

**ESCUELA DE GOBIERNO DE LA PROVINCIA DEL CHACO.  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN.**

**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ECONOMÍA POLÍTICA**

**TESIS.**

**ALUMNO:**

**José María Orsolini.**

**TÍTULO:**

***"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."***

**Resistencia, 13 de Abril de 2012.**

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

**INDICE**

Introducción..... Página 3.

Capítulo I: Apuntes para un marco teórico y notas para una revisión bibliográfica.....Página 6.

- I.1 Democracia. La forma de gobierno más difundida en el Siglo XXI .....Página 6.
- I.2 Dos sistemas de gobierno. El presidencialismo y el parlamentarismo. ....Página 8.
- I.3 El presidencialismo. Análisis de un sistema de gobierno. ....Página 13.
- I.4 La Gobernación: un caso de sistema centrado en el Ejecutivo.. ....Página 16.
- I.5 Las debilidades del presidencialismo. ....Página 17.
- I.6 Gobierno Dividido. ....Página 20.
- I.7 Las prerrogativas constitucionales del presidente. ....Página 23.
- I.8 Versiones de gobierno dividido. ....Página 27.
- I.9 El sistema de partidos y su influencia en la versión de la situación gobierno dividido ..... Página 29
- I.10 Notas para una revisión bibliográfica .....Página 32.

Capítulo II: Caracterización de la Provincia del Chaco. Su sistema político e institucional y evolución de las relaciones Ejecutivo-Legislatura durante los gobiernos de Ángel Rozas y Jorge Capitanich.....Página 45.

- II.1 La Constitución Provincial del 1951. ....Página 46.
- II.2 La Constitución vigente, 1957-1994. Estructura del Poder Ejecutivo. ....Página 48.
- II.3 Estructura del Poder Legislativo. ....Página 55.
- II.4 Evolución del sistema de partidos en la Provincia del Chaco (1983-2011). ...Página 62.
- II.5 Origen y ascenso del primer gobierno radical del Chaco. ....Página 65.
- II.6 Fin de una hegemonía. La vuelta del peronismo al Poder. ....Página 71.

Capítulo III: Análisis concreto de los efectos del gobierno dividido en la Provincia del Chaco. Ángel Rozas (1995-1997)-Jorge Capitanich (2007-2009). .....Página 79.

- III.1 Iniciativa Política. ....Página 79.
- III.2 Versiones de la situación de gobierno dividido. ....Página 82.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

- III.3 Efectos de la situación de gobierno dividido: influencia negativa en la gobernabilidad..... Página 84.
- III.4 Iniciativas políticas de Roy Nikisch (2003-2007). Una referencia comparativa.....Página 85.
- III.5 Iniciativas políticas durante el primer bienio de Ángel Rozas (1995-1997) ...Página 86.
- III.6 Iniciativas políticas durante los dos primeros años de Jorge Capitanich (2007-2009) .....Página 88.
- III.7 Algunas reflexiones sobre los resultados obtenidos. ....Página 92.
- III.8 Consideraciones finales sobre los resultados. ....Página 93.
- III.9 Notas al margen. ....Página 95.
- III.10 Los vetos del Poder Ejecutivo. Un “escudo” para la gobernabilidad. ....Página 96.
- III.11 La versión débil con porcentaje de bloqueo más alto que la versión fuerte. ....Página 107.

Anexos.....Página 109.

Bibliografía .....Página 121.

## **Introducción.**

La investigación que desarrollamos en estas páginas se interesa en la problemática de la gobernabilidad en los sistemas presidencialistas bajo contextos de gobierno dividido.

El estudio de la situación de gobierno dividido adquiere notable importancia en las democracias presidencialistas modernas. Sostenido el sistema sobre la base de los principios de división de poderes y elección separada de las personas que los ejercen, la falta de coincidencia entre el titular del Poder Ejecutivo (y su partido) y la mayoría en el Poder Legislativo introduce dificultades en la administración de los asuntos públicos, dificultades que nacen de la necesidad de sancionar leyes para la ejecución de los planes de políticas públicas.

Acercándonos al lado empírico de nuestra tesis y al espacio territorial de su aplicación, la Provincia del Chaco, se torna necesario el examen de hechos concretos dada la estructura político-institucional de la provincia y la recurrencia de sucesos de esta naturaleza. Es decir, por el sistema de gobierno adoptado y la reiterada aparición del fenómeno el Chaco se erige en un relevante caso de análisis.

Las preguntas de investigación que constituyen el objeto de nuestra tesis, sobre las que nos abocamos en el último capítulo, en el que además efectuamos el análisis concreto de los datos son: ¿Cómo influyó la situación de gobierno dividido en la aprobación de los proyectos de Ley remitidos por el Poder Ejecutivo a la Legislatura provincial respecto de la situación de gobierno unificado, durante los dos primeros años de mandato de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009)? e ¿influye más negativamente en la no aprobación de proyectos de Ley remitidos por el Ejecutivo a la Legislatura la *versión fuerte* de la situación de gobierno dividido que la *versión débil*?

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

Las hipótesis que responden provisoriamente las preguntas planteadas aseveran: "La situación de gobierno dividido, durante los dos primeros años de mandato de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009), influyó negativamente en la aprobación de los proyectos de Ley remitidos por el Poder Ejecutivo a la Legislatura provincial respecto de la situación de gobierno unificado". La segunda, que trata del análisis comparativo entre los dos períodos de gobierno bajo estudio, estipula que "la versión fuerte de gobierno dividido influye más negativamente que la versión débil en lo relativo a los proyectos de Ley remitidos por el Ejecutivo y no aprobados por la Legislatura".

El ámbito espacial en donde se desenvuelve el análisis es la Provincia del Chaco, durante dos momentos entre los que distan diez años. El primero, el del radical Ángel Rozas, transcurrió entre 1995 y 1997, período en el cuál padeció la circunstancia de encontrarse en minoría en la Legislatura provincial, y el segundo, el del actual mandatario justicialista Jorge Capitanich, quien en sus dos primeros años de mandato, 2007-2009, soportó las vicisitudes de enfrentar a una oposición con mayoría parlamentaria.

Como nota al margen, y reforzando el análisis de la incidencia del gobierno dividido en la gobernabilidad, hacemos un análisis y descripción de los vetos impuestos por Ángel Rozas y Jorge Capitanich en idéntico espacio temporal que el utilizado para las iniciativas legislativas.

El primer capítulo de este trabajo propone algunos lineamientos para la sistematización de un marco teórico de las democracias modernas, discurriendo sobre sus sistemas de gobierno, profundizando en el análisis del presidencialismo y sus debilidades, para finalmente detenernos en la, para algunos peligrosa, situación de gobiernos presidencialistas sin mayorías parlamentarias.

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

También en este capítulo efectuamos una breve revisión bibliográfica sobre trabajos de destacados analistas y académicos, desarrollando tópicos relacionados con nuestro tema de interés y el objeto de estudio.

En la segunda parte de la tesis nos allegamos a la caracterización institucional de la Provincia del Chaco, ámbito territorial, estudiando su constitución política y describiendo su sistema de partidos. Así mismo este segundo capítulo, en su otra parte, funge como preludeo del análisis concreto de los datos recabados. En él hacemos la periodización histórica de los gobiernos analizados, lo que significa que describimos la llegada de los mismos a la primera magistratura provincial, el contexto y las condiciones con que se encontraron.

Los datos utilizados en este trabajo son de diversas fuentes. La información referida a la situación fiscal y la deuda pública de la Provincia fue obtenida de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, los guarismos relacionados con resultados electorales del Tribunal Electoral de la Provincia y los datos concernientes a proyectos de ley y expedientes de veto junto con sus resultados de la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco.

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

## **CAPÍTULO I:**

### **Apuntes para un marco teórico y notas para una revisión bibliográfica.**

#### **I.1 Democracia. La forma de gobierno más difundida en el Siglo XXI.**

En los tiempos que corren casi todas las sociedades del planeta se han decidido por la democracia como forma de gobierno. Nacida en la Atenas de la antigüedad clásica, se distinguía del resto de las formas conocidas por depositar la soberanía en todos los ciudadanos y por el ejercicio directo de esa soberanía en la Asamblea. Sin mediaciones, la democracia ateniense encarnaba la quimera del autogobierno, la participación política en su máxima expresión.

Sin embargo, un dato de la realidad de hace 2500 años destiñe lo sublime de la caracterización política de la sociedad de la ciudad-estado más gloriosa de la Grecia antigua. Esa democracia sin intermediarios sólo era posible bajo el modo de producción esclavista imperante que permitía a los ciudadanos mantener una plena inserción en los asuntos públicos de la polis, al tiempo que la clase esclava producía en el campo lo necesario para proveer a la ciudad. La democracia de los griegos fue una democracia minoritaria, de los hombres libres, los ciudadanos, quienes pudieron experimentar la versión óptima de esta forma de gobierno porque existía otra clase, los esclavos, que trabajaban por ellos.

En cambio, la democracia en la post-guerra fría, que podemos calificar de contemporánea, es sustancialmente distinta a la antigua. La organización del sis-

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

tema-mundo en unidades mínimas denominadas Estado-Nación, con superficie y población infinitamente más vastas que las pretéritas ciudades helenas, torna imposible la vigencia de la democracia directa. Causa de ello es que en el presente, a pesar de vivir la mayor parte de los pobladores del planeta bajo un régimen legal de igualdad jurídica que nos convierte a todos en ciudadanos y hace de este momento histórico un estadio en la evolución de las formas de gobierno y sociedad éticamente superior al de la antigüedad griega, el ejercicio de la democracia en los Estados modernos no puede canalizarse de modo directo.

Aparece entonces, de manera inequívoca e inexorable, una mediación entre los ciudadanos y la resolución de los asuntos públicos en la dirección de los Estados de la modernidad. Esa mediación se materializará en la idea de representación. Los ciudadanos ya no se autogobernarán sino que lo harán a través de *representantes* por ellos elegidos<sup>1</sup>.

Esta última afirmación lleva a algunos autores a restringir el empleo del concepto de democracia y usar en su reemplazo la noción de *gobierno electoral representativo*, la democracia como la conocemos hoy (Abal Medina, 2010: 226)<sup>2</sup>.

En concordancia, pero desde otra mirada, el cientista político estadounidense Robert Dahl desarrolló la idea de poliarquía, que etimológicamente difiere del de democracia ya que mientras ésta es el gobierno de todos aquella es el de muchos. La poliarquía según Dahl se componía de siete elementos cuya síntesis la muestra como la conjunción de dos valores muy instalados en las socie-

---

<sup>1</sup> “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución ...” Artículo 22° de la Constitución de la Nación Argentina.

<sup>2</sup> El concepto fue inicialmente desarrollado por el politólogo Bernard Manin y ampliamente utilizado a partir de ese momento.



**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

dades modernas: las *elecciones limpias y competitivas* y las *libertades políticas y sociales* (O’ Donnell, 1992).

Ahora bien, ¿cómo se gobiernan las democracias modernas?, ¿qué estructura institucional adoptan para desenvolverse en la complejidad de las sociedades donde rigen? Estos interrogantes han sido mayormente resueltos en dos direcciones al mismo tiempo que se esparcen casi equitativamente por toda la superficie de Occidente<sup>3</sup>. Las dos estructuras institucionales, designadas como *sistemas de gobierno*, que prevalecen por sobre otras son el *presidencialismo* y el *parlamentarismo*<sup>4</sup>.

## **I.2 Dos sistemas de gobierno. Sistemas con “centro de gravitación en el Ejecutivo” (presidencialismo) y sistemas “con centro de gravitación en el Parlamento” (parlamentarismo).**

La tipificación como sistema *con centro de gravitación en el Parlamento* (parlamentarismo) o *con centro de gravitación en el Ejecutivo* (presidencialismo) de un sistema de gobierno obedece a un criterio clasificatorio basado en la división horizontal del poder, criterio que se pregunta sobre la distribución de éste hacia dentro de la estructura institucional del Estado (Abal Medina, 2010: 165). Siendo los dos tipos más difundidos para la gestión política de las naciones, el presidencialismo y el parlamentarismo pueden estudiarse por sus diferencias.

Antes de la comparación haremos una brevísima digresión sobre los sistemas “*con centro de gravitación en el Ejecutivo*”, ello a efectos de lo que más adelante abordaremos y reiteraremos en este trabajo. Un rasgo saliente del sistema

---

<sup>3</sup> Algunos de los países más desarrollados del mundo son apenas nominalmente monarquías constitucionales (parlamentarias), pero su esencia es democrática ya que la soberanía reside en el pueblo.

<sup>4</sup> Hay algunos Estados que se rigen por el sistema semipresidencial que, en términos generales, estaría a mitad de camino entre el presidencialismo y el parlamentarismo.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

es la denominación que se le reconoce a quién *ejerce* el Poder Ejecutivo. En los casos de gobiernos nacionales se le da el título de *presidente* y en gobiernos de estados subnacionales (provincias) *gobernador*, pero en ambos casos estamos en presencia de sistemas presidencialistas.

En el parlamentarismo, que acompañó el tránsito desde la monarquía absoluta hacia la monarquía constitucional en la que la figura del rey es sólo un vestigio, el titular del Poder Ejecutivo<sup>5</sup> es ungido por el Parlamento y su legitimidad es indirecta. En cambio, en el presidencialismo, ampliamente instalado en las repúblicas latinoamericanas, los ciudadanos con su voto determinan quién es el responsable de administrar su país y durante cuánto tiempo<sup>6</sup>, por lo que se argumenta que la fuente de su legitimidad es directa.

La divergencia señalada no es menor, pues tendrá importantes efectos al momento de caracterizar la especial situación que ocurre en los presidencialismos y que es objeto de estudio de nuestra tesis. La discrepancia en cuanto al modo de elección del Poder Ejecutivo ha llevado a algunos autores a conceptualizarla afirmando que en el parlamentarismo existe una **fusión** de los poderes políticos mientras que en el presidencialismo tiene lugar una **división** de los mismos.

Así, estos conceptos o ideas pueden describirse por los elementos que los componen, como el modo de elección del titular del Ejecutivo que es uno de los que integran la descripción de un sistema de gobierno. Relacionado con este primer elemento encontramos la duración del mandato del Primer Ministro o

---

<sup>5</sup> La denominación del cargo mayormente utilizada es la de primer ministro. También existen casos en los que se los llama premier o canciller (Alemania) (Abal Medina: 2010).

<sup>6</sup> Puede haber elección indirecta del presidente, como en el caso argentino de la Constitución de 1853, donde los votantes eligen a los electores, quienes luego en un Colegio Electoral ad hoc consagran al presidente. A nuestro juicio este sistema de elección del presidente no emparenta al presidencialismo con el parlamentarismo, ya que no es el Congreso el que determina quien estará al frente de la administración. En la realidad concreta existen constituciones que, ante casos particulares, depositan en el Poder Legislativo la responsabilidad de elegir al presidente. Asunto que no es de interés de este apartado de la tesis.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

Presidente. Aquí contrastan nuevamente los sistemas que estamos comparando, porque en el presidencialismo el período del mandato por el cual es electo el presidente es fijo y determinado (Sartori, 1994), en cambio en el parlamentarismo “la duración del mandato (del Premier) no está sujeto a plazo alguno, ya que se mantiene mientras conserve el apoyo parlamentario” (Abal Medina, 2010:166).

Otros de los aspectos salientes a confrontar entre el parlamentarismo y el presidencialismo es la *estructura del gobierno*. En el primer caso el cuerpo ejecutivo es colegiado, en virtud de que está conformado por el Primer Ministro y su gabinete (Consejo de Ministros). De esta particularidad pueden surgir, según Giovanni Sartori (Sartori, 1994), tres tipos de primer ministro: a) un primero por encima de sus desiguales; b) un primero entre desiguales y c) un primero entre iguales. El tipo que finalmente se concrete dependerá del modelo parlamentario que se adopte. Contrariamente, el *presidente* es un primero solo con la potestad de designar y destituir discrecionalmente a los miembros de su gabinete, al punto que algunos autores aseveran que los altos colaboradores del presidente son su gabinete privado (Sartori, 1994).

Al análisis comparativo que efectuamos de las diferencias entre los caracteres de los sistemas de gobierno en los que se fragmenta el criterio clasificatorio *división horizontal del poder*, parlamentarismo y presidencialismo, podemos adicionar la clara dispersión en la distribución geográfica de los mismos. Mientras los países latinoamericanos, independizados en su gran mayoría en las primeras décadas del siglo XIX, adoptaron como régimen político la república presidencial<sup>7</sup>, quitándose el lastre del pasado colonial dependiente de absolutismos en declive y emulando la constitución de la primera república del conti-

---

<sup>7</sup> Salvo algunas islas del Caribe, integrantes de la corona británica, que se rigen por el parlamentarismo y reconocen como jefa de Estado a la reina del Reino Unido de la Gran Bretaña, el resto de los países latinoamericanos y del Caribe son repúblicas presidencialistas.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

nente (Estados Unidos); los mucho más antiguos Estados nacionales europeos occidentales abrazaron el parlamentarismo como maduración de la lenta transición desde el predominio de la sociedad feudal hacia la hegemonía de la sociedad burguesa<sup>8</sup>. Resumiendo, en el Occidente del planeta las naciones americanas se estructuran en su gran mayoría bajo regímenes presidencialistas y en, la más económicamente desarrollada, Europa el parlamentarismo impera en casi toda la superficie de ese continente.

Para concluir nuestras consideraciones sobre el parlamentarismo trabajaremos la caracterización de dos modelos trabajados por Juan Manuel Abal Medina en su Manual de Ciencia Política, el modelo de Wetsminster<sup>9</sup> (británico) y el modelo alemán. El parlamentarismo británico, también denominado *parlamentarismo clásico*, se destaca por una alta concentración del poder en el primer ministro, cuyo gabinete generalmente se integra con miembros del partido que controla la Cámara de los Comunes. En esa fusión de poderes típica de este sistema el premier y su gabinete tienen cierta preeminencia por sobre el parlamento, dado que ellos provienen de éste y son líderes partidarios, condiciones desde las cuales controlan el comportamiento de su bloque político. En Inglaterra existe lo que se denomina bicameralismo asimétrico, por tener la Cámara de los Comunes<sup>10</sup> mayores atribuciones que la Cámara de los Lores<sup>11</sup>.

Otra característica es la presencia de un fuerte bipartidismo con partidos de semejante relevancia, coexistente con un sistema electoral mayoritario<sup>12</sup> que en opinión de algunos académicos determina el sistema de partidos. Finalmente,

---

<sup>8</sup> Es también dable destacar que en Europa occidental la forma de gobierno se reparte entre monarquías constitucionales y repúblicas (democracias). Pero es también menester aclarar que en los países donde rigen las monarquías mencionadas el poder del Rey es tan sólo protocolar.

