



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Licenciatura en Ciencia Política.

PRESENTACIÓN DE LA TESINA:

**“Los dilemas de la reforma constitucional en la provincia de
Santa Fe: Análisis del intento de reforma durante la
gobernación de Miguel Lifschitz”.**

AUTOR:

Torres Fernandez, Facundo.
facundotorresfernandez@gmail.com
(N° de Legajo: T-0843/5)

DIRECTOR:

Dr. Juan B. Lucca

Rosario, Octubre de 2020

Esta tesis va dedicada a mí familia, en especial a Luly, Juan Carlos, Piñón y Mamina. Sin ellos toda esta carrera no tendría sentido.

A Aye por su infinita paciencia y compañía.

A mí director, Juan Lucca, por su claridad y guía.

A mis amigos y compañeros quienes me demostraron que nadie puede ser feliz en soledad.

A todos ellos, gracias.

ÍNDICE

Introducción.....	pág. 1
1. Marco Teórico.....	pág. 5
1.1 Enfoque Neo-institucionalista.....	pág. 5
1.2 La reforma como Política Pública.....	pág. 11
1.3 Estructura de oportunidad.....	pág. 14
2. Estado del arte.....	pág. 17
3. Cementerio de reformas inconclusas.....	pág. 24
3.1 Reforma de 1856.....	pág. 25
3.2 Reforma de 1921.....	pág. 27
3.3 Reforma de 1949.....	pág. 33
3.4 Reforma de 1962.....	pág. 36
3.5 Retorno de la democracia.....	pág. 40
3.6 Conclusiones del capítulo.....	pág. 44
4. Lifschitz y un nuevo intento.....	pág. 48
4.1 Comienzo de la cuestión.....	pág. 49
4.2 Análisis del proyecto de reforma y labor parlamentaria.....	pág. 52
4.3 Racionalidad oficial en torno a la política bajo análisis.....	pág. 55
4.4 Racionalidad de la oposición.....	pág. 65
5. Conclusiones.....	pág. 74
Bibliografía.....	pág. 80
Fuentes Periodísticas.....	pág. 83

INTRODUCCIÓN

El miércoles 29 de Agosto de 2018 los diputados de la provincia de Santa Fe se dieron cita para debatir el mensaje número 4685 del poder ejecutivo en el que se explicitaba la necesidad de reforma de la constitución provincial. Esta sesión extraordinaria, pedida por parte del bloque del Frente Progresista Cívico y Social, representó el último intento para impulsar el proyecto reformista que se encontraba trabado en comisiones desde Abril del mismo año.

Podría decirse que esta sesión fue el episodio final de un largo proceso de estructuración de política pública iniciado en el año 2016, a pocos meses de la asunción del gobernador Miguel Lifschitz, y que tuvo por objetivo sellar su gestión. Objetivo no menor si consideramos que cada gobernador desde la vuelta de la democracia, independientemente de su partido político, buscó reformar el texto de la constitución que seguía vigente desde el año 1962.

En pos de esto se llevaron adelante una gran cantidad de actividades tales como foros de discusión, debates con profesionales, ONGs y asociaciones civiles, que involucraron a diferentes sectores de la sociedad civil y que tuvieron como finalidad propiciarle un cariz participativo y democrático al proyecto mediante el debate de ideas y recolección de los más variados puntos de vista.

Sin embargo, y a pesar de todos estos esfuerzos, no se consiguió la aprobación de los demás partidos que conforman la oposición, por lo cual en la sesión especial del día 29 recibió un fuerte revés al no conseguir los votos necesarios para ser convertido en ley.

Por lo tanto surgen de este nuevo intento algunos interrogantes que motivaran nuestra investigación: ¿Por qué no se puede lograr la reforma de la constitución?, ¿Cuáles son las condiciones y/o características del sistema político santafesino que imposibilitan el avance de este tipo de iniciativas?

En este trabajo de investigación sostendremos que si bien la viabilidad de toda política pública se encuentra supeditada a las estrategias, cálculos racionales y negociaciones políticas que se entablen con otros actores dentro del marco de una coyuntura determinada, existen además otros determinantes de orden institucional, histórico y cultural que la exceden y condicionan el despliegue de iniciativas de este tipo. Podríamos decir que estas son características propias de

cada régimen político, que se han ido configurando con el correr del tiempo y que aún hoy siguen ejerciendo influencia sobre los procesos políticos.

Con motivo de un nuevo intento de reforma llevado a delante por el gobernador Lifschitz, este trabajo tratará de dar cuenta de las principales características del sistema político santafesino con el objetivo de responder las preguntas citadas anteriormente. Vale la pena aclarar el hecho de que la puesta en marcha de procesos de implementación de políticas públicas, como el analizado, abren al analista una ventana de oportunidad a través de la cual poder apreciar de manera precisa las complejidades y características del sistema político. Y esto se debe a que durante el proceso se ponen en marcha mecanismos de inclusión y exclusión, de negociación con determinados actores en determinadas arenas de conflicto que posibilitaran el éxito o el fracaso del mismo. Si retomamos la ya clásica definición de política pública de Oszlack y O'Donnell entendida como el "Estado en acción"¹ podremos observarlo de manera desagregada y en contacto con otras fuerzas sociales.

En cuanto a los aspectos metodológicos, el trabajo se estructurará de la siguiente manera: En el Capítulo 1 se definirán los conceptos que forman parte del marco teórico dentro del cual se enmarca nuestro análisis. Creemos que a los fines de poder comprender de manera más acabada la complejidad y detalles de un proceso de cambio institucional tan importante como el que la reforma constitucional propone, resulta interesante adoptar conceptos propios de la corriente conocida como Neo-institucionalismo. Esta escuela de pensamiento propone una nueva mirada en torno a las instituciones y los comportamientos que ellas posibilitan, poniendo el énfasis en las relaciones de poder y de conflicto que se producen a su interior, obteniendo, a fin de cuentas, un proceso más real y certero.

Además, al tratarse de una política pública se incluirán elementos conceptuales propios del análisis de políticas públicas. El siguiente trabajo se centrará en la etapa de estructuración de políticas públicas ya que consideramos que es en la cual se llevaron adelante los mayores esfuerzos para impulsar el proyecto

¹ OSZLACK O. Y O'DONNELL G., pág. 6, "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/ N° 4, 1981.

reformista. Para ello partiremos de la definición de “estructuración” de Pedro Medellín Torres, así como también conceptos subsidiarios de su teoría tales como el de política pública, régimen político, entre otros.

En el Capítulo 2 se realizará un estado del arte en el que se recopilan trabajos que analizan distintos procesos de reforma constitucional e institucional. Comenzaremos por aquellos que ponen el foco en procesos que se dieron en el continente latinoamericano, para pasar luego al nivel nacional analizando el proceso de reforma de la constitucional de 1994, al nivel sub-nacional y por ultimo al caso específico de la provincia de Santa Fe.

En el capítulo 3 se hará un breve recorrido por episodios de la historia constitucional de la provincia con el objetivo de poder rastrear particularidades, características y continuidades del sistema político santafesino. Esto nos brindará pistas con las cuales poder analizar, en primera instancia, el último intento de 2018, y en segunda instancia, brindar una respuesta a los interrogantes planteados más arriba.

Finalmente, en el capítulo 4 se abordara en profundidad el caso de análisis de este trabajo: el proyecto de reforma impulsado por el gobernador Lifschitz. Para ello haremos una breve historización en la que se dará cuenta del inicio de la cuestión, su problematización y puesta en agenda; un análisis de los principales puntos a reformar plasmados en el proyecto; la racionalidad llevada adelante tanto por el gobierno como por la oposición en torno a la reforma, entendiendo por racionalidad las estrategias y argumentos desplegados por parte de los actores en pugna.

1. MARCO TEORICO

1.1 Enfoque Neo-Institucionalista

Creemos pertinente encuadrar nuestro análisis dentro de los límites teóricos del así llamado “nuevo institucionalismo”. Esta corriente teórica nos brinda una nueva mirada sobre las instituciones, a la vez que aporta una agudeza que nos permite ver más allá de la vieja concepción y parámetros del viejo institucionalismo. Para esta última concepción la estructura que define competencias, las normas que fijan comportamientos y los valores que orientan los fines no les dejan mucho margen de maniobra a los actores. En contraposición, el nuevo institucionalismo cambiará el objeto de estudio corriendo del centro de sus análisis a la estructura racional legal institucional² que posibilita el accionar político para analizar nuevas dinámicas políticas y nuevos actores con nuevas motivaciones.

El nuevo institucionalismo como crítica a esta imagen pétrea viene a aportar nuevas variables que entran en juego a la hora de analizar el funcionamiento y formación de las mismas. Pone el foco sobre elementos que parecerían ser exógenos pero que resultan de suma importancia a la hora de explicar ciertos procesos. En primer lugar, las instituciones no funcionan de manera aislada sino que se encuentran insertas dentro de un marco político y socio-cultural determinado que las permea y hasta cierto punto les da forma. De este modo variables tales como los cálculos racionales e intereses individuales, el régimen político o la historia serán tenidas en cuenta a la hora de buscar respuestas o ensayar hipótesis sobre el funcionamiento de las instituciones, su influencia sobre el comportamiento de los actores y su propio devenir. Peter Hall y Rosemary Taylor realizaron un detallado análisis de estos puntos y como son analizados por las tres vertientes más importantes de este nuevo enfoque en su artículo *“Political science and the three new institutionalisms”*³. Guy Peters hará

² LUCCA, J.B., pág. 8, “El rompecabezas del institucionalismo y su devenir en América Latina” en Revista Reflex, N° 1 Vol. 1. 2009.

³ HALL, A. PETER AND TAYLOR, ROSEMARY C.R., “Political science and the three new institutionalisms” en Political Studies, 1996.

un análisis similar pero distinguiendo una cantidad mayor de vertientes teóricas hacia el interior del nuevo institucionalismo⁴.

En segundo lugar, trataremos de demostrar como las instituciones no solo proscriben y determinan ciertos comportamientos sino que también posibilitan otros que exceden los estipulados originariamente. De esta manera hacia el interior de las instituciones podremos encontrar no solo cooperación en pos de fines colectivos sino también lucha entre actores por mantener o cambiar determinado status quo. De esta forma las instituciones se erigen como arenas de conflicto dentro de la cual determinados actores, con determinados recursos dirimen sus diferencias acicateadas por fines e intereses contrapuestos.

Vale la pena aclarar que cuando hablamos de nuevo institucionalismo estamos haciendo alusión a una corriente de pensamiento que alberga en su interior una gran cantidad de escuelas con enfoques distintos. Si bien entre ellas se generan debates y discusiones, nada impide que a la hora de analizar un caso determinado se pueda echar mano a estas distintas perspectivas. En palabras de Peters:

“muy bien puede ser necesario combinar varias versiones del nuevo institucionalismo en los casos en que un investigador quiere tener una perspectiva más completa de las características estructurales del sistema político y de la influencia de la estructura sobre las políticas públicas y la conducta del gobierno”⁵.

Una vez dicho esto comenzaremos a enumerar los aportes teóricos que nos ayudaran con nuestra investigación. Para comenzar, nos apoyaremos en los aportes teóricos de Alicia Gomez. Esta autora parte de lo que se conoce como “el enfoque distribucional del cambio gradual”. Esta teoría que se ha desarrollado dentro de los límites del institucionalismo histórico propone analizar las

⁴En este libro el autor distinguirá ocho diferentes vertientes institucionalistas: el viejo institucionalismo, el enfoque normativo, el *rational choice*, el institucionalismo histórico, el institucionalismo sociológico, el institucionalismo empírico, una vertiente que pone su interés en las instituciones de representación de intereses, institucionalismo internacional. Para una profundización de estas escuelas de pensamiento consultar B. Peters, Guy, “El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política”, Edit. Gedisa, 2003.

⁵ B. Peters, Guy, pág. 15, “El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política”, Edit. Gedisa, 2003.

instituciones desde una visión dinámica y conflictiva centrándose en tres elementos claves que le otorgan esta característica, a saber: “agencia, poder y ambigüedad”. Con la introducción de estos elementos la autora busca poner de manifiesto el grado de contingencia que reina dentro de las instituciones dando por tierra con aquella imagen pétreo del viejo institucionalismo. “Las instituciones no son meros mecanismos neutrales de coordinación, sino que reflejan, reproducen o magnifican ciertos patrones de distribución del poder en la política”⁶.

En conjunto estos elementos nos brindan una imagen un tanto más real de las instituciones. Una arena de conflicto marcada por el despliegue de estrategias orientadas a la maximización de los intereses contrapuestos de los diferentes actores. En este contexto resulta interesante para nuestro análisis el papel que juegan la ambigüedad y el papel otorgado a lo que llama agencia:

“La agencia se hace presente cuando los actores interpretan e implementan, de nuevas formas, las reglas ya existentes”; “colocar la agencia en el centro del análisis implica no considerar la conformidad o condescendencia del actor con la institución como algo garantizado”⁷

Como veremos más adelante cuando hagamos un análisis de las racionalidades desplegadas por los diferentes actores veremos que las reglas y procedimientos que rigen el accionar parlamentario (teniendo al parlamento provincial como la arena principal donde se dirimió la cuestión de la reforma constitucional), fueron utilizados de manera conveniente por los distintos actores para maximizar las chances de obtener buenos resultados.

Siguiendo con nuestro marco teórico tomaremos los aportes de Elinor Ostrom sobre comportamientos institucionales. Esta autora al poner en entredicho ideas básicas del *rational choice*, sin por ello descartar de plano este enfoque. Ostrom nos dirá que resulta de mayor provecho analizar los comportamientos que surgen y posibilitan determinados arreglos institucionales en vez de preguntarnos qué comportamientos se buscaban hacer surgir como deseados.

⁶ Gomez, Alicia, “Enfoques recientes para el análisis del cambio institucional. La teoría distribucional del cambio gradual” en Revista “Política y gobierno”, vol. XXII, N° 2, 2do semestre de 2015.

⁷ Ibid. Pág. 9.

Dentro de su análisis cobran importancia las reglas que rigen el comportamiento de los actores. Estas serán entendidas como componentes de una estructura de situación dentro de la cual las acciones ya no estarán motivadas únicamente por cálculos racionales particulares, sino que, por un lado son reglas que afectan el comportamiento de todos los miembros (la autora dirá que tienen fuerza prescriptiva esto quiere decir que su conocimiento y aceptación lleva a los individuos a reconocer que si ellos rompen las reglas otros individuos lo harán responsables⁸) y, por otro lado, regulan las estrategias políticas resultantes de las relaciones de poder.

Esta aceptación, tanto individual como colectiva, no sería nada sino contará con validez real o “*enforcement*”. Esta característica prescriptiva de las reglas es lo que convierte en instituciones a ciertas acciones que se van perpetuando y que con el correr del tiempo se van “auto reforzando” produciendo una suerte de inercia que guiará las prácticas políticas. De esta manera podrán estructurar el accionar cotidiano de una agencia estatal por ejemplo, o situaciones similares que surjan con frecuencia pero que por su importancia vuelven a determinar los mismos comportamientos, como es el caso de los intentos de reforma constitucional en nuestra provincia y sus vetos constantes.

Peter Hall al igual que Ostrom, también bregara por ampliar el modelo racionalista con una mirada propia del institucionalismo histórico. Mediante esta operación el autor buscará combinar en un mismo movimiento dos niveles de análisis, uno macro que preste atención a las acciones de más largo aliento; y otro micro que ponga el énfasis en las tácticas individuales en coyunturas puntuales.

Según las palabras de Hall el institucionalismo histórico concibe a las instituciones como “los procedimientos formales o informales, rutinas, normas y convenciones integradas en la estructura organizacional del gobierno o en la política económica del mismo”⁹. En esta definición ya podemos encontrar un punto distintivo al considerar como institución a aquellos procedimientos

⁸ OSTROM, E. pág. 92, en “Polycentric games and institutions. Readings from the workshop in political theory and policy analysis”. Edit. Michigan Press.

⁹ HALL, Peter A., pág. 213, “Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective” en MAHONEY J. AND THELEN K. “Explaining institutional change”, Cambridge University, 2010.

informales que también conforman el abanico de posibilidades a la cuales pueden recurrir los actores allí inmersos. Una vez más la nota distintiva la brinda la contingencia y las particularidades de cada institución

Lo mismo sucede cuando el autor describe las características de esta escuela de pensamiento. Veamos: 1) El institucionalismo histórico tiende a conceptualizar la relación entre instituciones y comportamiento individual en términos relativamente amplios; 2) Enfatiza las asimetrías de poder asociadas con el funcionamiento y el desarrollo de las instituciones; 3) Posee una mirada del desarrollo institucional que enfatiza el *path dependence* y las consecuencias involuntarias; 4) Le interesa integrar al análisis institucional las contribuciones o influencia que tienen sobre los resultados políticos otro tipo de factores tales como las ideas.

Desde esta perspectiva Hall se preocupara por la cuestión del cambio institucional. Se preguntara por aquellos factores que inciden en los cambios porque si bien esta corriente de pensamiento pone el foco en aquellos elementos que persisten con el correr del tiempo, y que logran mantener en funcionamiento a las instituciones, también se encuentra implícita la pregunta de cómo es que se producen cambios o interrupciones.

El autor nos dirá que podemos encontrar respuestas favorables a esta pregunta poniendo atención a las configuraciones organizacionales que ordenan el accionar institucional. Básicamente hace alusión a la organización del sistema político y la organización interna del Estado¹⁰. Al preguntarnos por los actores relevantes del sistema, que lugares o roles estructurales ocupan, cuales son los recursos con los que cuentan así como también por las reglas del juego que orientan su accionar, podremos saber con precisión cuales son las determinantes y las posibilidades de los cambios propuestos.

Hall definirá los cambios institucionales como dilemas de acción colectiva¹¹. Esta definición le permite conjugar, como dijimos anteriormente, aspectos de ambas perspectivas teóricas: la dimensión estratégica propia del *rational choice* dentro

¹⁰ HALL, Peters A., pág. 208, "Historical Institutionalism in rational and sociological perspective en James Mahoney and Kathleen Thelen, "Explaining institutional change", Cambridge, 2009.

¹¹ *Ibidem*. Pág. 209.

de un marco institucional regido por relaciones de poder tal como lo plantea el institucionalismo histórico¹². Estas situaciones planteadas como dilemas se resolverán mediante la coordinación de los distintos actores, la constitución de alianzas (que muchas veces suelen ser coyunturales) y la resolución de conflictos. Como resultado de esos procesos no solo se re-configurará la institución, sino que también redundará en una mayor cuota de poder para algunos actores (o alianza de actores) en detrimento de otros¹³.

Otro dato importante que surge de la teoría de Hall es su punto de vista multidimensional referido al accionar de los actores y el accionar institucional en general¹⁴. Con esto hace referencia a la complejidad que surge como resultado del solapamiento de distintas instituciones que funcionan en distintos niveles, con lógicas y funcionamientos diferentes. Si retomamos el ejemplo anteriormente citado del accionar legislativo podremos ver que los proyectos de ley al ingresar al parlamento provincial deben atravesar diferentes etapas hasta llegar a ser debatido en las distintas cámaras. Una de ellas es la discusión en comisiones las cuales tienen un reglamento determinado y se encuentran compuestas por actores con intereses y preferencias variadas y contrapuestas. “Esta perspectiva (el institucionalismo histórico) tiende a plantear un mundo repleto de múltiples capas institucionales, cada una con más o menos influencia sobre los actores particulares”¹⁵.

En esta misma línea Kathleen Thelen, al igual que Hall también intentara conjugar ambas escuelas de pensamiento en su desarrollo teórico. Para la autora existe todo un trasfondo político-cultural que uno debe conocer para complementar las posibles explicaciones racionales de los actores en pugna. Aquí entra en juego la noción de trayectoria dependiente (*path dependence*). Este concepto describe el accionar de las instituciones como “legados duraderos de pugnas políticas”¹⁶ pasadas, es decir como estructuras que han ido evolucionando con el correr del tiempo como respuesta a cambios en el ambiente que las engloban, como por ejemplo los cambios políticos que se producen a

¹² *Ibidem*. Pág. 216.

¹³ *Ibidem*. Pág. 216.

¹⁴ *Ibidem*. Pág. 211.

¹⁵ *Ibidem*. Pág. 217.

¹⁶ *Ibid.* Pág. 388.

nivel nacional y que repercuten en los niveles subnacionales; así como también los conflictos que se dan al interior de las instituciones pero siempre dentro de un marco definido y delimitado. Las instituciones otorgan previsibilidad a los comportamientos, en el caso del institucionalismo histórico esa previsibilidad se asienta en la trayectoria histórica:

“las instituciones evolucionan como respuesta a las condiciones cambiantes del ambiente que las rodea y a las maniobras políticas en curso pero de manera limitada por las trayectorias pasadas”¹⁷.

Por lo tanto las instituciones evolucionarán como reacción al ambiente pero también de acuerdo a su lógica conflictiva interna las cual las convierte en arenas de conflictos en la cual los actores entrarán en pugna por hacer prevalecer sus propios intereses y concepciones políticas. Ya sea en cuanto a la configuración del poder legislativo de la provincia o el sistema electoral por citar algunos ejemplos.

De lo que se trata es de cambiar el enfoque, ampliar la mirada, dejar de ver los procesos políticos de forma aislada para observarlos como una concatenación de procesos que producen como resultado un determinado resultado institucional.

El patrón de dependencia se caracteriza por dos mecanismos: una retroalimentación positiva y un autorreforzamiento¹⁸. Con esto se hace alusión al hecho de que una vez que se establece la estructura institucional (con sus incentivos, proscripciones y mecanismos de coordinación colectiva), los actores adaptarán sus estrategias a ella de tal manera que reflejen y refuercen la lógica del sistema y anulen comportamientos que atenten contra esta lógica de funcionamiento.

A pesar de estos mecanismos que posibilitan un determinado funcionamiento institucional a lo largo del tiempo, Thelen no descartará la posibilidad del cambio. Como dijimos anteriormente el contexto se vuelve decisivo para ello. Ante determinada coyuntura crítica las instituciones pueden reaccionar de forma

¹⁷ THELEN, Kathleen, pág. 387, “Historical Institutionalism in comparative politics”, Annual Reviews, 1999.

¹⁸ Ibíd. Pág. 392.

refractaria o verse afectadas por estos cambios. Esto es lo que Tullia G. Falletti James L. Mahoney denominaron dentro de su método secuencial comparado de análisis procesos autorreproductivos (si siguen la dirección de los primeros pasos), y reactivos (la dirección de los primeros pasos no se sigue)¹⁹. Con esta distinción podemos apreciar, a la hora de analizar hechos históricos, la influencia que tiene el contexto sobre el proceso. Podemos citar los casos de los cambios producidos en el sistema electoral con la derogación de la ley de lemas en el año 2004 por citar un ejemplo o el caso bajo análisis del fallido intento de reforma constitucional influenciado por contexto político propiciado por las elecciones a gobernador.

1.2 La reforma como política pública.

Siguiendo con nuestro marco teórico debemos hacer alusión al proceso de estructuración del proyecto de reforma constitucional entendido este como una política pública. Como veremos durante el desarrollo del trabajo el gobierno Socialista, encabezado por Miguel Lifschitz durante el periodo 2015 – 2019, encaró de esta manera el intento de reforma.

