

“CUARTO CONGRESO DE ESTUDIOS SOBRE EL PERONISMO (1943-2014)  
EJE TEMÁTICO SUGERIDO: POLÍTICA

TÍTULO DEL TRABAJO: LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN SANTIAGO  
DEL ESTERO. 1983-2013

NORMA MERCEDES SALAS- ASPIRANTE AL DOCTORADO U.N.T.

[nmercedessalas@gmail.com](mailto:nmercedessalas@gmail.com)

## I-INTRODUCCIÓN

El llamado a elecciones generales para el mes de octubre de 1983 anunció la retirada de la última de las dictaduras militares en la Argentina, y puso en marcha los procesos y procedimientos que restablecen el “orden de poder” democrático que resulta y es conformado por las interacciones entre sus ideales y su realidad, el empuje del deber y la resistencia de ser<sup>1</sup>; los ciudadanos, -sujetos de la soberanía de la Nación-, retomaron la particular relación que el orden republicano contempla con quienes ejercen su representación, los partidos políticos.

Ninguna institución política conforma tanto el paisaje político de un país democrático como los partidos políticos y su sistema electoral<sup>2</sup>. Esta afirmación de Robert Dahl refleja la importancia que alcanzaron los partidos en las democracias modernas como mediadores entre la sociedad y el Estado -el momento de la representación- y como garantes de la fortaleza y el pluralismo para ratificar la indeterminación del poder en la democracia, el momento electoral.

En este trabajo, que es parte de otro más amplio, analizaremos el despliegue de poder político en las circunstancias específicas de las reformas constitucionales en Santiago del Estero entre 1986 y 2005.

El poder es relacional y está repartido en todo el ámbito de la acción humana de modo desigual. En una sociedad, el poder político es una manifestación específica y está condicionado por circunstancias colectivas, negociaciones y

---

1 Heller, 1927 en Vilas, 2013:21; Sartori, 1990 en Respuela, 1996:300.

2 Dahl, 1999: 151.

conflictos entre diversos actores sociales que determinan criterios y reglas para su ordenamiento, que sucede en estructuras permanentes e impersonales que establecen un control sobre el conjunto y generan lo que Max Weber llamó efecto de dominación, que influye en todas las esferas de la acción comunitaria<sup>3</sup>. La dominación cristaliza en instituciones y se manifiesta y funciona en forma de gobierno, y los partidos políticos son los actores institucionales fundamentales para formar los gobiernos; integran los poderes del Estado y participan de las decisiones públicas.

Los grandes partidos modernos surgieron en nuestro país desde fines del siglo XIX y fueron factores de una intensa dinámica social y política, condicionada por desencuentros y rupturas que le imprimieron al siglo XX un signo de inestabilidad. El partido radical y el peronismo que nos ocupan en nuestra propuesta gobernaron la Argentina en un juego de suma cero que los alejó de su función mediadora y los concentró más en lo electoral y la construcción de poder. El compromiso de la sociedad y los partidos con la democracia a fines del siglo exoneraron de su rol político a las fuerzas armadas y los partidos aceptaron los derechos de todos a competir en la formación de los gobiernos de una república democrática, y plantearon la lucha electoral bajo esos términos. Una sociedad más consciente de los derechos que el Estado debe garantizar tiene pendiente un mayor compromiso con los procesos electorales y las formas de decisión y participación democráticas<sup>4</sup> para revertir el ejercicio del poder político de un modo que atenúa el Estado de derecho por la excepción o la emergencia, propiciado por las sucesivas convulsiones de la crisis.

En este marco general tuvieron lugar en Santiago del Estero tres reformas constitucionales, la última con derivaciones hasta 2013 en la pretendida segunda reelección del gobernador Gerardo Zamora. Como nuestro interés está en las prácticas políticas, queremos mostrar cómo reflejaron los partidos como gobierno y oposición el diseño institucional y qué bases tuvo la decisión política.

Santiago del Estero fue gobernado entre 1920 y 1930 por el radicalismo, que perdió espacio político entre sus rupturas y el arraigo del peronismo desde 1946.

---

<sup>3</sup> Weber, 1996:695. Castells, 2009: 38.

<sup>4</sup> Navarro Méndez, 1999; Cheresky, 2008; Cheresky y Annunziata, 2011.

Con distintas invocaciones el peronismo volvió al gobierno en 1973, y desde 1983 hasta 2005 en que comenzó el ciclo del Frente Cívico por Santiago. Esta coalición, que se identificó con el radicalismo y el apoyo algo difuso de distintos sectores, incorporó de inmediato a una fracción del peronismo y enfatizó la convocatoria a trabajar por los temas de todos, habían cambiado “las formas de hacer política” y “declinado las ideologías” y era necesario “romper la división de espacios en una confrontación enriquecedora de puntos de vista diferentes”<sup>5</sup>.

Los estudios no abarcan todavía con amplitud la especificidad de las provincias. En Santiago del Estero se indagó y analizó el conjunto del siglo XX y está en estudio el período que trabajamos. Carlos Juárez y Gerardo Zamora, los casos que nos ocupan, fueron los gobernadores que convocaron a las reformas, el primero como líder de lo que llamamos juarismo justicialista y con prácticas que fortalecieron una matriz de acción política que perduró<sup>6</sup> más allá de su salida del poder. Con Gerardo Zamora el oficialismo fue la coalición Frente Cívico por Santiago, que tuvo como condición de origen las crisis que desbordaron en 1989 y 2001 y de arraigo las estructuras preexistentes y el alineamiento con el Frente para la Victoria.

Planteado el tema, los interrogantes que nos guiaron y que esbozan el problema son: Cómo entendieron la naturaleza del poder Carlos Juárez y Gerardo Zamora? Qué sesgo le imprimieron a su gestión como oficialismo y como oposición y qué relación tuvo con las reformas constitucionales? De qué recursos se valieron? Qué rol cumplieron los partidos tradicionales en nombre de los cuales conquistaron el gobierno? Sobre esta base nos fijamos como objetivo contribuir a la interpretación del desarrollo democrático en el ámbito de la provincia del Santiago Estero entre 1983 y 2013 a través del análisis de las prácticas de los partidos políticos y sus dirigencias en las reformas constitucionales, mostrando los modos de relación entre los poderes políticos para apoyar prácticas de construcción y sostén del poder.

