

ISBN 978-987-702-271-1

# APORTES AL DEBATE

## SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

# EN SANTA FE

Franco Bartolacci  
Cintia Pinillos  
María Laura Sartor Schiavoni  
COMPILADORES



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

UNR  
EDITORIA

Aportes al debate sobre la reforma constitucional en Santa Fe / Hugo Quiroga ... [et al.] ; compilado por Franco Bartolacci ; Cintia Pinillos ; María Laura Sartor Schiavoni. - 1a ed. - Rosario : UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2018.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-702-271-1

1. Constitución. 2. Reforma. 3. Santa Fe . I. Quiroga, Hugo II. Bartolacci, Franco, comp. III. Pinillos, Cintia , comp. IV. Sartor Schiavoni, María Laura , comp.  
CDD 342

**DISEÑO DE TAPA, EDITORIAL  
Y DIAGRAMACIÓN**

**Eugenia Reboiro**

**eugenia.reboiro@gmail.com**

# ÍNDICE

PRÓLOGO Hugo Quiroga	5
LOS ALCANCES DE LA DEMOCRACIA Y LA POSIBILIDAD DE LA REELECCIÓN EN UNA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE SANTA FE V. Gastón Mutti	10
LA REFORMA ELECTORAL CONSTITUCIONAL María Lourdes Lodi	25
BALLOTAGE: REFLEXIONES SOBRE LA DOBLE VUELTA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR Y VICE EN SANTA FE Franco Bartolacci y Sofía Perotti	36

LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LAS INSTITUCIONES DE ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA ELECTORAL DE SANTA FE Aníbal Germán Torres	45
LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL SANTAFESINA Raúl Borello	56
CONSIDERACIONES ACERCA DE LA INCORPORACIÓN DE MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN EL DEBATE SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN SANTA FE Cintia Pinillos y Sofía Perotti	69
LA INCLUSIÓN DE LA GESTIÓN INTERNACIONAL COMO COMPETENCIA PROVINCIAL EN UNA FUTURA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE Miryam Colacrai	78
JERARQUÍA CONSTITUCIONAL DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES Claudio Díaz	87
LA INCLUSIÓN DE LA CUESTIÓN AMBIENTAL: UNA NECESIDAD EN EL ESCENARIO TERRITORIAL ACTUAL María Elena Nogueira	96
REFORMA CONSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA Carolina Pesuto	107
APORTES DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE María Laura Sartor Schiavoni	115

# PRÓLOGO

Hugo Quiroga  
UNR

## LOS VETOS RECÍPROCOS CLAUSURAN LOS PROPÓSITOS REFORMISTAS

La reforma constitucional no es una disposición menor, ni es un acto intrascendente para la vida de los santafesinos, en cuanto no sólo se modifica el marco jurídico en el que tienen lugar las relaciones de poder, sino porque también se amplia y se innova en lo relativo a la carta de derechos. Con esta reforma se pueden mejorar las reglas que rigen la selección de autoridades, las modalidades de organización del poder, y recepcionar el enfoque de derechos humanos, como garantía jurídica de los derechos fundamentales para todos los ciudadanos de la Provincia de Santa Fe. Con el grado de tutela de estos derechos establecidos en la Constitución se puede medir el grado de democraticidad del Estado Santafesino, y su desempeño político.

Como toda obra humana, las constituciones y los regímenes democráticos son imperfectos y, por ende, merecen ser reformados y mejorados. Pero, ¿cuál es el sentido de una reforma constitucional? Precisamente, ofrecer respuestas que den cabida a los problemas actuales, pero orientadas al futuro. Hamilton decía en *El Federalista*, en 1788:

“La constitución de un gobierno civil no debe formularse sobre la base de una estimación de las exigencias actuales, sino en vista de una combinación de éstas con la exigencias probables de los siglos por venir, de acuerdo con el curso natural y probado de los asuntos humanos”.

## PRÓLOGO

Hugo Quiroga  
UNR

Se han producido transformaciones notables en la Argentina en los últimos años y, por tanto, en la sociedad santafesina. Ha cambiado la relación de los ciudadanos con los poderes públicos y los partidos políticos; una revolución comunicacional ha generado un espacio público digital, a través de Internet y la telefonía móvil, que otorga mayor visibilidad a los acontecimientos y extiende los niveles de participación. Las conversaciones informales de la sociedad civil se han instalado en los márgenes y en el centro del sistema político. Estas mutaciones nos llevan a pensar la política de nuestro tiempo, así como también las viejas y nuevas estructuras políticas, y la perspectiva de los derechos humanos como “valor fuente” del orden colectivo.

Los intentos de reforma constitucional en la provincia de Santa Fe se han disuelto, desde hace largo tiempo, en un proceso de veto recíproco entre oficialistas y opositores, entre aquellos que ocuparon circunstancialmente el poder y a los que les tocaba el rol de opositores. En esa dinámica quedó estancado el cambio constitucional. Es interesante hacer un parangón y recordar lo que Norberto Bobbio escribía en la celebración de los 30 años de la Constitución Italiana en un artículo titulado “La Constitución no tiene la culpa”. En efecto, la inalcanzable reforma tantas veces pregonada no es culpa de la Constitución de 1962. El secreto de esa dificultad radica en lo que se ha denominado “consenso negativo”. A pesar de que los oficialistas y opositores de turno proclamaban la necesidad de la reforma, en los hechos la inhabilitaban envueltos en las sospechas mutuas y los vetos recíprocos. La lógica de una reforma constitucional no puede acotarse a una estrategia de redistribución del poder.

La pregunta que se desliza en este escenario es si la reforma constitucional puede o no descansar en la idea de un *proyecto colectivo*, por encima de los intereses partidarios. La reforma será hija de un ¿pacto de conveniencia entre líderes políticos?, o de un ¿pacto institucional al servicio del interés público? Un componente clave de este proceso es la desconfianza. Pero no la desconfianza entre ciudadanos y gobernantes sino entre los dirigentes políticos, entre oficia-

## PRÓLOGO

Hugo Quiroga  
UNR

listas y opositores. Lo que impera en estas largas circunstancias es la mezquindad política, las especulaciones partidarias, por encima del bien común. ¿Existe el bien común?, o acaso ¿el bien común se acomoda a los intereses de grupos y facciones? Es cierto, es difícil definir el bien común, pero esa noción no puede estar alejada de los intereses colectivos, de las necesidades de la vida cotidiana de los ciudadanos, de todo aquello -derechos, valores, principios, reglas- que hace a la preparación del presente para el mundo del mañana.

La Constitución, como se ha dicho, es “la única base común a todos”. Es la Convención que puede definir en grandes trazos el bien común. Ello implica, además, tener presente que toda Ley Suprema debe guardar un *sentido operativo*, como instrumento de anclaje de justicia e igualdad, más allá de la proclamación de sus principios fundamentales. Una Constitución es tal, no sólo porque ella es una Ley Suprema, sino también por la forma en que ella es practicada por los poderes públicos y los ciudadanos. El sentido operativo define y condiciona la implementación de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.

Hoy, tras el tiempo transcurrido y frente a la ascendente voluntad política de muchos, incluida la gubernamental, se han creado nuevamente las condiciones para adecuar la Constitución Provincial a la Constitución Nacional de 1994 y situarla en el horizonte del siglo XXI. La reforma requiere de un amplio consenso que supone un acuerdo sobre la forma de resolver los desacuerdos. Este es el sentido de la política. Tanto la Constitución como las leyes ordinarias son productos de consensos, en cuyo seno cohabitan los disensos. La política presupone el conflicto y la contradicción para arribar al consenso.

Nuestra reforma constitucional tiene que ser el resultado de un doble acuerdo. Por un lado, sobre la carta de derechos y libertades fundamentales que protege a los ciudadanos y, por el otro, sobre las reglas y procedimientos que organizan los poderes públicos. Con respecto al primero, no debería presentar mayores problemas, sólo habría que adoptar, ampliar e innovar sobre el contenido de la reforma constitucional de 1994. Con relación al segundo, se abrirá una zona de

## PRÓLOGO

Hugo Quiroga  
UNR

divergencia, entre otras cosas, en lo que hace al criterio de representación parlamentaria y al mandato gubernamental. No se trata únicamente de un problema de ingeniería constitucional, sino de romper el cerco de inmovilismo de aquellos que no buscan realmente mejorar la calidad de las instituciones democráticas. Algunos de los que se obsesionan por interferir en el cambio constitucional se encubren con la apelación directa a la ciudadanía –mediante referéndum o consultas populares– para operar no como un vehículo de transformación, sino como un medio para frenarla.

Pareciera que se ha forjado con el veto recíproco una *cultura de resistencia* a la reforma constitucional, entre las personas políticas. Nadie se anima a negar la necesidad de ella, pero esa necesidad pierde su razón de ser en el preciso momento en que asoman las condiciones y posibilidad reales de concreción. Son formas defensivas de razonar. La Constitución es más un texto político que jurídico, es más un concepto de la teoría política que de la teoría jurídica. La legitimidad democrática, sin embargo, depende tanto de la integridad del orden constitucional –en términos de su independencia de la influencia política– como de la sensibilidad de la opinión pública. Para la corriente del constitucionalismo democrático, el derecho constitucional de origen judicial y la política democrática se influyen recíprocamente.

Hay distintas variables explicativas para no apoyar la actual reforma constitucional, el costo financiero de la misma, la falta de oportunidad, el recurso a un referéndum, el sentido reeleccionista otorgado por el oficialismo, etc., pero ninguna de ellas debería ser un impedimento para incentivar un cambio constitucional en el sendero de actualizar y fortalecer las instituciones democráticas, así como los principios y valores fundamentales de los derechos humanos. Esas variables, que ocultan cálculos políticos y relaciones de poder, inhiben el cambio. De eso se trata, de una confrontación de puntos de vista opuestos, de una deliberación colectiva, de un debate contradictorio, en un escenario complejo y oscilante, en la medida en que la democracia está emplazada en un vasto campo de tensiones, pero siempre tras las coordenadas del bien común.

## PRÓLOGO

Hugo Quiroga  
UNR

He tenido la satisfacción y el placer de prologar este libro, y agradezco a quienes lo propusieron. El mismo es el resultado de los trabajos especialmente preparados para esta edición por un grupo de profesores de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad Nacional de Rosario. Cada uno de estos profesores ha realizado una valiosa contribución a la propuesta de Reforma Constitucional de la Provincia de Santa Fe, propuesta que está hoy anclada en la agenda pública y en la gubernamental. También cada uno de ellos ha elaborado su propio trabajo de acuerdo con el área de su especialidad y conocimiento y según su propio punto de vista.

Este libro representa otro esfuerzo importante de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, que ha logrado mantener en los últimos años un lugar protagónico en los debates públicos. Asistimos a un impactante cambio de época. En él operan una revolución comunicacional y los avances tecnológicos que reducen los tiempos y las distancias tanto de los bienes como de los servicios. El proceso de globalización del capitalismo financiero de las últimas décadas ha modificado las reglas de juego con respecto a la manera de organizar la producción y los negocios, pero también en el modo de interacción entre los mercados y los poderes públicos.

La Universidad pública tiene que conversar con el futuro, pero para ello tiene que discutir con el presente, buscar nuevas interpretaciones en los albores del siglo XXI, analizar las características profundas del pasaje de un siglo a otro. Por eso, la Universidad Pública está siempre a prueba.

Quiroga, Hugo (2018). "Prólogo", en *Aportes al debate sobre la reforma constitucional en Santa Fe*, compilado por Franco Bartolacci, Cintia Pinillos y María Laura Sartor Schiavoni, UNR Editora, Rosario. Páginas 5-9.

# LOS ALCANCES DE LA DEMOCRACIA Y LA POSIBILIDAD DE LA REELECCIÓN EN UNA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE SANTA FE

V. Gastón Mutti  
UNR - UNER

# LOS ALCANCES DE LA DEMOCRACIA Y LA POSIBILIDAD DE LA REELECCIÓN EN UNA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE SANTA FE

V. Gastón Mutti  
UNR - UNER

## LA CONSTITUCIÓN DE SANTA FE

La Constitución de la Provincia de Santa Fe no contempla entre sus instituciones el mecanismo de la reelección. La necesidad de adecuar la Constitución Provincial a la Constitución Nacional reformada en 1994 nos lleva a estudiar cómo este mecanismo podrá ser incluido, si así se lo desea, en una futura reforma.<sup>1</sup>

Consideramos oportuno señalar, en primer lugar, cuál es la concepción de organización política y electoral existente en la actual Carta Magna de la Provincia.

En ella se define en su artículo 1° que las instituciones fundamentales de la Provincia son instituidas “...conforme a los principios democrático, representativo y republicano...”. En el artículo 2° señala al pueblo como elector de los funcionarios que ocupan el gobierno y los órganos del Estado. Expresa: “...el pueblo, y los órganos del Estado que él **elige** y ejercen la potestad de gobierno...”, agregando que “ningún sector del pueblo ni persona alguna, pueden atribuirse legítimamente su ejercicio”.

En el artículo 29° se fija quienes son los “electores”, estableciendo que ésta es la expresión de la “...voluntad popular...”. Agrega además que los “...partidos políticos concurren a la formación y expresión de la voluntad política del pueblo...”.

A su vez establece en el artículo 64° que: “El gobernador y vicegobernador duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones, sin que evento alguno autorice la prórroga de ese término, y no son elegibles para el mismo cargo o para el otro sino con intervalo, al menos, de un período”.

Analicemos a continuación si esta forma de entender a la democracia está en relación con aquellas definiciones que sobre la misma hoy se fundamentan.

---

1. La modificación de la Constitución provincial requiere de una mayoría especial de dos tercios de cada Cámara, para la sanción de la ley especial que declare la necesidad de la reforma. Esta reforma puede ser parcial (y en la ley se debe especificar los artículos a ser modificados), o total.

# LOS ALCANCES DE LA DEMOCRACIA Y LA POSIBILIDAD DE LA REELECCIÓN EN UNA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE SANTA FE

V. Gastón Mutti  
UNR - UNER

## LOS REQUISITOS DE UNA DEMOCRACIA

Los regímenes políticos son las maneras de delimitar cuáles son las instituciones que aseguran el modo por el cual una sociedad toma sus decisiones, define quienes serán los encargados de elegir a los representantes, los selecciona y se gobierna (Garretón, 1991:14). De esta manera, todo régimen fijará las formas que se deben seguir para el acceso a los puestos de gobierno y quienes podrán acceder a esos puestos; determinará las características de los actores admitidos o excluidos de esos puestos; como así también indicará los recursos o estrategias que los actores podrán utilizar (y cuales no) para ganar sus posiciones tanto como las reglas que deberán ser seguidas. Lo señalado supone el establecimiento de derechos y obligaciones que tendrán los participantes de ese régimen, como también la dimensión o el alcance del espacio público y las formas de extensión (o cancelación) de la ciudadanía (Schmitter, 1991:5-8)

Acotando el estudio al régimen democrático, los diversos conceptos que lo definen nos presentan como mínimo un conjunto de requisitos imprescindibles para poder calificarlo como tal. Fundamentalmente hacen referencia a diferentes reglas procesales que permiten vehiculizarlo.

Partiendo de esta definición como conjunto de reglas y valores podemos entender por la misma "...un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en la que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados" (Bobbio, 1993:9)

Los siguientes elementos deben ser incluidos dentro de estas "reglas": los controles sobre las decisiones políticas de los gobernantes electos son constitucionalmente fijados; los gobernantes surgen de comicios periódicos y limpios; el derecho a voto se extiende a la mayoría de los adultos; los ciudadanos tienen libertad de expresión; los ciudadanos tienen derecho a buscar y obtener información; los ciudadanos tienen derecho a formar asociaciones, organizaciones políticas o grupos de interés independientes de los gobernantes (Dahl, 1971:3)

# LOS ALCANCES DE LA DEMOCRACIA Y LA POSIBILIDAD DE LA REELECCIÓN EN UNA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE SANTA FE

V. Gastón Mutti  
UNR - UNER

Sin embargo no podemos entender a la democracia como un conjunto único y posible de instituciones. Encontramos en las distintas experiencias nacionales y sub nacionales diferentes maneras de garantizar esas “condiciones mínimas”, como así también al interior de un mismo país con el transcurso del tiempo.

Si sostenemos que una democracia tendrá más chances de sobrevivir y consolidarse cuando más afirme su densidad institucional, permita una mayor participación de sus ciudadanos y refuerce su sistema representativo con división de poderes, entonces podremos ver como deseables toda incorporación de nuevos institutos que así lo garanticen. No obstante, el debate sobre la reelección de los cargos ejecutivos ha encontrado argumentaciones que lo señalan tanto como un instrumento de mejora de la calidad democrática, como también de lo opuesto.

Veamos a continuación algunos argumentos que han sido utilizados en nuestro debate político sobre la oportunidad de la reelección.

## LA CONSTITUCIÓN NACIONAL Y LA REELECCIÓN DEL PODER EJECUTIVO

Desde los iniciales debates constitucionales de 1853, la reelección presidencial fue considerada una institución inconveniente. Se le adjudican diversas connotaciones negativas tales como la personificación de la política, la concentración de la autoridad y el abuso del poder.

En este sentido Juan Bautista Alberdi proponía limitar el período de los miembros del ejecutivo. Señalaba que “Admitir la reelección es extender a doce años el término de la presidencia. El presidente tiene siempre medios de hacerse reelegir y rara vez deja de hacerlo. Toda reelección es agitada, porque lucha con prevenciones nacidas del primer período; y el mal de la agitación no com-

## LOS ALCANCES DE LA DEMOCRACIA Y LA POSIBILIDAD DE LA REELECCIÓN EN UNA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE SANTA FE

V. Gastón Mutti  
UNR - UNER

pensa el interés del espíritu de lógica en la administración, que más bien depende del Ministerio” (Alberdi, 1952:197)

De esta manera la Constitución de 1853 dejó establecida la prohibición de que el titular del poder ejecutivo pudiese ser reelecto inmediatamente al vencimiento de su período. Para poder serlo el presidente debía esperar el transcurso de un mandato.

La experiencia reciente vivida con el gobierno de Rosas encaminaba el debate a un punto opuesto al que habían tenido los Padres Fundadores de los Estados Unidos.

Allí el mismo principio movió a “...distintos delegados asostener que el ejecutivo debía preservar su posición de por vida, o mientras durase su buena conducta” (Gargarella, 1995:88). Para este esquema de razonamiento el presidente debía ser el guardián de los intereses de la ciudadanía. Así, “...el ‘coraje y la magnanimidad’ de algún gran hombre había salvado a la comunidad de terribles peligros, y que de allí dedujeran que el ejecutivo podía darle a la gente ‘el tiempo y la oportunidad para una reflexión más calma y sedada’ contra ‘repentinos arranques pasionales’” (1995:75)

Según estos argumentos el ejecutivo debía mantener el cargo por un período mayor que el de los otros poderes, fundamentalmente aquellos que tenían una composición popular.

El problema a contrapesar era el poder legislativo. Por ello se afirma en El Federalista: “Una cosa es estar subordinado a las leyes y otra diversa depender del cuerpo legislativo (...) En una asamblea popular, los representantes del pueblo parecen imaginarse en ciertas ocasiones que son el pueblo mismo y dan muestras violentas de impaciencia y enfado a la menor señal de oposición que proceda de otro sector; como si el ejercicio por el poder ejecutivo o el judicial de

## LOS ALCANCES DE LA DEMOCRACIA Y LA POSIBILIDAD DE LA REELECCIÓN EN UNA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE SANTA FE

V. Gastón Mutti  
UNR - UNER

los derechos que les competen fuera un ataque a los privilegios del legislativo un ultraje a su dignidad”(Hamilton, 1994:305)

En el debate del constitucionalismo argentino la situación plasmada en 1853 se modificó cuando fue impulsada por el presidente Juan Domingo Perón la reforma constitucional de 1949. En ella se incorpora un artículo que permitía la reelección inmediata sin restricciones: “Art. 78: El presidente y el vicepresidente duran en sus cargos seis años; y pueden ser reelegidos”.

En las discusiones previas, el anteproyecto de reforma elaborado por el Consejo Superior del Partido Justicialista expresaba que “...la prohibición actual de la reelección supone una ofensa para la ciudadanía argentina (...) tan antidemocrático es imponerle votar a quien no quiere, como impedirle votar a quien quiere” (Naranjo, Pereyra y Díaz Araujo, 2012:2). En palabras del constitucionalista justicialista Arturo Sampay “...si la suerte de esta empresa argentina depende de la posibilidad constitucional de que el General Perón sea reelegido presidente de la república por el voto libre de sus conciudadanos debe quitarse de la Constitución ese impedimento que no aconseja la prudencia ni la circunstancia histórica que vive el país” (2012:2)

Con posterioridad al golpe de Estado de 1955 se derogó la Constitución de 1949 y el nuevo proceso constituyente no incluyó este instituto que estamos presentando.

No fue sino hasta la reforma constitucional de 1994 cuando se permitió la reelección inmediata por un segundo mandato y se modificó la duración del período presidencial, pasando de seis a cuatro años.

Esta inclusión encuentra su origen en el acuerdo al que llegaron el entonces Presidente Carlos Menem y el ex Presidente Raúl Alfonsín en el denominado Pacto de Olivos, el cual llevó a que el Congreso de la Nación dictara la ley 24.309 de reforma de la Constitución Nacional, en la que se incorporó a la reelección

# LOS ALCANCES DE LA DEMOCRACIA Y LA POSIBILIDAD DE LA REELECCIÓN EN UNA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE SANTA FE

V. Gastón Mutti  
UNR - UNER

como mecanismo para ser debatido en la Convención Constituyente reunida en Santa Fe en 1993.

A continuación presentaremos algunos temas y posiciones que fueron sustentados por los convencionales nacionales en el debate sobre la reelección ya que son de utilidad para clarificar el debate que Santa Fe debe realizar.

## LOS ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA REELECCIÓN EN LA CONSTITUYENTE DE 1994

Los argumentos fundamentales que se utilizaron en la Convención Constituyente de 1994 a favor de la reelección estuvieron centrados primeramente en un criterio de la similitud con otros países llamados “avanzados” y el “éxito” de las gestiones.

Se sostenía que este instituto permitiría a los gobiernos exitosos acceder a un nuevo mandato y a los que no lo son, dejar paso a un nuevo presidente. De esta manera, podían ser reelectos el presidente o el vicepresidente, o sucederse recíprocamente en los cargos por un solo período consecutivo. Así el país seguiría a los países más avanzados que permiten gobiernos extendidos en el tiempo. De esta manera, este motor de la reforma permitiría que el pueblo sea el que tenga la última palabra respecto de la reelección del presidente o de los que se sucedan en el futuro.<sup>2</sup>

Estos argumentos se fortalecían con la reducción del mandato presidencial a cuatro años y con la supuesta adición del imprescindible fortalecimiento de un poder de control.

---

2. Argumentos del convencional García Lema del Partido Justicialista, del convencional A. Alsogaray de la Unión de Centro Democrático, L. Bravo del Partido Bloquista y del convencional Kammerath de la Unión de Centro Democrático.

## LOS ALCANCES DE LA DEMOCRACIA Y LA POSIBILIDAD DE LA REELECCIÓN EN UNA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE SANTA FE

V. Gastón Mutti  
UNR - UNER

Estas posiciones se hacían extensivas a todos los hombres de todas las regiones del país, con lo cual se pensaba como un “principio” en todas las funciones ejecutivas nacionales, provinciales y municipales.<sup>3</sup> Se consideraba que de esta manera primaba un criterio “histórico” del derecho de los pueblos de reelegir a la persona que a su entender cumplió con el ejercicio de su gobierno en forma satisfactoria.<sup>4</sup>

Por contrapartida, aquellos que sustentaban los argumentos contrarios consideraban como de central importancia oponerse al “personalismo” en la política. De esta manera la prudencia “ética” indicaba que el gobernante debía propiciar la reforma en beneficio de las instituciones, jamás en beneficio personal como se estaba dando.<sup>5</sup>

A esto se sumaba un análisis sobre la “degradación” de las democracias cuando se producen delegaciones y transferencias de la voluntad general a determinados líderes, con la consecuente anomia y la degradación de la vida democrática.

A este criterio adhería A. Bravo que pregonaba la consolidación de la democracia con una Constitución sistémica y amplia, que no se sustentara en un intercambio de artículos entre los miembros de la mayoría que hacían primar realidades políticas mezquinas.

Otras opiniones analizaban la particular “psicología” y las “costumbres” que en la política latinoamericana crearon un continuismo que generó graves problemas

---

3. Argumentos de la convencional Guzmán del Movimiento Popular Jujeño, del convencional A. Alsogaray de la Unión de Centro Democrático.

4. Argumentos del convencional Winter de Acción Chaqueña, de la convencional Guzmán del Movimiento Popular Jujeño, de la convencional Rubio de Mingorance del Movimiento Popular Fuegoño y del convencional Kammerath de la Unión de Centro Democrático.