Vale la pena aclarar que nos centraremos en esta etapa del ciclo de políticas públicas porque consideramos que es donde se hicieron los mayores esfuerzos para llevar adelante la política. En pos de impulsar la reforma constitucional el gobierno provincial realizó una gran cantidad de actividades, a través de un amplio abanico de interlocutores (provenientes del ámbito Estatal, gremial, académico, judicial, etc.) asentando un gran punto de partida para la discusión como así también para la búsqueda de legitimidad.

Para comenzar debemos definir que es una política pública. Existen una gran cantidad de definiciones, desde aquellas más amplias que las conciben de manera relacional interactiva, es decir que poner el foco sobre las relaciones que el Estado entabla con la sociedad en torno a situaciones socialmente problematizadas. Este tipo de definiciones como la Thomas Dye²⁰ o la de Oscar

¹⁹ FALLETTI, Tullia G., y MAHONEY, James L., pág. 7, “El método secuencia comparado” en Revista SAAP Vol. 10, N° 2, Noviembre de 2016.

²⁰ DYE, Thomas R, “Understanding public policy”. Nueva Jersey: Prentice Hall. 1992.

Ozslack y Guillermo O'Donnell²¹ se pueden sintetizar en el concepto del "Estado en acción" ya que en este accionar (o no, porque las omisiones también cuentan) se puede apreciar una direccionalidad y sentido. En esta misma línea teórica se inscribe la definición de Pedro Medellín Torres²² para quien no solo definen una determinada interacción entre Estado y sociedad "sino que también revelan la particular dinámica conflictiva en que se desenvuelve la acción pública"²³. Este punto le otorga a las políticas públicas un grado mayor de contingencia y conflictividad propia de un proceso en el que interactúan diversos actores: gubernamentales, no gubernamentales y de la sociedad civil, con intereses contrapuestos. Con esto queremos significar que la definición e implementación de políticas "no pueden ser vistas únicamente como un resultado de la acción de los gobiernos sino como un proceso cargado de múltiples decisiones e interacciones entre actores públicos y privados"²⁴.

Por otro lado, este concepto debemos conjugarlo con la definición de estructuración de políticas públicas ya que por sí solo no brinda mayores precisiones:

"Es el proceso mediante el cual, un gobernante busca ordenar las partes de una manera tal que sus ideas o intenciones se proyecten como formas, relaciones y significados de gobierno"²⁵.

Esta definición funciona como complemento al describirlas no solo como una acción sino también como un proceso de producción y despliegue de políticas públicas al resaltar aquellos aspectos, que una vez más y en sintonía con los demás autores, lo tornan complejo, conflictivo y contingente. En él no todo está dicho de antemano, sino que se encuentra supeditado a negociaciones con otros actores. Por lo tanto de lo que se trata es de hacer foco en la dinámica más que

²¹ OSZLACK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1982): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, Nro. 1, Caracas. 1982.

²² MEDELLIN TORRES, Pedro; pág. 1, "Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en países de baja autonomía gubernativa", en Revista CLAD Reforma y democracia, N° 8, 1997.

²³ *Ibíd.* Pág. 1.

²⁴ GARCIA MONTERO, Mercedes; pág. 580, "Las políticas públicas y su análisis", en "Curso de Ciencia Política", MARTI PUIG, S.; SOLIS DELGADILLO, J. M.; SANCHEZ, F. (eds.). Ciudad de México: Senado de la Republica de México, 2017.

²⁵ *Ibíd.* Pág. 3.

en los resultados, en los recursos utilizados, los sentidos impresos por el gobernante a cada acción, la manera de interpelar a la ciudadanía y los diferentes actores del sistema político implicados en la cuestión.

A la luz de estas consideraciones el autor trae a colación un elemento que a su parecer no es tenido en cuenta a la hora de analizar las políticas públicas, y que tienen una incidencia directa sobre el proceso de estructuración: el régimen político. Este puede ser definido como “el conjunto de normas y procedimientos permanentes y estables que regulan la organización y el ejercicio del poder político y que estructura las relaciones entre Estado y la sociedad”²⁶.

Este concepto resulta fundamental porque si bien las normas y procedimientos a las que hace alusión el concepto le imprimen a las relaciones entre Estado y sociedad una dinámica e identidad relativamente estable, cuando entran en juego la contingencia y ciertos niveles de conflictividad el panorama cambia. Ya no habrá una única y correcta manera de encarar una política, todo dependerá del sentido que él gobernantes busque imprimirle, de los recursos y grado de autonomía con los que cuenta, de los elementos de la estructura estatal que ponga en movimiento, etc. “El régimen político define las instancias, grados y escalas en que se producen y estructuran las políticas públicas. Establece los distintos niveles de decisión, organización y operación estatal”²⁷. Por lo tanto, dentro del margen de acción que un régimen político determinado le permite, el Estado impulsará una política pública específica.

En suma, podemos entender a las políticas públicas como una particular disposición de la estructura estatal mediante la cual alcanzar objetivos prefijados, interpelar a la sociedad de determinada manera y mediante los interlocutores designados para ello. Pero además, y aquí tomamos algo esencial en el planteo del autor, podemos considerarlas como una arena de conflicto en la que se encuentra en disputa su sentido, en la que se da una puja de intereses contrapuestos tanto entre los diferentes actores del sistema político (entre oficialismo y oposición por ejemplo) como así también entre aquellos actores afines, aliados o que conforman la estructura estatal.

²⁶ *Ibídem.* Pág. 6.

²⁷ *Ibídem.* Pág. 6.

1.3 Estructura de oportunidad

Por último creemos necesario hacer alusión a la influencia que el contexto ejerce sobre los procesos políticos. Este punto no resulta menor si tenemos en cuenta que funciona como articulador entre la teoría institucional y el análisis de políticas públicas.

El contexto sociopolítico funciona como aquello que aglutina las partes, que las envuelve y determina ciertos comportamientos. Julio Echeverría en su explicación del funcionamiento del sistema político dirá que “en la modernidad, lo político hace necesariamente referencia a la búsqueda de integración o de orden colectivo”²⁸. En sociedades cada vez más complejas con grados crecientes de diferenciación se da la paradoja de que las partes que componen un sistema, en este caso el sistema político, no puedan funcionar de manera aislada sin influir sobre el accionar de otras unidades y viceversa. Por lo tanto lo político será visto como una acción que conjugue lo diferente, de manera más o menos conflictiva o cooperativa, dentro de los límites impuestos por un ordenamiento sistémico.

Teniendo en cuenta un contexto determinado por el sistema político, desde el punto de vista de una institución en particular, podemos encontrar otras instituciones y ya no solo a la sociedad como un todo. Es en este punto donde la apelación al sistema político y el contexto engarza con el institucionalismo histórico y su perspectiva de análisis multinivel institucional. Es decir las acciones que se tomen dentro de una institución tendrán repercusiones sobre otras y viceversa, produciéndose un condicionamiento mutuo.

En esta línea de análisis se inscribe la teoría de John Kingdon y su “enfoque de corrientes múltiples”²⁹ aplicado al proceso de instauración de agendas. Este enfoque parte de la premisa de que existen tres corrientes que se desarrollan independientemente una de la otra, estas son los problemas, las soluciones o proyectos de política pública y los contextos políticos. Cuando las tres corrientes convergen se abre una ventana de oportunidad favorable para los propulsores

²⁸ ECHEVERRÍA, Julio; pág. 84, “La teoría del sistema político” en “La democracia bloqueada: Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano”, Quito 1997, Edit. Letras.

²⁹ KINGDON, John W. How do issues get on public policy agendas. *Sociology and the public agenda*, 1993, vol. 8, no 1, p. 40-53.

de la política o cambio institucional. “La confluencia entre la vertiente de los problemas y la vertiente de las soluciones explica en gran medida la manera como la agenda de políticas públicas se forma”³⁰.

Por su parte Sidney Tarrow (conectada a esta perspectiva podemos encontrar los aportes teóricos de Charles Tilly³¹) también contemplará las oportunidades que presenta el entorno desde la teoría de procesos políticos, aplicada a los procesos de cambio institucional. Para él “las acciones políticas muchas veces se producen como respuesta a un cambio en la pauta de las oportunidades y restricciones políticas” que surjan en contextos sociopolíticos determinados³². Por lo tanto el éxito o fracaso del accionar de una institución estarán determinado por su contexto y las ventanas de oportunidad que se le presenten. Estas son entendidas como alteraciones coyunturales (temporales, transitorias) que ofrecen recursos y oportunidades, que favorecen cierto accionar guiado por la lógica de costos y oportunidades, es decir, dentro de determinadas coyunturas será menos riesgoso llevar adelante determinadas acciones.

Lejos de caer en el simplismo teórico, vale la pena aclarar el hecho de que estas ventanas de oportunidad también se ven condicionadas por los recursos³³ que el actor, o en este caso la institución, pone en juego para aprovecharlas y volcarlas a su favor. Con esto queremos hacer hincapié en el hecho de que no existe ningún tipo de determinismo o camino seguro a seguir, sino que es una más de otras tantas posibilidades.

Como veremos más adelante en todos los casos bajo análisis, y en el caso del último intento de reforma en puntual, el contexto jugará un papel de importancia así como también la estructuración de la política, es decir la manera de poner en marcha y las intenciones de gobierno.

³⁰ DOMINGUEZ VIRGEN, J. Carlos. Ventanas de oportunidad y coaliciones de política pública: el caso del proyecto para un nuevo aeropuerto en la ciudad de México desde una perspectiva histórica. Secuencia [online]. 2011, n.79 [citado 2020-07-07], pp.63-88. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018603482011000100003&lng=es&nrm=i so ISSN 2395-8464.

³¹ TILLY, Charles. “Los movimientos sociales entran en el siglo veintiuno”. En Política y Sociedad. Vol. 42. Nº 2. Págs. 11-35. 2005.

³² TARROW, Sidney; pág. 45, “El poder en movimiento. “Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política”, Editorial Alianza, 2004.

³³ *Ibíd.* pág. 46.

2. ESTADO DEL ARTE

A continuación se hará un breve repaso por algunos trabajos que se han escrito hasta el momento y que dan cuenta sobre temas referidos a la reforma constitucional y el cambio institucional. Si bien existe abundante literatura sobre el tema, en este apartado se quiso dejar plasmados aquellos que a nuestro entender tienen mayores puntos de contacto con el tema que estamos tratando.

Para comenzar veamos aquellos trabajos que han tenido por objetivo analizar la cuestión de las reformas constitucionales en América Latina.

Con la vuelta de la democracia a principios de los 80s se produjo una oleada de reformas constitucionales por todo el continente. Los alcances y profundidad de las mismas fueron de los más variados, lo que llevó a los académicos a, por un lado, enfocarse en los rasgos comunes con el fin de trazar ciertas tendencias; y por el otro, una serie de trabajos se preguntaron por los efectos reales de esas reformas, por su eficiencia en cuanto a cambios sustanciales ya sea en cuanto a avances en derechos y garantías respecta, o mejoras en la calidad democrática: controles por parte de los representados, mecanismos de democracia directa, etc.

Gabriel Negretto subrayará el hecho de que se pueden apreciar ciertas paradojas y contradicciones en los procesos reformista. Con el recuerdo de las dictaduras aun fresco los países de la región buscaron dejar plasmados en los cuerpos constitucionales los avances recientemente adquiridos en materia de derechos y garantías, así como también aquellas mejoras que tendieron a hacer más representativos e inclusivos el sistema electoral y de partidos (ya sea eliminando umbrales legales a superar o aumentando la magnitud promedio de los distritos). Sin embargo, y aquí residen las contradicción a las que hace alusión el autor, se produjeron ciertas modificaciones (que llegaron a modificar leyes complementarias, electorales en su gran mayoría) que atentaron contra la calidad de las instituciones y que tendieron a centralizar el poder. Entre estas podemos nombrar el aumento de los poderes legislativos de los presidentes, las normas que facilitan la reelección presidencial o reformas orientadas a disminuir

el poder de las dirigencias partidarias, como la personalización del voto, cuyo efecto sobre la calidad de la representación democrática es incierto³⁴.

En el mismo sentido Rodrigo Uprimny, al igual que Negretto también distinguirá tendencias comunes pero irá más allá al hacer una evaluación pormenorizada de los distintos proyectos. Por citar solo algunos ejemplos distinguirá avances en materia económica, la intervención por parte del Estado y la integración latinoamericana (esto lo podemos apreciar en el parágrafo del artículo 4 de la Constitución brasileña, el artículo 9 de la colombiana, el preámbulo y el artículo 153 de la venezolana, así como el artículo 44 de la peruana y el artículo 4 de la ecuatoriana). Vale la pena resaltar el hecho de que estos avances, en la mayoría de los casos, fueron pensados como complemento necesario de aquellos de corte más ideológicos y vinculados al discurso de los derechos humanos.

Otro ejemplo que cita el autor fueron los avances en materia de participación ciudadana orientados a ampliar y fortalecer la democracia mediante la creación de mecanismo de democracia directa como las consultas populares y los referéndums; la creación de instancias ciudadanas de control de la gestión pública, como pueden ser la asociación de usuarios que vigilan la gestión de los servicios públicos (por ejemplo, la Constitución colombiana incorporó el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto y la revocatoria de mandato. Véanse artículos 103 y ss. de esa Constitución. En Ecuador se consagró la consulta popular y la revocatoria del mandato en los artículos 103 al 113 de su Constitución)³⁵.

Estas modificaciones introducidas en los textos constitucionales, entre otras de igual importancia, no se dieron en todos los países por igual, pero sirven como casos testigo de las transformaciones que se vinieron dando en el continente.

En el mismo libro compilatorio podemos encontrar un trabajo de Roberto Gargarella que pone en entredicho el análisis de Uprimny oponiendo una valoración negativa sobre los procesos reformistas. Gargarella realiza un

³⁴ NEGRETTO, Gabriel. Paradojas de la reforma constitucional en América Latina. *Journal of Democracy* en español, 2009, vol. 1, no 1, p. 38-54. Pág. 9.

³⁵ UPRIMNY, Rodrigo; pág. 115, "Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina" en "El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI", Editorial Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2011.

recorrido crítico por la historia constitucional latinoamericana reciente y dirá, por un lado, que el constitucionalismo sigue aferrado a una estructura elitista resultante del pacto entre elites del siglo XIX, y por otro, que los intentos “progresistas” de los 80s y 90s no estuvieron a la altura o no supieron revertir esta situación proveniente de larga data para concluir de manera rotunda que los cambios constitucionales tuvieron fines de muy corto alcance, en su gran mayoría buscaron justificar la reelección presidencial³⁶.

Resulta interesante el análisis que realiza el autor porque fundamenta su punto de vista mediante una combinación de conceptos jurídicos, propios de su disciplina con recursos propios del institucionalismo histórico. En primer lugar nos dirá que “la mayoría de nuestras Constituciones fundacionales –las que sentaron las bases de las actuales instituciones– fueron producto de un pacto entre elites liberales y conservadoras que organizaron una estructura de poder contra mayoritaria, claramente opuesta a la intervención masiva de la ciudadanía en política”³⁷. Desde su punto de vista este pacto primigenio confeccionó el “marco institucional de raíz elitista” dentro del cual sigue discurriendo el accionar político-social. Algunos ejemplos de esto serán el híbrido resultante de un sistema de tipo liberal, organizado a partir de la idea norteamericana de los “frenos y contrapesos”, pero desbalanceado en virtud de una autoridad ejecutiva más poderosa demandada por los sectores conservadores; el sistema federal de organización federal en teoría pero unitario en la práctica o las cláusulas estipuladas para poder reformar la constitución y las (agravadas) mayorías necesarias para llevarlas a cabo³⁸.

Continuando con su desarrollo, y de la mano del punto anterior, Gargarella dirá que las izquierdas o el progresismo latinoamericano ante esta situación no hicieron nada para revertirla y solo se concentraron en reformas que apuntaron a robustecer la parte dogmática de la constitución es desmedro de la parte orgánica que es aquella que se ocupa de la distribución del poder, es decir aquellos mecanismos que posibilitarían, entre otras cosas, el acceso de diversos

³⁶ GARGARELLA, Roberto; pág. 86, “Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina” en “El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI”, Editorial Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2011.

³⁷ *Ibíd.* pág. 88.

³⁸ *Ibíd.* pág. 91.

actores al poder. De esta manera no se obtuvieron verdaderos avances con los cambios introducidos, avances que redundarían en una brecha mucho menor entre gobernantes y gobernados³⁹.

Daniel Buquet por su parte propondrá un análisis que parte de la base de que las reformas electorales deben ser entendidas como “un proceso político competitivo que se desarrolla dentro de un contexto democrático”⁴⁰. Buquet señalara que existen 3 formas en las que se puede producir una reforma política por parte de las coaliciones que se encuentren en el poder. Al poner el foco en el proceso político competitivo, el autor busca resaltar el dinamismo que lleva a la búsqueda de consensos entre actores con distintos objetivos e intereses, en otras palabras resalta la faceta “arena de conflictos” de las instituciones.

Yendo al ámbito nacional, con la normalización de las relaciones cívico-militares los estados sub-nacionales también introdujeron reformas en sus cartas magnas. Además de los ya mencionados avances en derechos y libertades, la mayoría de los trabajos harán énfasis en las modificaciones en los regímenes políticos, más precisamente en aquellos mecanismos que atañen a la distribución de poder.

Podemos citar el trabajo de Leandro Carrera el cual analiza los casos de las provincias de Jujuy y Catamarca. Carrera describe los principales cambios acaecido en los sistemas políticos de ambas provincias prestando particular atención a las modificaciones en los regímenes electorales, la fragmentación del sistema de partidos (como efecto de tales modificaciones) y los efectos del contexto socio-político sobre los procesos reformistas.

De la historización que realiza el autor podemos apreciar en ambos casos que el contexto cumple un papel muy importante al influir sobre las decisiones que se toman, como se toman y los resultados. Por citar un ejemplo después de la reforma del 89, en el año 1991 mediante la intervención federal dispuesta por el ejecutivo nacional a la provincia de Catamarca, se modificaron varios puntos sensibles del sistema políticos provincial (se dispuso el cese de los mandatos de

³⁹ *Ibíd.* pág. 98

⁴⁰ BUQUET, Daniel, pág. 2, “Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina”, *Revista uruguaya de Ciencia Política*, 2017.

los senadores, diputados y jueces provinciales, se sancionó una nueva ley electoral que implementó el sistema D'Hondt, entre otras). Este hecho no es menor si tenemos en cuenta que posibilitó cambios institucionales de suma importancia que marcaron un antes y un después en la provincia.

Maria Gabriela Almaraz (2010) por su parte intenta explicar la cuestión de la reelección del poder ejecutivo provincial en clave de ambición política como motor político⁴¹. Para esta autora la posibilidad que brinda la modificación de esta cláusula en las constituciones provinciales es vista como una oportunidad mediante la cual los ejecutivos provinciales pueden llevar su carrera política hacia el paso subsiguiente que sería la arena política nacional.

En su análisis la autora hace un pormenorizado recorrido histórico en el cual busca describir la relación entre poder ejecutivo y poder legislativo provincial como variable que aumenta o disminuye las posibilidades de reforma constitucional.

Julian Maneiro y Fanny Maidana⁴² analizarán los cambios introducidos en la constitución nacional de 1994 prestando atención a las modificaciones en el régimen electoral y el sistema de partidos. Estos cambios sentarán un antecedente para futuras reformas políticas de carácter más amplias como fue el caso de la ley 26.571 llamada “Ley de democratización política, la transparencia y la equidad electoral” de 2009.

En este trabajo podemos apreciar un claro ejemplo del precepto del institucionalismo histórico de los cambios institucionales multinivel. Con esto hacemos referencia a los cambios que se originan en cierta institución y que a la vez repercuten en otras que forman parte de su contexto.

En esta misma línea de análisis, creemos conveniente resaltar el trabajo de Juan Miño y Alfredo Busmail llamado “Democracia y elecciones”⁴³ en el cual los autores, mediante un análisis de ciertas características institucionales

⁴¹ ALMARAZ, Maria Gabriela, “Ambición política por reelección en las provincias argentinas”, Revista SAAP, vol. 4, N° 2, Mayo de 2010.

⁴² MANEIRO, J. A., & MAIDANA, F. N; ¿Qué cambió en el Sistema Electoral argentino con la reforma constitucional de 1994? Análisis de sus impactos 20 años después, en revista Nueva Epoca, (9), 21-32, disponible en: <https://doi.org/10.14409/ne.v0i9.4919>, 2015.

⁴³ BUSMAIL A. R. Y MIÑO J. A., “Democracia y elecciones. Apuntes para una reforma política”, edit. El Ateneo, Buenos Aires, 2015.

(básicamente son todos elementos que forman parte del sistema electoral), buscan analizar la calidad democrática de los distintas provincias de país. Para ello analizan 70 constituciones provinciales vigentes en el periodo desde el regreso de la democracia hasta a la actualidad. Este recorrido les permitirá ver cuáles son las configuraciones institucionales que tienden a una mayor concentración del poder en manos del poder ejecutivo en detrimento de un menor capacidad de los electores para impugnar o controlar al gobierno.

Por último yendo al nivel local creemos importante citar el trabajo llamado “Aportes al debate sobre la reforma constitucional en Santa Fe” (2015)⁴⁴. Este libro compilado por F. Bartolacci, C. Pinillos y M. L. Sartor Schiavoni reúne las investigaciones de reconocidos académicos de la UNR en torno a la cuestión de la reforma constitucional. Su importancia radica en dos cuestiones: Por un lado cuenta con el aporte de representantes provenientes de distintas disciplinas académicas lo cual enriquece la discusión al contribuir con distintos puntos de vista. Por otro lado al ser un texto que surgió en el contexto del debate, legitima el proyecto presentado por el oficialismo al ofrecer una mirada desde la academia. Más adelante cuando analicemos la estructuración del proyecto, como una política pública, veremos que este punto cobra importancia.

De la compilación quisiéramos destacar el artículo de Gaston Mutti quien partiendo de la definición del régimen político analiza cuáles son sus límites y posibilidades para una eventual reelección del gobernador (punto neurálgico del proyecto presentado por el Frente Progresista Cívico y Social).

También quisiera traer a colación el artículo de Maria Lourdes Lodi el cual propone que “si hay un verdadero motivo que justifica la reforma constitucional de Santa Fe, este es el de realizar una verdadera y necesaria reforma político-electoral”⁴⁵. Aquí pone el énfasis la autora al hablar sobre la reforma constitucional ya que de todos los puntos que incluye el proyecto de reforma, aquellos que atañen al sistema electoral son los que resultan primordiales al constituir el mecanismo mediante el cual se definirá la distribución del poder

⁴⁴ BARTOLACCI F., PINILLOS C. y SARTOR SCHIAVONI M. L., “Aportes al debate sobre la reforma constitucional en Santa Fe”, disponible en: <https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/11301>, 2018.

⁴⁵ LODI. M. Lourdes, Pág. 25, “La reforma constitucional electoral” en “Aportes al debate sobre la reforma constitucional en santa Fe”. UNR Editora, 2018.

político: “los sistemas electorales son instituciones redistributivos, poseen un carácter de “suma cero” por el cual, necesariamente, la porción de torta que algunos reciben o recibirán es la que otros no podrán saborear”⁴⁶.