<sup>9</sup> Lleva ese nombre en homenaje al palacio de Westminster, sede del parlamento de Gran Bretaña.

<sup>10</sup> Sus miembros representan a todos los ciudadanos, y se accede a las bancas por el sufragio.

<sup>11</sup> Sus integrantes ocupan los cargos por herencia.

<sup>12</sup> Es el sistema en el que se fragmenta el país en tantas circunscripciones como escaños se pongan en juego, y el ganador de la votación, con el porcentaje que fuere, obtiene la banca. Según Sartori este sistema no sólo busca elegir un Parlamento, sino también un gobierno (Sartori, 1994:17-18).

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

el sistema de Westminster es unitario y centralizado porque las regiones tienen escasa autonomía y no posee una ley fundamental (constitución) que unifique la estructura de gobierno y otorgue derechos a los ciudadanos, sino que hay leyes dispersas y costumbres reconocidas por la sociedad que actúan como sucedáneos (Abal Medina, 2010: 168-169).

A la inversa, el modelo alemán o *parlamentarismo controlado*, tiene lugar en una república federal. Al ser la forma de gobierno la república y el sistema el parlamentarismo se impone la necesidad de crear la figura del presidente como jefe de estado, pero con funciones puramente protocolares, recayendo en el primer ministro<sup>13</sup> la jefatura del gobierno y la administración del país. Este modelo también se asienta sobre un bicameralismo, pero de características diversas al modelo inglés, dado que una de las Cámaras (el Bundestag, Cámara Baja) está compuesta por miembros elegidos por el voto popular en un sistema electoral de cualidades fundamentalmente de “representación proporcional” (Sartori, 1994), y la otra (el Bundesrat, Cámara Alta) se integra con los delegados que envían los gobiernos estatales (Länders).

A diferencia del parlamentarismo de Westminster y tal vez explicado por la aplicación de regímenes electorales distintos, en el *parlamentarismo controlado* el sistema de partidos vigente es el de pluralismo moderado<sup>14</sup>. Por último y como elemento innovador para dar estabilidad al gobierno, el modelo alemán incorpora el *voto constructivo de censura*, según el cual sólo se puede destituir al Canciller (primer ministro) en el caso que se haya designado un sucesor por la mayoría absoluta de los parlamentarios (Abal Medina, 2010).

---

<sup>13</sup> Canciller para el caso de la República Federal de Alemania.

<sup>14</sup> Tres partidos. En opinión de Sartori (Sartori, 1994) la existencia de sistema de tres partidos en Alemania radica en la aplicación una regla: la prohibición de partidos opuestos al sistema (el Nacional-socialista y el Comunista).

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

### **I.3 El presidencialismo. Análisis de un sistema de gobierno.**

Adentrándonos en el examen del tipo presidencial de gobierno que además de estar en la centralidad de nuestro estudio es el sistema que la Constitución Argentina regula en su parte orgánica como régimen institucional del país al igual que la Provincia del Chaco, debemos definir los elementos clave que lo integran, tarea que por otra parte implicará agrupar lo que venimos ilustrando. En adelante, y relacionado con lo afirmado en páginas anteriores, nos referiremos al sistema presidencialista de gobierno como **sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo**, término bajo el que englobaremos tanto a los regímenes que denominan al titular del Poder Ejecutivo presidente como a los que lo llaman gobernador<sup>15</sup>. Así mismo cuando aludamos al presidente debe entenderse que lo mismo vale para el gobernador.

En opinión de Sartori (Sartori, 1994) existen tres criterios definitorios que nos permiten alegar que estamos en presencia de un sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo, ellos son: a) la elección popular directa del jefe de Estado con un mandato de plazo determinado; b) el presidente no es nombrado ni destituido por medio del voto del parlamento y a los ministros-secretarios de su gabinete los designa y remueve con su sola decisión y, además, c) es el que dirige el Ejecutivo. En los tres criterios señalados subyace una cualidad del sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo que atravesará todas las variantes que pueden darse de éste, variantes que estarán signadas por una relación dialéctica, al principio de naturaleza institucional (relación dialéctica Ejecutivo-Legislativo), para mutar luego en una de naturaleza partidista (relación dialéctica Oficialismo-Oposición). Nos ocuparemos primero de la que trata de los poderes políticos del Estado.

---

<sup>15</sup> Como lo es el caso de las provincias argentinas.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

La separación de poderes implica, antes que cualquier otra cosa, que el plazo por el cual el presidente ejercerá su mandato no depende del apoyo que obtenga en el Congreso<sup>16</sup>, es decir, que los miembros del Poder Legislativo no poseen atribuciones para *censurar* al Presidente y en consecuencia hacer caer su gobierno, como sucede en el parlamentarismo con el primer ministro y su gabinete. Recíprocamente, el presidente no está dotado de facultades legales para disolver las Cámaras del Congreso<sup>17</sup>.

Aunque lo discutiremos más adelante con mayor profundidad es importante resaltar en este momento las debilidades intrínsecas y las más que probables consecuencias nocivas para la estabilidad del sistema democrático que encontró Juan Linz en el sistema de con centro de gravitación en el Ejecutivo, derivadas ellas en su esencia, de la división de poderes (Juan Linz en Abal Medina, 2010).

El primer efecto de la relación dialéctica entre los poderes más politizados de la democracia con sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo que vislumbró este politólogo es la disputa por la representación popular, reforzada por la rigidez causada por el período fijo de gobierno, retroalimentando la inestabilidad ante casos de ausencia de apoyo en el Legislativo y sin posibilidades de solución institucional de las que sí goza el parlamentarismo<sup>18</sup> (Juan Linz en Abal Medina, 2010). Otra consecuencia que observa Juan Linz, de carácter más residual y producto del juego político inherente al sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo, es la lógica de ganador único a la que, supone éste, arrastra el método de elección directa del presidente<sup>19</sup> porque considera que

---

<sup>16</sup> En general, se denomina así al Poder Legislativo.

<sup>17</sup> En todas estas líneas estamos siguiendo lo que sería un modelo teórico de sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo, en la realidad concreta pueden existir casos que no se ajusten totalmente a las afirmaciones que estamos realizando.

<sup>18</sup> Voto de confianza para reforzar la autoridad, caída del gobierno y elección de uno nuevo, disolución del parlamento, etc.

<sup>19</sup> No necesariamente el presidente es electo directamente por el pueblo.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

dificulta el armado de coaliciones políticas, al mismo tiempo que su doble condición de jefe del Estado y del gobierno podría alentar en el primer mandatario pretensiones de *representación de la voluntad absoluta de la Nación* (Juan Linz en Abal Medina, 2010).

En otro de los prerequisites fundantes del sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo, a su vez vinculado con el tipo de legitimidad, se hallan también las causas de la rigidez del régimen. Ese prerequisite es la elección del Ejecutivo por la voluntad popular y el tipo de legitimidad es el característico en los sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo: la *legitimidad directa*. Ligadas las nociones de legitimidad y la de responsabilidad de quién gobierna, aunque no desde lo conceptual pero sí en la práctica de los mecanismos institucionales, ambas consolidan el precepto que plantea que quien posee el derecho de investir a un gobierno y legitimarlo en el ejercicio del poder público mantiene al mismo tiempo idéntico derecho para decretar el fin de esa legitimación, mediante los dispositivos de la responsabilidad política (Bartolini y otros, 1995).

Cuestión fácilmente materializable en el modo parlamentario de designación y remoción de los gobiernos, el retiro de la legitimidad adquiere en el sistema de con centro de gravitación en el Ejecutivo una alta dosis de impracticabilidad. El órgano que confiere la legitimidad para gobernar (el pueblo convertido en electorado) carece de poder para sustraer esa confianza, constituyéndose el transcurso del plazo que fija la Constitución política del Estado en la única herramienta para quitar al ejecutivo su legitimidad<sup>20</sup> (Bartolini y otros, 1995). Reunidas por consiguiente en un único momento el conferir y privar de legitimidad y el mecanismo de la responsabilidad en el sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo, el ejecutivo gozará de una enorme autonomía respecto del otro

---

<sup>20</sup> En las últimas décadas se han producido procesos políticos en algunos países, como Venezuela y Bolivia, que llevaron a la sanción de constituciones en la que se introdujeron institutos de democracia participativa como la revocatoria de mandato del presidente, pero es algo que no está ampliamente generalizado.



**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

poder político (el Congreso) y para algunos autores lo dotará de una mayor estabilidad, punto este último, que se abrió al debate en los últimos años (Bartolini y otros, 1995).

Esa estabilidad se sustenta en la propia naturaleza del modo de designación del titular del Poder Ejecutivo en los sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo. Ocurre de este modo en virtud de la imposibilidad de verse interrumpido un mandato presidencial dentro de los límites de la democracia<sup>21</sup>. Sin embargo, comienza cuestionarse la estabilidad de los regímenes presidenciales desde otros enfoques, ya no de lo inmanente o lo que constituye su propia definición, sino que se pone en tela de juicio su efectividad como sistema político, en particular ante el acaecimiento de determinadas circunstancias con alta probabilidad de ocurrencia.

#### **I.4 La Gobernación: un caso de sistema centrado en el Ejecutivo.**

Como bien señalamos en la sección anterior, al usarse el término presidencialismo para denominar al sistema de gobierno con centro de gravitación en el Ejecutivo quedan absorbidos en él otras designaciones de sistemas con las mismas características. El caso más difundido, y al que especialmente nos referimos, es al de la *gobernación*. El gobernador, titular del Poder Ejecutivo en las provincias argentinas, reúne características que lo asemejan considerablemente al presidente.

Una semejanza a destacar es su elección popular separada de la elección de los miembros del Legislativo. También sobresale la facultad de la designar y remover a su gabinete de ministros, lo que lo hace, al igual que el presidente,

---

<sup>21</sup> Numerosos regímenes democráticos con sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo en nuestra América Latina han caído a manos de golpes militares.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

un primero solo. Además en ciertas atribuciones, que desarrollamos en profundidad más adelante, el gobernador y el presidente se parecen, ellas son: la facultad de remitir proyectos de Ley, veto a las sanciones legislativas, reglamentación de las leyes del Estado.

En el caso argentino sólo se diferencian, en cuanto a prerrogativas se refiere, por el nivel de gobierno del que cada uno está a cargo, el gobernador de un nivel local, el presidente de uno federal, y por ende corresponde sólo a este último: la comandancia de las fuerzas armadas, la conducción de la política exterior y la declaración de guerra a una nación extranjera.

### **I.5 Las debilidades del presidencialismo.**

Aún cuando describimos en apartados anteriores algunas de las debilidades intrínsecas del sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo es menester precisar otras de ellas, ahora más detalladamente, al tiempo que debemos vincularlas con un concepto trascendental para nuestra tesis: la *gobernabilidad*.

Paradójicamente, aquellos elementos que hacen a la existencia de un régimen con sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo y lo exhiben como un sistema idóneo para gobernar Estados modernos, son los que contienen -para algunos *en sí* para otros bajo la ocurrencia de determinadas contingencias- los fundamentos de la inestabilidad y posterior quiebre de las democracias presidenciales. El primer elemento que a criterio de la escuela neo-institucionalista conspira contra las posibilidades de subsistencia de un presidente es el mandato por un tiempo fijo y predeterminado por las normas del derecho político interno, lo que le resta la flexibilidad de la que sí dispone el parlamentarismo a

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

través del voto de censura y remoción del premier y su gabinete (Mainwaring y Shugart, 2002).

A la rigidez del período de gobierno temporalmente delimitado se le adiciona la mayor propensión al inmovilismo sí se lo compara con los regímenes parlamentarios. Esta cuestión se apoya en dos motivos básicamente: primero, la propensión del sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo a originar gobiernos con minoría en el Poder Legislativo y, consecuentemente, Ejecutivos débiles. Segundo y fuertemente relacionado con lo anterior, los regímenes presidenciales poseen menos herramientas que los parlamentarios para resolver estas coyunturas (Mainwaring y Shugart, 2002).

En la actualidad, los politólogos han incorporado en el objeto de estudio la preocupación por la efectividad de los gobiernos democráticos. Este concepto se entenderá en un sentido bien general como la aptitud de los gobiernos para permanecer en funciones sin sobresaltos, o dicho de otro modo, sin conceder al resto del arco político participación en las decisiones estratégicas más allá de las formales. Esto nos introduce en un área del conocimiento de la ciencia política que nos permitirá caracterizar el otro lado de la relación dialéctica que tiene lugar en los sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo. La relación dialéctica de naturaleza partidista en la que oficialismo y oposición protagonizarán una contienda en la que el primero buscará producir hechos que lo posicionen en una zona de preferencia para revalidarse ante el electorado que lo ungió en la primera magistratura del Estado y la oposición, a contracorriente de los planes del oficialismo, perseguirá neutralizar las posibilidades de sus adversarios y contragolpear, al menos desde lo retórico, mostrándose ante la sociedad como una alternativa superadora del grupo político que detenta el gobierno. Lo descrito entraña la irrupción y, también, gran parte de la explicación de porque la ciencia política ha comenzado a preguntarse por la goberna-

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

bilidad en tanto prerequisite para gobiernos efectivos y sus consecuencias en el sistema político.

Ahora en el campo de disputa de esa relación dialéctica que aparece tan clara en los sistemas de con centro de gravitación en el Ejecutivo, la relación de caracteres institucionales entre los poderes del Estado sometidos al sufragio universal, se superpondrá y coexistirá la relación que enfrente a los más importantes actores de la política: el oficialismo y la oposición.

Pero antes de adentrarnos en el análisis de la situación bajo la cual la pugna oficialismo-oposición asume ribetes críticos debemos establecer una definición del concepto de gobernabilidad de caracteres más concretos, operativos, que sea de utilidad a los fines de nuestra tesis. Pues entonces, a esos efectos llamaremos *gobernabilidad* a la capacidad que posee el gobierno (Poder Ejecutivo) para instrumentar e implementar políticas públicas cuyo punto de partida es la sanción de herramientas jurídicas (leyes), para lo cual requiere de un apoyo legislativo capaz de convertir sus iniciativas políticas<sup>22</sup> en ley (Prats citado en Jiménez Badillo, 2007). De la operacionalización del concepto gobernabilidad realizada podemos inferir la gran importancia que asume en los sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo la existencia de Ejecutivos con tanto apoyo en la Legislatura como el necesario para que las políticas públicas ejes de su programa y gestión no se vean obstaculizadas.

Pero ¿qué ocurre cuando el partido<sup>23</sup> al que pertenece el titular del Poder Ejecutivo no posee la cantidad de escaños necesarios para evitar la tan temida obstaculización de sus iniciativas? La respuesta a este interrogante nos coloca en un terreno de discusión académico y de investigación que está en el co-

---

<sup>22</sup> En el apartado que trata de los efectos concretos del gobierno dividido se desarrolla y define con mayor precisión el concepto iniciativa política.

<sup>23</sup> Cuando utilizamos el término partido lo hacemos en un sentido amplio, dado lo cual incluimos en él a las coaliciones partidarias.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

razón de nuestro trabajo. Y también en las particularidades de esta respuesta se instala la especificidad del régimen con sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo, la especificidad que lo distingue del otro régimen que mencionamos y lo hace, en el actual estado del arte, tan atractivo para la ciencia política moderna.

Lo antedicho configura una introducción al tema de interés de esta investigación: *El sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo y la situación de gobierno dividido.*

## **I.6 Gobierno Dividido.**

El sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo al separar efectivamente los poderes políticos del Estado (Ejecutivo y Legislativo) por elegirse cada uno de sus integrantes mediante el sufragio universal, expresión de la voluntad del pueblo, y no tener incidencia uno en la elección del otro como sí ocurre en el parlamentarismo, contiene los gérmenes para la manifestación de la situación de *gobierno dividido*, definida como el escenario en el que el partido al cual pertenece el titular del Poder Ejecutivo se encuentra en minoría en la Legislatura, o dicho de otro modo, cuando el partido político que ha ganado las elecciones para el cargo de presidente no ha obtenido la mayoría de bancas en el Poder Legislativo<sup>24</sup>. Esta última parte nos obliga a establecer una distinción respecto del tipo de Congreso que puede adoptar el país (provincia), pudiendo ser bicameral o unicameral.

En el principio la bicameralidad de los parlamentos nace en la Europa donde la burguesía fue arrancando a los absolutismos espacios de representación y,

---

<sup>24</sup> En el último capítulo se trata más detalladamente el concepto y las consecuencias de la situación de gobierno dividido.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

como en la Gran Bretaña actual, la bicameralidad del parlamento tiene ribetes aristocráticos (Cámara de los Lores integrada por nobles y a cuyas bancas se accede por herencia, Cámara de los Comunes electos por el pueblo británico). Pero la bicameralidad del Poder Legislativo puede darse también por la estructura federal de gobierno de un país, reservándose una de las cámaras (generalmente la alta, el Senado) para la representación igualitaria de las regiones (provincias, estados) que se unieron para formar la Nación, siendo la otra la materialización de la representación popular. Finalmente, en algunos países se establecen Congresos bicamerales como mecanismo de revisión, donde las atribuciones de la cámara alta consisten en vetar ciertas y excepcionales decisiones de la cámara baja, de ahí la existencia de legislativos bicamerales en estados unitarios.

Del mismo modo hay países que invisten del poder legislativo del Estado a congresos unicamerales, que por su propia naturaleza facilitan el trámite legislativo. La unicameralidad generalmente está asociada al carácter unitario del Estado en cuanto a la división vertical del poder y es común en los estados subnacionales (provincias) de países federales donde hacia dentro de ellos no existen la misma conformación que el Estado nacional<sup>25</sup>.

Esta digresión respecto de la composición del Poder Legislativo es importante a los efectos de tipificar a un determinado escenario como una situación de gobierno dividido. A todas luces se reitera la simplicidad de los sistemas unicamerales, donde al estar en minoría en el Congreso el presidente se configura el fenómeno que estamos debatiendo. La complejidad aparece en los bicamerales donde pueden darse los contextos de estar en minoría en una cámara y en mayoría en otra o estar en minoría en las dos. Sobre esto último considera-

---

<sup>25</sup> En el caso argentino existen provincias con legislaturas bicamerales, todas ellas de las denominadas provincias viejas, pero esta estructura institucional se sustenta en que las mismas buscaron replicar la constitución del Gobierno Federal, y no que responde a una lógica interna de carácter federal.

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

remos que habrá gobierno dividido en los sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo con Congresos bicamerales cuando el partido del gobierno está en minoría al menos en una de las cámaras, ello explicado porque comúnmente se requiere el concurso de las dos para sancionar las leyes. Pero, ¿cuáles son los factores que pueden generar la composición de gobiernos divididos? Si bien pueden haber diversas razones que den fundamento a la aparición de gobiernos divididos, nos parece importante remarcar dos, una de ellas de características sociológicas y otra asociada a elementos institucionales que refuerza la anterior.

Las sociedades de la post-modernidad, sobre todo a más veinte años de la caída de las repúblicas democráticas del este europeo, son grupos humanos plurales donde ningún subgrupo político<sup>26</sup> logra convertirse en predominante o hegemónico, ni siquiera tal vez mayoritario. Pero a raíz de que el Poder Ejecutivo es unipersonal, esa pluralidad no puede expresarse en el cargo de presidente. En cambio en la disputa por los escaños del Congreso<sup>27</sup> es el momento donde esa pluralidad en la sociedad puede ser captada por el sistema político y sí el régimen electoral es idóneo, en los sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo de sociedades sostenidas por minorías, el partido que se alce con la primera magistratura difícilmente logrará una mayoría legislativa propia.

Desde lo institucional encontramos relevantes al régimen electoral y a la cláusula de renovación parcial de las legislaturas. Hay estados con reglamentaciones electorales que permiten a un mismo aspirante de la máxima magistratura ir en la boleta de diversos partidos, al mismo tiempo que las listas de legisladores de cada una de esas boletas son distintas entre sí<sup>28</sup>, esto último asociado a

---

<sup>26</sup> Expresado partidariamente o no.

<sup>27</sup> Usamos los términos congreso, parlamento o legislatura de manera indistinta.

<sup>28</sup> Esto implicaría que la elección para el cargo del ejecutivo y las bancas legislativas se efectúa el mismo día, y la conformación de coaliciones electorales detrás de la figura del candidato al ejecutivo pero no para los escaños del parlamento.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

sistemas electorales mayoritarios, plurales o proporcionales<sup>29</sup>, que por otra parte nos muestra que no interesa tanto el tipo de sistema sino que al haber varias listas que llevan el mismo candidato a la presidencia (gobernación) pero simultáneamente compiten por las bancas del Congreso debilitan la posición legislativa de ese postulante al ejecutivo, favoreciendo las chances parlamentarias de la oposición.

Ahora bien, sabiendo que las constituciones de los regímenes con sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo no dejan inermes a los ejecutivos atento a la tan elevada responsabilidad que les asignan y su preocupación por la defensa de la gobernabilidad, haremos un breve repaso a los poderes del presidente para tornar efectiva esa responsabilidad, poderes desde los cuales procurará transformar en leyes los programas de políticas públicas, que en su opinión y la de su gobierno, son necesarias para el éxito de la gestión.

### **I.7 Las prerrogativas constitucionales del presidente.**

En términos generales toda política pública requiere de un andamiaje jurídico para poder implementarse habitualmente sustentada en una ley desde la cual deriva la normativa complementaria necesaria para la ejecución de esa política. Bien sabemos que la sanción de las leyes es una prerrogativa del Poder Legis-

---

<sup>29</sup> Los sistemas mayoritarios y los plurales, normalmente, dividen al territorio del estado en tantos distritos como curules se disputen, correspondiendo uno a cada distrito. En los regímenes mayoritarios se busca que el ganador conforme una mayoría absoluta en la circunscripción, objetivo que se persigue de diversos modos, en cambio los regímenes plurales se desentienden de ese objetivo, llevándose la banca la primera minoría aún cuando sus votos no constituyan la mayoría de padrón. Los sistemas proporcionales, en cambio, toman al territorio del país como distrito único (o tantos distritos como estados subnacionales conformen la Nación), y se reparten los escaños en función a la proporción de votos obtenidos, mediante algún sistema de distribución. Para Sartori (Sartori, 1994) los sistemas mayoritarios no procuran un Parlamento que refleje los votos de las elecciones, si no un vencedor indiscutible, porque su meta no es sólo elegir un Parlamento sino al mismo tiempo un gobierno (aplicable a sistemas de gobierno parlamentarios).



**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

lativo, por lo cual se genera una cierta dependencia, si bien no formal sí política del Poder Ejecutivo respecto del Parlamento. Pero esta dependencia política se ve atenuada por los denominados poderes legislativos del presidente, que pueden tener carácter proactivo o reactivo.

La literatura versada en la materia define al poder proactivo como aquel “que permite al presidente establecer un nuevo status quo”, en tanto se denomina poder reactivo a aquel que facilita al presidente la defensa de un estado de cosas determinado ante una ofensiva legislativa del parlamento (Mainwaring y Shugart, 2002).

Los poderes reactivos del Ejecutivo se sintetizan básicamente en el veto, que puede tener carácter parcial o total. Pero la utilidad del veto caduca en la defensa de una situación que, en opinión del titular del poder administrador, es mejor que la que regiría si promulgase la norma sancionada por la Legislatura, pero no le posibilita impulsar ninguna norma en la que se plasme una política pública de su interés. Además el veto no es infalible, ya que este puede ser revertido por el Legislativo con una mayoría simple cuando estamos ante un caso de *veto débil* o con una mayoría agravada, en un caso de *veto fuerte* (Mainwaring y Shugart, 2002). Pero para la esencia del tema que estamos tratando son más importantes los poderes proactivos, ya que le permitirán al presidente impulsar las medidas legislativas que darán soporte a las políticas de su gobierno. Uno de los más importantes para la academia es el denominado *poder de decreto* a través del cual el titular del Poder Ejecutivo puede dictar decretos con rango de ley, evitando cualquier “interferencia” de la Legislatura y otorgando así mayor dinamismo a su gestión. Tan importante atribución naturalmente debe estar contemplada en la carta magna del Estado y de hecho en

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

la enorme mayoría lo está y en un sentido explícito<sup>30</sup>. Para ampliar la conceptualización podemos marcar que estamos ante el dictado de un decreto legislativo, emanado del poder de decreto conforme la constitución, cuando a través de éste el presidente le imprime una nueva dirección a la política (Mainwaring y Shugart, 2002).

Debe distinguirse el poder de decreto de la autoridad ejecutiva con el dictado de normas por la vía de delegación de facultades. En este último caso el Congreso a través de la sanción de una ley de carácter especial, en la que normalmente se establece un término para la vigencia de la delegación, las bases de la misma y las materias sobre las que versa, delega en el presidente atribuciones que le son propias, atribuciones que hacen a su esencia y sentido de existencia como es la sanción de las leyes. Las diferencias que marcamos se encuadran en dos dimensiones, una de carácter jurídico referida a los antecedentes o fundamentos de los poderes de decreto del presidente, en un caso por vía constitucional y en otro por vía legal. La segunda dimensión, que juzgamos más importante, es de naturaleza política, más bien de la interacción entre el parlamento y el ejecutivo, entre el partido del gobierno y las fuerzas de oposición, ya que la renuncia, aunque temporaria, del Congreso a ejercer sus atribuciones y transferirla al Ejecutivo implica un nivel de acuerdo que en los hechos anula la posibilidad de existencia práctica de un gobierno dividido, ya sea por existir una mayoría importante del partido oficialista, más un liderazgo indisputable del presidente sobre su bancada, o un pacto de gobernabilidad con los principales partidos de la oposición en caso de no poseer tales mayorías.

---

<sup>30</sup> Hasta la reforma de 1994 en la Argentina los decretos de necesidad y urgencia (poder de decreto) no estaban regulados en la Constitución, pero de todos modos los presidentes constitucionales lo ejercieron (al menos los dos primeros de la restauración democrática en 1983). A partir de la reforma indicada dicha prerrogativa fue incluida expresamente, estableciéndose algunas limitaciones.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

Los poderes proactivos del presidente no se agotan en el poder de decreto, coexistiendo con éste el *poder exclusivo de iniciativa legislativa*, pero ya sin la misma eficacia y contundencia. En casi todas las constituciones con sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo se otorga al Ejecutivo la facultad de presentar proyectos de ley, pero es una prerrogativa que fácilmente puede diluirse si el Congreso hace uso de sus atribuciones de modificar el contenido o, más aún, de no aprobarlo. El poder de iniciativa exclusivo tiene ingredientes que lo convierten en una muralla de contención a los ímpetus ofensivos de la Legislatura y se da en los casos en que la constitución del Estado prohíbe al Congreso considerar determinados cambios o proponer enmiendas a lo propuesto por el presidente. Resumiendo, en las democracias con sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo donde existe una independencia formal entre los poderes políticos del Estado (Ejecutivo y Legislativo), pero una necesaria interdependencia política, el poder administrador, en el que reposan las mayores expectativas y la sociedad exige mejores resultados, tiene poderes para contrarrestar las ofensivas legislativas de la oposición en caso de encontrarse en minoría en el parlamento y por ende en un escenario de gobierno dividido. Tales poderes se reconocen como reactivos cuando ellos son eficaces para defender un status quo que la mayoría opositora pretende modificar, o proactivos cuando sirven para avanzar sobre una realidad que se busca cambiar. Como comentamos, en la generalidad de los casos estos poderes emanan de la ley fundamental del Estado, pero no todos los presidentes gozan de las mismas prerrogativas y si así lo fuera no lo hacen con la misma intensidad, dado lo cual los politólogos Scott Mainwaring y Matthew Soberg los esquematizaron de la siguiente manera (Mainwaring y Shugart, 2002):

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

<b>Autoridad legislativa del presidente, según la Constitución</b>	<b>Configuración de poderes</b>
<i>Potencialmente dominante</i>	Decreto, veto fuerte, introducción exclusiva
<i>Proactiva</i>	Decreto, veto débil, introducción exclusiva
<i>Reactiva</i>	Veto fuerte, introducción exclusiva
<i>Potencialmente marginal</i>	Sin veto

Luego de este paréntesis, volvemos al análisis particularizado de la situación de gobierno dividido.

### **I.8 Versiones de gobierno dividido.**

Dado que la delimitación espacial de nuestra tesis corresponde a un estado subnacional integrante de un país federal<sup>31</sup>, que a la vez organiza su régimen de gobierno de la misma manera que el Estado Nacional, es decir, adopta el sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo pero con una Legislatura unicameral, es menester establecer algunas relaciones más cercanas a este tipo definido, y dejar un momento de lado las caracterizaciones generales que venimos realizando.

Una de las clasificaciones que debemos efectuar es la de las versiones de gobierno dividido que podemos encontrar en estos casos. En virtud de ello y a los efectos de este trabajo, consideraremos que pueden sucederse dos versiones<sup>32</sup> de la situación de gobierno dividido: la versión fuerte y la versión débil. Estaremos ante la versión fuerte de la situación de gobierno dividido cuando,

<sup>31</sup> La Provincia del Chaco, estado autónomo integrante de la Nación Argentina. (Artículo 1º Constitución Provincial)

<sup>32</sup> Usaremos a los vocablos versión, tipo y/o clase como sinónimos a los fines de este apartado.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

además de encontrarse el partido del titular del Ejecutivo en minoría parlamentaria, el principal partido de oposición tiene una cantidad de bancas en la Legislatura suficiente como para formar las leyes. La versión débil aparecerá en un escenario mitigado respecto del anterior, donde aún estando en minoría legislativa la estructura política del presidente, el partido que lidera la oposición no tendrá la cantidad suficiente de legisladores para formar por sí las leyes.

Esta clasificación de los contextos posibles nos lleva a plantear y definir el concepto de autonomía tal como lo entenderemos en esta investigación. Juzgaremos que un bloque parlamentario opositor posee **autonomía** cuando tiene una cantidad de diputados suficiente para sancionar las leyes y, por lo tanto, también está dotado de capacidad para bloquear las iniciativas legislativas que el Poder Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados con la pretensión de que sean convertidos en Ley, pretensión sustentada en la necesidad de la creación de un marco legal para ejecutar políticas públicas. Contrariamente, un partido de oposición carecerá de autonomía cuando no cuente con el número de legisladores que se requieren para sancionar las leyes. Entonces, en la versión fuerte de la situación de gobierno dividido encontraremos que el principal partido de oposición será un grupo político provisto de autonomía e inversamente, en la versión débil el principal partido opositor estará privado de ese atributo.

Este último punto nos lleva a pensar que existe una relación, sino estrecha al menos importante, entre una determinada clase de gobierno dividido y un sistema de partidos vigente al mismo tiempo que se sucede ese escenario particular de la situación objeto de nuestra tesis. Pero ¿podemos definir a un sistema de partidos, sin antes dar una definición de partido?

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

### **I.9 El sistema de partidos y su influencia en la versión de la situación gobierno dividido.**

El concepto de partido político es tal vez uno de los que menos unanimidad disponga en el campo de las ciencias políticas además de ser producto de una evolución histórica y estar matizado con influjos de otras ciencias sociales. Tomando como hoja de ruta el planteo expositivo de Abal Medina (Abal Medina, 2010) podemos discernir entre las definiciones estrechas, amplias o intermedias de partido político. Sin duda que todas se refieren a un grupo, cuestión por demás elocuente y en esto todos los autores coinciden, por lo que nos encargaremos de remarcar las diferencias, mayormente concentradas en la importancia que éstos otorgan a la organización del grupo y sus fines.

Dentro de las definiciones estrechas Abal Medina puntualiza la de Downs, enfocada tan sólo en la selección del medio para la consecución del fin (grupo humano que mediante elecciones legítimamente celebradas busca apoderarse del aparato gubernamental). En las definiciones amplias prevalece la de Max Weber, donde el partido político es una forma de socialización, que a través de la captación libre de adherentes tiene por finalidad proveer a sus dirigentes y miembros activos las más altas probabilidades ideales o materiales, su acción concreta y final está canalizada a la adquisición de poder social. Del contraste de estas dos visiones enfrentadas del concepto de partido se denota que en un caso, en las definiciones estrechas, se enfatiza en los medios y fines puramente electorales y gubernamentales de toda organización partidaria dejando fuera del universo a entidades que podrían catalogarse de partido político, mientras que en las otras, las amplias, se comete el error inverso al incorporar tantos elementos en la descripción que encajan en el concepto colectivos que no deberían considerarse como partido. La solución, como casi siempre, viene por el

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

lado de las posiciones intermedias, aquellas que al decir del autor que estamos citando “suavizan los medios (las elecciones) pero mantienen los fines (ocupar cargos de gobierno)” (Abal Medina, 2010: 228). Al interior de las definiciones intermedias consideramos más idónea a la de LaPalombara y Weiner (citado en Abal Medina, 2010). Estos politólogos la estructuran sobre cuatro dispositivos: 1) que el grupo permanezca en el tiempo; 2) que la institución partidaria esté diseminada en el territorio y que esas organizaciones locales estén articuladas con el nivel central; 3) que el grupo posea una voluntad manifiesta de conquistar, ejercer y conservar el poder político y por último 4) que el acceso al poder se logre con el apoyo popular (particularmente mediante elecciones libres y competitivas, pero no exclusivamente en razón de éstas).

Ciertamente los partidos interactúan en el sistema social en el cual están insertos, inoculando en él su impronta y la historia que los fueron constituyendo tal como aparecen hoy. Pero esta interacción en la sociedad puede recortarse, lo cual es mejor para el abordaje teórico, desde el enfoque de sistema de partidos. Sin embargo, al no ser la esencia de esta tesis una investigación sobre partidos y sistemas de partidos no profundizaremos sobre el particular, sólo será un complemento a nuestro objetivo secundario de establecer algunos lineamientos sobre la influencia que puede tener un determinado sistema sobre una versión concreta de la situación de gobierno dividido (fuerte o débil) o, poniéndolo en otros términos, queremos indagar sobre la asociación existente entre un sistema de partidos y una variedad de gobierno dividido, donde el sistema de partidos es la variable independiente y el tipo del fenómeno objeto de interés la dependiente. También debemos aclarar que no pretendemos arribar

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

en esto a conclusiones generales, sino más bien a aquellas apropiadas al tipo de Estado<sup>33</sup> que analizamos en este trabajo y su estructura institucional.

Empecemos entonces por el principio: la definición de la noción sistema de partidos. Aquí apelaremos nuevamente a Abal Medina y su “Manual de Ciencia Política”. Habrá sistema de partidos “siempre que existan diferentes partidos que compitan regularmente entre sí para acceder a posiciones de poder formal en un ámbito institucionalmente determinado sea este local, nacional o regional ... así un sistema partidario determinado está centralmente definido por la forma en la que los partidos compiten y cooperan entre sí” (Abal Medina, 2010: 244 ).

Avanzando hacia la clasificación del sistema, y partiendo del concepto adoptado, por definición deberíamos excluir a los regímenes de partido único<sup>34</sup>. No obstante, cuando se toma como criterio clasificatorio el *número de partidos* se incluye a los sistemas unipartidistas. Desarrollemos éste y otros dos de los más significativos criterios instituidos por la academia.

Incuestionablemente el criterio *número de partidos* se corresponde con la cantidad de agrupaciones políticas que integran el sistema. Pero aquí no radica la complejidad del criterio, sino en la selección de la *norma para contar* esa cantidad. A nuestros fines y dado que será la pauta con la cual categorizaremos al sistema de partidos en cada momento del tiempo corresponde tomar una opción. Por ello utilizaremos el índice del número efectivo de partidos de Laakso y Taagepera, aplicado sobre el porcentaje de escaños de cada partido en la Legislatura. Luego se nos ofrece un criterio que hace pie en un terreno más sociológico. Es el que se pregunta por la *estructura de los conflictos sociales*, que

---

<sup>33</sup> La Provincia del Chaco. Temas relacionados con estos apartados (versiones del gobierno dividido y sistema de partidos) desarrollamos más en detalle y específicamente en los capítulos referidos a la periodización y el análisis concreto de los datos relevados.

<sup>34</sup> Que por lo cierto quedan pocos países con este tipo de sistema en la actualidad.



**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

básicamente sostiene que los sistemas de partidos son el reflejo de antagonismo y fracturas en la sociedad (clivajes) ocurridos en el pasado más o menos reciente de un país. Estos clivajes nos podrán llevar a la conformación de sistemas que giren sobre conflictos del tipo centro-periferia, estado-iglesia, campo-industria, patrones-proletarios, como los que encontraron en la Europa desarrollada Lipset y Rokkan (Lipset y Rokkan citado en Abal Medina, 2010).

Más cerca en el tiempo politólogos de los más diversos orígenes y nacionalidades han incorporado como criterio clasificatorio la *estabilidad de la estructura de la competencia*, revelada por tres factores primordiales: 1) la alternancia en el gobierno; 2) la innovación o invariabilidad de las opciones partidarias que se ponen juego y 3) las restricciones al acceso a la primera magistratura. De la combinación de estos elementos pueden surgir sistemas cerrados y predecibles o abiertos e impredecibles, los primeros obviamente emparentados con sistemas partidarios estables y consolidados y los últimos con sistemas volátiles y debilitados (Abal Medina, 2010).

Finalmente y aún cuando desarrollemos este punto más concretamente y en detalle en los capítulos que vienen, queremos afirmar que en los Estados subnacionales de las características y tipología del que elegimos como variable espacial la versión fuerte de la situación de gobierno dividido está asociada a la vigencia de un sistema bipartidista y la versión débil es, mayormente, consecuencia del pluralismo limitado<sup>35</sup>.

### **I.10 Notas para una revisión bibliográfica.**

Ahora vamos a realizar un breve repaso y descripción de los trabajos elaborados por otros académicos e investigadores que se relacionan con nuestro tema

---

<sup>35</sup> El pluralismo limitado-moderado como lo entiende Sartori, de tres a cinco partidos.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

de interés y objeto de estudio: el sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo y el gobierno dividido, incluyendo para el análisis la gobernabilidad bajo estos contextos.

La situación de gobierno dividido comenzó a ser tomada como referencia analítica por la corriente neo-institucionalista de la ciencia política a raíz de la creciente preocupación por la formación de gobiernos efectivos donde, obviamente, la pérdida de la pata legislativa de la gobernabilidad en manos de la oposición revelaba nubes en el horizonte. Tal vez el empuje inicial al estudio del fenómeno que tratamos fue la obra del politólogo español nacido en Alemania Juan J. Linz, cuando en sus recomendables trabajos donde se preguntaba por la preferencia entre un sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo o parlamentario asoció la caída de ciertos regímenes democráticos a su vinculación con el primero de ellos. La tesis de Linz consistía en imputar al sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo los gérmenes de la debilidad, procedente ésta de la dialéctica Ejecutivo-Legislativo y que ante una situación de indefensión del presidente, por estar el aparato legislativo del Estado en posesión de los partidos de la oposición convertía a este sistema gubernamental en causa de la parálisis institucional. En la esencia del razonamiento de Linz subyacía la ausencia de incentivos de la oposición para colaborar con la administración, producto del temor a que los éxitos de la gestión sean totalmente capitalizados por el Poder Ejecutivo. Además, en el hipotético caso que haya colaboración y ésta fracasase deberían compartir la inquina de los gobernados junto con el presidente, en ambos casos la oposición tendría poco por ganar (Vargas y Pallavicini, 2008).

La problemática del sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo y la situación de gobierno dividido que podría engendrar es, como ya dijimos en el marco teórico, una preocupación de los académicos y científicos políticos interesados en la efectividad de los gobiernos.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

En 1997 el, en ese entonces todopoderoso, PRI<sup>36</sup> pierde por primera vez en 68 años el control de la cámara baja del Congreso de México, dando inicio a la “democratización” del régimen político hasta ese momento absolutamente hegemónico por el PRI. Este hecho no sólo provocó el principio del fin del longevo predominio priísta, sino que dio lugar a la aparición, hasta aquel tiempo inédita, de la situación de gobierno dividido en el país más poblado de la América hispana. El politólogo mexicano **Alonso Lujambio** abordó este hecho histórico en su paper “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial en México y gobierno dividido” (Lujambio, 2001). En la introducción del trabajo deja ver una entendible preocupación justificada en tantos años de predominancia unipartidista. Este autor consideraba que se abría un campo de gran incertidumbre política por que el “absolutismo” del PRI clausuró las posibilidades de desarrollo de una cultura de la negociación y de acuerdos parlamentarios, práctica que se torna crítica bajo un contexto de gobierno dividido.

La primera derivación que encontramos en los estudios de la academia referida a esta particularidad del sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo es la necesidad de construir una cultura política de la negociación en el Poder Legislativo como método idóneo para sortear la inexistencia de una mayoría propia. Este punto enlaza con lo desarrollado por **Margarita Jiménez Badillo** en su “Desempeño de los presidentes latinoamericanos en gobiernos sin mayorías parlamentarias” (Jiménez Badillo, 2004). La profesora mexicana indaga en las causas que pueden originar una situación de gobierno dividido en los sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo y resalta la incidencia de los factores de diseño institucional y de sistemas electorales que propician la generación de presidentes sin mayoría parlamentaria. Pero ante la imposibilidad de evitar el escenario de escasez de legisladores o, mejor dicho, aceptada esta contingen-

---

<sup>36</sup> Partido Revolucionario Institucional. Depositario político de la revolución mexicana de 1910, gobernó ese país entre 1929 y 2000.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

cia, se plantea como objetivo “exponer los componentes ideológicos que determinan la posibilidad de articular consensos entre los partidos en la arena parlamentaria”. Antes de lanzarse al estudio más detallado de los fundamentos ideológicos de los partidos de oposición y los legisladores que ocupan bancas en su representación, esta autora discurre sobre las implicancias de los gobiernos sin mayoría en el armado y mantenimiento de la gobernabilidad, concepto cuya definición material tomamos del paper que estamos comentando.

Relaciona la gobernabilidad<sup>37</sup> y su importancia para el éxito de la gestión política del ejecutivo con la ausencia de una mayoría parlamentaria que lo sostenga, cuestión que dota a las fuerzas políticas con escaños en el Congreso de un potencial poder de veto sobre las iniciativas de ley del presidente en el sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo. A partir de aquí entonces, en correspondencia con el objetivo de su investigación, la autora azteca indaga sobre cual es el predictor que puede pronosticar la conformación de alianzas parlamentarias interpartidarias que colaboren en la formación de gobiernos de coalición y permitan atenuar las influencias negativas del gobierno dividido. Este predictor está vinculado con el sistema de partidos y la estructuración ideológica del mismo. Aquí recurre a la gran obra de Giovanni Sartori “Partidos y Sistemas de Partidos” tomando de ella la clasificación de los sistemas partidarios multipartidistas (o pluripartidistas) en función de la existencia o no de polarización ideológica<sup>38</sup>. Para Jiménez Badillo los regímenes políticos sustentados en sistemas de pluralismo moderado tienen una fuerte tendencia a acercarse al centro del espectro, resultado que favorece los acuerdos y, por consiguiente, la gobernabilidad. Al contrario en los multipartidismos polarizados la posibilidad de acuerdos se vuelve remota y, en consecuencia, se configura un ambiente

---

<sup>37</sup> Capacidad de transformar en leyes las iniciativas políticas del presidente, necesarias para dar sustento jurídico a las políticas públicas.

<sup>38</sup> Si el sistema no está polarizado ideológicamente se denomina pluralismo moderado, si lo está pluralismo polarizado.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

propicio para la ingobernabilidad. Como conclusión esta académica afirma que “las coaliciones interpartidarias se favorecen cuando existe una estrecha distancia ideológica entre los partidos, de tal suerte que no dificulta los acuerdos institucionales” (Jiménez Badillo, 2007).

En una segunda parte de su trabajo, dedicado a estudiar los gobiernos de sistema de ejecutivo tipo presidencial sin mayorías parlamentarias, Margarita Jiménez Badillo toma como delimitación espacial a las repúblicas latinoamericanas de mediados de la década de 1990 hasta la mitad de los primeros años 2000, desde los años cúlmine de la hegemonía centroderechista a la contraofensiva de la nueva izquierda latinoamericana. Ella encuentra que el escenario de gobierno dividido ha sido más bien la regla que la excepción y remontándose aún más atrás que los años citados menciona que con la ola democratizadora iniciada en América Latina en los setenta, la persistencia del gobierno dividido convivió con contextos en los que no se sucedieron grandes crisis institucionales<sup>39</sup>. Esta última aseveración refuta los planteos contrarios al sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo practicado por algunos politólogos. Aceptada la generación casi sistemática de presidentes sin mayoría parlamentaria en nuestro subcontinente, la académica explora sobre cuales deberían ser las condiciones objetivas para que estos mandatarios puedan sobrellevar con éxito su gestión en estas circunstancias y realiza un estudio empírico al respecto. La primera condición, en conexión con lo expresado en párrafos precedentes, es el sistema de partidos que, en promedio, prevaleció por esos tiempos en los países analizados.

---

<sup>39</sup> Ello no había ocurrido en los 50' y 60' donde América Latina sufría sistemáticamente la caída de regímenes constitucionales a manos de golpes militares. Es poco probable que las causas de tales quiebres hayan recaído en el sistema de gobierno adoptado.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

Aplicando el índice del número efectivo de partidos de Laakso y Taagepera<sup>40</sup> arriba a la cifra promedio de 3,8 partidos. Debemos remarcar que ella establece como hipótesis que en los multipartidismos se deteriora la probabilidad de alcanzar acuerdos parlamentarios (Jiménez Badillo, 2007 b)). También recordemos que Sartori en su obra “Partidos y Sistema de Partidos” considera que los multipartidistas son aquellos sistemas en los que interactúan entre 3 y 5 partidos, dado lo cual en promedio América Latina resuelve su política agonal bajo el marco del multipartidismo. Pero todavía falta otro elemento de vinculación con el sistema de partidos, aquel que nos permitirá calificar de moderado o polarizado al pluralismo limitado latinoamericano. Esta calificación se trabaja a través de la medición de la distancia ideológica entre los partidos del sistema. Cuanto mayor es la distancia estaremos en escenario polarizado, cuando ella se revela estrecha la situación se vuelca hacia la moderación. En conclusión, la suma y sinergia de un multipartidismo limitado más un ambiente ideológico moderado crean las condiciones para sostener la gobernabilidad bajo contextos de gobierno dividido y en función de ello establece como reflexión final que la producción legislativa en gobiernos sin mayoría parlamentaria no genera ingobernabilidad.

Una senda parecida desandó Scott Mainwaring en “Presidencialismo, Multipartidismo y Democracia: La difícil combinación” al establecer relaciones y funcionalidades entre el sistema de gobierno y el de partidos. En este texto el profesor estadounidense refina la hipótesis de Linz, para quien el sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo en sí tiene una alta proclividad para la generación de crisis institucionales que provocan la caída de los gobiernos, agregando como condición, para la inestabilidad, la coexistencia de este sistema de gobierno con un sistema pluripartidista de partidos. Más precisamente arguye que

---

<sup>40</sup>  $NEP=1/\sum p_i^2$  donde p es la participación porcentual del partido i en el Congreso, de i que va de 1 hasta n.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

la combinación del sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo y multipartidismo transforma en inestables a las democracias (Mainwaring, 1995). Tres interrogantes inquietan a Mainwaring: 1) ¿porqué la mixtura sistema de ejecutivo tipo presidencialista-multipartidismo atenta contra la estabilidad democrática?; 2) ¿porqué el pluripartidismo potencia los inconvenientes del sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo? finalmente y como contracara del cuestionamiento previo pregunta 3) ¿porqué el sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo incrementa las dificultades engendradas por el multipartidismo? (Mainwaring, 1995: 116). Será entonces este trabajo, una investigación centrada en demostrar que la naturaleza del sistema de partidos afecta de modo más que significativo el funcionamiento de la democracia bajo regímenes con sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo. Es esta “peligrosa” combinación y no el sistema gubernamental en sí, lo que debe llamar la atención de los académicos preocupados por la eficacia de los gobiernos.

Luego de hacer un repaso a las variables intervinientes en la caracterización de un régimen como de sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo, que por otra parte coincide con lo que desarrollamos en otros capítulos de nuestra tesis, acuerda definirlo como la confluencia de dos dimensiones: 1) el jefe del gobierno no es elegido por el Congreso (dimensión: ¿cabeza del gobierno elegido por el Legislativo?) y 2) el mandato de éste está acotado (dimensión: ¿mandato acotado para la cabeza del gobierno?). Seguidamente expone los datos recabados sobre cuales fueron los países del mundo que lograron sostener el régimen democrático entre 1966-1991, siempre partiendo de una definición operacional del concepto de democracia<sup>41</sup>. Encuentra que de las 31 democracias estables, 24 se regían por el sistema parlamentario de gobierno y sólo 4 por el con centro de gravitación en el Ejecutivo, siendo las 3 restantes no

---

<sup>41</sup> Mainwaring considera democrático a un régimen en el que convergen las elecciones limpias, el sufragio universal y las libertades civiles.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

encuadrables en ninguno de los sistemas citados<sup>42</sup> (Mainwaring, 1995: 121). Estos países son el lado positivo del análisis, los que no cayeron, pero Mainwaring exhibe también la información procesada respecto de las democracias inestables, las que sucumbieron a las soluciones mágicas del autoritarismo, relacionando el sistema de gobierno y el de partidos vigentes durante el período de respeto a las instituciones. Sobre esto último, el período de tiempo desde cual se considera la interrupción democrática va desde la finalización de la segunda guerra mundial, 1945, hasta los primeros años posteriores al fin de los regímenes comunistas de la Europa del Este, 1992. Con este horizonte temporal designará como inestables a aquellos países que no hayan tenido, como mínimo, una continuidad democrática de 25 años. Los resultados le parecerán contundentes, sólo el 22,58% de los sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo han perdurado por al menos 25 años (7/31), mientras más del doble de ese porcentaje (56,81%) se alcanza en los parlamentarismos (25/44).

Para medir la contribución a la estabilidad del sistema de partidos toma las democracias sin quiebres, entre las que se encuentran cuatro con centro de gravitación en el Ejecutivo, donde halla que en esos regímenes el número efectivo de partidos fue de 2,2 (bipartidismo), mientras en los parlamentarismos “exitosos” ese indicador se eleva hasta 3,1 (pluralismo limitado). Este autor extiende el estudio al resto de los países incluidos en la muestra y junto con los resultados enumerados en el párrafo anterior, establece una conclusión preliminar a todas luces valiosa como disparador de nuevas y más exhaustivas investigaciones: el sistema bipartidista diluye los problemas del sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo y el parlamentarismo mitiga los efectos no deseados del multipartidismo (Mainwaring, 1995: 130).

---

<sup>42</sup> Francia y Finlandia semipresidenciales y Suiza híbrido.



**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, en el primer capítulo del libro “Presidencialismo y Democracia en América Latina”, realizaron una muy interesante y completa revisión de lo que denominaron poderes del presidente, clasificándolos en reactivos y proactivos, según sirvan para conservar el status quo, en el primer caso, o para modificarlo, en el segundo<sup>43</sup>. Este capítulo del libro mencionado aunque despliega el andamiaje clásico de los escritos relacionados con nuestro tema de interés y objeto de estudio tiene un apartado que lo diferencia de la mayoría de los trabajos en la materia. Ese apartado discute sobre las condiciones contextuales para la estabilidad democrática desde los años 70’ del siglo XX. Estos dos investigadores sociales encontraron, entre otros prerequisites, que una elevada renta per cápita favorece el sostenimiento de un régimen democrático. También que países escasamente poblados podrían correr con ventaja, dicho esto en el supuesto de que en ellos habitan poblaciones homogéneas en términos étnicos, lingüísticos y religiosos y que en razón de esto se disipan las causas latentes para un conflicto político. Agregan además la fuerte correlación hallada por otros estudios entre la herencia colonial (cultural) británica y la democracia efectiva, aduciendo entre otros argumentos la tendencia de los ocupantes ingleses a entrenar una burocracia civil competente, las prácticas e instituciones gubernamentales creadas por las autoridades de la metrópoli y la exclusión de las clases dominantes autóctonas del control del aparato del Estado (Mainwaring y Shugart, 2002). Lo anteriormente descrito los llevan a suponer que la estabilidad del parlamentarismo puede ser sólo accidental, dado que los países que lo adoptaron como sistema de gobierno son los primeros que se industrializaron y democratizaron, como el caso de las monarquías absolutas de Europa que evolucionaron hacia la versión más democrática de la monarquía constitucional, en las que por la natura-

---

<sup>43</sup> Realizamos el desarrollo de este tema en el marco teórico.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

leza de esta transición debían decidirse por el sistema parlamentario (Mainwaring y Shugart, 2002: 33).

Para culminar vamos revisar un paper escrito por Ana María Mustapic que analiza la relación dialéctica, en su doble naturaleza institucional y partidaria, entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo con referencia espacial en la Argentina, durante los años de Raúl Alfonsín y Carlos Menem. Como todo trabajo relacionado con la temática del gobierno dividido abre la introducción con el, a esta altura, famoso escrito de Juan Linz, donde éste alerta sobre las debilidades intrínsecas del sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo. También como la mayoría de las investigaciones vinculadas a esta problemática hace una descripción de los elementos que definen a este sistema de gobierno y las consecuencias negativas que éstos producen sobre la gobernabilidad.

A partir de encontrarse ambos mandatarios (Menem y Alfonsín) en situación cercana o concreta de gobierno dividido<sup>44</sup>, la investigadora del CONICET<sup>45</sup> se pregunta de que modo se dieron las relaciones entre los poderes estatales citados y resuelve responderla desde el concepto de disciplina partidaria. La autora argentina efectúa una crítica sobre el modo de medir la disciplina partidaria en los escasos trabajos que existen al respecto, en los cuales se utilizaron como indicador las votaciones nominales. Mustapic opina que este método es deficiente porque no capta el proceso de producción de esa disciplina, que asocia con la transacción de costos y beneficios políticos entre el presidente y legisladores para converger hacia una decisión (política) determinada. Encuentra que los vetos, las insistencias, los dictámenes de comisión (de mayoría y minoría), las disidencias, las observaciones, etc. son dispositivos de la produc-

---

<sup>44</sup> Durante el gobierno de Raúl Alfonsín el Senado estuvo bajo control del opositor PJ, y a partir de 1987 perdió la mayoría de la Cámara de Diputados también a manos del PJ. El caso de Menem es distinto, ya que aunque en su primer mandato no tuvo mayoría en Diputados, no había ningún partido de la oposición que la detentara.

<sup>45</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

ción de disciplina, que en un sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo están comprendidos en el mismo proceso legislativo (Mustapic, 2000: 573-574). Desde una posición más bien teórica ofrece como principal factor explicativo de la construcción de disciplina en un partido político al régimen electoral, en una relación directa en la cual cuanto mayor control tenga el partido (y su conducción) en el armado y ordenamiento de las listas de legisladores que competirán en elecciones mayor será el control que tengan los líderes partidarios sobre ellos y en consecuencia más férrea será la disciplina. Como afirmación más destacable, dentro de ciertas limitaciones en el alcance de la investigación, que nos deja esta politóloga es que la disciplina partidaria no está dada si no que es necesario producirla, objetivo para el cual el partido deberá disponer de una batería de incentivos selectivos y colectivos (Mustapic, 2000: 573-574).

En primer lugar estudia los incentivos que reciben los legisladores para desempeñarse y votar con autonomía respecto de la estrategia del partido y, en el caso de los oficialismos, del presidente. Uno de los más importantes que halla la es la “centralidad” limitada del Poder Ejecutivo, disintiendo con las referencias al “hiperpresidencialismo” argentino con que varios autores califican al sistema político de nuestro país. Sostiene que la ingeniería institucional que los constituyentes eligieron para la Argentina, aún cuando existe un sesgo protagónico hacia la figura y prerrogativas del presidente, otorga al Congreso determinadas herramientas que el Ejecutivo no podrá fácilmente conjurar, atenuando la centralidad presidencial. Entonces, ante un ambiente de *centralismo limitado* del presidente el papel de los legisladores adquiere una relevancia que no se puede desconocer.

En otra parte del texto, Ana Mustapic analiza las características organizativas de los partidos, sección en la que realiza una aseveración de altísimo contenido estratégico para lo que discutimos en esta tesis, ella dice: “la presencia de los partidos superpone a la relación Ejecutivo-Legislativo, de naturaleza institucio-

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

nal, la dialéctica gobierno-oposición, de naturaleza partidaria” (Mustapic, 2000: 578), agregando que para que esa existencia de los partidos en la democracia representativa y bajo un sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo se canalice en las direcciones señaladas es menester imponer disciplina.

Por el sistema federal de gobierno en Argentina la confección de las listas de candidatos está descentralizada y cada una de las 24 jurisdicciones está dotada de autonomía al momento de la selección, aspecto que debilitaría las chances de disciplinamiento de los futuros legisladores y aumenta la posibilidad de aparición de liderazgos partidarios alternativos, pero secundarios, para lo cual es necesaria la producción de disciplina. En esta sección da una definición tan simple como contundente de disciplina partidaria: “la habilidad de los partidos para lograr que sus miembros voten del mismo modo en el parlamento” (Mustapic, 2000: 581), al mismo tiempo que explica porque descarta el índice de las votaciones nominales para medir la disciplina y propone sustituirlo por otras reglas del proceso legislativo como el bloqueo de las iniciativas legislativas o la reticencia a facilitar el quórum para sesionar.

Luego la autora realiza un análisis por demás interesante y exhaustivo de la distribución de incentivos selectivos que realizan los partidos a su legisladores, inclusive de la asignación de roles entre ambos poderes del estado en lo referido a la iniciativa legislativa, estableciendo la existencia de una especie de división del trabajo donde el Ejecutivo se encarga de presentar los proyectos de ley de carácter general, mientras los representantes del pueblo se encargan de cuestiones más particulares, concluyendo que un partido de gobierno disciplinado es aquel que, por sobre todas las cosas, está en óptimas condiciones de imposibilitar el desafío expreso de sus legisladores al liderazgo presidencial.

Cerrada la revisión bibliográfica pasamos al capítulo donde efectuamos la caracterización institucional de la Provincia del Chaco.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

## **CAPÍTULO II:**

### **Caracterización de la Provincia del Chaco. Su sistema político e institucional y evolución de las relaciones Ejecutivo-Legislatura durante los gobiernos de Ángel Rozas y Jorge Capitanich.**

La Provincia del Chaco, tal como reza el artículo 1º de su constitución política, es un estado autónomo integrante de la República Argentina y se organiza institucionalmente al amparo del sistema republicano, representativo y democrático.

El Chaco a diferencia de las provincias que se reunieron en 1853 en Santa Fe para crear el Estado Nacional, tuvo una génesis inversa a la de sus hermanas fundadoras. Puesto que fue ese Estado Nacional consolidado y en expansión, disputando territorios inexplorados con otros países sudamericanos, el que dio origen a la sociedad y el estado que hoy habitan e interactúan en nuestra provincia.

En lo relativo a la paulatina evolución institucional, fueron el decreto de fundación del Territorio Nacional del Chaco en 1872 dictado por el presidente Domingo Sarmiento *primero* y la Ley N° 1532<sup>46</sup> sancionada el 1º de octubre de 1884, en los tiempos de Roca, por el Congreso de la Nación mediante la que se creó la Gobernación del Chaco y se puso fin a la unidad territorial que compartía con Formosa *después*, las acciones del Estado Nacional que prepararon las bases para la provincialización dispuesta en la presidencia de Juan Perón el 8 de agosto de 1951, otorgándole, al mismo tiempo, el estatus de estado autó-

---

<sup>46</sup> De Organización de los Territorios Nacionales.

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

nomo y su patronímico <sup>47</sup>. En ese mismo año se dio sanción a lo que fue la primera Constitución de la Provincia de una efímera vigencia de seis años.

Aclaremos entonces en esta introducción al capítulo, antes de describir la fugaz Constitución de 1951, cuales serán los tópicos que guiarán la caracterización institucional de la Provincia: estructura del Ejecutivo, estructura del Legislativo, evolución del sistema de partidos y evolución de las relaciones Ejecutivo-Legislativo durante los gobiernos bajo análisis.

## **II.1 La Constitución Provincial del 1951.**

La carta magna aprobada en la convención constituyente el 21 de diciembre del recordado año 1951, se componía de dos partes, en concordancia con el método de la Constitución Nacional de 1853 y la vigente de 1949, es decir, una primera parte dogmática donde se establecían los derechos y garantías de los ciudadanos y los principios jurídicos en que se sustentará el resto del andamiaje legal y otra parte orgánica donde se estructuraba la ingeniería institucional de la novel provincia, se fijaba el sistema de gobierno y las atribuciones de cada uno de los poderes del Estado. En línea con la filosofía del constitucionalismo social de la que estaba imbuida la reformada Ley fundamental del país, la Constitución del Chaco consagraba en su sección dogmática gran parte de esos nuevos derechos. Pero es en el diseño institucional donde se incorporaron sustanciales diferencias con los postulados que tanto el primer constitucionalismo, el liberal, como el que se impuso en el mundo en los primeros años del siglo XX para ampliar derechos, el social, patrocinaban.

---

<sup>47</sup> Mediante la sanción de la Ley N° 14037 se declararon provincias a los Territorios de Chaco y La Pampa. Por otra Ley dictada poco tiempo después el nombre de la provincia fue Presidente Perón.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

Decimos esto por que al poder legislativo, del que estaba investida la Cámara de Representantes, se le otorgó una composición por demás particular. Del total de sus miembros la mitad eran electos por el conjunto del pueblo de la Provincia habilitado para hacerlo mediante el mayoritario sistema electoral de circunscripciones uninominales y la otra mitad por los afiliados a las entidades profesionales regidas por la Ley Nacional de Entidades Profesionales, de entre listas de candidatos integradas por esos mismos afiliados y con idéntico régimen electoral que la mitad de los representantes elegidos por el pueblo. Al utilizarse esta doble vía de representación la Provincia innovaba respecto de las Constituciones provinciales del resto de país, inclusive de la juntamente creada con el Chaco Provincia Eva Perón (La Pampa), dado que la representación sería mixta, una política (para todo el pueblo y mediatizada por los partidos políticos) y otra corporativa (para los sectores económicos organizados por medio de la presentación de listas a través de esas organizaciones<sup>48</sup>). De tal forma que esta modalidad representativa importaba la existencia de un doble voto para los miembros de las asociaciones profesionales, uno por formar parte de la comunidad organizada y otro por integrar alguna de las organizaciones profesionales de esa comunidad (Abraham, Fioravanti de Klees y Sotelo, 2011).

Pero al ser los sindicatos de trabajadores los únicos con posibilidades de presentar listas para la mitad de representación corporativa y estar, en la provincia y en el país, hegemonizados por dirigentes del partido del gobierno, los principales efectos que provocaban el recorte de las potestades populares a elegir sólo la mitad de los legisladores era la subrepresentación de esas expresiones al tiempo que aseguraba el control de la Legislatura al partido que dominaba la política nacional. Este efecto se recrudecía al adoptar como dibujo electoral las

---

<sup>48</sup> Cabe señalar que la Ley de Asociaciones Profesionales no sólo regulaba a los sindicatos de trabajadores, sino también a los profesionales liberales y empresarios. Pero como señalan Abraham, Fioravanti de Klees y Sotelo (Abraham, Fioravanti de Klees y Sotelo, 2011: 73), en la práctica la representación gremial sólo alcanzó a los trabajadores, aunque nada impedía la participación de las otras entidades citadas.



**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

circunscripciones uninominales. Lateralmente, y absolutamente inocuo a los fines institucionales, esta Constitución ungía al vicegobernador como presidente nato de la Cámara de Representantes, sin voto, salvo en los casos de empate. En “Constitución de la Provincia del Chaco. Comentada y Anotada” escrita en coautoría por Ana del Carmen Abraham, María Inés Fioravanti de Klees y Julio René Sotelo se efectúa una argumentada defensa del “doble voto” desde la concepción filosófica e ideológica de la doctrina peronista (Abraham, Fioravanti de Klees y Sotelo, 2011: 70-73).

Nos ha parecido importante realizar esta breve reseña sobre la primera Constitución del Chaco, la de 1951, ya que comúnmente se añade a la expresión ‘Constitución de la Provincia del Chaco’ el aditamento ‘1957-1994’, lo que, en mi opinión, actúa como un velo que oculta la existencia de nuestra primera carta magna. Finalmente el 16 de septiembre de 1955 el gobierno de Juan Perón fue derrocado por las bombas de la autodenominada Revolución Libertadora, arrastrando en su caída a la constitución y el nombre de nuestra provincia. Pasemos a analizar ahora la Constitución Provincial vigente, la sancionada en 1957 y reformada en 1994, que se erigirá en la fuente desde la cual construiremos la caracterización institucional de la Provincia del Chaco<sup>49</sup>.

## **II.2 La Constitución vigente, 1957-1994. Estructura del Poder Ejecutivo.**

En reciprocidad con lo prescripto en la Constitución de la Nación Argentina y al igual que el resto de los estados provinciales integrantes de la federación, nuestra provincia ha adoptado el sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo como sistema de gobierno. En los aspectos de forma una sola diferencia

---

<sup>49</sup> Es de resaltar que la constitución sancionada en 1957 se enmarca también en el constitucionalismo social, cambiando el sistema de representación en la Legislatura establecido en la de 1951.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

distingue a los provinciales del nacional: el título de quién ejerce el Poder Ejecutivo y detenta el cargo de jefe del Estado es *gobernador*, mientras en la Nación se denomina *presidente*. También el Chaco en la misma fórmula en la que elige al gobernador selecciona al vicegobernador, quien lo reemplaza transitoriamente en situaciones de ausencia, suspensión o enfermedad y definitivamente en casos de muerte, renuncia o destitución. Pero para el cargo de vicegobernador la constitución chaqueña prevé también funciones protocolares, consultivas y de comunicación dado que es consejero permanente del gobernador y en tal carácter asistirá a los acuerdos de ministros. En lo relativo a sus funciones de vocero podrá concurrir en esa calidad a los plenarios de la Cámara de Diputados para argumentar sobre las iniciativas legislativas remitidas por el Ejecutivo, con voz pero sin voto. Por último y respecto de la figura del vicegobernador, nuestra provincia no recepta la modalidad de otorgarle a este funcionario la calidad de presidente nato de la Legislatura como sucede en muchas provincias argentinas, inclusive de legislativos unicamerales<sup>50</sup>.

La fórmula del ejecutivo provincial chaqueño dura en su mandato cuatro años y es electa directamente por el pueblo de la Provincia en doble vuelta, donde la segunda procederá entre las dos más votadas, en el hipotético caso de que la fórmula que más sufragios obtenga en la primera no supere el 45%, o cuando aún no superando esa meta pero alcanzando como mínimo el 40% de los votos, no pueda materializarse una diferencia entre la primera y la segunda listas del 10% o más de los sufragios positivos válidamente emitidos. Al ser el Poder Ejecutivo unipersonal necesariamente el sistema electoral a utilizar será mayoritario y en función de lo relatado precedentemente, al interior de ese mecanismo el Chaco aplica un método que está a mitad de camino entre los de mayoría absoluta (mayoritario puro) y mayoría relativa (plural). Decimos a mitad de camino porque se puede consagrar gobernador a un candidato que no obtenga

---

<sup>50</sup> La Constitución de 1951 sí le daba esa calidad al vicegobernador (Artículo 37°).

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

la mayoría absoluta de los sufragios<sup>51</sup>, pero esa mayoría relativa alcanzada debe superar cierto umbral o en su defecto mediar una diferencia entre el primero y el segundo superior a un determinado porcentaje. En caso de no verificarse los supuestos establecidos en la Constitución Provincial para declarar gobernador electo a un ciudadano en la primera vuelta se realizará la segunda ronda electoral dentro de los treinta días de culminada la primera.

La reforma constitucional de 1994 no sólo modificó el sistema electoral<sup>52</sup> sino que incorporó la cláusula de la reelección por un período del gobernador y del vice, sujeta a algunas limitaciones, como ser la imposibilidad de sucesión recíproca por más de una vez. Esta reforma agregó también, dentro de las bases para la sanción de un régimen electoral, la prohibición de que las elecciones provinciales y municipales coincidan en la fecha con las presidenciales (inciso 7-Artículo 90°).

Descrito el régimen electoral para la selección del gobernador por parte del pueblo de la Provincia pasemos a analizar las atribuciones que la carta magna chaqueña reserva para el poder administrador y en particular aquellas que podríamos calificar como *poderes* del gobernador. La primera característica a resaltar de las atribuciones del gobernador chaqueño es una de las que conforman los elementos del sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo, nos referimos a la facultad de designar y remover a sus ministros por su sola decisión, erigiéndose de este modo como un *primero solo*. Es también de destacar que este derecho de designar a quienes colaborarán con él en la administración de los asuntos públicos se limita a la administración centralizada, ya que

---

<sup>51</sup> Lo afirmado guarda relación con lo descrito en el párrafo anterior.

<sup>52</sup> En la Constitución de 1957 el gobernador se elegía a simple pluralidad de votos.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

para designar a los titulares de algunos organismos administrativos autónomos y descentralizados requiere el acuerdo de la Legislatura provincial<sup>53</sup>.

Así también, el titular del ejecutivo chaqueño dispone de la posibilidad de iniciativa legislativa en correspondencia con lo que prescribe la academia y la mayoría de las constituciones con sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo, posibilidad ésta que se convierte en prerrogativa cuando se trata de la Ley de presupuesto, dado que es de su iniciativa exclusiva, a la vez que la Cámara de Diputados no puede incrementar los gastos ordinarios ni los sueldos fijados por el gobernador en el proyecto remitido<sup>54</sup>. Dentro del mismo poder de iniciativa legislativa el gobernador posee la facultad de calificar a un proyecto de ley de *urgente tratamiento*, en la medida que no se trate de proyectos referidos a materia presupuestaria, electoral, derechos y garantías, tributaria y de reforma de la Constitución. Otra limitación es que no pueden considerarse más de tres proyectos de esta clase a la vez. Esto nos lleva a describir el mecanismo de formación de las leyes.

El Artículo 117º de la Constitución de la Provincia del Chaco reglamenta el mecanismo de la formación de las leyes. En este precepto se señala que los estamentos habilitados para la presentación de proyectos de ley, los que les da el carácter de iniciadores, son los tres poderes del Estado Provincial, o mejor dicho, sus integrantes: El titular del Poder Ejecutivo, los diputados individualmente o en conjunto, y el Superior Tribunal de Justicia<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Entre ellos se destacan los casos de los institutos de seguridad social, del juego y el que ejecuta la política de colonización de tierras públicas. Hay un caso más extremo todavía que es el instituto encargado de aplicar las políticas para los pueblos originarios de la Provincia, cuyas autoridades son electas por los miembros de dichos pueblos originarios. En el instituto de seguridad social hay también representantes de los empleados públicos en actividad y jubilados, designados en elecciones cuyos padrones integran quienes tengan calidad de tales.

<sup>54</sup> Artículo 119º inciso 3 Constitución Provincial (Atribuciones del Poder Legislativo)

<sup>55</sup> Éste último sólo en determinados casos relacionados con la administración del Poder.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

La regla general establece que los proyectos deben ser debatidos en comisiones especializadas que luego elevarán al proyecto, con su respectivo dictamen, al plenario de la Cámara para su tratamiento y consideración. Sólo en el caso en que los dos tercios de los diputados presentes en la sesión lo decidieran, la Cámara podrá tratar el proyecto sobre tablas sin derivarlo a la comisión o comisiones que por la materia correspondan.

Para convertir una iniciativa legislativa (política) en ley<sup>56</sup> se requiere el voto positivo de la mitad más uno de los legisladores presentes en el momento de su puesta a consideración, salvo en los casos en que la Constitución exija una mayoría especial. Ningún proyecto desechado totalmente puede volver a tratarse en ese período.

Existe además el mecanismo de excepción que mencionamos recientemente y al que puede apelar el Poder Ejecutivo cuando considera urgente el tratamiento de una iniciativa. Calificando de ese modo al proyecto emplaza a la Legislatura a tratarlo en sesenta días corridos desde su recepción por parte de ese Poder<sup>57</sup>. La tipificación de urgente puede ser hecha al momento de la remisión, después o durante cualquier etapa del trámite, y en cualquier caso el plazo de los sesenta días comienza a correr desde el requerimiento de urgencia. Si los proyectos a los que se les hubiese otorgado el carácter de urgente tratamiento en el plazo fijado por la Constitución no son expresamente rechazados, se los considerará aprobados y deberá remitírseles para su promulgación y publicación. Esta potestad del Poder Ejecutivo puede ser contrarrestada por la Legislatura cuando la mitad más uno de sus miembros así lo decida en la sesión perti-

---

<sup>56</sup> En realidad para que finalmente una iniciativa se transforme en ley, además de la sanción efectuada por la Legislatura se requiere la promulgación del Poder Ejecutivo.

<sup>57</sup> Plazo sólo interrumpido en caso de receso parlamentario, por haber finalizado o no comenzado las sesiones ordinarias o extraordinarias. Este procedimiento no será aplicable a proyectos sobre tributos, régimen electoral, presupuesto general, reglamentación de derechos y garantías constitucionales y reformas de la Constitución, tampoco podrán tramitarse más de tres proyectos con carácter de urgente, simultáneamente.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

nente revocando el carácter de urgente al proyecto e imprimiéndole al mismo el trámite ordinario.

Así como nuestro gobernador sólo cuenta, en el ámbito de los poderes proactivos, con la facultad de iniciativa legislativa, generalmente concurrente con otros poderes y en el caso citado previamente de manera exclusiva, dentro de los poderes reactivos del ejecutivo y al igual que en casi todos los regímenes presidenciales posee la herramienta del veto, que podrá ser total o parcial<sup>58</sup>. Sin embargo, la práctica de la administración y el gobierno ha institucionalizado por afuera de la letra de la Constitución Provincial un nuevo poder proactivo del gobernador, nos referimos a los decretos ad-referéndum de la Cámara de Diputados que adquieren estatus de ley, de similares características y consecuencias que el decreto de necesidad y urgencia (DNU) incorporado en nuestra Constitución Nacional en la reforma de 1994, con la decisiva diferencia naturalmente basada en su inexistencia constitucional, de que los DNU tienen reglado su trámite y procedimiento para su convalidación o rechazo, cuestión que no ocurre con los decretos ad-referéndum del Chaco.

En su relación con el Poder Judicial, las facultades del gobernador chaqueño se limitan a designar a los miembros del Superior Tribunal de Justicia y el Procurador General (titular del Ministerio Público), máximos órganos jurisdiccional y acusatorio, sobre la base de la propuesta que le presente el Consejo de la Magistratura, siendo los jueces de instancias inferiores nombrados por el tribunal supremo provincial a instancias, nuevamente, de las propuestas de dicho Consejo. Otras vías de relacionamiento entre estos dos poderes se da cuando el Poder Ejecutivo, máxima autoridad de la policía de seguridad, debe proveer ese servicio a los tribunales de justicia cuando éstos lo requieran y en el ejerci-

---

<sup>58</sup> Hacemos una más exhaustiva descripción del mecanismo del veto total o parcial en el capítulo III de esta tesis, en el demostramos que la regulación legal que se hace del poder de veto convierte a éste en un “poder co-legislativo”.

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

cio de la atribución de indulto de condenados y conmutación de penas, para el cual necesita como requisito informe previo y favorable del Superior Tribunal de Justicia.

El Consejo de la Magistratura es un órgano extra-poder creado en la Constitución de 1957 y parcialmente reformado en cuanto a su conformación en 1994<sup>59</sup>, integrado por dos diputados, dos jueces, el ministro del ejecutivo a cargo de los asuntos de justicia y dos abogados del foro. Es, como se ve, una gran innovación del derecho constitucional chaqueño al disponer una mediación entre los poderes encargados de designar a los magistrados, el Ejecutivo y el Superior Tribunal de Justicia dependiendo de los casos, y la facultad misma de la designación, ya que vendrá condicionada por la propuesta del Consejo de la Magistratura, que previo a su elevación deberá realizar concurso de antecedentes y oposición. Esta innovación constitucional también tiene un impacto importante, al menos en lo teórico, en cuanto a que importa una mayor democratización en la designación de los miembros del Poder Judicial y el Ministerio Público que bien sabemos es el único poder del estado dentro de la forma de gobierno democrática en el cual sus miembros no son seleccionados por el pueblo. Así mismo con el mecanismo del concurso cobra mayor sentido el requisito de idoneidad. Finalmente, la otra función que le asigna al Constitución Provincial es la de jurado de enjuiciamiento de los miembros del Poder Judicial y el Ministerio Público, con la excepción de los jueces del Superior y el Procurador General.

---

<sup>59</sup> Se incorpora un representante por el Poder Ejecutivo (el ministro del área de justicia), y se suprime la participación del Fiscal de Estado.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

### **II.3 Estructura del Poder Legislativo.**

Volviendo a la descripción y análisis de los poderes de naturaleza política, vamos ahora a otro que reúne claramente esas condiciones, el Poder Legislativo, que en la Provincia del Chaco es de carácter unicameral y lo ejerce la Cámara de Diputados.

El Legislativo unicameral chaqueño está compuesto, en la actualidad, por 32 diputados que duran cuatro años en sus cargos<sup>60</sup>, renovándose la Cámara por mitades cada dos años. El sistema electoral aplicado para la elección de los legisladores provinciales es el de representación proporcional, en el cual el territorio de la Provincia se constituye en distrito único. La distribución de las bancas se efectúa de acuerdo con el método D' Hont<sup>61</sup>, y sin la exigencia de un mínimo de votos (piso), como el 3% que establecía el anterior régimen electoral<sup>62</sup>. En el debate de la reforma constitucional de 1994 algunos convencionales propusieron la instauración de un régimen electoral mixto, donde la mitad de los diputados serían electos por circunscripciones uninominales y la otra mitad tomando a la Provincia como distrito único, llamando a los primeros diputados departamentales. Para los que se elegían por circunscripción proponían un sistema electoral mixturado de mayorías relativas y absolutas, ya que si el que obtuviere más votos no alcanzaba el 40%, debía realizarse una segunda vuelta con el que lo seguía en número de sufragios cosechados. Para la segunda mitad concedían mantener el sistema de representación proporcional. El fundamento de la propuesta radicaba en que se buscaba dotar a la Legislatura de una mayor representación regional quitando poder a la burocracia de los parti-

---

<sup>60</sup> En este punto hay otra diferencia con la Constitución de 1951 que otorgaba a los diputados un mandato de seis años.

<sup>61</sup> Artículo 150° Ley Provincial N° 4169 (Nuevo Régimen electoral Provincial), acorde con la reforma constitucional.

<sup>62</sup> Último párrafo del Artículo 5° de la Ley N° 2838.



**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

dos en el armado de las listas que, en opinión de estos convencionales, concentraban la mayoría en la lista de candidatos con dirigentes del departamento más poblado, el de la capital<sup>63</sup>, relegando y subrepresentando al interior. En esta misma línea pero profundizándola, algunos otros propusieron que la totalidad de los diputados sean seleccionados por los departamentos (Abraham, Fioravanti de Klees y Sotelo, 2011).

En nuestra opinión y más allá de que es atendible la preocupación por la simetría en la representación regional de los diputados de la Provincia, creemos que la selección de la mitad de los legisladores mediante el mecanismo de circunscripciones uninominales impondrá un sesgo mayoritario en la representación popular y valga la contradicción, subrepresentándola, en consecuencia excluyendo del seno de la Legislatura a manifestaciones políticas, que aunque minoritarias, activas en la sociedad chaqueña. Si lo que buscamos es que el sistema político exprese la pluralidad de ideas que anida en el sistema social, el régimen de representación proporcional es el más idóneo para ello. Para cerrar con esta cuestión, consideramos que si el problema radica en la estructura de los partidos la solución no debería venir por el lado de reformas a la legislación electoral, sino democratizando la vida interna de los mismos, en la que la ingerencia del Estado modificando la normativa referente a partidos políticos y su vida interna puede ayudar pero no será una solución definitiva, solución que sólo es posible alcanzarla por los militantes y dirigentes de cada agrupación partidaria.

Retomando el examen y consideración del poder más democráticamente representativo del estado, naturalmente es la Cámara de Diputados la única con atribuciones para sancionar las leyes de la Provincia, leyes que servirán para reglamentar el ejercicio de los derechos que la constitución política del Estado

---

<sup>63</sup> El departamento San Fernando en el que se encuentra la capital, Resistencia, y su área metropolitana, en el que habitan un poco menos del 40% de la población total de la Provincia.

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

concede a los ciudadanos, para anualmente dotar de presupuesto a la administración, para fijar las contribuciones que se impondrá a la población y con las que se solventarán los gastos públicos, para hacer uso del crédito público, para establecer el régimen de los municipios vedados de dictar su propia carta orgánica<sup>64</sup>, para disponer la intervención de los mismos ante la ocurrencia de causas previstas en la constitución y por tiempo determinado, para dictar el régimen electoral y de partidos políticos y para sancionar la ley orgánica de la justicia, entre otras tan importantes atribuciones que le asigna el Artículo 119º de la letra vigente de nuestra ley fundamental. Un poco fuera de sus funciones estrictamente legislativas, los diputados chaqueños gozan, como cuerpo e individualmente, de facultades de fiscalización e investigación sobre la administración provincial, con libre acceso a la información y a los actos y procedimientos administrativos, inclusive con la obligación de los jefes de las reparticiones estatales de facilitarles la documentación que soliciten.

En su relación política con el Poder Ejecutivo, el otro poder sometido al veredicto de las urnas, la Cámara de Diputados puede llamar a su seno o de alguna de sus comisiones permanentes, en la medida que un tercio o tres cuartas partes respectivamente de sus miembros presentes lo aprueben, a los Ministros o Secretarios del Poder Ejecutivo o de los funcionarios por éste designados para conducir los organismos autárquicos y descentralizados, a fin de que estos brinden informe y explicaciones sobre lo que oportunamente y con determinada anticipación les requieran. Vemos aquí que las prerrogativas de interpelación sólo se circunscriben a los colaboradores del gobernador, pero no al titular del Ejecutivo ni su compañero de fórmula<sup>65</sup>, aunque esta limitación se ve compen-

---

<sup>64</sup> Los municipios de más de veinte mil habitantes (primera categoría) están facultados para dictar su propia carta orgánica. A fecha de redacción de esta tesis sólo la ciudad de Resistencia ha hecho uso de esa prerrogativa.

<sup>65</sup> Para el vice-gobernador la concurrencia a la Cámara es facultativa y lo hace como vocero del Ejecutivo.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

sada por el bajo número de votos que hacen falta para citar a un funcionario del Poder administrador al recinto<sup>66</sup>, siendo esta una importante herramienta política para los sectores de la oposición cuando están en minoría en el Legislativo.

Indiscutiblemente uno de los aspectos más relevantes a describir en el caso de la Legislatura Provincial son los procesos de formación de las leyes y de rechazo o aceptación de los vetos impuestos por el Poder Ejecutivo, que ocurrirán en ocasión del período de sesiones ordinarias entre el 1º de marzo y el 15 de diciembre de cada año, o bien en la prórroga que disponga la mitad más uno de los presentes o la convocatoria a sesiones extraordinarias que, con motivos fundados, pueden fijar el Poder Ejecutivo o un tercio de la totalidad de los legisladores. La primera de estas cuestiones, la sanción de las leyes la describimos en párrafos anteriores de éste capítulo y la consideración de los vetos la desarrollamos con mayor detalle en el capítulo III de esta tesis. Como afirmamos previamente, para convertir un proyecto en Ley se requiere el voto afirmativo de la mitad más uno de los miembros presentes en la sesión<sup>67</sup> de que se trate, salvo en las situaciones que la Constitución de la Provincia exija una mayoría superior. Estas mayorías agravadas se accionan en los casos que a continuación se indican:

---

<sup>66</sup> Pero no en el caso de las comisiones.

<sup>67</sup> Para que una sesión sea válida debe lograrse un quórum de la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

**Cuadro N° 1. Leyes que requieren mayorías agravadas.**

Calificación de la Mayoría	Tema al que se refiere	Fuente (Artículo de la CP)
Dos tercios de la totalidad de los miembros	Tierras Fiscales	Art. 43°
	Operaciones de Crédito Público	Art. 63°
	Límites de la Provincia	Art. 4°
	Convocatoria a Consulta Popular	Art. 2° inc 2
	Explotación de hidrocarburos	Art. 41°
Mayoría absoluta de la totalidad de los miembros	Subsidio a Municipios	Art. 119° inc 5
	Funcionamiento Sist. Previsional	Art. 75°
	Acefalía simultánea y definitiva	Art. 138°
Tres cuartos de la totalidad de los miembros	Declaración de la necesidad de reforma	Art. 209°
Unanimidad de la totalidad de los miembros	Reforma automática por la Legislatura	Art. 212°

CP: Constitución Provincial

Como lo exhibe el cuadro, son pocos los casos en los que se requiere una mayoría agravada y por la temática que abordan aparecen justificados. A modo de aclaración debemos decir que en el caso del Artículo 4° de la Constitución Provincial<sup>68</sup> se exige además su aprobación en referéndum. Se debe señalar que existen otros temas donde se requiere someter el proyecto aprobado al veredicto de la voluntad popular, pero este requisito se activa cuando no se alcanza determinado número de votos en la sesión en la que se lo trata<sup>69</sup>.

La Legislatura tiene participación en dos importantes aspectos de la vida institucional de la Provincia: la designación de las autoridades de los organismos de control y la responsabilidad de conducir el proceso de juicio político de los más altos funcionarios estatales. En lo referente a la designación de funcionarios comparte en algunos casos con el Poder Ejecutivo esta atribución, en especial de los que ejercen el control sobre la hacienda pública, como ser el Fiscal de Estado, el Contador General, Sub-Contador General, Tesorero General y Sub-Tesorero General, siendo de exclusiva potestad parlamentaria la designa-

<sup>68</sup> Límites territoriales.

<sup>69</sup> Para la reforma de un artículo de la Constitución Provincial por enmienda se exige la unanimidad de la totalidad de los votos en la Legislatura. En caso de no obtenerse ese número pero si los dos tercios, debe convocarse a consulta popular para su ratificación.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

ción de los miembros del Tribunal de Cuentas, órgano de control externo<sup>70</sup>. En todos estos casos el acuerdo legislativo debe alcanzar un mínimo de dos tercios, y los cinco integrantes del Tribunal de Cuentas, además, estar en relación con la representación partidaria en la Cámara. En lo concerniente al juicio político, son pasibles de someterse a éste procedimiento el Gobernador, el Vice-Gobernador, los Ministros del Poder Ejecutivo, los miembros del Superior Tribunal de Justicia y el Procurador General, los miembros del Tribunal de Cuentas, el Fiscal de Estado, el Contador General, el Sub-Contador General, el Tesorero General y el Sub-Tesorero General. Para tal caso la Cámara se divide en dos salas con la misma cantidad de miembros, una acusadora y otra de juzgamiento. El efecto de una sentencia desfavorable para un acusado es la destitución en el cargo y la inhabilitación por tiempo determinado para ejercer cargos públicos, en caso de así disponerse.

Para terminar con lo estrictamente atinente a la Legislatura, queremos mencionar el método de selección de sus autoridades, así como destacar que la Constitución que reemplazó a la del 51' suprimió el título de presidente nato de la Legislatura que ostentaba el vice-gobernador, reservando la posibilidad de ser autoridades de la Cámara únicamente a sus integrantes. La selección de las mismas se hace a simple pluralidad de votos, eligiendo en la sesión preparatoria de cada renovación parcial del Cuerpo al presidente y vicepresidentes 1º y 2º con mandato hasta la próxima renovación. La importancia de ser presidente radica, no sólo en que se constituye en el administrador del presupuesto del poder, sino que en casos de empate es quién desiguala.

---

<sup>70</sup> El Fiscal de Estado tiene a su cargo la defensa del patrimonio público, el control de legalidad administrativo y es parte en los juicios en los que las controversias versen sobre bienes o intereses del Estado Provincial. La Contaduría General ejerce el control interno de la gestión económica, financiera, patrimonial y de bienes del Estado Provincial, la Tesorería General efectúa los pagos sobre los documentos que previamente auditó la Contaduría. El Tribunal de Cuentas a parte de ejercer el control externo sobre la hacienda pública, tiene facultades jurisdiccionales sobre las cuentas de los entes de la administración central y descentralizada.

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

Pasando a examinar otro pilar de la estructura institucional encontramos que aún cuando nuestra Provincia adopta como mecanismo de expresión política de la sociedad la mediación por medio de la representación, ha incorporado en su Constitución elementos de democracia participativa o semidirecta. En el mismo artículo 2º donde se afirma que la soberanía popular se ejerce por medio de representantes se establecen los institutos de *la iniciativa popular, la consulta popular y la revocatoria*. La iniciativa popular es un derecho que la carta magna concede a los ciudadanos para presentar ante los poderes públicos encargados de sancionar las normas, la Cámara de Diputados y los Concejos Municipales, proyectos de ley u ordenanza. Recordemos que en principio sólo los legisladores, el gobernador y el Superior Tribunal de Justicia, a nivel provincial, y los intendentes y concejales, a nivel municipal, pueden presentar iniciativas legislativas, logrando de este modo el instituto de iniciativa popular que esa prerrogativa se traslade también a los ciudadanos.<sup>71</sup> Pero este derecho no abarca la totalidad de las temáticas, dado que les están vedadas las materias tributarias, presupuestarias y de reforma de la Constitución. En cambio la consulta popular es el mecanismo a través del cual ambos cuerpos deliberativos, Cámara y Concejos, ponen a consideración del pueblo una decisión tomada por ellos para que opinen al respecto, expidiéndose por sí o por no. Una característica de la consulta popular inscripta en la constitución chaqueña es que tiene ribetes obligatorios, es decir que lo que opine el pueblo de la Provincia debe ser acatado. Por último en el análisis de los institutos de democracia participativa tenemos la revocatoria de mandato que para efectivizarse debe ser solicitada por no menos del 10% del padrón electoral<sup>72</sup> y no haber pasado menos de seis meses desde la asunción del funcionario ni faltar menos de ese

---

<sup>71</sup>En rigor de verdad a un grupo de ciudadanos, ya que se exige en la constitución que el proyecto a presentar esté avalado con la firma de no más del 3% del padrón electoral. La Ley N° 4313, que reglamentó el ejercicio de los tres institutos de democracia participativa, fijó ese requisito en el 1,50%.

<sup>72</sup> Este porcentaje lo fija la Ley N° 4313, la Constitución impone un piso del 3%.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

plazo para la finalización de su mandato. Es de resaltar que sólo se puede pedir la revocatoria de funcionarios con cargos electivos invocando las mismas causales que para iniciar el juicio político.

Acercándonos al final de la caracterización institucional de nuestra Provincia, tomando como fuente de lo expresado a la ley fundamental, queremos dejar sentado la prohibición que impone la misma a que los servicios públicos de relevancia económica (agua y saneamiento, energía, etc.) sean prestados por empresas o particulares que persigan como fin el lucro<sup>73</sup>, reservando dicha actividad para el Estado, provincial o municipal, y para cooperativas de usuarios. En 1994 previo a la reforma de la carta magna, en un hecho relacionado con esta temática se utilizó el instituto de la consulta popular, aunque obligadamente, ya que se trataba de una Ley<sup>74</sup> que promovía la reforma del entonces artículo 49º de la Constitución (hoy 54º), la cual debía ser sometida a la consideración del pueblo. La ley en cuestión habilitaba la posibilidad de concesionar los servicios públicos a sociedades mercantiles o particulares que persigan fines de lucro, pero esa posibilidad quedó sepultada en el referéndum realizado el mismo día que la elección de convencionales constituyentes para la convención reformadora del 94', el 10 de abril de ese año.

#### **II.4 Evolución del sistema de partidos en la Provincia del Chaco (1983-2011).**

Para finalizar esta parte del capítulo haremos una breve referencia sobre la evolución del sistema de partidos en la Provincia durante los casi 28 años transcurridos de la recuperación del sistema democrático. Establecemos el comienzo en 1983 porque consideramos, que además de tratarse del período de mayor estabilidad y continuidad institucional, no existen proscripciones de ningún tipo, ni la democracia se ve amenazada por facción alguna. En el cua-

---

<sup>73</sup> Excepto en el servicio público de transporte.

<sup>74</sup> Ley N° 3983.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

dro que sigue exponemos la cantidad de diputados que poseía cada partido en la Legislatura, clasificados en períodos de dos años coincidentes con las renovaciones parciales de la Cámara. También debemos aclarar que el etiquetamiento partidario que hacemos no se corresponde exactamente con los partidos que consignamos, sino que establecimos como criterio poner bajo un mismo grupo político a quiénes fueron electos en la misma lista, o aún siendo elegidos en listas y elecciones separadas luego integraron una misma coalición política, o en el caso contrario, quienes formaban parte de una alianza y luego formalmente se retiraron de ella los excluimos. Hechas estas aclaraciones debemos decir que la UCR además de incluir legisladores radicales comprenden a aquellos aliados que compartieron (comparten) con ellos la Alianza Frente de Todos, y en PJ no sólo hay diputados justicialistas sino también quienes adhirieron (o adhieren) al FREJUPO, al Frente para la Victoria, o para el actualmente gobernante Frente Chaco Merece Más.

**Cuadro Nº 2. Número efectivo de partidos en la Legislatura.**

Legislatura	Cantidad de legisladores						NEP
	PJ	UCR	ACHA	ARI	Otros	Total	
1983-1985	15	15	0	0		30	2
1985-1987	15	15	0	0		30	2
1987-1989	16	16	0	0		32	2
1989-1991	16	14	2	0		32	2,25
1991-1993	15	9	8	0		32	2,77
1993-1995	13	7	12	0		32	2,83
1995-1997	14	9	9	0		32	2,86
1997-1999	13	17	2	0		32	2,22
1999-2001	10	21	1	0		32	1,89
2001-2003	11	21	0	0		32	1,82
2003-2005	14	17	0	0	1	32	2,11
2005-2007	13	18	0	1		32	2,08
2007-2009	12	19	0	1		32	2,03
2009-2011	17	15	0	0		32	1,99

PJ: Partido Justicialista. UCR: Unión Cívica Radical. ACHA: Acción Chaqueña. ARI: Afirmación por una República de Iguales. NEP: Número Efectivo de Partidos.



**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

La última columna del cuadro nos indica el número efectivo de partidos en la Cámara de Diputados provincial, y en consecuencia en el sistema de partidos local. Utilizamos la fórmula de Laakso y Taagepera para efectuar los cálculos. Como queda exhibido, los años jóvenes de la nueva democracia transcurrieron en un bipartidismo simétrico, en un período que va desde 1983 a 1989, coincidiendo con la presidencia de Raúl Alfonsín. Con la irrupción de Acción Chaqueña en la Legislatura en 1989 ese bipartidismo se empieza a resquebrajar oscilando el sistema hacia el pluralismo limitado, aspecto que se verifica más contundentemente en las tres Legislaturas que van de 1991 a 1997, son los años de las privatizaciones en el país y de la llegada a la primera magistratura provincial del partido citado. Ese nítido multipartidismo limitado de tres partidos empieza a desdibujarse en la segunda parte (1997-1999) del primer gobierno radical democrático de la historia del Chaco, para configurarse un bipartidismo asimétrico, a favor del oficialismo en el segundo mandato de Rozas. De ahí en más las fuerzas políticas locales se desenvolverán en un ambiente bipartidista levemente imperfecto, con un coeficiente ligeramente por encima de 2, o muy ínfimamente por debajo como en la presente Legislatura. Sumamos a la descripción del sistema de partidos la exposición de un cuadro con los gobernadores y sus vice que administraron el Chaco entre 1983-2011.

**Cuadro Nº 3. Gobernadores y Vice. Provincia del Chaco 1983-2011.**

Gobernador y Vice	Período del Mandato	Partido del Gobernador
Florencio Tenev - Alberto Torresagasti	1983-1987	Partido Justicialista
Danilo Baroni - Emilio Carrara	1987-1991	Partido Justicialista
Rolando Tagüinas - Luis Varisco	1991-1995	Acción Chaqueña
Ángel Rozas - Miguel Pibernus	1995-1999	Unión Cívica Radical
Ángel Rozas - Miguel Pibernus <sup>75</sup>	1999-2003	Unión Cívica Radical
Roy Nikisch - Eduardo Moro	2003-2007	Unión Cívica Radical
Jorge Capitanich - Juan C. Bacileff Ivanoff	2007-2011	Partido Justicialista

<sup>75</sup> Renunció en 2001, y fue reemplazado por el entonces Ministro de Gobierno Roy Nikisch, electo para el cargo en las elecciones del 26 de agosto de 2001.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

Para concluir el examen de las características institucionales y políticas de la Provincia del Chaco no podemos dejar de mencionar que la Constitución Provincial de 1957 fue enormemente innovadora en varios aspectos y buscó dotar de los más amplios derechos políticos y sociales a los habitantes de la Provincia<sup>76</sup>. Entre otros aspectos podemos destacar que establece mecanismos de democracia participativa, la libertad de culto y el no sostenimiento financiero de religión alguna (a diferencia de la constitución nacional), de derechos para los pueblos originarios, legisla sobre los mandamientos de ejecución y prohibición, incorpora el instituto del Consejo de la Magistratura y el jurado de enjuiciamiento, etc. (Abraham, Fioravanti de Klees y Sotelo, 2011).

Pasemos ahora a la periodización histórica de los gobiernos objeto de estudio.

## **II.5 Origen y ascenso del primer gobierno democrático<sup>77</sup> radical del Chaco.**

El 8 de octubre de 1995 Ángel Rozas derrotó al candidato justicialista Florencio Tenev, quien fuera el primer gobernador del Chaco del período constitucional iniciado el 10 de diciembre de 1983, el de la segunda fundación de la democracia argentina. De este modo por primera vez un político radical alcanzaba la primera magistratura de la Provincia en elecciones democráticas. Este triunfo tuvo un hecho saliente y es que se daba rápido estreno a una variante en la

---

<sup>76</sup> Aunque tampoco podemos soslayar que pasó bastante tiempo hasta que puedan ser materializados, sobre todo los derechos políticos, dado que durante bastantes años estuvo proscripto, como en todo el país, el partido mayoritario, el justicialista.

<sup>77</sup> Esta afirmación se basa en el concepto operacional de democracia que adoptamos, en el cual se destaca la existencia de **elecciones competitivas**. En 1958 la entonces denominada Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) obtuvo la gobernación de nuestra provincia, colocando en el sillón de Obligado a Anselmo Duca, pero en una situación de **proscripción del peronismo** y división de la UCR. La calificación de no democrático (a raíz de la operacionalización del concepto de democracia) no implica afirmar que el gobierno de Duca haya sido autoritario.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

forma de elección del Poder Ejecutivo provincial establecida por la Convención reformadora de 1994, el método de la segunda vuelta electoral, ya que en la primera ninguno de los aspirantes obtuvo la cantidad de votos exigida por la carta magna<sup>78</sup>.

Derrotado por un margen importante el 10 de septiembre en la primera vuelta, a punto de quedar fuera de competencia si su rival hubiese conseguido un 1,18% más de votos, Rozas logró en el mes que distó entre elección y elección consolidar su alianza electoral con el incipiente Frepaso chaqueño<sup>79</sup> y de ese modo enfrentar en mejores condiciones la situación adversa que debía revertir. Así, el día del ballottage, la alianza electoral UCR-Frepaso se alzó con la primera magistratura de la Provincia al batir a la coalición PJ-UCeDe-PNC por una escasa diferencia: 50,84% a 49,16%<sup>80</sup>. Pero esta historia para los radicales chaqueños comenzó un poco antes cuando un grupo de dirigentes fundó, el 21 de mayo de 1994, la línea interna Convergencia Social (CS), apartándose la mayoría de ellos del otrora hegemónico Movimiento de Acción Yrigoyenista (MAY), fracción interna del partido conducida desde hace mucho tiempo por el legendario dirigente Luis León. Esta nueva agrupación radical tendría como figura y líder casi indiscutido a Ángel Rozas, ex – candidato a vicegobernador de León en 1987 y por entonces diputado provincial.

A fines del año 1994 una elección interna en la que se enfrentaron los sectores más importantes del partido, CS y MAY, puso fin al sempiterno liderazgo de

---

<sup>78</sup> En la Constitución de 1957 para ser gobernador bastaba con obtener la mayor cantidad de los votos, sin importar si estos representaban la mayoría absoluta.

<sup>79</sup> En ese momento estaba compuesto por el Partido Intransigente, el Partido Socialista, el Frente Grande, el Partido PAIS, la Democracia Cristiana y el Movimiento de Bases.

<sup>80</sup> Es decir, Rozas contó con su partido, la Unión Cívica Radical, hegemonizado a nivel nacional por el sector socialdemócrata, y una heterogénea confluencia de partidos unificados por su perfil centroizquierdista (el Frepaso), lo que daba ese matiz, al menos en lo teórico, a esta alianza. En frente, el peronista Florencio Tenev, lideraba el Partido Justicialista provincial, en coalición con los minoritarios Partido Nacionalista Constitucional y la liberal Unión del Centro Democrático, dándole a esta agrupación de partidos un tinte conservador.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

León en el radicalismo local, transfiriendo ese atributo a su ex-compañero de fórmula, quien a partir de ahí reconfiguró el espíritu de los radicales, convencidos de la posibilidad de salir victoriosos en una contienda con el justicialismo y de alcanzar lo que hasta ahí sería un inédito triunfo en la disputa por la gobernación chaqueña. No es menor la referencia a la importancia que tuvo esta interna y lo que significó en términos de una mística ganadora. El radicalismo chaqueño, contraparte del justicialismo como “eterno” partido de oposición en el -hasta 1991- consolidado sistema bipartidista local, sufrió fuertes caídas en su caudal electoral en las dos elecciones previas (1991 y 1993) a la que lo entronizó en la primera magistratura provincial. Tercera con un exiguo 21,83% de los votos en las elecciones para gobernador en las que el fugaz partido provincial Acción Chaqueña<sup>81</sup> desbancó al peronismo del poder y también tercera en las legislativas del año 1993, aunque incrementando levemente el porcentaje de sufragios conseguido<sup>82</sup>, la UCR local pareció sumergirse en la misma crisis en la que la hiperinflación hundió al partido en el plano nacional. Así aparentaba surgir en el Chaco un sistema de partidos de pluralismo moderado, en el sentido de Sartori<sup>83</sup>, donde el radicalismo autóctono se ubicaría como una tercera fuerza carente de posibilidades de acceder al Poder Ejecutivo y con reducida influencia en la faz legislativa. Pero finalmente esto no ocurrió y luego de este impasse donde Acción Chaqueña terció entre los dos grandes partidos, el bipartidismo chaqueño renació aún más vigoroso, pero ahora con una nueva morfología: la UCR sería el partido del gobierno, entre predominante y hegemónico, y el PJ se consolidaría en el rol de principal partido de oposición, que había comenzado a ejercer desde la inesperada derrota de 1991.

---

<sup>81</sup> Partido fundado por el ex – interventor militar José Ruiz Palacios. En las elecciones de 1991 llevó como candidato a gobernador a Rolando Tauguin, quien logró derrotar a su adversario justicialista por la escasísima diferencia de 0,37%. Decimos fugaz porque entre la obtención de la gobernación y las tres siguientes rondas electorales su masa de votantes se diluyó hasta casi desaparecer.

<sup>82</sup> 23,88%

<sup>83</sup> Tres partidos.

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

A los efectos de lo que nos interesa analizar, la circunstancia de gobierno dividido con la que Rozas debió coexistir en el lapso bajo análisis, la primera ronda de 1995 y la aciaga elección del año 1993 cobran notable relevancia. El escaso caudal de sufragios que le deparó el escrutinio a los radicales en la contienda electoral del 93' que los relegó a la misma tercera ubicación de la anterior elección provincial, les significó apenas cuatro bancas sobre las dieciséis en disputa en la renovación bianual de media Legislatura provincial, las otras doce se repartieron en partes iguales entre el justicialismo y el procesista Acción Chaqueña. Además recordemos que pese a alzarse con el más alto cargo al que puede aspirar un político chaqueño, en las legislativas del 95' la UCR obtuvo el segundo puesto, a más de diez puntos porcentuales del -en esa categoría de candidatos- triunfante PJ<sup>84</sup> y bastante por encima -doce puntos porcentuales- del a esa altura desdibujado partido del coronel Ruiz Palacios. Estos guarismos determinaron que la distribución de bancas sea encabezada por el peronismo, consolidado como el principal partido de oposición, seguido del ahora oficialista radicalismo local y como tercera fuerza aparecía el partido que se alejaba del gobierno sin pena ni gloria.

En síntesis, nueve legisladores radicales serán los que deberán gestar las normas que requiera el nuevo Ejecutivo para implementar su programa de gobierno. Cuatro diputados con la mitad del mandato por cumplir obtenidos de la elección de 1993 más los cinco que acompañaran el pase a segunda vuelta contra el ex - gobernador Tenev, contra los catorce justicialistas (seis que permanecerán dos años más a raíz de haber sido electos en 1993 y los ocho que vieron frustrada la posibilidad de compartir el triunfo legislativo con el candidato a gobernador) y nueve de Acción Chaqueña, seis sobrevivientes de la última competencia electoral y tres de la que sería el principio del fin de este efímero partido provincial. Es decir, nueve de treinta y dos legisladores, franca minoría

---

<sup>84</sup> Se le sumaban también los votos de la lista del Partido Nacionalista Constitucional.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

parlamentaria que configura la aparición de un gobierno dividido. Y ante la circunstancia de que ni el justicialismo (catorce diputados) ni los accionchaqueñistas (apenas nueve) tienen una cantidad suficiente de legisladores para formar las leyes por sí mismos tendrá las características de un gobierno dividido en su versión débil, tal como lo precisamos en capítulos anteriores.

Cuando el primer gobernador radical democrático del Chaco inició su mandato, el 10 de diciembre de 1995, en el plano nacional estaba en marcha el segundo período presidencial de Carlos Menem<sup>85</sup> merced a la reforma constitucional de 1994 que incorporó a su texto la cláusula de la reelección del presidente y a su inobjetable victoria sobre el frepasista José Octavio Bordón. Este gobierno podía ser claramente calificado como neoliberal, modo en que en aquella época se etiquetaba a los procesos conservadores en lo político y neoclásicos en lo económico. Embarcado desde 1989 en una serie de reformas económicas y administrativas el gobierno menemista privatizó empresas estatales, redujo la planta de personal de la administración pública, reformó el sistema jubilatorio con una lógica privatista que quitó importantes recursos al tesoro nacional y dio un notable giro a la política exterior del país. Pero concomitantemente logró desterrar la alta inflación a lo que sobrevino la estabilización de la moneda argentina, sentando las bases del fuerte crecimiento del PBI en los años que sucedieron a la implantación del Plan de Convertibilidad del cual, a pesar de sus éxitos macroeconómicos, emergió el flagelo social de la desocupación. Nada de lo mencionado logra entenderse sino situamos el momento histórico en el que ocurrieron estos hechos. Hacia 1989 el modelo de industrialización dirigida por el Estado estaba en bancarrota debido a que no pudo soportar el ataque masivo a sus ya alicaídos cimientos perpetrado por la dictadura que asoló el país entre 1976 y 1983, y a que los intentos de reestructuración y reconducción

---

<sup>85</sup> Comenzó el 8 de julio de 1995. Este desfase con el día de asunción del resto de las autoridades ejecutivas y legislativas del país se daba a raíz de que la asunción de su primer mandato debió adelantarse por la renuncia del presidente Alfonsín.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

del mismo por parte del gobierno que inauguró la nueva democracia se revelaron ineficaces, al punto de culminar en el primer proceso auténticamente hiperinflacionario de la historia económica nacional y con el cual fue recibido Menem. Además, en el plano internacional terminaba la guerra fría y caía su máximo ícono, el muro que dividía la ciudad alemana de Berlín, irrumpiendo una era de apatía política y caída en desgracia de las utopías que tanto habían movilizadado las conciencias y los espíritus en las décadas del 60' y 70' del siglo XX, una época, los 90', que fue bautizada por el politólogo estadounidense Francis Fukuyama como el fin de la historia.

Estas reformas del gobierno nacional tuvieron impacto directo en las finanzas públicas provinciales ya que parte de las mismas consistieron en transferir el servicio educativo secundario al nivel subnacional, con la sola contrapartida de los propios recursos provinciales. Esta medida se tomará en el último tramo de la administración que antecedió a Rozas en el poder, pero madurará durante su gobierno y su principal efecto será el incremento del gasto público sin las fuentes de financiamiento para solventarlo. Mencionamos en párrafos precedentes que el sistema previsional nacido de la Ley N° 24.241 desvió recursos públicos hacia entidades financieras privadas debilitando las cuentas del Sector Público Nacional, pues bien, la “solución” consistió en tomar recursos coparticipables que correspondían a los gobiernos de provincia. Sintetizando, transferencia de responsabilidades de gasto sin asignación de recursos más recorte de ingresos coparticipables para tapar el agujero previsional será un golpe en dos direcciones (ingresos y gastos) que jaquearán las finanzas provinciales, haciéndolas estructuralmente deficitarias y altamente endeudadas.

Lo que comentamos es para significar que el gobierno radical chaqueño deberá recurrir sistemáticamente al endeudamiento durante casi todo su mandato, pero lo será en particular en los primeros años y por ende adquirirán notable im-

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

portancia la sanción de Leyes que autoricen al Poder Ejecutivo tanto a tomar préstamos, como a emitir títulos o refinanciar pasivos.

Resumiendo, inédito en cuanto a ser el primer gobernador radical democrático de la corta historia política del Chaco como estado autónomo de la República Argentina, principal referente de la recuperación electoral de su partido luego de la debacle post-hiperinflación, coexistente con un gobierno nacional de signo partidario opuesto al suyo, depositario de una retórica centroizquierdista que contrasta con el neoliberalismo de quién será el principal partido de oposición en la política provincial, receptor de un aparato estatal parcialmente reformado en clave neoliberal<sup>86</sup> y titular de un gobierno en amplia minoría legislativa, serán los caracteres que compondrán el contexto histórico del ascenso de Ángel Rozas al sillón de Obligado.

## **II.6 Fin de una hegemonía. La vuelta del peronismo al Poder.**

El retorno del peronismo al poder luego de 16 años de permanecer a la intemperie tiene un protagonista que participó de los hechos relatados en el apartado precedente, esta vez en otra condición, pues será el en ese momento, ex – gobernador Ángel Rozas quien verá frustrada la posibilidad de regresar a la gobernación chaqueña en razón de la impensada derrota del 16 de septiembre de 2007 frente al actual gobernador Jorge Capitanich. El ascenso de Capitanich al poder tiene, al igual que el caso anterior, importantes contenidos épicos. Las sucesivas derrotas en las disputas de la gobernación en 1991 y 1995, la des-

---

<sup>86</sup> Decimos parcialmente porque si bien el gobierno de Acción Chaqueña (1991-1995), alineado ideológicamente con las políticas de Carlos Menem, firmó los pactos que redujeron los ingresos coparticipables, aceptó la transferencia del servicio de educación secundario, promovió leyes de retiro que disminuyeron el personal de la administración pública y privatizó el banco de la Provincia; no logró avanzar en el proceso de privatizaciones de empresas públicas, a tal punto que ninguna ellas, salvo el caso del banco, pudo ser vendida.



**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

aparición física de legendarios y muy importantes dirigentes, entre otros factores, sumieron al peronismo provincial en una crisis política y de identidad que impactaron como fragmentación partidaria y pérdida de sentido de una estrategia que los devolviera al primer plano electoral. El mayor signo de esta decadencia fueron las elecciones de 1999, donde un treintañero Capitanich emergía como candidato justicialista luego de una turbulenta competencia interna, con el difícil objetivo de impedir la reelección del gobernador Rozas. Embarcado en una empresa imposible, Capitanich fue ampliamente derrotado por el oficialismo por un margen pocas veces visto<sup>87</sup> para las competencias electorales en el Chaco: 63,30% a 31,21%, sin embargo significó la instalación de este joven dirigente justicialista ante el electorado local y su advenimiento como casi único candidato potable para enfrentar a la gobernante Alianza “Frente de Todos”<sup>88</sup> que comenzaba a solidificar su supremacía en la política chaqueña con 21 de los 32 legisladores de la Cámara de Diputados y con la gran mayoría de las 68 intendencias municipales. Si la contienda de 1999 constituyó su advenimiento como principal referente opositor, las siguientes importarán su consolidación en este rol, ya que en 2001 logrará ser ungido como senador nacional por la minoría y en 2003, nuevamente triunfante en las primarias de su partido, intentará acceder al sillón de Obligado, con similar suerte a la de 1999 pero por una diferencia, aunque importante, más estrecha a la de aquella ocasión<sup>89</sup>.

La renovación de los cargos de 2007 y en particular el de gobernador parecían correr el mismo monótono destino de las votaciones anteriores, más aún cuando Ángel Rozas que venía de obtener un amplio -aunque acostumbrado- éxito

---

<sup>87</sup> Quizás comparable con el amplio triunfo del justicialismo en las elecciones del 11 de marzo de 1973, a la salida de la dictadura de la Revolución Argentina, que llevó nuevamente a la gobernación a Deolindo Felipe Bittel.

<sup>88</sup> Frente político-electoral donde era ampliamente mayoritaria la UCR, y nucleaba a los partidos del Frepaso más otros partidos y agrupaciones provinciales. Este frente fue el continuador de aquel acuerdo que plasmaron en 1995 la UCR y el Frepaso para enfrentar a Tenev.

<sup>89</sup> Fue derrotado por el vicegobernador Roy Nikisch, candidato de la Alianza, por 53,37% a 40,94%.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

en las legislativas nacionales de 2005, se presentaba como candidato para lo que, en su convicción, sería un seguro tercer mandato como gobernador<sup>90</sup>. Sin embargo, Capitanich se disponía a frustrar esas aspiraciones, para lo cual fue anudando una amplia coalición electoral, que agrupó desde la derecha a la izquierda del espectro político chaqueño. Desoyendo los cantos de sirena de las encuestadoras del candidato oficialista que le auguraban una inexorable y dolorosa derrota como la del 99' avanzó en un camino que combinó una estrategia publicitaria contrapuesta a la de su oponente, a la vez que cargada de propuestas rápidamente superadoras de una realidad a la que mostraba deteriorada, con una decidida acción política que lo llevó a recorrer todos los rincones de la Provincia. Así, contra todos los pronósticos, el 16 de septiembre alcanzó una exigua pero resonante victoria<sup>91</sup> que puso fin a doce años de predominio radical y dieciséis sin un mandatario justicialista en la Casa de Gobierno.

Como explicamos en el caso de Rozas, no podíamos soslayar la relevancia de las legislativas previas a la elección en que se consagró gobernador, ni la competencia por las bancas de la Cámara de Diputados en la propia disputa por la gobernación, en la situación de Capitanich tampoco lo podemos obviar, porque nos dará un parámetro político con el que deberá convivir e interrelacionarse para obtener las leyes que considere pertinentes para el éxito de su gestión.

En párrafos anteriores realizamos una descripción de la participación del actual gobernador en las contiendas electorales en las que fue acumulando capital político e instalando su figura. E hicimos nula alusión a su intervención en 2005, pues no la tuvo, pero es en este punto donde comienzan a adquirir notable importancia los sucesos y resultados de aquel año. En la categoría de diputados provinciales el frente liderado por el justicialismo sufrió un duro revés.

---

<sup>90</sup> De haberse concretado hubiese la primera vez que una persona ocupe tres veces la gobernación de nuestra Provincia.

<sup>91</sup> La fórmula Capitanich-Bacileff Ivanoff obtuvo el 46,84% de los votos contra el 46,61% de Rozas-Peche, una diferencia de 0,23%.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

Influenciada por la participación de Rozas, quien por entonces conservaba una alta intención de voto, en la elección para diputados nacionales efectuada el mismo día, la lista de la Alianza “Frente de Todos” se alzó con el 53,24% de los sufragios contra el 29,18% del Frente para la Victoria (PJ más aliados). Esta amplia diferencia tuvo un fuerte impacto en el reparto de los curules: los radicales y sus coaligados se llevaron diez, los peronistas y asociados, cinco y el novel ARI<sup>92</sup> chaqueño obtuvo la última banca en disputa.

El 2007 será gratificante para los peronistas ya que volverán después de muchos años al poder, pero no alcanzará la victoria en el Ejecutivo para revertir la mala posición desde la que partían en la Legislatura, serán segundos de los radicales ya que la heterogénea coalición formada por Capitanich fue con listas separadas en las legislativas. Tal es así que el 44,07% de los votos fueron al radicalismo, junto con las nueve bancas que representaban y los restantes siete quedaron en manos del 32,28% de la lista peronista. En fin, doce diputados serán quienes en minoría deberán pugnar en la Cámara para sancionar los proyectos funcionales al gobernador peronista: los cinco que sufrieron la dura derrota de 2005 y a los que le quedaban dos años por delante más los siete conseguidos en el, para los peronistas, inolvidable 16 de septiembre de 2007 que enfrentarán a diecinueve aliancistas (los diez conseguidos en el auge de 2005 más los nueve de la caída de 2007) y la solitaria legisladora que el pueblo chaqueño concedió al ARI en las elecciones previas. Nuevamente un gobierno dividido, pero ahora de otras características, ya que el principal partido de oposición (UCR) tendrá la mayoría necesaria para formar las leyes e imponer su

---

<sup>92</sup> Partido Afirmación por una República de Iguales, cuyo emblema a nivel nacional era la chaqueña Elisa Carrió.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

agenda al nuevo gobernador<sup>93</sup>, dado lo cual estaremos ante un gobierno dividido en su versión fuerte, tal como lo definimos en el marco teórico.

En el tiempo en el que Capitanich tuvo que hacerse principal responsable de los destinos de la Provincia la convertibilidad, que signó la década de los 90' y condicionó en buena medida el gobierno de Rozas, había fenecido hace casi seis años siendo reemplazada por un esquema cambiario más flexible, que al retraer el valor de la moneda nacional respecto del dólar estadounidense y en consecuencia ocasionar una reducción del salario real medido en esa moneda mejoró la competitividad de la estancada economía argentina, revirtiendo la fase depresiva del ciclo en que se encontraba desde 1998. Junto a este fenómeno se consolidó otro consistente en el incremento de los precios en el mercado internacional de los principales productos de exportación: entonces devaluación cambiaria más aumento del precio de los commodities, mezcla propicia para una rápida recuperación económica, que durante la gestión del justicialista Néstor Kirchner (2003-2007) en gran parte coincidente con el del último gobernador radical Roy Nikisch<sup>94</sup>, se le adicionó a los elementos señalados una importante expansión del gasto público, tanto en inversión como en consumo, que con otras medidas de activismo económico empujaron aún más el crecimiento del PBI. Obviamente esto tuvo su contrapartida en cuanto a la recaudación impositiva. En el año 2007 los ingresos por coparticipación de impuestos nacionales a la Provincia del Chaco fueron, en términos nominales, un 320% más altos que en el fatídico 2001 y más del 90% en valores reales. Este hecho produjo algo muy importante. La deuda pública, que adquirió estatus de verdadera es-

---

<sup>93</sup> Esta capacidad para imponer agenda por parte de los legisladores radicales es relativa, ya que el gobernador tiene facultades para vetar las leyes, y el rechazo de esos vetos, para que la norma sancionada tenga vigencia, requiere la mayoría agravada de dos tercios de los diputados presentes en la sesión en que se de tratamiento al veto. (Si están todos los legisladores presentes se requieren 22, número que la Alianza no tiene).

<sup>94</sup> Kirchner inició su mandato el 25 de mayo de 2003, unos meses antes que Roy Nikisch, debido al acortamiento del interinato de Eduardo Duhalde, último presidente provisional de los cuatro que sobrevinieron a la caída de Fernando De la Rúa.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

pada de Damocles de las finanzas públicas provinciales, fue perdiendo participación respecto de los recursos totales. En el 2002, año de la implosión de la convertibilidad e irrupción de nuevo régimen cambiario, la deuda pública del Chaco representó el 356% del total de recursos de ese ejercicio. En cambio en 2007, año del retorno del peronismo al poder, esa relación había descendido a 123%. Además este importante flujo de fondos fue vital para la reversión de muchos años de déficit fiscal. Entre 1992<sup>95</sup> y 2003 las cuentas provinciales arrojaron persistentemente resultados negativos acumulando entre el primer año indicado y el 2001 alrededor de \$ 1.240 millones de déficit fiscal. En contraposición el trienio 2004-2006 constituyó una etapa especial caracterizada por resultados positivos<sup>96</sup>.

Como consecuencia de esto, Jorge Capitanich encontrará una situación fiscal medianamente estabilizada en relación al ambiente de catástrofe que reinaba en 2002. A lo que sumará un aspecto que lo diferenciará del ascenso de Rozas. En el gobierno nacional estará el partido del cual él forma parte. Más aún, estará presidido por la primera mujer electa por el pueblo para ese cargo<sup>97</sup>, quién estableció un vínculo político con Capitanich a raíz de los seis años que compartieron como compañeros de banca en el Senado. Ahora, este gobierno nacional, aunque del mismo signo partidario que con el que convivió Rozas en sus primeros años, tendrá una retórica y ciertas políticas abiertamente enfrentadas con aquel. Denunciará al tipo de políticas implementadas por el menemismo, neoliberales en su núcleo y base, como las máximas responsables de la declinación económica y social argentina, vinculándolas con las impuestas

---

<sup>95</sup> Año desde el que se disponen datos, y donde la situación se normalizó gracias al abrupto freno de la hiperinflación.

<sup>96</sup> En 2007 las cuentas arrojaron un déficit de \$ 22 millones. Podríamos ahondar en los motivos que hacen que la gran mayoría de las Provincias argentinas tengan estructuralmente cuentas deficitarias, pero ello no es motivo de este análisis.

<sup>97</sup> Nos referimos a Cristina Fernández. No consideramos a María Estela Martínez como primera presidenta electa ya que asumió el cargo desde la vicepresidencia en reemplazo de su marido fallecido.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

bajo el régimen militar de 1976-1983, al tiempo que promovía el enjuiciamiento de los partícipes militares de aquel régimen, beneficiados con el punto final y la obediencia debida primero y el indulto después, medida que lo enfrentaba aún más con su “compañero” justicialista, quien desarrolló una política de olvido respecto a la represión de los años 70’. Esto no será menor, ya que en el corto lapso de cuatro años el justicialismo en el poder nacional pasará de tributar a una ideología económica neoclásica, con rasgos de fuerte neoconservadurismo en lo político y social a erigirse sobre un aggiornado nacionalismo-popular, con el fin de remontar la pesada cuesta de la crisis identitaria en la que se sumió el país. Ante la sociedad chaqueña la circunstancia de que Capitanich sea del mismo partido del que detenta la primera magistratura nacional, a la vez que mantenga una excelente relación política con la presidenta y sumado a las grandes expectativas generadas por las promesas realizadas en la campaña electoral, será una carga extra con la que iniciará su mandato.

En síntesis, arquitecto del sorprendente e inesperado regreso del Partido Justicialista al Poder Ejecutivo provincial, artífice de la rehabilitación electoral de su partido luego de sucesivas derrotas ante el radicalismo en el poder, emisor de un mensaje de esperanza ante una proyectada dura realidad, líder de una administración con un Parlamento hostil, en línea con el gobierno nacional como hace bastante tiempo no ocurría en la provincia, identificado -aunque de un modo menos efusivo- con la retórica nacional-popular de ese gobierno y destinatario de un aparato estatal con mayores herramientas que la de otras provincias que no pudieron resistir la moda privatista de los 90<sup>98</sup>, a la vez que contaba con las finanzas públicas medianamente estabilizadas, constituyen las bases que preparan el ambiente para el inicio del mandato de Jorge Capitanich, quinto gobernador peronista de nuestra historia constitucional.

---

<sup>98</sup> Recordemos que el Chaco casi no privatizó empresas, y la única que lo fue, el banco público, fue reestatizado unos años después.

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

Pasemos ahora al núcleo central de nuestra tesis, el análisis concreto de los efectos del gobierno dividido.

"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."

### **CAPÍTULO III:**

## **Análisis concreto de los efectos del gobierno dividido en la Provincia del Chaco. Ángel Rozas (1995-1997)- Jorge Capitanich (2007-2009).**

Antes de ingresar al tratamiento de los datos referidos a los proyectos de Ley presentados por el Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco ante la Cámara de Diputados, en los períodos 1995-1997 (Administración Rozas) y 2007-2009 (Administración Capitanich), debemos realizar algunas consideraciones previas tendientes a desarrollar conceptos que serán de vital importancia para el devenir de esta tesis.

### **III.1 Iniciativa Política.**

El que primero vamos a abordar es el de iniciativa política. Inserto en la pregunta de investigación el concepto de **iniciativa política** denota el sentido (entendido como dirección) y la orientación (pensada como lugar del espectro político-ideológico) que el gobernador pretende otorgar a determinadas áreas de la gestión de gobierno, a través de la presentación de proyectos de Ley ante el órgano gubernativo con atribuciones para convertirlo en norma y por tanto dotar a la iniciativa de capacidad de ejecución y/o coacción. Entonces, operacionalmente, estaremos ante una **iniciativa política** del Poder Ejecutivo cuando este remite a la Cámara de Diputados proyectos de Ley para su tratamiento y consideración.



**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

La iniciativa política será también la variable con la cual describiremos el fenómeno objeto de nuestra tesis, la situación de gobierno dividido en los sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo. El concepto que estamos comentando puede ser clasificado, en tanto variable, como nominal dado que los valores que puede adquirir el concepto entendido como magnitud mensurable acepta, en nuestro caso, sólo dos posibilidades excluyentes: “aprobado” o “no aprobado”<sup>99</sup> (Bartolini, 1995). Para una mejor intuición y caracterización del concepto (variable) iniciativa política, vamos a establecer una agrupación de los proyectos de ley, su definición operacional, por encuadre temático. Así encontraremos proyectos referidos a: 1) Desarrollo Social; 2) Deuda Pública, 3) Economía y Producción; 4) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; 5) Infraestructura; 6) Ingresos Públicos; 7) Política Presupuestaria; 8) Política Salarial y Laboral; 9) Previsional; 10) Salud; 11) Seguridad y 12) como categoría residual Otros.

Serán incluidos bajo el rótulo de **Desarrollo Social** aquellos proyectos que contengan la política asistencial del gobierno destinada a mitigar los efectos de la pobreza y la indigencia en la población careciente, a atender a sectores en condiciones de vulnerabilidad y las medidas tendientes a erradicar todas las manifestaciones de discriminación en la sociedad. El apartado **Deuda Pública** contendrá las iniciativas referidas a la reprogramación de pasivos existentes, la consolidación de deuda flotante, la solicitud de autorización de nuevos endeudamientos (sea para el financiamiento de obra pública, sea para cubrir los eventuales resultados negativos de la ejecución presupuestaria) bajo la forma de títulos o contratos de mutuos, así como el otorgamiento de avales o garantías. El capítulo de **Economía y Producción** se compondrá de las propuestas normativas inclinadas a fortalecer el aparato productivo provincial y a sus diversos sectores, tanto en un sentido general como con disposiciones específicas

---

<sup>99</sup> Consideramos “no aprobadas” no sólo aquellas iniciativas rechazadas por la Legislatura, sino también las que se encuentran en trámite y las que fueron aprobadas con posterioridad al período considerado.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

orientadas al desarrollo de los sectores agrícola, forestal, ganadero, comercial, industrial y de servicios, que impliquen un incremento del producto bruto geográfico, el empleo, la productividad y las exportaciones. En la temática **Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología** tendremos las iniciativas enfocadas en la regulación de los cuatro niveles de escolarización dependientes del Estado Provincial (inicial, educación general básica, polimodal<sup>100</sup> y terciario), la determinación de sus planes de estudio, la promoción de actividades científicas y tecnológicas que aseguren la transferencia de las aplicaciones a la esfera de la producción y garantizar el acceso a la cultura de todos los chaqueños respetando la diversidad existente en la población. Los proyectos en el ámbito de la **Infraestructura** se referirán a la política pública destinada al incremento de stock de capital físico estatal, tanto en su faz económica en la construcción de vías de comunicación y canales más el desarrollo de la logística y el transporte, como en su faz social con la edificación de viviendas, escuelas y hospitales. Los proyectos sobre **Ingresos Públicos** incluirán las propuestas de reforma del derecho tributario, tanto en su aspecto material con la creación o supresión de impuestos, incremento o reducción de alícuotas, incorporación o eliminación de exenciones, como en sus aspectos formal y procesal con modificaciones en la regulación de la relación del Estado con los contribuyentes. El tópico **Política Presupuestaria** se orientará a las propuestas de elaboración del proyecto de ley de Presupuesto General de la Administración Pública Provincial y sus modificaciones, junto con la relación fiscal Nación-Provincia y las medidas correspondidas con la emergencia financiera. En el tema **Política Salarial y Laboral** se englobarán las iniciativas que incumben al incremento de remuneraciones de trabajadores estatales integrantes de los diversos escalafones pertenecientes a las jurisdicciones del sector público, como a la regulación de las relacio-

---

<sup>100</sup> Educación general básica y polimodal son acepciones de la Ley Federal de Educación, con la nueva Ley Nacional de Educación se vuelve a la “vieja” terminología de primaria y secundaria, respectivamente.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

nes laborales entre éstos trabajadores y su empleador, el Estado Provincial. El aspecto **Previsional** de las propuestas del Poder Ejecutivo se circunscribirán al derecho de seguridad social (jubilaciones, pensiones, obra social, etc.) que contempla los beneficios de esta naturaleza que les corresponde a los empleados públicos y la creación de cajas de profesionales, único ámbito de competencia previsional de los gobiernos de provincia. La materia **Salud** comprenderá los proyectos destinados a brindar cobertura sanitaria a los ciudadanos, entendida ésta en su máxima extensión, por lo cual incluirá cuestiones como la regulación de la matrícula de los profesionales de la salud, la habilitación de establecimientos que expendan medicamentos y la fiscalización bromatológica de los alimentos. El apartado **Seguridad** tratará las medidas de contenido legislativo vinculadas a la protección básicamente policial de la población, así como la normativa referida al servicio penitenciario y el control de legalidad sobre ambos. