo a los 19 legisladores de la Cámara Alta, pero también, sería la fórmula que destrabe el conflicto.³⁶

Análoga situación se reiteraría al año siguiente, en ocasión de tratar el presupuesto del año 2015 y en particular, del endeudamiento solicitado por el Ejecutivo provincial. El Senado provincial acepta el endeudamiento (el P.E. solicitaba autorización para 1.700 millones de pesos), pero lo eleva a 2.200 millones de pesos, que era la suma de 70 obras para los 19 Departamentos. La Cámara de Diputados se opondría duramente, pero al final se impondrá el criterio de los senadores, lo que constituye un claro ejemplo de *Pork barrel*.³⁷

35El Litoral (16/07/2012) “*Familiares de Senadores ingresaron al estado*”. Disponible en https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/78128-familiares-de-senadores-ingresaron-al-estado

36La Política on line. (26/11/2013) “*Santa Fe: la oposición rechaza los aumentos de impuestos y le traba el presupuesto a Bonfatti*”. Disponible en <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-95470/>

El Fondo de Fortalecimiento Institucional, creado el año anterior, aumentaría al doble, multiplicando la partida de dinero destinada a entregar subsidios por los senadores.

37 Rosario 12 (23/11/2014) “*Ping pong legislativo por la deuda*”. Disponible en: https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-46826-2014-11-23.html#formu_mail

La aprobación de los presupuestos suele ser el escenario ideal para esta práctica política. La misma lógica de distribución de fondos que se utiliza en el ámbito nacional se replica en el orden subnacional.

El contexto político nacional simultáneo al inicio del mandato del gobernador Bonfatti y el senador Giacomino se completa con el inicio de la segunda presidencia de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner, que había sido reelecta con el 54,11% de los votos.

A diferencia del gobernador Binner, en cuanto a la relación con el entonces senador oficialista Héctor Aquino, el gobernador Bonfatti dará a Giacomino una amplia participación y protagonismo en todo tipo de actos, inauguraciones y presencia política, entendiéndose por ello, la posibilidad de gestionar ante el Ejecutivo provincial, las demandas de los distintos gobernantes de Constitución.

La figura del Senador volvía a tener un rol similar/idéntico, a la que detentaba en tiempos del peronismo gobernante.

Durante el mandato de Giacomino se llevaron a cabo 109 sesiones, en la que el representante del Departamento Constitución presentó 245 proyectos y en 14 sesiones no presentó proyecto alguno. En todo el período registró 31 ausencias, algunas debidas a viajes oficiales, se observan también numerosas ausencias en Asambleas Legislativas, aunque luego se hacía presente en las sesiones y hay otras ausencias sin especificar causas.

La producción legislativa del senador Giacomino fue la siguiente:

PROYECTOS DE LEY (Individual)	PROYECTOS DE LEY (con otros)
6	17

PROYECTOS DE RESOLUCIÓN (Individual)	PROYECTOS DE RESOLUCIÓN (con otros)
1	1

PROYECTOS DE DECLARACIÓN (Individual)	PROYECTOS DE DECLARACIÓN (con otros)
168	2

PROYECTOS DE COMUNICACIÓN (Individual)	PROYECTOS DE COMUNICACIÓN (Con otros)
37	12

PROYECTOS DE SOLIC. DE INFORMES (Ind.)	PROYECTOS DE SOLIC DE INFORMES(c/otros)
1	0

Gráfico 7: Localidades alcanzadas por los proyectos del Senador Germán Giacomino

ALCORTA	10
BOMBAL	6
CAÑADA RICA	2
CEPEDA	4
EMPALME VILLA CONSTITUCIÓN	11
GENERAL GELLY	2
GODOY	7
JUAN B. MOLINA	3
JUNCAL	4
LA VANGUARDIA	2
MÁXIMO PAZ	12
PEYRANO	4
PAVÓN ARRIBA	2
PAVÓN	3
RUEDA	3
SANTA TERESA	9
SARGENTO CABRAL	5
THEOBALD	4
VILLA CONSTITUCIÓN	88
DEPARTAMENTO CONSTITUCIÓN*	13
OTROS DISTRITOS**	3

*Legislación para el Departamento Constitución sin especificar localidad

**Distritos por fuera del Departamento Constitución

Fuente: Elaboración propia en base al Diario de Sesiones.

Gráfico 8: Temáticas abordadas en los proyectos del senador Giacomino.

OBRAS PÚBLICAS	5
SALUD PÚBLICA	19
CULTURA/HISTORIA	69
CUESTIONES NACIONALES Y PROVINCIALES	43
SEGURIDAD	19
MEDIO AMBIENTE	2
INSTITUCIONES Y COMUNAS	42
JUSTICIA	5
EDUCACIÓN	15
OTROS	1
DEPORTES	20
ACCIÓN SOCIAL	5

Fuente: Elaboración propia en base al Diario de Sesiones.

Giacomino presentó seis Proyectos de Ley en forma individual, lo que promedia 1,5 por año, una cifra por demás exigua. Si se suman los 17 presentados con otros pares, ese total de 23 proyectos implica un 9,38% de su producción legislativa, lo que eleva su performance en este rubro, aunque ya se ha dicho, sin la posibilidad de poder chequear el nivel de participación del senador aludido en ellos.

Los Proyectos de Ley presentados en forma individual abordan las siguientes cuestiones:

- Por el que se declara al año 2012 “Año del centenario del Grito de Alcorta”.
- Por los 200 años de la primera moneda argentina.
- Por la inclusión de un artículo a la Ley de Bomberos Voluntarios.
- Por el que se amplía el cálculo temporal al 20/03/1975 para los eventuales beneficiarios de una pensión para presos políticos.
- Por el que se crea el “Gabinete de contención para víctimas del delito” en las cabeceras de cada Departamento.
- Por el que se pide la creación de escuela inicial, primaria y secundaria para el barrio San Cayetano de Villa Constitución.

En tanto, los proyectos presentados junto a otros legisladores fueron sobre los siguientes temas:

- Para que las comunas utilicen el 50% de los fondos de la Ley de Obras Menores en gastos corrientes.
- Por el que se transforma el ENRESS.

