

MIRADAS LOCALES

El Poder Legislativo en la Provincia del Chaco: construir desde la fragmentación

Por: Augusto Abdulhadi y Equipo Editorial.



Introducción

La fragmentación política en el ámbito legislativo de la provincia del Chaco ha emergido como un fenómeno complejo y de profunda relevancia para los años próximos. En el trasfondo se vislumbra una marcada polarización entre dos fuerzas políticas predominantes: el Frente Justicialista, que ha mantenido un prolongado dominio en la estructura legislativa y ejecutiva de la provincia, y Juntos por el Cambio, que logró imponerse en las últimas elecciones, haciéndose con el Poder Ejecutivo y, cuenta ahora con 15 escaños en la cámara de Diputados, posicionándose como la primera minoría dentro del cuerpo.

El cambio de signo político en el ejecutivo provincial representa un hito crucial en esta narrativa. 16 años, contando desde el Frente Chaco

Merece Más. El período más extenso desde el retorno a la democracia (la UCR con Rozas y Nikisch gobernó 12 años, de 1995-2007) en la conducción del gobierno, se vislumbra un cambio de paradigma. Este cambio supone una reconfiguración de las dinámicas de poder no solo en el ejecutivo sino también en el legislativo, debido a la imposibilidad de imponer mayorías por sí solas, por parte de todas las fuerzas políticas.

La presencia minoritaria de otras fuerzas en este escenario, añade una capa adicional de complejidad a la dinámica política provincial. Estas fuerzas, en el marco de una fragmentación bifrentista predominante, podrían ser un factor determinante en la búsqueda de consensos, coaliciones y acuerdos necesarios para la gobernabilidad.

Este artículo se propone, por tanto, adentrarse en el análisis detallado de los mecanismos, consecuencias y posibles escenarios que emergen de la fragmentación política. Para contextualizar este análisis, se realizará en primera instancia una descripción sobre el Poder Legislativo provincial: composición, alcances y su influencia sobre los otros poderes del Estado, tanto el Ejecutivo como el Judicial.

Para complementar el análisis, el equipo editorial realizó una entrevista a Augusto Abdulhadi⁷, Dr. en ciencia política y Mg. en desarrollo local. Dentro de su campo de estudio, realizó investigaciones sobre el funcionamiento del poder legislativo en la provincia, y su influencia en los distintos procesos institucionales y políticos. Algunos fragmentos de esta entrevista servirán como referencia para exponer las principales consecuencias que trae aparejado este fenómeno hacia adelante.

En resumen, el artículo se adentrará en la complejidad de la fragmentación política en la cámara de diputados de la provincia del Chaco, explorando las implicancias, desafíos y oportunidades que emergen de la coexistencia de fuerzas políticas divergentes, y cómo el cambio de signo político en el ejecutivo puede moldear el futuro provincial.

Composición y funcionamiento del Poder Legislativo:

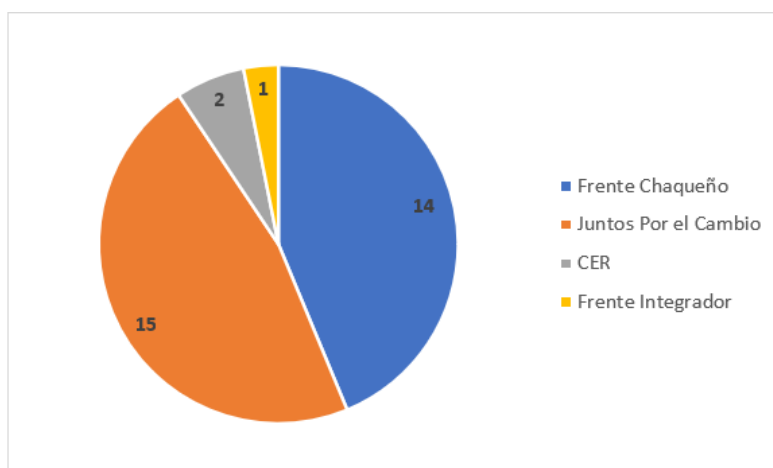
Miembros.

El Poder Legislativo de la provincia del Chaco está compuesto por la cámara de diputados, que está integradaa actualmente por 32 legisladores, elegidos por mandatos de cuatro años. Aquel Diputado que asuma como suplente, durará en el cargo lo que restaba del mandato al Diputado titular. Además, la cámara se renueva por mitades cada dos años.