---

<sup>5</sup> Matilde O'Mill, Secretaria de Gobierno y referente del Frente Cívico, conferencia, 2011.

<sup>6</sup> V. Ortiz de Rozas, 2011, al analizar la vida política provincial habla del justicialismo juarista. Nosotros nos referimos al juarismo justicialista porque consideramos que la construcción política de Carlos Juárez lo justifica, en un trabajo anterior, 2003, que retomamos ahora con los fundamentos de esa posición.

Relevancia y justificación: Este trabajo nos permite reconocer la línea argumental de la política del poder en los modos de interacción de los partidos como representantes, y en las tensiones derivadas de la articulación de las normas y las prácticas en el ejercicio del poder político. La mirada al funcionamiento del sistema político lo problematiza porque muestra las formas que le imprimieron las dirigencias en la provincia y le da relevancia mostrar si operaron y cómo los mecanismos que lo resguardan; interroga y sustenta la pertinencia de un enfoque sobre la amplitud de las bases de la decisión política desde los partidos en el desarrollo democrático. Como todo fenómeno histórico el caso de Santiago es único y puede poner a prueba los marcos teóricos.

Trabajamos en el marco del poder y la política, un “binomio inescindible” en el que el poder es la materia o substancia fundamental del universo de entes que llamamos política<sup>7</sup>. El poder no es un atributo sino una capacidad relacional que permite a un actor social influir de forma asimétrica en las decisiones de otros actores sociales de modo que se favorezcan la voluntad, los intereses y los valores del actor que tiene el poder. Sin embargo, no hay poder absoluto, siempre es posible poner en entredicho la relación y desencadenar un cambio institucional, como sucedió en la provincia, o estructural, según la amplitud de la transformación de las relaciones de poder<sup>8</sup>.

Desde este trabajo vamos a recuperar a la política como el ámbito donde el ciudadano es un individuo que ha adquirido una voz en el espacio público, que se autocomprende como perteneciendo a una comunidad y se ve a sí mismo compartiendo bienes con otros<sup>9</sup>. En democracia el pueblo es gobernante y es gobernado, y el consenso es compartir, es un sentir común y ligante, y aceptar los valores últimos, las reglas de juego y los gobiernos elegidos. Consideramos que la tensión entre el consenso sobre la democracia como decisión de las mayorías y el tratamiento del conflicto, -desde la razón y la aceptación de los diversos-, y entre la norma constitucional y las leyes que rigen la vida cotidiana fueron un problema

---

7 Bobbio y Bovero, 1984:37-39. Para los autores Foucault modificó la afirmación de Clusewitz y expresó la de Hobbes. En Marx la sociedad sin clases es la salida del campo de la política, un orden colectivo al que son extrañas las relaciones de poder.

8 Castells, 2009:34.

9 Barber, 1995, en Raggio, 2005: 97.

político fundamental en la provincia, y las prácticas que mostraremos desde nuestra investigación empírica lo revelan. Por eso, la hipótesis de trabajo es que entre 1983 y 2013 en Santiago del Estero los partidos tradicionales tanto como gobierno y oposición como bajo la forma de una coalición fueron funcionales a la construcción de un sistema político favorecedor de mayorías y a los propósitos de continuidad en el poder de sus líderes políticos.

En Santiago el peronismo fue partido predominante en la versión que llamamos juarismo justicialista, un poder de fuertes rasgos personalistas, centralizado en el titular del Ejecutivo, que lo era a la vez del partido, y ejercido desde una matriz política en la que el líder, identificado con el Estado, responde a las demandas sociales. Su constructor, Carlos Juárez, fijó sus líneas en una provincia cuya estructura social estuvo históricamente atravesada por el empleo público y la dependencia de los recursos de origen nacional.

El radicalismo dominó la escena política en las primeras décadas del siglo XX, y al insertarse en el clivaje peronismo/antiperonismo se presentó como la oposición republicana al potencial totalitario atribuido al partido de Perón. Juan Carlos Torre<sup>10</sup> sostiene que la amplitud del peronismo se corresponde con una actitud sectaria de los radicales que no les deja ver que el terreno de la opinión pública no es sólo suya, lo que causa su disgregación o su regeneración bajo otra matriz. Consideramos que a esto respondió el Frente Cívico por Santiago organizado en torno de Zamora y estimulado por el contexto discursivo y fáctico creado por Néstor Kirchner. La parte del radicalismo que integró la coalición se pretendió el sector dominante, pero el proceso desdibujó al partido que abandonó su dinámica institucional; fue el corolario de una larga transformación desde su simbiosis de religión cívica y máquina a partido electoral, personalista, desideologizado y provincialista<sup>11</sup>.

Estela Grassi<sup>12</sup> explica la vigencia del peronismo – que la coalición ejemplifica por la conservación de las “históricas bases peronistas” que en las crisis están del lado de la protesta y del de los destinatarios de la protesta, con lo que se diluye

---

10 Torre, 2011.

11 César Tcach, 2002.

12 Grassi, 2004.

una buena parte de la eventual deslegitimación de un gobierno frente a una sociedad desfavorecida por sus políticas. Esta apreciación respalda nuestra consideración de que, bajo distintas formas el peronismo gobernó Santiago en toda la etapa, y que sus bases – permanentes y circunstanciales- fueron un aporte fundamental.

El devenir político de la coalición en el gobierno mostró que no se planteó como espacio de disputa por la hegemonía ideológica y que procuró que el poder interno entre líneas con distintas metas y cursos de acción no la debilitara<sup>13</sup>. Su estructura profunda sin duda guardó conflictos, pero punteros y referentes aseguraron los sucesivos triunfos electorales para resguardar sus propios espacios de poder.

La reforma constitucional de 1986.

