

**MUCHO RUIDO Y POCAS LEYES. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE  
LOS ÚLTIMOS 4 SENADORES PROVINCIALES POR EL DEPARTAMENTO  
CONSTITUCIÓN, SANTA FE (1999-2015)**

**Marcelo Luciano Adriani**

**Universidad Nacional de Rosario**

## **RESUMEN**

El presente trabajo es un resumen de la Tesis de Maestría en Estudios Políticos de la UNR, próxima a ser defendida. En ella se analiza la producción legislativa de 4 senadores provinciales por el Departamento Constitución, entre 1999 y 2015.

A través del estudio pormenorizado del Diario de Sesiones a lo largo de esos 16 años, podremos aproximarnos al conocimiento sobre las forma de legislar de estos 4 dirigentes políticos. Entre esas herramientas legislativas figuran los proyectos de ley, de comunicación, de resolución, de declaración y de solicitud de informes. La mayoría de los estudios de política legislativa se centran en los proyectos de ley. Este trabajo observa que la construcción de la relación entre el representante y el representado no se limita sólo a ese recurso legislativo, es más, no es siquiera el de mayor desarrollo.

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

## INTRODUCCIÓN

El Departamento Constitución, es uno de los 19 en los que se divide la provincia de Santa Fe, en la República Argentina.

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

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

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

**El objetivo general de este trabajo es analizar la producción legislativa de los senadores provinciales por el Departamento Constitución entre 1999 y 2015.**

Los objetivos específicos son:

- Relevar los proyectos de ley, de comunicación, de resolución y de solicitud de informes presentados por los senadores provinciales en el período que abarca nuestro trabajo y definir qué modalidad de proyectos son los más y los menos presentados.
- Establecer relaciones entre la producción legislativa y los distritos alcanzados en ella.
- Exponer las temáticas más y menos abordadas en los proyectos.
- Analizar los cuatro períodos senatoriales y elaborar las conclusiones pertinentes.

Para los fines que persigue este trabajo, el concepto de “producción legislativa”, estará referido a la presentación de proyectos de ley, de comunicación, de resolución y de solicitud de informes, sin que ello implique desconocer el resto de las obligaciones y atribuciones que el senador provincial tiene y que la Constitución provincial le ordena, ni el tiempo que demanda la atención de ellos, así como las tareas efectuadas en el “territorio”, arena a la que el legislador destina muchísima atención, aunque no serán éstas las cuestiones más abordadas en profundidad.

A partir del relevamiento de los datos que surjan de la investigación, estaremos en condiciones de aproximarnos a la definición de un “perfil de legislador”, que dé cuenta del modo de accionar en la Cámara y que a la vez permita inferir cuáles son las prioridades en la agenda de los representantes del pueblo de Constitución.

El propósito de esta investigación es que, una vez relevada la información que emana del Diario de Sesiones, estemos en condiciones de responder a preguntas sobre: ¿cómo se legisla?, ¿cuáles son los temas prioritarios en la agenda de los senadores?, ¿cuáles son las herramientas legislativas más utilizadas?

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

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

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

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

El segundo capítulo está dedicado al análisis exhaustivo de la producción legislativa de los senadores, de lo que da cuenta el Diario de sesiones, información que se halla digitalizada. Ese contenido será clasificado según se trate de proyectos de ley, de comunicación, de declaración o de solicitud de información, así como también se consignará el trabajo individual y el compartido con otros pares y en copatrocinio con legisladores de otros bloques. A ello se sumará el detalle de los distritos alcanzados en la producción legislativa, o lo que es lo mismo, cuáles son los distritos más y menos favorecidos por los cuatro legisladores y por último, las problemáticas más y menos abordadas por los legisladores.

Al finalizar el análisis de la producción legislativa de cada senador, realizaremos una síntesis de los aspectos más salientes.

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

La temática vinculada a las problemáticas subnacionales y particularmente, a las legislaturas subnacionales no eran de las más trabajadas en la ciencia política; menos aún, como es dable imaginar, las cuestiones vinculadas a los temas de orden subprovincial. En

principio diremos que el concepto de subnacional está relacionado con el ámbito provincial y no con las cuestiones municipales o locales.

Sin embargo, en los últimos años, esa tendencia se ha ido modificando y hoy es una problemática a la que se le da relevancia desde el plano teórico.

Ortiz de Rozas (2016) lleva a cabo un exhaustivo relevamiento del abordaje que desde distintas disciplinas se han realizado sobre política subnacional. Los senadores son actores políticos, que cumplen su rol institucional desde el poder legislativo, pero que interactúan con los otros poderes y con sus representados. Son parte de un engranaje de la construcción política de la provincia de Santa Fe y conocer su tarea implica adentrarnos en las formas organizativas del sistema político subnacional.