Esta misma idea fue desarrollada con mayor profundidad en otro artículo suyo⁴⁷. Bajo la premisa de que el sistema electoral es una institución susceptible de ser modificada (y no una variable independiente del sistema político) la autora hace un análisis en clave neo-institucional sobre la derogación de la Ley de Lemas durante el gobierno peronista del Ingeniero Jorge Obeid.

Destaca por su importancia, y sienta un antecedente para nuestro trabajo, el hecho de que Lodi realice su análisis con pretensiones de ser realizado con otras instituciones que conformen el sistema político ya que desde su punto de vista estas no se mantienen incólumes y sufren modificaciones como resultado de los enfrentamientos entre los distintos actores. Refuerza la idea de las instituciones como arenas de conflictos.

Por último, resulta pertinente destacar la tesina de grado de Enrique José Schieder como un antecedente al tema que estamos tratando. Desde un enfoque neo-institucionalista analiza el proceso de reforma constitucional de nuestra provincia. Guiada por la pregunta de porque el proyecto del FPCyS no tuvo apoyo por parte de los partidos políticos de la oposición, el autor recurrirá a la teoría de George Tsebelis sobre los jugadores con poder de veto para ensayar una respuesta, así como también analiza el ordenamiento institucional que posibilita el accionar de los mismos.

3. CEMENTERIO DE REFORMA INCONCLUSAS

Según las palabras de Gastón Mutti, la provincia de Santa Fe “es un cementerio de reformas inconclusas”⁴⁸ haciendo alusión a la gran cantidad de proyectos presentados y desechados, así como también aquellos que lograron la aprobación pero por distintas circunstancias fueron derogados. En el siguiente

⁴⁶ *Ibíd.* pág. 26.

⁴⁷ LODI M. Lourdes. La Política de la Reforma Electoral en Santa Fe. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires. 2010

⁴⁸ “La provincia de Santa Fe es un cementerio de reformas inconclusas”, nota publicada en el diario La Capital el día 07 de Agosto de 2016, disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/politica/la-provincia-santa-fe-es-un-cementerio-reformas-inconclusas-n1204204.html>

apartado haremos un breve repaso de ciertos capítulos de la historia constitucional de la provincia con el objetivo de buscar antecedentes de reformas que nos ayuden a comprender cómo se ha ido configurando con el correr del tiempo el sistema institucional santafesino. Para ello trataremos de relevar las principales características del régimen político, entendido como el conjunto de condiciones y normas estables y permanentes que regulan las formas a través de las cuales se organiza y ejerce el poder político de una sociedad; al mismo tiempo que daremos cuenta de otros componentes del sistema político tales como actores relevantes, sistema electoral, sistema de partidos, etc.

Además de estas características prestaremos especial atención al contexto político con el objetivo de buscar en las distintas coyunturas indicios de la influencia de acciones externas sobre los procesos.

3.1 Reforma de 1856

Tomaremos como punto de partida de nuestro recorrido la constitución sancionada en 1856. Esto debido a dos motivos: en primer lugar porque coincide con el proceso de institucionalización de grado superior que tuvo como resultado la sanción de la Constitución Nacional de 1853. Una vez que se logró ese objetivo fue necesario avanzar con el ordenamiento fronteras adentro, es decir en los niveles sub-nacionales. Por lo cual con la sanción de su propia carta magna 3 años más tarde, la provincia (siguiendo los lineamientos de la asamblea federal) se pone a tiro con el proceso de consolidación del Estado nacional. Y en segundo lugar, podemos apreciar que esta sanción es el punto culmine, a nivel institucional, de una serie de procesos que se venían desarrollando desde principio de siglo y que a su vez servirá como punto de partida de transformaciones futuras.

Si bien la historia constitucional santafesina ya acumulaba varios años y textos constitucionales en su haber (como por ejemplo el estatuto de López de 1819 o la constitución de 1841), es a mediados de los 50, y como producto de una suma de transformaciones, tales como la expansión territorial iniciada en 1858 con la expedición del gobernador Fraga; la delimitación del territorio provincial y su definición en el artículo 1 de la constitución, el establecimiento de inmigrantes en colonias productivas, la regulación de las competencias de los tres poderes; en

el capítulo IX de la constitución se estipulan los procedimientos concernientes al proceso de reforma constitucional y se dejan plasmadas regulaciones atinentes al régimen electoral, entre otros. En suma, como fruto de estos procesos, es que comienza a consolidarse el régimen político y su diseño institucional⁴⁹.

Hacia finales de la década de 1890 la provincia adquirió su configuración geopolítica (19 departamentos) y había establecido los principales lineamientos de su diseño institucional. Como respuesta a la expansión y consolidación territorial se pensó en un diseño para integrar y gobernar el territorio, pero al mismo tiempo fue diseñado con el objetivo de no poner en peligro la dominación de la clase política capitalina después de un siglo de dominio político. A estos intereses particulares es que responden varios de los puntos que fueron plasmados en el nuevo texto constitucional. Por citar un ejemplo pensemos en la cuestión municipal, este punto hasta el día de hoy sigue conformando un nudo conflictivo sobre el cual se siguen evitando definiciones.

En este momento particular de la historia en el cual el régimen político se estaba consolidando se buscó concentrar el poder cerrando las puertas de acceso a nuevos actores, la manipulación del régimen municipal fue una forma de hacerlo. Dotar de mayores márgenes de autonomía a los incipientes municipios hubiese significado abrir el juego a nuevos actores provenientes de las ciudades⁵⁰, por lo tanto mediante la modificación del régimen que lo regula (aumentando la cantidad de habitantes para ser considerado municipio por ejemplo) se concretó este objetivo.

Lo propio ocurrió con el diseño legislativo de representación mixta al adoptar el bicameralismo con la reforma constitucional de 1872. Con este cambio se buscó concretar el control político del distritamiento dándole representación a un novedoso espacio jurisdiccional, el departamento⁵¹, a grupos sociales (afines de la elite capitalina) en el poder y el desplazamiento de otros. El éxito de este mecanismo se extendió hasta los primeros años de la década de 1900 a las élites capitalinas que impusieron su hegemonía en ese proceso. “A partir de entonces

⁴⁹ CORTESI, Sebastian G.; pág. 3, “El régimen electoral santafesino. Un siglo de un marco histórico-institucional (1856-1962)” en Revista Colección, Vol. 30, Nro. 2, mayo-octubre 2019.

⁵⁰ *Ibíd.* pág. 25.

⁵¹ Como efecto secundario de este proceso se incurrió en el malapportionment al equiparar distritos desigualmente poblados. *Ibíd.* pág. 7.

la resistencia larvada de las fracciones sureñas —potenciadas desde 1890 social y políticamente— comenzará a hacerse más evidente en la disputa por las representaciones departamentales”⁵².

Con estos cambios (junto a otros entre los que podemos encontrar la adopción de la figura del vicegobernador, la elección del gobernador por parte de la asamblea legislativa) se sentaban las bases de un régimen político marcado por la concentración como su marca de nacimiento.

3.2 Reforma constitucional de 1921

Hacia 1920, año en que se llega a un acuerdo sobre la necesidad de una reforma de la carta magna⁵³, la provincia había acentuado aún más sus marcadas diferencias económicas y demográficas: por un lado podemos encontrar a los departamentos del Sur, económicamente pujantes, liderados por la ciudad de Rosario; y por el otro el Centro y Norte encabezados por la ciudad capital, Santa Fe. Ambos sectores de la provincia hasta ese momento no habían experimentado los mismos fenómenos transformadores. Como producto de la ola inmigratoria y el surgimiento de las primeras colonias hacia finales del siglo XIX y principios del XX, el sur de la provincia presenció un aumento significativo de su población lo que colocó a Rosario como la segunda ciudad del país, polo productivo y puerto de importancia para la salida de la producción agrícola. Mientras tanto el Norte no experimentó esta expansión sino que mantuvo su característica explotación ganadera extensiva⁵⁴.

Como resultado de estas transformaciones el Sur comenzó a reclamar mayor incidencia política para no seguir dependiendo de la ciudad capital. Así lo demuestra la fundación de la “Liga del Sur” el 20 de Noviembre de 1908, liderada por Lisandro de la Torre, antecedente de lo que luego será el Partido Demócrata Progresista fundado en 1914.

⁵² BONAUDO, Marta; pág. 154, “Santa Fe Moderna” en “Signos santafesinos en el Bicentenario”, edit. Ministerio de Innovación y Cultura de la Provincia de Santa Fe, 2012.

⁵³ La última reforma se produjo en el año 1900 y en 1907, pero esta última no tuvo demasiada trascendencia siendo desestimada por la reforma de 1921.

⁵⁴ BOASSO, Pedro Antonio, pág. 2, “LA CONSTITUCION SANTAFESINA DE 1921. Un conflicto institucional olvidado”. Universidad del Salvador, www.salvador.edu.ar/juri/publicaciones.html

Entre las reivindicaciones plasmadas en el programa de la liga podemos destacar además de una reforma amplia de la constitución: la reforma del colegio electoral y del senado haciéndolo proporcional al número de habitantes; autonomía municipal y la posibilidad de poder dictar su propia carta orgánica aquellos municipios que superen los 25.000 habitantes (caso de Rosario y Casilda), posibilidad de poder elegir su propio intendente y sanción de una nueva ley electoral que establezca la representación de las minorías; reconocimiento a cada localidad un porcentaje fijo de la recaudación que en ella se realice⁵⁵.

Estos puntos fueron plasmados en un petitorio de reforma y presentado en la legislatura de Santa Fe el 18 de Mayo de 1909, la cual desestimó su tratamiento. Así y todo este documento reviste importancia, por un lado, al establecer un antecedente legislativo del proyecto que años más tarde será debatido en la convención constituyente, y por otro, por su valor testimonial ya que sintetiza las transformaciones políticas que se vinieron dando desde finales del siglo XIX como fruto de las transformaciones estructurales de la sociedad.

Luego de la presentación de otros proyectos de reforma (incluida una iniciativa del ex gobernador radical Manuel Menchaca, dato este que pone de relieve el amplio consenso que existía sobre la necesidad de reforma). El 26 de Junio de 1920 la legislatura de la provincia por unanimidad promulgó la ley 2003 la cual en su artículo primero explicitaba la necesidad de reformar 145 de los 146 artículos del texto constitucional y en el tercero fijaba como sede la ciudad capital⁵⁶.

Finalmente la convención constituyente quedó conformada por 60 convencionales de los cuales 36 eran representantes de la UCR y 24 del PDP. Comenzó a sesionar el 15 de Marzo de 1921 con la presencia del gobernador

⁵⁵ *Ibíd.*, pág. 3.

⁵⁶ La ley postulaba una reforma casi total, solo se dejaba fuera el artículo 4 que establecía como residencia de las autoridades provinciales la ciudad de Santa Fe. La decisión de dejar fuera de la reforma el lugar de residencia de las autoridades provinciales posibilita un acuerdo de los representantes del norte y el centro de la provincia, quienes temen que los del sur logren imponer el traslado de la capital, y de las autoridades en ella residentes, a la ciudad de Rosario. El traslado de la capital fue una bandera de la Liga del Sur, continuada por el PDP; una consigna que había contribuido a la ascendencia del partido de Lisandro de la Torre en la próspera región del sur, pero también a su incapacidad para superar una limitada inserción en el centro y el norte de la provincia. *Ibíd.*, pág. 242.

Mosca, legisladores y funcionarios. El 13 de Agosto la convención termina su labor sancionando la nueva constitución.

El 27 de Agosto el poder ejecutivo dicta un decreto por el cual “no reconoce valor alguno a los actos realizados por la convención constituyente con posterioridad a la fecha en que de acuerdo al artículo tres de la ley 2003 termino su mandato”⁵⁷, quedando en vigencia nuevamente la constitución de 1900.

La cuestión de la reforma desencadenó una serie de conflictos entre distintos niveles institucionales. El primero se presentó a días de comenzada la sesión en torno a las modificaciones propuestas por el proyecto de la mayoría radical que proponía modificaciones en el régimen electoral⁵⁸. De lo que se trataba era de buscar una nueva fórmula electoral con la cual acentuar el predominio político de la zona norte de la provincia⁵⁹, liderada por Santa Fe y de mayoría Radical, en desmedro de la zona Sur liderada por Rosario y el Partido Demócrata. A esto debemos sumarle el hecho de que el proyecto establecía en el artículo 23 que “la representación política tiene por base la población ciudadana”, dejando de lado a gran parte del contingente migrante que se afincó en las colonias del sur de la provincia⁶⁰.

Esta propuesta del radicalismo provocó el abandono y suspensión momentánea de la convención por parte de la democracia progresista. Solo se reanudaron las actividades cuando la UCR aceptó retirar dichos artículos. Vale la pena resaltar el hecho de que estos artículos también generaron disensos en el interior del radicalismo, por lo que podemos notar que la mayoría de la convención (representada por un único partido) no actuaba como un todo homogéneo sino que podemos encontrar distintos intereses en su interior. Este conflicto solo se solucionó cuando el sector minoritario del radicalismo le encargó al ex

⁵⁷ El 1 de Junio de 1921, la convención proroga su término por sesenta días su labor. Aquí radica el origen del conflicto que desemboca en el desconocimiento ya que para el poder Ejecutivo la convención no tenía entre sus potestades la posibilidad de otorgarse una prórroga a su labor.

⁵⁸ Concretamente el artículo 30 proponían dividir la provincia en 5 círculos electorales y el artículo 36 definir una nueva base de representación.

⁵⁹ Por citar un ejemplo el primer círculo (zona norte), con 79.000 habitantes elige tantos diputados y senadores como el cuarto con 151.000 (zona sur); y el quinto círculo con 383.000 habitantes solamente elige cinco senadores, lo mismo que el segundo con 123.000.

⁶⁰ BENVENUTI, Jose Manuel, “Relevancia de la constitución que no fue” en “Foro de práctica profesional Digital”, Noviembre de 2011, Año IV, N° 14, disponible en: <http://www.forodeabogados.org.ar/edicion14/tema09.html>

gobernador Manuel Menchaca que entable las negociaciones pertinentes con el PDP para volver a dar quorum.

Una vez finalizada y sancionada la nueva constitución se suscitó el conflicto entre los poderes del Estado cuando el gobernador Mosca la desestimó mediante un decreto. Este hecho provocó decisiones e interpretaciones encontradas en cuanto a su validez. Como dijimos anteriormente, el conflicto se desencadenó por la cuestión de la prórroga de las sesiones. La cámara de diputados sí aceptó la prórroga autoimpuesta por la convención dando por validez la reforma, mientras que el senado por su parte le hace llegar al presidente de la misma una minuta en la cual desconoce la medida y por ende la reforma. El superior tribunal de Santa Fe en cambio, al expedir una decisión en el marco del caso Lavandieri (acusado de hurto) juzga al acusado con los cánones de la vieja constitución, desconociendo la reforma⁶¹.

Por último el concejo deliberante de Rosario (constituido en su mayoría por miembros del PDP) no solo reconoce la vigencia de la nueva constitución a pesar del decreto del Poder Ejecutivo provincial, sino que en base a la misma llama a elecciones en el municipio para elegir convencionales que tendrán como tarea dictar una nueva carta orgánica. Estas fueron interrumpidas por la policía provincial siguiendo órdenes del ministerio de Gobierno⁶².

En este proceso es interesante ver como ciertos conflictos internos y externos al sistema político truncan el proyecto reformista. Entre los primeros, como ya pudimos ver, podemos encontrar los conflictos entre facciones internas y entre los partidos en sí.

Por el lado de los factores externos, y como resultado de los conflictos y la consecuente paralización de la asamblea, la reforma y la clase política fueron perdiendo el apoyo de la sociedad civil, lo que redundó en la pérdida progresiva de la legitimidad con la que contaban inicialmente. “En su dimensión de ventana abierta al sistema político, la asamblea no había hecho sino confirmar y potenciar

⁶¹MARULLI, Manuel T., pág. 491, “La constitución provincial de Santa Fe de 1921” en “Revista de historia del derecho”, N° 14.

⁶² BOASSO, Pedro Antonio, pág. 18, “LA CONSTITUCION SANTAFESINA DE 1921. Un conflicto institucional olvidado”. Universidad del Salvador, www.salvador.edu.ar/juri/publicaciones.html

el conjunto de ideas acerca de los vicios paralizantes y deformantes de la democracia ampliamente extendidos en el imaginario social desde el siglo XIX⁶³.

Este escenario de facciones partidarias en pugna, desprestigio institucional y de pérdida de legitimidad del sistema político fue muy bien aprovechado por un actor proveniente de la sociedad civil: la iglesia católica. Las propuestas laicas y de corte liberal presentadas por el PDP pretendían cortar los lazos que unían a la Iglesia y el Estado. El hecho simbólico más resonante consistió en quitar toda invocación al catolicismo del texto constitucional. Es por eso que todos aquellos sectores allegados a la iglesia hicieron sentir su descontento organizando marchas por los centros de las ciudades más importantes.

Los católicos supieron inteligentemente utilizar las fracturas dentro del radicalismo y su potencial poder electoral para consolidar su posición tanto en la sociedad como dentro de las fronteras del estado exhibiendo su causa en los términos de una lucha desigual entre el “pueblo católico sufriente” y una “política errónea, clientelar y opresiva” controlada por “liberales y extranjeros”⁶⁴.

Después de permanecer en suspenso 10 años, el conflicto se vuelve a instalar en la agenda provincial al celebrarse las elecciones provinciales del 8 de Noviembre de 1931 en las cuales resulta vencedor el PDP con la formula Molinas - Carreras. Este partido posicionó a la reforma como una de sus banderas al plasmarla tanto en su programa partidario (este era el punto N° 1) como en su plataforma electoral⁶⁵.

Finalmente la legislatura provincial sanciona la ley 2160 con la cual buscó ponerle fin a la discusión en torno al tiempo de sesión de la convención constituyente, dando por válida la reforma de 1921. Esta no es la única reforma institucional que lleva adelante el gobierno demo progresista, junto a la sanción de la nueva constitución se pone en marcha una reforma electoral presentada

⁶³ MAURO, Diego; pág. 7, “Liberalismo, democracia y catolicismo en Argentina. La reforma Constitucional de 1921 y las identidades políticas. Santa Fe 1920 – 1923”. Boletín Americanista, Año LVII, n°57, Barcelona, 2007.

⁶⁴ *Ibíd.* pág. 10

⁶⁵ *Ibíd.* Pág. 24.

como la continuación de la Ley Saenz Peña⁶⁶ de democratización y transparencia electoral. Por citar algunos ejemplos se posibilitaba la emisión de certificados electorales supletorios y se prohibían prácticas como el corralón⁶⁷, se les otorgaba a los partidos un rol institucional en la administración y control del proceso electoral, la creación de una junta central electoral, entre otras propuestas.

A raíz de esta decisión se vuelven a desencadenar una serie de problemas institucionales similares a los ocurridos 10 años atrás, o aún peores ya que en la práctica se encontraban vigentes dos constituciones, una para los detalles y otra que hacía las veces de marco regulador de las cuestiones generales⁶⁸. Como resultado de esta excepcionalidad se producían diferentes interpretaciones y cada poder del Estado se apoyaba en la que mejor le convenía.

A este hecho debemos sumarle la pérdida de legitimidad del proyecto al ir perdiendo el apoyo de la oposición radical, demostrado con su abstencionismo a discutirlo, así como también por voces disonantes dentro de la alianza gobernante (tanto por parte del socialismo como por sectores internos del PDP) que se disolvió antes de que la ley electoral fuese implementada en 1934⁶⁹. Sebastian Cortesi dirá que en estos enfrentamientos se puede apreciar el sesgo territorial de la provincia santafesina (en el surgimiento del Antelismo, facción identificada con el ex Ministro de Gobierno y poseedora de la mayoría legislativa⁷⁰) el cual resulta caro a la gobernabilidad.

Esta situación encontrará su fin el 3 de Octubre de 1935 cuando el Estado Nacional, a cargo de General Agustín P. Justo decreta la intervención de la provincia con el fin de reorganizar los poderes provinciales al amparo de la

⁶⁶ MACOR, Darío y PIAZZESI, Susana, pág. 26; “La competencia por el poder político en la Santa Fe de los años treinta”. En Territorios de la política argentina, Córdoba y Santa Fe 1930-1945, editado por Darío Macor y Susana Piazzesi. Santa Fe: UNL. 2009.

⁶⁷ Práctica que consistía en juntar votantes en los comités de los partidos con objetivos clientelares. Para profundizar sobre estas particularidades consultar CORTESI, Sebastian G., “El régimen electoral Santafesino. Un siglo de un marco histórico-institucional (1856-1962)”, 2019. Disponible en <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/9570>

⁶⁸ Marull, Manuel T., pág. 486, “La constitución provincial de Santa Fe de 1921” en “Revista de historia del derecho”, N° 14.

⁶⁹ CORTESI, Sebastian G.; pág. 32, “El régimen electoral Santafesino. Un siglo de un marco histórico-institucional (1856-1962)”, 2019. Disponible en <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/9570>

⁷⁰ *Ibíd.*, pág. 32.

constitución de 1900. Vale la pena aclarar dos cuestiones que ayuden a comprender la intervención de la provincia: primero, las reformas propuestas por el gobierno demo progresista tendientes a democratizar el sistema electoral resultaban contrarias al orden político (apuntalado a base de fraude electoral y prácticas violentas) impuesto por los militares y sus aliados políticos (radicalismo antipersonalista, Partido Conservador y Partido Socialista Independientes). Por lo tanto mediante la intervención se buscó allanar el camino para la llegada de un gobierno afín como el del representante de la UCR antipersonalista Jose María de Iriondo en 1937. Segundo, el avance en otras provincias de partidos contrarios a sus intereses (como por ejemplo la victoria del representante del radicalismo personalista Amadeo Sabatini en Córdoba en el año 1935) impulsó al general Justo a evitar el reacomodamiento del escenario político nacional⁷¹ mediante la intervención provincial.

Por lo tanto, la intervención que desembocó en el triunfo de Iriondo como gobernador buscó plegar los intereses de la provincia a los intereses del orden nacional al transformarla en un engranaje más de la maquina fraudulenta montada por los militares. Esto lo podemos apreciar no solo en la instauración, una vez más del fraude electoral, sino también en reformas del régimen electoral tendientes a reimplantar “el sistema de mayorías y quitar a la Cámara de diputados la potestad de juzgar sus diplomas”⁷² como medio de control de sus miembros.

3.3 Reforma constitucional de 1949

Mientras que el intento de reforma de 1921 buscó adaptar la carta magna a los cambios que se venían produciendo en la sociedad santafesina desde finales del siglo XIX, la reforma de 1949 por su parte se hizo eco de los cambios acaecidos a nivel nacional, y en palabras de Macor “es parte de un dispositivo mayor de centralización y homogeneización del poder por parte del peronismo”⁷³. Es por ello que en cumplimiento de lo resuelto por la Convención Reformadora Nacional el 1 de Julio de 1949, la asamblea constituyente, conformada por 60

⁷¹ *Ibíd.*, pág.32.