5. Argumentos del convencional Auyero del Frente Grande, de la convencional Avelín de Ginestar de la Cruzada Renovadora.

# LOS ALCANCES DE LA DEMOCRACIA Y LA POSIBILIDAD DE LA REELECCIÓN EN UNA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE SANTA FE

V. Gastón Mutti  
UNR - UNER

institucionales Un deseo de mantener el liderazgo y el predominio que constituyen una nociva y absorbente preocupación.<sup>6</sup>

Este tipo de argumentos propició la contraposición de las actitudes desinteresadas de Alberdi y los convencionales de 1853, con las partidistas presentes en el debate constitucional de 1949 y 1994.<sup>7</sup>

Además se utilizó, como criterio para impugnar la iniciativa, la conveniencia de los sectores del “establishment”, donde el poder económico concentrado, que detentaba gran parte del poder real y se movía por intereses y no por ideales, necesitaba para negociar también un poder político concentrado que los favorecía.<sup>8</sup>

También se utilizaron criterios “formales” para oponerse a la reelección ya que el entonces presidente de la República y el ex vicepresidente serían los únicos ciudadanos del país que contaban con el privilegio de ejercer durante diez años la presidencia o vicepresidencia de la Nación, cuando el texto propuesto por la mayoría sólo admite dos períodos, es decir ocho años de mandato.<sup>9</sup>

## ALGUNAS OMISIONES PLANEADAS

La Constitución Provincial de Santa Fe ha omitido este tema de su texto. ¿Por qué motivos es necesario dejar de lado u omitir temas en una sociedad? Si-

---

6. Argumentos del convencional Castillo Odena del Pacto Autonomista Liberal, de la convencional Avelín de Ginestar de la Cruzada Renovadora.

7. Argumentos de la convencional Avelín de Ginestar de la Cruzada Renovadora, del convencional A. Bravo de la Unidad Socialista, del convencional Castillo Odena del Pacto Autonomista Liberal.

8. Argumentos del convencional Auyero del Frente Grande.

9. Argumentos del convencional Vázquez del Movimiento por la Dignidad, de la Independencia, del convencional Conesa Mones Ruíz de Fuerza Republicana y de la la convencional Avelín de Ginestar de la Cruzada Renovadora.

## LOS ALCANCES DE LA DEMOCRACIA Y LA POSIBILIDAD DE LA REELECCIÓN EN UNA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE SANTA FE

V. Gastón Mutti  
UNR - UNER

guiendo a Stephen Holmes podemos considerar que “...ningún grupo tiene la capacidad infinita de procesar información. La gente no puede hablar de todo a la vez; la vida es breve; y para evitar la sobrecarga cognoscitiva, diferentes grupos enfocan distintos temas en diversos momentos”. Pero de una manera más particular, a veces “...una cuestión resulta ‘intratable’ porque ventilarla abiertamente (...) lastimaría de manera permanente el espíritu cooperativo de la organización” (Holmes, 1999:49)

Los gobernantes argumentan que excluyen a las mayorías electorales de ciertos temas ya que colocarlos bajo su decisión llevaría a “...la parálisis gubernamental, a la pérdida de tiempo por todo el mundo o a la exacerbación de ánimos faccionales” (Holmes, 1999:51).

¿Pero esto no es antidemocrático? “Se suele asociar la democracia con (...) la libertad de expresión y el derrocamiento de todo gobierno censor(...). Sin embargo, la forma de las políticas democráticas es determinada indudablemente por la remoción estratégica de ciertos temas en la agenda democrática. Algunos teóricos han llagado a argüir que la supresión de ciertos temas es condición necesaria para el surgimiento y la estabilidad de las democracias”(Holmes, 1999:54-55 y 83)<sup>10</sup>

Ciertas cuestiones, que de otra manera serían el centro de la atención pública, son borradas conscientemente de los temas que van a discutirse. “La despolitización, junto con otros medios, puede aumentar las posibilidades de llegar a un compromiso racional en una sociedad dividida” (Holmes, 1999:59).

---

10. Continúa diciendo el autor que por “...ejemplo, según Joseph Schumpeter, uno de los requisitos esenciales para la prosperidad de una democracia es que ‘el radio de acción de la decisión política no debe extenderse demasiado lejos’” o como señala Robert Bork “El gobierno no puede funcionar si cualquiera puede decir cualquier cosa en cualquier lugar y en cualquier momento”.

# LOS ALCANCES DE LA DEMOCRACIA Y LA POSIBILIDAD DE LA REELECCIÓN EN UNA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE SANTA FE

V. Gastón Mutti  
UNR - UNER

Las reglas mordaza se dividen en autónomas (autoimpuestas) y heterónomas (impuestas por otros), formales e informales. En el caso de los temas excluidos de la Constitución Provincial, como la reelección, son autónomas y formales.

Las alternativas que se presentan ante un tema que buscar ser evitado son diversas. “Todo depende de la arena a la cual se transfieren las decisiones prohibidas. Se puede sacar de la agenda nacional una cuestión para colocarla en la agenda local y someterla al control de mayorías locales. Por otra parte, se puede retirar una decisión de todas las ramas y niveles de gobierno y consignarla a ciudadanos privados” (Holmes, 1999:71)

La autocensura estratégica puede deribar igualmente en un conflicto entre las distintas posiciones, aunque durante un lapso de tiempo permita clausurar un debate. Al decir de Holmes, “...al aplazar la discusión de un asunto espinoso, un grupo o una nación pueden aumentar su capacidad de resolver el problema cuando éste ya no puede disimularse” (Holmes, 1999:73)<sup>11</sup>

## LA REELECCIÓN EN LAS PROVINCIAS

En nuestro sistema político nacional los gobernadores son figuras de gran importancia institucional y política. Las disputas por esos cargos marcan la dinámica política de las provincias e influyen directamente sobre el ámbito nacional. El poder de estas figuras llega a traspasar los límites de sus propios distritos. Como ha señalado María Gabriela Almaraz, la consecuencia de esto es que “el comportamiento racional esperable de todos los políticos que alcancen dicho cargo es tratar de permanecer en él haciéndose reelegir” (Almaraz, 2010:191)

En sus figuras se conjugan el poder institucional, que se lo otorgan los arreglos institucionales de cada una de sus constituciones provinciales, el poder político,

---

11. cursivas en el original.

## LOS ALCANCES DE LA DEMOCRACIA Y LA POSIBILIDAD DE LA REELECCIÓN EN UNA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE SANTA FE

V. Gastón Mutti  
UNR - UNER

en tanto son generalmente los máximos dirigentes de sus partidos, y el poder económico, producto del manejo de los fondos públicos.

Esto conduce a que “...algunos estudios sobre Argentina han encontrado evidencia parcial acerca de la naturaleza local de las ambiciones de aquellos que ocupan cargos provinciales, en particular el de gobernador (...) Los poderes asociados al cargo de gobernador explican que la ambición política (...) se encuentre orientada al nivel subnacional, y también que los que alcanzan dicho cargo experimenten un tipo de ambición estática, es decir, busquen reelegirse” (Almaraz, 2010:197-198)

En 1983 ninguna provincia argentina incluía en su constitución la reelección del gobernador, sin embargo hasta 2003, cinco provincias tenían reelección indefinida (La Rioja, San Luis Catamarca, Formosa, Santa Cruz) y otras catorce habilitaban sólo la reelección inmediata. A ellas se sumaron Tucumán en 2006, Corrientes en 2007 y Entre Ríos en 2008. Sólo Mendoza y Santa Fe no habilitan este instituto hasta la actualidad.

En las “...provincias que no incorporaron la reelección en toda su historia democrática (...) la ausencia de una mayoría [legislativa] que represente al partido de gobierno explica la ausencia de una reforma que incorpore la reelección, resulta interesante que en tres décadas ningún gobernador haya tenido éxito para reelegirse (Almaraz, 2010:222)

En los últimos años algunas provincias argentinas experimentaron movimientos antireeleccionistas como La Rioja y San Luis en las que se quitó la reelección indefinida y se la suplantó por la inmediata (Almaraz, 2010:222)

# LOS ALCANCES DE LA DEMOCRACIA Y LA POSIBILIDAD DE LA REELECCIÓN EN UNA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE SANTA FE

V. Gastón Mutti  
UNR - UNER

## COMENTARIOS FINALES

Nadie puede dudar que la democracia argentina cuenta hoy con el mecanismo de la reelección de su presidente y vicepresidente, como de la gran mayoría de sus gobernadores, lo cual la acercan a las concepciones más extendidas sobre las instituciones que debe albergar. La Provincia de Santa Fe podrá incorporarla en su futura reforma constitucional, lo cual será absolutamente debatido entre aquellos que se aferran a omitir el instituto como a aquellos que lo defienden. Pero, si se reproducen los moldes de la Constitución Nacional mostrará su inclusión con reelección por única vez.

En segundo lugar, la exclusión de este tema de la agenda (como de otros de la Constitución Nacional aprobada en 1994 no incluidos en la provincial, entre ellos la autonomía municipal) puede tener beneficios inmediatos, pero también inconvenientes postpuestos. “La democracia no sólo se vuelve posible, sino también imperfecta, por una reducción sistemática de los asuntos bajo el control de la mayoría”. No consultar a la ciudadanía es un inconveniente. Una exclusión de los temas relevantes de la ciudadanía puede llevar a vaciar de contenido a la democracia. En palabras de Holmes “...puede hacer que la política democrática sea intolerablemente exangüe e inútil como arena para la autoeducación” (Holmes, 1999:85)

Además los problemas que buscaban ser aplazados pueden volverse inminentes. Las disputas sociales pueden conducir a una crítica misma de la democracia. “En efecto, la política de autoamordazarse puede acabar por producir una cultura en que la amenaza de violencia o de secesión sea una táctica política común” (Holmes, 1999:86)

Las reglas mordaza pueden tener poca duración, ser efímeras, y favorecer el resurgimiento de lo que se pretendía ocultar. Aplazan los temas que son considerados de compleja solución y los remiten a otro ámbito de gobierno para su solución, o los posterga hasta que ya no pueden dejar de tratarse.

# LOS ALCANCES DE LA DEMOCRACIA Y LA POSIBILIDAD DE LA REELECCIÓN EN UNA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE SANTA FE

V. Gastón Mutti  
UNR - UNER

## BIBLIOGRAFÍA

### *Artículos académicos y libros:*

ALBERDI, Juan B. (1952) Bases, Biblioteca Jackson, Tomo II, Buenos Aires.

ALMARAZ, M. G. (2010) “Ambición política por la reelección en las provincias argentinas”, Revista SAAP, vol. 4 n° 2, nov. 2010.

BOBBIO, N. (1993) El futuro de la democracia, F.C.E., Bs.As.

DAHL, R. (1971), Poliarquy. Participation and Opposition, Yale University Press, New Haven-London.

GARGARELLA, Roberto (1995) Nos los representantes. Críticas a los fundamentos del sistema representativo, Miño y Dávila Editores-CIEPP, Bs. As.

GARRETÓN, Manuel (1991) “La democracia entre dos épocas. América Latina 1990”, ponencia presentada en el XV Congreso Mundial de Ciencia Política, Buenos Aires.

HAMILTON, A., Madison, J., Jay, J. (1994), El federalista, F.C.E., México, capítulo LXXI (Hamilton)

HOLMES, S. (1999) “Las reglas mordaza o la política de omisión”, en Elster, J. y Slagstad, R., Constitucionalismo y Democracia, F.C.E., México.

NARANJO, N., Pereyra V., y Díaz Araujo J., (2012) “Aportes para el debate de la reelección en Mendoza”, Universidad Nacional de Cuyo, Área de Políticas Públicas.

SCHMITTER, P., Karl, T. (1991), What democracy is...and what it is not, mimeo, Stanford University, febrero.

# LOS ALCANCES DE LA DEMOCRACIA Y LA POSIBILIDAD DE LA REELECCIÓN EN UNA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE SANTA FE

V. Gastón Mutti  
UNR - UNER

*Otras fuentes*

*Normas jurídicas:*

Constitución de la Nación Argentina, 1949

Constitución de la Nación Argentina, 1994

Mutti, V. Gastón (2018). “Los alcances de la democracia y la posibilidad de la reelección en una reforma de la Constitución provincial de Santa Fe”, en *Aportes al debate sobre la reforma constitucional en Santa Fe*, compilado por Franco Bartolacci, Cintia Pinillos y María Laura Sartor Schiavoni, UNR Editora, Rosario. Páginas 10-24.

# LA REFORMA ELECTORAL CONSTITUCIONAL

María Lourdes Lodi  
UNR

## LA REFORMA ELECTORAL CONSTITUCIONAL

María Lourdes Lodi  
UNR

Si hay un motivo que justifica la reforma constitucional en Santa Fe, este es el de realizar una verdadera y necesaria reforma político-electoral. Muchos otros pueden ser los fundamentos de la reforma, y sin duda la ampliación de derechos se presenta como un valor a destacar, pero no sólo nuestra Carta Magna provincial es rica y notablemente progresista para la época en que fue sancionada en lo que a derechos respecta, sino que la reforma de la Constitución Nacional de 1994 ha consagrado y garantiza un inmenso abanico de derechos a todos los argentinos, entre ellos los habitantes de Santa Fe. En este sentido, creo que no está ahí el corazón de la reforma, y tampoco la causal de la “no reforma”.

Si algo ha obstaculizado en los últimos años la reforma constitucional en Santa Fe, esto ha sido la discusión sobre la reforma electoral que una reforma constitucional lleva implícita. Los intentos -más o menos sinceros- de avanzar en la reforma se han visto aplacados por **la falta de acuerdo sobre distintas alternativas institucionales en lo que a la distribución de poder respecta**. Es en este punto donde nadie quiere perder. ¿Por qué? Porque, por definición, los sistemas electorales son instituciones redistributivas, 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. El sistema electoral no sólo determina quién accede al poder y a la toma de decisiones públicas, sino que define también qué tan plurales, representativos y abiertos son los cuerpos legislativos en los distintos niveles jurisdiccionales.

Santa Fe se ha caracterizado por ser una provincia pionera en lo que a reformas electorales respecta: fuimos la primera en el país en introducir el sistema de Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) en remplazo de la largamente cuestionada Ley de Lemas o Doble Voto Simultáneo y Acumulativo, que todavía rige en algunas provincias con sus perversos efectos. También fuimos, junto con la vecina Córdoba, la primera en incorporar el sistema australiano de Boleta Única en remplazo del tradicional sistema francés de boleta partidaria aún vigente a nivel nacional. Nuestra boleta única, a diferencia de la “BUS”

## LA REFORMA ELECTORAL CONSTITUCIONAL

María Lourdes Lodi  
UNR

cordobesa, es una por categoría y ha tenido un alto impacto no sólo en lo que a equidad en la competencia electoral respecta, sino también en mejorar la transparencia y promover nuevas dinámicas entre y al interior de los partidos políticos.

Sin embargo, estos avances institucionales no han tocado el núcleo del sistema electoral santafesino, esto es, no han modificado las fórmulas electorales que son las que definen cómo se traducen los votos en bancas o cargos. Las PASO fueron una reforma sobre el método de selección de candidatos, y la Boleta Única sobre la modalidad o instrumento físico de votación. ¿Por qué no se avanzó más? Porque mientras esos cambios podían ser realizados por simple vía legislativa –incluso sin necesidad de contar con mayorías especiales–, **modificar “el sistema electoral propiamente dicho” supone reformar la Constitución, y para ello sí hacen falta los votos de dos tercios de los miembros de cada cámara.** Paradójicamente, es en cierta medida por el propio efecto del actual sistema electoral y su impacto en la conformación de las cámaras que esas mayorías especiales resultan difíciles de alcanzar. Además, como ya adelantamos, abrir el juego a la reforma constitucional-electoral implica aventurarse a redefinir las reglas que a muchos de los legisladores les han garantizado continuidad en sus bancas desde hace décadas, al tiempo que habilita la discusión sobre la reelección<sup>1</sup> del Gobernador, sin dudas, el punto clave y más álgido de la negociación entre oficialismo y oposición.

En este marco, este artículo busca hacer un breve recorrido por algunos de los ejes vinculados al sistema electoral utilizado para elegir legisladores que una potencial reforma constitucional santafesina habilitaría como posibles objeto de ingeniería institucional. Entre ellos, los más destacados son los debates en torno a la *unicameralidad o bicameralidad*, la *mayoría automática para la*

---

1. No ahondaré en este punto particular dado que se encuentra desarrollado especialmente en otro artículo de este libro. Ver Mutti, Gastón “Los alcances de la democracia y la posibilidad de la reelección en una reforma de la Constitución provincial de Santa Fe”.

## LA REFORMA ELECTORAL CONSTITUCIONAL

María Lourdes Lodi  
UNR

*elección de diputados y las circunscripciones uninominales para la elección de senadores.* Pero el campo para reformar es mucho más amplio, supone, entre otras cuestiones tratadas en este libro, poner en discusión la duración de los mandatos de legisladores y representantes comunales, discutir las reelecciones indefinidas, analizar una posible renovación parcial de la Legislatura, extender el periodo ordinario de sesiones (que comienza en mayo y culmina en noviembre) y aggiornar el requisito de edad para ser Senador, que hoy es de 30 años.

Habilitar la reforma constitucional es dar lugar a que problemas de la agenda pública actual pasen a ser objeto de decisión y se plasmen en ley suprema: resultará inevitable avanzar en temas como el cupo femenino en un contexto de permanentes reclamos de paridad de género; también será necesario contemplar el voto de los menores de 18 de años, dado que hoy se puede votar a nivel nacional desde los 16, pero no así en la provincia. Otro tema vinculado a lo electoral que merecerá atención de los reformadores será el de los deberes y derechos de los partidos políticos, un actor fundamental del sistema democrático que, según la Constitución Nacional, posee el monopolio de las candidaturas, pero que, a nivel provincial, bien podría ver redefinido su rol y atribuciones. También resulta imperioso trabajar en la regulación de las campañas electorales y el financiamiento partidario, y, en este sentido, por qué no, en la creación de un organismo y/o tribunal electoral especializado e independiente que administre y controle los procesos electorales.

La pregunta –o tal vez la duda– es si todos estos temas merecen un renglón en una nueva Carta Magna, o bien, es preferible dotarlos de la flexibilidad que les otorga la no regulación constitucional, optando, por ejemplo, por la redacción e implementación de un Código Provincial Electoral que los condense. Como sea, hay cuestiones que los convencionales constituyentes no podrán dejar de definir y que ya se encuentran hoy, y hace tiempo, en el centro de las negociaciones que preludian la reforma: nos referiremos a la organización del Poder Legislativo y su régimen electoral.

### ELECCIÓN DE DIPUTADOS Y SENADORES Y EL DEBATE EN TORNO A LA UNICAMERALIDAD

Resulta difícil discutir la reforma a los sistemas de selección de diputados y senadores sin pensar en la alternativa de incorporar la unicameralidad en la provincia de Santa Fe, sobre todo, teniendo en cuenta que quince de las veintitrés provincias argentinas han adoptado este diseño institucional para su Poder Legislativo. La actual constitución sostiene en su artículo 31 que este Poder es ejercido por una Legislatura compuesta de dos cámaras: la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. Esta última se compone, tal como reza el artículo 32, de **“cincuenta miembros elegidos directamente por el pueblo, formando al efecto la Provincia un solo distrito, correspondiendo veintiocho diputados al partido que obtenga mayor número de votos y veintidós a los demás partidos, en proporción de los sufragios que hubieren logrado.** Los partidos políticos incluirán en sus listas de candidatos por lo menos uno con residencia en cada departamento.”

Por su parte, **la Cámara de Senadores se compone de un senador por cada departamento de la Provincia, elegido directamente por el pueblo, a simple pluralidad de sufragios.** Tanto diputados como senadores duran cuatro años en sus funciones y son reelegibles indefinidamente, coincidiendo su mandato con el del Gobernador, que, como vimos, no puede ser reelecto siquiera por un periodo.

Partiendo de este marco constitucional podemos esbozar distintas variantes para un nuevo diseño institucional del Poder Legislativo que contemplen cambios en uno o varios de los componentes del sistema electoral, como ser, la fórmula electoral, la magnitud de distrito, sus límites, y el tamaño de la asamblea.

1. Si se mantiene el número de cincuenta diputados de la cámara baja, un cambio necesario y largamente demandado es el de **pasar de la cláusula de mayoría del artículo 32, a un sistema proporcional.** Los constituyentes de 1962

## LA REFORMA ELECTORAL CONSTITUCIONAL

María Lourdes Lodi  
UNR

priorizaron el principio de *governabilidad* por el de *representatividad*, buscando garantizar al Poder Ejecutivo de turno una base de apoyo legislativo. Lo que no previeron fue que el electorado podía otorgar esa mayoría a una fuerza política adversa al Gobernador, tal como sucedió en la elección de 2011 donde la lista justicialista encabezada por María Eugenia Bielsa obtuvo 34,7% de los votos –haciéndose con veintiocho de las cincuenta bancas– frente a la lista del Frente Progresista que alcanzó el 32,7% de los sufragios y sólo obtuvo 15 bancas, dejando al Gobernador Bonfatti con minoría en ambas cámaras<sup>2</sup>.

Adoptar el sistema D'Hont para el reparto de la totalidad de las bancas permitiría que más fuerzas políticas obtengan representación parlamentaria, evitando resultados que no respondan a la voluntad del electorado y favoreciendo la diversidad de voces, incluidas las minoritarias.

Un punto a tener en cuenta –para no pervertir el espíritu y fundamento del sistema proporcional– será el del umbral o piso electoral que se establezca para el reparto de bancas, ya que si este es fijado en un valor elevado la vocación inclusiva y democrática del sistema proporcional se verá limitada.

II. Otra reforma posible en lo que a la elección de diputados respecta es la **eliminación de la lista sábana vertical -cerrada y bloqueada-** por la que hoy elegimos veintiocho legisladores sin posibilidad de alterar el orden ni de marcar preferencias o realizar tachas. Lo que suele ocurrir es que se pone el foco en quienes encabezan la lista –como si fuese una elección ejecutiva– pero se desconoce a los restantes candidatos (pensemos que en la última elección se presentaron 26 listas a la elección primaria, cada una con 28 candidatos y sus suplentes). Una alternativa sería “desbloquear” la lista, habilitando algún tipo

---

2. En 2011 se estrenó en Santa Fe la Boleta Única por categoría, que puso fin a la lista sábana horizontal y con ella al efecto arrastre por el que las categorías inferiores eran traccionadas por la candidatura ejecutiva o superior. Aunque se responsabilizó a la boleta única por ese “corte de boleta”, esta situación no volvió a repetirse en la elección 2015, donde el Poder Ejecutivo y las veintiocho bancas de la Cámara de Diputados correspondieron al mismo frente partidario.

## LA REFORMA ELECTORAL CONSTITUCIONAL

María Lourdes Lodi  
UNR

de preferencia, o bien, redefinir la base territorial/poblacional sobre la que se eligen los diputados, tomando, por ejemplo, como referencia los actuales nodos o regiones. Cada nodo elegiría diputados de acuerdo a su número de habitantes, esto, además de acercar y mejorar la relación ciudadano-legislador permitiría equilibrar el actual *malapportionment* entre las localidades más y menos pobladas.

III. Una receta similar podría aplicarse para la elección de senadores donde la brecha entre departamentos sub y sobre representados es altísima. Hoy tienen la misma representación en el Senado el departamento Garay, con unos 22.000 habitantes, que el departamento Rosario que supera el millón. Aquí el debate es más profundo: los convencionales deberán preguntarse si los departamentos, como unidad administrativa, deben seguir siendo la base de la representación territorial o bien deberían redefinirse los límites de los distritos electorales adoptando, como opción, los nodos o nuevas regiones. Asimismo, **el actual sistema de circunscripción uninominal debería dar paso a uno que habilite la representación de las minorías y la garantía del cupo femenino**, tal como se utiliza, por ejemplo, para elegir senadores nacionales: dos por la mayoría, uno por la primera minoría. Obviamente, esto implicaría triplicar el número senadores si se mantiene la representación de los diecinueve departamentos, pero si la base son los cinco nodos provinciales (Reconquista, Santa Fe, Rafaela, Rosario y Venado Tuerto), se pasaría de diecinueve a quince senadores.

IV. El **debate sobre la unicameralidad o bicameralidad** es otro de los ejes candentes en la negociación de la reforma constitucional santafesina. La tendencia en lo que a diseño institucional respecta se dirige hacia regímenes unicamerales, sin embargo, los senadores provinciales –en cuyas manos está la habilitación de la reforma– no parecerían estar dispuestos a prescindir de su fuente de poder y base de representación. Si bien una opción es sostener la representación departamental aún en un formato unicameral, no sería el mismo el poder que cada Senador posee como miembro de la Cámara alta –con su particular

## LA REFORMA ELECTORAL CONSTITUCIONAL

María Lourdes Lodi  
UNR

poder de veto- que el que tendrían como miembros de una única cámara de representación mixta, poblacional y territorial. Tampoco sostendrían el mismo poderío pasando de ser “el único Senador” como sucede actualmente (algunos cuyo liderazgo departamental se mantiene desde el siglo pasado) que compartiendo ese liderazgo con otros dos senadores del mismo departamento.