El abordaje de los sistemas subnacionales puede efectuarse desde diferentes esferas. Snyder (2009) se muestra totalmente proclive al uso del método comparativo de las unidades subnacionales. Advierte sobre las ventajas que tal método presta, pudiendo compararse unidades subnacionales dentro del mismo país, o con otras unidades subnacionales extranjeras, e incluso de manera combinada. Por caso, en este trabajo citamos el trabajo de Bertino (2013), donde se compara el bicameralismo de la provincia de Mendoza con la provincia de Santa Fe, o el texto de Malamud y Costanzo (2010), donde analizan y comparan los bicameralismos de varias provincias argentinas.

Otros trabajos que se han abocado al tratamiento de las legislaturas subnacionales en cuanto al papel político que éstas despliegan y el proceso de la toma de decisiones en ellas (Rodríguez, 2009) y a cómo actúa la oposición legislativa en algunas provincias (Rodríguez, 2015)

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

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

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

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

El trabajo de compilación de Mustapic, Bonvechi y Zaleznik, (2012) recoge trabajos que abordan las dimensiones de las coaliciones legislativas en Argentina y la insistencia legislativa como mecanismo de negociación entre el ejecutivo y el legislativo.

El Senador provincial ha sido electo por un partido o frente de partidos, en virtud de lo cual es importante conocer en qué medida esa pertenencia puede o no influir en su tarea legislativa, así como también debe observarse el nivel de autonomía con dichas estructuras

---

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



que el legislador pueda tener, e incluso, cómo y quiénes definen las candidaturas y la posibilidad de las postulaciones para las reelecciones (Jones, Salegh, Spiller y Tommasi, 2000). Aunque el trabajo analiza comparativamente los legisladores norteamericanos y los argentinos desde el ámbito nacional, resulta una importante referencia bibliográfica, pues brinda elementos de interpretación a través de la comparación. Los legisladores norteamericanos, son mayoritariamente reelectos en su cargo, situación que no se replica entre los legisladores nacionales argentinos, en los que el porcentaje de reelección es bajo, ello producto de la falta de incentivos. Esa comparación deja trascender situaciones que ameritan ser analizadas.

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

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

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

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

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

Las formas que adquieren el relacionamiento del Senador con sus representados están basadas principalmente en la “territorialidad”, incluso por encima y por fuera de las vicisitudes partidarias.

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

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

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

## **CAPITULO 1**

### **1.1 Acerca de la representación y la representación territorial.**

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

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

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

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

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

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

*“1. Los gobernantes son elegidos por los gobernados a intervalos regulares: ello reviste de legitimidad a los que van a ejercer la función de gobernar, ya que son los propios votantes aquellos que han convalidado con su voto esa posibilidad. 2. Los gobernantes conservan, en sus iniciativas, un margen de independencia en relación con los gobernados: un gobierno representativo implica dejar un cierto nivel de autonomía y acción al representante para que pueda desarrollar su labor. 3. Una opinión pública sobre los temas políticos puede expresarse fuera del control de los gobernantes: esto requiere de una*

necesaria divulgación de los actos de gobierno y además, la libertad de expresar opiniones políticas. Aunque los representantes no cumplan con la voluntad del pueblo, es aconsejable no ignorarla. 4- *La decisión colectiva es tomada al final de la discusión:* Son varios los interrogantes que se plantean en torno a este principio, pero quizás el más significativo sea: ¿todo está sometido a discusión perpetua en el ejercicio del poder? Esto supone en principio, un ejercicio deliberativo permanente y porque no, desgastante. Otra arista que presenta el tema es si el representante debe tener independencia y libertad con respecto a su representado, o si por el contrario, debe cumplir a pie juntillas con el designio de sus votantes. Al respecto, utilizaremos algunas de las definiciones más acordes al tratamiento de nuestra problemática.

Nadie discute, al menos en los últimos dos siglos, que el proceso que desemboca en la elección de los representantes, reviste al sistema de una legitimidad de origen indiscutible. Claro que no siempre fue así, el propio Rousseau, consideraba que “los ingleses se creen libres porque eligen a sus representantes. Se equivocan, solo lo son al momento de la elección. Después de ella no son nada”. (Rousseau, 2007) Como si el hecho de otorgar un mandato a los representantes los alejara de aquellos que les han conferido la posibilidad de representarlos.

Son varios los trabajos que se han aproximado al tipo de representación que ejercen los legisladores. Muchos de ellos intentaron explicar las razones por las cuales estos representantes actúan del modo en que lo hacen, en función, por ejemplo, de las expectativas de reelección que encarnan cada uno de ellos. (Mayhew, 1974). Someterse a la voluntad popular como una manera de recibir la aprobación o reprobación por la gestión

realizada, forma parte de la representación como responsabilidad; en tanto que los senadores han adquirido una responsabilidad por la que deberán rendir cuentas.<sup>2</sup>

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

Para profundizar en el tipo de representación que ejercen los senadores provinciales, consideramos relevante analizar el concepto de “representación territorial”. Un representante territorial acciona en la búsqueda de la satisfacción de las necesidades y los intereses del territorio que representa. Aparece entonces la “conexión electoral” (Mayhew, 1974). Este autor antepone la necesidad de la reelección como un elemento condicionante de la actividad legislativa, prioritario y excluyente, al que debe asignársele la mayor atención.