- Por el que establece el marco regulatorio para los servicios eléctricos y de telecomunicaciones.
- Para la creación de una Comisión Bicameral que estudie casos de disciplina en el Ministerio de Educación (en copatrocinio).
- Para la creación del Programa Árboles y Aves de Santa Fe.
- Por el que se modifican artículos de la Ley 12385 (de Obras menores).
- Por la modificación de artículos del Código Procesal (en copatrocinio).
- Por el establecimiento de un régimen de regularización tributaria.
- Por el que se instaure el nombre de Raúl Alfonsín a un tramo de Avda. Circunvalación en Santa Fe.
- Por la adhesión a la Ley Nacional contra el maltrato hacia las mujeres (en copatrocinio).
- Por el que se regula el organismo de investigaciones.
- Por el que se autoriza a municipios y comunas a afectar el 35% de la Ley de Obras Menores para gastos corrientes en el año 2013 (en copatrocinio).
- Por la Ley de Aguas (en copatrocinio).
- Por el que se crea el marco regulatorio y de colaboración entre el Ministerio Público de la acusación y el Ministerio Público Fiscal de varias provincias.
- Por la inclusión de un artículo de la ley 12734 del Código Procesal Penal.
- Por la modificación de artículos de la Ley sobre el Régimen de Obras Hidráulicas No Autorizadas y de Obras Menores (en copatrocinio).
- Por el que se modifican artículos del Código de faltas de la provincia (en copatrocinio).

En lo que se refiere al análisis de la totalidad de la producción legislativa, aparece como dato evidente un incremento sustancial en la presentación de proyectos, comparados con los tres senadores que lo precedieron en el cargo.

Dentro de esta caracterización debe mencionarse que:

- Todas las localidades del Departamento Constitución son alcanzadas en cuanto a la presentación de proyectos.
- Existe una marcada tendencia de presentación de proyectos atendiendo el número de habitantes/votantes de los distritos.
- Los Proyectos de Declaración (168), son por lejos, el recurso legislativo más utilizado por Giacomino y representa un cambio sustancial con relación a sus tres predecesores.
- El elevado número de proyectos dedicados al rubro “Cultura/Historia” (69), está asociado directamente a los Proyectos de Declaración, es decir, desde esa modalidad de presentación es que se financian todo tipo de actividad vinculada a ese rubro.
- Se observa un notable incremento en la presentación de proyectos vinculados al índice “Instituciones y Comunas”, también en directa relación con los Proyectos de Declaración y como consecuencia del modo en el cual Giacomino desarrolla su tarea legislativa.
- 19 proyectos vinculados al tema “Seguridad” hablan de la importancia y repercusión que esta problemática social tiene en los últimos años.
- Giacomino incursiona en el tema “Deporte” de manera significativa.
- Cinco proyectos para “Obras públicas” representan un llamativo bajo número para este rubro.

Una primera conclusión vinculada a la presentación de los Proyectos de Ley, nos retrotrae a lo planteado oportunamente para el desempeño del senador Malugani. Eso significa que si Giacomino presentó seis Proyectos de Ley en cuatro años, no parece ser él quien oficia de creador de los proyectos de su bloque, sino más bien un firmante de ellos.

Los datos que arroja la producción legislativa del senador Giacomino requieren de un análisis profundo, que permita una correcta comprensión del cambio en la metodología de trabajo que adopta este legislador comparado con sus antecesores.

El primer dato que corresponde consignar es la transformación en la relación política entre el gobernador Bonfatti y los senadores, quienes a partir de diciembre de 2011 recobran un lugar de preponderancia en el esquema político provincial. Como ejemplo de ello podemos reflejar la siguiente situación que se iría a repetir en varias ocasiones.

Las comunas y municipios reciben fondos de la llamada Ley de Obras Menores. Se trata de un monto anual determinado en relación al número de habitantes de la localidad, para las ciudades, divididos entre municipios de primera categoría (Rosario y Santa Fe) y de segunda categoría (el resto de los municipios) y una suma equivalente para las comunas según su número de habitantes. El senador Giacomino se apersona en cada una de las 18 comunas y en la municipalidad de Villa Constitución haciendo la entrega del cheque correspondiente, que en tiempos del gobernador Binner se depositaba directamente en la cuenta corriente de esos gobiernos locales. Esa entrega va acompañada de la cobertura periodística y desde hace unos años, de la difusión del acto a través de las redes sociales. Puede parecer un hecho menor e intrascendente y sin embargo, tiene un efecto político que es aprovechado por el legislador, ya que a la vista de buena parte del público, éste aparece como un gestor que obtuvo un beneficio para la localidad, cuando en realidad se trató de la ejecución de un monto establecido por una ley.

El otro aspecto saliente es el aumento sideral de la presentación de los Proyectos de Declaración. Ello obedece, según nuestro criterio, a un manejo administrativo diferente de los recursos que la Cámara pone a disposición de los legisladores.

Un senador presenta el Proyecto de Declaración en la Cámara, generalmente con el argumento de conmemoración de fechas aniversario de instituciones, eventos culturales, auspicios deportivos, etc; el proyecto es aprobado y automáticamente se libera una partida que permite entregar un subsidio “*in situ*” en el momento del acto o festejo. Este proceder permite además, que el senador siga disponiendo del resto de los fondos destinados a subsidios de tipo personal.

El elevado número de Proyectos de Declaración debe leerse también por la reiteración en la presentación. Por ejemplo, ante el aniversario de una localidad, se presenta un proyecto declarando de interés a dicha conmemoración, el proyecto se reiterará en los años que le quedan de mandato.

Esa proliferación de Proyectos de Declaración aborda cuestiones de las más variadas; se ha declarado de interés para la Cámara de Senadores, desde encuentros de vehículos Ford, la presentación de un artista, un torneo de bochas, la realización de una feria, la presentación de deportistas en ciudades lejanas, etc. Todos estos eventos son acompañados por banners visibles y enormes, que aseguran la difusión apropiada para quien fuera el autor de la iniciativa.

Semejante amplitud de cobertura, que excede ampliamente las que se han consignado aquí, le permiten a Giacomino realizar un “rastrillaje” que no deja sector alguno a lo largo de todo el Departamento sin visitar y entregar una suma de dinero que obviamente le permite acrecentar su figura. Iglesias de todos los credos, centros tradicionalistas, clubes de barrio,

emprendedores y artesanos, cooperadoras escolares, bandas musicales, etc, etc. Por eso decíamos que la enorme cantidad de proyectos destinados a “Instituciones y Comunas” guardaban directa relación con los Proyectos de Declaración.

