

40D
años
Democracia
siempre

CONCURSO FEDERAL DE ENSAYOS

Cuatro décadas legislando en **democracia**

El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en el
proceso de conformación y sanción de leyes

Textos premiados



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina



Agencia I+D+i



Red de estudios
Parlamentarios

Autoridades

Presidente de la Nación

Dr. Alberto Fernández

Vicepresidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros

Ing. Agustín Rossi

Secretario de Gabinete

Dr. Juan Manuel Olmos

Subsecretaria de Asuntos Parlamentarios

Lic. Cecilia Gómez Mirada

Director Nacional de Relaciones Parlamentarias

Mag. Nicolás Tereschuk

Directora Operativa de Enlace Parlamentario

Lic. Camila García

Concurso Federal de Ensayos "Cuatro décadas legislando en democracia". El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en el proceso de conformación y sanción de leyes. Textos premiados / 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, 2023.

Libro digital, PDF.

Archivo digital: descarga y online

ISBN 978-987-4015-26-6

1. Democracia. 2. Ensayo. 3. Poder Legislativo. I. Título.

CDD 352.30982

Diseño y elaboración:

Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios

Secretaría de Gabinete

Jefatura de Gabinete de Ministros

Av. Presidente Julio A. Roca 782 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Noviembre 2023

Índice

Introducción	6
Prólogos	7
Ensayos	
Categoría: Nacional - Estudiantes	
La retracción del Poder Ejecutivo en la producción legislativa en el período 2015-2019	12
Elías Nahuel Abeleira - Primer premio	
El Congreso y la deuda externa: evolución histórica y parlamentaria	34
Lucas Nicolás Rodríguez Ludueña - Segundo premio	
¿Por qué no sale la ley de humedales? Los humedales y la cuestión ambiental frente a los 40 años de democracia en Argentina	55
Enzo Balbuena - Primera mención	
De la protesta a la acción: Luchas ciudadanas y protección ambiental en la democracia argentina	73
María Inés Giusti - Segunda mención	
Categoría: Nacional - Profesionales	
Las instituciones democráticas en Argentina: Un análisis de su funcionamiento, a 40 años del retorno democrático	82
Rodrigo Curto - Primer premio	
Iniciativas transversales en política fiscal: La experiencia nacional del Presupuesto con Perspectiva de Género en Argentina entre 2018 y 2020	103
Micaela Fernández Erlauer - Segundo premio	
La influencia de los intereses económicos subnacionales en las relaciones inter-gubernamentales. Los procesos de negociación alrededor de la política de hidrocarburos durante el denominado ciclo kirchnerista	129
Rodrigo Luciano Malpartida - Primera mención	

El mito de los dos Congresos: ¿Escribanía presidencial o máquina de obstruir? - 158
Bernardo Dall'Ongaro - Segunda mención

Categoría: Provincial - Estudiantes

Extensión parlamentaria. Hacia una ciudadanía activa e involucrada con el ámbito legislativo. Experiencias provinciales a 40 años del retorno a la democracia en Argentina 186
Ignacio Lautaro Gómez - Primer premio

División de poderes en la Constitución de Santa Fe, ¿es necesaria una reforma? 201
Alejandro Javier Tomás - Segundo premio

Categoría: Provincial - Profesionales

¿Cómo se legisló el trabajo durante la reconstrucción democrática? Una hoja de ruta a partir de las iniciativas de los diputados de extracción sindical en la Córdoba de los años ochenta 218
Camila Sapp - Primer premio

Democracia directa y conflicto político en Río Negro: vaivenes del único caso de consulta popular en tiempos recientes (1983-2023) 242
Franco Emiliano Gutiérrez - Segundo premio

Voto Joven: ¿Ciudadanía plena o mera elección? 268
Daiana Cecilia Rodríguez - Primera mención

La Unicameral Reactiva: Análisis de la actividad legislativa en Córdoba 302
Rosario Peñalva - Segunda mención

Democracia directa y conflicto político en Río Negro: vaivenes del único caso de consulta popular en tiempos recientes (1983-2023)

**Franco Emiliano
Gutiérrez**

Profesor de Historia,
Universidad Nacional
del Comahue

Resumen

Los aniversarios ofrecen la oportunidad de establecer balances y reinterpretar recorridos. Aprovechando la proximidad al cuadragésimo aniversario del periodo más extenso -y sin interrupciones- de democracia en Argentina, ensayaremos un balance del modo en que la ciudadanía ha participado en la producción y elaboración de normas en la provincia de Río Negro. Examinaremos un caso particular de participación ciudadana: la consulta popular vinculante celebrada el 19 de marzo de 1995. Esta experiencia guarda una notable singularidad puesto que fue la única institución de su tipo que se ejerció en Río Negro desde 1983 hasta la actualidad. Fue convocada en medio de elecciones nacionales presidenciales, en el marco de reformas gubernamentales y en un contexto de intensa conflictividad sociopolítica. En vistas de lo anterior, en este ensayo proporcionaremos claves interpretativas que nos permitirán analizar el caso en cuestión con la intención de problematizar la dinámica entre la participación y la representación construida en democracia en el espacio subnacional rionegrino.

A modo de apertura

El domingo 19 de marzo de 1995 se llevó a cabo la única consulta popular en los cuarenta años de historia democrática rionegrina. La convocatoria llevaba la firma del gobernador saliente de Río Negro, Horacio Massaccesi, quien además se había convertido en el candidato presidencial por el radicalismo para las elecciones nacionales del 14 de mayo de 1995. En aquella oportunidad se pedía a la ciudadanía que expresara su voluntad con respecto al destino de algunas de las empresas que formaban parte del patrimonio provincial. Aquel domingo, a menos de dos meses de la elección de autoridades, los rionegrinos acudieron a las urnas para sellar una opinión mayoritaria del 62% en favor del "No" a la venta y transferencia de las empresas públicas rionegrinas. Por primera vez desde 1983, el

régimen político democrático parecía ofrecer a la ciudadanía un lugar protagónico en la construcción de las políticas públicas. Sin embargo, en muy poco tiempo el sentido de las decisiones adoptadas por las autoridades estatales mostraría el verdadero lugar de aquella experiencia en la historia democrática provincial.

A poco de cumplirse 40 años de vida política democrática sin interrupciones, el momento es oportuno para plantear algunas reflexiones y balances en torno a cómo ha sido el ejercicio del poder y la participación ciudadana directa en democracia. Hacerlo desde una perspectiva de indagación subnacional admite la formulación de interrogantes que priorizan, como referentes empíricos, la historia y la dinámica política de los espacios no nacionales (Ortíz de Rozas, 2016; Ferrari, 2016). Precisamente, reducir el foco permitirá situar el fenómeno de la consulta popular de 1995 en Río Negro en un análisis trasversal de la legislación y normativa, y en una valoración general de la puesta en ejercicio del citado mecanismo de democracia directa -en adelante, MDD-. Las reflexiones planteadas en las siguientes páginas no suponen otro objetivo que el de analizar el caso en cuestión -y su contexto de conflictividad sociopolítica en torno a la reforma del Estado provincial- con la intención de ofrecer a las y los lectores algunas líneas de interpretación que busquen problematizar la relación entre la participación y la representación construida en democracia. Para ello, son dos los puntos de partida: la reforma de la Constitución de Río Negro en 1988 y la de la Constitución Nacional en 1994. Salvando las diferencias, ambas incorporaron mecanismos de democracia directa y, de algún modo, buscaron en sus diseños otorgar más herramientas a la ciudadanía para el ejercicio de la soberanía y la voluntad popular.

LA DEMOCRACIA DIRECTA EN ARGENTINA Y RÍO NEGRO ¿UNA TENDENCIA REGIONAL?

Mirar el pasado desde un tiempo presente supone cierto privilegio epistemológico. Admite la posibilidad de construir lecturas en las que se identifican puntos de ruptura o continuidad. En efecto, Eduardo Rinesi (2013, pp. 22-23) hace ya algunos años expresó con acierto algunos de los sentidos construidos en cada una de las etapas que recorren los años de democracia; sentidos vinculados a la forma en la que se experimentaron y conceptualizaron los nuevos desafíos, incluso dentro del propio campo académico. Según la visión de Rinesi, en los ochenta la democracia se pensó como una utopía y en los noventa, como rutina. Con la crisis de 2001 aquella se vivió como una especie de espasmo. Y desde la primera década del nuevo siglo se pensó menos en términos de democracia que de democratización, entendiendo esto último no tanto como un estado u orden cristalizado de una vez y para siempre sino como un proceso en construcción. Asumiendo como propia esta lectura, interesa volver sobre parte de estas reflexiones para ensayar una breve lectura de algunos de los aspectos más salientes de los 40 años de democracia antes de avanzar en el estudio de caso.

Existe una especie de consenso seminal: con las transiciones a la democracia en Ecuador y República Dominicana en 1978 se inició un largo y sinuoso proceso en el que los países de la región latinoamericana comenzaron a dejar atrás el régimen político dictatorial. Si bien no hubo casos de reversión autoritaria, la crisis y la inestabilidad fue el signo de esta nueva etapa (O'Donnell y Schmitter, 1986; Huntington, 1991; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2013). El proceso de democratización tuvo que convivir con el fenómeno de las renuncias presidenciales y las salidas anticipadas motivadas por la presión social o el juicio político. También durante estos años los marcos legales y normativos de las democracias de los países de la región se redefinieron a partir de distintas reformas constitucionales. En algunos casos, estas modificaciones permitieron la ampliación de derechos mientras, en otros, simplemente, sirvieron para resolver los problemas ligados a la reelección de autoridades y a la sucesión presidencial (Lissidini, Minnaert y Endara, 2015, p. 137).