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

---

<sup>2</sup> La representación como responsabilidad, es una de las variantes que plantea Pitkin (1967), junto a la representación como autorización, como reproducción o espejo de una determinada realidad, como evocación simbólica y la representación sustantiva.

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

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

El legislador fortalece esa conexión electoral, usando principalmente, la herramienta económica de la que dispone: los subsidios y aquí no es tan relevante la pertenencia o no al mismo partido del gobernador, dado que las partidas de las que disponen los senadores son lo suficientemente importantes como para dar respuesta a las situaciones que se le presentan.

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

La relevancia política e institucional del senador, la disponibilidad de fondos y su mayormente alto conocimiento en el departamento que representa, constituyen su “capital territorial”<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> “Dispone de “capital territorial” quien es reconocido como capaz de influenciar o movilizar la forma de votar de los ciudadanos de un determinado territorio, barrio, ciudad o departamento provincial, y, en virtud de ello, es considerado representativo de los ciudadanos y grupos sociales del mismo, los cuales constituyen su base territorial”. (Ortiz de Rosas, 2011, 2011a)

Consideramos trascendente esta cuestión, en la medida que un senador provincial posee los recursos económicos suficientes como para intentar perpetuarse en el cargo y más aún, esa permanencia puede lograrse en forma independiente de la estrategia y/o el resultado electoral del partido al que pertenece en las otras categorías que se ponen en juego.<sup>5</sup>

La autonomía de movimientos que observamos en los senadores provinciales tiene que ver con la posibilidad de dar solución a determinados requerimientos, sin tener que depender inexorablemente, del partido político al que pertenezca y en ocasiones, al del propio poder ejecutivo provincial.

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

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

---

<sup>5</sup> Acerca de la importancia que adquiere la figura del representante por sobre el partido al que pertenece, (Micozzi, 2013) afirma: *“Repasando la teoría convencional y prescindiendo del análisis de las consecuencias no deseadas, debemos reconocer que sistemas que fortalecen el voto personal, debilitan la intermediación partidaria e incentivan la campaña permanente, generan mayores incentivos para que los representantes hagan acciones concretas con sus potenciales votantes en mente.*



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

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

Las categorías analíticas “secreto de ineficiencia” o “pork barrel” son relevantes y útiles para abocarse a los estudios legislativos, pero en nuestro caso de estudio es evidente la supremacía de la producción legislativa orientada a la presentación de proyectos que pueden pensarse como de menor relevancia institucional, proyectos de declaración y de comunicación, que aquellas tipologías pensadas fundamentalmente para referirse a los proyectos de ley quedan en un segundo plano. Por lo tanto, corresponde decir que la casi totalidad de la bibliografía existente sobre las cuestiones legislativas pone especial énfasis en la formulación de leyes, de proyectos de ley y no atiende el resto de la producción legislativa, que es, precisamente la que más ha caracterizado la actuación de los 4 senadores que estudiamos.

## **1.2 Acerca del Bicameralismo. Simetría e Incongruencia.**

La provincia de Santa Fe replicó el sistema bicameral del ámbito nacional. La constitución de una segunda cámara perseguía el objetivo de garantizar una representación

igualitaria de los 19 departamentos en que se divide la provincia, logrando además ese diseño, establecer un contrapeso, un equilibrio institucional, un fortalecimiento y mejoramiento de la actividad legislativa, a partir, por ejemplo, de la revisión de leyes por parte de dos cámaras.<sup>6</sup>

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

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

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

Para nuestro caso, los senadores representan a los ciudadanos del departamento Constitución y los diputados provinciales al pueblo de la provincia de Santa Fe que los consagra con su voto a lo largo y ancho de la provincia, elegidos en distrito único.

---

<sup>6</sup> “la división de la legislatura en dos Cámaras aparece ligada en la teoría al cumplimiento de funciones de representación política, de pesos y contrapesos, de control de calidad y de estabilidad en la producción legislativa” (Sánchez, Nolte y Llanos, 2005: 21)

La legislatura provincial tiene en Santa Fe, según este criterio de clasificación, una característica de simetría e incongruencia. Este diseño institucional dota al sistema legislativo de determinadas características de funcionamiento y de producción legislativa.<sup>7</sup>

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

Rodríguez (2009) sostiene que, sin que implique ignorar las características del diseño legislativo, el proceso legislativo y su producción, debe prestar especial consideración al rol de los actores políticos que intervienen en el mismo. Allí aparecen las variables partidistas, que son: la mayoría legislativa, la fragmentación y la formación de coaliciones.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> “El diseño institucional que poseen las provincias influye en el tipo de producción legislativa y en el caso de los bicameralismos provinciales, ese diseño hará que la producción legislativa se oriente más hacia la constitución de “leyes legislativas” o a la producción de “leyes representativas” (Bertino, 2013).