Para ser electo Diputado provincial, es necesario tener 25 años cumplidos o más, ser ciudadano natural argentino, o legal después de cuatro años de obtenida. Además, deberá ser nativo de la provincia o tener tres años o más de residencia inmediata en la provincia. Bajo ninguna circunstancia podrán ejercer el cargo de Diputado provincial los eclesiásticos regulares ni los militares en servicio activo.

⁷ Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Magíster en Desarrollo Local (UNSAM), y Lic. en Ciencia Política (UBA). Docente en la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM. Becario Postdoctoral de CONICET y profesor adjunto en la UNCAUS.

Gráfico I: Cantidad de Diputados actuales según Frente. Diciembre 2023 – Diciembre 2025



Fuente: Elaboración propia en base a la nueva composición de la Cámara de Diputados.

Autoridades.

Cada vez que se produzca la renovación parcial de la Cámara, ésta elegirá, a pluralidad de votos, a un Presidente, un Vicepresidente 1º y un Vicepresidente 2º, con mandato hasta la próxima renovación parcial. Quien ejerza la presidencia tendrá voto y decidirá en caso de empate, según la Constitución provincial en su artículo 116.

Habitualmente, y si bien esta práctica no está reglamentada, quién obtenga la mayoría, o en su defecto la primera minoría en la Cámara de Diputados, o bien, quién detente el ejercicio del Poder Ejecutivo provincial, tiende a ejercer a su vez la presidencia de la Cámara de Diputados. Al mismo tiempo, aquella fuerza que resulte como segunda minoría o principal fuerza opositora, suele acceder a la primer vicepresidencia. Actualmente, no obstante, la presidencia y las dos vicepresidencias fueron otorgadas al actual oficialismo (Juntos por el cambio), y las dos fuerzas minoritarias, el Bloque CER (Corriente de Expresión

Renovadora) y el Bloque Frente Integrador, respectivamente⁸.

Atribuciones.

Al Poder Legislativo, entre sus principales atribuciones, le corresponde⁹: dictar las leyes necesarias para hacer efectivos los derechos, deberes y garantías consagrados por esta Constitución, legislar en materia tributaria, sancionar y aprobar el presupuesto, así como también aprobar la cuenta general de los ejercicios vencidos. Además, autoriza al Poder Ejecutivo a contraer empréstitos, emitir títulos públicos y celebrar cual-quier otra operación de crédito, así como también políticas bancarias y crediticias de bancos oficiales.

Fragmentación partidaria en la Cámara de Diputados:

⁸ Disponible en:

<https://legislaturachaco.gov.ar/sitio/autoridades.php>

⁹ El listado completo de atribuciones del Poder Legislativo se encuentra normado en el artículo 119 de la Constitución Provincial. Para resumir, se mencionaron aquellas que resultan más relevantes al equipo editorial.

Como ya se mencionó, el objetivo principal del artículo versa sobre la división de fuerzas existente en la actual conformación de la Cámara de Diputados y los efectos que trae aparejado en el funcionamiento, ya no sólo de este cuerpo, sino también en el accionar del poder ejecutivo, en la capacidad del oficialismo para llevar a cabo su agenda política y económica, y, además, en la justicia, su funcionamiento y el sentido de los fallos. Para realizar este análisis, se propone dividir el análisis en función de los tres poderes del Estado, para analizar cómo podría afectar esta situación a cada uno de ellos.

Poder Legislativo. El principal foco de conflictos

El primer interrogante que surge en este caso, es la unicameralidad del sistema legislativo provincial: existen tanto ventajas como desventajas del hecho de contar con una sola cámara. De la entrevista con Augusto surge una respuesta interesante:

La literatura está partida a la mitad en este tema: hay quiénes están a favor del bicameralismo y quiénes están a favor del unicameralismo, y ambos tienen argumentos válidos. Luego dependerá de lo que cada uno esté persiguiendo, cuál es el mejor para cada jurisdicción en un contexto determinado. Uno de los argumentos a favor de tener dos cámaras, es que dispersa el poder. Dispersar el poder legislativo en dos cámaras hace más difícil que un gobernante y su partido controlen tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo. Bajo esta idea de que un presidente o gobernador, llegado el caso, con apoyo mayoritario puede llevarse puesta de la oposición, se puede salvar con un Poder

Legislativo bicameral. Y desde ese punto de vista, un bicameralismo sería visto como más democrático o más antimayoritario. Además, este sistema contribuye a una mayor calidad legislativa. Tener más tiempo para la discusión en dos cámaras, el hecho de que los proyectos van y vienen, podría servir para mejorar la calidad legislativa, según algunas posturas que defienden el bicameralismo.