No cabe duda de que la reforma de los textos constitucionales da cuenta de un proceso de significativa densidad. De algún modo, las constituciones plasman determinados principios sobre la democracia, el ejercicio del poder y la legitimidad de las autoridades. Pero, además, proclaman concepciones sobre la participación de la ciudadanía. Allí se puede ver si se consagra o no la participación ciudadana directa más allá de la elección de autoridades y si se permite la injerencia de la voluntad popular en la agenda pública y en la construcción de las decisiones políticas.¹ En este sentido, son de ineludible lectura las investigaciones que analizaron de modo comparativo la institucionalización de la participación ciudadana directa introducidos en las reformas constitucionales durante las últimas décadas (Altman, 2010; Zovatto, 2014; Lissidini, Welp y Zovatto, 2014; Lissidini, Minnaert y Endara, 2015; Welp, 2016).

En este contexto regional pero también histórico, se cumplen 40 años desde que la ciudadanía argentina consagró como presidente a Raúl Alfonsín y a través del voto popular determinó el final del régimen dictatorial. Ciertamente, la coyuntura es alentadora para avivar algunas reflexiones surgidas de una mirada fugaz sobre parte de las mutaciones y las inercias de esas cuatro décadas. 1983-2023 son las fechas extremas del período más largo de ejercicio ininterrumpido de la democracia en toda la historia argentina, incluso mayor que los 14 años de gobiernos radicales transcurridos entre 1916 y 1930. Como sostiene Quiroga (2005, 2009), durante estos años la democracia electoral se consolidó. Desde el 30 de octubre de 1983 se ha renovado sucesivamente la legitimidad de origen de los poderes públicos del Estado, aún cuando las mutaciones de la democracia de los últimos años provoquen la disociación de la legitimidad electoral con respecto a la legitimidad de las acciones y decisiones de gobierno (Rosanvallon, 2010; Cheresky, 2015). En un marco de competencia partidaria y pluralismo político, se ha llevado a cabo ininterrumpidamente la elección de las autoridades representativas en los distintos niveles de gobierno. Entre otros logros, se completaron los mandatos de siete presidentes -dos de ellos reelectos- y se renovaron 19 veces los miembros del parlamento nacional.

Durante estas cuatro décadas, el peligro de regresión autoritaria quedó desterrado una vez que el poder civil logró la subordinación de las Fuerzas Armadas al Estado de Derecho y a la Constitución Nacional. Durante estos años, se reforzó el apego mayoritario de ciudadanos y partidos políticos a las reglas institucionales y democráticas de sucesión pacífica del poder y de resolución de los conflictos políticos y sociales. Sin embargo, hubo hechos que demostraron que ese apego no está garantizado de una vez y para siempre. Sin ser exhaustivos, los intentos de asesinato a Raúl Alfonsín en los ochenta y, recientemente, a Cristina Fernández de Kirchner dan cuenta de procesos en los que el consenso fundacional en torno a la legitimidad del orden democrático puede verse amenazado. Pese al peligro que supusieron estos hechos para el ejercicio de la democracia, en vísperas de una nueva elección de autoridades no cabe duda de que la posibilidad de la alternancia, el pluralismo político y la representatividad democrática todavía gozan de buena salud.

Por mucho que la estabilidad de la democracia electoral se haya cimentado en estos años, las desigualdades sociales no han hecho más que profundizarse, incluso pese a los breves interregnos de ampliación de derechos y de redistribución del ingreso. Los conflictos sociales cobraron la forma de un amplísimo abanico de acciones colectivas de protesta que transitaron entre las puebladas y los estallidos sociales, la movilización y la ocupación del espacio público (Svampa y Pereyra, 2003; Merklen, 2010, Gordillo, 2010). Nuevos actores sociales surgieron para poner en escena demandas por mayores niveles de igualdad y justicia social. También comenzaron a extenderse en los últimos años reclamos ligados a la seguridad, la corrupción, la justicia y la calidad de las instituciones en democracia, dotando de una complejidad social y política al paisaje urbano (Pereyra, 2013). Tomando en cuenta lo expuesto, no es arriesgado pensar que el neoliberalismo no terminó con la dictadura, se profundizó en democracia y condenó a la pobreza extrema a millones de argentinos. La crisis de 2001 marcó de algún modo las inconsistencias de una democracia que pudo resolver la sucesión presidencial pero no logró reducir las desigualdades sociales.

En otro orden, se podría pensar que las limitaciones y los déficits de la democracia realmente existente en la Argentina pusieron en crisis la idea de una democracia participativa que pudiera procesar las demandas sociales irresueltas. O bien, habilitaron nuevas formas de actividad ciudadana que se expandieron y se diversificaron, de modo que trascendieron las instancias de mediación tradicionales como los partidos políticos y las ideologías (Annunziata, 2014, pp. 314-315). De una u otra manera, aquellos presupuestos muy presentes durante la "transición" se transformaron. El momento de proclamación de la política de los ochenta quedó atrás y fue reemplazado por una concepción mucho más decisionista. A propósito, existe un consenso común en los estudios políticos, una especie de diagnóstico compartido: el rol de los partidos políticos en relación con la representación ha cambiado y la política se ha vuelto personalista (Annunziata, 2014). En una dimensión más ligada a la política que a lo político, triunfó entonces una

forma de democracia mucho más cercana a la fórmula delegativa acuñada por Guillermo O'Donnell (2010). A pesar de los intentos por morigerar el presidencialismo, se concentró el poder en la figura del Ejecutivo y cada vez más en los liderazgos presidenciales (Quiroga, 2008, 2011).

En estos 40 años se produjo una única reforma de la Constitución Nacional, en 1994, que marcó un rediseño político e institucional de la Argentina. Se destacan la creación de la Jefatura de Gabinete de Ministros y del Consejo de la Magistratura; la regulación de las facultades legislativas presidenciales; la modificación de la composición de la Cámara de Senadores y su elección directa; la supresión del Colegio Electoral para la elección del Presidente y la incorporación del régimen de balotaje. También se estableció la autonomización de la Ciudad de Buenos Aires, un distrito que fue cuna política de dos de los siete presidentes elegidos desde 1983. Entre otras reformas, se generaron mecanismos institucionales que impactaron en las formas tradicionales de la actividad legislativa, en la gestión institucional y en las prácticas políticas. Además, se generaron dispositivos que buscaron otorgar mayor participación institucional a las minorías y, entre otros objetivos, rediseñar el vínculo entre los dos poderes constitucionales con legitimidad democrática de origen: la presidencia y las cámaras del Congreso de la Nación. En lo relativo a las instituciones de la democracia directa, la Carta Magna reformada en 1994 introdujo el mecanismo de la consulta y la iniciativa legislativa popular.² Sin ahondar profundamente en nociones estrictamente teóricas, alcanza con mencionar que el concepto de democracia directa engloba diferentes mecanismos. Sin embargo, todos tienen como elemento común la participación directa de los ciudadanos en algún momento del proceso de decisión política (Lissidini, 2011); y, además, no forman parte del proceso electivo regular de autoridades (Altman, 2010, p. 10). La literatura tiende a distinguir los mecanismos de democracia directa según quiénes inician el proceso (gobiernos, partidos políticos o ciudadanos organizados), los objetivos consagrados en las convocatorias (aprobar o rechazar una reforma constitucional, proponer o vetar una ley, consultar a la población sobre temas de interés común) y los efectos jurídicos (vinculante o simplemente consultivo).

Hay quienes consideran como democracia directa solamente el referéndum -o la consulta popular impulsada por la ciudadanía con el objetivo de aprobar o vetar una ley- mientras que otros también incorporan aquellos mecanismos de participación ciudadana que incluyen el voto, es decir, las consultas populares en sus distintas formas jurídicas: referendo, plebiscito o revocatoria de mandato. Se suele sumar a este grupo las iniciativas legislativas populares: el derecho de los ciudadanos a proponer leyes en el ámbito legislativo. Las interpretaciones "maximalistas" van un poco más allá e incorporan aquellos dispositivos que comprenden la participación ciudadana en las decisiones sobre el uso de los recursos fiscales (los llamados presupuestos participativos) y en el control de la política (defensoría del pueblo y auditoría de la ciudadanía) (Lissidini, 2011, p. 14). Salvando las diferencias de forma y procedimiento, en estas reflexiones resulta útil adoptar

una concepción de la democracia directa acotada a las consultas populares, entendidas estas como la instancia legal que permite la injerencia directa de la ciudadanía a través del voto secreto y universal en torno a una propuesta (ya sea de reforma constitucional, de ley, de rechazo de una normativa vigente o de revocatoria de un mandato).

Volviendo al caso argentino, los institutos de democracia directa fueron reglamentados tras su incorporación constitucional: la iniciativa popular legislativa mediante la Ley 24.747 del 8 de septiembre de 1996 y las consultas populares con la Ley 25.432 del 23 de mayo de 2001. Sin embargo, estas últimas -las consultas- nunca se pusieron en práctica luego de la citada reforma y reglamentación.³ En los últimos 40 años, solo existe el antecedente del plebiscito convocado el 25 de noviembre de 1984 por el entonces presidente Raúl Alfonsín, a propósito de la propuesta de paz con Chile que ponía fin al diferendo por el canal Beagle. En aquella oportunidad, la consulta no fue facultativa ni obligatoria; apelando a Altman (2010), fue simplemente consultiva. Aun así, el Presidente adoptó la decisión que respaldó el 81% de la ciudadanía que se inclinó en favor de los acuerdos de paz.

Con todo, la práctica de convocar al pueblo elector para que con su voto decida directamente sobre asuntos de interés común forma parte de una tendencia latinoamericana de la que la Argentina no escapa, tampoco el espacio subnacional. En efecto, como sostiene Facundo Arques (2014, p. 2), desde 1983 hasta 1994 se produjo el proceso más próspero de introducción de MDD en las constituciones provinciales ya que diez de ellas introdujeron algún instituto de esta naturaleza: San Juan, La Rioja, Salta, Jujuy y Santiago del Estero en 1986, Córdoba y San Luis en 1987, Río Negro en 1988, y Formosa y Tierra del Sur en 1991. Por su parte, desde 1994 a la actualidad, otras cuatro provincias incorporaron algún mecanismo semejante: Santa Cruz, La Pampa y Chubut en 1994, y Tucumán en 2006.⁴

En lo relativo al ámbito rionegrino, el 3 de junio de 1988 se sancionó la última reforma constitucional de la provincia en los 40 años de vida democrática. El texto consagró 241 artículos y 26 adicionales en el último apartado de Normas Complementarias. El artículo 2 incorporó el referéndum, la consulta, la iniciativa y la revocatoria populares como mecanismos de democracia directa. En el Inciso 18 del Artículo 181 la Carta Magna provincial estableció las atribuciones del Poder Ejecutivo en las convocatorias de dichos institutos. Está claro que esta actualización constitucional no fue excepcional de Río Negro. Como se dijo, en cierto modo es un signo del retorno democrático.