<sup>8</sup> Rodríguez (2009) sostiene que de la mayoría legislativa depende, en buena medida, el desempeño del poder ejecutivo, ya que la agenda de gobierno puede emprenderse a partir de contar o no con ella. La fragmentación está en directa relación, ya que la unidad de la fuerza política es la que puede permitir desarrollar políticas desde el ejecutivo y por último, la conformación de coaliciones, que pueden ser pre o post electorales, amplían la participación de actores en las decisiones políticas, pero puede convertirse en vehículos de acción política en el legislativo.

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

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

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

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

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

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

### **Análisis de la producción legislativa**

Un elemento importante para este trabajo y para la consideración que se realiza sobre la actuación legislativa, es el carácter de “oficialistas” u “opositores” de los legisladores. En nuestro recorte temporal se observa una constante, el rol de mayoría en la cámara de senadores para el Partido Justicialista, oficialista entre 1999 y 2007; mayoría opositora entre 2007 y 2015. El dato es destacable, en la medida que el peronismo tiene la “llave” de la aprobación o rechazo de las leyes, lo que le asigna un alto poder de negociación. Pero no sólo debiera mirarse la cuestión numérica pensando en las hipotéticas ventajas que esta coyuntura otorga; se trata también de una oportunidad única para la generación de políticas, para marcar la agenda y principalmente, para controlar fuertemente al ejecutivo.

Independientemente del hecho que de los 4 senadores que estudiamos sólo uno perteneció a la oposición (Pablo Cardinale 1999-2003, cuando el gobernador era Carlos

Reutemann), el papel asignado a la oposición parlamentaria en general es de suma importancia para el sistema democrático.<sup>9</sup>

De los otros 3 senadores que responden al oficialismo, Jorge Malugani, PJ, gobernador Obeid; Héctor Aquino, FPCy S, gobernador Binner y Germán Giacomino, FPCyS, gobernador Bonfatti, sólo Malugani perteneció al bloque mayoritario, en tanto que Aquino y Giacomino fueron representantes de la minoría. Más allá de esta circunstancia, los tres han acatado en forma unánime las propuestas legislativas del poder ejecutivo de turno.

Se ha dividido la producción legislativa en base a la presentación de proyectos a nivel individual, en conjunto con otros senadores de su bloque y en copatrocinio (para los proyectos de ley). Luego, se ha destacado las localidades del departamento Constitución alcanzadas por dicha producción, más los distritos por fuera de él y por último hemos utilizado una serie de áreas temáticas de los proyectos, incluyendo en dicha clasificación a las cuestiones provinciales y nacionales, es decir, el tratamiento de temas que refieren a distritos ajenos al Departamento Constitución.

---

<sup>9</sup> Sobre el rol de la oposición, Bernard Manin entrega el siguiente análisis: *“El vínculo entre la oposición y el gobierno favorece así, en primer lugar, el control de las acciones del gobierno, pues lo que hace sobre todo una oposición es controlar la acción de gobierno; no decide, pero está atenta a las faltas, a las decisiones precipitadas, a los escándalos, lo que se llama “criticar el gobierno”; la oposición tiene una función principal que no es gobernar, ni solamente esperar su turno para gobernar, sino también vigilar a los que están en cargos representativos. Y, además, la oposición tiene una segunda función, muy importante desde el punto de vista de la deliberación: es la oposición la que produce los argumentos contra tal o cual medida, contra las decisiones que se toman. Entonces, no solamente vigila la acción del gobierno sino que contribuye a la calidad del debate democrático al ofrecer los argumentos, al decir “es por esta razón que no se debe hacer esto o aquello”. Por todos estos motivos, podemos decir que la dualidad entre los dos roles, gobierno y oposición, es central en el funcionamiento del sistema democrático”*. Annunziata, R.. Entrevista a Bernard Manin. Representación y deliberación en las democracias contemporáneas. **Temas y Debates**, Norteamérica, 0, jun. 2014. Disponible en: <<http://www.temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/view/257/160>>. Fecha de acceso: 21 nov. 2018.