Un formato unicameral redundaría en eficiencia y agilidad del proceso legislativo, y reduciría, en cierta medida, la estructura burocrática y los costos operativos que acompañan a ambas cámaras, donde hoy secretarías, comisiones y bloques se encuentran duplicados. Como contraparte, podría argumentarse que la unicameralidad atenuaría los controles al Poder Ejecutivo y atentaría contra la calidad legislativa, considerando que se pierde el doble debate parlamentario y la revisión que provee la existencia de dos cámaras.

V. Además de la opción por la uni o bicameralidad y por el sistema electoral para elegir legisladores, los convencionales constituyentes deberán decidir, entre otras cuestiones, **si la modalidad de votación y el método de selección de candidatos quedan o no plasmados en el texto constitucional.** Podrían constitucionalizar la Boleta Única por categoría en su actual formato papel, o bien, dejar esto sin regular para dar lugar en el futuro a la adopción de otros formatos como la boleta o voto electrónico o el retorno a la boleta partidaria. Lo mismo sucede con el sistema de Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) que hoy rige por ley, al que muchos defienden y valoran pero cuya utilidad ha sido puesta en cuestión en el último tiempo. Decidir si preservarlo constitucionalmente o dejarlo librado al designio de futuros legisladores será decisión de los constituyentes.

Sea lo que sea que definan, **lo importante es que el régimen electoral santafesino sea pensado integralmente,** no sólo considerando los engranajes entre sus diferentes elementos, sino también atendiendo al formato del sistema de partidos y sus potenciales transformaciones, a los calendarios electorales, a los sistemas electorales de las distintas jurisdicciones (pensemos en la compati-

lización ya resuelta, pero extraordinaria, del sistema nacional de boleta partidaria con el sistema provincial de boleta única) y, sobre todo, a la realidad política y sociológica en la que deberá implementarse.

En cuestiones de diseño electoral no hay recetas predefinidas, ni ideales a seguir; cada Estado, provincia o municipio posee cualidades geográficas, demográficas, históricas y de cultura política que hacen imposible el trasplante de modelos exitosos de un lugar a otro. Lo que no debe perderse de vista es que el sistema electoral es la fuente de legitimación del sistema democrático: sin elecciones no hay democracia. **Qué sistema electoral diseñemos determinará qué democracia transitaremos los próximos años o décadas**, y en ese sentido la reforma debe apuntar –aunque sea como horizonte– hacia ciertos valores y objetivos: ampliar la participación; fortalecer la *accountability*, eficiencia y legitimidad de los gobiernos; y promover elecciones transparentes, equitativas y competitivas que mejoren la calidad de la representación política.

Un peligro latente es que los objetivos sean unos y los efectos otros, a causa de la incertidumbre o el velo de ignorancia que suele reinar en los procesos de reforma electoral. Para evitarlo es fundamental que la reforma constitucional sea entendida como un proceso de política pública que requiere un plan estratégico, participativo, informado y sustentado en el consenso político y social. Tener en claro hacia dónde se quiere ir con mirada de largo plazo ayudará a forjar los cimientos de una nueva constitución, progresista y pluralista, que le permita a la provincia de Santa Fe seguir siendo un ejemplo a destacar en lo que a calidad democrática y avances institucionales respecta.

## BIBLIOGRAFÍA

*Artículos académicos y libros:*

AGUILAR VILLANUEVA, L., 1992, *Problemas Públicos y Agendas de Gobierno*, México, Porrúa.

BIANCHI, M y Lodi M.L. et al. 2013, *Boleta única: estudio comparado de los casos de Córdoba y Santa Fe*. UNR Editora, Rosario.

COLOMER, J. M. (ed.), 2004, *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke: Palgrave.

DUNLEAVY, P. y Margetts, H., 1995, "Understanding the dynamics of electoral reform". *International Political Science Review* 16, 9-29.

LODI, M.L., 2017, *La Política de la Reforma Electoral: Instauración y Derogación de la Ley de Lemas en la provincia de Santa Fe*. Tesis Doctoral. Repositorio Hipermedial UNR. <http://rephip.unr.edu.ar/>

LODI, M.L., 2005, "Muerto el perro... ¿se acabó la rabia? Una lectura de la metamorfosis del sistema electoral santafesino." *Revista Lote*. AÑO VIII. No 95. Ed Imago. Venado Tuerto-Rosario. Santa Fe.

NEGRETTO, G., 2009, "Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina" en *Journal of Democracy* (en español), vol. 1, julio 2009.

NOHLEN, D Y ZOVATTO, D., 1998, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.

NORRIS, P., 2011, "Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model", *West European Politics*, 34:3, 531-550

## LA REFORMA ELECTORAL CONSTITUCIONAL

María Lourdes Lodi  
UNR

PETRACCA, A. et al. 2003, *Cambio Institucional y Agenda Pública. La Provincia de Santa Fe en los años noventa*. UNR Editora. Rosario.

SARTORI, G., 1994, *Ingeniería constitucional comparada. Un enfoque de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.

### *Otras fuentes*

#### *Normas jurídicas*

Constitución de la Provincia de Santa Fe.

#### *Observación electoral*

Informes elaborados por el Equipo del Observatorio Político Electoral de la Escuela de Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y RR.II. UNR. <http://fcpolit.unr.edu.ar/ope/>

Lodi, María Lourdes (2018). “La Reforma Electoral Constitucional”, en *Aportes al debate sobre la reforma constitucional en Santa Fe*, compilado por Franco Bartolacci, Cintia Pinillos y María Laura Sartor Schiavoni, UNR Editora, Rosario. Páginas 25-35.

BALLOTAGE:  
REFLEXIONES  
SOBRE LA DOBLE VUELTA  
ELECTORAL  
PARA LA ELECCIÓN  
DE GOBERNADOR Y VICE  
EN SANTA FE

Franco Bartolacci y Sofía Perotti  
UNR

# BALLOTAGE: REFLEXIONES SOBRE LA DOBLE VUELTA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR Y VICE EN SANTA FE

Franco Bartolacci y Sofía Perotti  
UNR

## 1. ¿QUÉ ES EL BALLOTAGE O SISTEMA DE DOBLE VUELTA ELECTORAL?

El **ballotage** es un sistema que prevé dos vueltas electorales para definir una elección. Si ninguno de los candidatos de la contienda obtiene en la **primera vuelta** un umbral fijo de votos (usualmente entre 45 y 50%), se realiza una **segunda vuelta** electoral entre los dos candidatos más votados.

Como toda decisión relativa al diseño institucional, los instrumentos que han de escogerse nunca son neutrales. Su utilización tiene consecuencias que deben ser tenidas en cuenta, por ejemplo:

- sobre el modo en que la oferta electoral es presentada a la ciudadanía,
- sobre la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo,
- sobre la disposición que las fuerzas políticas puedan tener para conformar coaliciones.

En este sentido, el ballotage no debe ser pensado como una herramienta aislada sino como un engranaje que debe interactuar con toda una estructura jurídica que ordena la distribución del poder, y con un sistema político y sus actores.

## 2. ANTECEDENTES

El ballotage se utilizó por primera vez en Francia, en 1852. Posteriormente fue suprimido, y reinstaurado 1965. En la actualidad continúa vigente en este país, así como también en Bélgica, Holanda, Austria y Portugal. En general, todos sistemas semipresidencialistas.

En América Latina, la incorporación del ballotage es más reciente. Se inscribe en los procesos de democratización que tuvieron lugar en la región desde fines

## BALLOTAGE: REFLEXIONES SOBRE LA DOBLE VUELTA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR Y VICE EN SANTA FE

Franco Bartolacci y Sofía Perotti  
UNR

de los años ´70. Si bien el contexto era muy distinto al de los países europeos que arriba mencionamos, ya que las democracias latinoamericanas son, en general, sistemas presidencialistas, la adopción del ballotage respondía a objetivos claros, como:

- Estabilizar los sistemas de partidos, favorecer la colaboración entre las fuerzas políticas y la conformación de coaliciones
- Dotar de mayor legitimidad a los gobernantes (producto del voto favorable de una mayoría absoluta de los electores)
- Favorecer la gobernabilidad democrática

Aspiraciones de gran relevancia, especialmente en el contexto de reconstrucción de la vida política y de las reglas institucionales, que supuso el proceso de transición a la democracia en América Latina.

Actualmente el ballotage es el procedimiento que rige en la mayor parte de las elecciones presidenciales latinoamericanas.<sup>1</sup>

En nuestro país, el ballotage fue incorporado a la Constitución Nacional en la reforma de 1994. De esta forma, en su artículo 94 nuestra carta magna señala que *“el presidente y el vicepresidente de la nación serán elegidos directamente por el pueblo, en **dobles vueltas**, según lo establece esta Constitución. A este fin el territorio nacional conformará un distrito único.”* Consecuentemente, en su artículo 96 prescribe quiénes acceden a competir en la segunda vuelta y el plazo que debe mediar entre una elección y otra: *“la segunda vuelta electoral, si correspondiere, se realizará entre las dos fórmulas de candidatos más votadas, dentro de los*

---

1. Entre 1979 y mediados de 2006 se realizaron 93 elecciones presidenciales competitivas en América Latina. De ellas 51 fueron reguladas mediante el sistema de ballotage. Véase: Pérez Liñán, A. (2012). La reversión del resultado en la doble vuelta electoral: Una evaluación institucional del Balotaje. *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, 1(1), pp-9.

## BALLOTAGE: REFLEXIONES SOBRE LA DOBLE VUELTA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR Y VICE EN SANTA FE

Franco Bartolacci y Sofía Perotti  
UNR

*treinta días de celebrada la anterior*". Asimismo, en los artículos 97 y 98 indica en qué casos la elección podría resolverse directamente en la primera vuelta: "cuando la fórmula que resultare más votada en la primera vuelta, hubiere obtenido más del cuarenta y cinco por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos", o "cuando la fórmula que resultare más votada en la primera vuelta hubiere obtenido el cuarenta por ciento por lo menos de los votos afirmativos válidamente emitidos y, además, existiere una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto del total de los votos afirmativos válidamente emitidos sobre la fórmula que le sigue en número de votos, sus integrantes serán proclamados como Presidente y vicepresidente de la Nación."

Desde 1994 a la actualidad sólo hubo dos escenarios de ballottage a nivel nacional:

a) en la elección presidencial de 2003, donde la segunda vuelta hubiera tenido lugar entre Carlos Menem (1er candidato más votado) y Néstor Kirchner (2do candidato más votado), pero el primero desistió de presentarse ante la inminencia de la derrota, y Kirchner resultó ungido como presidente, con tan sólo el 22% de los votos, obtenidos en la primera vuelta.

b) en la última elección presidencial, de 2015, entre Daniel Scioli (1er candidato más votado) y Mauricio Macri (2do candidato más votado). Esta vez, la segunda vuelta sí tuvo lugar, resultando electo Mauricio Macri.

Si bien el primer escenario de ballottage es hipotético, porque en realidad la segunda vuelta no tuvo lugar, nótese que en ambos casos, 2003 y 2015, quien accedió al cargo en disputa, nada menos que la presidencia de la Nación, no fue el candidato más votado en la primera vuelta. Llamamos a este fenómeno **reversión del resultado**.

# BALLOTAGE: REFLEXIONES SOBRE LA DOBLE VUELTA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR Y VICE EN SANTA FE

Franco Bartolacci y Sofía Perotti  
UNR

A nivel subnacional, sólo tres provincias argentinas prevén la implementación del ballotage: Chaco, Corrientes y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sus textos constitucionales datan de 1994, 2007 y 1996 respectivamente.

## 3. VENTAJAS

El ballotage presenta una serie de efectos positivos (Sabsay, 1991; Pérez Liñán, 2012; Garrido, 2009) que se enumeran a continuación:

### *Sobre el sistema político*

- Fortalece la legitimidad de la autoridad electa, que ha ganado la elección con una mayoría absoluta;
- Favorece la gobernabilidad democrática, en función de este amplio respaldo electoral;
- Evita la consagración de un ganador con una mayoría relativa mínima, que no podría ganar en una contienda uno a uno.

### *Sobre el sistema de partidos*

- Tiende a reducir el número de partidos o a hacerlos más disciplinados (especialmente útil en sistemas parlamentarios, o con formas de representación proporcional puras, donde existe una proliferación de fuerzas políticas, muchas veces producto de la especulación política, sin identificación ideológica o social con algún sector de la ciudadanía);
- Promueve la formación de coaliciones a los fines de aumentar las chances electorales, que podrían transformarse en coaliciones de gobierno.

# BALLOTAGE: REFLEXIONES SOBRE LA DOBLE VUELTA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR Y VICE EN SANTA FE

Franco Bartolacci y Sofía Perotti  
UNR

Claro está que estos efectos no se producen necesariamente, ni del mismo modo en cada caso o en cada coyuntura histórica. Como señalamos anteriormente, el ballotage es un instrumento que ha de interactuar con diversos ordenamientos que regulan otros aspectos del proceso electoral: la forma de selección de candidatos, la fórmula de conversión de votos en escaños, la modalidad de emisión del voto, por ejemplo. Asimismo, es una herramienta que opera en el marco del sistema político, con sus actores, su cultura política, su historia.

## 4. CRÍTICAS

Los argumentos críticos del ballotage (Chasquetti, 2000; Martínez, 1998; Pérez Liñán, 2012; Pachano, 1997; Sabsay, 1991) señalan que:

- La legitimidad originada en el amplio respaldo electoral al ejecutivo puede ser artificial, no necesariamente implica un apoyo genuino de la mayoría del electorado. La segunda vuelta puede funcionar como una instancia donde se elige “el mal menor”, donde se vota en contra del perdedor, antes que a favor del ganador. La reversión del resultado es fruto así de una “mayoría negativa”, que no es favorable al candidato ganador, sino contraria al candidato mejor posicionado en la primera vuelta.
- Puede fomentar indirectamente problemas de gobernabilidad, a partir de la asincronía entre los poderes ejecutivo y legislativo: como las elecciones legislativas se definen en la primera vuelta, es muy posible que el ejecutivo electo en la segunda vuelta (que no ha alcanzado inicialmente una mayoría), carezca de respaldo legislativo mayoritario.
- Las coaliciones electorales que posibilitan el triunfo en los comicios no necesariamente se consolidan en una coalición de gobierno.

## BALLOTAGE: REFLEXIONES SOBRE LA DOBLE VUELTA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR Y VICE EN SANTA FE

Franco Bartolacci y Sofía Perotti  
UNR

- Surgido en el contexto de sistemas semipresidencialistas, el ballotage funciona como un mecanismo que asegura el respaldo de la mayoría absoluta del electorado, fomentando la gobernabilidad del sistema. Pero en un esquema presidencialista, o de fuerte preeminencia del ejecutivo, el ballotage exagera ciertas características negativas que este sistema tiene, como la gran concentración de facultades en una magistratura unipersonal, la separación tajante entre ejecutivo y legislativo, y la lógica de “suma cero” (Linz), que dificulta la negociación y el acuerdo entre las fuerzas políticas.
- Fomenta la polarización.
- Implica un aumento significativo del costo de las campañas políticas.

### 5. BREVE REFLEXIÓN A MODO DE CIERRE

Para finalizar estas consideraciones, diremos que la incorporación del ballotage o sistema de doble vuelta electoral para el gobernador y vicegobernador de la provincia, es una cuestión que ha estado presente en anteriores proyectos de reforma constitucional. También es una recomendación que puede leerse en numerosos documentos públicos sobre el tema.

En este sentido, resulta oportuno destacar, siguiendo a Nohlen (2004), que no hay sistemas electorales óptimos, que puedan implementarse en cualquier sitio, sino que las herramientas e instrumentos que regulan cada aspecto del proceso han de ser respuestas técnica y políticamente viables en un determinado contexto histórico. La decisión del constituyente sobre estos temas, entonces, no será exclusivamente técnica, sino también política, pero requerirá de insumos que permitan fundamentarla. Y es aquí donde nos proponemos hacer nuestro aporte.

# BALLOTAGE: REFLEXIONES SOBRE LA DOBLE VUELTA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR Y VICE EN SANTA FE

Franco Bartolacci y Sofía Perotti  
UNR

## 6. BIBLIOGRAFÍA

BURDMAN, J. (1997) “Estrategias de ballotage y sistema de partidos (si 1999 fuera hoy)”. *Revista Desarrollo Económico*, 37(147), p. 447-454

CHASQUETTI, D. (2000). “Balotaje y coaliciones en América Latina”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 12.

GARRIDO, A. (2009) Nuevas formas de elección presidencial en América Latina: La doble vuelta o ballotage. Paper presentado en el 21º Congreso Mundial de Ciencia Política, Santiago de Chile, 2009. Disponible en [http://paperroom.ipsa.org/app/webroot/papers/paper\\_1796.pdf](http://paperroom.ipsa.org/app/webroot/papers/paper_1796.pdf)

Linz, J. J. (2013). “Los peligros del presidencialismo”. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 7.

LODOLA, G. (2009). “La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil”. *Revista Desarrollo Económico*, 49 (194).

MARTÍNEZ, R. (1998). “Efectos de la fórmula electoral mayoritaria de doble vuelta”. *Reis*,

NOHLEN, D. (1991). “Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos. Reflexiones exploratorias para América Latina”. En NOHLEN, D. y FERNÁNDEZ, M., *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, Caracas, Nueva Sociedad

Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y reforma electoral: Una introducción*. Internacional Idea.

PACHANO, S. (1997) “Bucaram, Fuera! Bucaram, ¿Fuera?”, en AA.VV. *¿Y ahora qué? Una contribución al análisis político-histórico actual*, Quito: Eskeletra Editorial.

## BALLOTAGE: REFLEXIONES SOBRE LA DOBLE VUELTA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR Y VICE EN SANTA FE

Franco Bartolacci y Sofía Perotti  
UNR

PÉREZ-LIÑÁN, A. (2012) “La reversión del resultado en la doble vuelta electoral: Una evaluación institucional del Balotaje”. *Revista Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, 1

SABSAY, D. A. (1991) *El ballotage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*. IIDH-CAPEL.

Bartolacci, Franco y Perotti, Sofía (2018). “Ballotage: reflexiones sobre la doble vuelta electoral para la elección de gobernador y vice en Santa Fe”, en *Aportes al debate sobre la reforma constitucional en Santa Fe*, compilado por Franco Bartolacci, Cintia Pinillos y María Laura Sartor Schiavoni, UNR Editora, Rosario. Páginas 36-44.

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LAS INSTITUCIONES DE ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA ELECTORAL DE SANTA FE

Aníbal Germán Torres  
UNR-UNSAM-CONICET

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LAS INSTITUCIONES DE ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA ELECTORAL DE SANTA FE

Aníbal Germán Torres  
UNR-UNSAM-CONICET

## INTRODUCCIÓN

En el intento de reinstalar en la agenda pública el debate por la reforma de la Constitución de Santa Fe, ha trascendido que uno de los ejes contemplados por el oficialismo para llevar a la mesa de negociaciones se titula “Democracia, elecciones y participación ciudadana”<sup>1</sup>. En el repertorio de cuestiones relevantes que usualmente se asocian con este eje, aparecen la duración de los mandatos, la posibilidad de reelección del titular del Ejecutivo, la realización de comicios de medio término en la categoría legisladores provinciales o el diseño de mecanismos institucionales que viabilicen las iniciativas de la sociedad civil. Sin embargo, según veremos, también resulta pertinente considerar a las instituciones encargadas de las funciones de administración y justicia electoral, lo que a nivel internacional forma parte de los estudios sobre la *governanza electoral*.

Como se sostiene desde la literatura especializada, ese nivel institucional de los comicios es esencial para la democracia representativa (Escolar, 2010). Incluso se llega a afirmar que para garantizar procesos electorales libres, justos y competitivos -o como se viene diciendo en los últimos tiempos, asegurar la “integridad electoral” (es decir, la *honestidad* de los comicios, Nohlen, 2015)-, hace falta “proveer certidumbre institucional” (Mozaffar y Schedler, 2002). En este sentido, el amplio abanico de procesos y procedimientos que despliegan los organismos electorales para la administración, fiscalización y certificación de los comicios apunta a garantizar los derechos políticos de los ciudadanos y la formación *legítima* del gobierno democrático. Por esto, Escolar (2010) señala, por un lado, que no resultan nada trivial las reformas de las instituciones que deben “administrar la desconfianza” de las elites políticas y de los ciudadanos involucrados en procesos que se saben masivos, participativos y complejos. Por el otro lado, advierte sobre la necesidad de poner atención en la relación entre un determinado diseño institucional de administración y justicia electoral y la

---

1. Bastús, en *Rosario*/12, 12/09/2016.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LAS INSTITUCIONES DE ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA ELECTORAL DE SANTA FE

Aníbal Germán Torres  
UNR-UNSAM-CONICET

*autonomía política* de los árbitros comiciales, sabiendo que estos están en una relación endógena con el sistema de partidos.

Puesto que dichas instituciones deben ser pensadas en su contexto (Nohlen, 2015) y con una reflexión crítica sobre las tendencias existentes a nivel internacional (Boda, 2006), podemos preguntarnos: ¿qué implicancias puede tener la Reforma Constitucional respecto a la arquitectura institucional involucrada en las distintas fases comiciales? Antes que eso, ¿es necesario introducir modificaciones en la gobernanza electoral provincial?

Tanto en uno como en otro interrogante, nuestra respuesta surge de tomar en consideración no lo meramente coyuntural y estático (o sea, tal o cual “foto”), sino el proceso histórico-político santafesino (o sea, “la película”), con la interacción que a lo largo del tiempo se ha ido dando entre actores (partidarios y estatales) e instituciones. Esta perspectiva más amplia, al tiempo que nos lleva a sugerir introducir modificaciones en el diseño institucional de administración y justicia electoral provincial, nos señala también el horizonte de posibilidad de la reforma en ese nivel.

En lo que sigue, expondremos primeramente algunos aspectos de la reciente historia política de Santa Fe. A continuación nos concentraremos en los rasgos básicos de la arquitectura comicial de la provincia y culminaremos exponiendo algunas propuestas que pueden ser tomadas en el proceso político de la Reforma Constitucional.

### LOS PROCESOS ELECTORALES EN SANTA FE Y ALGUNOS PROBLEMAS SISTÉMICOS

En diferentes momentos de la etapa democrática inaugurada en 1983 se deslizaron críticas sobre la transparencia de algunos resultados electorales y sobre

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LAS INSTITUCIONES DE ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA ELECTORAL DE SANTA FE

Aníbal Germán Torres  
UNR-UNSAM-CONICET

las propias autoridades involucradas en garantizar la “integridad” de los comicios<sup>2</sup>. Por mencionar solamente los más “resonantes”, nos encontramos que con veinte años de distancia, las elecciones generales de 1995 y de 2015 sin dudas pusieron a los organismos involucrados en los procesos comiciales, en especial el Tribunal Electoral Provincial (en adelante, TEP), en sus momentos más críticos. En ambos procesos, este organismo actuó conteniendo la litigiosidad entre las fuerzas políticas, logrando al fin el reconocimiento de los resultados por todas las partes, al cabo del escrutinio definitivo. De manera que a su tiempo, tanto Jorge Obeid (Partido Justicialista) como Miguel Lifschitz (Frente Progresista Cívico y Social) pudieron ser proclamados gobernadores electos. Sin embargo, en algunos sectores sociales –en particular ciertos medios de comunicación- y partidarios –sobre todo quienes al momento de competir eran oposición<sup>3</sup>- quedó la percepción de que habrían ocurrido al menos ciertas desprolijidades en los procesos y procedimientos llevados adelante por el TEP y organismos auxiliares (como el accionar del Correo en 1995, o el área del Ejecutivo encargada del procesamiento y transmisión de resultados provisorios, en 2015).

A esta *tensión oficialismo-oposición*, se le agregó una segunda: la *tensión interpoderes*. Esto ha sido incentivado mayormente por la propia coexistencia de las lógicas ejecutiva y judicial en la estructura institucional del TEP, lo que se volvió crítico en las referidas coyunturas de gran expectación política, social y mediática. Como sugiere el esquema de Acuña (2007), en tercer lugar está la *tensión intrapoderes*, imbricada con las anteriores. Aquí puede decirse que el TEP no siempre mantuvo relaciones de cooperación con otras áreas del Ejecutivo –por ejemplo en lo que hace a la dotación presupuestaria o de personal- o se vio sometido al excesivo formalismo de la Judicatura. Por último, también podemos considerar la *tensión intergubernamental* (que al igual que las dos anteriores no se rige por el partidismo), con algunas rispideces, sea con la Justicia Nacional

---

2. Para el período 1983-2011 se puede consultar Torres, 2014.

3. O integraban el espacio enfrentado al Gobernador dentro del propio partido gobernante.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LAS INSTITUCIONES DE ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA ELECTORAL DE SANTA FE

Aníbal Germán Torres  
UNR-UNSAM-CONICET

Electoral (por ejemplo en lo que hace al padrón de electores o el trazado de la geografía electoral), sea con las fuerzas federales de seguridad, por dar algunos ejemplos.