La consulta popular de 1995 ¿un recurso político al servicio del gobierno de turno?

La consulta popular de 1995 fue un caso singular no solamente porque fue el único mecanismo de su tipo que se ejerció desde 1983 en Río Negro. Lo fue también porque se llevó a cabo en un contexto histórico provincial de profunda conflictividad social

y política. 1995 fue un año de elecciones generales: a nivel nacional, Carlos Menem (1989-1999) logró la reelección y, en el ámbito provincial, el radicalismo retuvo el gobierno de Río Negro y por un escaso margen resultó electo Pablo Verani (1995-2003). Cabe señalar que desde 1983 hasta 2011, el radicalismo gobernó la provincia de manera ininterrumpida, convirtiéndose en una fuerza política predominante en el sistema de partidos local (Camino Vela, 2011 y 2014). Hasta el triunfo del peronismo provincial en las elecciones de 2011, Río Negro fue una de las provincias que además de la poca alternancia se mantuvo lejos del "país peronista" (Rafart y Camino Vela, 2009; Camino Vela y Rafart, 2012).⁵

Este breve rastreo permite ubicar el plebiscito de 1995 en el marco de la predominancia electoral del radicalismo en la provincia o en el intento de sostener el gobierno. Horacio Massaccesi, gobernador radical que para entonces cerraba su segundo mandato consecutivo como titular del Poder Ejecutivo, era el candidato presidencial de su fuerza política y se presentó en las elecciones del 14 de mayo de aquel año con la difícil misión de impedir la reelección de Carlos Menem. Era una jugada arriesgada; los sondeos y las encuestas de entonces pronosticaban un escenario de virtual derrota frente al candidato oficialista, por lo que su presencia en las elecciones nacionales no garantizaba a priori un efecto arrastre favorable a la intención del radicalismo provincial de conservar el gobierno de Río Negro.

En efecto, la consulta popular de 1995 fue convocada en un contexto de considerables transformaciones. Durante la década de 1990 se aceleró el proceso de desalarización y retiro masivo del Estado social que se inició con la última dictadura militar de 1976. El gobierno de Carlos Menem (1989-1999) impulsó un ciclo de reformas de orientación neoliberal que cambió de modo irreversible la estructura social orientada en torno al trabajo y al salario (Merklen, 2010). Reemplazó el modelo de desarrollo previo -sustentado en la industrialización de la economía y el sostenimiento del rol distributivo del Estado entre el capital y el trabajo- por un patrón de acumulación de capital orientado principalmente en torno a la valorización financiera (Basualdo, 2011). Esto implicó el ajuste y la aplicación de pautas flexibilizadoras en la administración pública; la descentralización y/o transferencia de servicios -educación, salud, agua- desde la órbita nacional a las provincias y municipios; la privatización de empresas y bancos estatales y el traspaso a la gestión privada de funciones y obligaciones que eran prerrogativas del Estado nacional. La transferencia de estas obligaciones a los Estados subnacionales estuvo acompañada además por el recorte de los recursos coparticipables (establecido en los Pactos Fiscales de 1992 y 1993), lo que generó un ahogo fiscal y financiero de las provincias que dinamitó sus crisis.

En este contexto de profundas transformaciones del Estado y la sociedad salarial, Río Negro ingresó al promediar la década en una crisis fiscal y financiera que derivó en intensas protestas sociales. Como una variable desencadenante de la crisis aparece

el intento de sostener por parte del gobierno de Horacio Massaccesi (1989-1995) una política pública -sustentada desde 1983 en un aumento de la inversión y el empleo públicos⁶- que colisionó en gran medida con la que pregonaba el gobierno nacional de Carlos Menem (Villca, 2004: p. 90). Desde 1991, el cumplimiento de las obligaciones del Estado rionegrino con prestadores y contratistas, municipios y trabajadores se vio condicionado por un esquema de gastos crecientes y un déficit fiscal insostenible, sobre todo cuando hacia 1994 las consecuencias de los Pactos Fiscales comenzaron a impactar en las cuentas públicas (Favaro, Luorno y Cao, 2006).

A mediados de 1994, el endeudamiento público dificultó el funcionamiento de la provincia. Los trabajadores estatales provinciales comenzaron a sufrir en carne propia el descalabro económico de Río Negro cuando comenzaron a padecer el sostenido y casi sistemático retraso salarial (DRN, 5/01/1995). Otros importantes sectores que dependían de la propensión al consumo de los asalariados y de la actividad económica que impulsaba el Estado vieron disminuir sus ingresos y sus posibilidades de acceso a bienes y servicios (DRN 1/02/1995, 3/02/1995 y 4/02/1995). En efecto, hacia fines de 1994 los docentes provinciales realizaron seis jornadas de paro durante el segundo semestre de aquel año y decidieron la ocupación de varios edificios de la administración estatal. Los trabajadores de la salud realizaron medidas de fuerza hacia fines de 1994 que generaron la suspensión de la atención de los consultorios externos de los hospitales públicos, prestando atención solo a urgencias y a pacientes internados. Por su parte, los agentes judiciales elaboraron un "cronograma de retención gradualizada" que condujo a un paro total para diciembre de 1994 en el que incluso magistrados y demás funcionarios amenazaron con retener los servicios, convirtiéndose esta medida en un hecho pocas veces visto en Río Negro (DRN 21/01/1995: 6 y 7). En las puertas del año 1995 el atraso salarial de más de tres meses se resolvió coyunturalmente con fondos extraordinarios del Gobierno Nacional o con préstamos contraídos por la administración de Massaccesi con la banca privada.

En este convulsionado escenario, los rionegrinos asistieron a las urnas. Es cierto, la caótica situación descrita no fue privativa de Río Negro. Los estallidos sociales y las crisis provinciales de mediados de la década de 1990 (Nardacchione, 2012; Farinetti y Vommaro, 2017) marcaron la pauta de una tendencia nacional en la que las consecuencias de las políticas económicas del gobierno de Carlos Menem mostraban su peor cara. La nota distintiva rionegrina fue, sin embargo, la aparición de un actor intersindical -el Frente Estatal Rionegrino-⁷ que orientó las protestas sociales contra el gobierno de Horacio Massaccesi. Esta organización aprovechó la consulta para poner de manifiesto la situación de la provincia mediante la ocupación del espacio público y la movilización recurrente desde las distintas ciudades a la capital rionegrina (Gutierrez, 2022).

Ya sea por la magnitud de la crisis del Estado y de las protestas sociales o por las elecciones de renovación de autoridades, la provincia recibía la atención nacional (La Nueva

Provincia, 9/09/1995, p. 5; 19/09/1995, p. 2; La voz del Interior, 23/09/1995 p. 5A; Clarín, 18/09/1995, p. 11; La Nación, 5/10/1995, p. 8; Página12, 24/09/1995, pp. 2-4). Esta situación sirvió a la estrategia del oficialismo provincial para oponer las políticas nacionales del menemismo a las implementadas hasta entonces por los gobiernos radicales en Río Negro, y para responsabilizar al gobierno central por la crisis rionegrina. El modo en que el oficialismo provincial argumentó el decreto de convocatoria a la consulta expresó esa disyuntiva:

Que los problemas financieros que afectan a la Provincia, producto de la crisis nacional y de los esfuerzos económicos realizados para sostener la actividad productiva provincial, han profundizado las imposiciones del gobierno central para que los servicios en manos de empresas provinciales rentables –ERSE, DPA, entre otras– sean transferidos al sector privado y los de aquellas que, como en el caso de los ferrocarriles, que no lo fueron en términos absolutos, resultaran definitivamente cancelados; Que a criterio de las autoridades nacionales, esas medidas -vale decir, la venta y la transferencia- son el único paliativo posible a la crisis; Que urge adoptar las decisiones que permitan superar la situación (decreto 159/1995, BORN, N°3239, 2/03/1995, p. 7).

En este marco, Horacio Massaccesi firmó el Decreto 159/1995 mediante el cual anunció la convocatoria a la consulta popular bajo el argumento de "someter a consideración de la población rionegrina la orientación de las políticas públicas, principalmente, cuando se refieren a actos de disposición del patrimonio provincial" (BORN, N°3241, Viedma, 9/03/1995). El gobierno provincial apeló al instituto de la democracia directa para consultarle a los rionegrinos sobre la transferencia de la Caja de Previsión Social de la Provincia a la Nación, la venta de las empresas de energía eléctrica provincial (Energía Río Negro Sociedad del Estado –E.R.S.E.–), de agua potable y riego (Departamento Provincial de Aguas - D.P.A.-), y de tecnología nuclear (Investigaciones Aplicadas Sociedad del Estado –INVAP S.E-) y el cierre de la empresa de ferrocarriles (Servicios Ferroviarios Patagónicos S.A.).

En una solicitada publicada en el diario Río Negro, el gobierno llamaba públicamente a votar por el "NO". Lo hacía bajo el título "NO al despojo" y sostenía "No a la transferencia de la Caja de previsión de la provincia a la nación. No a la venta de la ERSE, porque queremos seguir fomentando nuestras industrias. No a la venta del DPA, porque los usuarios así lo exigen. No a la venta del INVAP, nuestra empresa tecnológica del siglo XXI. No al cierre de nuestros ferrocarriles, pilar integracionista de la región sur" (DRN, 8/03/1995, p. 15). Posteriormente, en otra solicitada publicada en el mismo periódico, el gobierno de Massaccesi sentenciaba: "este domingo, el futuro de Río Negro pasará por sus manos". Finalmente, cerraba la solicitada con una clara alusión a la disputa electoral con el gobierno nacional: "Recuerde qué significó para nuestra zona la venta que la Nación hizo de Hidronor, El Chocón, Cerros Colorados, YPF y el cierre del ramal ferroviario Constitución-Zapala" (DRN, 15/03/1995, p. 9).

Resulta interesante mencionar que al momento de la consulta no existía ningún tipo de reglamentación que legislara cuestiones referidas a los plazos de convocatoria, al acto del sufragio y escrutinio, y a las atribuciones de los poderes del Estado en el desarrollo del proceso. Convocada con celeridad y sin normativa que prescribiera los procedimientos, la consulta popular se planteó con improvisación e inconsistencias. Cuando el gobierno publicó el Decreto 159/1995 en el Boletín Oficial N°3239 (2/03/1995, p. 7), la convocatoria tuvo carácter de voluntaria y no vinculante, casi como si fuera un sondeo de opinión impulsado por el gobierno en tiempo de elecciones. Pero apenas cuatro días después, mediante el decreto 196/1995 (BORN, N°3240, 6/03/1995, pp. 1-2), el gobierno volvió la consulta obligatoria para la ciudadanía y vinculante para los poderes del Estado; extendió el horario de votación e incorporó mesas para los residentes rionegrinos que transitoriamente estuvieran en Buenos Aires, La Plata, Córdoba y Bahía Blanca.⁸

Sobrevuela el interrogante acerca de las razones de esta modificación. Según se desprende de las versiones periodísticas de la época, la conversión en obligatoria y vinculante habría tenido que ver con un pedido explícito del Partido Provincial Rionegrino y de la Unión de los Pueblos, que junto a la Unión Cívica Radical componían la fuerza oficialista Alianza por la Patagonia (DRN, 4/03/1995, p. 15). Con ese argumento puertas afuera, el gobierno avanzó en la iniciativa y presentó el proyecto en la Legislatura Provincial. Lo hizo incluso después de que la Justicia Electoral fallara en contra de la realización del acto por alegar que los plazos que establecía el gobierno volvían imposibles el acceso al conocimiento de los temas consultados por parte de la ciudadanía, y condicionaban la garantía y el control de la elección (DRN, 6/03/1995, pp. 10-11). El gobierno apeló el fallo al Supremo Tribunal de Justicia y aprobó la consulta popular con el voto de la mayoría oficialista en la sesión ordinaria del 8 de marzo, en medio de encendidos discursos de las y los legisladores opositores (Diario de Sesión, 8 de marzo de 1995, Versión Taquigráfica y DRN, 9/03/1995, pp. 6 y 7). Con la Ley 2.872, el gobierno ratificó la obligatoriedad y el carácter vinculante de la consulta, incorporó las modificaciones planteadas en el Decreto 196/1995 y postergó la fecha de la convocatoria para el 19 de marzo -inicialmente se iba a convocar para el 12 de dicho mes-. Además de lo anterior, en la misma normativa, la Legislatura aprobó la suspensión de la aplicación de 23 artículos de la Ley Electoral Provincial 2.431 bajo el pretexto de facilitar la realización de la consulta. Así, quedaron sin efecto aspectos de la legislación que determinaban la calidad de los y las electoras en función de la residencia en la provincia, los plazos de confección u oficialización de listas y de padrones, la fiscalización, la aprobación y la auditoría del proceso electoral, los deberes de las autoridades de mesa, entre otros aspectos.⁹

La arbitrariedad con la que estuvo teñida toda la convocatoria pudo haberse visto favorecida por la falta o demora en la reglamentación de los mecanismos de democracia directa en la provincia a pesar de su carácter constitucional. Esto avalaría un uso y una interpretación discrecional de los poderes estatales de la normativa vigente en función de los intereses y las oportunidades políticas coyunturales de las autoridades provin-

ciales. Más aún, la dilación en la reglamentación de los institutos constitucionalmente consagrados marca una pauta, o podría ser el resultado de una concepción específica de la representación y la participación construida en democracia. Porque es cierto, hubo distintos proyectos de ley que intentaron legislar los procedimientos de la democracia directa y esclarecer los atributos de los poderes del Estado en dichas convocatorias pero no se concretaron en lo inmediato. En marzo de 1994, el legislador radical Roberto Rodolfo de Bariazarra presentó en la Legislatura de la provincia el proyecto 81/1994 con la intención de regular los derechos populares de iniciativa, revocatoria y referéndum. La comisión de asuntos constitucionales y legislación general la envió al archivo y en 1996 el proyecto perdió estado parlamentario. En junio de 1994, el Poder Ejecutivo a cargo de Horacio Massaccesi envió al parlamento provincial el Proyecto de Ley 291/1994 con el objetivo de reglamentar específicamente el mecanismo de la consulta popular previsto en el Artículo 2 de la Constitución de Río Negro. A pesar de haber sido iniciativa del gobierno de turno y de contar con dictámenes favorables en las comisiones de Asuntos Constitucionales y Legislación General y en la de Presupuesto y Hacienda, el proyecto caducó oficialmente en junio de 1996. Posteriormente, en julio del año 2001 la legisladora Ebe María Adarraga (del Movimiento Patagónico Popular en alianza con el PJ provincial) presentó el Proyecto de Ley 388/2001 con la intención de reglamentar la consulta popular vinculante y no vinculante. A diferencia de los proyectos anteriores, esta iniciativa ni siquiera fue abordada en las comisiones por lo que fue enviada al archivo en marzo de 2003.

Recién 14 años después de que los mecanismos de democracia directa adquirieron estatus constitucional, en septiembre de 2002, la Legislatura Provincial aprobó la primera ley referida a consultas populares y referéndum en Río Negro. Con solo cuatro artículos, la ley no fue exhaustiva, pues no llenó los vacíos legales que permitieron la convocatoria de 1995. En su artículo primero, la norma estableció el objetivo de "reglamentar las facultades del Poder Ejecutivo Provincial, establecidas en el artículo 181 inciso 18) de la Constitución de la Provincia de Río Negro, con especial referencia a las vinculadas con la convocatoria a consultas populares y referéndum".¹⁰ Y en su artículo segundo solo discriminó cómo debía proceder el Poder Ejecutivo para iniciar la convocatoria: mediante la firma de un decreto o a través de la presentación de un proyecto de ley a la Legislatura provincial.

Hubo que esperar a mayo de 2010 para que se legislara y reglamentara el Art. 2° de la citada normativa. En dicha oportunidad, por medio del Decreto 341/2010 el gobierno del radical Miguel Saiz (2003-2011) modificó la citada ley del 2002 con el objetivo de reformar la Constitución Provincial con vistas a permitir su tercer mandato consecutivo. Un aspecto interesante es que en el mismo Boletín Oficial (N°4834) en el que el gobierno reglamentó las consultas, decidió activar el mecanismo formalizando una convocatoria. La iniciativa reformista finalmente se frustró. La Justicia Electoral rechazó la iniciativa y el Superior Tribunal de Justicia, tras la apelación del gobierno, falló en el mismo sentido.

Con todo, la voluntad del gobernador se vio bloqueada en medio de un fuerte rechazo tanto de la oposición política provincial como de sectores oficialistas -entre los que se destacaron el vicegobernador en ejercicio, Bautista Mendioroz, y el senador nacional y ex gobernador, Pablo Verani (Pose y Aldana, 2022).

El intento de consulta popular de 2010 es una referencia directa para estas reflexiones por dos razones. Primero, porque a pesar de ser convocada por el Poder Ejecutivo, integra la lista de las consultas populares que no se ejercieron en los 40 años de democracia rionegrina.¹¹ En segundo lugar, motorizó la última legislación existente hasta la fecha en materia de consultas populares y referéndum en la provincia. Reglamentó las atribuciones del Poder Ejecutivo en la convocatoria; estableció el plazo mínimo legal de 20 días entre el llamado a la consulta y la elección; determinó el registro de electores, la confección de boletas y los lugares de comicios; definió las facultades de las autoridades de mesa; y reguló aspectos del sufragio, la clausura del acto electoral y el escrutinio.

Dicho lo anterior, se puede alegar, como lo hizo el Poder Ejecutivo en el citado Decreto 159/1995, que la ausencia de reglamentación no impide el ejercicio de los derechos populares consagrados constitucionalmente. Pero ¿acaso la ausencia de una legislación que prescriba los procedimientos de las consultas populares y referéndum bajo criterios de garantía y control de los actos no habilita un uso discrecional y arbitrario de estos mecanismos por parte de los poderes del Estado en desmedro de la ciudadanía? Más aún, ¿en qué medida la baja institucionalización de estos mecanismos en Argentina y en Río Negro los convierte en un recurso político legitimador de las aspiraciones de los gobiernos de turno máxime si son convocados en contextos electorales?

El caso de la consulta popular de 1995 en Río Negro permite avanzar en algunas posibles interpretaciones. La celeridad y la forma en la que se llevó a cabo la consulta popular parecen responder más a los intentos de recuperar la iniciativa política por parte de un gobierno condicionado por la crisis rionegrina, las protestas sociales y las elecciones generales de 1995 que a la voluntad de convocar a la ciudadanía para que participe activamente en la decisión de conservar para el Estado las empresas que formaban parte del patrimonio de las y los rionegrinos. Una administración que, además de enfrentar la presión social en las calles -por el retraso en el pago de los salarios- y mostrarse incapaz de resolver la "crisis rionegrina", se vio motivada por la necesidad de conservar el Ejecutivo de la provincia en manos de la fuerza política que gobernaba desde 1983. Ese objetivo condujo a evadir la iniciativa que el propio Poder Ejecutivo presentó en 1994 cuando se dispuso a reglamentar las consultas populares a través del citado Proyecto de Ley 291/1994. En ese momento, la voluntad expresa del gobierno era que las consultas no fueran vinculantes. Asimismo, establecía un plazo mínimo de 30 días entre la convocatoria y la elección; le otorgaba el poder a la Legislatura para aprobar el llamado; obligaba a expresar los temas individualmente y promovía un debate público de los asuntos a consultar a fin de garantizar la participación de los partidos políticos y

la ciudadanía. En la práctica, los gobiernos de Massaccesi y de Verani posteriormente hicieron algo muy distinto a lo que apenas unos meses antes, en un contexto no electoral, habían propuesto legislar.