El otro aspecto a destacar es la reacción legislativa ante la coyuntura. Nos estamos refiriendo a eventos de carácter extraordinario que desencadenan una catarata de proyectos que intentan aplacar situaciones donde las demandas y reclamos públicos se han salido de cauce o están cerca de hacerlo. Un ejemplo de ello se dio luego de una marcha contra la inseguridad en Villa Constitución en octubre de 2014, como una forma de reacción ciudadana ante una importante cantidad de hechos de inseguridad.³⁸ Fue tal la repercusión por ese acontecimiento, que concejales, el intendente y funcionarios del Ejecutivo municipal que se habían hecho presentes en la marcha (no así el senador Giacomino) y todo aquél vinculado a la política fue insultado y descalificado por los ciudadanos villenses indignados. Ante este acontecimiento, Giacomino disparó una batería de proyectos en los que solicitaba al Poder Ejecutivo, patrulleros, efectivos policiales y propiciaba un ámbito de contención para las víctimas de delitos.

Una situación análoga se dio con episodios de violencia contra las mujeres, en acontecimientos de alta repercusión pública, ante lo cual la “reacción legislativa” fue inmediata.

Es justo decir que aunque estas actitudes puedan ser catalogadas como “oportunistas”, son moneda corriente en la práctica legislativa nacional y subnacional y hasta ocurre lo mismo con los otros poderes del Estado.

38 La Capital (24/10/2014). “Villa Constitución salió a la calle para reclamar por más seguridad”. Disponible en <https://www.lacapital.com.ar/edicion-impres/villa-constitucion-salio-la-calle-reclamar-mas-seguridad-n627645.html>

Clarín (24/10/2014) “Hubo 4000 personas. Marcha contra la inseguridad en Villa Constitución”. Disponible en https://www.clarin.com/policiales/marcha-inseguridad-villa_constitucion_0_Bk-cJ_d5wmg.html

Germán Giacomino ha inaugurado en el Departamento, una modalidad de trabajo basada principalmente en la fortaleza económica que detentan los senadores provinciales, pero acompañada de la certeza que el camino del éxito pasa por un despliegue permanente, con la incesante cobertura de actividades de todo tipo que se desarrollan en los 19 distritos del Departamento Constitución. La entrega de plaquetas conmemorativas, acompañada de un cheque parece ser la política más rentable y los Proyectos de Declaración son una parte clave en este andamiaje.

Elude generalmente las definiciones políticas, trata de mantener relaciones armoniosas con los gobiernos locales, sean del signo político que sean y antepone su rédito político por encima de cualquier otra instancia partidaria.

El sistema electoral de boleta única ha potenciado este *modus operandi*. Los candidatos aparecen en ella con una foto y al lado está impreso un casillero en el que los votantes deben marcar con una cruz al candidato que elijan. Hay una exaltación del personalismo y el sistema electoral lo consagra y promueve.

La boleta única favorece ampliamente la posibilidad de reelección del senador, a través suyo, el legislador se “desengancha” del resto de los candidatos de su partido, al revés de lo que ocurría con la boleta “sábana”, cuando el principal elector de la boleta (el candidato a gobernador) podía arrastrar o hundir al resto de los candidatos de las diferentes categorías.

La ley de boleta única en Santa Fe dispone que para cada categoría electoral se entregue al votante una boleta con un color diferente al de las otras categorías y una urna identificada con el mismo color. Esto constituye un escenario propicio para la autonomía política del senador.³⁹

³⁹ No ocurre lo mismo con el sistema de Boleta Única de Sufragio (BUS) en la provincia de Córdoba, donde en la misma boleta aparecen la totalidad de las categorías a elegir, teniendo el votante la posibilidad de votar lista completa en un casillero creado a tal fin, o votar diferentes partidos según categoría.

CONSIDERACIONES FINALES

La Cámara de Senadores forma parte del andamiaje institucional de la provincia de Santa Fe. Ha sido catalogado, especialmente por críticos y detractores, como una verdadera corporación, a partir de muchas de las características de funcionamiento y prácticas que han sido detalladas aquí.

En los cuatro mandatos que abarca nuestro estudio, varios y vanos han sido los intentos de modificar la Constitución provincial, que data de 1962, a pesar que todos los espacios políticos dicen coincidir en la necesidad de llevarla adelante. El Senado fue siempre un obstáculo (no el único) difícil de atravesar. Prestigiosos juristas convocados a tal fin, han propuesto por ejemplo, garantizar la representación femenina, o reasignar jurisdicciones que permitan elegir senadores por regiones o nodos, en lugar de los 19 departamentos. Cuesta imaginar que al menos las reformas mencionadas puedan pasar el filtro de la Cámara Alta, dado que a la hora de defender privilegios, los acuerdos entre senadores trascienden las diferencias partidarias, pues de lo que se trata es de mantener el *statu quo*.

Al inicio del trabajo afirmábamos que nuestra intención era conocer un “perfil” de legislador del Departamento Constitución entre 1999 y 2015 y para lograrlo, era imprescindible analizar exhaustivamente el Diario de Sesiones, que actúa como una especie de “libro de actas” de la Legislatura provincial y en nuestro objeto de estudio, la Cámara de Senadores.

La Tesis ha realizado una descripción pormenorizada de la producción legislativa a lo largo de 16 años de los senadores provinciales por el Departamento Constitución. Sin embargo, sabemos que describiendo, exponemos datos y números, insumos que, aunque insustituibles para la investigación, no constituyen un fin en sí mismo.

Las cifras deben servir para facilitar y enriquecer la interpretación y son uno de los elementos que nos permiten comprender las razones por las cuales los legisladores emplean una metodología de trabajo.

Lo que este trabajo de investigación expone son las características que adquiere el vínculo entre los cuatro senadores y sus representados, más allá de que por mandato constitucional los senadores son los representantes de su Departamento de origen. Por lo tanto, no es aquí donde se pone en cuestión el vínculo entre representantes y representados, sino que se analiza la forma en que ésta se pone de manifiesto, al menos, entre 1999 y 2015.