La contracara de esa moneda es que el trámite parlamentario de los proyectos puede hacerse más lento, más costoso, menos ágil. Aquí comienzan los argumentos en favor de las legislaturas con una sola cámara: la agilidad de la labor parlamentaria, la disminución de costos para su mantenimiento y la celeridad para tratar cuestiones de urgencia, son los argumentos más utilizados para las legislaturas de una sola cámara, sobre todo en los gobiernos subnacionales. En efecto, en general las provincias nuevas, como Chaco, Misiones, Formosa, las de la Patagonia, es decir, los territorios nacionales de mediados del siglo XX, tienen poderes legislativos unicamerales.

En Córdoba me acuerdo que hace varios años atrás, cuando estaba en el gobierno -José Manuel- De la Sota, se impulsó una reforma en la legislatura para convertirla a unicameral, con el argumento del costo político del bicameralismo, de sostener dos cámaras en vez de una.

En suma, puede ser un asunto discutible en función de qué se priorice, pero sí hay salvedad importante, cuando pasamos de la escena nacional a la política subnacional: La legislatura unicameral solo representa a la población, digamos, se rige por un criterio

demográfico, no territorial. A nivel provincial, que no tengas un Senado que represente a los departamentos no tiene, en mi opinión al menos, las mismas implicancias desde el punto de vista del principio de representación, que el bicameralismo a nivel nacional.

En una segunda instancia, tenemos una segunda cuestión, que hace más al funcionamiento específico del cuerpo: la Cámara de Diputados del Chaco cuenta con 32 miembros. Actualmente, ninguna fuerza política cuenta con mayoría propia, siendo que 15 bancas corresponden a Juntos Por el Cambio, actual oficialismo en el Poder Ejecutivo, 14 bancas corresponden al Frente Chaqueño (justicialismo y aliados) que se constituye como principal frente opositor y segunda minoría, 2 bancas corresponden al bloque CER y 1 al Frente Integrador¹⁰. Con respecto a las dos fuerzas minoritarias, cabe mencionar que ambas son de extracción justicialista, e incluso las dos bancas que hoy pertenecen al Bloque CER lograron sus escaños dentro del Frente Chaqueño, aunque luego formaron un bloque independiente.

La actual composición de la Cámara dificulta todos los procesos legislativos, en tanto que no existe ninguna fuerza que cuente automáticamente con los 17 escaños que permiten aprobar de manera automática un proyecto de ley. Incluso, la primera minoría, que cuenta además con la presidencia de la cámara, necesita al menos un voto adicional para forzar un empate que le permita hacer uso de la presidencia para aprobar (o desaprobar) un

proyecto, en tanto que el artículo 116 de la constitución de la provincia da derecho a voto al presidente de la Cámara y, además, la posibilidad de desempatar en caso de que exista un empate.

Esto trae aparejado un complejo y permanente proceso de negociación entre las fuerzas políticas para lograr consenso, tanto en las sesiones como en las tareas de labor parlamentaria, tarea concomitante con las sesiones, y que permiten el tratamiento previo de los proyectos antes de ser votados. La misma composición de las comisiones legislativas y su accionar, ya resultan en una traba a la hora de agilizar el tratamiento de los proyectos: cada comisión está formada por un determinado número de legisladores, de distintas extracciones políticas, y necesitan llegar a un consenso para poder aprobar los proyectos y enviarlos al recinto. Según Augusto:

Existe una idea de que, en el ámbito legislativo, si vos tenés un bloque mayoritario del partido del gobernador, tenés asegurado un apoyo consistente, automático, a los proyectos del gobierno, y así avanza la agenda del Ejecutivo. Sin embargo, desde hace un buen tiempo, hay muchas investigaciones que señalan que esta situación no es tan lineal: aun cuando un gobernador tenga mayoría con su propio partido, no necesariamente va a responder siempre a las iniciativas del titular del Ejecutivo de manera automática. A veces tenés un gobernador que no es en realidad el máximo jefe del partido, sino que hay otro que funciona como el líder partidario, o incluso a veces tenés facciones diferentes adentro del mismo partido. Entonces, tener un bloque partidario mayoritario no es garantía absoluta o garantía necesaria de apoyo político. En otras palabras,

¹⁰ Disponible en:

<https://legislaturachaco.gob.ar/sitio/legisladores.php>
www.tramas.escueladegobierno.gob.ar

esta noción de las escribanías en el poder legislativo para aquellas fuerzas mayoritarias o cuasi mayoritarias, dista mucho de ser real, según muchas investigaciones actuales. Sin ir más lejos, recientemente se eligió al presidente provisional del Senado a nivel nacional -Bartolomé Abdala-, y el senador elegido no fue el que propuso el presidente electo, sino otro. Algo similar ocurrió en Chaco, donde el principal frente opositor se quedó sin ningún cargo dentro de las autoridades de la cámara. Cuando las negociaciones no funcionan, suceden cosas como esta, ya sea hacia adentro de una fuerza, o en la negociación con los otros actores.

Es decir, en todos los casos, incluso con mayorías, la cohesión interna se construye tanto como los consensos interpartidarios o entre las distintas fuerzas. Sin dudas, tener una mayoría dentro de la cámara, facilita los procesos administrativos y tiende a favorecer la aprobación de ciertas leyes que hacen a la agenda parlamentaria del poder ejecutivo y por ende, a su agenda de gobierno. Sin embargo, este proceso no está garantizado, incluso contando con las mayorías necesarias.

Por otro lado, hay que considerar el nivel de cohesión existente en la oposición: en este caso, el justicialismo cuenta con 14 bancas, lo que lo posiciona como la segunda minoría y la fuerza opositora, pero estas bancas no aseguran el bloqueo de los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo, por los mismos motivos que se mencionaron con anterioridad. La clave, entonces, es la cohesión interna hacia adentro del bloque, y la capacidad de negociación al interior de la cámara.

Poder Ejecutivo. Una agenda y múltiples desafíos.

La atomización de la cámara de Diputados también afecta al Poder Ejecutivo. En un contexto en el que asume una fuerza política -Juntos por el Cambio- luego de un prolongado período de gobierno justicialista en la provincia (gobernó desde 2007 hasta el último 10 de diciembre), y el poder legislativo se encuentra tan fragmentado, las posibilidades de imponer una agenda parlamentaria sobre las que se pueda cimentar la agenda de gobierno, se reducen sustancialmente. No obstante todo lo dicho, y aún cuando las mayorías puedan no ser determinantes para el funcionamiento de la cámara de diputados y la aprobación de leyes impulsadas por el gobierno de turno, contar con una mayoría siempre es mejor que no contar con ella. En este sentido, en un escenario de fragmentación, la tarea política se vuelve fundamental para lograr consensos. Pero estos consensos, son más difíciles de lograr y, sobre todo, de mantener en el tiempo. La atomización vuelve más inestables las alianzas, los acuerdos cruzados son más endeble, y suelen ser períodos en donde la negociación es prácticamente ley a ley, es decir, los acuerdos se logran específicamente para un fin, y luego hay que volver a conseguirlos. Augusto Abdulhadi, al respecto, comenta:

En estas circunstancias, podríamos decir que se anula también esta cuestión de la simplicidad en cuanto al trámite burocrático que caracteriza a las legislaturas unicamerales, porque si bien después puede haber ciertos consensos, todas las aprobaciones o toda la labor parlamentaria previa y demás, al estar tan fragmentado, también ahí se me hace que pueda

haber un escollo que podría evitarse con una mayoría más predominante. En este contexto, vamos a observar muchas más disputas, y acuerdos menos duraderos. Todo depende del poder político y la fluidez de las alianzas que se generen, si son más sólidas o más endebles. Todo esto dependerá de los acuerdos de funcionamiento legislativo interno, del poder de agencia que tengan las fuerzas políticas: el oficialismo, para imponer su agenda, y la oposición, para actuar con responsabilidad y no como un mero bloqueador de la agenda política oficialista.