Es razonable pensar que la forma que adquirió la convocatoria del 19 de marzo se debió en cierta medida a las necesidades electorales del radicalismo en la provincia. El hecho que condujo a que una herramienta de participación ciudadana directa con estatus constitucional fuera utilizada como un recurso político en medio de la campaña electoral de 1995 queda probado simplemente con revisar las fechas: transcurrieron menos de dos meses entre la consulta y las elecciones generales del 14 de mayo de 1995. Quienes desde la teoría reflexionan en torno a las potencialidades de los mecanismos de participación ciudadana directa en relación con la democracia representativa sostienen que aquellos institutos deben ejercerse independientemente y de forma separada de las elecciones de autoridades. En el caso de Río Negro, la consulta popular formó parte de la campaña electoral del candidato presidencial.

Con todo, la única consulta en los 40 años de democracia rionegrina se convirtió en un recurso político del gobierno de Horacio Massaccesi en el marco de la campaña y las elecciones nacionales de 1995. Como candidato presidencial, el recurso de la consulta le permitió tener la iniciativa política en un momento electoral y orientar la dinámica de la campaña. En Río Negro, buena parte de la dirigencia política y sindical provincial se vio forzada de algún modo a formar parte de la discusión que se generó a partir de la convocatoria. No hay que olvidar tampoco que la provincia estaba en medio de una profunda crisis, por lo que la activación del MDD sirvió además como estrategia para morigerar la tendencia deslegitimadora en torno a la figura del gobernador-candidato. Con este accionar, se podría pensar que el gobierno desvirtuó el sentido del mecanismo, quitó centralidad a los temas concretos de la consulta y tendió a plebiscitar el traje de candidato presidencial más que la de un proyecto político alternativo al nacional.

Obligatoria para los ciudadanos, no vinculante para los poderes del Estado

Convocada en plena campaña electoral, la consulta popular de 1995 obligó a posicionar a todo el arco sindical y partidario provincial. El sindicalismo se opuso públicamente a la venta y la transferencia de las empresas estatales; sobre todo objetaba la transferencia del sistema previsional provincial (Gutierrez, 2022). Daniel Gómez, entonces Secretario General del sindicato docente Unter, marcó la posición de su organización gremial y defendió el principio de autarquía de la Caja de Previsión Social, "porque es de los trabajadores". Mientras tanto, SITRAJU -el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial- repudió la consulta popular y la calificó de "fraudulenta" porque la "impone sorpresivamente, sin debate previo ni información precisa de los entes sobre los que (el gobierno) nos pide decisión". Además, sostuvo que "se intenta convalidar con nuestra participación y aprobación una jugada política de última hora que le permita seguir en su carrera como can-

didato presidencial" y que "de una u otra forma finalmente serán nuestros bolsillos los que soportarán la miseria en la que dejan nuestra provincia" (DRN 13/03/1995, p. 10). Parte de la dirigencia política de oposición, involucrada de lleno en la campaña electoral, adoptó un posicionamiento público similar al que impulsó parte del sindicalismo que impugnaba la activación de la consulta popular en la campaña electoral. Desde el Frente para el Cambio, Remo Constanzo aprovechó el plebiscito para lanzar sus críticas a la gestión de Horacio Massaccesi y hacerlo responsable de la crisis estatal y del conflicto con los trabajadores de la provincia (DRN 1/01/1995, p. 7 y 22/01/1995, p. 7). El dirigente peronista buscó quitarle importancia a la convocatoria considerándola una simple "encuesta" electoral por lo que impulsó el "voto en blanco" (DRN 4/03/1995, p. 14). Además, indicó que "nosotros [el peronismo provincial] no tenemos una ideología privatizadora porque sabemos qué hacer con nuestras empresas para garantizar un buen servicio que le sirva al usuario y no al partido gobernante" (DRN 15/03/1995, p. 15). Por su parte, Omar Lehner del Frente País Solidario (FREPASO) rionegrino, aprovechó la situación para cuestionar la gestión de los fondos públicos y de las entidades estatales por parte del gobierno provincial y se mostró partidario de un modelo alternativo al de Massaccesi y Menem (DRN 26/02/1995: 15). En coincidencia, propuso un "mandamiento de prohibición" ante el Supremo Tribunal de Justicia provincial por afectar derechos y garantías básicas como el de "sufragar libre e igualitariamente, el de hacerlo con conciencia y responsabilidad, el de ser consultado electoralmente por las autoridades en condiciones de normalidad, información adecuada y vigencia de las garantías legales y constitucionales". Y, además, pidió ejercer la voluntad ciudadana sin coacciones ni condicionamientos y defendió la "objeción de conciencia" (DRN 16/03/1995, p. 17).

En un escenario en el que se configuraba cierta sintonía entre una parte de la dirigencia sindical y de la política de oposición, la consulta arrojó resultados indudables: del 69% de los ciudadanos electores que asistieron a votar, el 62% se inclinó por el "NO", el 10% lo hizo por el "SI" y el 23% votó en blanco (DRN, 20/03/1995, p. 16 y La Mañana del Sur, 20/03/1995, pp. 2-11). Como se planteó anteriormente, tanto Massaccesi como el candidato de sucesión, Pablo Verani, habían convocado a la ciudadanía a votar por el "NO"; en consecuencia, estos números fueron percibidos por el oficialismo como una victoria y como un envión tanto en la contienda nacional como en la provincial. En el caso del futuro gobernador Verani, los resultados lo dejaban fortalecido de cara a los comicios que finalmente ganó¹². En declaraciones públicas, sostuvo: "no solo hay dirigentes sindicales sino también políticos que fueron derrotados en el plebiscito. Ellos pueden proclamar un triunfo con el paro, pero el verdadero triunfo en las urnas lo conseguimos nosotros" (DRN 20/03/1995, p. 17). Y comenzó a instalar un discurso de ajuste y austeridad en el marco de una "necesaria reforma de fondo" de las cuentas provinciales (DRN 25/03/1995, p. 16 y 5/05/1995, p. 11).

Las decisiones políticas adoptadas por Horacio Massaccesi en el último tramo de gobierno y por Pablo Verani en los primeros meses de su gestión mostraron que la con-

sulta popular del 19 de marzo de 1995 fue obligatoria para la ciudadanía pero terminó siendo no vinculante para los poderes estatales. Tras el plebiscito y las elecciones nacionales, el gobierno de Massaccesi firmó una serie de decretos y leyes que reformularon el sistema eléctrico provincial, uno de los temas de la consulta popular. En octubre de 1995, la Legislatura sancionó la Ley 2.902 (BORN, N°3303, 16/10/1995). Allí, se aprobó el nuevo marco regulatorio provincial. La mencionada ley estableció en su Art. 5°:

"La generación, el transporte y la distribución de electricidad deberán prioritariamente ser realizadas por personas jurídicas privadas a las que el Poder Ejecutivo les haya otorgado las correspondientes concesiones o autorizaciones de conformidad con las disposiciones de la presente ley y su reglamentación. El Poder Ejecutivo realizará todos los actos conducentes a concretar la transferencia al sector privado de aquellos servicios que a la fecha fueran prestados por entidades dependientes o controladas por el Estado provincial" (Ley 2.902, BORN, N°3303, 16/10/1995).

En consecuencia, el Gobierno Provincial de Horacio Massaccesi permitió el ingreso y la participación de capitales privados en el servicio de generación, transporte y distribución de energía eléctrica hasta entonces en manos estatales. Por medio de la citada ley, también creó el nuevo Ente Provincial Regulador de la Electricidad (EPRE) al cual le asignó la responsabilidad específica de controlar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los concesionarios. Posteriormente, mediante el Decreto 1291/95 de noviembre de 1995 el Gobierno dictó un nuevo marco regulatorio general del sistema eléctrico provincial y reglamentó aspectos de la citada Ley 2.902. Y, además, en su Art. 63 dispuso la liquidación de la empresa Energía Río Negro Sociedad del Estado (ERSE) a partir del 1° de diciembre de 1995 -concluyendo la intervención de dicha entidad en el sistema eléctrico provincial- y la creación de Energía Río Negro Sociedad Anónima (ERSA), empresa que recibió todos los activos de su antecesora.

Vistas en conjunto, las leyes y los decretos citados caminaron en un sentido ciertamente contrario a la postura que había sostenido el gobierno durante la campaña, cuando proponía y defendía el "No" a la venta y transferencia de activos y empresas estatales. Sobre todo, se alejaban de la voluntad popular proclamada en la consulta popular. Sin embargo, la tendencia privatizadora avanzó. El electo gobernador, Pablo Verani, anunció, tras su victoria electoral, la "necesidad" de dialogar con los distintos sectores políticos, sindicales y económicos para aplicar un profundo ajuste como vía de salida de la crisis estatal rionegrina¹³. Al frente del Poder Ejecutivo Provincial, Verani avanzó durante los seis primeros meses de su gobierno en una agenda que buscó reformar el Estado rionegrino y ajustar las cuentas públicas a tono con las presiones nacionales por lograr el "equilibrio" y la "responsabilidad financiera" de las provincias (DRN 6/01/1996, p. 9). En este contexto, durante febrero de 1996 se produjo la venta del Banco Provincia de Río Negro (BPRN) al grupo privado Mildesa S.A. mediante la Ley 2.929 del 29 de diciembre de 1995. Dicha normativa derogó la Ley 83 que había creado el Banco durante la provincialización de Río Negro y habilitó la venta del 85% de las acciones (DRN, 13/2/1996, p. 16).

En efecto, su gobierno instituyó la "Comisión Especial para la Reconversión del Estado Rionegrino" como el dispositivo legal y técnico encargado de diseñar en un plazo de seis meses un plan de reforma del Estado provincial.¹⁴ Paralelamente, buscó reducir en 100 millones de dólares el déficit heredado de la administración de Massaccesi a través de un programa de recortes de gastos del sector público y de aumento de la recaudación tributaria (DRN 7/02/1996, pp. 10-11). Este esquema preveía una nueva relación financiera con los municipios, y el rediseño y la privatización de varios entes públicos. Asimismo, suponía la reducción de suplementos salariales y del lanzamiento de un nuevo esquema de retiros voluntarios para los trabajadores de la administración pública que se implementó con el claro objetivo de reducir los "gastos corrientes" (DRN 13/01/1996, p. 10). En la misma línea, durante el receso y a poco de iniciar el ciclo lectivo de 1996, el gobierno dio a conocer un profundo plan de ajuste educativo que buscó la "eficiencia" del sistema y la "racionalización" de su presupuesto (DRN 6/02/1996, pp. 6-7).

En este contexto, el gobierno reflató la posibilidad de transferir el sistema previsional provincial al Estado Nacional, otro de los temas incluidos en la consulta popular de 1995. La versión oficial consideraba que el traspaso reportaría un beneficio financiero a las cuentas provinciales a partir de la reducción de los gastos de funcionamiento (como personal, que pasaban a depender de ANSES, energía, papel, gas y otros) y de la suspensión del pago de los sueldos de los trabajadores "pasivos" y de los que se habían acogido al régimen de retiros voluntarios impulsados por la gestión entrante (DRN 12/02/1996, p. 8). Por lo tanto, la administración de Verani inició conversaciones con el gobierno nacional para desprenderse de la Caja de Previsión, del déficit financiero que la entidad mantenía y de la cobertura de los beneficios previsionales.

Durante los seis meses de funcionamiento de la "Comisión Especial para la Reconversión del Estado Rionegrino", el gobierno convocó a los sindicatos que integraban el FER. Por un lado, a través de la "Comisión" el gobierno logró una activa participación de la UPCN en el diseño del plan que buscaba reformar la administración y la función pública del Estado. Así, el sindicato se posicionó como un interlocutor directo del gobierno provincial y recibió el apoyo de su conducción nacional, que valoró la iniciativa como "la mejor solución" frente a los problemas financieros que enfrentaban las provincias (DRN 11/02/1996, p. 6). De este modo, UPCN, uno de los gremios con mayor capacidad de acción y organización a nivel provincial, tendió progresivamente a desmovilizar a sus bases y a acompañar las políticas de la nueva gestión provincial (Gutierrez, 2022).

Por otro lado, con motivo de decidir la suerte del sistema previsional en el marco de la "Reconversión del Estado", entre diciembre de 1995 y enero de 1996, el gobierno de Pablo Verani articuló una ronda de consulta que pareció impulsar cierto grado de "participación" de los actores sindicales más opositores a las nuevas políticas de ajuste y en especial a la transferencia de la Caja. Le pidió a la Comisión Intergremial de Jubilados y Pensionados del Frente Estatal Rionegrino y a los jubilados del gremio docente Un-

ter -los sectores más intransigentes y defensores a ultranza del control provincial de la Caja- que delinearan una propuesta de manejo y control financiero de la entidad previsional, como alternativa al traspaso. La iniciativa se llevó a cabo con la supervisión de representantes técnicos del gobierno provincial que se encargaron de revisar detalladamente la propuesta diseñada por los jubilados y de inquirir explicaciones sobre la modalidad sugerida para resolver el problema del financiamiento y endeudamiento de la Caja.

Sin embargo, mientras esto tenía lugar avanzaban las conversaciones entre los equipos técnicos del gobierno nacional y provincial para arribar a un acuerdo de transferencia. Así, el gobierno inició una estrategia de "doble desconocimiento, repliegue y negociación" (Gutierrez, 2022). El desconocimiento fue, por un lado, hacia la voluntad popular expresada en la consulta popular, que con el 62% se inclinó el año anterior al sostenimiento provincial de la Caja. Y, por otro lado, hacia los interlocutores elegidos para considerar otras alternativas al traspaso: los sectores más intransigentes del sindicalismo estatal agrupados en el FER. Las propuestas diseñadas y debatidas en los ámbitos internos de representación de la Comisión Intergremial de Jubilados y pensionados del FER y de Unter fueron sencillamente ignoradas incluso cuando la gestión de Verani sostenía públicamente y a través de sus voceros que las tomaría en cuenta (DRN 12/02/1996, p. 8). En definitiva, la administración provincial caminó decididamente hacia la negociación con los equipos técnicos del gobierno nacional replegado en el apoyo que le otorgó UPCN en el marco de la "Comisión Especial para la Reconversión del Estado Rionegrino", desde donde logró acordar y deliberar los términos del traspaso de la Caja que luego se redactaron en la firma del convenio. Desde allí, también UPCN convalidó el ajuste salarial que pesó sobre los trabajadores de la administración pública y la reforma del sector de trabajadores que representaba, evidenciando el camino que tomó la estrategia sindical frente al nuevo gobierno (Gutierrez, 2022).

Entre febrero y abril de 1996, el gobierno de Verani concretó la transferencia de todo el sistema previsional provincial al Estado nacional. Lo hizo tras lograr en el ámbito de la Legislatura el dictamen de la Comisión de Asuntos Sociales que posibilitó su tratamiento en la sesión extraordinaria del 15 de febrero, la cual terminó en una ajustada votación de 22 a favor (radicales) y 20 en contra (Frente para el Cambio y FREPASO) –y 1 ausente-. La sesión estuvo marcada por la oposición del peronismo (y sus aliados) y del FREPASO (que recurrió a la justicia para detener la transferencia) y por abucheos de jubilados y trabajadores estatales que protestaron en el recinto contra la posición del oficialismo (DRN 16/02/1996, pp. 6-7).¹⁵ Incluso, en las calles, la Comisión Intergremial de Jubilados del FER convocó a la población a concurrir a la Legislatura al momento de la votación para manifestar su rechazo (DRN 15/02/1996, pp. 6-7).

De este modo, mediante la Ley 2.988 (BORN, N°3371, 10/06/1996), sancionada el 5 de junio de 1996, la Legislatura de Río Negro aprobó el convenio de transferencia, convalidó el traspaso del sistema previsional a la Nación, derogó las leyes previsionales vigentes

y delegó completamente la facultad de legislar en asuntos previsionales al gobierno nacional, quedando de este modo impedida la provincia de dictar normativas en la materia, según lo establecido en dicha ley. Frente a los cuestionamientos políticos y sindicales por el sentido de la medida en relación con lo ocurrido en la consulta popular de 1995 el entonces ministro de Gobierno y Trabajo, Roberto de Bariazarra, expresaba sin rodeos: "la consulta popular era vinculante para el turno de gobierno en el cual se efectuó, por lo que jurídicamente hablando no tiene alcance en este gobierno" (DRN, 28/10/1996, p. 10).

Pocas semanas después, se retomó la iniciativa privatizadora del sistema de energía eléctrica de la provincia y se firmó el Decreto 530/1996 (BORN, N°3375, 24/06/1996). Esta normativa afianzó el sentido privatizador de la legislación aprobada durante los últimos meses de la gestión de Massaccesi. El citado decreto creó la Empresa de Energía Río Negro Sociedad Anónima (EdERSA) y dispuso la transferencia a dicha empresa de los activos de distribución de energía eléctrica, de generación hidráulica, de transporte provincial y de todos los demás derechos que eran patrimonio de ERSA desde diciembre de 1995. Además, abrió la privatización de la empresa con el llamado a concurso público internacional para vender el 90% de las acciones. En los considerandos, el gobierno argumentó que era responsabilidad del Poder Ejecutivo "abocarse al cumplimiento de la tarea de privatización que le fuera encomendada, [y que] comprende la necesidad de ordenar la actividad del sector eléctrico provincial, adecuándola a lo establecido por la Ley nacional N° 24.065" (decreto 530/1996, BORN, N°3375, 24/06/1996).

Lo dicho hasta aquí supone que la única consulta popular de la historia democrática rionegrina fue desconocida. Los gobiernos radicales de Massaccesi y Verani desoyeron la voluntad de algo más del 62% de los ciudadanos rionegrinos que se inclinaron en favor de sostener las empresas públicas en manos del Estado provincial. En efecto, los ciudadanos fueron convocados y decidieron conforme la obligatoriedad del llamado; sin embargo, a pesar de su carácter terminó siendo no vinculante y desconocida por las autoridades. Además, en lo relativo a la reglamentación, el rastreo por los 40 años de vida democrática rionegrina permite pensar que los mecanismos de democracia directa tuvieron una limitada institucionalización; fueron reglamentados de forma tardía e incompleta.

Reflexiones finales

La consulta del 19 de mayo de 1995, la única ejercida en los 40 años de democracia rionegrina, más que una herramienta de participación ciudadana directa fue un recurso político del gobierno provincial de turno en el marco de la campaña y las elecciones nacionales de 1995. Poco tuvo que ver con la voluntad de habilitar una injerencia real de la ciudadanía en el proceso de construcción de la decisión política de reformar (o no) el Estado rionegrino. Como se dijo, sirvió como estrategia de campaña para morigerar la tendencia deslegitimadora de la figura del gobernador saliente y candidato presidencial

por el radicalismo, en un contexto en el que el gobierno estaba muy condicionado por la crisis rionegrina. Concebida en estos términos, el gobierno de Horacio Massaccesi terminó por desvirtuar el sentido del mecanismo y los temas concretos de la consulta, los cuales merecían un tratamiento y una discusión real y extensa de cara a la sociedad. Plebiscitó más su figura de candidato presidencial que la de un proyecto político alternativo al nacional.