Además de estos señalamientos, también es bueno que tengamos presente que, junto con Córdoba, Santa Fe ha sabido destacarse como un exponente del federalismo en materia de administración electoral, en especial por su capacidad de innovación institucional, sea en el temprano quebrantamiento de la “tradicción” de aplicar la simultaneidad entre las elecciones nacionales y provinciales (1991), sea cuando el TEP tuvo que asumir en gran parte la implementación tanto del sistema que reemplazó (2004) a la Ley de Lemas, como posteriormente la adopción de la Boleta Única (2010) (Cfr. AA.VV, 2013).

### ASPECTOS DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DE ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA ELECTORAL DE SANTA FE

Junto a los rasgos ya señalados, debemos tener presente que más allá de que algunos procesos comiciales se hayan visto envueltos en acusaciones de fraude, de prácticas de manipulación política o incluso de errores, por ejemplo, en la carga de datos, todo esto resulta accesorio frente al carácter neurálgico que tienen las reglas y los árbitros electorales. Es decir, a diferencia de lo que en general suele captar la atención mediática en relación con los comicios (por ejemplo, un corte de luz aquí o allá, el incendio de unas pocas urnas o su aparición en un río), lo central de estos radica más bien en el *nivel institucional* y en las consideraciones sobre la *autonomía política* de los funcionarios electorales (Escolar, 2010; Barrientos del Monte, 2010).

En este sentido, cabe recordar que las elites partidarias de Santa Fe fueron moldeando con el paso de los años el sistema de administración y justicia electoral que rige en la provincia. Un hito importante fue la incorporación del ya mencio-

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LAS INSTITUCIONES DE ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA ELECTORAL DE SANTA FE

Aníbal Germán Torres  
UNR-UNSAM-CONICET

nado Tribunal Electoral Provincial en el artículo 29º de la Constitución de 1962, aún vigente. Este interés de los entonces convencionales constituyentes en dotar a la provincia de una comisión electoral propia es digno de reconocimiento, más allá de que la Justicia Nacional Electoral tendría un accionar preponderante en los procesos electorales hasta los años 90'. Con la Ley del Régimen Electoral (1959) se fijaron las atribuciones básicas del TEP, tanto en cuestiones eminentemente contenciosas como administrativas. En la etapa democrática iniciada en 1983, la dirigencia partidaria le confió a dicho organismo nuevas atribuciones para su rol de árbitro del juego político en la provincia, una vez que se produjeron reformas importantes, como la Ley de Lemas (1990), la Ley de Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultáneas (2004) y la Ley de Boleta Única (2010). Ese rol se intensificó cada vez que los gobernadores dejaron de adoptar el régimen de simultaneidad de elecciones, según ya se mencionó.

Debemos tener presente que las elites partidarias de la provincia, por un lado, avanzaron en el sentido de la “delegaron judicial” (Escolar, 2010), al insertar el TEP dentro del Poder Judicial santafesino (al punto que un magistrado de la Corte Suprema es el máximo titular del organismo electoral, como se plasmó en la Ley n° 4.990). Pero por otro lado, se reservaron importantes atribuciones en materia comicial:

- I. En años no electorales, el TEP depende del Poder Ejecutivo, al punto que al secretario electoral de la provincia lo designa el gobernador. Así, el nivel de conducción del organismo comicial se inscribe en esa relación interpoderes, no siempre virtuosa o desprovista de dificultades, de manera que compatibilizar las lógicas propias de ambos Poderes ha sido un desafío constante para dicha organización.
- II. El Poder Ejecutivo también ha venido asumiendo desde 1999 el proceso de recolección, procesamiento y transmisión de los resultados provisionales, que se agrega a sus atribuciones en materia presupuestaria, de logística electoral y de

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LAS INSTITUCIONES DE ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA ELECTORAL DE SANTA FE

Aníbal Germán Torres  
UNR-UNSAM-CONICET

movilización de personal (como las fuerzas de seguridad) para llevar adelante los comicios.

III. La función contenciosa es compartida entre el TEP y las Cámaras de la Legislatura Provincial, pues éstas retienen atribuciones de justicia electoral, tal como sucede en el nivel nacional y en otras provincias<sup>4</sup>.

Por todo esto se puede decir que la provincia tiene una arquitectura de gobernanza electoral de tipo “mixta”, ya que combina el componente *judicial* con el *político*<sup>5</sup>. Este entramado institucional, surgido en relación endógena con las propias elites partidarias, cuyas negociaciones se fueron desplegando en interacción con normas previas, contempla también el importante auxilio de las agrupaciones políticas en la delicada tarea de la fiscalización electoral.

De manera que más que hablar de una “independencia” absoluta de la política partidaria (ideal normativo que en la práctica resulta de escasa concreción), en Santa Fe –como en cierta forma ocurre en el nivel nacional de Argentina– se ha ido erigiendo un sistema de “interdependencia”, habilitando mecanismos de controles mutuos entre actores partidarios y estatales (Cfr. Boda, 2006). En este sentido, las dificultades parecen haber surgido no sólo con las cuatro tensiones señaladas en el apartado anterior, sino también cuando se han debilitado esos controles, sea habilitando dudas sobre la “imparcialidad” del comportamiento de las autoridades electorales –antes que hablar de su “independencia”– (Barrientos del Monte, 2010), sea por las propias dificultades de algunos partidos en las tareas de fiscalización.

---

4. Art. 48º de la Constitución Provincial.

5. También llamado “clásico”, porque supone el involucro del Ejecutivo y el Legislativo en los comicios, lo que era común en el siglo XIX (Lehoucq, 2003)

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LAS INSTITUCIONES DE ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA ELECTORAL DE SANTA FE

Aníbal Germán Torres  
UNR-UNSAM-CONICET

## ALGUNAS PROPUESTAS DE CARA A LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Como pudimos ver en las secciones precedentes, la historia político institucional reciente nos señala la existencia de algunos nudos problemáticos (en parte conectados entre sí), al tiempo que nos indica un marco estructural para el comportamiento estratégico de los reformadores de la Constitución. Este proceso político significaría una buena oportunidad para mejorar el diseño institucional existente en materia de administración y justicia electoral provincial, expuesto a las tensiones y dificultades referidas. En este sentido, y más allá de lo que se puede ir avanzando a través de la sanción de legislación ordinaria<sup>6</sup>, ofrecemos las siguientes propuestas de cara a la Reforma Constitucional:

I. La experiencia comparada a nivel subnacional en Argentina y la propia historia electoral de Santa Fe sugieren eliminar la dependencia del TEP del Ejecutivo Provincial, al menos en lo que hace a la nominación del secretario electoral. Antes que profundizar la judicialización, los reformadores podrían disponer que la nominación de dicho funcionario quede a cargo de la Legislatura Provincial, fortaleciendo así los controles cruzados a los que se hizo referencia. Otra alternativa (tomando una recomendación de la Comisión de expertos para la reforma política en Córdoba, en 2008) es transformar el TEP en dos nuevos organismos, uno que concentre las atribuciones contenciosas (por ejemplo un Tribunal Electoral propiamente dicho, dentro de la órbita del Poder Judicial Provincial) y otro encargado de las tareas administrativas de los comicios (por ejemplo, un Instituto Electoral Provincial creado por fuera de los tres Poderes, con Consejeros Electorales nombrados por la Legislatura Provincial). En ambos casos es aconsejable que los funcionarios mencionados sean designados por mayorías

---

6. En este sentido, se puede ir avanzando con las siguientes iniciativas: creación de una Comisión Bicameral de Seguimiento de los Procesos Electorales en el ámbito de la Legislatura Provincial, incremento del personal permanente del Tribunal Electoral, control de este organismo y de la Legislatura sobre la recolección, el procesamiento y la transmisión de resultados electorales, registro permanente de las autoridades de mesas y profesionalización de la capacitación de estas y de los fiscales partidarios.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LAS INSTITUCIONES DE ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA ELECTORAL DE SANTA FE

Aníbal Germán Torres  
UNR-UNSAM-CONICET

agravadas de los miembros de ambas Cámaras y que el inicio y fin de sus mandatos no coincida con el de los legisladores provinciales y el gobernador.

II. Cualquiera sea la opción institucional seguida por los reformadores (mantener el TEP pero cambiando la nominación del secretario electoral provincial o la creación de dos nuevos organismos), es aconsejable que sea plasmada en el texto de la nueva Constitución Provincial con las debidas precisiones sobre las garantías que rodean a sus autoridades, apuntando a su imparcialidad<sup>7</sup>.

III. En una visión sistémica de la reforma, debe tenerse presente que en caso de introducir la autonomía municipal, los reformadores se encontrarán con la tarea de tener que adaptar el sistema de justicia electoral. Esto por dos motivos: tanto por quedar habilitado que los municipios tengan sus propias comisiones electorales o tribunales, como así también por tener que garantizar la segunda instancia a aquellas resoluciones que se tomen en el nivel local. En estas situaciones, se tendría que pensar entonces en ir hacia un sistema de Justicia Electoral Provincial que podríamos graficar como una pirámide de base ancha y con tres niveles en su altura (el local, el Tribunal Electoral y la Corte Suprema de Justicia).

Según entendemos, la cuestión del cambio en el diseño de los organismos involucrados en la gobernanza electoral santafesina merece un lugar en la agenda de la reforma de la Constitución, en tanto *reforma política* en sentido eminente. Por supuesto que aquella no constituye una temática circunscripta a los partidos políticos y las agencias estatales vinculadas con los comicios, más allá de que señalamos el carácter estructuralmente endógeno de las reformas de administración y justicia electoral respecto a las elites políticas. Las Universidades, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos<sup>8</sup> tienen mucho

---

7. Es decir, no es conveniente dejar una redacción tan escueta como la del actual art 29º, Sección segunda, Capítulo único - Régimen Electoral, de la Constitución vigente.

8. Como se señala en <http://basesparalareforma.digital/instancias-de-participacion/>

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LAS INSTITUCIONES DE ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA ELECTORAL DE SANTA FE

Aníbal Germán Torres  
UNR-UNSAM-CONICET

parar para contribuir en este proceso. Si la Reforma Constitucional apunta a mejorar la calidad de nuestro régimen democrático, a buscar nuevos mecanismos que garanticen plenamente los derechos de los ciudadanos en este siglo XXI, no se puede entonces obviar el debate por los responsables institucionales de “administrar la desconfianza” propia del juego político (Escolar, 2010). Esto tiene hondas implicancias, pues no sólo se trata de contribuir a la legitimidad democrática –a partir de garantizar la integridad de los procesos electorales– (Nohlen, 2015), sino que además, como sugiere Acuña (2007), en parte de esas cuestiones trascendentes depende generar condiciones para la gobernabilidad y la elaboración de políticas públicas legítimas y de calidad.

## BIBLIOGRAFÍA

### *Artículos académicos y libros*

AA.VV. (2013), *Boleta Única. Estudio comparado de los casos de Córdoba y Santa Fe*, Rosario, UNR Editora.

ACUÑA, C. (2007), “Crisis de representación, reforma política y políticas públicas: Notas para estructurar un debate estratégico adormecido”, Documento de Trabajo, Universidad de San Andrés.

BARRIENTOS DEL MONTE, F. (2010), “Confianza en las Elecciones y el Rol de los Organismos Electorales en América Latina”, en *Revista de Derecho Electoral*, N° 10, pp. 1-35, Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones.

BODA, M. (2006), “Independence is not a Panacea”: An Evaluation of Election Administration in the United Kingdom. Paper presented during the Annual Conference of the Canadian Political Science Association (CPSA), June 1-3, York University – Toronto.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LAS INSTITUCIONES DE ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA ELECTORAL DE SANTA FE

Aníbal Germán Torres  
UNR-UNSAM-CONICET

COMISIÓN CONSULTIVA DE EXPERTOS (2008), *Así no va más. Diagnóstico y propuesta de reforma político-electoral en la provincia de Córdoba*, Córdoba, EDUCC.

ESCOLAR, M. (2010), “La política de la reforma: notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral”, en *La reforma política en Argentina*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros-PEN.

LEHOUCQ, F. (2003), “¿Pueden los partidos ser juez y parte? Gobernabilidad electoral y democratización,” en *Revista del Instituto Electoral del Estado de México: Apuntes Electorales*, 12 (abril-junio), pp. 128-153.

MOZAFFAR, S. y SCHEDLER, A. (2002), “The comparative study of electoral governance -Introduction”, en *International Political Science Review*, Vol. 23, N° 1, pp. 5-27.

NOHLEN, D. (2015), “Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral”, *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, N° 10, diciembre, pp. 66-82.

TORRES, A. (2014), “¿Heridas que no cierran? Antecedentes y consecuencias de la elección de 1995 en Santa Fe”, Trabajo presentado en el XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 8 al 11 de septiembre.

Torres, Aníbal Germán (2018). “La Reforma Constitucional y las instituciones de administración y justicia electoral de Santa Fe”, en *Aportes al debate sobre la reforma constitucional en Santa Fe*, compilado por Franco Bartolacci, Cintia Pinillos y María Laura Sartor Schiavoni, UNR Editora, Rosario. Páginas 45-55.

# LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL SANTAFESINA

Raúl Borello  
UNR

## LOS TÉRMINOS “AUTONOMÍA” Y “AUTARQUÍA”

El término *autonomía* implica que un ente tiene poder propio y originario (y no por que le haya sido conferido por un ente superior) para darse su propia ley y regirse por ella, como es el caso de las provincias argentinas, ya que la Constitución Nacional estipula que pueden darse su propia Constitución. *Autarquía*, en cambio, significa que el ente tiene atribuciones para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo con una norma que le es impuesta, pues el mismo no tiene conferidos poderes para dictar dicha ley. Un ejemplo de ello sería el Banco de la Nación Argentina, quien en su calidad de entidad autárquica se administra a sí misma, pero de acuerdo con la ley de su creación emitida por una autoridad superior, en este caso, el Congreso de la Nación.

Adviértase al significado *político* de un ente autónomo: una zona territorial determinada y con población propia (generalmente nacida antes de la Nación misma, como ha ocurrido con nuestras provincias), que se da sus propias instituciones y elige a sus autoridades, y sólo por encima de ella se sitúa el Estado Nacional, a partir de un pacto (plasmado luego en la Constitución de 1853) que establece claramente que “potestades” se le delegan (como ser, la representación exterior).

La autarquía -en cambio - es una configuración típica del universo *administrativo*. Cuando los estados se hicieron grandes, complejos, como ocurrió con la Argentina luego de 1930, resultó necesario que el Congreso creara “entidades” con cierta funcionalidad propia para que se “manejen solos”, pero- claro está- en el ceñido margen que les permite la ley que los crea. El Banco de la Nación, la Dirección General Impositiva, por ejemplo, pertenecen a esa especie. El tiempo - y las exigencias de una mayor eficacia en el funcionamiento de la República- fue agregando otras, como la Auditoría General de la Nación en 1994. Estos entes - en nuestra historia institucional- han sido creados y - veces- eliminados mediante el simple expediente de una ley. No es lo mismo que suprimir una provincia o un municipio autónomo.

## ¿SON LOS MUNICIPIOS AUTÓNOMOS Ó AUTÁRQUICOS?

Durante décadas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que las municipalidades eran entidades *autárquicas*. Con una lógica quizá demasiado elemental, la Corte se preguntó: ¿Cómo los municipios, pueden tener igual *status jurídico* que las provincias? Sería un descalabro. Deben ser algo “menor”. El más alto tribunal entendía que las municipalidades obraban por delegación – es decir con *permiso*- de los poderes provinciales, como quien tutela a un menor de edad. Tal jurisprudencia se acentuó desde el caso “*Ferrocarril del Sud con Municipalidad de La Plata*” del año 1911, pronunciamiento en que la Corte definió a los municipios como “delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación”.

La postura se mantuvo hasta marzo de 1989, fecha en que la Corte dictó el fallo “*Rivademar, Angela con Municipalidad de Rosario*”, que constituyó un hito (aunque efímero, rescatado más de 15 años después en la causa “San Luis”) sosteniendo que en nuestro país las municipalidades son entidades *autónomas*.

El caso es a todas luces ilustrativo para comprender la contraposición entre los conceptos de autonomía y autarquía, en el sentido que aquí los estamos utilizando. Se trataba de una agente municipal (Rivademar) que- designada en la Dictadura- fue dejada *cesante* por el Municipio en 1984.

Rivademar demanda a la Municipalidad de Rosario, pero ésta planteó con precisión la cuestión de la autonomía: ¿debe la Municipalidad *enmarcar sus acciones en una ley provincial que le estipula como es el régimen laboral con sus empleados*? ¿No se vulnera con ello las atribuciones propias del municipio? La pregunta venía a cuento, pues una ley de la Provincia (todavía vigente) estipulaba que pasado cierto tiempo de su designación, los agentes pasaban a planta permanente, con estabilidad en el cargo.

Luego de un fallo adverso de la Corte Provincial (que sentenció a favor de Ángela Rivademar y ordenó revocar la decisión del Intendente, para reincorporar a la actora), la Municipalidad de Rosario planteó, por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la inconstitucionalidad del Estatuto para el Personal de Municipalidades (Ley Provincial), por entender que *afectaba el “régimen municipal”* consagrado por el art. 5° de la Constitución Nacional.

Al dictar sentencia favorable a la Municipalidad de Rosario el máximo tribunal se *pronunció por primera vez en su historia a favor de las autonomías municipales*. Como fundamento señaló las diferencias que existen entre un ente autónomo y otro autárquico, declarando que las municipalidades tienen una *base sociológica* dada su población (que no se da en una entidad autárquica). Este argumento de la Corte resultó sustancial: no podría compararse al municipio, de origen histórico, con una base poblacional, con el ejemplo de “entes” creados - cual si fuera una “partida de nacimiento”- por los legisladores (como en el caso de un Banco) y también poseen un *origen constitucional*, mientras las entidades autárquicas, poseen un origen meramente legal.

## **LACONSAGRACIÓNDELAAUTONOMÍAMUNICIPAL:LAREFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994**

La Constitución reformada, incluyó en forma expresa (aunque no sin ambigüedades) la concepción autonomista de los municipios.

El artículo 123° dispone: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5°, *asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*”.

Es decir que el texto constitucional *obliga* a las provincias a reconocer las autonomías de los municipios, pero, a la vez, faculta a las mismas para fijar el *alcance y contenido* de esa autonomía. ¿Cómo debemos interpretar esta cláusula?

La cuestión se vincula con el lenguaje utilizado en la norma, pues si bien “*asegura*” la autonomía municipal, seguidamente estipula que el “*contenido*” y el “*alcance*” de la misma queda *sujeto a lo que disponga cada provincia*. Adviértanse los interrogantes que flotan por la elasticidad del léxico: ¿qué contenido?, ¿alcance hasta dónde?

No obstante esta imprecisión semántica, la lectura del precepto nos permite inferir:

I. que las provincias siguen detentando un nivel de gobierno “*superior*” a los municipios. Podríamos - entonces- denominar este poder como “*autonomía de primer grado*”

II. que sin perjuicio de ese reconocimiento, la propia Constitución asegura la *autonomía de los Municipios* -es decir que las provincias no podrían desconocer este aspecto-, pero no será del mismo nivel que las provincias, por lo que podríamos llamarla “*autonomía de segundo grado*”.

III. de acuerdo a los conceptos inicialmente presentados, el carácter de “*autónomo*” conlleva la potestad de legislar, de “*darse su propia ley*”. Ahora bien: ¿cómo se armoniza este principio - de “*gradación*” por llamarlo de algún modo- con el de la autonomía municipal?

Entiendo que la cuestión se resuelve a partir de la denominada “*teoría de la permisión*”, que han esbozado algunos autores como Eduardo Baistrocchi y Héctor Villegas. A diferencia de la “*teoría de la prohibición*” -propia de la concepción “*autárquica*”, es decir que los municipios *sólo* podrán ejercer aquellas facultades que *expresamente* le reconozcan y deleguen los gobiernos provinciales,

mediante las “leyes orgánicas”, entre otras normas-, la “*teoría de la permisión*” conlleva el principio opuesto: *los municipios tienen competencia para legislar en todas las materias, salvo en aquellos aspectos que estén expresamente prohibidos por la normativa supra municipal*, es decir: Constitución Nacional, leyes nacionales y Constitución Provincial.

Esta tesis tiene relevancia en varios aspectos, uno de los cuales -de singular trascendencia- es el *tributario*: las municipalidades pueden *crear impuestos*, siempre que los mismos no se encuentren ya estatuidos en la legislación nacional o provincial, o se asemejen a los mismos. Aunque - como veremos más adelante- esa potestad se asemeja a los espejos de agua del desierto.

## LA FORMA DE LOS MUNICIPIOS EN LA CONSTITUCIÓN SANTAFESINA

Una superficial lectura de la Constitución de Santa Fe nos permite reparar en el claro sesgo autárquico de sus municipalidades. Dice su artículo 107° que: “Los Municipios son *organizados por la ley...*”, precepto que es ratificado por el artículo 55°, en tanto faculta a la legislatura provincial a “*...organizar el régimen municipal...*”. Concuera esta expresión con la noción de autarquía expuesta al inicio, en el sentido de ser un ente que se administra a sí mismo, pero *de acuerdo con las disposiciones de una ley emitida por una autoridad superior*.

Y con las décadas, del vientre de esa constitución fueron naciendo todas las leyes que terminaron de esculpir la figura autárquica de los Municipios. La ley de Municipalidades en primer lugar. Y luego la de los empleados municipales, el Código Tributario Municipal, y así.

Basta con revisar la Ley de Municipalidades de la Provincia de Santa Fe (N°. 2756) *para contemplar la cantidad de aspectos que el legislador provincial le impone al municipio*, que si bien posee la facultad de dictar ordenanzas, las mis-

mas no pueden salirse del “cerco” de la ley, que es siempre una norma de grado superior. Así, el aludido corpus regula aspectos tan disímiles como los sistemas de compras (licitación pública, etc.), o el sistema electoral que debe aplicar cada municipio. Estipula las facultades de cada órgano de gobierno (Intendente y Concejo Municipal) de quienes establece las condiciones para acceder al cargo, duración, acefalía, remoción, etc. Y omite unas cuantas cosas, como el inexistente vice-intendente.

Este modo de concebir institucionalmente a los municipios podía merecer cierta apatía antes de 1994. A esta altura ya es insostenible. Hace más de veinte años que Santa Fe es esquiva para cumplir con un mandato constitucional tan certero.

Pero no se trata en todo caso, que los astros se han confabulado para impedir plasmar la autonomía municipal.

El obstáculo responde a una trama más bien doméstica: para reformar la constitución (se descarta que la autonomía municipal pueda consagrarse en una ley) debe conseguirse el apoyo de las 2/3 partes de los miembros de cada cámara para declarar la necesidad de la reforma (artículo 119° de la Constitución de Santa Fe). A la fecha esta suma de voluntades no ha sido posible.

## **PROPUESTAS PARA NORMATIZAR LA AUTONOMÍA DE LOS MUNICIPIOS EN UNA EVENTUAL REFORMA CONSTITUCIONAL**

Habiéndose inferido que resulta necesaria la reforma de la constitución provincial en aras a su adecuación al mandato que le impone la Constitución Nacional en su artículo 123°, para que aquella asegure la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, repasaremos brevemente algunas posibilidades de como

instaurar dicha autonomía y de qué modo reglar su contenido, para finalizar en aquella competencia que de algún modo condiciona a las demás: el *poder tributario*.

Los puntos más importantes que hacen a la *estructura básica del diseño institucional de los municipios* (a partir del derecho constitucional provincial comparado), serían mencionamos tan solo aquellos considerados imprescindibles:

I. *Los “requisitos para constituir municipios con carta orgánica”*: la mayoría de las provincias utiliza un índice “poblacional”, que es muy variado, pues oscila entre los 1.000 habitantes que exige Santa Cruz, hasta los 30.000 que fija San Juan. No parece razonable que los municipios muy pequeños puedan dictar sus propios marcos normativos para hacerse cargo de funciones diferenciales que surjan de esa norma particular. Pero tampoco resulta justo poner niveles de cota altos, como sería el caso (más de una vez escuchado) de requerir una población muy numerosa que – indirectamente- permitan sancionar su carta orgánica *solamente* a las ciudades de Rosario o Santa Fe. Lo cierto es que -como los invitados a una fiesta- deberá trazarse una raya indeseable. O bien dejar el “piso” de 10.000 habitantes que actualmente define a un “municipio”, que le diferencia de las “comunidades”.

II. *La “determinación de las competencias”*: la mayor parte de las constituciones adhiere a sistemas que permiten asumir tareas no contempladas originariamente en base a un *sistema mixto*, es decir: existe una enumeración mínima, básica y concreta (la elección popular de autoridades, sistemas que garanticen la representación de las minorías, existencia de un departamento ejecutivo y un concejo de representantes; auditoría externa de las cuentas del municipio, poder de policía en los casos que se estimen conducentes, etc.) y una declaración general de que atribuye al municipio las competencias necesarias para asumir tareas no estipuladas. Resulta ésta la técnica más aconsejable, ya que una enumeración con demasiadas precisiones puede ser un obstáculo a futuro (y más en una provincia que reforma su constitución cada 40 años), que cons-

pire contra el dinamismo que requiere la gestión local. La cuestión relativa a determinar las competencias, incumbencias y ámbitos de acción de cada municipio es trascendental, no sólo en orden a fijar los límites del poder provincial, sino - como se verá seguidamente- pues ello se vincula directamente con la asignación de recursos para financiar el esas funciones.