## 2.1 El mandato de Pablo Cardinale (1999-2003)

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

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

El siguiente es el detalle de los proyectos presentados:

<b>PROYECTOS DE LEY (Individual)</b>	<b>PROYECTOS DE LEY (con otros)</b>
<b>9</b>	<b>14</b>

<b>PROYECTOS DE RESOLUCIÓN (Individual)</b>	<b>PROYECTOS DE RESOLUCIÓN (con otros)</b>
<b>2</b>	<b>14</b>

<b>PROYECTOS DE DECLARACIÓN (Individual)</b>	<b>PROYECTOS DE DECLARACIÓN (con otros)</b>
<b>8</b>	<b>6</b>

<b>PROYECTOS DE COMUNICACIÓN (Individual)</b>	<b>PROYECTOS DE COMUNICACIÓN (con otros)</b>
<b>20</b>	<b>12</b>

<b>PROYECTOS DE SOLIC. DE INFORMES</b>	<b>PROYECTOS DE SOLIC DE</b>
--	------------------------------

<b>(Ind.)</b>	<b>INFORMES(c/otros)</b>
<b>7</b>	<b>1</b>



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

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

\*Legislación para el Departamento Constitución sin especificar localidad

\*\*Distritos por fuera del Departamento Constitución

Fuente: Elaboración propia en base al Diario de Sesiones.

**Gráfico 2: Temáticas abordadas en los proyectos**

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

Fuente: Elaboración propia en base al Diario de Sesiones.

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

El senador Cardinale participa en la presentación de 14 proyectos de ley en conjunto con otros legisladores, de su bloque, en la gran mayoría de ellos, pero también con legisladores del oficialismo de entonces (en copatrocinio).

Se pueden establecer algunas conclusiones preliminares en torno a la producción legislativa de Cardinale en lo que hace a los proyectos de ley a nivel individual y en conjunto con otros pares. Lo primero que queremos consignar es que encontramos ejes temáticos comunes entre la producción individual y la efectuada con otros senadores, una especie de incumbencia en temas que son de la órbita de atención del oriundo de Alcorta. Es fuerte su nivel de involucramiento en cuestiones temáticas que exceden el marco del departamento Constitución.

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

Puede implicar un riesgo, según la apreciación de quien escribe, catalogar a los proyectos como “más” o “menos” importantes<sup>10</sup>. No obstante, la gran mayoría de los proyectos presentados por Cardinale abordan temas de relevancia.

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

---

<sup>10</sup> Al respecto, Rodríguez (2015) sostiene que: *“no es lo mismo una ley que regula la principal actividad económica de la provincia que una ley que le da un nombre a un puente”*

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

- Sólo el 30% de las localidades del departamento Constitución fueron alcanzadas por su trabajo legislativo. Villa Constitución y Alcorta aparecen como las más mencionadas en su producción.
- En el 65 % de las sesiones no presentó ningún proyecto.
- Preeminencia absoluta de los temas provinciales y nacionales por encima de la legislación particularista.
- Importante participación en proyectos que tienen que ver con el funcionamiento de la Cámara de Senadores, en línea con la política de reducción de gastos de la época en cuestión.
- 7 proyectos están dirigidos a distritos ajenos al departamento Constitución (más que cualquiera de sus distritos de representación).
- Los proyectos de comunicación (32), entre los individuales y en conjunto con otros legisladores, son el recurso legislativo más utilizado por Cardinale.
- 7 proyectos de solicitud de informes de manera individual y 1 más en conjunto con otros pares, representa un número interesante en el uso de esta herramienta legislativa.

En términos de Bertino (2013), Cardinale podría ser catalogado como un constructor de “leyes legislativas”, más que como un constructor de leyes “representativas”.

## **2.2 El mandato de Jorge Malugani (2003-2007)**

Jorge Malugani había sido 3 veces intendente de Villa Constitución entre 1987 y 1999, luego fue concejal y finalmente (Ley de Lemas mediante), se convirtió en senador provincial por el Departamento Constitución. En la misma elección de 2003 es electo gobernador el ingeniero Jorge Obeid, también del Partido Justicialista.

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

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

<b>PROYECTOS DE LEY (Individual)</b>	<b>PROYECTOS DE LEY (con otros)</b>
<b>2</b>	<b>16</b>

<b>PROYECTOS DE RESOLUCIÓN (Individual)</b>	<b>PROYECTOS DE RESOLUCIÓN (con otros)</b>
<b>0</b>	<b>3</b>

<b>PROYECTOS DE DECLARACIÓN (Individual)</b>	<b>PROYECTOS DE DECLARACIÓN (con otros)</b>
<b>19</b>	<b>8</b>

<b>PROYECTOS DE COMUNICACIÓN (Individual)</b>	<b>PROYECTOS DE COMUNICACIÓN (con otros)</b>
<b>121</b>	<b>8</b>

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

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

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

\*Legislación para el Departamento Constitución sin especificar localidad

\*\*Distritos por fuera del Departamento Constitución

Fuente: Elaboración propia en base al Diario de Sesiones.

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

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

Fuente: Elaboración propia en base al Diario de Sesiones.

En sus 4 años de mandato como senador, Jorge Malugani presentó dos proyectos de ley de manera individual. Esto representa un 1,12 % y un 8,98 % en conjunto con otros senadores.