Cuando el gobierno de facto interrumpió su gobernación en 1976, Carlos Juárez ya había lanzado una campaña para reformar la Constitución. En 1983 accedió a su tercera gobernación e intensificó sus afanes para concretar los instrumentos de poder tal como él lo concebía. Fue postergado por la reforma constitucional de 1986 en que una “ocasional mayoría radical sin preparación... imbuída de las normas del constitucionalismo social en boga...abdicó del federalismo...en aras de un modernismo solidarista, laicizante y antropocéntrico”<sup>14</sup>, en opinión de Luis Alen Lascano, no incluyó la reelección, pero dejó subsistir el sistema de distribución de las bancas que con la reelección indefinida de los diputados permitía la decisión política desde una “arrogante mayoría”.

En 1985 Juárez convocó a una Convención Reformadora que planteó, en la rivalidad entre el radicalismo como ocasional mayoría y el juarismo, la cuestión de los procedimientos. Lo sintetizó el Dr. Francisco Cerro, convencional del FreJuLi por la Democacia Cristiana como “la constitución vigente exige a los convencionales que van a reformarla acatar su letra porque su poder no es

---

13 Grassi, 2004.

14 Alen Lascano, 1992. El autor fue militante y funcionario radical. En los años de la escisión del peronismo juarista, 1987/1993, fue funcionario del gobierno de la Corriente Renovadora, oportunidad en que publicó el trabajo del que extraemos el fragmento. Es posible que exprese sobre todo el rechazo de los sectores católicos a la educación laica que introdujo la Constitución.

originario sino derivado<sup>15</sup>, “proviene del pueblo y sus disposiciones son soberanas”. “Una nueva constitución” es posible pero en principio “debe respetarse la que rige”. Radicales y peronistas lograron en la Convención de 1986 un equilibrio que no se dio en 1997, y se repitió recién en 2005 pero desde otras posiciones de fuerza.

Al momento de reunirse la Convención regía la Constitución de 1939, una moderna construcción conjunta de las fuerzas políticas de entonces, sobre todo radicales y socialistas, restablecida al derogarse la de 1949. En 1985 Carlos Juárez, convencido de su triunfo electoral, creó una comisión especial para dar forma a un proyecto que reemplazara la Constitución que “había cumplido un período histórico... expresando la filosofía de toda una época”.

La Constitución reformada en 1986 afirmaba en el preámbulo el propósito de organizar el Estado, asegurar la participación popular, la democracia social, y un federalismo de concertación regional. Conservó las prescripciones más valiosas de la de 1939 y agregó el reconocimiento de lo nuevo, con énfasis en la autonomía de los municipios y en la descentralización administrativa. Entre las Declaraciones, Derechos y Garantías destacamos la condición de nulas de las reformas decretadas por poderes no constitucionales (Art. 14), el habeas corpus, la acción de amparo (Art. 36 y 38) y la obligación de las intervenciones federales de respetar la Constitución (Art. 42).

En el poder Legislativo, la Cámara de Diputados se integraría con 45 representantes, y se favoreció la continuidad de un régimen de bipartidismo con pocas posibilidades de alternancia en el gobierno al acordar el sistema de 2/3 de las bancas para la mayoría y 1/3 para las minorías por distribución proporcional; esto a pesar de la falta de unanimidad interna y sin atender las voces disidentes que pretendían evitar dictaduras de mayorías que sancionan el extrañamiento de las minorías y su representación<sup>16</sup>. Los radicales aceptaron en conjunto la propuesta porque la “lista incompleta asegura eficacia a la mayoría que gobierna”

---

15 El Dr. F. Cerro y la Dra. A. Brunello de Zurita, por la U.C.R., produjeron en 1986 las intervenciones teóricas y doctrinarias más significativas.

16 Diario de Sesiones, 8/3/86. Hasta 1986 los diputados fueron 30, luego 45 y desde 1997 fueron 50 hasta 2005.

y la minoría controla. En el peronismo, el Dr. Juan Rodrigo propuso sostener “el proyecto de 1939” para cimentar la democracia con tres partidos fuertes, 2/3 para la mayoría y un total de 45 diputados. El Dr. Francisco Cerro advirtió que habría inconvenientes para crear un legislativo pluralista, y entre los radicales Juan Roitman y Héctor Farías se pronunciaron por el sistema proporcional “que asegura la legítima representación de las minorías” aplicado a toda la Cámara. Farías declaró “escogemos un (sistema) equivocado... que se presta a complicidad de acciones negativas, a burlar la voluntad real del pueblo”, y se opuso a aumentar el número de diputados porque “llevaría a los partidos a su total descrédito”.

En el poder Ejecutivo creó el cargo de vicegobernador, -para el Dr. Cerro “para tocar el timbre y presidir la Cámara”, pero estimamos que el contenido general hacía importante la función, y se nota más en el contraste con lo dispuesto en 1997-, el Consejo de la Magistratura y el Tribunal Electoral. En el Régimen Educacional y Cultural sancionó la educación laica, tras el debate más difícil que sostuvieron los convencionales y de mayor repercusión en la sociedad, con el voto afirmativo de una mayoría formada por radicales y peronistas, ya que la cuestión originó dos bloques circunstanciales en función de las creencias religiosas que se impusieron por sobre el origen político de quienes los integraron<sup>17</sup>.

Por el nuevo Régimen Municipal, los municipios de 1°, 2°, y 3° categoría tendrían concejos deliberantes de 18, 12 y 9 miembros, respectivamente, y las poblaciones de entre 1000 y 2000 habitantes estarían gobernadas por un comisionado y un consejo de tres vecinos, electos a simple pluralidad de sufragios, y las de 1000 habitantes por un comisionado también electo.

La Constitución fue sancionada el 15 de marzo de 1986 y rigió desde el 1° de abril. A pesar de los plazos, Carlos Juárez no integró el Consejo de la Magistratura ni el nuevo régimen educacional. Retornó al gobierno en 1995, tras haber superado la división del partido por la rivalidad con quien “ungió como sucesor” y la intervención federal decretada por Carlos Menem frente al estallido

---

17 Además de movilizaciones por parte de grupos católicos y la atención especial de la opinión pública y la prensa, hubo un episodio de desorden en la barra que apoyaba al Frejuli en su propuesta de educación libre, que motivó al presidente a levantar la sesión. Los radicales afirmaban su idea de una educación laica como lo único apropiado si se la entendía como un proceso integral, democrático y participativo.

social del 16 de diciembre de 1993 en una profunda crisis económica y social, tributaria también de la crisis del justicialismo local.