## ¿CUÁL SERÁ EL PODER TRIBUTARIO DE LOS MUNICIPIOS?

Hemos dejado para el final esta cuestión, porque merece la mayor atención.

Se podrán reconocer al municipio muchas atribuciones y competencias, pero el empoderamiento verdadero se logra con los recursos económico - financieros que van a determinar la resolución de aquellas. Los intendentes y presidentes de las comunas saben mejor que nadie de que estamos hablando. Pero también los contribuyentes, que cuando abonan sus tributos no saben la mayor de las veces *qué y para qué* están abonando. Ocurre que el sistema tributario santafesino es un laberinto. Veamos por qué y cómo se podría salir.

Comencemos por repasar brevemente la tradicional clasificación de la tribulación: son *impuestos* aquellas prestaciones en dinero que exige coactivamente el Estado y que el contribuyente tributa con independencia de esa actividad estatal. (Es decir: el Estado capta aquellas circunstancias que valora como demostrativas de la capacidad contributiva - hecho imponible- y las grava, como ser: ejercer una actividad lucrativa o vender un inmueble. Desde la óptica del contribuyente, su prestación no se vincula a un servicio estatal específico. En cambio, en las *tasas*, el contribuyente tributa porque hay una actividad estatal que consiste en un servicio vinculado a él (en efecto: el Estado organiza un servicio público determinado, como ser de Barrido y Limpieza, de Seguridad e Higiene, etc... y para financiarlo exige a los particulares alcanzados por ese servicio, una prestación dineraria).

El punto central aquí es que según la Corte Suprema de Justicia de la Nación (desde “Vignolo Ana de Casullo c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”) *lo recaudado en concepto de una tasa determinada, debe guardar una relación aproximadamente equivalente con el costo del servicio* divisible prestado por la comuna aunque esa equivalencia no debe ser necesariamente exacta, atento la imposibilidad de determinar con precisión el costo individual.

Ahora bien, como retro dijimos, entre otras leyes que la legislatura ha sancionado para “enmarcar” las acciones del municipio (autárquico), nos encontramos con la Ley 8173, es decir el “Código Tributario Municipal”, que determina sus potestades fiscales. Y la ley ha previsto, para el financiamiento propio de los municipios, estos tributos: Tasa General de Inmuebles; Derecho de Registro e Inspección; Derecho de Ocupación Dominio Público (que en “Terminal 6 c/ Municipalidad de Puerto General San Martín” la Corte provincial ha equiparado a una “tasa”); Otros Derechos: de cementerio, de acceso espectáculos públicos, entre otros. Y – en tanto tasas- para cada gravamen le impone los servicios a financiar con esos recursos.

Pero los municipios santafesinos se han visto en la necesidad de afrontar gastos no previstos en la Ley de Municipalidades (es decir la otra cara de la moneda del Código Tributario), derivados de necesidades tampoco allí pensadas, en especial aquellas relacionadas con los sectores vulnerables cuyos derechos ... se atienden *con impuestos !...* ya que no son contribuyentes, simplemente porque no pueden. Esto ha llevado a una desnaturalización de las tasas y los derechos, que pasaron a ser - en realidad- impuestos encubiertos. Un caso paradigmático es el Derecho de Registro e Inspección que impone el municipio rosarino a los grandes pagadores que -aun cuando se admita que la capacidad contributiva “hace” al tributo- lejos está de guardar relación con el costo del servicio de “registrar” e “inspeccionar” como ilusoriamente pretendía la Corte en el desafortunado fallo mencionado.

Lo que no se ha podido afrontar con esos *pseudo* impuestos, deberá atenderse con las remesas de la coparticipación, pero todo es etéreo, impregnado de una levedad sorprendente, y de una imprevisión pasmosa. La misma ligereza que se ve en la coparticipación “Nación – Provincias”, se reproduce aquí en escala menor, y con menos sacos de dinero.

Lo que queremos señalar con esto es que en la antesala de una reforma constitucional, allí donde se escribirán las competencias, y también las obligaciones de los municipios, debe discutirse *que recursos tributarios son para la provincia y cuales para las municipalidades y comunas*. Y es que la situación es distinta a 1962. Ahora los municipios tienen poder de *percibir impuestos, y no solo tasas retributivas de servicios*. Deberá entonces acordarse que impuestos recauda cada parte, y pactarse luego, cómo se distribuye la porción mayor de la torta, es decir las remesas de la coparticipación federal.

*Pero este coloquio debe preceder a la constituyente, y no al revés*. El acotado tiempo de una convención reformadora (para la cual el punto de las autonomías, es uno entre tantos otros) probablemente derive a la posteridad un acuerdo fiscal justo. Así ocurrió en la reforma nacional de 1994, y el resultado está a la vista: la “Ley de Coparticipación” que los constituyentes previeron en el artículo 4° de la Constitución Nacional nunca vio la luz, y seguramente nunca la verá. Entonces las provincias deben “pedirle” a la nación, y esta hacerles el “favor” (político) de remitirle fondos.

Sugerimos, entonces, una instancia concreta: *antes de la reforma constitucional, municipios y provincias deben consensuar todo*: ¿quién se ocupa de la “seguridad ciudadana”?; ¿quién presta los “servicios de salud pública”?; ¿quién lleva adelante planes de “acción social”, “inclusión y contención de los sectores vulnerables” (en un país en que la aplicación – nuevamente- de programas neoliberales ya empieza a causar estragos)?

Y recién, es decir luego, de ese entendimiento acerca de los fines públicos que atienden uno y otro, establecer -con equidad y también con solidaridad para los municipios menos favorecidos- con qué recursos tributarios contarán.

La discusión que pone sobre la mesa las funciones del Estado Provincial y las municipalidades, debe tomar en cuenta cuantías reales y no potenciales. Así por ejemplo, no servirá de mucho repartir -solamente- el impuesto inmobiliario (de escasa significación, y que ya se comparte en un 50%). Los tributos que realmente tiene peso son: los impuestos nacionales coparticipados (que representan aproximadamente el 45 % de los ingresos tributarios provinciales) e ingresos brutos (equivalen al 70% de los tributos de origen provincial).

¿Por qué resulta necesario este pacto o acuerdo previo? Ante todo, y como dijimos, para dar previsibilidad y seguridad a los municipios.

Y porque - como adelantamos- aun cuando se declare que los municipios, además de tasas, pueden crear y percibir “impuestos”, se trata de una facultad con enormes *limitaciones*. Ante todo, restricciones *jurídicas*: en primer lugar los propios fallos de la Corte Nacional, que aún luego de la reforma de 1994 ha sentenciado: “Los Municipios solo pueden cobrar Tasas, salvo que expresamente las provincias les deleguen determinadas facultades de imposición”, como lo expuso en los casos “Telefónica de Argentina contra Municipalidad de Chascomús” de 1997 y “Operadora Estaciones de Servicio c/ Municipalidad de Avellaneda” de 1998. Otra limitación legal: la Ley de Coparticipación N° 23.548, de 1993, que en su artículo 9° señala que los Municipios y Provincias no pueden crear gravámenes análogos a los distribuidos por esa ley. No se puede gravar por vía de impuesto, tasa, contribución o cualquier denominación las *materias imponibles* que cobra Nación. Los municipios deben *cobrar tasas retributivas de servicios que guarden una razonable relación con servicios efectivamente prestados*.

Bien que un límite jurídico puede correrse (se trata en definitiva de normas legales, que no son eternas, o fallos judiciales cuyo sentido puede mutar), pero

derribado ese muro, le seguirá otro más firme aún: es el que impone la *realidad*. ¿Qué circunstancia – económicamente relevante y que no se asemeje a hechos que ya son alcanzados por gravámenes- puede ser objeto de un tributo? Son muy pocos los impuestos que puedan escapar a esta “analogía”, salvo la creatividad que tengan algunos municipios, recurriendo al ingenio de captar -como hecho imponible- situaciones o actividades no alcanzadas por otros impuestos.

Borello, Raúl (2018). “La autonomía municipal y la reforma constitucional santafesina”, en *Aportes al debate sobre la reforma constitucional en Santa Fe*, compilado por Franco Bartolacci, Cintia Pinillos y María Laura Sartor Schiavoni, UNR Editora, Rosario. Páginas 56-68.

CONSIDERACIONES ACERCA  
DE LA INCORPORACIÓN  
DE MECANISMOS  
DE DEMOCRACIA DIRECTA  
EN EL DEBATE  
SOBRE LA REFORMA  
CONSTITUCIONAL  
EN SANTA FE

Cintia Pinillos (UNR-UNER)  
y Sofía Perotti (UNR)

# CONSIDERACIONES ACERCA DE LA INCORPORACIÓN DE MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN EL DEBATE SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN SANTA FE

Cintia Pinillos (UNR-UNER) y Sofía Perotti (UNR)

I

Estas reflexiones se proponen como un aporte al debate abierto en la provincia de Santa Fe en torno a la reforma constitucional. El mismo se expresa en la agenda pública y gubernamental, marco en el cual se considera oportuno que los actores universitarios participen, tomando la palabra y ofreciendo insumos para la toma de decisiones, generados a partir de la propia actividad de investigación, docencia y extensión.

La incorporación de mecanismos de democracia directa que es el tema que aborda el presente trabajo, no constituye uno de los aspectos más candentes del debate ni está presente en la agenda mediática de la reforma, pero es sin duda uno de los ejes presentes en la agenda académica y gubernamental.

Los mecanismos de democracia directa en los contextos democráticos modernos refieren a diversas formas de participación política que incorporan a los ciudadanos en el proceso de decisiones sobre cuestiones públicas (Warren, 2012). En este sentido, el voto directo y universal se utiliza como instrumento para canalizar la decisión ciudadana en torno a diversas cuestiones, de esta manera se diferencia de los mecanismos de votación para la selección de cargos en los poderes legislativo y ejecutivo.

El camino elegido para contribuir al análisis de la incorporación de instituciones de democracia directa, consiste en primer lugar en clarificar el significado de aquellas que de manera más frecuente aparecen en el constitucionalismo comparado: la consulta popular, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato. En un segundo momento se presentará un panorama comparativo de la presencia de dichos instrumentos en la Constitución Nacional y en las constituciones provinciales de nuestro país, describiendo su alcance y el momento en el que fueron incorporados.

# CONSIDERACIONES ACERCA DE LA INCORPORACIÓN DE MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN EL DEBATE SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN SANTA FE

Cintia Pinillos (UNR-UNER) y Sofía Perotti (UNR)

## II

En el escenario latinoamericano, las variadas instituciones de democracia directa pueden clasificarse en tres grupos (Zovatto, 2007):

- **La consulta popular, plebiscito ó referéndum.** Implica una consulta directa al pueblo donde, a través del voto universal, la ciudadanía se expide sobre asuntos políticos de gran importancia. Su origen puede provenir “de arriba”, cuando los órganos estatales como el poder Ejecutivo o el Congreso ponen en marcha el mecanismo; ó “de abajo” cuando proviene de la misma ciudadanía. En ese caso resulta fundamental precisar qué requisitos debe cumplir el mecanismo para ponerse en marcha (número mínimo de firmas ciudadanas, por ejemplo). Su resultado puede ser vinculante o no.
- **La iniciativa legislativa ciudadana.** Si bien no involucra una instancia electoral, faculta a los ciudadanos a participar en el proceso legislativo, proponiendo proyectos de ley o reformas legales, constitucionales, totales o parciales. Puede estar formulada (acompañada del proyecto de ley) o no formulada (es una petición para que el Congreso legisle sobre una determinada materia).
- **La revocatoria de mandato.** Consiste en la facultad de anular, dejar sin efecto, el mandato de una autoridad elegida a través del voto popular.

La incorporación de mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales se ha expandido en las últimas décadas como una clara tendencia en América Latina. En 2008, nueve de cada diez países contaban con instrumentos modernos de democracia directa, convirtiéndolos en parte esencial de la democracia representativa (Kaufmann, 2008:9)

La consulta popular, el mecanismo más extendido, está legislada a nivel nacional en 17 países latinoamericanos, mientras que la iniciativa legislativa está

# CONSIDERACIONES ACERCA DE LA INCORPORACIÓN DE MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN EL DEBATE SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN SANTA FE

Cintia Pinillos (UNR-UNER) y Sofía Perotti (UNR)

presente en 12 constituciones. Sólo en México y República Dominicana no existe ninguna legislación a nivel nacional sobre mecanismos de democracia directa.

La creciente extensión de estas instituciones a nivel constitucional alentó el debate en torno a los efectos que las mismas implican para la democracia representativa. Distintos autores evalúan que con su incorporación se intenta lograr mayor participación ciudadana para corregir la crisis de representación (Zovatto, 2007: 140). En este sentido, también es interpretado como un intento para responder “al creciente abismo entre los ciudadanos y el sistema político” (Selee y Peruzzotti, 2009: 2).

Sin embargo, aunque muchos argumentos sostienen que los mecanismos de democracia directa aumentan la participación y fortalecen las instituciones democráticas, otras voces han alertado sobre la posibilidad de que los mecanismos de democracia directa incrementen la debilidad institucional, ya que algunos líderes podrían recurrir a ellos para aumentar su discrecionalidad, amparándose en la legitimidad otorgada por la decisión ciudadana (Welp, 2008:18)

### III

En consonancia con la tendencia que se da en América Latina durante la década de 1990, la reforma constitucional argentina de 1994, incluyó dos de estos mecanismos: la consulta popular y la iniciativa popular en materia legislativa.

En cuanto a la consulta popular, la Constitución establece que el Congreso, por iniciativa de la Cámara de Diputados, está facultado para someter a consulta popular proyectos de ley. Un voto ciudadano afirmativo convierte en ley el proyecto sometido a consulta, por lo tanto, cuando es iniciada por la Cámara de Diputados la misma tiene un carácter vinculante. En dicho artículo también está prevista la posibilidad de que el Congreso o el Presidente de la Nación puedan

## CONSIDERACIONES ACERCA DE LA INCORPORACIÓN DE MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN EL DEBATE SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN SANTA FE

Cintia Pinillos (UNR-UNER) y Sofía Perotti (UNR)

convocar a consultas populares no vinculantes. En el primer caso el voto es de carácter obligatorio, mientras que en las consultas no vinculantes es voluntario (Art. 40)

En lo referido a la iniciativa legislativa, la constitución de 1994 establece el derecho de iniciativa ciudadana para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso debe darles a dichos proyectos expreso tratamiento en un plazo no mayor a un año. Quedan excluidos de este mecanismo los temas referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal (Art. 39)

La consulta popular, denominada en diversos textos constitucionales como plebiscito o referendium, ha sido el mecanismo más extendido en América Latina y en lo que refiere a las constituciones provinciales de nuestro país es la institución también más frecuente y la que ha tenido más temprana incorporación, ya que algunos textos constitucionales la incluyeron incluso antes de que estuviera prevista en la Constitución Nacional. Así, la consulta popular ha sido incorporada en todas las constituciones provinciales cuyos textos fueron reformados en las décadas de los '80, '90 o 2000. Las únicas cartas magnas que no prevén este mecanismo son las de Santa Fe y la de Mendoza<sup>1</sup> que no fueron reformadas luego del retorno a la democracia.

En la mayoría de los casos, la consulta popular tiene amplios alcances, sólo en el caso de la Constitución de Tucumán está prevista exclusivamente para reformas constitucionales (Art. 155). En este sentido, el caso de Tucumán puede ser identificado como uno de los que parecen desacompañarse de los ciclos de

---

1. La de Mendoza es la más antigua, ya que data de 1916, pero a diferencia de la de Santa Fe tuvo una enmienda en 2005. Se han reformado los artículos 120°, de elección directa del gobernador y el vicegobernador, en 1985 (ley N°5.047); 198°, de elección directa de los intendentes, en 1989 (ley N°5.499); 1°, de propiedad de la Provincia sobre los yacimientos y las fuentes de energía, en 1990 (ley N°5.557); 150°, de la incorporación del Consejo de la Magistratura, en 1997 (ley N°6.524), y 151°, de reglamentación del principio de intangibilidad de los magistrados, en 2005 (ley N°7.405).

## CONSIDERACIONES ACERCA DE LA INCORPORACIÓN DE MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN EL DEBATE SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN SANTA FE

Cintia Pinillos (UNR-UNER) y Sofía Perotti (UNR)

reforma que favorecieron la incorporación de mecanismos de democracia directa, ya que si bien es una de las más recientes (2006) tampoco incorporó la iniciativa popular ni la revocatoria de mandato para cargos electivos.

En cuanto a la iniciativa popular, es un mecanismo también muy extendido a nivel constitucional en América Latina, y en el caso de Argentina fue incorporada no sólo en términos laxos -como simples peticiones al Congreso a fin de que se legisle sobre determinados asuntos-, sino que la Constitución prevé que la iniciativa se presente acompañada por un proyecto de ley, lo que favorece una participación aún más directa en el proceso legislativo por parte de la ciudadanía. Este mismo criterio es el que recuperan las constituciones provinciales que lo incluyen.

El instrumento de iniciativa popular está incorporado ampliamente a nivel provincial, ya que disponen de él 19 constituciones. Sin embargo, si bien en la mayoría de dichas constituciones está previsto que las leyes pueden tener origen en proyectos presentados por legisladores, por el poder ejecutivo o por los ciudadanos mediante la iniciativa popular, se destacan tres casos -Catamarca, Formosa y Santa Cruz- donde este instrumento está reservado sólo para el nivel local. Así, por ejemplo, en la Constitución de Formosa -una de más reciente reforma en el año 2003- en el Art. 186 se establece que “La Ley Orgánica Comunal otorgará al electorado municipal el ejercicio del derecho de iniciativa y referéndum”. Esta carta constitucional, que data de 2003, es, junto con la Tucumán, otra de las menos avanzada en términos de mecanismos de democracia directa dentro de las que fueron reformadas en la primera década del siglo XXI.

Por su parte, cinco constituciones no incluyen el mecanismo de la iniciativa legislativa. Dos de ellas, son claramente las de Santa Fe y Mendoza, que no fueron reformadas recientemente, junto con la de San Juan que fue reformada en 1986 y la de La Pampa que es contemporánea de la Constitución Nacional.

# CONSIDERACIONES ACERCA DE LA INCORPORACIÓN DE MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN EL DEBATE SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN SANTA FE

Cintia Pinillos (UNR-UNER) y Sofía Perotti (UNR)

Finalmente, la revocatoria de mandato consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, como resultado de un proceso de consulta del mismo tipo (Zovatto, 2008:260) Esta una de las instituciones que aparecen con menos frecuencia tanto a nivel nacional en América Latina como a nivel subnacional en nuestro país. En nuestra región, el instrumento está establecido para cargos nacionales sólo en Ecuador, Panamá y Venezuela. En otros países, como Argentina, si bien no está contemplado en el nivel nacional fue incorporado en ciclos de reformas recientes de las Constituciones provinciales.

De las 24 cartas constitucionales relevadas 11 cuentan con alguna modalidad de revocatoria de mandato. La mayoría contemplan el mecanismo para los mandatos de los cargos electivos en el ámbito provincial. Sólo tres casos, San Luis, Corrientes y Entre Ríos, sólo la establecen para el nivel municipal. Dentro de este último grupo se destaca el caso de San Luis, que si bien es una de las Constituciones que llevó adelante reformas más tempranamente luego de la recuperación democrática (1987), incluye los tres instrumentos de democracia directa estudiados, con lo cual, aunque la incorporación del mecanismo de revocatoria sólo alcance el nivel local, constituye un caso de los pocos, junto con la de Río Negro (1988) y la de Tierra del Fuego (1991) que incluyen este mecanismo y que son anteriores a la reforma de la Constitución Nacional.

## IV

En el presente trabajo se abordó un tema hasta ahora marginal en el debate público contemporáneo en torno a la reforma de la Constitución de la provincia de Santa Fe. Sin embargo, aunque no se trata de una de los aspectos más relevantes, en caso de materializarse el proceso de reforma aparecerá en los proyectos que se propongan, ya que como se pudo observar en la revisión comparada de

# CONSIDERACIONES ACERCA DE LA INCORPORACIÓN DE MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN EL DEBATE SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN SANTA FE

Cintia Pinillos (UNR-UNER) y Sofía Perotti (UNR)

los textos constitucionales vigentes en el resto de las provincias argentinas la mayoría cuentan con instituciones de democracia directa.

La consulta y la iniciativa populares son dos instrumentos extendidos y aceptados ampliamente. Aún así, las modalidades de incorporación son diversas, y las decisiones que se tomen en este sentido serán fundamentales para definir el alcance que dichas instituciones tendrán en la nueva constitución provincial. Por su parte, la revocatoria de mandato es un instrumento menos extendido en la legislación comparada, a la vez que más controversial, ya que condiciona el período del mandato de los cargos ejecutivos.

Los instrumentos de democracia directa ya son considerados parte del esqueleto institucional de la democracia representativa contemporánea. El debate en torno a la reforma en la provincia de Santa Fe incluirá sin dudas argumentos y propuestas que promuevan la incorporación al texto constitucional de algunos de estos mecanismos.

## BIBLIOGRAFÍA

SELEE, A. y PERUZZOTTI, E. (Eds.) (2009) *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Washington D.C. y Baltimore, Woodrow Wilson Center Press / The John Hopkins University Press-

WARREN, M. (2012) “Prefacio” en CAMERON, M.; HERSCHBERG, E. y SHARPE, K. (Editores) *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. FLACSO, México.

WELP, Y. (2009) “La democracia insuficiente”. En WELP, Y. y SERDULF, U. (coord) *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Prometeo, Buenos Aires.

# CONSIDERACIONES ACERCA DE LA INCORPORACIÓN DE MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN EL DEBATE SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN SANTA FE

Cintia Pinillos (UNR-UNER) y Sofía Perotti (UNR)

ZOVATTO, D. (2007) “Las instituciones de democracia directa” en Nohlen, D.; Zovatto, D.; Orozco, J.; Thompson, J. (Comps.) *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral.

Pinillos, Cintia y Perotti, Sofía (2018). “Consideraciones acerca de la incorporación de mecanismos de democracia directa en el debate sobre la reforma constitucional en Santa Fe”, en *Aportes al debate sobre la reforma constitucional en Santa Fe*, compilado por Franco Bartolacci, Cintia Pinillos y María Laura Sartor Schiavoni, UNR Editora, Rosario. Páginas 69-77.

LA INCLUSIÓN DE LA GESTIÓN  
INTERNACIONAL  
COMO COMPETENCIA  
PROVINCIAL  
EN UNA FUTURA REFORMA  
DE LA CONSTITUCIÓN  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Miryam Colacrai  
UNR-CONICET

## INTRODUCCIÓN

Las relaciones internacionales han experimentado en los últimos treinta años un acelerado proceso de complejización donde –entre otras cuestiones- se han multiplicado los actores más allá del Estado-Nación, al cual se lo consideraba como una unidad indivisible . Y, por ende, el único que tenía protagonismo en el medio externo. La finalización de la Guerra Fría en los noventa, aceleró la tendencia a la aparición de nuevos canales de vinculación internacional entre actores de diverso tipo, incluidas las denominadas “relaciones transgubernamentales”. Estas corresponden a Ministerios, agencias, gobiernos provinciales y locales que se relacionan con sus pares fuera del espacio de la jurisdicción nacional.

Tradicionalmente, la clasificación de “actores internacionales” incluyó a los Estados, Organismos Internacionales y luego fue incorporando diversos tipos de ONGs incluidas las BINGOS (Business International Non Governmental Organizations). Pero, muy poco se decía con relación a los gobiernos subnacionales, es decir aquellas divisiones administrativas del Estado correspondientes con el nivel provincial o local, en lo referente a sus competencias para actuar internacionalmente.

En el caso de la Argentina, la Reforma Constitucional de 1994, introdujo la dimensión provincial en los asuntos internacionales, diferenciando con claridad aquello que corresponde al Estado Nacional y aquello para lo cual se habilita a los estados provinciales. El debate producido en la Asamblea Constituyente sobre la base de los diversos proyectos presentados por las provincias se orientó fuertemente a la búsqueda de mayor descentralización y a la complementación en el proceso decisorio de cuestiones internacionales para intentar darle a la Política Exterior un carácter más “federal”.

Como sabemos y, para decirlo con algunos reconocidos especialistas en la materia, el federalismo argentino, es comparativamente con el de otros países (a

## LA INCLUSIÓN DE LA GESTIÓN INTERNACIONAL COMO COMPETENCIA PROVINCIAL EN UNA FUTURA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Miryam Colacrai  
UNR-CONICET

los que podríamos reconocer como genuinamente federales) bastante particular.

Como sostiene Dalla Vía (2004: 12), el federalismo argentino es, desde su origen, un federalismo centralizado y con el transcurso del tiempo y el desarrollo de diferentes acontecimientos históricos y políticos esta “debilidad federalista” se fue acentuando en favor del régimen presidencialista. Como también había sugerido Bidart Campos (1989), el sistema argentino constituye un “unitarismo solapado”.