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

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

En primer término, su alcance llega a las 18 comunas y al municipio de Villa Constitución. Es decir, Malugani legisla para todos los distritos que representa. Aunque



respetando casi plenamente un criterio demográfico (a mayor población/electores, mayor cantidad de proyectos), no puede obviarse que no queda distrito de su representación electoral sin ser tenido en cuenta a la hora de presentar algún proyecto. Ello supone además, que sus propuestas legislativas alcanzan a distritos administrados por dirigentes de su partido, pero también de la oposición.

La abrumadora cantidad de proyectos de comunicación (121), que recordemos, son esencialmente pedidos al Poder Ejecutivo, revelan un modo nuevo del ejercicio de la senaduría, especialmente si se lo compara con su predecesor.

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

- Presentación de 178 proyectos, que incluyen 142 de manera individual y 36 en conjunto con otros legisladores.
- De los 142 proyectos presentados por Malugani en forma individual, 121 pertenecen a proyectos de comunicación.

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

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

### **2.3 El mandato de Héctor Aquino (2007-2011)**

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

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

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

Héctor Aquino era un joven abogado radical de Villa Constitución, que había sido electo concejal en el año 2001 y luego fue funcionario municipal.

En el mandato del senador Aquino se llevaron a cabo 146 sesiones, registrando 8 ausencias y en 54 sesiones no presentó ningún proyecto. Presentó 95 proyectos, entre los individuales y los presentados con otros legisladores.

En esos 4 años, que coinciden con el inicio del gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, se suceden acontecimientos de importancia en el plano internacional, nacional, provincial y para la zona de influencia de Aquino. En el ámbito internacional la crisis capitalista del 2008 inició un período de recesión económica global que inevitablemente tuvo su repercusión en el país.

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

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

El escenario político santafesino mostraba por primera vez desde el retorno a la democracia, al Justicialismo como fuerza opositora y era el Senado una especie de “barrera de contención” contra el avance “socialista”. En este sentido y en el contexto político del conflicto entre el gobierno nacional y las entidades patronales agropecuarias, el gobernador Binner impulsó con firmeza la necesidad de la reforma constitucional de la provincia, a la par que las asambleas ciudadanas trataban la “regionalización”, que era un reordenamiento jurisdiccional en 5 nodos, que reemplazaría a los viejos 19 departamentos en los que se divide la provincia.<sup>11</sup>

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

---

<sup>11</sup> La Política on line (05/05/2008) “*Binner quiere elecciones esta año para derrotar al peronismo*”. Disponible en <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-25246/>

<b>PROYECTOS DE LEY (Individual)</b>	<b>PROYECTOS DE LEY (con otros)</b>
<b>7</b>	<b>11</b>

<b>PROYECTOS DE RESOLUCIÓN (Individual)</b>	<b>PROYECTOS DE RESOLUCIÓN (con otros)</b>
<b>1</b>	<b>5</b>

<b>PROYECTOS DE DECLARACIÓN (Individual)</b>	<b>PROYECTOS DE DECLARACIÓN (con otros)</b>
<b>17</b>	<b>11</b>

<b>PROYECTOS DE COMUNICACIÓN (Individual)</b>	<b>PROYECTOS DE COMUNICACIÓN (con otros)</b>
<b>19</b>	<b>22</b>

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

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

### Aquino

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

\*Legislación para el Departamento Constitución sin especificar localidad

\*\*Distritos por fuera del Departamento Constitución

Fuente: Elaboración propia en base al Diario de Sesiones.

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

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

Fuente: Elaboración propia en base al Diario de Sesiones.

El senador Aquino presentó en su 4 años de mandato, 95 proyectos, 18 de los cuáles son proyectos de ley, 7 presentados en soledad y 11 en conjunto con otros senadores, es decir, un 18,95 % en total y en soledad un 7,36 % de su producción legislativa.

Los proyectos de ley de autoría de Aquino son pocos (menos de 2 al año) y si bien como se ha dicho aquí, no es sencillo hablar de trascendencia de los proyectos, bien puede afirmarse que en general no se trata de legislación de demasiada relevancia.

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

- En 54 sesiones (29%), no presentó ningún proyecto.
- 10 distritos de 19 que componen el Departamento Constitución no fueron aludidos en ningún proyecto del senador Aquino.
- Solamente 32 proyectos son destinados a localidades del Departamento Constitución y 5 más orientadas al Departamento en general.
- Las cuestiones provinciales y nacionales (que generalmente se elaboran en conjunto con otros senadores) son las que tuvieron, al menos en la firma, la participación de Aquino.
- Los proyectos de comunicación han sido los más presentados en forma individual y en conjunto por el senador Aquino.

#### **2.4 El mandato de Germán Giacomino (2011-2015)**

Giacomino es un dirigente político perteneciente a la Unión Cívica Radical de Villa Constitución. Concejal en varias oportunidades y derrotado en sus intentos por alcanzar la intendencia de esa ciudad.