Tengo el recuerdo del caso misionero, similar a lo que podría ocurrir en Chaco: cuando surge el Frente Renovador Misionero, hubo un período de dos años hasta la siguiente renovación legislativa, y el oficialismo estaba en minoría en la Cámara. El proceso político fue sumamente complicado. Las disputas políticas fueron muy duras, digamos. El Ejecutivo resistió y recién dió vuelta la relación de fuerzas después de la elección de 2005. Pero las disputas políticas estuvieron muy lejos de un proceso de acuerdo y convivencia, de generación de consensos. Esto fue posterior al 2005, cuando ya el oficialismo consiguió por lo menos una mayoría absoluta, es decir, más del 50% de los legisladores. Para mí entonces, en eso será clave la capacidad de negociación del oficialismo, para la generación de acuerdos políticos de convivencia, de apoyos cruzados.

Ahora bien, otro punto fundamental es la incidencia de la labor parlamentaria a la hora de determinar el funcionamiento de la Administración Central, o el Poder Ejecutivo. Es cierto que la división de poderes tiene su asidero en la

posibilidad de que exista un control cruzado entre los distintos estamentos del Estado. No obstante, nuestro sistema se caracteriza por un Poder Ejecutivo con bastante preminencia a la hora de ejecutar políticas públicas. Si bien existen ciertas limitantes constitucionales que mitigan las posibilidades de que el Poder Ejecutivo coopte las instituciones públicas, por lo general la implicancia que tiene el poder legislativo no impide el funcionamiento normal de la Administración Central. Según Augusto:

En términos generales diría, en nuestro diseño institucional, los Ejecutivos tienen bastante poder para hacer valer sus preferencias. En general, sea a través de un decreto de naturaleza legislativa, los famosos DNU a nivel nacional, pueden ejercer con bastantes grados de libertad una agenda de gobierno razonable. Obviamente hay algunas materias que no están alcanzadas por este tipo de instrumentos. La Constitución excluye las materias penal, tributaria, electoral y el régimen de partidos políticos del alcance de los DNU a disposición del Poder Ejecutivo" (art. 99 CN), exclusivamente para el congreso. Sin embargo, a lo que hace a las cuestiones sociales, económicas, políticas que afectan a la agenda de Gobierno, nuestro sistema tiene una importante preminencia del Ejecutivo. Recuerdo un caso particular ahora, donde el gobierno saliente envió a la legislatura un proyecto de actualización del OTBN, y el proyecto quedó sin tratamiento hasta hoy. Cuestiones como esta, en general, no son materia del Ejecutivo, y tienen cierto impacto en la agenda, pero no en el "día a día" de la administración del Estado.

El Poder Judicial. Los vaivenes de la justicia.

Actualmente, el Consejo de la Magistratura en la provincia del Chaco se encuentra integrado por 7 miembros: dos jueces; dos miembros de la Legislatura, los que serán designados por la Cámara; el ministro del área de justicia o funcionario de rango equivalente que, fundadamente designe el gobernador y dos abogados en el ejercicio de la profesión.

Este es el primer punto a considerar cuando nos referimos a la injerencia de la Legislatura en el ámbito del Poder Judicial: si bien el consejo está compuesto por diversos organismos e instituciones, todos vinculados a la tarea judicial desde diferentes ámbitos, la sumatoria de miembros del Poder Ejecutivo y el Legislativo, alcanza a tres miembros. Por este motivo, un oficialismo con la mayoría suficiente para influir en las votaciones, garantiza acercarse a una mayoría automática en el organismo que se encarga de seleccionar y proponer a quienes pretendan desempeñarse como jueces y representantes del Ministerio Público (fiscales, defensores y asesores), contribuyendo con tal accionar a la conformación del Poder Judicial. Así también corresponde llevar adelante la remoción de los miembros del Ministerio Público Fiscal¹¹.

Por ello, una legislatura fragmentada, tiende a democratizar las funciones del Poder Judicial, en tanto que, en la medida en que se repartan los representantes correspondientes entre las dos minorías más importantes, se

garantiza la no intromisión del Poder Ejecutivo en los asuntos del Poder judicial a través de la cooptación del Consejo de la Magistratura.