La reforma constitucional de 1994 se propuso fortalecer el federalismo – aunque con resultados diversos- impulsando un cambio hacia un federalismo cooperativo y un “federalismo de concertación”, como manifiesta Frías (1987) que ya había acuñado ese concepto en 1972. En dicho concepto subyace la idea que un acuerdo entre el nivel nación y los niveles subnacionales gubernamentales pueden producir mayor eficacia en el logro de los objetivos.

### **LA ACTIVIDAD DE LOS ACTORES SUBNACIONALES -GOBIERNOS NO CENTRALES- EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL: UNA REALIDAD RELATIVAMENTE ACTUAL**

Entidades subestatales/actores subnacionales gubernamentales/ gobiernos no centrales son figuras y conceptos que se emplean indistintamente para dar cuenta de la actividad internacional que llevan a cabo actores gubernamentales pertenecientes a diferentes niveles subestatales. Hay una amplia y diversa conceptualización de los mismos, que comprende tanto a los que complementan y acompañan la Política Exterior de un país como aquellos que, para expresar su disidencia con el gobierno central y en búsqueda de objetivos separatistas, ejercen diversos tipo de acción subestatal de modo paralelo al estado-nación, poniendo en entredicho la Política Exterior como una unidad o única voz hacia el exterior.

## LA INCLUSIÓN DE LA GESTIÓN INTERNACIONAL COMO COMPETENCIA PROVINCIAL EN UNA FUTURA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Miryam Colacrai  
UNR-CONICET

Sin hacer mayores polémicas conceptuales, adoptaremos la definición de Cornago Prieto quien se refiere a “...la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras muy diversas, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos, culturales o medioambientales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales...” (Cornago Prieto 2010, 109). Asimismo, en trabajos muy pioneros de nuestra autoría y en consonancia con los cambios introducidos en la Reforma de nuestra Constitución Nacional en 1994, hemos sostenido que no se trata de que las provincias desplieguen una Política Exterior paralela, o que la Política exterior se federalice sino que se reconozca la capacidad de “gestión internacional de las mismas” (Colacrai; Zubelzu, 1994). Se entiende que esas acciones emanadas de las esferas medias de gobiernos pueden ser beneficiosas para los propios actores que la ejercen y también pueden contribuir a la política exterior del estado central.

En el caso argentino las acciones internacionales desde el nivel subestatal y la democracia se dieron de modo conjunto. Este proceso, que comenzó a perfilarse tímidamente con la redemocratización argentina durante el gobierno de Alfonsín (1983-89), tomó más fuerza con la visión aperturista de la economía del gobierno de Menem en los noventa. Asimismo, las provincias, en particular las fronterizas, comenzaron a aumentar su protagonismo respondiendo tanto a los cambios sistémicos y a la interdependencia creciente a nivel internacional, como a los escenarios planteados por procesos integración subregional.

Algunos gobiernos provinciales fueron pioneros en llevar adelante acciones internacionales surgidas por propia iniciativa. Progresivamente se fue generando un “fenómeno emulativo” en gran parte de las provincias. Otras han tomado el espacio que ofrecen los acuerdos Marco firmados por el Estado argentino con otros Estados y han insertado su accionar dentro de ellos.

## LA INCLUSIÓN DE LA GESTIÓN INTERNACIONAL COMO COMPETENCIA PROVINCIAL EN UNA FUTURA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Miryam Colacrai  
UNR-CONICET

Muchas de ellas produjeron “aggiornamentos” en el orden constitucional introduciendo en sus respectivas Cartas ciertos atributos y competencias sobre asuntos internacionales, en la medida que ellos no interfieran en los lineamientos de la Política Exterior de la Nación. En algunos casos, estos cambios se concretaron anticipándose a la reforma de la Constitución Nacional de 1994, otras lo hicieron como consecuencia de dicha reforma. Por el contrario, la Provincia de Santa Fe aún tiene vigente una constitución bastante antigua ya que data de 1962. Sobre este tema volveremos un poco más adelante.

La mayor parte de las provincias argentinas que han reformado su constitución han incluido competencias sobre asuntos internacionales. En algunos casos, cubriendo un espectro muy ligado a las cuestiones comerciales internacionales; en tanto otras, apostaron a una concepción más amplia de la actividad internacional en lo social, cultural, político-institucional, científico-tecnológico, etc. En todos los casos, la limitante fue no interferir en los lineamientos de la política exterior de la Nación.

¿Cuáles son las actividades que los gobiernos provinciales - e incluso los municipales - llevan a cabo en el escenario internacional? Regularmente estas actividades están referidas a:

- I. Viajes, visitas y actividades promocionales de negocios, cultura, turismo, etc.
- II. Participación en procesos de integración o regionalismos
- III. Delegaciones en el exterior Presencia de los GNC en redes mundiales
- IV. Firmas de acuerdos o convenios con otros actores del mismo nivel o con organizaciones internacionales y regionales. Conformación de organizaciones y foros con actores similares o por problemáticas.
- V. Cooperación interregional y asociacionismo sectorial y político

## LA INCLUSIÓN DE LA GESTIÓN INTERNACIONAL COMO COMPETENCIA PROVINCIAL EN UNA FUTURA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Miryam Colacrai  
UNR-CONICET

VI. Acciones de Cooperación al desarrollo. Cooperación transfronteriza

VII. Atención a las comunidades en el exterior (diáspora)

Esta nueva visión y la práctica que muchas provincias venían haciendo fueron tenidas en cuenta como “insumos” a la hora de plantear y discutir la temática en el marco de la Asamblea Constituyente.

### **LAREFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 Y LAS COMPETENCIAS INTERNACIONALES A LAS PROVINCIAS**

La Constitución Nacional que hoy nos rige, luego de la reciente Reforma de 1994, en el Título Segundo, relativo a los Gobiernos de Provincia, incorpora nuevas competencias, además de conservar las señaladas en los artículos 107 y 108 de la anterior. Entre ellas, destacamos las contenidas en el artículo 124, que establece: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y **podrán también celebrar Convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecte las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional...**”

Insistimos en las reflexiones ya señaladas en el sentido que estas acciones no deben ser interpretadas como intentos autonómicos o planteos para desarrollar una “política exterior”, sino que quedan enmarcadas dentro de las capacidades reconocidas a las provincias entre las potestades no delegadas al gobierno federal. También conviene aclarar que aún está vigente la discusión alrededor de la necesidad o no de reglamentar el mencionado artículo 124 como así también diversas interpretaciones que los juristas y constitucionalistas han esbozado respecto de lo que implica que el “Congreso Nacional” tome conocimiento de

## LA INCLUSIÓN DE LA GESTIÓN INTERNACIONAL COMO COMPETENCIA PROVINCIAL EN UNA FUTURA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Miryam Colacrai  
UNR-CONICET

los Convenios internacionales que celebren las provincias. Una de las dudas instaladas se refiere a si ese conocimiento debería ser *ex-ante* o *ex-post*.

Lo cierto es que en el transcurso de más de veinte años han proliferado acciones internacionales de las provincias en la esfera comercial y financiera, en aspectos relativos a la cooperación internacional, cuestiones ambientales y de turismo, de inversiones extranjeras, migratorias y de seguridad (especialmente fronteriza).

Se han realizado diseños institucionales a nivel provincial para atender estas nuevas competencias. Por su parte, el Estado Nación y, particularmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto ha incorporado una Dirección de Asuntos Federales y Parlamentarios con competencia para atender a las provincias y al Parlamento (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) en sus vínculos internacionales.

### LA INCLUSIÓN DE LA COMPETENCIA PROVINCIAL EN UNA FUTURA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

En primer lugar, conviene aclarar que la Provincia de Santa Fe ha venido desplegando diversas iniciativas en el escenario global y ha firmado acuerdos de incorporación a espacios regionales trasfronterizos de integración y cooperación internacionales.

Su arquitectura organizacional también fue modificada de manera progresiva para atender las cuestiones internacionales, lo cual puede exhibirse – con algunos cambios y ajustes en diferentes gobiernos– con la creación de secretarías, agencias dedicadas a la cooperación internacional y con la puesta en marcha desde 2008 dentro del Plan Estratégico Provincial, de su programa “Proyección Regional e Internacional” que apunta a “posicionar la provincia de Santa Fe en

# LA INCLUSIÓN DE LA GESTIÓN INTERNACIONAL COMO COMPETENCIA PROVINCIAL EN UNA FUTURA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Miryam Colacrai  
UNR-CONICET

el ámbito internacional” y a “consolidar a la cooperación internacional como un instrumento de apoyo las políticas públicas provinciales. ([www.santafe.gov.ar](http://www.santafe.gov.ar)).

Precisamente, la trayectoria y experiencia adquirida hasta el momento y la necesidad de que la actividad internacional se profundice y gane en eficiencia requiere la incorporación de un articulado pertinente en una eventual reforma de la Constitución provincial.

La acción internacional desde el plano provincial debe reconocerse como multi-dimensional y transversal a diversas temáticas. Para ello, y en dirección a la formulación y concreción de objetivos estratégicos, debe sustentarse en el trabajo efectivamente integrado y coherente de todos los Ministerios y dependencias del gobierno provincial con competencias internacionales.

## BIBLIOGRAFÍA

### *Artículos académicos y libros*

BIDART CAMPOS, G. (1989), *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, EDIAR, Buenos Aires, tomo I.

COLACRAI, M.; ZUBELZU, G. (1994), “Las provincias y sus relaciones externas: ¿federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?”, *Cuadernos de política exterior argentina*. Serie documentos de trabajo n 6, Ed.CERIR, Rosario.

CORNAGO PRIETO, N. (2010), “La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción” en *La política internacional subnacional en América Latina*. Luis Maira (coordinador), Ed.Libros del Zorzal, Buenos Aires:

## LA INCLUSIÓN DE LA GESTIÓN INTERNACIONAL COMO COMPETENCIA PROVINCIAL EN UNA FUTURA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Miryam Colacrai  
UNR-CONICET

DALLA VIA, A., (2004) “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina” en *Revista Integración y Comercio*, INTAL, n°21, pp.11-26

FRÍAS, P.J. (1987) *Cuadernos de Federalismo*, Ed. Instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Cs. Sociales de Córdoba, pp. 26 y 39.

Colacrai, Miryam (2018). “La inclusión de la gestión internacional como competencia provincial en una futura reforma de la Constitución de la Provincia de Santa Fe”, en *Aportes al debate sobre la reforma constitucional en Santa Fe*, compilado por Franco Bartolacci, Cintia Pinillos y María Laura Sartor Schiavoni, UNR Editora, Rosario. Páginas 78-86.

# JERARQUÍA CONSTITUCIONAL DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Claudio Díaz  
UNR

## INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional realizada en 1994 produce modificaciones importantes y esclarecedoras en cuanto al tratamiento de los tratados internacionales, más precisamente en el campo de la jerarquía legal de los mismos.

De la lectura de los debates de los constituyentes se desprenden dos fuertes motivaciones para abordar este tema y resolverlos de la manera que lo hicieron. Por un lado, los procesos de integración llevados adelante en la región, fundamentalmente el MERCOSUR, bajo la influencia del paradigmático modelo europeo que concluyera en la Unión Europea. Por el otro, la problemática de los Derechos Humanos. En la década de los ochenta con el regreso de la democracia Argentina se incorporó a diferentes regímenes de protección de los mencionados derechos resaltando esta acción los constituyentes otorgándoles un particular rango en la pirámide jurídica.

Con la resolución de estos temas y siguiendo la, por aquél entonces, última jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación la nueva Constitución reformada supera también un debate de años en cuanto a la interpretación que el máximo tribunal hiciera en cuanto a la relación del Derecho Internacional con el ordenamiento jurídico argentino.

A su vez, en el articulado reformado también se aborda un tema clave para el debate provincial. En el artículo 124 se trata la posibilidad de que las provincias realicen, bajo ciertas condiciones, acuerdos internacionales.

Estos puntos desarrollaremos en el presente trabajo bajo la perspectiva de su implicancia en una futura y necesaria reforma constitucional en la provincia de Santa Fe.

## DEBATE JURISPRUDENCIAL PREVIO A LA REFORMA DEL 94

La Constitución Nacional de 1853-60 norma la relación de los órdenes jurídicos internacional e interno en, fundamentalmente, dos artículos: el 27 y el 31.

El artículo 27, que no ha sido modificado en el 94 ya que la ley 24.309 de declaración de necesidad de la reforma constitucional excluyó la Primera Parte de la Constitución donde se encuentra el mismo, establece: “ El gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén de conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución.”

Mientras que el artículo 31, también vigente luego de la reforma por igual motivo que el 27, expresa: “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación.”

El artículo 27 coloca un límite a las facultades de las conducciones de las relaciones internacionales subordinándolas a la Constitución Nacional. Ambos artículos, el 27 y el 31, consagran el principio de supremacía de la Carta Magna subordinando a ella todos los actos y normas que se dicten. En virtud de este principio todo el andamiaje jurídico argentino debe respetar lo establecido en la Constitución Nacional porque de lo contrario estaríamos en presencia de normas constitucionales y, por lo tanto, ineficaces. Esto cabe también para las Constituciones Provinciales que no podrán entrar en contradicción con los preceptos constitucionales nacionales.

La otra cuestión que se desprende de este articulado es el orden prelación entre Constitución Nacional, normas nacionales y tratados internacionales; es decir, la relación jerárquica entre el ordenamiento jurídico internacional y el nacional. De la lectura integrada de los dos artículos se desprende de manera clara que tanto las normas nacionales como los tratados internacionales deben subordi-

# JERARQUÍA CONSTITUCIONAL DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Claudio Díaz  
UNR

narse a la Constitución Nacional pero las interpretaciones realizadas con anterioridad a la reforma del 94 acerca de la jerarquía de los tratados y las normas nacionales no fueron pacífica en la doctrina y, en lo que resulta más trascendente, en la jurisprudencia de la Corte Suprema.

La interpretación tradicional otorgaba igual jerarquía a las normas nacionales y a los tratados internacionales, por lo tanto entre ellos se podía aplicar la regla según la cual la norma posterior deroga a la anterior. (Sabsay, 1997:117)

Este es el criterio seguido por la Corte Suprema de la Nación en el caso “Martín y Cía. c/ Administración de puertos” en su fallo de 1963 cuando sostiene que ninguna norma constitucional atribuye rango jerárquico superior a los tratados internacionales sobre las normas nacionales. Como consecuencia de esta interpretación se aplica el principio mencionado anteriormente según el cual la norma posterior deroga a la anterior.

Esta posición jurisprudencial fue muy criticada en la doctrina, posición que compartimos. La crítica se fundamenta en que el enunciado de este dispositivo constitucional establece la prelación del derecho federal mencionando primero la Constitución, luego las leyes y en tercer término los tratados, esto no es suficiente para fundar una supuesta supremacía de las leyes sobre los tratados, ni siquiera su paridad de rango. Lo que sí se desprende es la supremacía del derecho federal sobre el provincial y la supremacía de la Constitución sobre todo orden jurídico derivado, tanto federal como provincial. (Rey Caro, 1995: 217)

Además, teniendo en cuenta la naturaleza contractual del tratado se basa en la vigencia del principio *pacta sunt servanda*, que impide a los contratantes introducir modificaciones unilaterales, por lo que los estados no tendrían competencias para dictar normas internas contrarias al contenido de los tratados celebrados. Se afirma como corolario de este razonamiento, que el orden interno no puede prevalecer la ley nacional posterior opuesta al tratado anterior y que

el control de constitucionalidad permite invalidar una ley que así lo pretendiera. (Díaz, 2000: 27)

La interpretación tan cuestionada mantenida por la Corte Suprema de la Nación en el paradigmático caso Martin cambia años después en el caso “Ekmkdjian c/ Sofovich Gerardo y otros” cuya sentencia es dictada en el mes de julio de 1992. En este caso basándose en las características de acto complejo federal que significa la firma de un tratado internacional, la Corte claramente expresa que si se lo deroga mediante una ley se violaría la distribución de competencias entre los diferentes órganos del Estado Nacional.

Con este razonamiento, en consecuencia, genera un fallo diametralmente opuesto al anteriormente citado dándole primacía al tratado internacional.

## LA CONSTITUCIÓN REFORMADA

Este fallo significó un antecedente de importancia para los assembleístas de 1994. En la Asamblea Constituyente y a tenor de la importancia que han cobrado a finales del siglo XX los procesos de integración y los derechos humanos se aborda la relación entre el derecho internacional y el derecho interno. Sin modificarse los artículos 27 y 31 por las razones expuestas, estos sí sufren un fuerte impacto con la redacción del artículo 75 en sus incisos 22 y 24.

El artículo 75 es el relativo a las atribuciones del Congreso de la Nación, y en su inciso 22 señala que es facultad del Congreso “aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede.” Estableciendo que estos tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. Ya no hay duda alguna en la interpretación de la Constitución, el derecho internacional prima sobre el derecho interno.

# JERARQUÍA CONSTITUCIONAL DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Claudio Díaz  
UNR

Además, en el mismo inciso se enumeran una serie de tratados internacionales vinculados al defensa y promoción de los derechos humanos los cuales, no sólo tienen supremacía frente a las leyes internas, sino que se les otorga jerarquía constitucional.

En el artículo 24 del artículo 75, la Constitución contempla la atribución del Congreso Nacional para la aprobación de “tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes”. Destacamos que aquí no solamente el tratado internacional de integración tiene supremacía ante el ordenamiento interno sino también las normas secundarias que de él deriven.

Esta jerarquización de derecho internacional en la Carta Magna resulta de gran importancia e impacta positivamente ya que resulta adecuada a los cambios que se han realizado en materia de integración y en la valorización y consolidación de los derechos humanos.

Además esta solución constitucional evita que un tema de tanta importancia como lo es la jerarquía de los tratados y acuerdos internacionales deje de depender de una interpretación judicial. (Rey Caro, 1996: 223)

## **LAS PROVINCIAS Y LOS CONVENIOS INTERNACIONALES**

El artículo 124 de la Constitución Nacional ofrece la posibilidad a las provincias de firmar convenios internacionales. Resulta importante esta redacción ya que deja la posibilidad de generar acuerdos a entes sub nacionales como son nuestras provincias algo que cada vez se da en materia, fundamentalmente, de cooperación internacional.

Pero, y pesar de la importancia cada vez más notable de estos entes subnacionales, siguen siendo los Estados Nacionales los sujetos del derecho internacional con plena subjetividad tanto pasiva como activa y es por eso que la Constitución establece una triple condicionalidad para la celebración de convenios internacionales por parte de las provincias argentinas.

Estas condicionalidades marcan cuestiones lógicas que deben tenerse en cuenta por las provincias para que se desarrolle de manera coherente una política exterior por parte de la Nación Argentina. La primera de ellas, justamente, establece que estos convenios celebrados por las provincias no deben ser incompatibles con la política exterior de la Nación. La segunda condición consiste en que no deben afectar las competencias federales del Estado Nacional, salvaguardando el sano equilibrio de competencias entre las provincias y la Nación propios de un sistema federal que, al menos en las formas, consagra la Carta Magna. Por último, se estipula que no deben estos convenios afectar el crédito público.

Consideramos que es un gran acierto de los constituyentes haber legislado sobre este punto aunque es justo señalar que quedan algunas dudas. No se establece quien controla la posible incompatibilidad con la política exterior de la Nación, ni tampoco como se analiza la responsabilidad que comprometería el crédito público. Debemos aclarar que en el orden internacional la responsabilidad final de un estado recae en la esfera federal.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN**

Realizada la presentación de la temática de la relación de los tratados internacionales en la Constitución reformada y considerando que es altamente positiva las modificaciones operadas en la Constitución Nacional con el impacto del artículo 75 incisos 22 y 24 que lleva a establecer una clara relación de nuestra

# JERARQUÍA CONSTITUCIONAL DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Claudio Díaz  
UNR

pirámide jurídica sin dejar dudas en la interpretación que ha realizado, realiza y realizará el Poder Judicial entendemos que este tema debe quedar establecido en una eventual y necesaria reforma constitucional en la provincia de Santa Fe.

A la par también corresponde abordarse el mecanismo por el cual Santa Fe debería celebrar los convenios internacionales.

El primero de los puntos abre la posibilidad de incorporar los temas abordados en los tratados internacionales como letra de la propia constitución provincial y, fundamentalmente, en los contenidos de derechos humanos abre la posibilidad de consagrarlos en la norma fundamental de la provincia. Entendemos que es una forma de consagrar mayor ciudadanía y obligar al estado provincial a realizar políticas públicas que lleven la letra de la norma al plano de la materialidad.

Una reforma de la Constitución provincial debe tratar el proceso de aprobación de los convenios internacionales que, en nuestra opinión, debería contar con la participación tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo. De esta manera sería un acto complejo que ayudaría a un mayor contrapeso de poderes y a generar una verdadera política de estado que garantice la continuidad de la misma más allá de los cambios de gobierno.

Incorporando estos temas a una reforma constitucional en la provincia estaremos dotando de instrumentos de avanzada a Santa Fe que bien supo resolver la Asamblea Constituyente de 1994 con la cual aún la provincia está en deuda.

## **BIBLIOGRAFÍA**

*Artículos académicos y libros*

DÍAZ, C. (2000): Los tratados internacionales en la Constitución reformada de 1994, en "Ponencias", CERIDER, Rosario.

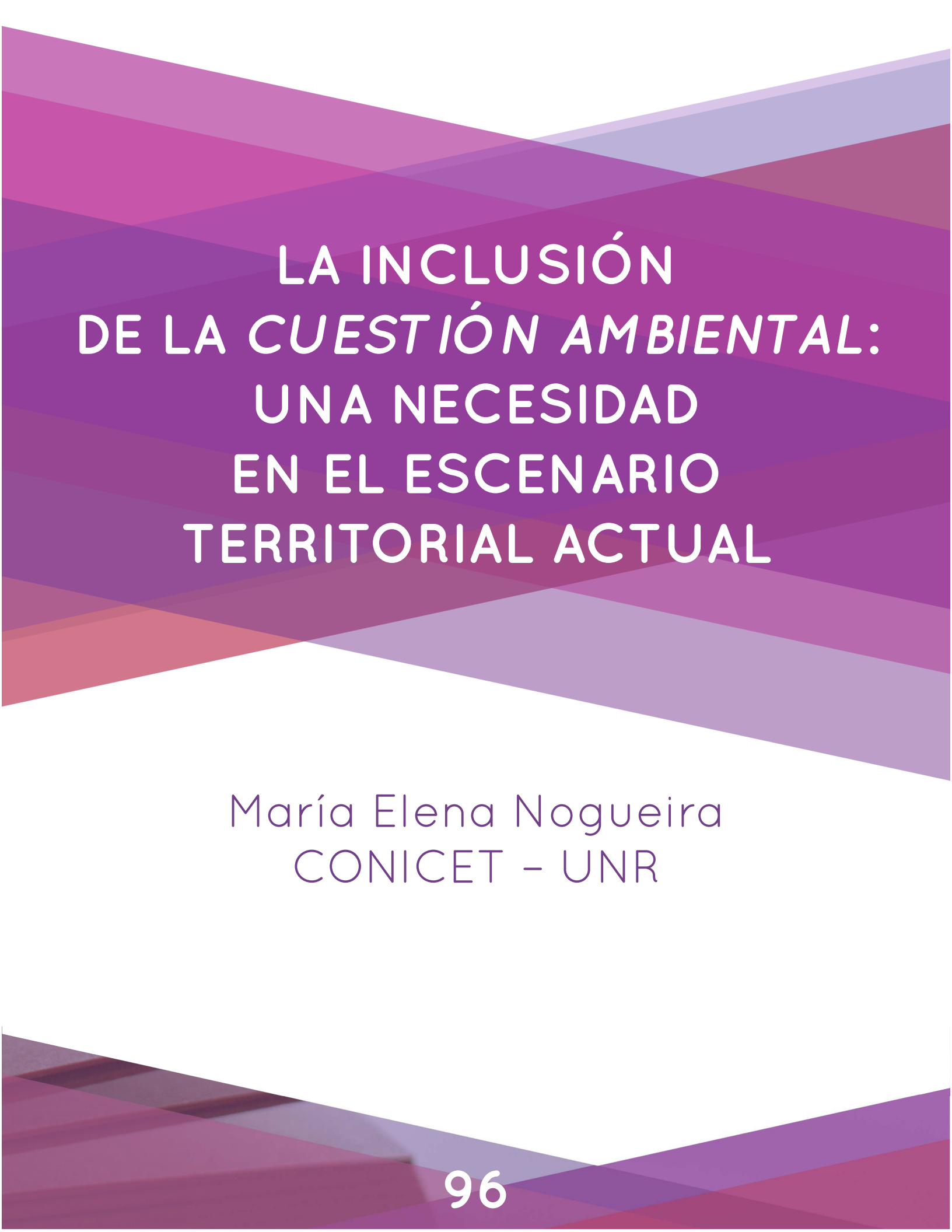
# JERARQUÍA CONSTITUCIONAL DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Claudio Díaz  
UNR

REY CARO, E. (1994/1995): Los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico argentino. Consideraciones sobre la Reforma Constitucional, en “Anuario Argentino de Derecho Internacional”, Tomo VI, 1994-1995, Córdoba.