El criterio demográfico a la hora de la conformación de la dupla senador/senador suplente está presente en los cuatro casos que estudiamos, por lo tanto, Villa Constitución y Alcorta son las localidades desde donde se conformaron los cuatro binomios. Tres senadores son de Villa Constitución y el restante de Alcorta, segundo distrito más poblado en el Departamento Constitución.

En nuestra hipótesis, se establecía la idea que no eran los Proyectos de Ley los más trabajados por los senadores, superados claramente en número por los otros recursos legislativos que poseen estos representantes. A partir de los datos recogidos en la investigación, esta hipótesis es ampliamente corroborada, aunque el interés radica no sólo en la demostración fáctica de estos índices, sino en poner luz en el resto de los proyectos presentados, e inferir a partir de esos datos, de qué manera se vinculan los senadores con los ciudadanos de su distrito de origen.

El cuerpo de la investigación está centrado en los Proyectos de Ley, pues se trata de un elemento organizativo fundamental para la toma de las decisiones políticas y para la sociedad

misma, tanto las que son propuestas desde el Poder Legislativo, que deben ser luego refrendadas por el Poder Ejecutivo, como las que éste promueve e impulsa.

El resto de las herramientas legislativas de las que disponen los senadores son importantes, tanto un pedido al Poder Ejecutivo, un evento cultural o social de una localidad del interior, o aprobar de manera urgente una resolución. Sin embargo, no tienen la envergadura ni el relieve de una ley; además, en la casi totalidad de los casos, el alcance de estos proyectos está acotado a un sector numéricamente menor al del resto de la población santafesina, ya que mayoritariamente están direccionados a cuestiones parroquiales.

Los gráficos que figuran al final del trabajo describen la totalidad de la producción legislativa de los cuatro senadores provinciales por el Departamento Constitución, donde incluimos además, los porcentajes asignados a cada tipo de proyecto presentado. Se ha discriminado la producción legislativa realizada en forma individual y la ejecutada junto a otros senadores.

El senador Cardinale, de escasa producción legislativa en términos globales, tiene en los Proyectos de Ley, el 9,67 % de sus proyectos presentados, el segundo índice entre las cinco herramientas de las que dispone un legislador. Si se cuenta a los Proyectos de Ley presentados con otros senadores también es el segundo ítem más utilizado por este legislador, un 24,20%. A esto debe sumarse el detalle expuesto anteriormente, en cuanto a que la trayectoria legislativa de Cardinale, su condición de reconocido abogado y su participación como convencional constituyente en 1994, permiten suponer un rol protagónico en el armado de los Proyectos de Ley de ese bloque de la Alianza Santafesina entre 1999 y 2003.

Cronológicamente le sigue el senador Jorge Malugani, quien, entre 2003 y 2007 presentó dos Proyectos de Ley en forma individual, 1,12 % del total de su producción legislativa, ínfima cifra que guarda relación con la ausencia total de presentación de Proyectos de Resolución y de Solicitud de Informes. Cuando se suman los Proyectos de Ley en los que Malugani aparece como firmante en conjunto, ese porcentaje se eleva a un 10,10%.

Su sucesor Héctor Aquino (2007-2011), destinó el 7,36 % de su producción legislativa a los Proyectos de Ley en forma individual (7), a los que sumados los 11 proyectos junto a otros senadores, completan un global de 18,93%. Sólo los rubros Proyectos de Solicitud de Informes y de Resolución llevan números inferiores a los de ley.

El último de los senadores en cuestión, Germán Giacomino (2011-2015), presentó seis Proyectos de Ley en forma individual, lo que representa un 2,44 % y 17 junto a otros senadores, para hacer un total de 9,37%, porcentaje que está por encima de los Proyectos de Resolución y de Solicitud de Informes.

Cardinale es el senador que más Proyectos de Ley ha presentado y Aquino (también abogado) es quien le sigue en términos porcentuales. Giacomino solo es superado en números negativos por Malugani y ambos ofrecen cifras por demás exiguas con relación al global de su producción legislativa. Para Cardinale, los Proyectos de Ley fueron el segundo recurso legislativo más utilizado y para los otros tres senadores el tercero, aunque muy lejos de los más presentados por ellos, es decir, de los Proyectos de Comunicación y de Declaración.

La presentación de Proyectos de Ley específicos para el Departamento Constitución es todavía menor. En 16 años, fueron presentados nueve Proyectos de Ley para el Departamento Constitución por los cuatro senadores. La elocuencia de la cifra pone en evidencia que no es este

instrumento legislativo el elegido por los senadores para representar a la ciudadanía que los ha ungido en ese cargo. En el escaso porcentaje de Proyectos de Ley presentados en forma individual, la mayoría de ellos exceden el ámbito concreto del Departamento Constitución.

Si seguimos la tipología formulada por Bertino, nuestros cuatro senadores han presentado más Proyectos de Ley de carácter “legislativo” que de orden “representativo”. Sin embargo, no es éste el objeto de nuestro trabajo, sino la escasa producción de Proyectos de Ley de nuestros representantes y el uso del resto de las herramientas legislativas.

Los proyectos impulsados en conjunto con otros senadores persiguen objetivos vinculados a temáticas de orden provincial y en menor medida nacional.

Son los Proyectos de Declaración y de Comunicación los que más han elaborado los cuatro legisladores. Sobre los primeros descuella Giacomino, ya que el 68,57% de su producción legislativa se destinó a ese tipo de proyectos. Para Aquino y Malugani fue el segundo recurso más utilizado y para Cardinale, el tercero. Recordemos que este tipo de proyectos “declaran de interés” para la Cámara de Senadores aquellos eventos de muy variada índole que permitan asignar un subsidio a una institución o persona, pero más que eso, es dable pensar que se trata de la forma de comunicación más estrecha entre el senador y sus representados. Esto se nota aún más si el evento en cuestión es público, ya que se magnifica la trascendencia y visibilidad del acto. Todos los otros recursos legislativos resultan más abstractos y menos tangibles para el gran público si se los compara con éste.