Las elecciones del año 2011 en la provincia de Santa Fe son las primeras en las que se aplica la ley 13156, denominada Ley Sistema de Boleta Única y Unificación del Padrón Electoral.<sup>12</sup>

En la categoría gobernador, el Frente Progresista Cívico y Social retuvo el gobierno provincial de la mano del Dr. Antonio Bonfatti, con una particular e inédita

---

<sup>12</sup> La Ley de Boleta Única utiliza elecciones primarias para definir los candidatos que definirán la elección general. Quienes encabezan las listas tienen publicada su foto en una boleta con los demás candidatos y los ciudadanos marcan con una cruz al candidato que prefieren o la opción votar en blanco. Se elimina de este modo la boleta sábana.

situación política e institucional; que ambas cámaras serían controladas por la oposición, 10 senadores sobre 19 para el Justicialismo y el triunfo en la categoría diputados provinciales también para el Justicialismo por la aplicación de la ley del sistema de boleta única. Esta circunstancia significó que el gobernador Bonfatti se viera obligado a entablar negociaciones con una legislatura controlada por la oposición.

En el marco de esas negociaciones, una crónica periodística destacaba que

*“Los senadores están aislados. No responden ni al partido ni a los intendentes y sólo se preocupan por llevar obras a sus distritos y así garantizar su reelección. Y para eso necesitan una buena relación con el Gobierno provincial”<sup>13</sup>.*

A la hora de fortalecer esos acuerdos, el gobernador Bonfatti se valió de todos los medios posibles, poniendo a disposición de las necesidades políticas, los propios recursos del estado. Nos referimos a un arma siempre poderosa, las designaciones en organismos oficiales. En el presupuesto 2012, es decir, recién asumido el gobernador Bonfatti, se modifica un artículo del año 2001 que mantenía congelados los nombramientos. Luego de quitar ese obstáculo se producen las designaciones de familiares directos de los senadores en la Cámara de Senadores y en otras dependencias del Estado provincial.<sup>14</sup> Situaciones similares en las que los senadores hicieron valer el peso de su mayoría, se dieron en ocasión de tener que aprobar cada presupuesto. Ejemplo de ello fue la situación vivida ante el presupuesto 2014. Allí,

---

<sup>13</sup> La Política on line. (03/12/2011) *“La división del Peronismo le garantiza a Bonfatti el control de la Legislatura”*. Disponible en <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-78534/>

<sup>14</sup> El Litoral (16/07/2012) *“Familiares de Senadores ingresaron al estado”*. Disponible en [https://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/78128-familiares-de-senadores-ingresaron-al-estado](https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/78128-familiares-de-senadores-ingresaron-al-estado)



el gobernador Bonfatti llevó adelante negociaciones y acuerdos, en aras de obtener la aprobación de la ley fundamental. La creación del “Fondo de Fortalecimiento Institucional”, fue la respuesta del gobierno de Santa Fe como parte del acuerdo político con los senadores peronistas, que no era ni más ni menos que incrementar sustancialmente el monto de dinero a entregar en forma de subsidios y que iba a terminar favoreciendo a los 19 senadores, pero también, sería la fórmula que destrabe el conflicto.<sup>15</sup>

Análoga situación se reiteraría al año siguiente, en ocasión de tratar el presupuesto del año 2015 y en particular, del endeudamiento solicitado por el ejecutivo provincial. El senado provincial acepta el endeudamiento (el P.E. solicitaba autorización para 1.700 millones de pesos), pero lo eleva a 2.200 millones de pesos, que era la suma de 70 obras para todos los departamentos. La Cámara de Diputados se opondría duramente, pero al final se impondrá el criterio de los senadores, en lo que constituye un claro ejemplo de *pork barrel*.<sup>16</sup>

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

---

<sup>15</sup> La Política on line. (26/11/2013) “Santa Fe: la oposición rechaza los aumentos de impuestos y le traba el presupuesto a Bonfatti”. Disponible en <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-95470/>

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

<sup>16</sup> Rosario 12 (23/11/2014) “Ping pong legislativo por la deuda”. Disponible en: [https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-46826-2014-11-23.html#formu\\_mail](https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-46826-2014-11-23.html#formu_mail)

Durante el mandato del senador Giacomino se llevaron a cabo 109 sesiones, en la que el representante del Departamento Constitución presentó 246 proyectos y en 14 sesiones no presentó proyecto alguno. En todo el período registró 31 ausencias.

<b>PROYECTOS DE LEY (Individual)</b>	<b>PROYECTOS DE LEY (con otros)</b>
<b>6</b>	<b>17</b>

<b>PROYECTOS DE RESOLUCIÓN (Individual)</b>	<b>PROYECTOS DE RESOLUCIÓN (con otros)</b>
<b>1</b>	<b>1</b>

<b>PROYECTOS DE DECLARACIÓN (Individual)</b>	<b>PROYECTOS DE DECLARACIÓN (con otros)</b>
<b>168</b>	<b>2</b>

<b>PROYECTOS DE COMUNICACIÓN (Individual)</b>	<b>PROYECTOS DE COMUNICACIÓN (Con otros)</b>
<b>37</b>	<b>12</b>

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

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

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

\*Legislación para el Departamento Constitución sin especificar localidad

\*\*Distritos por fuera del Departamento Constitución

Fuente: Elaboración propia en base al Diario de Sesiones.