SABSAY, D. (1997): La Constitución de los argentinos. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994, ERREPAR, Buenos Aires.

Díaz, Claudio (2018). “Jerarquía constitucional de los tratados internacionales”, en *Aportes al debate sobre la reforma constitucional en Santa Fe*, compilado por Franco Bartolacci, Cintia Pinillos y María Laura Sartor Schiavoni, UNR Editora, Rosario. Páginas 87-95.



LA INCLUSIÓN  
DE LA *CUESTIÓN AMBIENTAL*:  
UNA NECESIDAD  
EN EL ESCENARIO  
TERRITORIAL ACTUAL

María Elena Nogueira  
CONICET - UNR

## LA INCLUSIÓN DE LA CUESTIÓN AMBIENTAL: UNA NECESIDAD EN EL ESCENARIO TERRITORIAL ACTUAL

María Elena Nogueira  
CONICET - UNR

En los últimos años resulta común observar en diversos medios de comunicación distintas menciones a temas ambientales. Incluso en nuestras conversaciones y preocupaciones cotidianas aparecen problemas vinculados con lo ambiental: el tratamiento de los residuos, formas sostenibles de producir, el cuidado de la naturaleza, el alcance de los agrotóxicos, etc. En rigor, es evidente que no se trata de un tema “nuevo”, pero sí resulta una novedad su visibilidad y el tratamiento que a diario le otorgamos.

Muchas veces pensamos en el ambiente remitiéndonos exclusivamente a la idea de naturaleza. Sin embargo, es preciso señalar que la reflexión sobre el ambiente supone una complejidad mayor pues no refiere estrictamente a un concepto o término sino, en definitiva, a una relación que incluye la naturaleza pero la trasciende y sitúa los vínculos de ésta con los procesos sociales. En palabras de Leff, la problemática ambiental -en cuanto “contaminación, degradación, la crisis de los *recursos naturales*, de energéticos y de alimentos” (1998: 68. Énfasis nuestro), desde los últimos años del siglo XX, puede comprenderse como *crisis civilizatoria* (Ídem. Énfasis en el original).

De acuerdo a esta posición, es evidente que las formas de producción, los modelos de “desarrollo” y los sistemas económicos en términos globales, dejan huellas sobre el ambiente. En este sentido, no es casual, por ejemplo, el gran debate que interpela al crecimiento económico independientemente de otras variables, por ejemplo, la social, la ambiental, etc., e incluso la noción moderna del *desarrollo* invariablemente vinculada con la de progreso. El análisis de este trasfondo resulta materia obligada en el contexto de una discusión sobre la evidente importancia de la cuestión ambiental en nuestros días.

En este sentido, y en términos de su complejidad, esta temática es abordada desde diferentes campos disciplinares, y es en esa interrelación en donde se garantiza una reflexión e intervención global de la misma. Como indica Leff, en ella “confluyen procesos naturales y sociales de diferentes órdenes de materialidad

## LA INCLUSIÓN DE LA CUESTIÓN AMBIENTAL: UNA NECESIDAD EN EL ESCENARIO TERRITORIAL ACTUAL

María Elena Nogueira  
CONICET - UNR

[que] no puede ser comprendida en su complejidad ni resuelta con eficacia sin el concurso y la integración de diferentes campos del saber” (1998: 69).

En este breve texto, presentaremos los que, a nuestro entender, resultan elementos centrales de la cuestión ambiental hoy, sus especificidades y las implicancias de su tratamiento en términos de condiciones de vida en la provincia.

Al pensar en el ambiente, con las restricciones antes señaladas, es probable que nuestra primera asociación sea el tan valorado “desarrollo sostenible”. Tal como señala Bourg (2005), este concepto se propone en el año 1983 en la Comisión Mundial de Medioambiente y Desarrollo, creada por la Organización de Naciones Unidas en 1983. El texto “El futuro de todos” (o también Informe Brundtland, por el nombre de quien presidiera la comisión, la primera ministra noruega, Gro H. Brundtland), definió al desarrollo sostenible como aquel que responde a las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para dar cuenta de las suyas. En palabras de este autor, la definición legitimó cierta conciliación de los intereses del Norte (preocupación por la conservación de la naturaleza) con el deseo de *desarrollo* de los países del Sur. A partir de este gran paraguas, las discusiones respecto del alcance del desarrollo sostenible han crecido exponencialmente en cantidad y diversidad.

En nuestra región, y en particular desde el último tiempo, se han producido investigaciones de gran relevancia desde diferentes saberes: desde las relaciones internacionales, las políticas públicas, la conflictividad socio ambiental y el derecho ambiental, los análisis sobre el desarrollo, sólo por citar los que consideramos más importantes (Bueno, 2006 y 2012; Merlinsky, 2013; Gutiérrez e Isuani, 2013; Gutiérrez, 2015; Delamata 2013; Geary, 2014; Svampa, 2016, entre otros).

En este marco, y como es sabido, los derechos ambientales se incorporan en la Constitución Nacional a partir de la Reforma de 1994. El derecho 41 señala que “*Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las*

## LA INCLUSIÓN DE LA CUESTIÓN AMBIENTAL: UNA NECESIDAD EN EL ESCENARIO TERRITORIAL ACTUAL

María Elena Nogueira  
CONICET - UNR

*necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.*

*Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y la educación ambientales.*

*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesidades para complementarlas, sin que ellas alteren las jurisdicciones locales.*

*Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente y de los radioactivos”.*

Como indica Gutiérrez (2015) con gran precisión, este artículo se complementa con los artículos 43 (recursos de amparo, derechos colectivos y acción colectiva), 75 incisos 19 (desarrollo humano) y 22 (tratados internacionales), 86 (Defensor del Pueblo de la Nación) y 124 (dominio provincial sobre los recursos naturales). Asimismo, con la Ley General del Ambiente (25675), del año 2002. Estos instrumentos normativos configuran una noción de derecho a un ambiente sano para generaciones presentes y futuras<sup>1</sup>. La Ley 25675 integra “*los presupuestos mínimos para el logro de una gestión adecuada y sustentable del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica*”. Estas leyes orientan, en realidad, algunas atribuciones que resultan de los Estados subnacionales (provincias y municipios o comunas) que pueden legislar sobre esta materia.

Debe destacarse el señalamiento de Gutiérrez, recuperando la interpretación de Sabsay (2003 citado en Gutiérrez, 2015), en cuanto pueden observarse parecidos de familia con la primera noción de desarrollo sostenible. Sin embargo,

---

1. Gutiérrez (2015) continúa con detalle la complementación de derechos en este sentido. Al respecto, se sugiere su lectura para profundizar la temática.

## LA INCLUSIÓN DE LA CUESTIÓN AMBIENTAL: UNA NECESIDAD EN EL ESCENARIO TERRITORIAL ACTUAL

María Elena Nogueira  
CONICET - UNR

la polisemia de este término permite legitimar acciones muy diversas en cada caso. En este sentido, el uso del término “recursos” en la Constitución, podría resultar un símbolo de la relación actual entre los -preferimos decir- bienes naturales y las lógicas extractivas o neoextractivas (Gudynas, 2012) que orientan los modelos económicos. Esto habilita una gran discusión en términos de aquello que resulta sostenible o no, y cuánto de esta sostenibilidad, puede consensuarse con los modelos económicos o, en su defecto, los modelos de desarrollo.

Sin embargo, es evidente que la mera existencia de normas, incluso la participación activa, y de lucha permanente, de los colectivos socio-ambientales en los procesos de gestación de las mismas -sólo por tomar un ejemplo: en nuestro país, el caso de la denominada Ley de Glaciares (Svampa, 2016) y sus derroteros-, no garantiza su aplicación, pero ofrece un instrumento que permite la interpelación y la visibilidad de la disputa.

Siguiendo los ejemplos de Bourg (2005), y dada la relevancia de la producción agropecuaria en términos globales en la provincia<sup>2</sup>, tomaremos aquí las luchas sociales en torno a la agricultura. Son conocidos los efectos de la agriculturización en los modos de producir en el agro. Si bien podríamos señalar los años de 1960 como los comienzos de la modernización agrícola en nuestro país, los últimos veinte años han marcado transformaciones radicales en términos ambientales: nos referimos sobre todo (aunque no exclusivamente) al paquete tecnológico de aplicación de soja transgénica, siembra directa y glifosato. Este último, “herbicida de amplio espectro”, se encuentra clasificado dentro de clase IV, “de menor riesgo toxicológico” de acuerdo a la clasificación del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Alimentaria (SENASA) (Cloquell *et al.* 2014:133).

Lo anterior, está radicalmente puesto en duda a partir de innumerables estudios científicos, comenzando por las denuncias de Andrés Carrasco (Véase, *Revista Mu*, 2014), y actualmente con las denuncias de los campamentos sanitarios

---

2. Véase la descripción propuesta por Cloquell *et al.* (2014).

## LA INCLUSIÓN DE LA CUESTIÓN AMBIENTAL: UNA NECESIDAD EN EL ESCENARIO TERRITORIAL ACTUAL

María Elena Nogueira  
CONICET - UNR

en los que participa el médico Damián Verzeñassi de la Universidad Nacional de Rosario.<sup>3</sup> En este sentido, se destacan en la provincia el caso de San Jorge, pionero en términos de la aplicación del principio precautorio en cuanto al alcance de las fumigaciones, y los casos de localidades que han discutido y sancionado ordenanzas en cuanto a la creación de franjas verdes o agroecológicas para restringir las fumigaciones en los periurbanos (Propersi, *et al.* 2012).<sup>4</sup>

A propósito, existe a nivel provincial un paquete de normas orientadas a la regulación del uso y tratamiento de productos fitosanitarios: las Leyes 11273 y 11276 (modificatoria de algunos artículos de la 11273) y el Decreto 552/97 que reglamenta la primera<sup>5</sup>. Estas han sido sancionadas y promulgadas entre 1995 y 1996<sup>6</sup>. La Ley Provincial de Productos Fitosanitarios 11273, tiene como objetivo la protección de la salud humana, de los recursos naturales y de la producción agrícola, fomentando la *“correcta y racional utilización de productos fitosanitarios, como así también evitar la contaminación de los alimentos y el medio ambiente”*. El organismo de aplicación de esta norma es el actual Ministerio de Agroindustria (ex Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca) que, a través de la Dirección General de Sanidad Animal, formalizará acuerdos con municipios y comunas.

La Ley -hoy en discusión- indica las distancias que deben tenerse en cuenta para las fumigaciones de acuerdo a la cercanía con los núcleos poblacionales

---

3. Al respecto, véase la nota publicada en *Rosario 12*: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-57337-2016-11-06.html>. Última consulta 16/12/2016)

4. Asimismo, estas problemáticas se reproducen en los territorios de islas, tal es el caso de El Espinillo, en donde 10 has del territorio pertenecen a Santa Fe y las 245 restantes a la provincia de Entre Ríos. Aquí, la vegetación se encuentra prácticamente inerte a propósito del uso de “productos químicos” Al respecto, véase en *La Capital*: <http://www.lacapital.com.ar/la-escuela-marcos-sastre-la-isla-el-espinillo-denuncio-que-le-secaron-la-vegetacion-n1296870.html> (consultado el 14/12/16).

5. En lo que sigue, tomamos a Propersi *et al.*, 2012.

6. Indicamos que, en 1996 se libera la comercialización de la soja transgénica, consolidando la expansión de un modelo agropecuario altamente rentable garantizado por las nuevas tecnologías aplicadas.

## LA INCLUSIÓN DE LA CUESTIÓN AMBIENTAL: UNA NECESIDAD EN EL ESCENARIO TERRITORIAL ACTUAL

María Elena Nogueira  
CONICET - UNR

(artículos 33 y 34) y, asimismo, los productos fitosanitarios que pueden utilizarse y los modos de hacer efectiva esa utilización. Quienes fumiguen, personas físicas y jurídicas, deben integrar un registro de carácter obligatorio y utilizar productos registrados en el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV). En el artículo 33 se prohíbe la aplicación aérea de productos fitosanitarios de clase toxicológica A y B<sup>7</sup> dentro de un radio de 3000 metros de las poblaciones urbanas. Excepcionalmente se podrán aplicar productos de clase toxicológica C o D dentro de un radio de 500 metros cuando en la comuna o municipio exista una ordenanza que lo autorice. En el artículo 34, se legisla sobre la aplicación terrestre, indicando que el radio de reglamentación es de 500 metros de las plantas urbanas. La Ley actual ha tenido cuestionamientos y presentación de proyectos alternativos. En los últimos años, se destacan “las presentaciones del colectivo ambientalista Paren de Fumigar, integrado en Santa Fe por organizaciones y vecinos de más de 90 pueblos que intentaron sin éxito introducir iniciativas en la Legislatura santafesina. Una tras otra fueron ignoradas, ocultadas y en ocasiones confrontadas con proyectos en los que claramente aparece la asesoría del aceitado lobby empresarial-lucrativo”, recordaron los impulsores de la nueva iniciativa” (diario *La Capital*, 2013).

Considerando esta breve -e incompleta- reseña, se advierte la importancia de consolidar la discusión sobre la cuestión ambiental, que resulta un tema de gran relevancia, no sólo en las localidades rurales y urbano-rurales que se han mencionado, sino que abarca otra serie de problemas (menos visibles mediáticamente, pero igual de relevantes: contaminación de las cerealeras, plantas de silo, granos, industrias, destrucción de caminos, etc.) (Cloquell, *et al.* 2014).

---

7. La Organización Mundial de la Salud (OMS) clasifica a los plaguicidas principalmente en base a su toxicidad aguda en estudios con animales. Su peligrosidad se entiende como la capacidad de producir daño agudo a la salud cuando se da una o múltiples exposiciones en un tiempo relativamente corto. Esta clasificación se basa en la dosis letal media DL50 (Dosis Letal 50%) oral aguda, que significa la “cantidad de una sustancia que es necesario ingerir de una sola vez para producir la muerte del 50% de los animales de una población”. Esta dosis se expresa generalmente en mg/kg de peso vivo del animal ensayado y se mide tanto en la ingesta, como la toxicidad dermal o por inhalación.

## LA INCLUSIÓN DE LA CUESTIÓN AMBIENTAL: UNA NECESIDAD EN EL ESCENARIO TERRITORIAL ACTUAL

María Elena Nogueira  
CONICET - UNR

Es menester señalar que la Constitución de la provincia de Santa Fe no posee, en términos concretos, un articulado orientado en forma directa a la cuestión ambiental. En todo caso, podría reflexionarse de modo indirecto sobre este tema en términos de los artículos 21 y 28 de la Norma de 1962. En este punto, cuestionarse respecto de cómo incorporar elementos que ya están presentes en la Constitución Nacional y que merecen un tratamiento específico resulta claramente relevante y una necesidad de la que se presentan indicadores concretos en relación con las demandas de la sociedad civil organizada al respecto.

La problemática ambiental no resulta estrictamente rural o urbana, ni afecta a uno u otros, su trascendencia es absolutamente global, y afecta por tanto a la totalidad de los pobladores. La altísima visibilidad que ha merecido en el último tiempo no es casual, se vincula de modo directo con parte de los problemas aquí mencionados y resulta una oportunidad inmejorable para el tratamiento de la cuestión, que no puede perderse.

### BIBLIOGRAFÍA

#### *Artículos académicos y libros*

BOURG, D. (2005), *¿Cuál es el futuro del desarrollo sostenible?*, Akal, Madrid.

BUENO, M. P. (2006), "Las percepciones ambientales de la administración Kirchner" ponencia presentada en el III Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata.

BUENO, M. P. (2012), "Cambio climático en Copenhague: La desarticulación de la cooperación sur-sur ambiental" en *Cadernos Argentina Brasil*, volumen 1, número 1.

## LA INCLUSIÓN DE LA CUESTIÓN AMBIENTAL: UNA NECESIDAD EN EL ESCENARIO TERRITORIAL ACTUAL

María Elena Nogueira  
CONICET - UNR

CLOQUELL, S.; ALBANESI, R.; Nogueira, María Elena y Propersi, Patricia (2014), *Pueblos Rurales. Territorio, sociedad y ambiente en la nueva agricultura*, Ediciones Ciccus. Buenos Aires.

DELAMATA, G. (2013), "Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de 'sustentabilidad fuerte' en el sector extractivista megaminero" en *Entramados y Perspectivas*, volumen 3, número 3.

GEARY, M. (2015), *Basura y Política. Los residuos en la ciudad de Rosario (1995-2003)*, ediciones Del Revés, Rosario.

GUDYNAS, E. (2012). "Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo latinoamericano" en *Nueva Sociedad*, número 237.

GUTIÉRREZ, R. e ISUANI, F. (2014), "La emergencia del ambientalismo estatal y ambiental en Argentina" en *Revista de Administração Pública* número 2.

Gutiérrez, Ricardo (2015). "Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina" en *Temas y Debates* número 30.

LEFF, E. (1998), *Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, Siglo XXI, México.

MERLINSKY, G. (2013), "Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública" en (ídem) (compiladora), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Ciccus, Buenos Aires.

PROPERSI, P.; ALBANESI, R.; BONIS, F.; NOGUEIRA, M.E.; PERA PUJOL, P.; TIFNI, E. (2012), "Alcances y desafíos de un pacto territorial en pos del desarrollo local. El caso de una localidad agraria del sur santafesino" Ponencia presentada en las VII Jornadas de Sociología, Universidad Nacional de La Plata.

# LA INCLUSIÓN DE LA CUESTIÓN AMBIENTAL: UNA NECESIDAD EN EL ESCENARIO TERRITORIAL ACTUAL

María Elena Nogueira  
CONICET - UNR

SVAMPA, M. (2016), *Debates Latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y desarrollo*, Edhasa, Buenos Aires.

## *Otras fuentes*

### *Diarios*

*Revista Mu* (2014): “¿Quién juzga a la ciencia?” <http://www.rebelion.org/docs/182524.pdf> (consultado el 13/12/2016)

Diario *La Capital* (2013): “Legisladores evalúan modificar Ley de Agrotóxicos” en <http://www.lacapital.com.ar/legisladores-evaluan-modificar-la-ley-agrotoxicos-n423211.html> (consultado el 13/12/2016).

Diario *Rosario 12* (2016), “Cappiello le bajó el pulgar” en <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-54666-2016-05-19.html> (consultado el 13/12/2016).

### *Normas jurídicas:*

Constitución de la Nación Argentina. Reforma 1994, Fundación Ross, Rosario, 1994.

Constitución de la Provincia de Santa Fe. Selección de Leyes a cargo de Roberto Sukerman, Fundación Ross, Rosario, 2000.

Ley Nacional 25675.

## LA INCLUSIÓN DE LA *CUESTIÓN AMBIENTAL*: UNA NECESIDAD EN EL ESCENARIO TERRITORIAL ACTUAL

María Elena Nogueira  
CONICET - UNR

Leyes 11273: Ley Provincial de Productos Fitosanitarios y 11276 (modificatoria de la Ley 11273).

Decreto Provincial 552/97.

Nogueira, María Elena (2018). “La inclusión de la *cuestión ambiental*: una necesidad en el escenario territorial actual”, en *Aportes al debate sobre la reforma constitucional en Santa Fe*, compilado por Franco Bartolacci, Cintia Pinillos y María Laura Sartor Schiavoni, UNR Editora, Rosario. Páginas 96-106.

# REFORMA CONSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Carolina Pesuto  
UNR - Fundación  
Ejercicio Ciudadano

## REFORMA CONSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Carolina Pesuto

UNR - Fundación Ejercicio Ciudadano

Una Constitución es la norma central por la cual se rige una sociedad. Determina toda su forma de organización, tanto de los ámbitos públicos como de los privados, así como la manera en que éstos se relacionan entre sí. La Constitución santafesina, que no se reforma desde el año 1962, no ha incorporado los mecanismos que contribuyen al fortalecimiento de la democracia y a la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos, tal como lo hace la Carta Magna nacional.

En los últimos años la ciudadanía argentina ha mostrado una peligrosa cuota de indiferencia hacia los asuntos públicos. El permanente estado de sospecha colectiva al que se ven sometidas las instituciones reviste un serio riesgo para la democracia. La provincia de Santa Fe no es ajena a este proceso, que se ve agravado por el diseño institucional de su régimen político.

Desde Fundación Ejercicio Ciudadano compartimos el modelo de construcción colectiva del debate y reflexión sobre la reforma. La prioridad deben ser los valores de ciudadanos protagonistas, la igualdad de oportunidades, la transparencia, la pluralidad y la construcción de una visión compartida. Sentimos que como organización de la sociedad civil podemos complementarnos desde la experiencia con otros actores, como la universidad, los sindicatos, los grupos de interés sociales y políticos a fin de promover la reforma. Desde hace más de diez años hemos generado distintos procesos de diálogo con las fuerzas políticas provinciales y con ámbitos institucionales gubernamentales responsables a nivel provincial, desarrollando también acciones y proyectos conjuntos.

Desde nuestro ámbito apoyamos una reforma integral y participativa de la Constitución provincial. Pensamos que dicha integralidad debe promover la conciencia cívica y la formación de opinión, proporcionando un ámbito de discusión acerca de temas impostergables, movilizándolo a la ciudadanía a desarrollar una verdadera conciencia sobre la relevancia de la función que cumple la Carta Magna.

## REFORMA CONSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Carolina Pesuto

UNR - Fundación Ejercicio Ciudadano

Nuestro trabajo diario en la Fundación aspira a promover que los ciudadanos se apropien de los ámbitos de participación y construyan nuevos espacios donde se desarrollen la solidaridad y el respeto al prójimo, desalentando la reclusión del individuo en su ámbito privado.

Este aporte se nutre de reflexiones y opiniones de constitucionalistas, académicos, dirigentes políticos, funcionarios y representantes de instituciones de la sociedad civil que fueron vertidas en dos Jornadas realizadas durante el año 2008 organizadas por Ejercicio Ciudadano<sup>1</sup>. Lo rescatamos y ponemos en valor en el marco de la convocatoria realizada por la Facultad de Ciencia Política y RRH de la UNR a participar de la Asamblea Ciudadana de Reforma de la Constitución de Santa Fe; sostenemos que la temática sigue vigente y actual. Y consideramos que la reforma de nuestra Constitución provincial constituye un imperativo democrático y está aún pendiente (BLANDO, 2008).

El contexto histórico y político que enmarcó la sanción de la Ley Fundamental de 1962 se podría remontar al final del segundo gobierno peronista (CULLEN, 2008). Hacia los años 1953/54 y en el posterior gobierno de facto hubo un proceso de reforma de las constituciones provinciales, modificaciones que incorporaron nuevos derechos. En 1957 la Constitución nacional se modificó; la reforma convalidó la derogación por proclama militar de las reformas constitucionales de 1949 e incorporó a la Constitución Argentina un artículo nuevo conocido como 14 bis, referido a los derechos del trabajo. Ya en 1967 se abre la posibilidad de dictar el Código de Trabajo y Seguridad Social. Las nuevas constituciones de Río Negro, Neuquén y Santa Cruz empezaron a incorporar esos derechos.

---

1. Durante el año 2008 se realizaron las jornadas “Diálogos por la Constitución” organizadas por Fundación Ejercicio Ciudadano. Las mismas tuvieron por objetivo repensar una reforma integral y participativa de la Constitución de la Provincia de Santa Fe. Se desarrollaron dos jornadas, una el 27 de junio en la ciudad de Rosario y otra el 17 de septiembre en la ciudad de Santa Fe, en el Foro Cultural de la Universidad Nacional del Litoral. Las conferencias fueron recopiladas en un libro.

## REFORMA CONSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Carolina Pesuto

UNR - Fundación Ejercicio Ciudadano

En las postrimerías del gobierno de Frondizi se reforma la Constitución de Santa Fe, que se encontraba muy descontextualizada. La reforma se sancionó el 13 de abril de 1962. El texto finalmente sancionado está compuesto de un preámbulo y 116 artículos, divididos en diez secciones.

Luego del período de gobiernos de facto e inestabilidad que se extendió hasta 1983, con la recuperación de la democracia se dio inicio a un proceso de auge de las reformas constitucionales provinciales. A partir de 1985, muchas provincias dictaron constituciones nuevas o reformaron sustancialmente las que tenían. Este movimiento constituyente provincial, nacido tras la restauración democrática, fue novedoso en tanto surgió en y de las propias provincias y no como adecuación a una reforma federal. De este movimiento constituyente, lamentablemente nuestra provincia de Santa Fe quedó al margen. La Constitución santafesina de 1962, especialmente en materia de derechos, garantías y deberes, tuvo como antecedente la Carta Magna italiana de 1947. Sin embargo, a pesar del avance significativo que representaba para la época, en la actualidad no contiene otros derechos y garantías de progreso, como los contemplados en las constituciones provinciales modificadas a partir de 1983 y especialmente los nuevos derechos y garantías incorporados en la Constitución nacional en 1994.