Con relación a los Proyectos de Comunicación, para Cardinale, Malugani y Aquino fueron el instrumento legislativo más utilizado, en tanto que para Giacomino fue el segundo más empleado. Estamos entonces en presencia del tipo de proyecto más implementado por estos

cuatro representantes en conjunto y este hecho resulta destacable e interesante para estudiar, toda vez que los Proyectos de Comunicación consisten generalmente en efectuar peticiones al Poder Ejecutivo para que se resuelvan demandas de las más disímiles. Es como trasladar problemas, inquietudes y necesidades a otro poder del Estado. Creemos que la diferencia entre los Proyectos de Comunicación y los de Declaración, radica en el hecho de que si los primeros son resueltos favorablemente, el Senador figura como gestor/mediador ante la ciudadanía y en el caso que no se resolviera favorablemente, el legislador puede trasladar la “responsabilidad” al Poder Ejecutivo por no concretar ese pedido. En cualquier caso, el protagonismo del senador se ve menguado, si se lo compara con la centralidad que éste ocupa entregando subsidios por la aprobación de Proyectos de Declaración, sin la presencia de intermediarios.

Los Proyectos de Resolución son los menos trabajados por los cuatro senadores. Es un recurso legislativo acotado, más bien de carácter declamativo y simbólico. Cardinale lo utilizó dos veces, Aquino y Giacomino una vez y Malugani nunca. Conviene recordar que a través de los Proyectos de Resolución se aprueban los desembolsos de subsidios que rinden los senadores, sólo que este procedimiento se lleva a cabo en el pleno y no de forma individual.

Los Proyectos de Solicitud de Informes son un instrumento de legislación que mayormente utilizan los legisladores de la oposición, ya que a través de ellos se ejerce un rol de contralor que es inherente a la función legislativa. De los cuatro legisladores que estudiamos, solo Cardinale fue senador por la oposición y es precisamente quien más utilizó esa herramienta (siete proyectos), conformando un interesante 7,52%. Del resto, Malugani no lo usó jamás y Aquino y Giacomino sólo una vez; todos ellos oficialistas. Una solicitud de informes no es atribución exclusiva de la oposición, pues hasta el propio oficialismo tiene la potestad de solicitar

información sobre muy variadas cuestiones referentes al Poder Ejecutivo y al Estado; no hacerlo implica el abandono de una facultad pensada en promover la calidad democrática.

El tema reelección no es abordado en este trabajo, pues no forma parte de los objetivos del mismo, pero no puede dejar de consignarse que a pesar del gran porcentaje de senadores que son reelectos en su cargo (más del 80%) cada cuatro años, Cardinale declinó la posibilidad de ir por un tercer mandato en 2003, Malugani perdió en su intento reeleccionista, al igual que Aquino y sólo Giacomino fue reelecto en 2015.

En cuanto a las temáticas sobre las cuales legislan los senadores, es necesario indicar que en el período estudiado no aparecen, o apenas aparecen, proyectos sobre medio ambiente, producción, desarrollo económico, entre otros. Pero lo más destacable es la superficialidad con que son abordadas la mayoría de las temáticas. Un Proyecto de Declaración de interés de la Cámara de Senadores para una feria de microemprendedores no implica, en un sentido más completo, legislar en favor de la producción; con el mismo criterio, un Proyecto de Comunicación solicitando la refacción de una escuela no es legislar por la educación, o un patrullero por la seguridad y así podrían seguir los ejemplos.

Esa legislación marginal o menor, la de los temas parroquiales, ocupan el centro de la escena, desplazando a los Proyectos de Ley a un lugar secundario.

No ha habido un criterio unánime a la hora de legislar para los distritos, dos senadores elaboraron proyectos para todos los distritos y dos para la mitad de los distritos o menos, respetándose indefectiblemente la dimensión de la localidad aludida, con lo que Villa Constitución, cabecera del Departamento y Alcorta, la comuna más grande, han sido las más aludidas en la legislación presentada.

Otras consideraciones generales son que el Departamento Constitución no tiene un Diputado Provincial desde el año 2003, con lo que la representación legislativa recae exclusivamente en los senadores desde aquella fecha. La existencia de otros legisladores provinciales como hubo antes de 2003, permitía al menos tener otro representante con el cual referenciar al pueblo de Constitución, canalizar pedidos e inquietudes, etc.

Sólo una mujer integró uno de los cuatro binomios, fue en el período (2007-2011), como senadora suplente del Dr. Héctor Aquino, siguiendo la tónica de la abrumadora presencia de hombres en la Cámara. Prueba de ello es que al momento de escribirse esta tesis, la Ley de paridad de género, aprobada en Diputados e impulsada por el colectivo feminista, ha perdido estado parlamentario.

En el período 2007-2011, mandato del senador Aquino, se da por única vez en los cuatro períodos que estudiamos, que el Frente Progresista Cívico y Social controló una de las cámaras, en este caso, la de Diputados. Se trató de la etapa de mayor tensión entre ambas Cámaras, con un Poder Ejecutivo que cambió de manos luego de 24 años de gobierno peronista y la lógica insistencia del gobernador Binner en la aprobación de leyes consideradas claves por ese gobierno. En los períodos restantes, el Peronismo controló la mayoría en ambas Cámaras.

Creo importante señalar, que ante la propuesta de concertar una entrevista para este trabajo, ninguno de los cuatro senadores accedió siquiera a contestar la invitación (salvo Cardinale, aunque la misma jamás se concretó), lo cual nos impide contar con este testimonio. Debe tratarse del hermetismo que rodea a la Cámara Alta, el mismo que nos privara de acceder a la información plena de la entrega de subsidios (no solamente de los entregados a instituciones que hoy están disponibles en la página web de la Cámara).

La tesis deja abierta la tentación de comparar la actuación de estos senadores con los restantes en el mismo período de tiempo y así apreciar si las características expuestas hasta aquí revelan una peculiaridad vinculada a una cuestión geográfica o regional del Departamento Constitución, (lo que parece improbable); o si por el contrario, se estaría en presencia de un modo generalizado o mayoritario de ejercer ese cargo tan relevante en el diseño institucional de Santa Fe (algo presumiblemente razonable).

Sin descartar el ingreso a estas discusiones en una próxima investigación, se ha pretendido poner en evidencia el trabajo legislativo en la Cámara Alta entre 1999 y 2015, el “tipo” de legislador que este Departamento ha tenido en este período y las herramientas legislativas más utilizadas.

Una mirada más amplia y generosa quizás debiera permitirnos pensar que no son únicamente las tradicionales formas de construcción de las leyes las que dejan ver el “cómo” trabaja un legislador y sin embargo, son ellas las que acaparan la mirada académica casi de manera exclusiva.