En segundo término, este caso demuestra que en los 40 años de democracia existió una baja institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana directa y, además, un uso restringido, esporádico y puntual. Cuando se efectivizó la consulta, su impulsor no separó la activación del MDD, ni los temas que la motivaron, de las elecciones nacionales en las que participó como candidato, tergiversando con intereses político-partidarios una convocatoria sobre temas de interés público. De modo que la participación ciudadana concreta quedó restringida a la formalidad del acto y diluida en el momento de la participación electoral.

Tercero, la citada consulta fue convocada con celeridad y sin reglamentación vigente, minimizando el posicionamiento de la oposición política provincial y los fallos judiciales, los cuales dictaminaron que las condiciones no permitían a los partidos políticos y a la ciudadanía participar según los plazos y la difusión pública de los temas en consideración. Esto favoreció un uso ciertamente arbitrario del mecanismo. En el marco de la campaña, la consulta se hizo rápido y de forma urgente, con inconsistencias e improvisación. Primero, se convocó como no obligatoria y vinculante, como si fuera un sondeo de opinión, y a los pocos días se modificó su naturaleza y se convirtió en facultativa y obligatoria. Se modificaron la fecha y el horario con la supuesta intención de garantizar el acto. Con ese afán, se suspendieron artículos de la Ley Electoral vigente para facilitar su realización; y fue la propia Legislatura con mayoría oficialista quien habilitó que la convocatoria adoptara este formato. Sobrevuela aquí un interrogante: la tardía y limitada de legislación en la materia ¿acaso demuestra una falta de voluntad política por parte de los representantes de aceptar el funcionamiento de estos mecanismos en la democracia subnacional rionegrina?

Con todo, tras pocos meses desde la activación del mecanismo de la consulta se desconoció la voluntad mayoritaria de los electores. Los gobiernos radicales de la provincia emprendieron la transferencia de la Caja de previsión Social del Estado provincial al nacional; y, posteriormente, privatizaron la empresa pública de energía eléctrica -ERSE-. Todo lo anterior en el marco de un plan de ajuste y reforma estatal que quedó plasmado en el dispositivo creado para tal fin: la Comisión para la Reconversión del Estado Rionegrino. En dicho espacio, participaron sectores empresariales, políticos y sindicales a través de acuerdos y "pactos" de gobernabilidad que llevó a cabo el propio gobierno de Pablo Verani para generar los consensos políticos e institucionales que permitieran impulsar el ajuste y la reforma del Estado como respuesta a la crisis.

En los 40 años de democracia, sólo una vez se puso en práctica el instituto de la consulta popular en Río Negro y la voluntad consagrada en las urnas fue desoída. En qué medida la falta de reglamentación tendió a tergiversar la naturaleza del instituto y permitió su desconocimiento puede dar lugar a más de una lectura. La historia indica que pasaron 14 años entre la incorporación a la Constitución provincial y la primera legislación en la materia -con la aprobación de la Ley 3.688. Esta ley, incompleta por cierto y muy ambigua, fue modificada en otro contexto (en 2010) con un claro objetivo: plebiscitar y autorizar una reforma constitucional para permitir la posibilidad de un tercer mandato al gobierno de turno. Lo antedicho vuelve lógico un argumento, o mejor dicho: lo refuerza. En los 40 años de vida política democrática provincial, triunfó claramente la representación política en desmedro de la participación ciudadana directa por fuera de la elección de autoridades. Cuando se convocó a la ciudadanía, no se respetó su voluntad. La baja institucionalización y la tardía reglamentación de los mecanismos de democracia directa es signo, por lo menos, de un bajo interés de los representantes en garantizar el ejercicio de la participación de los representados. Y, lo que es más inquietante, un uso arbitrario y por conveniencia política de mecanismos democráticos constitucionalmente consagrados.

Notas

¹ Cabe una aclaración teórica. La democracia participativa implica la intervención de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión de la gestión pública. Conlleva negociación y deliberación, además de consulta, y presupone un resultado abierto. Por su parte, la democracia directa abarca un conjunto de mecanismos que implican fundamentalmente consultar a los individuos, quienes a través de su voto pueden aprobar o rechazar una propuesta. Sometida a votación, la propuesta no admite soluciones intermedias (p. Lissidini, 2011, p. 17). Estudiar los mecanismos de democracia directa en relación con la democracia participativa permite pensar el ejercicio de la democracia representativa cotidiana. Su estudio es una vía más de acceso a la transformación global de la democracia.

² En concreto, en los artículos 39, 40, 42 y 86 de la Constitución Nacional de 1994.

³ Sí existieron experiencias de impulso colectivo de consultas populares motorizadas por organizaciones y movimientos sociales en determinados contextos de la historia política reciente. Cabe mencionar el caso de la consulta impulsada por el Frenapo en 2001, unos días previos al estallido social del 19 y 20 de diciembre; y, en 2003, la que impulsó la organización "No al ALCA", en relación con la firma de los tratados de libre comercio.

⁴ Mendoza (1916), Córdoba (1923), Entre Ríos (1933) y Buenos Aires (1934) habían planteado los primeros intentos de introducción de los MDD en sus constituciones, durante las primeras décadas del siglo XX. Desde los inicios de la década de 1950, con la provincialización de los antiguos territorios nacionales, se puede constatar una tendencia más sólida de introducción de MDD. Tal es el caso de las constituciones de Chaco y Neuquén en 1957, de Misiones en 1958 y de Corrientes en 1960 (Arques, 2014, pp. 1-2). En el caso de la vecina provincia de Neuquén, los institutos de democracia directa fueron referendados tras la reforma constitucional de 2006 (ver los artículos 308, 309 y 310).

⁵ En una investigación reciente, Francisco Camino Vela (2021) analiza en perspectiva histórica el surgimiento y el éxito del partido provincial Juntos Somos Río Negro, la fuerza política que gobierna actualmente la provincia desde 2012.

⁶ En 1995, había 31.217 trabajadores estatales: 17.000 eran de educación, 4.400 de salud pública y 3.300 de la policía provincial. Los 5.700 restantes correspondían a la Administración Central, al Departamento Provincial de Aguas, al Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda, al Registro Civil y Vialidad Provincial. Es decir, 80 de cada 100 trabajadores públicos estaba afectado a los servicios básicos y mantenía una relación de dependencia salarial con el estado provincial (Favaro, Luorno y Cao, 2006, p. 115).

⁷ El FER fue un frente sindical que estuvo conformado por las delegaciones provinciales de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE); la Unión de los Trabajadores de la Educación de Río Negro (UNTER); el Sindicato de Trabajadores de la Justicia Rionegrina (SITRAJUR); la Asociación Personal Empleados Legislativos (APEL); la Asociación de Profesionales y Técnicos de la Salud; el sindicato que representaba a los trabajadores Viales rionegrinos; y la Comisión Intergremial de Jubilados y Pensionados de Río Negro (Gutierrez, 2022).

⁸ Además, incluyó como tema la venta de INVAP, aspecto que no se había incorporado inicialmente en el decreto 159/1995.

⁹ Se suspendió la aplicación de los artículos 4, 17 (último párrafo), 18, 20 a 33, 40 y 41, 121 a 124, 134, 136 a 138 y 173; y los artículos 147, 149 y 150 en lo relativo a plazos electorales (DRN, 9/03/1995: 6 y 7).

¹⁰ La Ley 3.688 fue aprobada en primera vuelta por la Legislatura provincial el 12 de septiembre de 2002 y publicada en el BORN el 21 de octubre de aquel año.

¹¹ Las otras consultas que no fueron simplemente quedaron en proyectos de ley que nunca alcanzaron a ser tratados en sesiones ordinarias; la mayoría perdieron estado parlamentario cuando no fueron explícitamente archivados por decisión de los miembros de la Legislatura provincial. La totalidad fueron impulsados por legisladores provinciales. Se destacan los proyectos de ley 285/1990 y 535/1990 presentados por Nidia Lelia Povedano que buscaron plebiscitar la reforma de la ley electoral en junio y octubre de 1990. También el que presentó la legisladora Ana Piccinini para consultar respecto de las modificatorias del régimen de producción agropecuario a través del Proyecto de Ley 567/1990 en noviembre de 1990. Y, por último, se destaca el Proyecto de Ley 760/1996 impulsado por los legisladores Nilda Nervi de Beloso y Carlos Alberto Larreguy en marzo de 1998 para consultar sobre la calificación de San Javier como comuna.

¹² Para un estudio en profundidad de la dinámica política de Río Negro en general y de los resultados electorales de 1995 en particular se sugiere consultar Camino Vela (2011).

¹³ Para el estudio de los pactos de gobernabilidad que construyó Pablo Verani con sectores políticos, sindicales y empresariales provinciales se sugiere la lectura de Villca (2004), Camino Vela (2011 y 2013) y Franco y Villca (2015).

¹⁴ La "Comisión" la integraban representantes del Poder Ejecutivo Provincial, de los bloques legislativos, de los gremios de la administración pública y de las organizaciones de segundo grado del sector privado y debía elaborar "un plan operativo de carácter técnico, financiero y legal" de reforma del estado que reconvirtiera las empresas del estado y entes autárquicos; lograra el equilibrio presupuestario; modificara la estructura organizativa de la administración pública y delineara las leyes de administración financiera y la función pública. Su funcionamiento dependió de la Secretaría General de la Gobernación (Ley 2.945, BORN 3328, Viedma, 11/01/1996, pp. 15-16).

¹⁵ En abril de 1996, a poco de sellarse la transferencia del sistema previsional provincial, el legislador Eduardo Chironi presentó un proyecto de ley -189/1996- para realizar una consulta popular a los y las rionegrinas con relación a la transferencia de la Caja de Previsión Social del Estado provincial al nacional. El proyecto tuvo dictamen dividido en las comisiones de asuntos sociales y de asuntos constitucionales y legislación general; sin embargo, la de presupuesto y hacienda dictaminó su archivo el 22 de agosto de 1996.