⁷² *Ibíd.*, pág. 32.

⁷³ Macor, Dario; pág. 20; Dinámica política y tradición constitucional: la reforma de 1949 en la provincia de Santa Fe” en “Revista Quinto Sol”, N° 8, 2004.

convencionales (43 peronistas y 17 radicales) inicia su labor. En esta nueva oportunidad podemos apreciar cierta similitud con la reforma de 1856 en el hecho de que una vez más el texto constitucional buscó adaptarse a transformaciones constitucionales de orden superior.

Vale la pena aclarar que revisar este antecedente de reforma nos da algunas pistas de las características del régimen político de la época, las discusiones que estaban en agenda en ese momento de gran cambio político-social, así como también para conocer acerca de los componentes del sistema político imperante. Sin embargo a los fines de nuestra investigación, no hace aportes significativos ya que, por un lado, los distintos proyectos fueron armados y bajados a las provincias como un paquete cerrado⁷⁴, y sobre el cual las convenciones constituyentes provinciales solo podían hacer algunas modificaciones. Por lo tanto esta reforma, si bien vuelve a poner sobre el tapete ciertas discusiones que se venían dando desde hace años (tales como el régimen municipal, el régimen judicial), no se nutre de nuevos debates habiendo transcurrido más de veinte años. Podemos afirmar que las discusiones giraron en torno a las formas más que en el contenido.

Básicamente las modificaciones propuestas, además de incorporar los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad plasmados en el artículo 37 de la constitución nacional, y de la función social de la propiedad; se atenían a modificar el régimen electoral por lo cual se proponía la elección directa del gobernador sin opción de reelección. Para la composición de la legislatura local, se mantenía el criterio de representación política con base en la población: Para la constitución de la cámara de diputados, establecía la elección de un diputado cada 40.000 habitantes o fracción que pase de veinte mil, de acuerdo con la población calculada al 1º de enero de 1949, y que en ningún caso el número de diputados excederá de 50. Los senadores serían elegidos uno por departamento. Y por último todos los cargos, tanto ejecutivos como legislativos, se ampliaban a seis años de duración⁷⁵.

⁷⁴ *Ibíd.* Pág.

⁷⁵ *Ibíd.* Pág. 10.

Si alguna modificación pudieron hacerle los convencionales al proyecto primigenio fue la introducción de cambios en el poder judicial mediante la creación de una corte suprema (facultada con la inamovilidad de sus miembros⁷⁶), cámaras de apelación y tribunales.

Las controversias se suscitaron en torno al régimen municipal. El proyecto mantenía lo estipulado en la constitución de 1900, es decir la designación de los poderes ejecutivos municipales por parte del gobernador, mientras que el poder legislativo sí se sometería a la elección popular. Sin embargo, el punto más controversial del proyecto proponía la pérdida de autonomía de la ciudad capital mediante la desaparición de su consejo deliberante. Sus funciones deliberativas serían desempeñadas por la legislatura provincial. Paradójicamente esta cuestión relativa a los municipios unió a la UCR y al PDP, bajo la misma bandera con la diferencia que el partido demócrata no supo consolidar su posición en el arco político de la época.

Sin embargo, no solo fue el contenido lo que motivó el desacuerdo de la oposición y el posterior abandono de la convención, sino también cuestiones de forma. Siguiendo a Macor podemos afirmar que:

“el campo de disputa en torno al cómo y al qué de la reforma constitucional. El cómo, remite a los procedimientos a seguir para viabilizar la reforma; el qué, compete a los temas a incluir en la agenda de la misma”⁷⁷.

Recordemos que en Febrero de 1949 la provincia sufre una nueva intervención federal. Si bien los argumentos esgrimidos por el gobierno nacional apuntaban a combatir ineficiencias del gobierno provincial tales como “la negligencia en el orden administrativo, despreocupación frente a los problemas de gobierno y a las necesidades de la población y mantener buenas relaciones con los otros poderes del Estado”⁷⁸, puede decirse que el motivo principal fue el de aleccionar al peronismo provincial (reunido en el Partido Obrero de la Revolución). Este partido detentaba el poder al momento de la intervención liderado por Waldino

⁷⁶ Este punto ya se encuentra presente en la constitución de 1921.

⁷⁷ *Ibíd.* pág. 59.

⁷⁸ *Ibíd.* pág. 54.

Suárez y poseía cierto grado de autonomía. También se buscó aleccionar a los partidos de la oposición, UCR y PDP quienes dificultaban las sesiones de la convención e imposibilitaban el avance de la reforma constitucional.

La oposición sostenía dos argumentos para oponerse al proyecto oficialista: por un lado señalaba el hecho de que el proyecto peronista atentaba contra la historia constitucional de la provincia y de los artículos de la constitución vigente de 1900 que regulaban el proceso de reforma (al transformar la cámara de diputados en convención constituyente se atentaba contra los artículos que regulaba su conformación). Por otro lado esgrimían que la iniciativa iba en contra del federalismo nacional al imponer la necesidad de reforma (estipulado en el artículo 5 de la constitución nacional) a las provincias⁷⁹ así como también el proyecto cerrado sin demasiado lugar para ser debatido.

A pesar de las críticas la UCR termina conformando la minoría dentro de la convención⁸⁰ y presenta un proyecto que reproducía en su gran mayoría el contenido de la fallida constitución de 1921, sin embargo no llegó a ser discutido por lo que tiempo después presentó un proyecto para declarar la nulidad de la convención para luego abandonarla definitivamente dejando en solitario al peronismo, quien sin oposición se ve libre para presentar lo que luego será la nueva constitución de la provincia.

3.4 Reforma constitucional de 1962

La carta magna que aun rige sobre la provincia tampoco estuvo exenta de ser aprobada en un contexto tumultuoso. Recordemos que los últimos meses de la presidencia de Arturo Frondizi estuvieron marcados por una escalada de conflictividad que desembocó en su destitución y encarcelamiento por parte de las fuerzas militares el 29 de Marzo de 1962. Dentro de esa coyuntura se debatió y aprobó la reforma de una Constitución que con idas y vueltas seguía rigiendo desde 1900/1907.

Ante este escenario de incertidumbre hacia finales de Diciembre de 1961 se decide adelantar las elecciones a gobernador en aquellas provincias donde la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) tenía mayores chances de ganar.

⁷⁹ *Ibíd.* pág. 57.

⁸⁰ El PDP no alcanza el umbral mínimo de votos que le asegurase un representante.

Este fue el caso de Santa Fe donde no solo se dieron elecciones generales (se llevaron a cabo el 17 de Diciembre de 1961 dando por vencedor al representante de la UCRI, Luis Candido Carballo), sino que también se votó para elegir a los miembros de la convención constituyente que llevarían a cabo la reforma de la constitución.

Los convencionales fueron electos mediante la aplicación del sistema de mayorías, correspondiendo 36 convencionales al partido que ganó las elecciones (UCRI) y el resto, 24 convencionales, distribuidos proporcionalmente entre las demás minorías. Para el 16 de enero de 1962 ya se encontraba constituida y dio inicio a la discusión 7 días más tarde.

Vale la pena resaltar un hecho de importancia. En la segunda sesión de convencionales el bloque de representantes peronistas abandona su bancada de forma definitiva. Según las palabras del convencional Siniglia del partido laborista “ya no pueden intervenir en debates sobre derechos, garantías y libertades que en nuestro país ya no existen”⁸¹.

La convención debió llevar adelante su labor deliberativa en una coyuntura sumamente conflictiva atravesada por fuertes presiones provenientes de las fuerzas armadas a tal punto que se debieron acelerar las discusiones y busca de consensos. Como resultado se produjeron 7 sesiones ordinarias, la última se llevó a cabo el 14 de Abril, día en el que también la nueva constitución fue jurada por los convencionales y el gobernador de la provincia.

Diez días más tarde, a poco de finalizar la gobernación de Carlos Sylvestre Begnis, por decreto N° 3.534 nacional se intervino la provincia. Se declaró la nulidad de los comicios realizados el 17/12/61, 14/1/62 y el 18/3/62, nacional, provincial y municipal respectivamente. Se estableció que los comisionados federales, dispongan la caducidad de los poderes legislativos, ejecutivos y de autoridades municipales y que pongan en comisión a los miembros del Poder

⁸¹ “La reforma de 1962”, nota publicada en el diario La Capital el 13 de Abril de 2012, disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/opinion/la-reforma-1962-n380934.html>

Judicial⁸². Este decreto, sin embargo no tuvo efecto sobre la elección de la convención constituyente dejando intacta su posterior labor y reforma⁸³.

Podemos observar una vez más como la presión del contexto político nacional juega un papel de importancia e influyente en todo el proceso, tanto para el impulso y aprobación del proyecto de reforma como en el desenlace y destitución del gobierno. Aquí podemos encontrar una constante en la historia constitucional de la provincia, punto que luego será analizado con mayor profundidad.

Una vez hecho este relato cronológico veamos un poco más en detalle el proceso político que derivó en la aprobación del texto final. Para comenzar debemos hacer hincapié en el cariz participativo que se le dio a la etapa inicial del proceso, al convocar a todos “los sectores de la vida provincial” a aportar ideas y puntos de vista con el objetivo de dejarlos plasmados en el proyecto oficialista. Este llamamiento público hecho por el partido gobernante buscó investir de legitimidad al anteproyecto que luego sería sometido a debate con los demás bloques.

La participación amplia de la ciudadanía se buscó complementar con una representación convencional de la mayor cantidad de partidos posibles. Sin embargo debemos hacer dos observaciones al respecto: primero, la elección de los convencionales se llevó a cabo conforme al principio de representación propuesto para la reforma de la constitución nacional de 1957, mediante la fórmula electoral D’Hont. Esta “astucia institucional”⁸⁴ fraccionó a la oposición y le propició al oficialismo quorum y mayoría propia. Segundo, y en consonancia con esta medida, la participación amplia no se reflejó en la elaboración y aprobación del proyecto final donde las minorías solo pudieron realizar algunas modificaciones al texto original⁸⁵.

Como era de esperarse se le hicieron impugnaciones al proyecto en cuanto al régimen electoral, particularmente la cláusula que otorga la mayoría de las

⁸² *Ibíd.*

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ CORTESI, Sebastian G., “El régimen electoral Santafesino. Un siglo de una marco histórico-institucional (1856-1962)”, 2019. Disponible en <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/9570>

⁸⁵ “Al margen de la convención reformadora”, nota publicada en el diario “El Litoral, el día Viernes 13 de Abril de 1962, disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/26712/?page=4&zl=4&xp=-1742&yp=-949>

bancas al ganador de la elección a diputados. Desde el bloque de la UCRI el convencional Rojo la defendió alegando que fue pensada para respaldar al Poder ejecutivo otorgando gobernabilidad, y rechazó el sistema de representación proporcional absoluta expresando que no responde al criterio de la eficacia en la acción de gobierno: “Forma gran número de minorías que hacen combinaciones a espaldas de los sectores que las votaron”⁸⁶.

Lo mismo ocurrió con el artículo que trataba la designación del intendente municipal por parte de ejecutivo provincial, punto en el que la mayoría tuvo que ceder ante la presión de los demás bloques⁸⁷.

Resultan interesantes las discusiones que propiciaron el artículo 31 que establece que el poder legislativo lo ejerce la legislatura a través de las cámaras de diputados y senadores. La discusión se dio entre los defensores del bicameralismo y aquellos que los consideran innecesario. Entre estos últimos podemos encontrar la posición de varios representantes del PDP quienes, como Martínez Raymonda o De La Torre, argumentaron que la cámara de senadores es una institución que no refleja a la sociedad ya sea porque representa “un sistema de clases, como el de la aristocracia inglesa”, que no se erige como un factor de equilibrio o representación igualitaria, o porque representa unidades que solo expresan meras divisiones geográficas departamentales”⁸⁸.

Por su parte aquellos que se mostraron a favor del sistema bicameral, como el convencional Malaponte de la UCRP, defendieron el bicameralismo al señalar que “los departamentos deben estar representados y se hallan consustanciados con la historia de la provincia y que hoy muchos de ellos tienen su fisonomía propia”⁸⁹. En esta misma línea el representante de la UCRI Pérez Martín agregó que los departamentos tienen idiosincrasias y economías distintas lo que justifica su representación.

⁸⁶ “Fue sancionada la nueva Constitución provincial”, nota publicada en el diario “El Litoral”, el día 14 de Abril de 1962, disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/26713/?page=4&zl=4&xp=-2004&yp=-1291>

⁸⁷ “Las tareas de la constituyente”, nota publicada en el diario “El Litoral”, el día 10 de Abril de 1962, disponible en: (<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/26677/?page=4&zl=4&xp=-971&yp=-1412>)

⁸⁸ “Detalles de la sesión del Senado”, nota publicada en el diario “El Litoral”, el día 14 de Abril de 1962, disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/26713/>

⁸⁹ *Ibíd.*

Más adelante Martínez Raymonda vuelve a tomar la palabra y esboza un punto que podría tomarse como un antecedente del proceso de regionalización que vivió la provincia mucho tiempo después. Propone que solo modificaría su posición contraria al bicameralismo si se introdujeran cambios al nivel de la escala de la representación, es decir que dejara de ser departamental para pasar a ser regional.

Como resultado final se aprobó un texto constitucional que se caracterizó por la concentración de poder y que buscó privilegiar la gobernabilidad⁹⁰. Así lo demuestra la cláusula de conformación de la cámara de diputados o el hecho de hacer coincidir la duración del mandato del gobernador con los diputados y senadores plasmado en el artículo 32 inc. B.

Esta constitución seguirá vigente hasta nuestros días. Si bien es cierto que termina de darle forma al régimen político que se encontraba en conformación desde el siglo XIX, también es cierto que deja planteado ciertos nudos problemáticos que cada cierto tiempo vuelven a estar en agenda.

3.5 Retorno de la democracia

Con la vuelta de la democracia cada nueva administración trajo consigo un proyecto de reforma constitucional. A grandes rasgos podemos identificar propuestas similares, algunos temas recurrentes (como son la autonomía municipal o la composición del poder legislativo) y un punto que concitará todas las críticas siempre que fue propuesto: la reelección del poder ejecutivo.

Si bien es cierto que la oposición, sin importar el partido, siempre hizo foco de sus críticas este artículo, también es cierto que este no es el único punto conflictivo que pretendió modificar el régimen político.

De todos los proyectos presentados tomaremos como ejemplo dos: el primero presentado por Jorge Obeid (PJ) en el año 2006, y otro del 2010 presentado durante el gobierno socialista por el gobernador Hermes Binner.

A los meses de asumir la gobernación en el año 2004 Jorge Obeid envía un proyecto de reforma constitucional parcial al parlamento provincial el cual no

⁹⁰ STRAPPA, A. Daniel; pág. 7, "Algunas notas sobre un nuevo intento de reforma a la Constitución de la Provincia de Santa Fe". Derechos En Acción, 2018.

llega a ser discutido y con el tiempo pierde estado parlamentario. Dos años más tarde vuelve a presentar el mismo proyecto haciéndole un solo agregado, la ratificación de la provincia dentro de la región centro (junto a Córdoba y Entre Ríos). Entre las principales modificaciones propuestas podemos nombrar la autonomía municipal, la creación del consejo de la magistratura, la creación de la figura del defensor del pueblo, la incorporación de mecanismos de democracia semi-directa, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas (sic) y la ya mencionadas posibilidad de reelección del gobernador⁹¹.

La novedad de este proyecto reside en el hecho de que por primera vez se incluyó una cláusula transitoria que excluía al gobernador en ejercicio de acceder a un segundo mandato. De esta manera se buscó llegar a un acuerdo con la oposición tratando de conseguir el consenso necesario para que el proyecto corra mejor suerte esta vez.

En este punto veamos algunas cuestiones que hacen al contexto en el que se presentó el proyecto. El 2004 fue el año en el que se derogó la ley de lemas. Vigente desde principios de los noventa este sistema electoral concitaba una gran cantidad de críticas amplificadas por la crisis que sacudió el sistema político a partir del año 2001. Como resultado de ese proceso los dos candidatos a la gobernación, Jorge Obeid y Hermes Binner, habían asumido el compromiso de derogar dicha ley. Promesa que se efectivizó en Diciembre de 2004.

Este acuerdo resultaba un gran punto de partida para conformar nuevos y avanzar con la reforma, sin embargo la oposición liderada por el partido Socialista volvió a manifestar su disconformidad con el proyecto oficial y acercó sus propias propuestas. Entre estas podemos nombrar la adopción de un sistema legislativo unicameral y la autonomía municipal (temas estos que se convertirán en habituales propuestas del partido). El proyecto no llegó a ser discutido y perdió estado parlamentario.

⁹¹ “El gobernador y el vicegobernador pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período”. Fragmento tomado del mensaje del Gobernador a la cámara de diputados. Disponible en: <http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/mitemplate.php?idnoticia=30786>

Para el año 2006 cuando se volvió a presentar el proyecto, el oficialismo utilizó la cuestión de la autonomía municipal como condicionante para avanzar con la reforma. Es decir, el gobierno estaba dispuesto a discutir la cuestión municipal pero dentro del marco del proyecto de reforma. Esto lo podemos corroborar en dichos del Gobernador Obeid, quien al referirse sobre el plebiscito que buscó impulsar el intendente de Rosario, Miguel Lifschitz, para consultar a la ciudadanía sobre la autonomía municipal⁹²; o en el mensaje enviado a la Cámara de Diputados con el Proyecto de reforma constitucional: “Se valora que la autonomía municipal así consagrada importaría un notorio avance institucional, pero con debilidades y riesgos que se superan con la adopción del recurso de la reforma constitucional”.⁹³

A pesar de las cláusulas que apuntaban a conformar consensos y los llamados al diálogo con todos los partidos, el proyecto de Obeid fue rechazado.

En el año 2007 después de 24 años de gobiernos Peronistas asume la gobernación el representante del Frente Progresista Cívico y Social, Hermes Binner. En su primer mensaje a la legislatura el flamante mandatario ratificó su voluntad de impulsar la reforma, pero esta vez, siendo oficialismo debió realizar ciertas concesiones al partido saliente, entre ellas las más importantes eran la idea de abandonar sus pretensiones de unificar el poder legislativo en una sola cámara, y la promesa de no ir por la reelección en caso de aprobarse la ley del proyecto de reforma.

Estas señales en pos de búsquedas de consensos fueron una constante de la gestión de Binner. Desde el 2007 hasta el 2010 (momento en el que se presentó el proyecto) siempre se buscaron acercamientos con los demás partidos. El punto

⁹² “Obeid presentó el proyecto de reforma de la constitución”. Nota publicada el jueves 10 de Agosto de 2006. Disponible en: https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/15248-

⁹³ “Obeid propone que la región centro y los derechos de los aborígenes sean dos nuevos institutos de la reforma de la constitución”. Nota publicada el lunes 14 de agosto de 2006. Disponible en: [http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/mitemplate.php?idnoticia=30786&mostrarmenu=si&include=noticias_prensa/2006/140806s3.htm&ptitulo=Noticia%20del%20lunes%2014%20de%20ago%20de%202006%20\(140806s3.htm\)&fechanoticia=&volverurl=&pDescDiaMax=Martes&intvalDiaMax=17&pDescMesMax=abr&A%F1oMax=2006&DiaMax=17&MesMax=04&pdia=14&pmes=08&panio=2006](http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/mitemplate.php?idnoticia=30786&mostrarmenu=si&include=noticias_prensa/2006/140806s3.htm&ptitulo=Noticia%20del%20lunes%2014%20de%20ago%20de%202006%20(140806s3.htm)&fechanoticia=&volverurl=&pDescDiaMax=Martes&intvalDiaMax=17&pDescMesMax=abr&A%F1oMax=2006&DiaMax=17&MesMax=04&pdia=14&pmes=08&panio=2006)

de partida del frente fue el hecho de que todos habían presentado proyectos de reforma⁹⁴ y esas posiciones se verían en el seno parlamentario:

“El proyecto de reforma constitucional es un acto de gobierno; la ley para declarar la reforma y convocar a la constituyente es un acto de la Legislatura. Lo que estamos soslayando es que podemos vivir en democracia, con diálogo, y que podemos poner los temas sobre la mesa y llegar a acuerdos”⁹⁵.

Con esta declaración el gobernador compartía responsabilidades sobre el futuro de la reforma con la legislatura provincial, al mismo tiempo que buscaba brindarle legitimidad al proyecto sometiéndolo a debate parlamentario. Dos años más tarde, en el año 2009, se deslizó la idea de someter la cuestión a una consulta popular a llevarse a cabo el mismo día que se celebraran las elecciones legislativas provinciales.

Durante todo su mandato el FPCyS se ocupó de instalar discursivamente la cuestión de la reforma constitucional como un tema central de su gestión que saldara la deuda histórica de la provincia tras la reforma nacional de 1994. Si bien este fue un argumento muy utilizado por sus predecesores, la gestión socialista hizo de la reforma una bandera. Podemos observar que abonan a esta estrategia el hecho de impulsar un tema que interpele a toda la sociedad y no solo a un sector de ella. Tengamos en cuenta que el Frente está conformado y liderado por figuras políticas provenientes del sur de la provincia, cuestión que reaviva el siempre presente clivaje Norte – Sur. Esto podemos observarlo en las acusaciones de campaña en las que se le atribuían las intenciones de querer mudar la capital provincial a Rosario. Dichos estos que Gobernador entrante tuvo que desmentir con asiduidad⁹⁶.

Como resultado final de estas acciones en el año 2010 se presentó un proyecto de reforma en el que se veían reflejadas las concesiones y las modificaciones propuestas. Entre las más importantes podemos notar la exclusión de la

⁹⁴ El mensaje enviado por el Gobernador a la cámara de diputados parte de este hecho para luego enumerar todos los proyectos presentados por la oposición.

⁹⁵ “El primer día de la transición”, nota publicada el 03 de setiembre de 2007. Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2007/09/03/politica/POLI-07.html>

⁹⁶ *Ibíd.*

discusión en torno al bicameralismo, modificación del régimen electoral a los fines de alentar la proporcionalidad para la distribución de las bancas en los cuerpos legislativos, implementación para la elección del gobernador y vicegobernador el sistema de ballotage en el caso de que ninguna de las formulas alcance la mayoría absoluta de los votos positivos en la primera vuelta, reconocimiento de la autonomía municipal y la posibilidad del establecimiento de regiones, modificación el régimen de reforma constitucional, modificaciones en el sistema judicial que aseguren mayores niveles de independencia, la implementación de juicios por jurado, entre otras.

A pesar de los esfuerzos del Frente el proyecto no llegó a ser discutido. La oposición, conformada básicamente por el peronismo se negó a debatir el proyecto alegando que no era el momento adecuado para hacer cambios de tal envergadura habiendo otros problemas más importantes como la seguridad.

En suma, esta no será la última vez que se presente el proyecto, ya que el FPCyS gobernara la provincia por tres periodos consecutivos y en cada nuevo periodo de gobierno volverá a presentarlo.

3.6 Conclusiones del capítulo

Como conclusión de este recorrido histórico podemos apreciar que existen temas recurrentes que siempre vuelven a estar en agenda y que año tras año configuran el campo de disputa política (podríamos citar el régimen municipal, modificaciones al régimen electoral, el bicameralismo, entre otros). Estas cuestiones son el resultado de decisiones que se tomaron en el pasado, en torno a las cuales sigue habiendo posiciones encontradas, y que tuvieron por objetivo modificar, o no, el régimen político con la finalidad de sustentar una base de poder. Como dijimos con anterioridad el régimen político está conformado por todas aquellas reglas que estructuran y regulan no solo las relaciones entre Estado y sociedad sino también como se distribuye el poder, a través de qué medios y quienes estarán habilitados para competir por él. Por lo tanto, a la luz de este concepto podremos a empezar a comprender los nudos de conflicto e intereses sectoriales subyacentes.

Para comenzar, debemos decir que apuntalan esta situación el clivaje “Norte-Sur” que aún hoy sigue estructurando parte de la política santafesina. No solo

electoralmente (en cuanto a demandas y alianzas políticas), sino que también se ve reflejado en ciertas configuraciones institucionales como por ejemplo el bicameralismo y la representación departamental. Sin embargo debemos aclarar que con el correr del tiempo, esta última forma de representación, el departamento como unidad territorial, le ira ganando terreno al primero en cuanto configuración territorial de la disputa política. Si bien podemos comprobar, en ocasión de la reforma de 1921 y 1931 y sus respectivos conflictos, como el clivaje Norte-Sur signó las reformas tendientes a modificar el régimen electoral (puntualmente la fórmula para traducir habitantes en escaños de la cámara de diputados), para 1962 la discusión que se dio en el seno de la convención constituyente tuvieron como foco la conveniencia, o no, de la configuración bicameral del poder legislativo. Modificación que atenta directamente contra el poder departamental y su representación en la cámara alta.

En este punto podemos citar a Cortesi quien afirma que como resultado de desarrollos políticos, económicos y demográficos diferenciales la política santafesina adquirió un “sesgo territorial” que estructuró los conflictos en torno a dos cuestiones fundamentales:

“Si bien la tensión entre las dos dinámicas sociopolíticas de la provincia fue mutando de acuerdo al contexto histórico, podría argumentarse que el clivaje en cuestión ha consistido en una disputa por la distribución de la representación política y los recursos fiscales”⁹⁷.

Por lo tanto, en base a este argumento podemos apreciar como con el correr del tiempo estas dos cuestiones se han ido consolidando al punto de siempre volver a configurar la agenda. En relación a este punto Seymour Lipset y Stein Rokkan dirán que “pueden surgir conflictos y controversias de una gran variedad de relaciones en la estructura social, pero sólo unos pocos tienden a polarizar la política de un sistema determinado”⁹⁸. Podemos apreciar como en distintas épocas algunos temas movilizan más a la sociedad y otros, como veremos en el último intento de reforma, no logran permear la agenda gubernamental.

⁹⁷ *Ibíd.* pág. 20.

⁹⁸ LIPSET S. M. y ROKKAN S., pág. 228, “Estructuras de división, sistema de partidos y alineamientos electorales” en *Diez textos básicos de ciencia política*, ed. BATLLE A., Ariel, Barcelona, 2001.

Estos autores también resaltarán la importancia de los partidos políticos como actores fundamentales que logran hacer “explícitos los intereses contrapuestos y los contrastes y tensiones latentes de la estructura social existente”⁹⁹. Serán estos los que canalizaran las demandas y representaran los intereses de determinados sectores. Sin embargo podremos notar que no se comportan como actores monolíticos que se alinean sin miramientos detrás de objetivos concretos, sino que se encuentran atravesados por conflictos internos (motivados por intereses contrapuestos de sus miembros) y externos. En este último caso podremos ver como los clivajes no solo estructuran el sistema de partidos, sino que también generan alineamientos y divisiones hacia el interior de los mismos.

Siguiendo con el análisis, debemos destacar la gran influencia del contexto histórico, político y social en cada una de las coyunturas analizadas. Esta puede ser tanto una reacción de la sociedad a ciertas acciones provenientes del sistema político (podemos citar la oposición y movilizaciones de los sectores católicos ante las propuestas de corte liberal impulsadas dentro del proyecto Constitucional del 1921, o la crisis de legitimidad del 2001 que tuvo como uno de sus resultados la modificación del sistema electoral y la derogación de la ley de Lemas tiempo después); así como también repercusiones provenientes del nivel nacional del Estado como por ejemplo la reforma constitucional de 1949 y su posterior derogación como resultado del golpe de Estado de 1955.

Este último punto no es menor, del análisis de los procesos históricos relevados hasta este momento podemos apreciar que la influencia ejercida desde el Estado nacional es un dato que no se debe pasar por alto. Entre las modalidades de intervención que pudimos observar las más frecuentes fueron las intervenciones federales producidas en los años 1935, 1946, 1956, 1962. Si bien todas fueron producto de contextos históricos distintos, todas desembocaron en el mismo resultado (a excepción de la intervención de 1962) volver a instalar el texto constitucional de 1900.

Otro tipo de influencia que pudimos rastrear fue la adaptación de la constitución provincial a la reforma del texto nacional. En este punto creemos pertinente hacer

⁹⁹ *Ibíd.* pág. 228.

algunas salvedades: si bien uno de los objetivos buscados por los partidos que enarbolaron la necesidad de reforma en cada momento fue plasmar en el texto provincial los avances en materia de derechos y garantías, la mayoría de las veces este argumento fue utilizado para lograr abrir una ventana de oportunidad política que le diera impulso a los proyectos oficialistas. Si retomamos la teoría de Kingdom de las tres corrientes podríamos decir que se intentó proponer una solución, para un problema, dentro de un contexto determinado. Por lo tanto al postularse la reforma de la constitución provincial como parte de una transformación de orden superior, y como solución y/o mejora de problemas de orden institucional, lo que se buscó fue tratar de legitimar el proyecto. Esto podemos comprobarlo en la gran mayoría de los procesos constituyentes de 1856 hasta la actualidad, y con mayor claridad en las discusiones que se dieron en torno a la reforma de 1962 cuando se postulaba como una necesidad ante la vigencia de un texto constitucional adoptado a principio de siglo.

Sin embargo este fue solo uno de los argumentos a favor de la necesidad de reforma, tal vez solo la parte discursiva del proceso. Si retomamos el concepto de Medellín Torres de estructuración de políticas públicas, podremos apreciar que la búsqueda de legitimidad y de consensos es sumamente necesaria en regímenes políticos caracterizados por la fragmentación institucional y de poder, en los cuales “los conflictos de políticas y las tomas de posición de otros actores no son coyunturales, sino la expresión estable y permanente de problemas de luchas por el control territorial y la imposición de instrumentos de regulación y control de la sociedad y las instituciones que son gobernadas”¹⁰⁰.

Del repaso histórico hecho hasta el momento se desprende que hasta la primera mitad del siglo XX los procesos reformistas se caracterizaron más por la imposición y el conflicto. Recordemos el fallido texto de 1921 derogado en dos oportunidades que no logró permeare el cuerpo social (al punto de desatar movilizaciones sociales en su contra); o la constitución de 1949 que al contrario si tuvo apoyo popular (en gran medida ayudado por la aprobación del texto nacional) pero despertó una gran resistencia por parte de los demás partidos. Recién en 1962 podemos encontrar un proceso marcado por un grado

¹⁰⁰ *Ibíd.* pág. 3.

comparativamente mayor de diálogo¹⁰¹ y negociación con los partidos de la oposición, y no solo eso sino que también fue la primera vez que se consultó y relevó las inquietudes provenientes desde diversos sectores de la sociedad. Si bien los tiempos ajetreídos de la coyuntura nacional imponían la necesidad de acelerar la búsqueda de consensos, aun así creemos importante destacar el hecho de realizar consultas a la ciudadanía como puntapié inicial del proceso de estructuración.

Con la vuelta de la democracia las consultas, rondas de concertación y mesas de debate irán adquiriendo mayor relevancia al buscar legitimar los distintos proyectos presentados tanto por el peronismo como por el FPCyS; no así la búsqueda de consensos entre los partidos la cual solo se limitará a hacer concesiones muy puntuales tales como la inhibición de perseguir la reelección del gobernador en ejercicio, cláusula transitoria introducida por primera vez por Jorge Obeid y que será mantenida por las propuestas de los gobernadores socialistas Hermes Binner y Antonio Bonfatti en sus respectivos proyectos de reforma. Aquí quisiéramos destacar la importancia que irá tomando la cláusula de reelección en las discusiones. Si bien los clivajes que configuraron la discusión política provincial siguieron existiendo (la discusión en torno al sistema bicameral o las propuestas de regionalización propuestas por el FPCyS son ejemplos de ellos), la cuestión de la reelección concentró todas las críticas sin importar que partido estuviera en el oficialismo y cual en la oposición.

Los proyectos presentados en esta etapa también se caracterizaron por la invocación a reformas del nivel nacional. Fue habitual señalar la desactualización de la constitución provincial con respecto a la reforma nacional de 1994. Este desfase es presentado como una falta en materia de derechos y garantías, pero también como una oportunidad para introducir cambios de índole institucional como la modificación del régimen electoral. En este punto podríamos citar a Juan B. Lucca quien en su análisis del neo-institucionalismo en nuestro continente señalara que los procesos reformistas que atravesaron los diferentes países durante la década del noventa, representaron puntos formales

¹⁰¹ Con esto queremos hacer alusión a que la negociación se dio en un contexto en el que el partido peronista se encontraba proscrito y su representante menor, el partido laborista abandonó la convención; así como también a la presencia minoritaria y fraccionada de los demás partidos. Por lo tanto si bien hubo un grado mayor de diálogo, este fue acotado.

de inicio a la democracia, y al mismo tiempo “pusieron en el centro del debate la forma de organizar el Estado, la morfología del sistema político, la forma de gobierno, los derechos, deberes y garantías de una era democrática”¹⁰². Partiendo de esto podemos decir que la provincia de Santa Fe todavía no pudo clausurar este debate sobre la calidad de su democracia e instituciones. Creemos que aquí reside la importancia del argumento y la frecuencia con que es esgrimido.

El recorrido y análisis histórico hasta aquí realizado nos permitió detectar características del sistema político santafesino, estas nos servirán como guía para analizar a continuación el proyecto de ley de reforma propuesto por el gobernador Miguel Lifschitz.

4. LIFSCHITZ Y UN NUEVO INTENTO

4.1 Comienzo de la cuestión

En el año 2015 resulta electo gobernador el candidato del FPCyS Miguel Lifschitz. Después de desempeñarse como intendente de la ciudad de Rosario primero, como senador del departamento Rosario desde 2011, ahora le tocaba continuar con el tercer mandato consecutivo del Frente en la provincia.

El candidato socialista se impuso en una elección muy reñida al candidato del partido Propuesta Republicana (PRO) Miguel Del Sel por una diferencia de 1700 votos, quedando en tercer lugar el candidato del peronismo Omar Perotti. Como dato saliente de esta elección podemos notar la consolidación del PRO en la provincia. Esta no era la primera vez que Del Sel se presentaba a gobernador, ya lo había hecho en el año 2011 perdiendo por una diferencia acotada a manos de Antonio Bonfatti. Este avance del representante del partido de Mauricio Macri sorprendió a gran parte del arco político. En aquella oportunidad Lifschitz en declaraciones a la prensa dijo que la elección de Del Sel obliga a una autocrítica al socialismo santafesino¹⁰³, al considerar que gran parte de los votos obtenidos por el ex comediante fueron votos que se le habían escapado al frente

¹⁰² *Ibíd.* pág. 13.

¹⁰³ “Lifschitz dijo que la elección de Del Sel obliga a una autocrítica al socialismo santafesino”, nota del Lunes 25 de Julio de 2011 disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/politica/lifschitz-dijo-que-la-eleccioacuten-del-sel-obliga-una-autocriacutetica-al-socialismo-santafesino-n408310.html>

progresista, provenientes de sectores insatisfechos y que no se supo interpretar tras 4 años de gestión del frente.

En la misma nota, el por entonces senador, deja planteado un punto que será de importancia durante los siguientes años de gobierno del frente progresista: los incipientes conflictos hacia adentro del FPCyS. Puntualmente dentro del Partido Socialista entre aquellos alineados con el ex gobernador Hermes Binner (el por entonces gobernador Bonfatti era uno de ellos) y la facción liderada por Lifschitz¹⁰⁴. Como veremos durante la gestión de este último, la necesidad de buscar consensos, y más aún para impulsar el proyecto de ley que posibilite la reforma, será no solo con la oposición sino también con propios y aliados.

Llegando a finales del mes de julio del 2016, a menos de un año de resultar electo gobernador, Lifschitz ya desliza en los medios de comunicación uno de los aspectos nodales de su gobierno. Quizás el más importante en lo relativo a lo jurídico-político: el planteamiento de la reforma de la constitución provincial. El 22 de agosto del mismo año se oficializa entonces un proceso de diálogo participativo, ciudadano e institucional, con académicos, especialistas, actores diversos de la sociedad civil, que busca poner en agenda y avanzar sobre la necesidad reforma de la carta magna. Este proceso se pensó como una estrategia de debate público, con búsqueda de consenso social y político en un corto plazo, que desemboque en la ansiada reforma dentro de los cuatro años de mandato del gobernador.

Desde entonces, se construyen foros y debates públicos que enriquecen un proyecto que abarcaría las necesidades de una ansiada reforma que “debe ser política, del Estado y Constitucional”¹⁰⁵. Gracias a estos debates públicos que el proyecto de reforma trajo consigo, volvieron a surgir múltiples planteos históricos, así como también cuestiones novedosas que forman parte del contexto temporal tales como derechos y garantías propios de una sociedad del siglo XXI.

¹⁰⁴ “Los unos y los otros”, nota publicada el 1 de Diciembre de 2014, en el periódico Pagina/12, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/22-46935-2014-12-01.html>

¹⁰⁵ “Lifschitz quiere reformar la Constitución de Santa Fe”, nota publicada el 28 de Febrero de 2018, en el portal Infobae, disponible en: <https://www.infobae.com/circulo-rojo/2018/02/28/lifschitz-quiere-reformar-la-constitucion-de-santa-fe/>

Entre los temas discutidos, surge el aspecto central y nudo problemático del proyecto: la reelección del gobernador. Y cuando de este punto se trata, Lifschitz se presenta contundente arguyendo que “si hay consenso” le gustaría ir por otro mandato¹⁰⁶. Encontramos aquí una de las diferencias con los proyectos anteriores tanto del peronismo como del socialismo.

En este mismo sentido, figuras relevantes del Partido Socialista trabajaron para encontrar el ansiado consenso dentro del partido y del frente progresista, tratando de unificar criterios que les permitan lograr la reforma constitucional en el tiempo deseado.¹⁰⁷

Ahora bien, el surgimiento de la situación problemática no podría entenderse sin observar lo que sucede con las acciones del actor Miguel Lifschitz quien por un lado encabeza y esgrime esta política pública contra todos sus detractores, pero por otro, no solo complica sino que pone en riesgo su éxito. Si bien declara que “si la traba es la reelección, que se incluya una cláusula que lo impida”, días más tarde, en una entrevista con Canal 4 Express, el lunes 5 de marzo, reafirmó: “No me voy a excluir si una nueva Constitución permite la reelección”¹⁰⁸,

Estas ambivalencias o declaraciones confusas, con las cuales no termina de descartar nunca la posibilidad de ser reelecto como gobernador, es comprendida por el arco político opositor (y quizás por los propios aliados también), como una ambición personal del gobernador. Será entonces el principal argumento y el eje articulador que termine echando por la borda todo el bagaje y el arduo trabajo en torno al proyecto de reforma constitucional.

El primer revés surge el 30 de agosto de 2018 en la cámara de diputados donde fracasa el proyecto de ley que plantea la necesidad de reforma. Todo el arco político por fuera del frente progresista se expresó en contra, inclusive la figura

¹⁰⁶“Lifschitz quiere reformar la Constitución de Santa Fe”, nota publicada el de 28 de Febrero de 2018, disponible en: <https://www.infobae.com/circulo-rojo/2018/02/28/lifschitz-quiere-reformar-la-constitucion-de-santa-fe/>

¹⁰⁷“El PS acelera en busca de la reforma constitucional”, nota publicada el 6 de Marzo de 2018, disponible en: <https://www.elciudadanoweb.com/el-socialismo-impulsa-la-reforma-constitucional-en-santa-fe/>

¹⁰⁸“Posiciones políticas ante la reforma constitucional”, nota publicada el 21 de Marzo de 2018, disponible en: <http://www.pausa.com.ar/2018/03/posiciones-politicas-ante-la-reforma-constitucional/>

de Rubén Giustiniani quien otrora compartió filas con el gobernador dentro del partido socialista. A raíz de este golpe recibido, surge una posición sobre el tema de parte del sector que responde a Omar Perotti (Partido Justicialista) de convocar a una consulta popular acerca de la necesidad de Reforma. El gobernador decide entonces redoblar la apuesta y acepta la propuesta opositora como una vía de salida para la ansiada reforma constitucional. El 26 de diciembre de 2018 emite el decreto número 4208 que habilita la consulta popular no-vinculante para el día 16 de junio de 2019, fecha que coincidía con el acto electoral correspondiente¹⁰⁹. Durante todo el devenir del año 2019, el proyecto de reforma constitucional impulsado por decreto recibirá objeciones técnico-jurídicas y políticas desde distintos partidos, siendo decisivo el rol del Partido Justicialista como un actor o conjunto de actores, que termine de hacer fracasar el intento de reforma constitucional de la administración Lifschitz¹¹⁰.

4.2 Análisis del proyecto de reforma constitucional y labor parlamentaria

En este apartado realizaremos un repaso y análisis de los cambios propuestos en el proyecto de reforma oficialista, pero antes debemos hacer alusión a los pasos y formalidades del proceso reformador que debe atravesar cualquier propuesta de esta índole. Estas se encuentran plasmadas en los artículos 114 y 115 de la constitución, donde se establece: la necesidad de sancionar una ley especial con mayorías especiales de las dos terceras partes de los miembros de cada cámara. La misma debe estipular si la reforma “será total o parcial y, en este último caso, los artículos o la materia que hayan de reformarse”¹¹¹. Por lo tanto el proyecto deberá especificar las modificaciones a realizar para ser sometido a discusión en la legislatura provincial dando inicio a la etapa pre-

¹⁰⁹“Santa Fe llamó a una consulta popular para reformar la Constitución provincial” nota publicada en el diario El Cronista el día 26 de Diciembre de 2018, disponible en:

<https://www.cronista.com/economiapolitica/Santa-Fe-llamo-a-una-consulta-popular-para-reformar-la-Constitucion-provincial-20181226-0070.html>

¹¹⁰“Con críticas a la oposición, Lifschitz suspendió la consulta por la reforma” nota publicada el 09 de Mayo de 2019, disponible en: <https://www.airedesantafe.com.ar/elecciones-2019/lifschitz-suspendio-la-consulta-por-la-reforma-constitucional/>

¹¹¹ Constitución de la Provincia de Santa Fe, disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/203482/986161/>

constituyente del proceso¹¹² marcada por el análisis, debate y oportunas modificaciones propuestas por los legisladores.

Como todo proyecto de ley ingresará a la cámara de diputados por dos vías: como propuesta de un legislador o través de un mensaje del poder ejecutivo lo que envía el proyecto directamente a la discusión en comisiones de acuerdo al artículo 102 del reglamento interno de la cámara de diputados¹¹³. El recorrido a través de comisiones estará dado, en primera instancia, por la naturaleza y temáticas que busque regular el proyecto (como es de suponerse un proyecto de tal envergadura atravesará una gran cantidad de comisiones), por lo tanto la presidencia de la cámara, a través de la “Dirección de comisiones” remitirá el proyecto a la primera comisión denomina a partir de ese momento como “comisión madre”. Una vez obtenido el dictamen de esa primera instancia pasara a las siguientes comisiones, definidas como “comisiones derivadas” para seguir siendo debatido.

Una vez obtenidos todos los dictámenes se retorna a la comisión madre la cual deberá ingresar el proyecto al orden del día de la sesión inmediatamente posterior para ser debatido, aprobado o rechazado por el recinto y así pasar a la cámara de senadores donde se repetirá el procedimiento. Solo con la aprobación de ambas cámaras con mayorías especiales se puede dar inicio a la etapa estrictamente constituyente definida por la elección y sesión de los convencionales constituyentes.

Este repaso por el proceso de labor parlamentario nos servirá para profundizar, desde la perspectiva teórica del neo institucionalismo, en las complejidades de los mecanismos y reglas internas de las instituciones, y nos permitirá apreciarlas en su dimensión más dinámica y conflictiva: las reglas formales configuran el ámbito de interacción entre los distintos actores dentro del cual desplegarán estrategias orientadas a la maximización de sus intereses. Por citar algunos ejemplos si el presidente de la cámara de diputados es afín al partido gobernante o al partido que presenta el proyecto, puede direccionar el proyecto a través de

¹¹² Existen dos grandes etapas en un proceso reformador: una pre constituyente y otra constituyente propiamente dicha. La primera se encuentra asignada por la actual Constitución a la Legislatura Provincial y, la segunda, a un órgano "ad hoc" o especial: la Convención Reformadora creada al efecto.

¹¹³ Reglamento interno de la cámara de diputados, disponible en: <https://diputadossantafe.gov.ar/web/files/upload/la-camara/REGLAMENTO-INTERNO.pdf>

las comisiones en las cuales se tenga una mayor cantidad de miembros afines acelerando el recorrido. O al contrario, la oposición puede trabar el proyecto en las comisiones que maneje mediante sus miembros dilatando los tiempos. Más adelante cuando analicemos los debates que se dieron el día de la votación en el recinto veremos ejemplos de ambos casos.

Desde el momento de la presentación, pasando por el debate y hasta el final de la votación, la labor parlamentaria ofrece medios con los cuales desbalancear las relaciones de poder. Sus reglas son susceptibles de ser utilizadas para mantener el statu quo o proponer cambios. Si retomamos la teoría de Alicia Gomez detallada en el marco teórico, podemos apreciar en estas instancias de accionar institucional los tres elementos que lo tornan desprovisto de toda imparcialidad: el poder, ambigüedad y agencia. Su presencia es lo que vuelve mecanismos de coordinación en arenas de conflicto.

Una vez realizada la descripción del proceso reformista veamos cuales fueron los cambios propuestos más relevantes: modificación del régimen electoral para incorporar la distribución proporcional de las bancas (en reemplazo de la cláusula que otorga la mayoría de diputados al partido vencedor), la introducción de la paridad de género en las listas legislativas; la limitación del mandato de diputados y senadores a un solo periodo; incorporación del sistema de doble vuelta electoral, para la elección de Gobernador y Vicegobernador.

En cuanto a la organización del régimen político se buscó consagrar la autonomía municipal, mediante la distribución de competencias entre la provincia, los municipios y las comunas mediante el dictado de sus propias cartas orgánicas; la ampliación del periodo de duración del mandato de los integrantes de las Comisiones Comunes a cuatro años; la posibilidad de reelección inmediata y por un solo período para Gobernador y Vicegobernador.

En cuanto a las reformas propuestas para el poder judicial podemos citar: la modificación de la composición de la corte suprema de justicia en un número impar de miembros, establecer un nuevo procedimiento de remoción de jueces de tribunales inferiores por medio de un jurado de enjuiciamiento; establecimiento de un tribunal jurisdiccional electoral, independiente, permanente y con fuero propio; incorporar el juicio por jurados en materia penal.

Podemos decir que estas eran las propuestas más importantes, ya que proponían cambios en las formas en las que se relaciona el Estado con la sociedad civil así como también entre los distintos niveles e instituciones del Estado.

También podemos encontrar otras propuestas que apuntaban a ampliar derechos y garantías de la sociedad. Por citar algunos ejemplos podemos nombrar la consagración de derechos atinentes a mejorar la libertad de expresión (protección de los datos personales obrantes en cualquier registro o medios de comunicación, el secreto de las fuentes de información periodísticas, el deber de los medios de comunicación de asegurar el pluralismo y el respeto a todas las corrientes de opinión); adecuar la acción de Amparo al Artículo 43 de la Constitución Nacional o de ampliar dicho estándar e incorporar la Acción de Habeas Data; ampliación de derechos sociales tales como eliminar la referencia al trabajo infantil e impulsar y promover el trabajo decente, realizado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en la esfera de las competencias provinciales; asegurar el derecho a la educación como derecho humano conforme a los principios, reglas y estándares vigentes, como bien público y social garantizado en forma indelegable por el Estado, entre otros¹¹⁴.

4.3 Racionalidad oficial en torno a la política bajo análisis

Para la estructuración de la política en cuestión el gobierno provincial postuló desde lo discursivo la necesidad de la reforma como un hecho histórico a partir del cual poder generar una serie de cambios de diversa índole e importancia; y a su vez, como una suerte de reparación histórica después de varios intentos fallidos y un desfasaje con respecto a la constitución nacional. Además, desde lo pragmático, como pudimos ver en el apartado anterior, impulsó medidas tendientes a modificar el régimen político, es decir aquellas reglas que encausan las relaciones entre Estado y sociedad. Con tal fin se ungió a diferentes actores provenientes tanto desde la esfera estatal como de la sociedad para que actúen como voceros oficiales y propulsores del proyecto. Ambos movimientos, como veremos, buscaron sumar apoyos y darle legitimidad a la necesidad de reforma.

¹¹⁴ En el anexo del presente trabajo se puede encontrar el mensaje del ejecutivo en el cual se encuentran plasmados todas las propuestas de reforma.

Para dar inicio al proceso el gobernador Lifschitz desde la Casa de Gobierno el día 22 de Agosto de 2016 hizo un llamado a todos aquellos actores que quisieran participar del proceso de diálogo y búsqueda de consensos. Bajo el título de “Bases para la reforma” se comenzó a darle forma al proyecto que se presentaría en el Congreso provincial. Estuvieron a su lado en la presentación el Ministro de Gobierno y reforma del Estado, Pablo Farías, y el director provincial de reforma política, Oscar Blando, funcionarios que tendrán un papel de importancia como armadores y encargados de tejer vínculos con sectores de la sociedad agrupados en diferentes organizaciones entre las que podemos nombrar: la Asociación Bancaria de Rosario conducida por Matias Layus, Centro de Estudios Laborales y Sociales de Rosario (CELyS), Federación de Cooperativas Federadas; entidades profesionales como los Colegios de Ciencias Económicas, Abogados, Arquitectos, Ingenieros, Odontólogos, Médicos, Martilleros Públicos, entre otros¹¹⁵.

Según Blando el objetivo de este proceso fue transitar el camino inverso al que normalmente se toma como paradigma. En vez de presentar y someter al debate un paquete cerrado de reformas a la legislatura, se buscó, como primera medida fomentar el diálogo y el consenso institucional, social y académico para luego darle forma a una propuesta en la que se encuentren plasmadas las diversas posturas, ideas y necesidades de la sociedad¹¹⁶.

Este tramo de la estrategia de estructuración de la política tuvo como finalidad hacer partícipe a sectores y organizaciones de la sociedad, no solamente con el objetivo de legitimar el mismo, sino también buscando influir sobre la percepción social, como una forma de instalar en la agenda el tema de la reforma mediante la participación y debate ciudadano. Comenzar de “abajo hacia arriba”, tomando las palabras de Blando, es una manera de problematizar ciertas cuestiones, de poner en tensión aquello que es y lo que debe ser¹¹⁷.

¹¹⁵ Para un listado detallado de los encuentros llevados a cabo con las distintas organizaciones consultar el mensaje del ejecutivo que se encuentra en el anexo.

¹¹⁶ “Lifschitz abrió un proceso histórico para reformar la Constitución de Santa Fe”, nota publicada en la página oficial de la provincia, el día 22 de Agosto de 2016, disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/239360/>

¹¹⁷ *Ibíd.* pág. 58.

Este primer mensaje postuló una necesidad histórica: la de reformar la Constitución provincial. La misma lleva años sin una reforma que actualice su cuerpo doctrinario y la adapte a los cambios que se han producido en la sociedad en cuanto a derechos y garantías en materia de género, derechos políticos, del medio ambiente, entre otros; así como también al cambio de orden institucional que significó la reforma de la Constitucional Nacional del año 1994.

Si bien este desfasaje es cierto (ya que la última vez que se reformó la Constitución Provincial fue en el año 1962), podemos decir que el mensaje del gobernador buscó interpelar a la sociedad en su conjunto a través de un mensaje compuesto por diferentes aristas, buscando llegar a diferentes actores que forman parte del todo. Aquí hacemos alusión a las conferencias dadas en conjunto entre funcionarios del Estado, ONGs y asociaciones civiles. Además de los grupos citados anteriormente podemos encontrar instituciones de las más diversas, desde defensoras de usuarios y consumidores, sectores religiosos nucleados en el "Foro por la Igualdad Religiosa en la Provincia de Santa Fe", hasta asociaciones empresariales como la Fundación Apertura (organización que nuclea a empresarios y profesionales con el objetivo de aportar ideas para el desarrollo económico, social y cultural de la sociedad¹¹⁸).

Con esto queremos remarcar el hecho de que para algunos tendrá mayor importancia la adquisición y reconocimiento de nuevos derechos y garantías, para otros los cambios concernientes al régimen político serán más relevantes, etc. Pero para todos estos cambios es necesario uno de índole superior que cristalice los avances y evite los retrocesos: la reforma constitucional.

Asimismo, en otro nivel de discurso, podemos notar que lo que se busca es apelar a los demás actores que conforman el sistema político. Ya sea para convencerlos, anular sus argumentos o confrontarlos, como ocurrió en los meses previos al debate parlamentario. Sin ir más lejos el mismo día de la presentación, Blando hizo un llamado a "levantar el perfil del debate público en la provincia, poner otros temas en la agenda, pensar consensos y acuerdos que tengan que

¹¹⁸ Para un listado detallado de las organizaciones participantes de los encuentros consultar el mensaje del ejecutivo en el anexo.

ver con el largo plazo”¹¹⁹. Y el ministro Farías los incluyo dentro de las áreas (o espacios según su categorización) prioritarias con las cuales buscar coincidencias:

“esta iniciativa que ha tenido el gobernador Lifschitz se va a basar en el desarrollo de tres espacios: por un lado las reuniones que ya hemos ido realizando con los representantes de los partidos políticos para generar un espacio de consenso político entre las distintas fuerzas; también queremos generar un espacio para que los académicos y los especialistas que están en las universidades, en los institutos, abocados a esta tarea, puedan expresarse y dar contenido a los acuerdos de la reforma; y un tercer ámbito para convocar a toda la ciudadanía a participar de este proceso de la reforma de la Constitución: vamos a hacer consultas, foros para que todos puedan conocer el proceso y puedan brindar su opinión”.

A simple vista la estructuración de los 3 espacios que realiza Farías no parecerían ser muy específicos, pero de ellos hay uno solo que dificulta el avance y desarrollo del proyecto de reforma. Por lo tanto este primer llamado oficial busca atraer tanto a aquellos espacios opositores (especialmente al peronismo que es el partido con mayor peso en la legislatura provincial) y porque no también, a aquellos que son parte del Frente a que sumen sus opiniones, puntos de vista y reparos.

La apelación a los espacios aliados podría parecer una obviedad pero tiene su fundamento. A nivel provincial existe una división dentro de la Unión Cívica Radical, por lo tanto que aquellos radicales que conforman el frente progresista, denominado grupo NEO, declaren y argumenten a favor de la reforma contrarresta el discurso de la facción opositora, el grupo Universidad encabezado por el intendente de Santa Fe, José Corral, y además disputa el apoyo del electorado radical. Podemos citar a modo de ejemplo las

¹¹⁹ “Lifschitz abrió un proceso histórico para reformar la Constitución de Santa Fe”, nota publicada en la página oficial de la provincia, el día 22 de Agosto de 2016, disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/239360/>

declaraciones del titular de la UCR provincial Julián Galdeano quien sostuvo que hay “una posición institucional a favor de la reforma”, y que “puede haber visiones individuales como la de Corral, pero eso no afecta la posición del radicalismo. Vamos a acompañar la reforma y a tratar de que se haga cuanto antes”¹²⁰.

También se procuró mostrar al FPSyC unido, como un bloque sólido alineado detrás del proyecto de reforma con un mismo mensaje ante las críticas que pretenden instalar la idea de que el tema de la reforma sólo busca la reelección del gobernador. Al sumar voces y argumentos a favor por parte de los demás espacios y no solo del socialismo se disipa lo anterior. De la misma nota citada anteriormente podemos tomar la siguiente declaración para reforzar la idea:

“Tenemos una posición mucho más comprometida sobre la reforma y en eso vamos a avanzar. El partido ya tiene una postura institucional definida al respecto, que surgió de la convocatoria del ex gobernador (Antonio Bonfatti cuando planteó el tema. Y allí decidimos y nos pronunciamos a favor de la reforma. Ésa es la posición de la UCR”¹²¹.

Por último para cerrar la parte discursiva de la estructuración creemos pertinente destacar las palabras del gobernador Lifschitz en el acto llamado “Santa Fe una provincia en marcha”. Allí se terminaron de sentar las bases y lineamientos para luego comenzar con la etapa más operativa de la estructuración. Retomando a Medellín Torres podríamos decir que en esta primera etapa se proyectaron las ideas o intenciones de gobierno para luego comenzar a ordenar las partes con el objetivo de llevar a cabo las mismas.

En la presentación el gobernador declaró que en Santa Fe hay tres reformas pendientes: “la política, la del Estado y la Constitucional”:

"una reforma política que garantice la democracia interna, el funcionamiento transparente y el financiamiento de los partidos políticos, que jerarquice su rol como actores de la democracia. Una reforma del

¹²⁰ “Santa Fe: la reforma constitucional también divide a los radicales”, nota publicada en el portal El Ciudadano, el día 26 de Julio de 2016, disponible en: <https://www.elciudadanoweb.com/santa-fe-la-reforma-constitucional-tambien-divide-a-los-radicales/>

¹²¹ *Ibíd.*

Estado para eliminar privilegios y garantizar transparencia y eficacia en el funcionamiento de todos los órganos del Estado"¹²².

Con estas afirmaciones reafirmó lo dicho a principio del año por Blando en cuanto a elevar el nivel de discusión política, y situó a la reforma constitucional en un lugar de importancia, en el vértice de las otras dos y como aquella que podría posibilitarlas.

Como dijimos con anterioridad ciertos puntos incluidos en el proyecto de reforma tenían por objetivo modificar reglas del régimen político. Algunas de ellas conciernen a las relaciones entre Estado y sociedad, mientras que otras atañen a las relaciones propias del sistema político. Las primeras son aquellas que le reportarían mayores niveles de apoyo, y legitimidad al proyecto oficial; y como contrapartida las segundas traerían aparejados mayores inconvenientes y el peligro de hacer naufragar el proyecto, como finalmente sucedió. A continuación veremos qué acciones se llevaron a cabo para cumplir estos objetivos.

Con la lógica ya explicada se conformaron mesas de diálogo en las cuales poner en común, debatir y buscar posibles soluciones a problemas presentados por distintos sectores¹²³. Para citar algunos casos podemos nombrar: la “mesa de debate sobre los derechos de los consumidores”¹²⁴; “Reforma constitucional y derechos laborales” organizado por el centro de estudios Laborales y Sociales (CELyS) junto a representantes sindicales¹²⁵; mesa de diálogo junto a

¹²² “Lifschitz quiere reformar la Constitución de Santa Fe”, nota publicada en el portal Infobae, el día 28 de Febrero de 2018, disponible en: <https://www.infobae.com/circulo-rojo/2018/02/28/lifschitz-quiere-reformar-la-constitucion-de-santa-fe/>

¹²³ Las mesas de dialogo fueron encuentros en los cuales distintos especialistas de distintas temáticas explicaban a la sociedad las ventajas de la reforma constitucional. Al mismo el tiempo los encuentros fueron pensados para que la sociedad pudiera evacuar sus dudas así como también realizar sus aportes. Estos fueron recolectados e incluidos en un documento titulado "Bases Ciudadanas para la Reforma". Las charlas se organizaron de acuerdo a los siguientes ejes: 1) Democracia y participación; 2) Instituciones y transparencia; 3) Igualdad, diversidad e inclusión; 4) Educación, salud y cultura; 5) Justicia independiente y territorios seguros; 6) Hábitat y medio ambiente; 7) Descentralización y autonomía municipal; 8) Innovación, trabajo y producción.

¹²⁴ “El dilema de la reforma constitucional de Santa Fe” nota publicada en el portal Conclusión, el día 30 de Diciembre de 2017, disponible en: <https://www.conclusion.com.ar/opiniones/el-dilema-de-la-reforma-constitucional-de-santa-fe/12/2017/>

¹²⁵ “Reforma constitucional: los gremios suman su aporte al debate” nota publicada en la página de oficial de la provincia, el día 26 de Octubre de 2016, disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/243205/>

autoridades de la Subsecretaría de Políticas de Diversidad Sexual y representantes de pueblos originarios¹²⁶. A estos encuentros deben sumarse los apoyos brindados por organizaciones profesionales como es el caso del Colegio de abogados de Santa Fe que firmó un convenio de cooperación con el gobierno provincial para sumar su apoyo y brindar asesoramiento técnico a la ciudadanía sobre el tema de la reforma¹²⁷. Así como también el apoyo brindado por la municipalidad de Rosario que aportó su mirada en cuanto a la cuestión de la autonomía municipal¹²⁸; el Centro Científico Tecnológico Rosario (CCT)¹²⁹ y el Centro de Estudios Municipales y Provinciales (CEMUPRO)¹³⁰ entre otras organizaciones.

Vale aclarar que en todas las mesas de diálogo, además de la ciudadanía, se contó con la presencia de especialistas y profesionales de distintas áreas que desde su óptica ayudaron a modelar los distintos informes que fueron plasmados en el proyecto final, dándole un cariz participativo, inclusivo y de proximidad con el ciudadano.

Finalmente debemos hacer mención a la parte más sensible de la estructuración: el entramado de acuerdos políticos necesarios que le darían viabilidad a la política, y sin los cuales todo lo demás quedaría trunco, y en última instancia el proyecto mismo. Por lo tanto, el objetivo parcial que se trató de alcanzar fue llegar hasta la presentación en la legislatura provincial con la mayor cantidad de adhesiones de actores políticos de la oposición con el fin de atravesar, en

¹²⁶ “Pueblos originarios y diversidad sexual, en la agenda de la reforma constitucional”, nota publicada en el portal Notife, el día 05 de Septiembre de 2016, disponible en:

<http://notife.com/502369-pueblos-originarios-y-diversidad-sexual-en-la-agenda-de-la-reforma-constitucional/>

¹²⁷ https://www.unosantafe.com.ar/politica/reforma-constitucional-el-colegio-de-abogados-de-santa-fe-se-incorpora-al-proceso-de-dialogo-10242016_HkGnNOUvw7

¹²⁸ “La intendenta participó del inicio del proceso de diálogo para reformar la Constitución provincial, nota publicada en el portal Rosario Noticias, el día 22 de Agosto de 2016, disponible en:

<https://rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/59391/title/La-intendenta-particip%C3%B3-del-inicio-del-proceso-de-di%C3%A1logo-para-reformar-la-Constituci%C3%B3n-provincial>

¹²⁹ “El CCT Rosario brindará colaboración en la Reforma de la Constitución Provincial “ nota publicada en el portal oficial del Conicet Rosario, publicada el día 26 de Diciembre de 2016, disponible en:

<https://www.rosario-conicet.gov.ar/ver-agenda/item/521-el-cct-rosario-brindara-colaboracion-en-la-reforma-de-la-constitucion-provincial>

¹³⁰ “Charla sobre el proceso de reforma constitucional” publicada en el sitio del Centro de estudios municipales y provinciales (CEMUPRO), el día 27 de Julio de 2016, disponible en: <https://cemupro.com.ar/charla-sobre-el-proceso-de-reforma-constitucional/>

primera instancia, la etapa de comisiones de manera rápida y sin mayores sobresaltos hasta llegar al debate en la cámara baja primero para luego pasar a la cámara alta, la etapa más difícil a sortear.

Otro punto a tener en cuenta es que mediante esta política de búsqueda de consensos el oficialismo pretendió evitar todo tipo de debates en torno a los puntos tenidos por controversiales por la oposición, y posponerlos para la futura etapa de la convención constituyente¹³¹. Al igual que en anteriores proyectos los puntos que concentraron la mayor cantidad de críticas fueron primero la posibilidad de reelección del gobernador y vice con posibilidad de gobernar por dos periodos consecutivos. Segundo, los cambios en las atribuciones del poder legislativo, no en cuanto su composición bicameral, sino que se buscó limitar los mandatos de los diputados y senadores a un solo periodo de gobierno, así como también cambios en el régimen electoral, puntualmente en el método de conversión de votos en bancas (sustitución por sistema D'Hont) buscando la proporcionalidad en la conformación de la cámara de diputados.

Si bien la cláusula de la reelección fue el centro de todas las críticas y el principal argumento en contra de la reforma¹³², la limitación del mandato de los legisladores no es un tema menor, especialmente si tenemos cuenta que los senadores provinciales son figuras políticas que concentran una gran cuota de poder y disponen de cuantiosos recursos económicos¹³³. Esto les permite

¹³¹ "Posiciones políticas ante la reforma constitucional" nota publicada en el portal Pausa, el día 21 de Marzo de 2018, disponible en:

<http://www.pausa.com.ar/2018/03/posiciones-politicas-ante-la-reforma-constitucional/>

¹³² Esto se ve reflejado en las declaraciones de los principales referentes de la oposición en los medios y principalmente en los argumentos de los diputados el día de la sesión especial en la que se discutió el proyecto.

¹³³ Los senadores provinciales disponen de partidas presupuestarias encuadradas dentro del denominado "Plan de Fortalecimiento institucional" el cual consiste en la entrega de subsidios a instituciones del departamento que atraviesen situaciones de vulnerabilidad. Este plan ha concitado sospechas debido a la discrecionalidad con la cual pueden entregarse los subsidios fruto de una legislación no del todo clara en la que no se determinan criterios con los cuáles definir las situaciones institucionales puntuales sobre las cual actuar. Si bien en la página oficial de la cámara de senadores se puede encontrar un listado de los subsidios entregados por cada senador, no se especifica la cantidad de dinero entregada a cada institución, así como tampoco una reglamentación que los regule. Para más información sobre el tema se puede consultar la página oficial de la cámara de senadores de la provincia <https://www.senadosantafe.gob.ar/subsidios> y las siguientes notas: "Santa Fe: senadores recibirán un polémico subsidio de \$140 mil al mes", nota publicada en el portal Infobae, el día 21 de marzo de 2013, disponible en: <https://www.infobae.com/2013/03/21/702147-santa-fe-senadores-recibiran-un-polemico-subsidio-140-mil-al-mes/>

gobernar un territorio determinado (departamento) con amplia libertad de acción por sucesivos periodos de gobierno. Por lo tanto, podemos inferir que toda modificación en el régimen político que atente contra sus intereses y facultades, movilizará su resistencia mediante el recurso del veto a todo proyecto de reforma que ingrese a la cámara alta. A partir de esta situación, surge la necesidad de buscar consensos y acuerdos sobre los cuales avanzar.

Con este fin se designó a quienes serían los voceros oficiales y encargados de entablar las negociaciones con aliados y demás fuerzas políticas. Los elegidos para esta tarea por la junta ejecutiva provincial del Partido Socialista (máximo órgano partidario) fueron el diputado Provincial Rubén Galassi y el secretario general del partido Enrique Estevez. Este hecho, en consonancia con lo dicho con anterioridad, sirvió para mostrar al Partido Socialista unido y encolumnado detrás del proyecto oficial dejando de lado las versiones que hablaban de internas dentro del mismo.

“El socialismo, junto al Frente Progresista, va a impulsar reuniones para acordar cuáles son los ítems para incluir dentro de una reforma. El objetivo de los negociadores será el de llegar a consensos para avanzar en la reforma constitucional”, indicó Estévez sobre el rol de negociador que compartirá junto a Galassi”¹³⁴.

Por su parte el Gobernador Lifschitz mantuvo encuentros con distintos actores políticos de los cuales quisiéramos destacar el que mantuvo con senadores peronistas y propios. Entre ellos podemos nombrar a Armando Traferri (San Lorenzo), Rubén Pirola (Las Colonias), Alcides Calvo (Castellanos) y José Baucero (San Javier)¹³⁵. Este acercamiento resultó relevante si tenemos en

“La polémica por los subsidios de los senadores santafesinos: ¿cuánto dinero reparten?”, nota publicada en el portal “Aire Digital”, publicada el día 04 de diciembre de 2019, disponible en: <https://www.airedesantafe.com.ar/santa-fe/la-polemica-los-subsidios-los-senadores-santafesinos-cuanto-dinero-reparten-n137283>;

¹³⁴ “Posiciones políticas ante la reforma constitucional” nota publicada en el portal Pausa, el día 21 de Marzo de 2018, disponible en: <http://www.pausa.com.ar/2018/03/posiciones-politicas-ante-la-reforma-constitucional/>

¹³⁵ “Los tiempos de la reforma constitucional y de la interna radical” nota publicada en el portal Uno de Santa Fe, el día 25 de Febrero de 2018, disponible en: <https://www.unosantafe.com.ar/politica/los-tiempos-de-la-reforma-constitucional-y-de-la-interna-radical-02252018 HkvoNn nvQ>

cuenta que el FPCyS solo posee 8 senadores contra 11 del peronismo, transformando a estos últimos en los garantes de la viabilidad del proyecto y por ende en actores sumamente importantes teniendo en mente la mayoría especial necesaria para alcanzar la aprobación. Sin embargo esta tarea de búsqueda de apoyo no resultó para nada sencilla si tenemos en cuenta que uno de los puntos propuestos pretendía ponerle un coto a su poder al evitar la reelección indefinida.

Vale la pena recordar el hecho que desde la vuelta de la democracia nunca un proyecto de ley de esta índole llegó a ser discutido en la cámara alta. Por lo tanto, podemos inferir de la estrategia oficialista, que lo que se buscó con el dialogo con los senadores del partido peronista fue tratar de tender lazos pensando en la futura discusión en la cámara alta, justamente con aquellos actores que podían vetar la iniciativa. Si bien no podemos afirmar que se daba por segura la aprobación en la cámara de diputados¹³⁶, si consideramos que el acercamiento del gobernador Lifschitz a ellos fue una señal en este sentido.

Finalmente el 16 de Abril de 2018 se presentó oficialmente el proyecto de reforma titulado “Bases para la reforma”. En el acto, que puso fin a un largo proceso de encuentros y diálogos, el gobernador actualizó su discurso y salió a contestar las reiteradas críticas recibidas por parte de la oposición. Una vez más desde el atril, Lifschitz volvió a situar la reforma como una política basal y de suma importancia para toda la provincia, afirmó que “en ningún lugar habla sobre reelección”, e hizo hincapié en el hecho de que al ser un proyecto que nació como fruto del consenso y el entendimiento, está en su naturaleza seguir recibiendo aportes ya que este “de ninguna manera es inamovible” pensando en el proceso de discusión institucional que se le avecina.

4.4 Racionalidad de la oposición

El proyecto oficial “Bases para la reforma” fue ingresado el 16 de abril de 2018 bajo el expediente N°34.425 a la legislatura y posteriormente debatido el 28 de agosto de 2018 en la cámara de diputados. A partir de la lectura del diario de

¹³⁶ De allí que no se buscó entablar diálogo con los diputados de los bloques opositores. Como veremos esta será una de las críticas que se realizaron el día de la discusión en la cámara baja.

sesión¹³⁷ pudimos rastrear los argumentos en contra esgrimidos por parte de la oposición y agruparlos en tres líneas argumentativas.

Vale la pena aclarar que para reconstruir la racionalidad de la oposición nos enfocaremos únicamente en las intervenciones que se dieron en la sesión en cuestión. Si bien previo a este momento los representantes de los diferentes espacios políticos que conforman la oposición dieron a conocer su postura en cuanto al tema, los argumentos esgrimidos básicamente se limitaron a hacer referencia a la coyuntura económico-social que atravesaba la provincia. Podemos resumir esta postura en las declaraciones del intendente de la ciudad de Santa Fe, José Corral, representante de la UCR y alineado con el gobierno nacional quien siempre que fue consultado sobre el tema hizo alusión a problemas que son más urgentes para los santafesinos. En contraposición a este tipo de declaraciones consideramos que las intervenciones que se suscitaron en el recinto fueron mucho más ricas argumentativamente y claramente ejemplificadas.

Las líneas argumentativas se dividen entre aquellas que hacen mención a: 1) reglas de funcionamiento legislativo, 2) Acuerdos políticos y 3) Reelección del Poder Ejecutivo. Si bien pudimos rastrear que todos los diputados a lo largo del arco político, se consideran “reformistas”, es decir que entienden y consideran la necesidad de llevar adelante la reforma constitucional independientemente del partido que la proponga, en este momento de la historia y ante este proyecto en particular presentan ciertos reparos los cuales pueden ser agrupados en estas tres categorías.

En primer lugar, vamos a hacer referencia a aquellos argumentos que desde una perspectiva ateniende a la técnica legislativa, hacen hincapié en las formas que hacen al proceder normal de todo proyecto de ley. Los argumentos que se expondrán a continuación hacen hincapié en las distorsiones introducidas en el trayecto por comisiones que debía atravesar el proyecto de ley. Podemos comenzar citando las palabras de la Diputada Cesira Arcando del PRO, quien resume el descontento de la gran mayoría de legisladores. Ante el estancamiento

¹³⁷ Disponible en: <http://oficinavirtual.diputadosantafe.gov.ar/diputados/doc/sesiones/diario/425.pdf>

de la discusión en la comisión de educación, ciencia, tecnología e innovación¹³⁸ el oficialismo decidió acelerar el proceso al someterlo a debate en la cámara de diputados en sesión especial:

“Hoy el Poder Ejecutivo nos propone un tratamiento exprés para lo que entendemos que tiene que ser el producto del consenso. Consenso, ese del que hablaban nuestros compañeros diputados preopinantes, consenso que se hace con el que piensa diferente, no con el que piensa igual”.

Este hecho fue percibido como un avasallamiento debido a que atentó contra el acuerdo parlamentario alcanzado entre todos los bloques de someter el proyecto al debate en cinco comisiones¹³⁹, y además como un socavamiento del único consenso político alcanzado entre todas las partes desde el inicio del proceso reformista.

Ruben Giustiniani del Partido Igualdad y Participación¹⁴⁰, reafirma los dichos de la diputada del PRO y al mismo tiempo realiza una valoración del camino propuesto para el tratamiento del proyecto de ley:

“Consideramos un error político la convocatoria a esta sesión extraordinaria y un doble error político hacerlo con un único expediente, que es el del oficialismo, desconociendo los otros tres proyectos aportados de reforma constitucional.”

Con estas palabras el diputado buscó destacar dos cuestiones: por un lado responder a las acusaciones hechas por miembros de la bancada oficialista, sobre la falta de voluntad política por parte de la oposición, al señalar la

¹³⁸ En su intervención la diputada buscó aclarar el hecho de que el proyecto no se encontraba paralizado por cuestiones caprichosas de los miembros de la comisión, sino que seguía siendo tratado y analizado: “Este proyecto de reforma ingresó en el recinto y por la voluntad de los jefes de bloque se asignó a comisiones para su análisis, estudio, debate y tratamiento. Este expediente no está paralizado, este expediente estaba en tratamiento, es un expediente que no estaba muerto ni cajoneado, es importante resaltarlo”.

¹³⁹ Comisión de asuntos comunales; de educación, ciencia, tecnología e innovación; de derechos y garantías; de presupuesto y hacienda y por último la comisión de asuntos constitucionales y legislación general.

existencia de otras iniciativas similares de otros partidos¹⁴¹. Por otro lado buscó dejar en evidencia el hecho de que al obviar esas propuestas, no se quiso llegar a un consenso en el cual la discusión sobre temas en común, le hubiesen aportado mayor viabilidad al proyecto al recoger el aporte de actores que podrían llegar a obstruirlo.

En este punto podemos citar la teoría de Peter Hall y su análisis respecto al cambio institucional centrado en los actores. Para el autor estos deben ser vistos como “dilemas de acción colectiva”, como un juego de suma cero en el cual no todos los actores con intereses en pugna saldrán beneficiados. En suma, de lo que se trata es de posibilitar cambios que sean el fruto de acuerdos y negociaciones. Desde la perspectiva del legislador se perdió la última oportunidad para hacerlo.

Vale la pena resaltar el lugar desde el que realiza sus críticas Giustiniani y el peso que tiene en sus declaraciones en torno a la falta de búsqueda de consensos. Recordemos que en el año 2017 fue expulsado junto a su compañera de bancada, Silvia Ausburger, del interbloque que conformaba el Frente Progresista (y por carácter transitivo del Partido Socialista, partido del que fue presidente por 20 años) justamente por no acompañar “las medidas que emanaban desde el poder ejecutivo”¹⁴². Él encargado de comunicarle la decisión de separarlos del interbloque fue el diputado Ruben Galassi, principal vocero del oficialismo en la cámara baja, y encargado de tender lazos con los demás espacios políticos en los meses previos.

Siguiendo con el análisis él representante del PRO, el diputado Mas Varela, en su discurso ejemplificó el tratamiento apresurado que tuvo el proyecto en la comisión de Asuntos comunales, lo que revistió desde su punto de vista un vicio de origen:

¹⁴¹ Los diputados Rubeo, Del Frade y Cavallero ingresaron dichos textos pero no lograron avanzar en las discusiones por comisión.

¹⁴² “Giustiniani fue expulsado del bloque del Frente Progresista santafesino”, nota publicada en el diario “La Capital” el día 03 de Marzo de 2017, disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/economia/giustiniani-fue-expulsado-del-bloque-del-frente-progresista-santafesino-n1350271.html>

“la primer comisión en la cual tuvo tratamiento este Mensaje discutió, entre comillas, en quince minutos que duró la reunión de la Comisión de Asuntos Comunes, lo que correspondía ser tratado en dicha comisión. Y estoy hablando, ni más ni menos, de cómo afectaría a los municipios y comunas de nuestra Provincia una futura reforma constitucional... Un solo día, una sola tarde, quince minutos de “no debate”.

De esta manera él legislador buscó poner de relieve el hecho de que dicha comisión se encontraba compuesta en su mayoría por legisladores afines al oficialismo, lo que explicaría el paso acelerado por la misma.

En resumen, los argumentos de los legisladores que conforman la oposición aducen que el proyecto de ley no está cumpliendo con los plazos necesarios y propios de la labor legislativa, y que el tratamiento sobre tablas fue un tratamiento apurado, urgente, que enmascaró otros objetivos. Parte de estos argumentos pueden ser vistos como complemento de los siguientes.

El segundo grupo de argumentaciones hace referencia a un punto muy importante y viene a poner en entredicho uno de los pilares del proyecto oficialista: la búsqueda de acuerdos y consensos necesarios que un proyecto de tal magnitud. Señalamos con anterioridad que gran parte de la estructuración llevada a cabo por el gobierno se basó en esta búsqueda de acuerdos. Para ello se tendieron lazos y abrieron canales de diálogo con las más variadas organizaciones de la sociedad, ámbito sindical, académico y gubernamental. Sin embargo en todo el proceso no se hizo un llamado amplio a todos los espacios que conforman el arco político para conocer sus puntos de vista. Si bien se entablaron charlas para conocer la opinión de actores de la oposición muy puntuales (recordemos el encuentro al que hicimos alusión con anterioridad que mantuvo el gobernador con senadores del PJ), estas fueron insuficientes y aquí reside la impugnación que se le realizó desde la oposición.

Por ejemplo, así lo hizo saber el presidente del bloque FJPV-PJ, Leandro Busatto quien afirmó que desde el inicio del proceso no se hizo un llamado amplio para que los partidos aporten su mirada:

¡En dos años no fuimos jamás convocados como fuerza política para discutir un punto de los que llegaron a la Legislatura en materia de reforma Constitucional! Y me refiero a nosotros, como Partido Justicialista, teniendo para aportar no solamente antecedentes históricos importantes sino una mirada del partido que mayor expresión parlamentaria tiene después del oficialismo en esta Cámara de Diputados y en el Senado”.

Por su parte la diputada Silvia Simoncini afirmó que al plantearse un tratamiento exprés se limitó y condicionó la búsqueda de consensos políticos, ya que si no fueron convocados todos los partidos que conforman la oposición (o por lo menos no todos) a las mesas de debate y concertación que tuvieron lugar los meses previos fuera del recinto, lo esperable por parte del oficialismo hubiese sido darles la oportunidad a los legisladores de poder hacer sus aportes en el trabajo en comisión:

“El gobernador envía este proyecto imponiendo plazos para su debate y sanción, desconoce los acuerdos parlamentarios alcanzados en esta legislatura para su tratamiento en comisiones, desestima los aportes de los actores sociales convocados y relega arbitrariamente las iniciativas que en igual sentido han presentado diputados representantes de distintos espacios políticos, desoye las diferentes propuestas y consideraciones de los bloques y legisladores manifestadas en forma personal y pública”.

Se desprende del análisis de las distintas intervenciones que la voluntad de la oposición siempre fue reformista y por lo tanto de lo que se trata no es de desechar el proyecto de plano (de hecho el proyecto volvió a comisiones para seguir siendo analizado), sino de aportar distintas miradas. Prueba de ello son los proyectos similares presentados por los diputados Hector Cavallero o Carlos Del Frade.

Estos dos argumentos no fueron los únicos esgrimidos en la cámara baja, existe uno más que deriva de los dos anteriores y mediante el cual los legisladores buscaron desentrañar la motivación de fondo del tratamiento acelerado y carente de consensos: el interés imperioso del Poder Ejecutivo por lograr la reelección.

Llegamos así a una tercera y última línea argumentativa en la que podemos ubicar, por ejemplo, los argumentos del diputado Luis Rubeo (PJ):

“Nosotros estamos aquí, exclusivamente, señor presidente, porque hay un agotamiento, de los tiempos del señor Gobernador para poder modificar una Constitución que lo habilite a competir en las próximas elecciones. Es la realidad.”

Con estos dichos tan tajantes, Rubeo, buscó responder a los dichos de los diputados del oficialismo quienes, acusaron a la oposición de oponerse al avance de un proyecto presentado como el fruto de la discusión y el dialogo democrático¹⁴³. Se desprenden de estas afirmaciones¹⁴⁴ la intención de mostrar al partido Peronista (partido que detenta la mayor cantidad de bancas en la legislatura provincial detrás del FPCyS) como un partido reactivo a cualquier avance reformista. Recordemos que con la presentación de Lifschitz, el Frente progresista suma 3 intentos en 12 años de gestión.

Antes estas acusaciones el diputado reafirma la vocación reformista del Partido Justicialista¹⁴⁵ al recordar los proyectos presentados por los gobernadores Carlos Reutemann y Jorge Obeid. En este punto podríamos resaltar un denominador común a la gran mayoría de las intervenciones de los miembros del bloque peronista, la invocación al partido para justificar el voto negativo al proyecto. Como una suerte de postura colectiva en la que se pone en juego la defensa de los intereses y la historia del partido. Así lo podemos apreciar en el

¹⁴³ En este punto podemos citar las palabras del diputado socialista Ruben Galassi, encargado de abrir la sesión: “Quiero mencionar que el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, con el Poder Ejecutivo a cargo del Gobernador Miguel Lifschitz, inició deliberaciones y un diálogo ciudadano desde junio de 2016 con el objetivo de compartir con la ciudadanía el proyecto de reforma constitucional y recoger en esas instancias participativas las inquietudes, las propuestas y también escuchar la vocación reformista de los ciudadanos, ya sea de manera directa o a través de las organizaciones que los representan”.

¹⁴⁴ Podemos citar por ejemplo las palabras del diputado Julian Galdeano quien afirmó de manera tajante: Por eso, mirando y analizando este proceso, si hay algo que tuvo como característica es la hipocresía, porque muchos de aquellos que plantearon y hoy también se llenan la boca en esta sesión diciendo “vamos por la reforma total”, “vamos a discutirla desde su artículo 1 hasta no sé qué número”, en el fondo no la quieren, porque prefieren el statu quo, porque tienen temor a los cambios, por lo que fuera”.

¹⁴⁵ “Nosotros somos reformistas, señor presidente. Y lo invito a que sigamos discutiendo este proyecto, porque lo que va a pasar es que el proyecto del gobernador va a volver a la comisión. No es que se cayó la reforma. No hay que mentirle a la gente en la Provincia de Santa Fe. La reforma se puede seguir analizando. Lo que se cae es el tiempo de Miguel Lifschitz que se queda sin la posibilidad concreta de ser reelecto. ¡Hay que decir las cosas como son, con nombre y apellido! Esa es la verdad.”

ejemplo Rubeo, o en la postura del diputado Leandro Busatto al poner en evidencia la falta de consensos.

Si bien esto podría parecer una obviedad, no podemos apreciar lo mismo en las intervenciones de los diputados del PRO en las cuales tuvieron mayor peso los argumentos que hacen alusión a la “calidad institucional”, y que tuvieron por objetivo poner en evidencia las fallas en la labor parlamentaria y avasallamiento a las reglas institucionales. Por citar un ejemplo retomemos las palabras del diputado Mas Varela y su crítica sobre lo que él considera “un vicio de origen en el proyecto”.

Continuando con nuestro análisis, resultan interesante las posturas de otros diputados, quienes sin ser tan tajantes como los ejemplos anteriores, intentaron desarmar los argumentos oficiales para demostrar que los verdaderos intereses eran políticos y electoralistas. Podemos citar el caso del diputado Julio Eggiman quien recurre a la actual constitución provincial para explicitar su punto de vista:

“Quiero decir, claramente, que el artículo 6 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, que data de 1962, dice, y quiero que lo sepan todos los santafesinos: “Los habitantes de la Provincia, nacionales y extranjeros, gozan en su territorio de todos los derechos y garantías que les reconocen la Constitución Nacional y la presente, inclusive de aquellos no previstos en ambas y que nacen de los principios que la inspiran”. Este es el artículo 6 de la Constitución Provincial de 1962. Díganme, entonces, ¿en qué punto está impedido que los derechos plasmados a nivel nacional tengan vigencia en la Provincia de Santa Fe?”.

De esta manera el diputado busca quitarle importancia a los demás puntos del proyecto. Desde su punto de vista, una gran cantidad de artículos que se buscaban reformar tendrían una importancia secundaria y no harían más que encubrir otros que buscan modificar el régimen político vigente, como ser la reelección del poder ejecutivo y los mandatos de los miembros del poder legislativo. Si nada impide que los derechos plasmados a nivel nacional tengan vigencia en la provincia sin la necesidad de estar plasmados en la constitución, ¿cuál sería el verdadero propósito de la reforma?

Por su parte, el diputado German Mastrocola advierte que la necesidad de la reforma es una cuestión netamente personalista poniendo en cuestión el alineamiento irrestricto del FPCyS tras el proyecto de reforma. En este mismo sentido, su compañero de bancada, el diputado Norberto Nicotra, afirma que no hubiera habido problemas si el actual gobernador se hubiese autoexcluido de la posibilidad de ser reelecto. Por lo tanto al anteponer sus intereses personales por sobre los de la provincia en primer lugar, y los del Frente Progresista y el partido Socialista en segundo, se puso en peligro el proyecto y como consecuencia perdió legitimidad:

“Es decir, el ex Gobernador Binner, usted señor presidente (en alusión a Antonio Bonfatti), fue gobernador, ahora el Gobernador Lifschitz y si la gente los vota tendrán otro gobernador, o sea, no se interrumpe ningún proceso administrativo-político en la Provincia, se pondrán interrumpir los hombres... Porque realmente era una bandera que todos reconocíamos en el ámbito político de que el Partido Socialista privilegiaba las instituciones por sobre las personas. Y acá, obviamente, estamos sentados para darle el tratamiento sobre tablas para la reelección del Gobernador, esta es la verdad”.

Las declaraciones de Mastrocola resultan interesantes al evidenciar que no se suspende ningún proceso político ya que si la gente vota nuevamente al candidato del FPCyS sea quien sea, los proyectos colectivos seguirán en pie, tal como sucedió con el justicialismo años anteriores. Este argumento abona la tesis personalista de la reforma ya que viene a poner en tela de juicio uno de los pilares de la estructuración oficialista: el de mostrar al proyecto como un anhelo del frente, ya que a su entender, si solo se produce un cambio de nombres (Bonfatti por Lifschitz), nada quedaría trunco pudiendo volver a ser electo nuevamente dentro de 4 años.

Llegado a este punto, podemos resaltar el hecho de que Lifschitz rompió con una suerte de acuerdo tácito alcanzado entre las distintas fuerzas en cuanto a la reelección del poder ejecutivo: la exclusión del gobernador que impulsa el proyecto de la posibilidad de acceder a la reelección. El primero en tomar esta decisión fue el ex gobernador peronista, Jorge Obeid, en el año 2004 y luego fue

continuada por sus sucesores, los socialistas Hermes Binner y Antonio Bonfatti. Esta autoexclusión puede ser vista como una forma de legitimar las propuestas reformistas al evitar cualquier tipo de cláusula que pudiera ser vista como una prosecución de intereses personales. De aquí podemos inferir que al romper con esta práctica, el gobernador Lifschitz, condiciona la suerte del proyecto.

Podemos sustentar esta idea desde la perspectiva de Elinor Ostrom y su teoría de la regulación de las estrategias políticas. Para la autora, dentro de determinada estructura de situación, existen normas, explícitas e implícitas, que regularán el comportamiento y condicionarán el éxito de las estrategias de los actores políticos. Estas reglas pueden ser el fruto de acciones pasadas, que con el correr del tiempo, y debido al grado de aceptación (o imposición), se han ido auto-reforzando al punto de generar sanciones colectivas para todo aquel actor que intente ir en contra de estas prácticas.

Por lo tanto podemos inferir que la estrategia planteada por el ex-gobernador Lifschitz y su decisión de ir por la reelección, atentaron contra prácticas institucionalizadas¹⁴⁶ (plasmadas en los reglamentos de las cámaras de diputados y senadores por ejemplo) y acuerdos tácitos, como el citado anteriormente, lo que valió la reprobación por parte de los demás actores políticos que así lo expresaron votando negativamente en la sesión especial.

Quedan expuestas las principales líneas argumentativas en contra del proyecto reformista, de las cuales esta última funciona como corolario. Si bien existen motivos para afirmar que el artículo que proponía la reelección del gobernador no era, como ya vimos, el único punto importante, si fue el punto sobresaliente sobre el cual se enfocaron todas las críticas de los legisladores de la cámara baja.

5. CONCLUSIONES

Este trabajo tuvo como finalidad analizar el último intento de reforma constitucional impulsado en el año 2018 por el ex gobernador Miguel Lifschitz.

¹⁴⁶ Retomemos una vez más las palabras del diputado del PRO Norberto Nicotra quien con estas palabras define el punto en cuestión: “Porque realmente era una bandera que todos reconocíamos en el ámbito político de que el Partido Socialista privilegiaba las instituciones por sobre las personas”.

Para poder ensayar una explicación que exceda la coyuntura (ya que esta situación es una constante desde la vuelta de la democracia), consideramos necesario identificar características del régimen político santafesino mediante el análisis de episodios históricos de reforma, tanto exitosos como fallidos.

Por lo tanto para responder a las preguntas planteadas en la introducción del trabajo, sostenemos que las respuestas deben buscarse mediante un análisis histórico de este tipo. Si retomamos una vez más a Medellín Torres, indagar sobre las características de regímenes políticos donde las posturas de actores claves no son coyunturales, sino la expresión estable y permanente de problemas de luchas por el control territorial e imposición de decisiones, nos permite comprender como con el correr del tiempo han ido ganando peso y recursos, al punto de ser inevitable la negociación con ellos a la hora de plantear cambios institucionales o la implementación de políticas públicas. Esto lo podemos apreciar, por ejemplo en las figuras de los senadores departamentales y el lugar de importancia que ocupan en la cámara alta, así como también en los diputados y los partidos políticos a los que representan.

Se desprende de este primer punto el hecho de que resultará una tarea sumamente difícil poder impulsar políticas en contextos de fragmentación institucional como el descripto, sin llevar adelante ningún tipo de negociación o búsqueda de acuerdos políticos en torno a puntos comunes, y aún más si tenemos en cuenta que lo que se busca modificar son las reglas de régimen político, entendiendo a este como las reglas que rigen el acceso y distribución del poder. Así lo pudimos corroborar en el caso bajo análisis.

De la estrategia llevada adelante por el Frente Progresista para impulsar la reforma, podemos apreciar que se produjeron muy pocos acercamientos con actores de la oposición. La mayor parte de los esfuerzos se pusieron en función de legitimar el proyecto mediante el acercamiento a organizaciones e instituciones de la sociedad civil, dejando para una etapa futura la negociación con los actores políticos.

Sin embargo debemos hacer una salvedad: en todo este recorrido pudimos relevar que se produjo un solo acercamiento de importancia, al punto de que fue

llevado adelante por el gobernador junto a senadores departamentales del partido peronista. No resulta menor este encuentro si tenemos en cuenta que son ellos los que poseen los votos que destrabarían el paso del proyecto por la cámara alta. Si bien no alcanzó a llegar a esta etapa, se priorizó el encuentro con los senadores en vez de con los diputados. Tal vez se dio por descontada la aprobación en la cámara de diputados teniendo en cuenta la mayoría de bancas que ocupaba el interbloque del FPCyS, sin embargo no existen elementos suficientes para hacer tal afirmación.

Siguiendo con el análisis pudimos ver que otro de los motivos del rechazo lo podemos encontrar en las fallas comunicacionales en cuanto a la reelección del gobernador. Este fue el punto elegido por los partidos de la oposición para problematizar la cuestión de la reforma, y sobre el cual erigir discursivamente su rechazo sin la necesidad de tener que debatir el tema de la reelección de los cargos legislativos. Si bien los distintos voceros oficialistas intentaron resaltar otros puntos del proyecto, finalmente en los meses previos a la sesión las discrepancias entre los mensajes de los diferentes defensores del proyecto (el mismo gobernador Lifschitz en declaraciones ante la prensa incurrió en contradicciones al respecto) terminaron por confirmar las dudas.

En lo que respecta a la relevancia social, este trabajo buscó realizar un aporte al debate en torno a la cuestión de la reforma constitucional ahondando en las particularidades del sistema político, las posturas de los distintos actores y los intereses que entran en juego con un cambio institucional de esta índole, con el objetivo de evitar reduccionismos. A partir de un relevamiento periodístico, pudimos observar que en los diferentes intentos que se produjeron desde la vuelta de la democracia la discusión se vio reducida a un único punto, en su gran mayoría la reelección del gobernador; o desplazado ante problemas coyunturales o electorales.

Esta situación de aplazamiento anuló en todas las oportunidades la posibilidad de poder debatir cuestiones que vienen siendo pospuestas desde la última reforma en el año 1962. El régimen municipal es una de ellas, así como también la adaptación al avance de derechos y garantías plasmados en la constitución nacional, por poner un ejemplo más cercano.

Consideramos que el debate en torno a la reforma constitucional es necesario pero debe ser el fruto de un acuerdo político amplio e inter-partidario, y no la presentación en solitario que sean vistos como una imposición. Si bien en esta oportunidad se recolectaron los puntos de vista de la sociedad para la elaboración del proyecto, el mismo debe ser acompañado de acuerdos políticos.

En cuanto a la relevancia teórica de la tesina, comprendiéndola en su relación con el corpus teórico que la precede, podemos afirmar que las herramientas conceptuales utilizadas para poder cumplir con los objetivos propuestos han sido de gran ayuda. Si bien el caso bajo análisis se circunscribió a una coyuntura determinada, el mismo nos sirve como ventana a través de la cual poder analizar, en perspectiva histórica el sistema y el régimen político provincial. Solo de esta manera pudimos indagar sobre las condiciones necesarias para que se produzcan cambios institucionales.

Para ello utilizamos conceptos propios del enfoque neo-institucionalista, y en particular su vertiente “histórica”, ya que ofrece una buena perspectiva de análisis al considerar a las instituciones en primer lugar, como arenas de conflicto en las que se dirimen los cambios como el resultado del enfrentamiento de relaciones de fuerza entre actores con intereses contrapuestos; por lo tanto se deja atrás la imagen de ámbitos imparciales y desprovistos de conflictos. Y en segundo lugar, como el resultado de procesos históricos que dejaron una huella y que hoy siguen repercutiendo en sus mecanismos de funcionamiento.

En lo que respecta a la relevancia empírica, y en línea con lo anterior, el análisis en perspectiva histórica nos permitió identificar puntos comunes a todos los casos analizados, tanto exitosos como fallidos, que nos ayudaron a responder el interrogante inicial de porque queda trunco el proceso de reforma, en cuanto proceso histórico y amplio.

De esta manera pudimos comprobar que en su gran mayoría los proyectos reformistas se caracterizaron por la imposición del oficialismo sobre los demás partidos, y nunca fueron el resultado de la búsqueda de acuerdos partidarios previos. Estos solo se produjeron en etapas muy avanzadas y más bien como concesiones ante la amenaza de paralizar las sesiones de convencionales

constituyentes, es decir en aquellos casos exitosos y recién en etapas muy avanzadas del recorrido.

Otro punto que pudimos identificar fue la influencia, en los casos exitosos de reforma, del contexto político-social. Ya sea porque se produjo en consonancia con la reforma nacional o porque la coyuntura política propinaba una ventana de oportunidad para impulsarla (este es el caso de la reforma de 1962 y la necesidad de acelerar los consensos que género la inestabilidad política nacional).

En lo que respecta a la relevancia metodológica del trabajo, debemos resaltar la importancia de haber realizado un análisis de políticas públicas por un lado, y un análisis histórico institucional por el otro. Ambos enfoques nos permitieron analizar tanto la coyuntura del caso analizado, así como también procesos históricos que en ella repercuten.

Por un lado, en cuanto al análisis de política pública, centramos nuestra atención en la etapa de estructuración de la política, ya que entendemos que fue donde se hicieron la mayor cantidad de esfuerzos para llevar adelante el proyecto reformista. Solo así pudimos constatar a que actores se eligió como interlocutores válidos, con que fines y de qué manera se buscó interpelarlos, que temas se eligió problematizar, etc.

Por otro lado, el análisis histórico nos permitió relevar las características institucionales citadas con anterioridad así como también caracterizar la coyuntura histórica de los periodos analizados. Para ello se consultaron fuentes periodísticas de Rosario y Santa Fe, así como también los diarios de las sesiones de la reforma de 1962 y del último intento de 2018. Esta última fuente en particular fue de gran ayuda para reconstruir las discusiones y debates que se dieron en el recinto, y al mismo tiempo nos permitió detectar discusiones que actualmente siguen teniendo vigencia como por ejemplo la conveniencia, o no, de la cámara de senadores, la conformación de la cámara de diputados o la necesidad de rever el régimen municipal.

Mediante este relevamiento, que nos permitió ahondar en las particularidades de la problemática, pudimos comprender la necesidad de dar la discusión respecto

a la reforma constitucional ya que es un tema que siempre vuelve a estar en agenda pero que termina siendo reducido a una única temática, cuando en realidad posibilitaría la discusión de otros temas que exceden a los particularismos.

Por último, en lo que atañe a la relevancia disciplinar de la ciencia política, la presente tesina buscó abonar al estudio de instituciones mediante el análisis de una situación particular. A partir de los interrogantes que guiaron nuestra investigación quisimos indagar sobre las condiciones estructurales que obturan este cambio institucional, para poder complementar aquellas explicaciones propias del análisis de coyuntura que orientan sus explicaciones por el lado de los movimientos y jugadas desplegadas. Si bien este tipo de explicaciones son necesarias (nuestro trabajo incluye un apartado que analiza las racionalidades de los actores en pugna), consideramos que solo explican una parte del proceso, en un momento determinado, dejando de lado las características institucionales que posibilitan el accionar de los actores, ya sean acciones defensivas (tendientes a mantener el statu quo) o de persecución de intereses a lo largo del tiempo.

Por lo tanto, para poder afinar nuestra mirada mediante la utilización de un enfoque teórico que combine estos dos niveles de análisis recurrimos a las herramientas propias del institucionalismo histórico. De esta manera pudimos obtener una mirada mucho más compleja y conflictiva de las instituciones, rompiendo con concepciones estáticas y despojadas de todo tipo de intereses particulares, en definitiva una concepción neutral de las instituciones. Si retomamos a Thelen y el concepto de *path dependence* podremos apreciar que estas son el resultado de legados duraderos de pugnas políticas pasadas que aun hoy siguen estructurando el accionar político. Creemos que esta definición combina ambos niveles de estudio, el macro o histórico y sus repercusiones en lo micro o coyuntural.

En suma, a partir del análisis del proceso inconcluso de reforma constitucional pudimos profundizar en el estudio de las instituciones desde una perspectiva más dinámica, poniendo el foco no solo en los actores que las habitan sino también en ellas como arenas de importancia en el que se dirimen los cambios.

Solo así podremos entender las dinámicas de procesos y ofrecer respuestas más completas. Ese es nuestro aporte.

BIBLIOGRAFIA

- ALMARAZ, Maria Gabriela, “Ambición política por reelección en las provincias argentinas”, Revista SAAP, vol. 4, N° 2, Mayo de 2010.
- BARTOLACCI F., PINILLOS C. y SARTOR SCHIAVONI M. L., “Aportes al debate sobre la reforma constitucional en Santa Fe”, disponible en: <https://rehip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/11301>, 2018.
- BENVENUTTI, Jose Manuel, “Relevancia de la constitución que no fue” en “Foro de práctica profesional Digital”, Noviembre de 2011, Año IV, N° 14, disponible en: <http://www.forodeabogados.org.ar/edicion14/tema09.html>
- BOASSO, Pedro Antonio; “LA CONSTITUCION SANTAFESINA DE 1921. Un conflicto institucional olvidado”. Universidad del Salvador, www.salvador.edu.ar/juri/publicaciones.html
- BONAUDO, Marta; pág.; “Santa Fe Moderna” en “Signos santafesinos en el Bicentenario”, edit. Ministerio de Innovación y Cultura de la Provincia de Santa Fe, 2012.
- BUQUET, Daniel; “Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina”, Revista uruguaya de Ciencia Política, 2017.
- BUSMAIL A. R. Y MIÑO J. A., “Democracia y elecciones. Apuntes para una reforma política”, edit. El Ateneo, Buenos Aires, 2015.
- Constitución de la Provincia de Santa Fe, disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/203482/986161/>
- CORTESI, Sebastian G.; “El régimen electoral santafesino. Un siglo de un marco histórico-institucional (1856-1962)” en Revista Colección, Vol. 30, Nro. 2, mayo-octubre 2019.
- DOMINGUEZ VIRGEN, J. Carlos. Ventanas de oportunidad y coaliciones de política pública: el caso del proyecto para un nuevo aeropuerto en la ciudad de México desde una perspectiva histórica. Secuencia [online]. 2011, n.79 [citado 2020-07-07], pp.63-88.
- DYE, Thomas R, “Understanding public policy”. Nueva Jersey: Prentice Hall. 1992.

- ECHEVERRIA, Julio; “La teoría del sistema político” en “La democracia bloqueada: Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano”, Quito 1997, Edit. Letras.
- FALLETI, Tullia G., y MAHONEY, James L.; “El método secuencia comparado” en Revista SAAP Vol. 10, N° 2, Noviembre de 2016.
- GARCIA MONTERO, Mercedes; “Las políticas públicas y su análisis”, en “Curso de Ciencia Política”, MARTI PUIG, S.; SOLIS DELGADILLO, J. M.; SANCHEZ, F. (eds.). Ciudad de México: Senado de la Republica de México, 2017.
- GARGARELLA, Roberto; “Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina” en “El derecho en America Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI”, Editorial Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2011.
- Gomez, Alicia, “Enfoques recientes para el análisis del cambio institucional. La teoría distribucional del cambio gradual” en Revista “Política y gobierno”, vol. XXII, N° 2, 2do semestre de 2015.
- HALL, A. PETER AND TAYLOR, ROSEMARY C.R., “Political science and the three new institutionalisms” en Political Studies, 1996.
- HALL, Peter A.; “Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective” en MAHONEY J. AND THELEN K. “Explaining institutional change”, Cambridge University, 2010.
- KINGDON, John W. How do issues get on public policy agendas. Sociology and the public agenda, 1993, vol. 8, no 1.
- LIPSET S. M. y ROKKAN S.; “Estructuras de división, sistema de partidos y alineamientos electorales” en Diez textos básicos de ciencia política, ed. BATLLE A., Ariel, Barcelona, 2001.
- LODI M. Lourdes. La Política de la Reforma Electoral en Santa Fe. V *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires. 2010
- LODI. M. Lourdes; “La reforma constitucional electoral” en “Aportes al debate sobre la reforma constitucional en santa Fe”. UNR Editora, 2018.
- LUCCA, J.B.; “El rompecabezas del institucionalismo y su devenir en América Latina” en Revista Reflex, N° 1 Vol. 1. 2009.

- MACOR, Darío y PIAZZESI, Susana; “La competencia por el poder político en la Santa Fe de los años treinta”. En Territorios de la política argentina, Córdoba y Santa Fe 1930-1945, editado por Darío Macor y Susana Piazzesi. Santa Fe: UNL. 2009.
- Macor, Dario; “Dinámica política y tradición constitucional: la reforma de 1949 en la provincia de Santa Fe” en “Revista Quinto Sol”, N° 8, 2004.
- MANEIRO, J. A., & MAIDANA, F. N; ¿Qué cambió en el Sistema Electoral argentino con la reforma constitucional de 1994? Análisis de sus impactos 20 años después, en revista Nueva Epoca, (9), 21-32, disponible en: <https://doi.org/10.14409/ne.v0i9.4919>, 2015.
- MARULL, Manuel T.; “La constitución provincial de Santa Fe de 1921” en “Revista de historia del derecho”, N° 14.
- MAURO, Diego; “Liberalismo, democracia y catolicismo en Argentina. La reforma Constitucional de 1921 y las identidades políticas. Santa Fe 1920 – 1923”. Boletín Americanista, Año LVII, nº57, Barcelona, 2007.
- MEDELLIN TORRES, Pedro; “Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en países de baja autonomía gubernativa”, en Revista CLAD Reforma y democracia, N° 8, 1997.
- NEGRETTO, Gabriel. Paradojas de la reforma constitucional en América Latina. Journal of Democracy en español, 2009, vol. 1, no 1.
- OSTROM, E.; en “Polycentric games and institutions. Readings from the workshop in political theory and policy analysis”. Edit. Michigan Press.
- OSZLACK O. Y O’DONNELL G.; “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”. Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/ N° 4, 1981.
- Peters, Guy; “El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política”, Edit. Gedisa, 2003.
- Reglamento interno de la cámara de diputados, disponible en: <https://diputadossantafe.gov.ar/web/files/upload/la-camara/REGLAMENTO-INTERNO.pdf>

- STRAPPA, A. Daniel; “Algunas notas sobre un nuevo intento de reforma a la Constitución de la Provincia de Santa Fe”. Derechos En Acción, 2018.
- TARROW, Sidney; “El poder en movimiento. “Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política”, Editorial Alianza, 2004.
- THELEN, Kathleen; “Historical Institutionalism in comparative politics”, Annual Reviews, 1999.
- TILLY, Charles. “Los movimientos sociales entran en el siglo veintiuno”. En Política y Sociedad. Vol. 42. Nº 2. Págs. 11-35. 2005.
- UPRIMNY, Rodrigo; “Pensando sobre la reforma constitucional en America Latina” en “El derecho en America Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI”, Editorial Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2011.

FUENTES PERIODISTICAS

- “Al margen de la convención reformadora”, nota publicada en el diario “El Litoral”, el día Viernes 13 de Abril de 1962, disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/26712/?page=4&zl=4&xp=-1742&yp=-949>)
- “Fue sancionada la nueva Constitución provincial”, nota publicada en el diario “El Litoral”, el día 14 de Abril de 1962, disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/26713/?page=4&zl=4&xp=-2004&yp=-1291>
- “La provincia de Santa Fe es un cementerio de reformas inconclusas”, nota publicada en el diario La Capital el día 07 de Agosto de 2016, disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/politica/la-provincia-santa-fe-es-un-cementerio-reformas-inconclusas-n1204204.html>
- “Las tareas de la constituyente”, nota publicada en el diario “El Litoral”, el día 10 de Abril de 1962, disponible en: (<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/26677/?page=4&zl=4&xp=-971&yp=-1412>)
- “Detalles de la sesión del Senado”, nota publicada en el diario “El Litoral”, el día 14 de Abril de 1962, disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/26713/>
- “Obeid presento el proyecto de reforma de la constitución”. Nota publicada el jueves 10 de Agosto de 2006. Disponible en: https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/15248-
- “Obeid propone que la región centro y los derechos de los aborígenes sean dos nuevos institutos de la reforma de la constitución”. Nota publicada el lunes 14 de agosto de 2006. Disponible en: [http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/mitemplate.php?idnoticia=30786&mostrarmenu=si&include=noticias_prensa/2006/140806s3.htm&ptitulo=Noticia%20del%20lunes%2014%20de%20ago%20de%202006%20\(140806s3.htm\)&fechanoticia=&volverurl=&pDescDiaMax=Martes&intvalDiaMax=17&pDescMesMax=abr&A%F1oMax=2006&DiaMax=17&MesMax=04&pdia=14&pmes=08&panio=2006](http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/mitemplate.php?idnoticia=30786&mostrarmenu=si&include=noticias_prensa/2006/140806s3.htm&ptitulo=Noticia%20del%20lunes%2014%20de%20ago%20de%202006%20(140806s3.htm)&fechanoticia=&volverurl=&pDescDiaMax=Martes&intvalDiaMax=17&pDescMesMax=abr&A%F1oMax=2006&DiaMax=17&MesMax=04&pdia=14&pmes=08&panio=2006)

- “El primer día de la transición”, nota publicada el 03 de setiembre de 2007. Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2007/09/03/politica/POLI-07.html>
- “Lifschitz dijo que la elección de Del Sel obliga a una autocrítica al socialismo santafesino”, nota del Lunes 25 de Julio de 2011 disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/politica/lifschitz-dijo-que-la-eleccioacuten-del-sel-obliga-una-autocriacutetica-al-socialismo-santafesino-n408310.html>
- “Los unos y los otros”, nota publicada el 1 de Diciembre de 2014, en el periódico Pagina/12, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/22-46935-2014-12-01.html>
- “Lifschitz quiere reformar la Constitución de Santa Fe”, nota publicada el 28 de Febrero de 2018, en el portal Infobae, disponible en: <https://www.infobae.com/circulo-rojo/2018/02/28/lifschitz-quiere-reformar-la-constitucion-de-santa-fe/>
- “El PS acelera en busca de la reforma constitucional”, nota publicada el 6 de Marzo de 2018, disponible en: <https://www.elciudadanoweb.com/el-socialismo-impulsa-la-reforma-constitucional-en-santa-fe/>
- “Posiciones políticas ante la reforma constitucional”, nota publicada el 21 de Marzo de 2018, disponible en: <http://www.pausa.com.ar/2018/03/posiciones-politicas-ante-la-reforma-constitucional/>
- “Santa Fe llamó a una consulta popular para reformar la Constitución provincial” nota publicada en el diario El Cronista el día 26 de Diciembre de 2018, disponible en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Santa-Fe-llamo-a-una-consulta-popular-para-reformar-la-Constitucion-provincial-20181226-0070.html>
- “Con críticas a la oposición, Lifschitz suspendió la consulta por la reforma” nota publicada el 09 de Mayo de 2019, disponible en: <https://www.airedesantafe.com.ar/elecciones-2019/lifschitz-suspendio-la-consulta-por-la-reforma-constitucional/>

- “Lifschitz abrió un proceso histórico para reformar la Constitución de Santa Fe”, nota publicada en la página oficial de la provincia, el día 22 de Agosto de 2016, disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/239360/>
- “Santa Fe: la reforma constitucional también divide a los radicales”, nota publicada en el portal El Ciudadano, el día 26 de Julio de 2016, disponible en: <https://www.elciudadanoweb.com/santa-fe-la-reforma-constitucional-tambien-divide-a-los-radicales/>
- “El dilema de la reforma constitucional de Santa Fe” nota publicada en el portal Conclusión, el día 30 de Diciembre de 2017, disponible en: <https://www.conclusion.com.ar/opiniones/el-dilema-de-la-reforma-constitucional-de-santa-fe/12/2017/>
- “Reforma constitucional: los gremios suman su aporte al debate” nota publicada en la página de oficial de la provincia, el día 26 de Octubre de 2016, disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/243205/>
- “Pueblos originarios y diversidad sexual, en la agenda de la reforma constitucional”, nota publicada en el portal Notife, el día 05 de Septiembre de 2016, disponible en: <http://notife.com/502369-pueblos-originarios-y-diversidad-sexual-en-la-agenda-de-la-reforma-constitucional/>
- https://www.unosantafe.com.ar/politica/reforma-constitucional-el-colegio-de-abogados-de-santa-fe-se-incorpora-al-proceso-de-dialogo-10242016_HkGnNOUvw7
- “La intendenta participó del inicio del proceso de diálogo para reformar la Constitución provincial, nota publicada en el portal Rosario Noticias, el día 22 de Agosto de 2016, disponible en: <https://rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/59391/title/La-intendenta-particip%C3%B3-del-inicio-del-proceso-de-di%C3%A1logo-para-reformar-la-Constituci%C3%B3n-provincial>
- “El CCT Rosario brindará colaboración en la Reforma de la Constitución Provincial “ nota publicada en el portal oficial del Conicet Rosario, publicada el día 26 de Diciembre de 2016, disponible en:

- <https://www.rosario-conicet.gov.ar/ver-agenda/item/521-el-cct-rosario-brindara-colaboracion-en-la-reforma-de-la-constitucion-provincial>
- “Charla sobre el proceso de reforma constitucional” publicada en el sitio del Centro de estudios municipales y provinciales (CEMUPRO), el día 27 de Julio de 2016, disponible en: <https://cemupro.com.ar/charla-sobre-el-proceso-de-reforma-constitucional/>
 - “Posiciones políticas ante la reforma constitucional” nota publicada en el portal Pausa, el día 21 de Marzo de 2018, disponible en: <http://www.pausa.com.ar/2018/03/posiciones-politicas-ante-la-reforma-constitucional/>
 - “Santa Fe: senadores recibirán un polémico subsidio de \$140 mil al mes”, nota publicada en el portal Infobae, el día 21 de marzo de 2013, disponible en: <https://www.infobae.com/2013/03/21/702147-santa-fe-senadores-recibiran-un-polemico-subsidio-140-mil-al-mes/>
 - “La polémica por los subsidios de los senadores santafesinos: ¿cuánto dinero reparten?”, nota publicada en el portal “Aire Digital”, publicada el día 04 de diciembre de 2019, disponible en: <https://www.airedesantafe.com.ar/santa-fe/la-polemica-los-subsidios-los-senadores-santafesinos-cuanto-dinero-reparten-n137283>
 - “Posiciones políticas ante la reforma constitucional” nota publicada en el portal Pausa, el día 21 de Marzo de 2018, disponible en: <http://www.pausa.com.ar/2018/03/posiciones-politicas-ante-la-reforma-constitucional/>
 - “Los tiempos de la reforma constitucional y de la interna radical” nota publicada en el portal Uno de Santa Fe, el día 25 de Febrero de 2018, disponible en: https://www.unosantafe.com.ar/politica/los-tiempos-de-la-reforma-constitucional-y-de-la-interna-radical-02252018_HkvoNn_nvQ
 - “Giustiniani fue expulsado del bloque del Frente Progresista santafesino”, nota publicada en el diario “La Capital” el día 03 de Marzo de 2017, disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/economia/giustiniani-fue-expulsado-del-bloque-del-frente-progresista-santafesino-n1350271.html>