Las otras formas de la producción legislativa que fueron descriptas aquí, revelan un mecanismo legal y políticamente válido, que pugna por abrirse paso en el análisis de la Ciencia Política exigiendo la consideración que quizás no han obtenido hasta ahora.

GRÁFICO N° 1

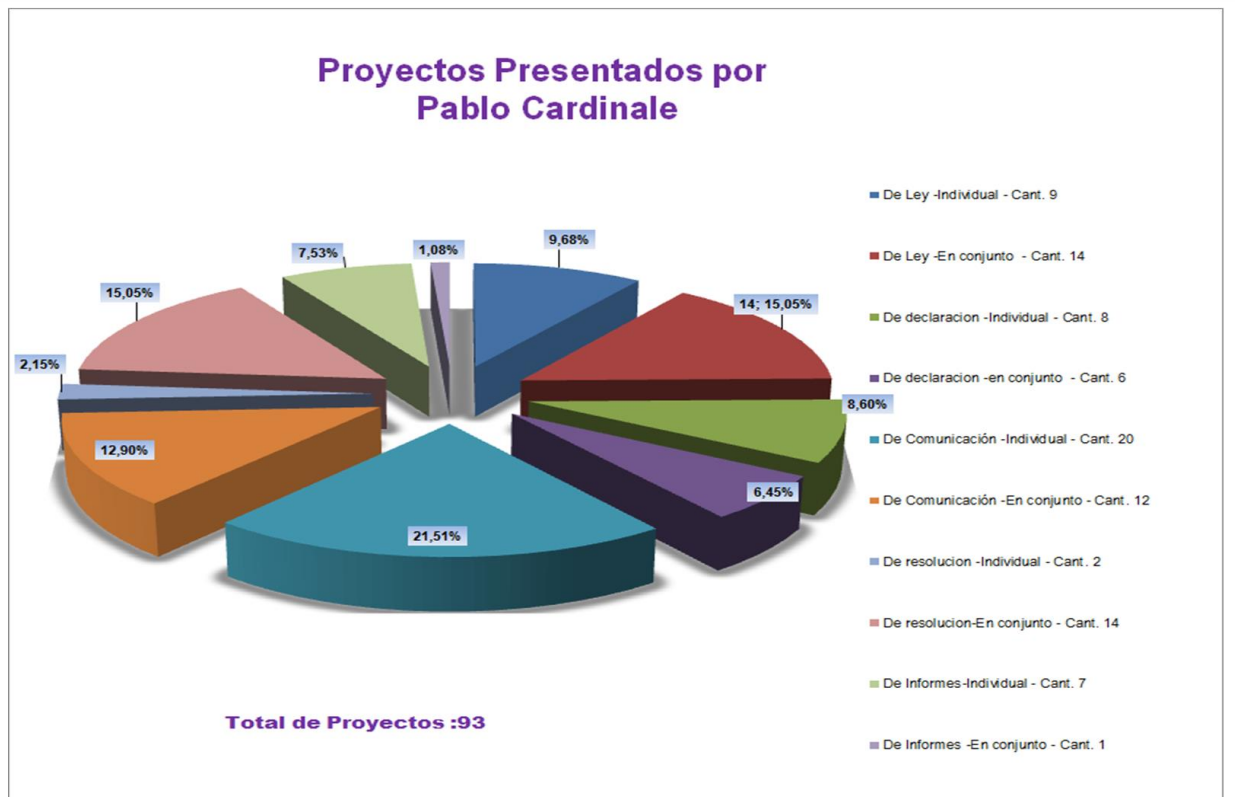


GRÁFICO N° 2

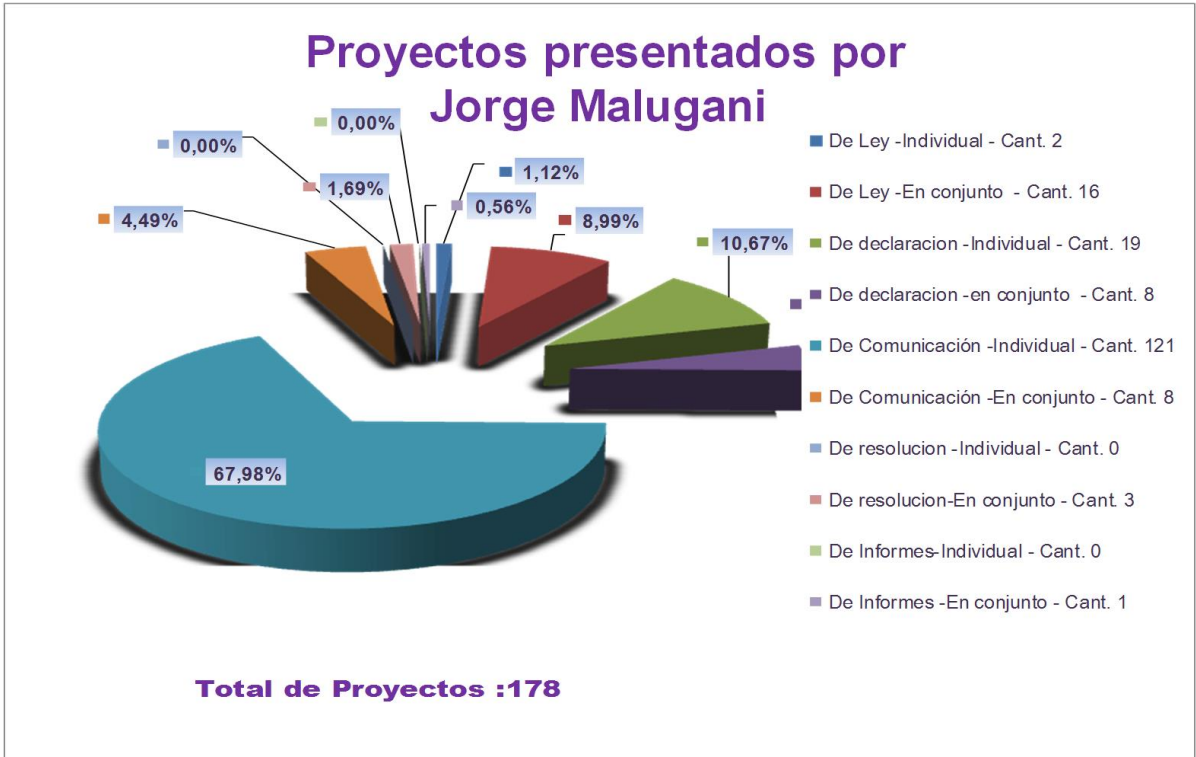


GRÁFICO N° 3

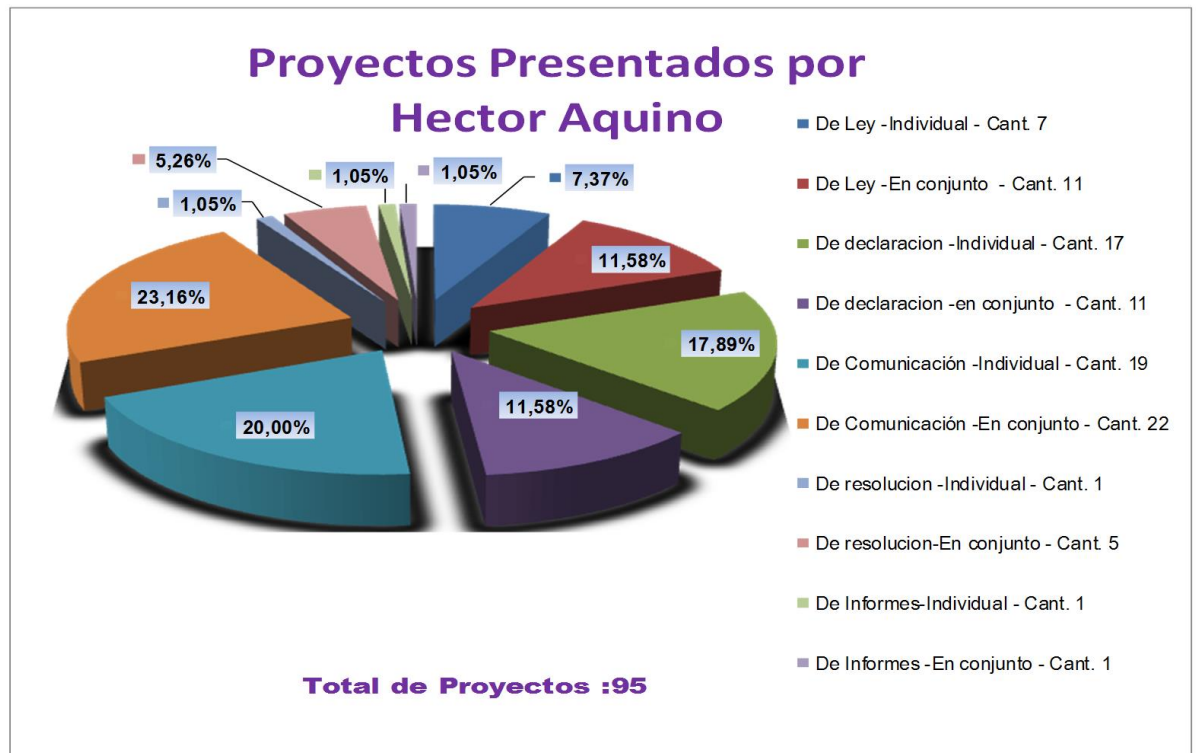
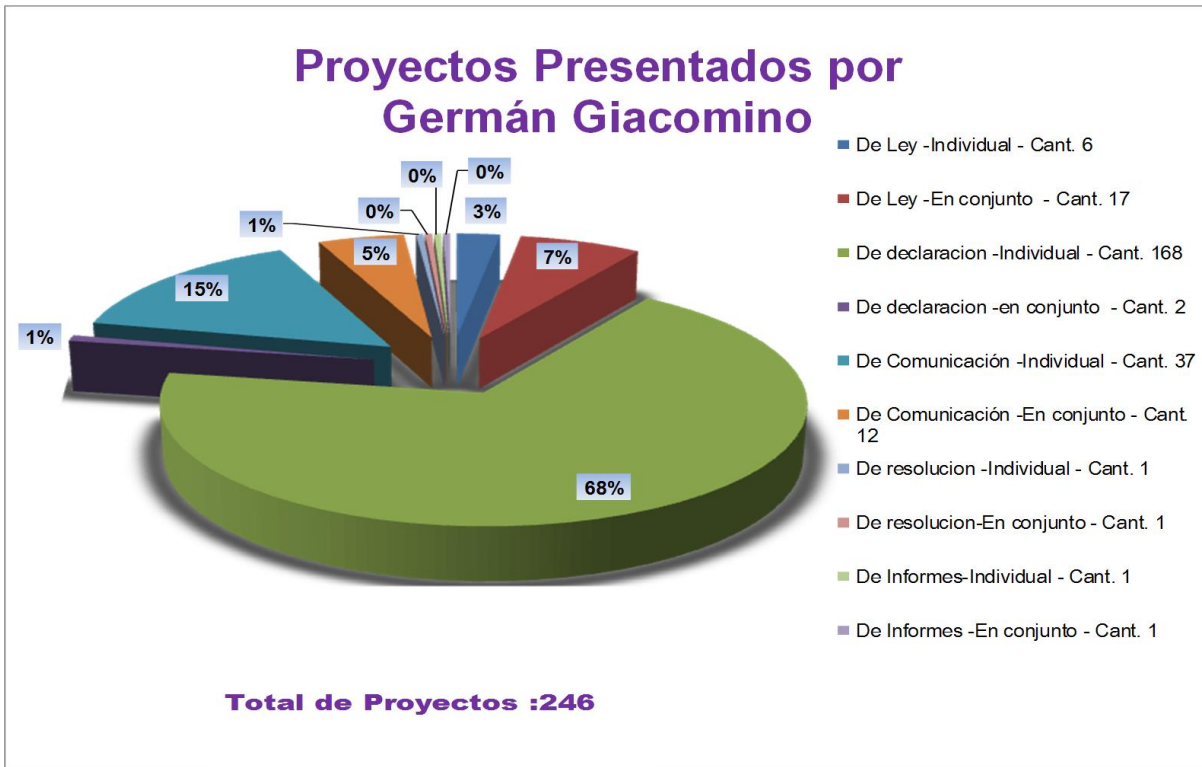


GRÁFICO N° 4



BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Alcántara Sáenz, M; García Montero, M.; López Sánchez, F. (2005). Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del poder legislativo en América Latina. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Bertino, M P. (2013) ¿Legisladores o representantes? Evidencia sobre la producción legislativa en los bicameralismos de las provincias argentinas. En Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. España.