Bibliografía

- Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles latinoamericanos*, 18 (35), 9-34.
- Arques, F. (2014). Mecanismos de democracia directa a nivel subnacional en Argentina: un recurso latente e ignorado. *Working Papers Series*, (46), pp. 1-11.
- Basualdo, E. (2011). Sistema político y modelos de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual. Buenos Aires: Atuel.
- Camino Vela, F. (2011). La dinámica política en la Provincia de Río Negro (Argentina) desde mediados del siglo XX: el predominio de la Unión Cívica Radical. Tesis de doctorado. Universidad de Sevilla.
- Camino Vela, F. (2013). Sindicatos y pactos de gobernabilidad en la Provincia de Río Negro durante la década de los noventa. In XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo.
- Camino Vela, F. (2014). La provincia de Río Negro entre 1983 y 2003: predominio radical bajo diferentes modelos. *POSTData*, 19(2), pp. 713-747.
- Camino Vela, F. (2021). Río Negro y la construcción histórica de un nuevo partido provincial en consolidación desde 2019. *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, (26), 309-340.
- Camino Vela, F., y Rafart, G. (2012). La política democrática en la Patagonia: predomios partidarios en las provincias de Neuquén y Río Negro. General Roca: Publifadecs.
- Cheresky, I (2015). El nuevo rostro de la democracia. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Farinetti, M., y Vommaro, G. (2017). Todo lo sólido se desvanece en el aire: participación política y estallidos sociales en la Argentina reciente. *Las diagonales del conflicto: política y sociedad en Argentina y Francia*, pp. 137.
- Ferrari, M. (2016). Perspectivas subnacionales en historia reciente. En S. Mauro, V. Ortiz de Rozas y M. Paratz (Comps.). *Política Subnacional en Argentina: enfoques y problemas* (pp. 67-82). Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales.
- Franco, M. A y Villca, H. (2015). Quiebres y transformaciones en los pactos de gobernabilidad: Actores, intereses y estrategias. El caso Río Negro (1983-2003). Proyecto de Investigación UNRN, Código, 2015-2017.
- Gordillo, M. (2012). Piquetes y cacerolas: El "argentinazo" del 2001. *Sudamericana*.
- Gutierrez, F. (2022). Entre la unidad y la fragmentación del mundo sindical en la Argentina neoliberal: la experiencia del Frente Estatal Rionegrino (1994-1996). *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, 25(3), 97-119.
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- Lissidini, A., Minnaert, A., y Endara, G. (2015). Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. En A. Minnaert, y G. Endara (coords.), *Democra-*

- cia participativa e izquierdas: logros, contradicciones y desafíos, (pp. 121-189).
- Lissidini, A., Welp, Y., & Zovatto, D. (2014). Democracias en movimiento: Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina (Vol. 705). Universidad Nacional Autónoma de México.
 - Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A. (2013). Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall. Cambridge: Cambridge University Press.
 - Merklen, D. (2010). Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003). Editorial Gorla.
 - Nardacchione, G. (2012). Las crisis provinciales y la nacionalización docente (1993-1997). Revista Pilquen, (15), pp. 1-16.
 - O'Donnell, G. (2010). Revisando la democracia delegativa. Casa del tiempo, 31(8), pp. 25-40.
 - O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1986). Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
 - Ortíz de Rozas, V. (2016) La democracia argentina en clave subnacional: nuevos objetos de estudio e interpretaciones sobre el Estado, los partidos políticos y las elites políticas. En S. Mauro, V. Ortiz de Rozas y M. Paratz (Comps.). Política Subnacional en Argentina: enfoques y problemas (pp. 33-54). Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales.
 - Pereyra, S. (2013)- Política y transparencia. La corrupción como problema público. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
 - Pose, H. y Aldana, E. (2022). El intento de reforma constitucional y el fin de la hegemonía radical en Río Negro (2008-2010). Actores y tensiones. En F. Lizárraga, S. García Gualda y L. Duimich (Coords). Patagonia: tragedia y sacrificio (pp. 243-260). Neuquén.
 - Quiroga, H. (2005). La reconstrucción de la democracia argentina. Dictadura. S/D.
 - Quiroga, H. (2008). Los vaivenes de la democracia argentina. Cuadernos de Estudios Latinoamericanos, 6, pp. 53-89.
 - Quiroga, H. (2009). Las transformaciones políticas de la democracia. Partidos y espacio público. I. Cheresky (Comp.), Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina, (pp. 69-96).
 - Quiroga, H. (2011). La democracia después de la dictadura ¿Qué dejó atrás la sociedad argentina? Estudios-Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba, (25).
 - Rafart, G. y Camino Vela, F. (2009). La Patagonia Norte como excepción, sin alternancia y lejos del peronismo: Río Negro y Neuquén, 1983-2007. Estudios-Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba, (22), 61-74.
 - Rinesi, E. (2013). De la democracia a la democratización. Ponencia en el marco del Encuentro Tensiones sobre la democracia, Campinas. (pp. 22-29).
 - Rosanvallon, P. (2010). La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad. Buenos Aires: Manantial.
 - Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras. Buenos Aires: Biblos.

- Villca, H. (2004). Crónica de una muerte anunciada. El colapso del modelo de estatalidad providencialista en Río Negro (1995). Crisis, autonomía y recursos reguladores. En G. Rafart, J. Quintar y F. Camino Vela (Comps.). 20 años de Democracia en Río Negro y Neuquén. Neuquén: Educo.
- Welp, Y. (2016). La participación ciudadana como compromiso democrático. Revista Mexicana de Derecho Electoral, (10), 97-121.
- Zovatto, D. (2014). Las instituciones de la democracia directa. En A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto (Comps.). Democracia en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participación en América Latina (pp. 13-70). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Otras fuentes consultadas:
- Constitución de la Nación Argentina. Artículos 39, 40, 42 y 86, 22 de agosto de 1994 (Argentina).
- Constitución de la Provincia de Río Negro. Artículos 2 y 181, inciso 18, 3 de junio de 1988 (Río Negro, Argentina).

Legislación nacional

- Ley 24.747 de 1996. Se reglamenta el artículo 39 de la Constitución Nacional sobre Iniciativa Legislativa Popular ante la Cámara de Diputados de la Nación. 8 de septiembre de 1996.
- Ley 25.432 de 2001. Se reglamenta la Consulta Popular Vinculante y No Vinculante. 23 de mayo de 2001.

Diario de Sesión

- Diario de Sesión de la Honorable Legislatura de la Provincia de Río Negro. 8 de marzo de 1995 y 15 de febrero de 1996 (Viedma, Río Negro).

Legislación provincial

- Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro: N°3239 2/03/1995; N°3240 6/03/1995; N°3241 9/03/1995; N°3303 16/10/1995; N°3371 10/06/1996; N°3375 24/06/1996; N°4834 3/06/2010. (Viedma, Río Negro).

Leyes provinciales

- Ley 2431 de 1990. Código Electoral y de Partidos Políticos. Reglamenta arts. de la Constitución Provincial. 17 de enero de 1991.
- Ley 2872 de 1995. Ratifica Decreto 159/95 modificado por Decreto 196/95 -Consulta popular. 9 de marzo de 1995.
- Ley 2902 de 1995. Ratifica Decreto Ley 7/95, que aprueba nuevo Marco Regulatorio de Energía, deroga Ley 2882 y Decreto 966/95. Crea Fondo Provincial de la Energía Eléctrica. 10 de octubre de 1995.
- Ley 2988 de 1996. Convenio Transferencia sistema Previsión Social Provincial al Estado Nacional. Crea Unidad de Control Previsional. 6 de junio de 1996.

- Ley 3688 de 2002. Reglamenta facultades del Poder Ejecutivo Provincial art. 181º inc. 18- de la Constitución Provincial. 11 de octubre de 2002.

Decretos con fuerza de ley

- Decreto 159 de 1995. Convoca a consulta popular para el día 12 de marzo de 1995. 28 de febrero de 1995.
- Decreto 196 de 1995. Modifica Decreto 159/95 - Consulta popular. 3 de marzo de 1995.
- Decreto 1291 de 1995. Reglamenta Ley 2902 - Marco Regulatorio Eléctrico. Constituye la empresa ERSA. 23 de octubre de 1995.
- Decreto 530 de 1996. Se constituye Empresa de Energía de Río Negro S.A. -EDERSA -art. 63 Ley 2902. 30 de abril de 1996.
- Decreto O 341 de 2010. Reglamenta Ley Nº 3688 - Facultades del Poder Ejecutivo Provincial, Art 181º inc. 18- de la Constitución Provincial. 28 de mayo de 2010.

Proyectos de Ley provinciales

- Proyecto de ley 295 de 1990. Convocatoria a un plebiscito popular para el 14 de agosto de 1990 para consultar sobre el proyecto de ley 216/90 de modificación de la ley 236.
- Proyecto de ley 535 de 1990. Convocatoria a un plebiscito popular para consultar sobre modificación de la ley 236.
- Proyecto de ley 567 de 1990. Convocatoria a consulta a los productores rionegrinos sobre los objetivos y representación de CORPOFRUT.
- Proyecto de ley 81 de 1994. Reglamentación de los derechos populares de iniciativa, revocatoria y referéndum en Río Negro.
- Proyecto de ley 291 de 1994. Reglamentación de las consultas populares en Río Negro, artículo 2 de la Constitución de la Provincia.
- Proyecto de ley 189 de 1996. Convocatoria a consulta popular obligatoria y vinculante para decidir la transferencia de la Caja de Previsión Social.
- Proyecto de ley 760 de 1996. Convocatoria a consulta popular a los habitantes de San Javier para decidir su estatus como comuna.
- Proyecto de ley 388 de 2001. Reglamenta la consulta popular prevista en el artículo 2 de la Constitución Provincial de Río Negro.

Periódicos

- Río Negro, 1995 a 1996. Biblioteca del diario Río Negro y Biblioteca del Congreso de la Nación (Hemeroteca Diarios).
- La Mañana del Sur, 1995. Sistema Provincial de Archivos de la Provincia de Neuquén.
- La Nación, 1995. Clarín, 1995. Página12, 1995. La Nueva Provincia, 1995. La Voz del Interior, 1995. Biblioteca del Congreso de la Nación (Hemeroteca Diarios).