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

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

Fuente: Elaboración propia en base al Diario de Sesiones.

Giacomino presentó 6 proyectos de ley en forma individual, lo que promedia 1,5 proyecto de ley por año, una cifra por demás exigua. Si se suman los 17 presentados con otros senadores, ese total de 23 proyectos implica un 9,38% de su producción legislativa

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

Dentro de esta caracterización debe mencionarse que:

- Los proyectos de declaración (168), son por lejos, el recurso legislativo más utilizado por Giacomino y representa un cambio sustancial con relación a sus tres predecesores.
- El elevado número de proyectos dedicados al rubro “Cultura/Historia” (69), está asociado directamente a los proyectos de declaración, es decir, desde esa modalidad de presentación es que se financian todo tipo de actividad vinculada a ese rubro.
- Se observa un notable incremento en la presentación de proyectos vinculados al índice “Instituciones y Comunas”, también en directa relación con los proyectos de declaración y como consecuencia del modo en el cual Giacomino desarrolla su tarea legislativa.

El primer dato que corresponde consignar es la transformación en la relación política entre el gobernador Bonfatti y los senadores, quienes a partir de diciembre de 2011 recobran un lugar de preponderancia en el esquema político provincial.

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

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

Esa proliferación de proyectos de declaración aborda cuestiones de las más variadas; se ha declarado de interés para la Cámara de Senadores, desde encuentros de vehículos Ford, la presentación de un artista, un torneo de bochas, la realización de una feria, la presentación de deportistas en ciudades lejanas, etc. Todos estos eventos son acompañados por banners visibles y enormes, que aseguran la difusión apropiada de quien fue la “autoría” de la ayuda económica.

Germán Giacomino ha inaugurado una modalidad de trabajo basada principalmente en la fortaleza económica que detentan los senadores provinciales, pero acompañada de la certeza que el camino del éxito pasa por un despliegue permanente, con la incesante cobertura de actividades de todo tipo que se desarrollan en los 19 distritos del Departamento Constitución

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

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

## **CONSIDERACIONES FINALES**

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

Los 4 senadores en cuestión le asignan menos de un 10% de su producción legislativa a la presentación de proyectos de ley en forma individual.

Cardinale es el senador que más proyectos de ley ha presentado y Aquino (abogado como Cardinale) es el segundo en términos porcentuales. Giacomino solo es superado en números negativos por Malugani y ambos ofrecen cifras por demás exiguas con relación al global de su producción legislativa. Para Cardinale los proyectos de ley fueron el segundo recurso legislativo más utilizado y para los otros 3 senadores el tercero, aunque muy lejos de los más presentados por ellos, es decir, de los proyectos de comunicación y de declaración.

Los proyectos impulsados en conjunto con otros senadores persiguen objetivos vinculados a temáticas de orden provincial y en menor medida nacional, quedando la tarea individual enfocada para las cuestiones del territorio que representan los legisladores.

Son los proyectos de declaración y de comunicación los que más han elaborado los 4 senadores. Los primeros otorgan la visibilidad de la acción legislativa, el acto público acompañado del cheque, etc. Todos los otros recursos legislativos resultan más abstractos y menos tangibles para el gran público si se los compara con éste.

Con relación a los proyectos de comunicación, para Cardinale, Malugani y Aquino fueron el instrumento legislativo más utilizado, en tanto que para Giacomino fue el segundo más utilizado.

Los proyectos de resolución son los menos trabajados por los 4 senadores. Es un recurso legislativo acotado, más bien de carácter declamativo y simbólico.

Los proyectos de solicitud de informes son un instrumento de legislación que mayormente utilizan los legisladores de la oposición, ya que a través de ellos se ejerce un rol de contralor que es inherente a la función legislativa. De los 4 senadores que estudiamos, solo Cardinale fue senador por la oposición y es precisamente él quien más utilizó esa herramienta (7 proyectos), conformando un interesante 7,52%. Del resto, Malugani no lo usó jamás y Aquino y Giacomino sólo una vez; todos ellos oficialistas.

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

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



## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ortiz de Rozas, V. (2016). Los estudios sobre política subnacional en Argentina: un recorrido por diferentes disciplinas y perspectivas. Sobre los aportes de una escala de análisis y su afinidad con un enfoque centrado en los actores políticos y sus

prácticas. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Jujuy*, (50), 57-80. Disponible en [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=SI66881042016000200003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=SI66881042016000200003&lng=es&tlng=es).

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

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

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

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

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

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

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