Bertino, M P. (2015) Actividad legislativa, éxito e importancia como factores detrás de la producción legislativa. Colombia Internacional, (83), 77-

101. <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.04>

Bianchi, M., Lodi, M., Mutti, G., Ferreyra, I., Perotti, S., Giletta, E., Alasino, N. (2013) Boleta Única: Estudio comparado de los casos de Córdoba y Santa Fe. Rosario. UNR Editora.

Calvo, E. (2013) Representación política, política pública y estabilidad institucional en el Congreso argentino. En Acuña C. (comp) ¿Cuánto importan las instituciones? Buenos Aires. Siglo XXI. Disponible en <https://docplayer.es/3972393-Serie-estado-y-politica.html>

Constitución de la provincia de Santa Fe. Disponible en <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/203482/986161/>

Cox, G. (1987). The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England. Cambridge: Cambridge University Press.

Cox, G y Mc Cubbins, M. (1993) Leviatan legislativo en la Cámara. Prensa Universidad de California.

Cox, G. (2005) Estableciendo la agenda. Gobierno del partido responsable en la Cámara de los Estados Unidos. Nueva York.: Prensa Universidad de Cambridge.

Cheresky, I. (comp.) (2006) Ciudadanía, sociedad civil y participación política. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Fenno, R. (1978): Modos de representación en los distritos. Boston: Little Brown.

Jones, M; Saiegh, S; Spiller, P; Tommasi, M (Noviembre 2000) Políticos profesionales- Legisladores “amateurs”: El congreso argentino en el siglo XX. Disponible en <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/doc/cedi/dt45.pdf>

Kircheimer, O. (1980): El camino hacia el partido de todo el mundo, en Kurt Lenk-Franz Neumann (ed.), Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos, Barcelona: Anagrama.

Lijphart, A. (1987): Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo. Barcelona: Ariel.

Lodola, G. (2010). “The Politics of Subnational Coalition Building. Gubernatorial Redistributive Strategies in Argentina and Brazil”, Tesis de doctorado, University of Pittsburgh.

Llanos, M. (2003). El bicameralismo en América Latina. Tercer Congreso de Latinoamericanistas Europeos (CEISAL). Amsterdam.

Malamud, A. y Costanzo M. (2010) “Bicameralismo subnacional: El caso argentino en perspectiva comparada”, en Igor Vivero Avila, ed.: Democracia y reformas políticas en México y América Latina. México DF: UAEM-Miguel Ángel Porrúa-IEEM-IAPEM, 219-46.

Manin, B. (1998) Los principios del gobierno representativo. Madrid: Alianza Editorial.

Marenghi, P. (2009) La representación territorial en los legisladores iberoamericanos: qué intereses defienden y qué políticas impulsan. Tesis doctoral. Universidad de Salamanca. España.

Mauro, S. Representación política y movilización social en la Argentina postneoliberal (2003-2013). Disponible en : <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64532006007> ISSN 0716-1077

Mayhew, D. (1974): Congress: The electoral connection, New Haven, Yale University Press. United States.

Moscoso, G. (2012). “Los estudios sobre política legislativa argentina (1983-2010). Reflexiones en torno a cómo estudiamos el poder legislativo”, en Revista POSTData, N° 17.

Mustapic, A; Bonvecchi, A y Zaleznik, J. (compiladores). (2012). Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.

Novaro, M. (2000) Liderazgo y representación en las democracias contemporáneas. Buenos Aires: Homo Sapiens.

Orlandi, H. (1998). “Parlamentos y congresos”, en Orlandi, Hipólito (comp.) Las instituciones políticas de gobierno. Buenos Aires. Eudeba

Ortiz de Rozas, V. (2016). Los estudios sobre política subnacional en Argentina: un recorrido por diferentes disciplinas y perspectivas. Sobre los aportes de una escala de análisis y su afinidad con un enfoque centrado en los actores políticos y sus prácticas. Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Jujuy, (50), 57-80. Disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S166881042016000200003&lng=es&tlng=es.

Ortiz de Rozas, V. (2017). Clientelismo, territorio y política subnacional en Argentina. Aportes a partir del caso de Santiago del Estero. Colombia Internacional, (90), 127-156. <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.05>

Pitkin, H. (1982) El concepto de representación. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Rodríguez, C. (2009) El papel político de las legislaturas provinciales argentinas: un marco de análisis. International Political Science Association GLOBAL DISCONTENT? Dilemmas de Change. 21st World Congress of Political Science, Santiago de Chile, Chile.

Rodríguez, C. (2015) La actividad legislativa de la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas. Revista uruguaya de Ciencia Política Vol. 24 N° 1 Disponible en http://cienciassociales.edu.uy/institutodecienciapolitica/wp-content/uploads/sites/4/2016/04/Cecilia_Rodr%C3%ADguez.pdf

Rousseau, J. (1999) El Contrato social o Principios de Derecho Político. Editado por elaleph.com Disponible en <https://www.slideshare.net/jpcellreparaciones/rousseau-el-contrato-social-53812004>

Sánchez, F; Nolte, D; Llanos, M. (2005) Bicameralismos, Senados y senadores en el Cono Sur latinoamericano. Parlament de Catalunya, Barcelona.

Snyder, R. (2009) Reducción de la escala: el método comparativo de unidades subnacionales. Desarrollo económico Vol. 49 N° 194. Disponible en <http://de.ides.org.ar/desarrollo-economico-no-194/>

Zarazaga, R. 2015. "Los punteros como red de política social". Postdata 20 (1): 11-29. URL: <http://www.scielo.org.ar/pdf/postdata/v20n1/v20n1a01.pdf> [Links]

FUENTES:

Legislativas:

Archivo digital del Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de Santa Fe (1999-2015).

Reglamento interno Cámara de Senadores. Disponible en

<https://www.senadosantafe.gob.ar/reglamento-interno>

Periodísticas:

Periódicos digitales:

Clarín.com.ar

El Litoral.com.ar

La Capital.com.ar

La Nación.com.ar

La Política online.com

Las Rosas digital.com.ar

Página 12/ Suplemento Rosario 12

Telam.com.ar