Sumado a ellos, existe cierta tendencia del Poder Judicial a determinar la naturaleza y el sentido de sus fallos en sentido estratégico, lo que podría beneficiar a una mayoría considerable del oficialismo. Ambas cosas, el entrevistado las define de la siguiente manera:

Muchas veces los cambios de los jueces de las cortes, ahí hablando de las cortes, tenían más que ver con negociaciones inter partidarias que con imposiciones de un único actor. De todos modos, la provincia de Chaco para mí tiene un historial algo distinto en varios aspectos a otras provincias, porque, por ejemplo, tiene un mecanismo único, un procedimiento muy distinto a otras provincias para seleccionar jueces y ministros del Superior Tribunal de Justicia, a través de concursos. Hay, entonces, un procedimiento distintivo que le ha dado otro vuelo al Poder Judicial, sobre todo al Superior Tribunal.

Más aún, cuando revisás un poco el rol del Poder Judicial en Chaco, encontrás que en distintas instancias judiciales y en distintos conflictos, el Poder Judicial, y no sólo el Superior Tribunal, han emitido fallos contra los oficialismos, tanto bajo gobiernos radicales como bajo gobiernos peronistas con lo cual, la trayectoria que se observa es un poco sui generis respecto de lo que se observa en otras provincias. Eso por un lado.

Por otro lado, una mayor fragmentación legislativa, para una parte de la literatura de estudios judiciales, tiene efectos inesperados:

¹¹ Tanto la composición como la misión y funciones del Consejo de la Magistratura de la provincia del Chaco, se encuentran disponibles en:

<http://www.conmagchaco.gov.ar/about-us.php>

www.tramas.escueladegobierno.gob.ar

como no está claro quién va a tener una mayoría dominante, los jueces pueden no tener clara su decisión y buscan señales que les permitan desarrollar acciones estratégicas. Sabemos que los jueces fallan no sólo por su ideología y otros factores personales, sino también por consideraciones estratégicas. Y en ese sentido, un escenario más fragmentado puede abrir lugar a mayores disputas. Pero como ya mencionamos, es algo que de todos modos en Chaco ya ocurre, porque uno encuentra conflictos de cierto voltaje político donde las instancias judiciales no siempre fallan de la misma manera. Y sí creo que puede llegar a haber más conflicto político en la selección de la representación para el Consejo de la Magistratura, porque es un consejo de siete miembros de diferentes estamentos. Y, si en la legislatura tenés al partido del gobernador con un bloque fuerte, es probable que quiera una representación. Y por otro lado, se puede anticipar mucho conflicto para la selección de un representante de una fuerza de oposición. Uno tendría que pensar que, si son dos representantes por la legislatura, el segundo representante debería corresponder a la principal fuerza de oposición política. Querer poner a un bloque distinto, pero que está alineado, bueno, podría anticipar mayores niveles de conflicto.

Yo diría que ahí hay una llave para construir algo de convivencia y de cooperación interpartidaria. Si hay dos representantes del Poder Legislativo en el Consejo de la Magistratura, lo lógico sería que uno fuera para el bloque mayoritario del gobernador y el otro para anticipar con esa oposición. No obstante, en esa disputa

entre facciones sí puede darse otro foco de conflicto. En definitiva, la democracia no son solo elecciones, y también existen pautas muchas veces informales o códigos informales que exigen eso: la agencia de la política para generar acuerdos y minimizar conflictos. Dejar afuera al Consejo de la Magistratura a la principal fuerza de oposición, sería un poco grosero. Esta última, no obstante, es una opinión personal. Creo que los consensos para una gobernabilidad más pacífica y ordenada pueden comenzar con este tipo de gestos.

Palabras finales.

Si bien la nueva composición, tanto de la Cámara de Diputados como del Poder Ejecutivo entrante, recién están terminando de conformarse, y hay todavía pocos indicios de su accionar a futuro, parece clave considerar el poder de agencia y la capacidad negociadora de las fuerzas políticas hacia adentro del Poder Legislativo. De esta manera, no sólo se podría garantizar una mejor gobernabilidad, sino que además esto es necesario para lograr una convivencia democrática razonable entre dos fuerzas que, parecieran tener mucha representación popular, y por ende, una responsabilidad con su electorado, pero a su vez con la sociedad en su conjunto. Por otra parte, la existencia de dos fuerzas minoritarias, puede terminar decantando para uno u otro lado, de acuerdo a las distintas circunstancias que operen en cada momento, para la aprobación, o no, de los distintos proyectos que hacen a la agenda legislativa, tanto del oficialismo, como de la oposición.