#### Las reformas de 1997 y 2002

El triunfo de la Alianza en las legislativas nacionales de 1997 fue un llamado de atención. Carlos Juárez en su cuarto gobierno separó las instancias electorales y desgastó a la oposición e impidió probables “confusiones” en los votantes<sup>18</sup>. Se llamaría también a una convención reformadora de la Constitución y su bloque de diputados sancionó los mecanismos legales para asegurar un proyecto ya definido. Ese año se mostró en toda su magnitud la concepción política de Juárez como gobierno de la mayoría y el papel del partido en la Legislatura para “armar” las situaciones propicias al despliegue del poder y la voluntad del líder.

La ley de lemas había impedido que las rivalidades al interior del peronismo se proyectaran en los resultados electorales. En enero de 1997 una ley estableció la distribución de las bancas de diputados y concejales de modo favorable a los sublemas mayoritarios, a medida de la fragmentación peronista, y a la de Carlos Juárez. Los 2/3 de las bancas obtenidas por el lema eran para el sublema más votado y el tercio restante se dividía entre los otros sublemas por aplicación del sistema proporcional. Si algún sublema superaba el 25 % de los votos del lema se le reconocía la totalidad de las bancas.

El juarismo había recuperado su espacio político y partidario, pero con la Alianza en el escenario la ley de lemas podía favorecer a los radicales dispersos si se repetía la coalición a nivel local, de manera que eliminó el peligro y derogó por el momento la ley. Dio paulatino avance a las mujeres en los cargos electivos con sucesivos proyectos que la Legislatura aprobó hasta que alcanzaron la igualdad con los varones en las listas para cargos electivos por la Ley N° 6.509, una muestra más de la importancia de la Rama Femenina y la influencia de su presidenta, Marina Aragonés de Juárez. También se autorizó que el personal de las fuerzas de seguridad, nacionales y provinciales, vote en las mesas que debían

---

18 En las elecciones municipales del 28 de septiembre de 1997, la Alianza obtuvo en la capital el 57,7% de los votos y el justicialismo el 38,8%; el Frente de Izquierda el 1,15%. Los votantes, que habían oscilado entre 1983 y 1995 del 68 al 69%, fueron ahora el 58% el 4/5/97 y el 60% el 28/9/97, mientras el voto en blanco llegó al 2% y sumó el 13% con las abstenciones.

custodiar aunque no figuraran inscriptos en ellas. La Justicia no atendió el reclamo de la Alianza que consideró a la medida violatoria del principio de igualdad ante la ley. La desconfianza de la oposición venía de la lealtad que se supone en el personal de seguridad hacia el gobierno de turno, al que el Ejecutivo designaba y promovía. Tres procesos electorales en el año crearon problemas a la oposición en un marco de prácticas que operan en función de los recursos disponibles.

### La Convención Reformadora de 1997

El partido Justicialista, triunfador en las elecciones, planteó la reforma como algo definido que debía respetarse porque su condición de mayoría lo legitimaba. En la Legislatura la mayoría juarista había aprobado la necesidad de la reforma en la Comisión de Asuntos Constitucionales<sup>19</sup> sin discusión parlamentaria. Los partidos de la oposición apelaron a la Justicia y procuraron instalar, sin éxito, el tema en la sociedad. La ley habilitó una reforma general de la Constitución de 1986 para “modificar sus institutos” y “adecuarla a los principios incorporados a la nueva Constitución Nacional”. En realidad “promovía” la convocatoria de una Convención y autorizaba al poder Ejecutivo para convocar a elección de convencionales bajo el sistema proporcional, “pudiendo dividir la provincia en hasta nueve circunscripciones electorales”; daba plazo de sesenta días a la Convención para cumplir su tarea<sup>20</sup>, e incluía la forma “circunscripciones” como matriz de aplicación por el Ejecutivo a la par del sistema proporcional. La oposición se lanzó contra cuestiones técnicas como el uso de “institutos”, un “arcaísmo jurídico muy impreciso”, pero sobre todo consideró que se avasallaba la Constitución vigente porque, argumentaron, delegaba facultades en el Ejecutivo en expresiones ambiguas como “promuévese” (la convocatoria... artículo 2do.), “... pudiendo dividir la provincia” (hasta en nueve circunscripciones...), o al “autorizarlo” a llamar a elección de convencionales (artículo 3ro.), lo que quitaba fuerza a las atribuciones de la Cámara e ignoraba su competencia en el régimen

---

<sup>19</sup> Ley 6.377 del 18/7/97.

<sup>20</sup> Para la convocatoria, la ley invocó el inc. 35 del Art. 115 y el procedimiento según el Art. 21 de la Constitución de 1986.

electoral<sup>21</sup>. El oficialismo pretendía “equilibrar” en las circunscripciones con los votos de poblaciones tradicionalmente favorables al peronismo los resultados adversos que en general tenía en los centros más poblados, y se excedía en sus facultades al imponer un plazo a los convencionales porque la Constitución vigente establecía que la constituyente debía determinar sus tiempos<sup>22</sup>. Las circunscripciones electorales eran “un instrumento más para crear una minoría minusválida” y se oponían al principio de la población como base de la representación política y a la simultaneidad electoral, y su composición geográfica era arbitraria tanto como la determinación del número de representantes para cada una de ellas que hizo el Ejecutivo, que había reemplado en sus atribuciones a los legisladores<sup>23</sup>.