La reforma integral de la Constitución de Santa Fe se fundamenta en la necesidad de plasmar en su texto los avances institucionales y el reconocimiento de nuevos derechos y garantías producidos en los últimos cincuenta años en la provincia, el país y toda Latinoamérica. Existen hechos determinantes, tales como la suscripción por parte de Argentina de tratados internacionales referidos al reconocimiento y protección de los derechos humanos y la trascendente reforma operada en la Carta Magna nacional en 1994, que establece un amplio marco de derechos y garantías, fija instancias de control más efectivo entre los poderes del Estado y promueve la descentralización en lo político, lo administrativo y lo económico-financiero, revalorizando, además, la regionalización.

## REFORMA CONSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Carolina Pesuto

UNR - Fundación Ejercicio Ciudadano

Estos cambios instan a una urgente readecuación del texto fundamental de la provincia.

En la actualidad el régimen político santafesino está enmarcado en un ordenamiento que no ha sufrido las actualizaciones que en cambio caracterizan al resto del derecho público provincial conforme a la reforma de la Constitución Argentina en 1994. Esta situación ha sido reiteradamente advertida por la dirigencia política de nuestra provincia; así lo demuestran los distintos proyectos de reforma que se sucedieron en estos últimos años.

Entre las más recientes iniciativas de reforma constitucional se destacan la de Jorge Obeid, gobernador de la provincia hasta el 10 de diciembre de 2007. Reconociendo oportunamente la necesidad de reformar la Constitución provincial, acompañó el mensaje que dirigió a la Legislatura en el inicio de su mandato (2003) con un proyecto de ley declarando “necesaria la reforma parcial de la Constitución provincial”. El mismo buscaba revertir la mora en la adecuación a la Constitución nacional, centrando la necesidad de la reforma en el cumplimiento del instituto de la autonomía municipal conforme lo dicta el artículo N 123 de la Constitución nacional.

Por su parte, los ex gobernadores Hermes Binner (2007-2011) y Antonio Bonfatti (2011-2015) han manifestado su vocación reformista, fundamentados en la pretensión de impulsar propuestas que faciliten la integración y la transparencia en el ejercicio democrático de los derechos, tal como lo expresaron ambos en sus respectivos discursos inaugurales de las sesiones legislativas.

Miguel Lifschitz, actual mandatario de la provincia, ha declarado como prioridad en su agenda de gobierno la reforma constitucional provincial. En este sentido se ha creado un espacio de debate plural y democrático denominado “Bases para la reforma”. A partir de esta iniciativa la participación ciudadana se fomenta en espacios deliberativos, plurales, democráticos e inclusivos tanto en instancias presenciales como foros, asambleas y reuniones en todo el terri-

## REFORMA CONSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Carolina Pesuto

UNR - Fundación Ejercicio Ciudadano

torio provincial; también se contempla la participación virtual a través de una plataforma digital. El objetivo es convocar a sectores sociales, económicos y académicos de la sociedad civil con la finalidad de que la comunidad se apropie de los contenidos y la necesidad de la reforma. El gran desafío a abordar es que los temas constitucionales, que parecen lejanos y abstractos, se sintetizen y traduzcan en condiciones de una mejora en aspectos cruciales de la calidad de vida de la población santafesina.

Desde nuestro trabajo institucional propiciamos una reforma integral de la Constitución provincial, promoviendo la conciencia cívica y la formación de opinión sobre esta esencial cuestión a fin de proporcionar un ámbito de discusión sobre temas que consideramos impostergables, movilizándolo a desarrollar una verdadera conciencia sobre esta materia. Nuestro punto de partida será imbuir a la ciudadanía de la función que cumple la Carta Magna.

Consideramos que el contexto social y político, aunque sigue siendo difícil, representa una oportunidad histórica para promover la incidencia y participación ciudadanas en el proceso de reforma de la Constitución santafesina, como en su momento lo fue la reforma electoral.

Coincidiendo con el reconocido constitucionalista Daniel Sabsay, sostenemos que “el proceso reformador debe contemplar necesariamente la participación ciudadana como un ingrediente fundamental en la definición de su contenido, en el seguimiento de sus diferentes etapas y luego de efectuada la reforma, en la aplicación de sus nuevos institutos” (SABSAY, 2008). En su conferencia se presentaron en detalle los procesos de sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CCABA) de 1996 y de la Carta Orgánica de Ushuaia de 2002 como dos ejemplos de riqueza en cuanto a instrumentos e institutos constitucionales que fortalecen la democracia participativa.

La democracia participativa aparece en el artículo N° 1 de la CCABA como uno de los elementos que definen su régimen político (SABSAY, 2008:33). Es así que

## REFORMA CONSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Carolina Pesuto

UNR - Fundación Ejercicio Ciudadano

la participación se concibe como un elemento para impulsar políticas públicas, acompañar a órganos estatales y ejercer diferentes formas de control, tanto en los procesos de toma de decisiones como en los de designación de funcionarios (magistrados, miembros de órganos de control, etcétera). Sumado a lo anterior queda garantizado el derecho de acceso a la información pública, ambiental y patrimonial. De este modo queda plasmado un sistema superador de la democracia representativa, pero que requiere del efectivo involucramiento de los vecinos y sus organizaciones para plasmarse en los hechos.

En cuanto a la Carta Orgánica de Ushuaia, contiene un amplio abanico de herramientas para la participación, entre las que se destacan el libre acceso a la información, el presupuesto participativo, la audiencia pública de doble lectura, la consulta y plebiscito popular, la revocatoria de mandato, la publicación quincenal del Boletín Oficial, la iniciativa popular (presentación de proyectos por cualquier vecino), la banca del vecino (con derecho a voz en sesiones del Concejo Municipal), la Defensoría del Vecino, la incorporación de vecinos en la junta electoral municipal (único en el país) con un mecanismo de selección que protege su imparcialidad, la comisión de información y debate en el Concejo Municipal con libre participación de todos los vecinos y por la cual obligatoriamente pasan todos los proyectos que trata el órgano legislativo de la ciudad, el sistema de elección de concejales por preferencias y el reconocimiento a las organizaciones no gubernamentales del derecho a peticionar a las autoridades y a recibir respuesta efectiva (SABSAY, 2008:34)

Los institutos y temáticas presentadas pretenden ser de ejemplos de experiencias fructíferas de participación e incidencia en procesos de reformas concretados en otras provincias. Una ciudadanía informada y consciente de la necesidad de forjar mecanismos que estén en sintonía con los cambios a nivel nacional e internacional, protagonista y activa en el control y la participación de la vida pública, es el pilar para fortalecer los valores cívicos que sustentan la vida y acción colectivas.

## BIBLIOGRAFÍA

BLANDO, O. (2008) “Un imperativo democrático: reformar la Constitución de Santa Fe”, en Diálogos por la Constitución. Jornadas de debate para repensar una reforma integral y participativa de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, Fundación Ejercicio Ciudadano, Rosario, 27 junio de 2008.

CULLEN, I. (2008) en el Panel “Necesidad de la reforma. Los grandes temas que deben ser habilitados en la reforma constitucional”. Jornadas de debate para repensar una reforma integral y participativa de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, Fundación Ejercicio Ciudadano, Rosario, 27 junio de 2008.

SABSAY, D. (2008) Conferencia Central del Panel “Necesidad de la reforma. Los grandes temas que deben ser habilitados en la reforma constitucional”, Jornadas de debate para repensar una reforma integral y participativa de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, Fundación Ejercicio Ciudadano, Rosario, 27 junio de 2008.

Pesuto, Carolina (2018). “Reforma constitucional y participación ciudadana”, en *Aportes al debate sobre la reforma constitucional en Santa Fe*, compilado por Franco Bartolacci, Cintia Pinillos y María Laura Sartor Schiavoni, UNR Editora, Rosario. Páginas 107-114.

APORTES  
DE LA SOCIEDAD CIVIL  
PARA CONSTRUCCIÓN  
DE LA AGENDA  
DE LA REFORMA  
CONSTITUCIONAL  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

María Laura Sartor Schiavoni  
UNR

# APORTES DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

María Laura Sartor Schiavoni  
UNR

A mediados de 2016 el gobierno de la provincia de Santa Fe lanzó la propuesta de modificar la Constitución provincial que data de 1962. La misma constituye uno de los textos constitucionales más antiguos del país y no se han incluido modificaciones luego de la reforma de la Constitución Nacional de 1994.

En este contexto, la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) lanzó una propuesta de trabajo en conjunto con organizaciones e instituciones de la sociedad civil para debatir acerca de los temas de una agenda de reforma y las diversas miradas que la ciudadanía tiene sobre los mismos.

El siguiente informe es resultado de un trabajo conjunto del que participaron 20 organizaciones en el marco de instancias de intercambio coordinadas por docentes de la Facultad, y que se desarrollaron durante los meses de septiembre y octubre de 2016.

Se debatió entorno a tres grandes ejes: Ambiente y salud; Género y diversidad; e Instituciones Políticas, autonomía municipal y territorios. A partir del trabajo en los encuentros surgió un cuarto punto, en que se recuperan una serie de recomendaciones para la implementación del proceso de reforma.

## **AMBIENTE Y SALUD**

### **AMBIENTE**

La discusión en el marco de la reunión giró en torno a la idea de que todo acto político es ambiental dado que afecta de distintas maneras al ambiente. En este sentido se planteó la necesidad de una ambientalización del Estado y su reflejo en la letra constitucional que permita ante cualquier evento humano cuidar

## APORTES DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

María Laura Sartor Schiavoni  
UNR

al ambiente, por lo tanto la Constitución provincial debería incluir un artículo específico que declare el derecho a un ambiente sano. Se propone pensar el Ambiente como sujeto de derechos, esto implica realizar un giro desde el antropocentrismo, a colocar el ambiente en el centro de escena como sujeto de derechos.

Por otro se planteó que resulta fundamental resguardar el actual artículo 28 que versa sobre la protección del suelo de la degradación y erosión natural y de uso industrial o con fines económicos. Para ello se debería incluir un artículo que proponga el uso racional y sustentable del ambiente y será fundamental promover el incremento y diversificación de la producción. En este mismo sentido, se debe respetar el artículo que resguarda la flora y la fauna autóctona a partir de la creación de áreas protegidas y el que se refiere al derecho al paisaje; y proyectar, ejecutar y fiscalizar “planes orgánicos y racionales de forestación y reforestación”.

Asimismo, dadas las características del territorio provincial es fundamental dar relevancia a la protección de los bienes hídricos: ríos, humedales, lagos, lagunas; así como el derecho del acceso público al río. Asimismo, prohibir el represamiento a gran escala de los ríos dadas sus consecuencias negativas (Ejemplo Yaciretá). En este mismo sentido, se promueve la incorporación del derecho del acceso al agua y la prohibición de privatizar el servicio de agua potable. El agua se debe considerar no sólo un recurso natural sino también un derecho humano fundamental.

También se propone otorgar jerarquía constitucional al camino de sirga, ya incluido en el código civil sosteniendo el ordenamiento de 30 metros.

A modo de ejemplo se presenta el artículo 85 de la Constitución de la provincia de Entre Ríos (2008) dada su extensión en el tratamiento de la temática que incluye: la potestad del Estado sobre el control y preservación de los recursos naturales del territorio; el aseguramiento del uso racional y sustentable de los

## APORTES DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

María Laura Sartor Schiavoni  
UNR

mismos; la creación de áreas protegidas; el agua como recurso natural colectivo, cuyo acceso constituye un derecho humano y su servicio no puede ser privatizado; la protección de las cuencas hídricas, humedales; la preservación de los montes nativos, las selvas ribereñas y las especies autóctonas; y finalmente insta a fomentar políticas de preservación y recuperación del suelo, evitando su degradación y erosión, y regula el empleo de las tecnologías de aplicación para un adecuado cumplimiento de su función social, ambiental y económica.

De este artículo se señala que actualmente no se utiliza más el término “recurso” sino “bien común o bienes comunes”; asimismo el término de “calidad de vida” ha sido reemplazado por el de “buen vivir”, a partir del modelo de Constitución ecuatoriana que representa una referencia en materia ambiental

En cuanto al cambio climático, es necesario reconocer sus efectos y tomar acciones para reducir su impacto, como por ejemplo la promoción del uso de fuentes de energías renovables. Este tema puede ser recogido por la Constitución o para su tratamiento en leyes ambientales posteriores

Finalmente, se espera que la Constitución provincial promueva la participación de la sociedad civil a partir de garantizar el amparo ambiental y audiencias públicas obligatorias ante toma de decisiones que inciden en el ambiente. Las mismas deberían incluir convocatorias a expertos y a “no expertos”, es decir a la ciudadanía que se verá afectada por la decisión. Para esto previamente es fundamental garantizar el acceso a la información pública ambiental y, a posteriori, el cumplimiento de los acuerdos asegurando leyes de sanción y de reparación ambiental (lesa ambientalidad) a partir de estudios con organismos de fiscalización interdisciplinarios.

# APORTES DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

María Laura Sartor Schiavoni  
UNR

## SALUD

En materia de salud, la Constitución debe continuar garantizando el acceso gratuito y de calidad al sistema de salud, asegurar su acceso universal, principalmente para los sectores más vulnerados y los grupos minoritarios, como las diferentes etnias que habitan en el territorio de la provincia, a través de una atención adecuada. También resulta relevante promover una mayor educación e información pública que suponga un trabajo conjunto con organizaciones sociales y privadas.

Entre otros temas, es central la protección Constitucional para las personas con discapacidad. A modo de ejemplo, se menciona el art. 21 de la Constitución de la provincia de Entre Ríos que proclama el acceso al sistema educativo y la formación docente para la inclusión de personas con discapacidad.

Desde la perspectiva de género se propone que la Constitución de la provincia puede prever presupuestos para asegurar insumos necesarios para salud como parte de una política pública preservativo masculino-femenino, lo mismo para que en todo el territorio de la provincia se realicen tareas de promoción, prevención con un presupuesto acorde para tal fin.

Para garantizar una salud pública integral es fundamental también la inversión en investigación que permita mejorar los tratamientos. Asimismo, es menester estudiar la vinculación entre la contaminación ambiental y la salud, y en este sentido promover leyes que regulen el uso de químicos y cumplir con las regulaciones existentes.

## GÉNERO Y DIVERSIDAD

La inclusión y el respeto a la diversidad constituyen derechos ineludibles que deben ser incluidos en la Constitución provincial. Para ello se propone sumar a

## APORTES DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

María Laura Sartor Schiavoni  
UNR

la letra de la Carta Magna el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de género o expresión sexual, edad, raza, ideología, religión, condición social o económica, tal como establecen tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos, ratificados por el Estado argentino e incorporados a la Constitución Nacional. Para ello es necesario combatir todas las manifestaciones de discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo y a promover la igualdad real, con remoción de los obstáculos y estereotipos sociales que impiden alcanzarla.

A modo de ejemplo se citó Artículo 11 de la Carta Orgánica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) sobre la inclusión de la temática de la diversidad. La misma versa: “Todas las personas tienen idéntica dignidad y son iguales ante la ley. Se reconoce y garantiza el derecho a ser diferente, no admitiéndose discriminaciones que tiendan a la segregación por razones o con pretexto de raza, etnia, género, orientación sexual, edad, religión, ideología, opinión, nacionalidad, caracteres físicos, condición psicofísica, social, económica o cualquier circunstancia que implique distinción, exclusión, restricción o menoscabo. La Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad”.

Asimismo, otro modelo interesante es la Constitución de Sudáfrica la cual, luego del Apartheid, ha hecho fuerte hincapié en la lucha contra la discriminación.

En cuanto a la discriminación no sólo debería haber artículos que aborden la temática sino también especificaciones en relación con aspectos punitivos y de reparación de los actos de discriminación.

En este marco general algunos temas centrales para el debate de la nueva Constitución provincial son, en primer lugar garantizar la proporcionalidad genérica en todos los ámbitos políticos de toma de decisión (legislaturas, ejecutivos pro-

## APORTES DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

María Laura Sartor Schiavoni  
UNR

vinciales y poder judicial); y establecer mecanismos de control para efectivizar dicha proporcionalidad.

En materia de derecho laboral resulta fundamental garantizar la aplicación del principio de igualdad de trato entre varones, mujeres y colectivos de la disidencia sexual en lo que refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo; así como en el acceso a bienes y servicios y su suministro. Para ello es necesario previamente reconocer las desigualdades en el ámbito laboral público y privado generadas por inequidades en el reparto de tareas de cuidados y trabajo reproductivo.

Es central visibilizar en los debates la problemática de la violencia de género entendiendo que se trata de un tema complejo y que debe ser prevenido, erradicado y sancionado.

Se manifiesta la necesidad de profundizar la ejecución de las Leyes de carácter nacional en el ámbito de la provincia, tales como: Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (2009); Ley de derechos sexuales y reproductivos (2002); Ley de educación sexual integral (2006); Ley de prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas (2008; 2012); Ley de derechos de padres e hijos durante el proceso de nacimiento (2007); Ley de matrimonio igualitario (2010); Ley de identidad de género (2011).

Asimismo, se debe propiciar la inclusión de prestaciones por permiso de paternidad, ampliar el derecho a la prestación por maternidad y por cuidado de familiares. Propiciar la implementación de guarderías comunitarias públicas y gratuitas que permitan otra cosmovisión acerca del cuidado de las niñas y niños, y por ende la organización familiar.

Para esto, es fundamental establecer la relevancia de generar implementar y evaluar de forma permanente políticas públicas que garanticen la erradicación

## APORTES DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

María Laura Sartor Schiavoni  
UNR

de las violencias sexistas y fomente la igualdad genérica en todos los ámbitos de la vida social. En este contexto, se destaca el rol del Observatorio de género, con presupuesto adecuado, propio para que pueda generar datos estadísticos que sirvan de base para la formulación de políticas públicas transversales a todos los ministerios.

### **INSTITUCIONES POLÍTICAS, AUTONOMÍA MUNICIPAL Y TERRITORIOS**

La reforma Constitucional requiere en primer lugar repensar la representación territorial a partir de criterios de pertenencia histórica, productividad, problemáticas comunes, etc.

En este sentido se reconoce la ciudad como el primer espacio de pertenencia y con un protagonismo creciente en funciones y por su cercanía con ciudadanos. Por ello, la nueva Constitución debe reconocer la Autonomía Municipal impulsada por la Constitución nacional de 1994 que en el artículo 123 establece que “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” se requiere su reconocimiento en la Constitución provincial”. Al momento de su redacción se tiene que contemplar las situaciones de diferentes ciudades con desarrollo diferenciado para el momento de pensar cómo incluir la autonomía reconociendo diversos niveles.

A nivel nacional resulta relevante el modelo de Córdoba por sus similitudes con la provincia de Santa Fe, dicha provincia en el artículo 180 de su Constitución sostiene: “Esta Constitución reconoce “la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional”; y en su art. 181, autoriza a los Municipios que tengan el carácter de

## APORTES DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

María Laura Sartor Schiavoni  
UNR

“ciudades” a dictar sus Cartas Orgánicas, es decir darse su propia legislación, característica propia de la “autonomía”, conforme lo describiéramos al inicio.

Sin embargo seguidamente el art. 183 de la Constitución cordobesa prescribe los “contenidos mínimos” de esa legislación: sistema representativo y republicano, elección directa de sus autoridades. Impone también un sistema electoral determinado para los cuerpos deliberantes ya que se debe asegurar al partido que obtenga el mayor número de votos la mitad más uno de sus representantes. También obliga a los municipios a reconocer los derechos de iniciativa, referendium y revocatoria, y a instituir un Tribunal de Cuentas.

Como se advierte, el caso de Córdoba se ajusta al precepto constitucional, ya que por un lado reconoce la autonomía municipal pero el Estado Provincial de algún modo determinó el alcance de esa autonomía al fijar determinados aspectos que el municipio está obligado a reconocer. Estos “contenidos mínimos” no desconocen la potestad municipal de darse su propia ley (Carta Orgánica), en la cual podrá regular todos aquellos aspectos que no sean los que integren tales contenidos o no sean materia propia del Estado Provincial. Por ejemplo, debe crear un Tribunal de Cuentas, pero tiene facultades para decidir sobre todo los demás: quienes lo integran, cuáles son sus facultades, como se eligen los miembros, etc.

Asimismo, es importante pensar un reconocimiento de la intermunicipalidad para abordar problemáticas comunes como por ejemplo las medioambientales y para la generación de articulaciones institucionalizadas. El reconocimiento constitucional a los Entes Metropolitanos, incluidos en la Ley provincial (N°13532) permitirá darle mayor durabilidad en el tiempo y que se puedan desarrollar planes estratégicos a mediano/largo plazo.

A modo de ejemplo se incluye el Artículo 190 de la Constitución de Córdoba que refiere a los convenios intermunicipales: “Las Municipalidades pueden celebrar convenios entre sí, y constituir organismos intermunicipales para la prestación

## APORTES DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

María Laura Sartor Schiavoni  
UNR

de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia. Pueden celebrar acuerdos con la Provincia, el Gobierno Federal u organismos descentralizados, para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes”.

Por otro lado, se planteó la necesidad de favorecer el desarrollo de las diversas regiones que componen la provincia. En consonancia, será necesario dar la discusión sobre qué modelo de desarrollo se quiere promover y su sustentabilidad. En este sentido se debe reconocer el perfil portuario, el valor de la tierra y también de la industria y procurar por un desarrollo que disminuya las desigualdades y permita su sostenimiento en el tiempo.

Se considera necesario en este sentido impulsar propuestas y un marco legal que tiendan a disminuir las desigualdades territoriales existentes en nuestra provincia, favorecer el desarrollo local, impulsando la pequeña y mediana empresa como generadores de trabajo.

Finalmente, entre los presentes se acuerda que para el debate es necesario previamente generar diagnósticos territoriales y, por otro lado que el proceso de reforma constitucional se desarrolle de forma participativa.

### CONCLUSIONES

A modo de conclusión, se destaca la importancia de profundizar la participación y espacios de debates con las organizaciones territoriales en el proceso de reforma, así como también el rol que cumplen los activistas políticos en esta convocatoria y la ciudadanía en general. También se propone que se incluya en la Asamblea constituyente a colectivos representativos de sectores más vulnerables o discriminados por razones de género o expresión sexual, así como las minorías étnicas y religiosas.

# APORTES DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

María Laura Sartor Schiavoni  
UNR

Para ello, es necesario profundizar instancias de difusión de los términos operativos de la reforma y los espacios de participación.

Será fundamental también que la Constitución provincial reformada incluya los mecanismos de participación ciudadana de consulta popular (vinculante y no vinculante), iniciativa popular, revocatoria de mandato de forma que la ciudadanía.

Se destaca, también la importancia de poner especial cuidado en la utilización del lenguaje y la terminología en la redacción del documento evitando un lenguaje sexista que no es inclusivo ni democrático.

Por último, se abre la pregunta entorno a la potencialidad del proceso de reforma y su efectiva transformación de las problemáticas abordadas. Se debe abogar por una disminución de la distancia entre el texto escrito en la norma y su ejecución a través de leyes y políticas públicas, así como por una mayor rapidez y efectividad en la ejecución de las mismas. Para ello, también son necesarios la voluntad política y el presupuesto para el efectivo cumplimiento de las normas.

## **ORGANIZACIONES PARTICIPANTES**

Coordina: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario

Foro Ambiente y salud: Centro Ecologista Renacer, Taller Ecologista, Cátedra Libre del Agua; Red Argentina de Municipios por el Cambio Climático, Grupo ecologista Génesis, LALCEC Rosario y Padres TGD Rosario.

Foro Género: CIFEG (UNR), Patria Grande, VOX, GOR, programa Universitario de la Diversidad Sexual y Quispe Crecencia (Comunidad Kolla)

# APORTES DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

María Laura Sartor Schiavoni  
UNR

Foro Instituciones Políticas, Autonomía Municipal y territorios: A.C.E.P.I.L, Ejercicio Ciudadano, OAJNU, CONCIENCIA, M.P.P.U, Fundación Nueva Generación Argentina.

Sartor Schiavoni, María Laura (2018). "Aportes de la sociedad civil para construcción de la agenda de la reforma constitucional de la provincia de Santa Fe", en *Aportes al debate sobre la reforma constitucional en Santa Fe*, compilado por Franco Bartolacci, Cintia Pinillos y María Laura Sartor Schiavoni, UNR Editora, Rosario. Páginas 115-126.

ISBN 978-987-702-271-1

# APORTES AL DEBATE

## SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

# EN SANTA FE

Franco Bartolacci / Cintia Pinillos / María Laura Sartor Schiavoni  
COMPILADORES

Como toda obra humana, las constituciones y los regímenes democráticos son imperfectos y, por ende, merecen ser reformados y mejorados. Pero, ¿cuál es el sentido de una reforma constitucional? Precisamente, ofrecer respuestas que den cabida a los problemas actuales, pero orientadas al futuro.

*Aportes al debate sobre la reforma constitucional en Santa Fe* es el resultado de los trabajos especialmente preparados para esta edición por un grupo de profesores de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad Nacional de Rosario.

Cada uno de estos profesores ha realizado una valiosa contribución a la propuesta de Reforma Constitucional de la Provincia de Santa Fe, propuesta que está hoy anclada en la agenda pública y en la gubernamental.

Hugo Quiroga



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

UNR  
EDITORA