La prensa publicó ensayos con resultados electorales anteriores a las nuevas circunscripciones para mostrar la jugada política del gobierno, y lo repitió luego con los resultados de la elección que se hizo conforme a las seis Circunscripciones Electorales que se formaron con los 27 departamentos. La ciudadanía votó partidos porque no se conoció el proyecto de reforma elaborado por un grupo de notables designados por el Ejecutivo que lo pasó a la Convención ya reunida. Como algunos diputados oficialistas eran también convencionales electos y quedaban en incompatibilidad por el artículo 100° de la Constitución<sup>24</sup>, procedieron a reglamentarlo sin violentar las formas y respondieron a la oposición que el artículo 225°, incompatibilidades del cargo de convencional, era “contradictorio”<sup>25</sup>. Tomaron el criterio ya aplicado en el caso nacional de que “la incompatibilidad se genera con el desempeño, no con el cargo”, los diputados futuros convencionales tuvieron una licencia especial, y como las leyes “están hechas para cumplirse” cerraron el debate, la mayoría les había dado su “respaldo electoral”.

---

21 La oposición apeló al Art. 9 de la Constitución de 1986 para hablar de delegación de facultades. Por el Art. 115, inc. 35, la Cámara debía declarar la necesidad de la reforma y promover la convocatoria. El régimen electoral era de su competencia por Art. 115, inc. 27.

22 El Art. 228, establecía “Determinará la convención su duración...”.

23 Las objeciones se sostenían en la Constitución de 1986: Art. 84 y 94, punto 2do.

24 Inc. b: “El cargo de diputado es incompatible... con todo otro cargo electivo...”

25 El cargo de convencional es compatible con cualquier otro cargo nacional... excepto...” Entre esas excepciones no se incluyó la de convencional, lo que interpretaron a su favor, a pesar del artículo 100°.

El reglamento de la Convención fue similar al de 1986, pero con un nuevo criterio necesario para que el juarismo tuviera mayoría. Dejaron de lado la tradicional mayoría “agravada” de los 2/3 de los miembros de la asamblea que les exigía 30 convencionales, y la reemplazaron por 3/5 para todos los casos de votación, proporción que respondía a los 27 representantes juaristas. El presidente de la Convención integraba los 3/5 y definía con su voto el caso – improbable- de empate; a las objeciones del bloque minoritario de la Alianza respondieron que el reglamento era un instrumento de su objetivo de reformar la Constitución, los 3/5 respondían al mandato popular y no podían auto imponerse la imposibilidad de cumplir con el pueblo”.

En soledad, sin oposición ni debate, los convencionales juaristas aprobaron al correr de la lectura su proyecto y lo hicieron público. Concluyeron la tarea en la víspera de la Navidad de 1997 y todos los funcionarios juraron la nueva Constitución, cuyo texto impresiona en general como un poco desordenado, incluso en partes la redacción no es prolija.

Declaraba la voluntad de convivencia democrática dentro de la Constitución, de justicia social y de imperio de la ley y los derechos humanos, y reflejaba la tradición peronista en los derechos del trabajador, la niñez, la familia, los ancianos. “Propiciaba” mecanismos para ampliar la participación en la vida pública, como la iniciativa y la consulta popular, incluyó como atribución del Superior Tribunal de Justicia el per saltum de instancia en casos de gravedad institucional (Art.194/c) y avanzó sobre la protección de la mujer y su igualdad en derechos con el hombre, sobre todo para el acceso a cargos electivos (Art.28 y 31). Una serie de Disposiciones Especiales sobre los símbolos, Bandera, Escudo, Escarapela e Himno Cultural, dieron rango constitucional a lo que se había creado por ley. Destacamos en el poder Legislativo que las vacantes debían cubrirse “en el modo que dispongan los partidos o agrupaciones políticas a los que la banca pertenezca” (art.115), la mixtura de distrito único y circunscripciones en la elección de diputados cuyo número elevó a 50 y la fragmentación de los bloques opositores con el sistema proporcional para la “representación de las minorías”, y la delegación que el partido mayoritario podía hacer en las comisiones internas para

discutir y aprobar proyectos de leyes reglamentarias, que eludían así la deliberación.

En el poder Ejecutivo se incluyó la reelección, art. 134°, que el proyecto primitivo no preveía. Si bien en nuestro país el ejecutivo es unipersonal, se restó jerarquía al vicegobernador que “en tanto no reemplace al gobernador en el ejercicio del Ejecutivo tendrá dentro de éste funciones de consejero, y en ese carácter asistirá a los acuerdos... y a las sesiones de la Cámara como vocero del Ejecutivo en el tratamiento de los proyectos e iniciativas del mismo, con derecho a voz”, Art. 137.

Los municipios autónomos redujeron su margen de acción propia. Su condición de entidad jurídico política independiente de todo otro poder en el marco constitucional se transformó en la “seguridad” de la autonomía “reglada (por la Constitución y la ley) en su alcance y contenido” (Art.202). Era un espacio creador de incertidumbre, sobre todo respecto del criterio de equidad del gobierno provincial al decidir la distribución de la coparticipación, el sostén de la mayoría de ellos. Desaparecieron los consejos de vecinos y los comisionados municipales electos en las poblaciones más pequeñas; en los que subsistieron transcurrió el tiempo sin que se integraran y sus funciones fueron desempeñadas por representantes designados por el Ejecutivo. La pretensión de negarse a jurar la Constitución en algunos municipios no prosperó porque se dio un plazo perentorio y se advirtió que se los suspendería en el ejercicio de sus funciones. Carlos Juárez logró una Constitución balance de sus fracasos previos, que los intendentes justicialistas defendieron como “técnicamente inobjetable” y los referentes políticos como “el instrumento para el despegue definitivo” de la provincia, frente a lo cual la “oportunidad” pasaba a segundo plano.

En 2002 Carlos Juárez se alejó de su quinto mandato, hizo designar un gobernador suplente y su esposa continuó como vicegobernadora. Convocó a una nueva reforma y la Convención, con mayoría de su partido, sesionó desde el 26 de septiembre de 2002. El oficialismo retuvo todos los cargos<sup>26</sup>, dio entrada al proyecto el día 30, y dejó trascender que sería un “trámite rápido”, -terminó el 11

---

26 Presidencia, vicepresidencias, secretarías.

de octubre-; no consideró las presentaciones de las minorías. Los diputados y constituyentes se reunían para acordar estrategias con Carlos Juárez, autor del proyecto en su condición de “Asesor Legislativo”. El secretismo inicial desapareció a medida que se hizo conocer las reformas como hechos trascendentales del matrimonio gobernante. Quedaron sancionadas en cumplimiento del Acuerdo Federal para la Reforma del Sistema Político Argentino y del “mandato popular”; la oposición debía “comprender la voz de las urnas”<sup>27</sup>.

Los cambios se referían a las atribuciones del Legislativo para fijar el presupuesto de gastos y a la delegación que podía hacer en comisiones internas “que podrían aprobar por mayoría absoluta proyectos de comunicaciones y declaraciones”, (Art. 134) con lo que pasaban al Ejecutivo. En el Régimen Municipal abrió la recategorización sobre la base del número de habitantes que alcanzaran los municipios. El gobierno comunal se integraba por un departamento Ejecutivo a cargo de un intendente y un Concejo Deliberante, con doce, nueve y seis concejales para cada una de las tres categorías. En los de tercera el cargo era “honorario”, aunque “una ley podría fijar excepciones según las posibilidades financieras” y compatible con cualquier “empleo” público o privado (Art. 205). Las localidades de hasta 2 mil habitantes eran gobernadas indirectamente por el poder Ejecutivo a través de un Comisionado Municipal que los designaría, conforme a una ley (Art. 209). La parte que equiparaba a los concejales de los municipios de primera categoría con los diputados en cuanto a inmunidades, incompatibilidades e impedimentos agregó que los de segunda y tercera tendrían “inmunidad de expresión y los mismos impedimentos que aquellos” (Art. 216). Las elecciones, simultáneas con la provincia, (Art. 46), debían convocarse un mes antes (Art. 215), y para intervenirlos se requería una ley aprobada con los 2/3 de los votos pero con el agregado de una frase clave, “de los miembros presentes” (Art. 220). En las disposiciones transitorias se ratificó lo actuado por el Ejecutivo: la Ley 6.593 sobre la caducidad de los mandatos a partir del 31 de octubre de 2002, fecha en que tomarían posesión los electos por un período de cuatro años (1°), y por única vez, para unificar los mandatos, el de los intendentes y concejales abarcaría de 2003 a

---

<sup>27</sup> Ramón Bagli, miembro informante del bloque peronista.

2006, y los electos en 2001 cesarían en 2003 (2°). Fueron cambios que repercutieron con fuerza en la vida política de Santiago.

Juárez y su esposa demostraron el poder acumulado y la disciplina del partido, de sus representantes y de sus aliados gremiales. También, su concepto patrimonialista en la estrategia que llevó a Mercedes Aragonés a la gobernación y en la forma que se justificó. Al dar rango constitucional a la caducidad de los mandatos se abrió la puerta a un período que debía extenderse hasta 2006 y se dejó a los otros actores y partidos políticos como espectadores de la definición nacional en clave de interna peronista.

#### La reforma de 2005

Gerardo Zamora como gobernador convocó a la reforma, que era en realidad un compromiso asumido en el proceso de transición de la intervención federal de 2004 que terminó con el gobierno de Mercedes Aragonés de Juárez. Zamora, surgido de la intendencia de la Capital, que los radicales mantienen desde 1983, se alió enseguida con una parte del peronismo –Bases Peronistas- liderado por José Emilio Neder y adhirió como radical K al Frente para la Victoria, lo que le valió la expulsión de su partido pero un fuerte apoyo desde el gobierno nacional.

La necesidad de la reforma se declaró por Ley N° 6.736, conforme al Art. 229° de la Constitución de 1997; los convencionales se elegirían en distrito único. Al interior de la Convención el poder se distribuyó según el acuerdo previo entre el Frente Cívico, un sector del Justicialismo y el Movimiento Viable que integraron el Frente de Unidad Santiagueña que ganó las elecciones con escasa concurrencia de votantes. En la Convención, como antes el juarismo, el Frente Cívico puso a resguardo su propia mayoría al aprobar con sus 26 votos que el porcentaje para dar curso a las propuestas de reforma sería 3/5 y no 2/3 como proponían los restantes 24 convencionales. En muchas instancias hubo reproches mutuos entre radicales, peronistas y ex radicales, como eran los del Movimiento Viable.

Los cambios más significativos fueron en la delegación de facultades, donde retomó del Art. 9° de 1986, y que la revocación o el vencimiento del plazo de la delegación “no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas” durante su

vigencia<sup>28</sup>. Los derechos fueron ampliados y se organizaron mejor las disposiciones, lo que se nota en el texto constitucional en general. Casi todos estaban consagrados desde 1986<sup>29</sup>, en 1997 se expresaron con mayor amplitud, y ahora se agregaron los de los veteranos de guerra y las prácticas deportivas.

Modificó los plazos para tratar una iniciativa y exige que los ciudadanos que la suscriban muestren una “adecuada distribución territorial” (Art. 40°). En consulta popular (Art. 41°) vinculante, facultad de la Legislatura, un proyecto será aprobado si logró el 50% de los votos emitidos; y en la consulta no vinculante que convoca el P. Ejecutivo, que el voto no es obligatorio. El Art. 42° instala el referéndum de revocatoria con el 20% de los ciudadanos del padrón electoral, y si el 50% del padrón lo apoya se considera revocado el mandato. En general, en la letra, fortaleció al Legislativo.

En el Art. 43°, Régimen de los partidos políticos, hay una diferencia importante. Se eliminó el cuestionado “las bancas pertenecen a los partidos” que así designaban a los suplentes en caso de vacancia. La selección y elección de las autoridades partidarias son democráticas, con garantía de representación de las minorías e igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, y en los cuerpos colegiados “la banca pertenece al pueblo”. También es importante lo nuevo del Régimen Electoral (Art. 44°), que tiene carácter uniforme para toda la provincia, El sistema electoral para los cuerpos colegiados tiene como base la representación proporcional, en 1997 era “asegurar la representación de las minorías”, y prohíbe el sistema de doble voto simultáneo y acumulativo (lemas).

Hay un capítulo nuevo para la Cultura, en Educación, con otro ordenamiento y para “formar seres libres y críticos” el Estado garantiza el acceso y debe adecuarla de modo permanente a los avances pedagógicos y científicos, y eliminó una fórmula clave de su predecesora: “El gobierno de la Educación lo ejerce el P. Ejecutivo”<sup>30</sup>, lo que hace el Estado es definir la política educativa y asegurar el

---

28 La de 1997, en el Art. 7° sólo se refería a lo excepcional de la delegación de facultades, con indicación de alcance, condiciones y tiempo.

29 Pero los derechos de las mujeres, ancianos y personas con necesidades especiales estaban en el Régimen de Salud. También desde 1997 se detalló cada derecho político, que en 1986 se condensaban en el Art. 29° en el sufragio, la iniciativa y la consulta popular.

30 Arts. 70 y 73°, 1997, respectivamente.

financiamiento y los derechos. Todos los cargos electivos pueden ser revocados, conforme a la ley reglamentaria.

En el Poder Legislativo, Arts. 118° y 119°, redujo a 40 el número de diputados, electos en distrito único por el sistema proporcional, con cuatro años en sus funciones y una sola reelección consecutiva. Es un cargo incompatible “con todo otro cargo electivo”<sup>31</sup>, y al formarse las listas de candidatos, un 50% de las “postulaciones expectables” debe ser para ciudadanos del interior provincial<sup>32</sup>.

El vicegobernador volvió a sus funciones de presidente nato de la Legislatura y a su condición de sucesor del gobernador por ausencia definitiva, antes o después de la asunción, las definiciones para el caso de acefalía son más amplias y claras y se contempla un orden de sucesión. Hay cambios en el Tribunal de Cuentas, el Consejo de la Magistratura (Arts. 194° y 195°), y en el Jurado de Enjuiciamiento que en el proceso de remoción no aceptará la renuncia del afectado.

En el Régimen Municipal mantiene tres categorías de municipios que categoría depende de sus dinámicas. (Art. 206°). Fija para intendentes y concejales un mismo período, sin elecciones intermedias y una sola reelección consecutiva como los diputados, y cómo se formarán sus recursos, de modo más previsible. Intervenirlos requiere el voto de los dos tercios de “la totalidad” de los miembros” de la Cámara, Art. 223°, y los Comisionados Municipales, Art. 213°, son electos por el pueblo.

En las disposiciones transitorias interesa la Cláusula Sexta que establecía que, a efectos de la reelección, el mandato de Gerardo Zamora sería considerado el primero, que el Partido Federal objetó de inmediato. Se extendió, para unificar, los mandatos que comenzarían el 2009 hasta el 10 de diciembre de 2013.

La Constitución de 2005 diseñó un esquema institucional para contener un régimen democrático y mejoró los aspectos republicanos. Sostenemos que la cuestión está en la práctica política. Las legislaturas que acompañaron a Carlos Juárez fueron mayorías construidas por la norma y por la práctica. Ahora la norma prescribe otra modalidad, pero la práctica republicana no se ha asentado y la

---

31 En 1997 se incluyó que no era incompatible con el de convencional constituyente, Art. 119°.

32 Por la anterior Constitución “podían ser reelegidos” sin término y la Cámara se formaba con una parte de electos en distrito único y otra por circunscripciones.

mayoría constitucional se ha reemplazado por la mayoría de los acuerdos para crear un recinto en el que no resuena el disenso.

Al reeditarse en nuestro país periódicamente bajo distintas formas la figura de los presidentes electores, en 2013 Zamora redobló sus esfuerzos para forzar la reelección, y siguió su incondicional apoyo al Gobierno. Confiado tras el triunfo en la PASO de 2013, hizo la convocatoria a elecciones generales para el 27 de octubre de 2013, fecha de las legislativas nacionales<sup>33</sup>. La Jueza en lo Civil y Comercial de Segunda Nominación, Dra. Andrea Suárez, declaró inconstitucional la Cláusula Transitoria Sexta de la Constitución de 2005 y se pronunció sobre los planteos del Movimiento Santiago Viable, los partidos Libres del Sur y Socialista, el diputado provincial José Zavallá y el senador Emilio Rached, opuestos a la reelección, y los “desvinculó atento a la falta de legitimación para los planteos incoados ante la Justicia Provincial”. Posibilitó una nueva candidatura de Zamora, siete años después de la acción promovida por el Partido Federal, luego de fundamentar la facultad de la Justicia de pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas y resguardar los derechos políticos de las personas y la igualdad ante la ley.

En veinticuatro horas se proclamó la fórmula Gerardo Zamora-Ángel Niccolai y se publicó que la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>34</sup> había rechazado el pedido del Movimiento Santiago Viable<sup>35</sup> para que intervenga y frene la presentación de Zamora, porque no advertía “retardo de justicia”. Pero a días de las elecciones se conoció la medida cautelar de la Corte Suprema que suspendía la elección de gobernador y vicegobernador en respuesta a una presentación de la UCR<sup>36</sup>, saludada con bombas y fuegos artificiales desde el local del P. Justicialista y desde la nueva “casa radical” de la calle La Plata. En compensación, largas columnas de manifestantes con carteles y tambores acudieron a la Casa de

---

33 Por Decreto N° 1717/13. Invoca la Const. la Pcia, el Cód. Elect. Pcial, aprobado por Ley N° 6.908 y modif. Ley 6.914; 6.921; 7.102; 7.129. Ley 7.048, Tit. IV. Y Decr. PEN 501/13 de convoc. Elecc. Legisl. Nac.

34 Con las firmas de R. Lorenzetti, Carlos Fayt, Elena H. de Nolasco, E. Petracchi, C. Argibay y J.C.Maqueda. En ese momento Eugenio Zaffaroni estaba en Santiago participando de la Conferencia Internacional de Juristas pero el reportaje publicado no contenía referencia al tema.

35 Firmado por los Dres. Verónica Larcher, apoderada, Gregorio Badeni y Juan J. Laplacette.

36 “UCR de la Pcia. De Sgo. del Estero c/Sgo. del Estero, Provincia s/ Acción Declarativa de Certeza”.

Gobierno para apoyar a Zamora. Los doctores Ricardo Lorenzetti, Carlos Fayt, Juan Carlos Maqueda y Enrique Petracchi habían considerado imperiosa su intervención, apelaron a la historia política del país pródiga en experimentos institucionales que con distintos resultados intentaron forzar o hacer desaparecer a los principios republicanos, y cuestionaron al P. Federal y el F. Cívico por su pretensión de presentar un candidato que no se encontraría consitutionalmente habilitado, el Art. 152 y la Cláusula Transitoria VI mostraban “sin dificultad interpretativa alguna”... la inhabilitación” de Zamora para postularse a un tercer período, y destacaban esas actitudes que “persiguen el único objetivo de otorgar cuatro años más en el ejercicio de la gobernación a quien ya lleva ocho años ininterrumpidos en ella...”

Zamora se concentró en la elección del 27 y dejó para después su propia solución, sin duda ya prevista. El Frente Cívico logró las tres bancas para diputados nacionales, y en 48 horas, el Gobernador estuvo en Buenos Aires, volvió a Santiago y proclamó la nueva fórmula, Claudia Ledesma de Zamora-José Emilio Neder para las elecciones del 1° de diciembre, según Decreto N° 2.355 del 30 de octubre. El Gobernador había caído en el peligro “políticamente negativo”<sup>37</sup> de concentrar las expectativas en su persona y deslizarse hacia una representación encarnada que no admite sucesores con facilidad y dificulta la institucionalización del proceso sucesorio. La presencia de su esposa en la fórmula era un reaseguro, y la de su ministro de gobierno y referente de Bases Peronistas interrogaba sobre las condiciones al interior de la coalición; fue una concesión inevitable de una paridad de fuerzas que, hay que destacar, Zamora había logrado establecer, y cuyo acierto se revelaría el 1° de diciembre cuando el Frente Cívico ganó en todos los departamentos, aunque las cifras interpelaban.

En conclusión, Carlos Juárez no fue un doctrinario de la política pero ejerció el poder desde una noción asimétrica y antagónica que combinó azar y cálculo y medios y fines para sostener un liderazgo que consideró legítimo y representativo por la mayoría electoral que afirmaba la aceptación del pueblo. Tampoco Gerardo Zamora se mostró como un doctrinario, emergió de una crisis y construyó su poder

---

<sup>37</sup> Cheresky, 2011.

en el contexto del último entresiglos cuestionador de la representación y diluyente de las tradicionales identidades políticas, pero no de las prácticas; reservó también para sí el centro del poder en otro microcontexto con una escena legislativa y homogénea y pública con la misma apariencia. El apoyo electoral que lograron nos interroga sobre las condiciones en las que una sociedad acepta un estilo político, y del transcurrir de la experiencia surgen elementos para interpretar esos estilos y su relación circular con los quiebres sociales y políticos.

Ellos buscaron escapar a la crisis de representación, ejercitaron prácticas de extrañamiento y cooptación de las minorías, y dejaron pendiente la síntesis entre participación en el poder y delimitación del poder que requiere la consolidación democrática<sup>38</sup>. La democracia derivaba del mandato electoral mayoritario, era posibilidad para todos de votar y elegir un partido más que interacciones en pluralismo, y su capital político se entrecruzó con otros poderes para arbitrar la vida de la provincia. Las libertades y los mecanismos institucionales fueron ratificados y ampliados en la Constitución, aunque su aplicación quedó librada muchas veces a una interpretación unilateral y las leyes y las prácticas posibilitaron la asimetría en las relaciones de poder y dificultaron la “accountability” horizontal.

## BIBLIOGRAFÍA

ARCHIVOS: Diario *El Liberal*, Archivo General de la Provincia, Archivo de la Cámara de Diputados de la Provincia. Boletín Oficial de la Provincia. Biblioteca 9 de Julio. ARTÍCULOS: ABAL MEDINA Juan: “La crisis de representación y el control sobre los representantes” en *Participación y control ciudadanos. El funcionamiento de los mecanismos institucionales electorales y societales de accountability en la Argentina*, Juan Abal Medina (Compilador). ENTREVISTAS: Dr. Marcelo Rolando Agüero. Presidente de la Convención Reformadora de 1986. Dr. Carlos Olivera. Presidente del Bloque de la Alianza en la Convención Reformadora de 1997. LIBROS: ACCARINO Bruno, *Representación. Léxico de política*, Nueva Visión, Buenos Aires, 2003. ALEN LASCANO Luis, *Historia de Santiago del Estero*, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1992. BOBBIO Norberto y

---

<sup>38</sup> Cruz Prados A., op.cit.

BOVERO Michelángelo: *Origen y fundamentos del poder político*. Editorial Grijalbo, México, 1985. CASTELLS Manuel, *Comunicación y poder*, Alianza Editorial, Madrid, 2009. CASTIGLIONE José: *Convenciones reformadoras de la Constitución Santiagueña*, Edición del autor, Buenos Aires, 1942. CAVAROZZI Marcelo: *Autoritarismo y democracia (1955-1996) La transición del Estado al mercado en la Argentina*, Editorial Ariel, Buenos Aires, 1997. CRUZ PRADOS Alfredo: *Ethos y Polis. Bases para una reconstrucción de la filosofía política*, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1999. GALLO Adriana: *Internas abiertas y representatividad democrática. Análisis y comparación de los casos pioneros en América Latina*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2011. HALPERÍN DONGHI Tulio: *La larga agonía de la Argentina Peronista* Editorial Ariel Buenos Aires, 1994. LEIRAS Santiago, (Compil.) *Democracia y estado de excepción. Argentina, 1983-2008*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2012. NAVARRO MÉNDEZ José Ignacio, *Partidos políticos y "democracia interna"*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1999. NOVARO, Marcos: *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Homo Sapiens Ediciones, Rosario, Argentina, 2000.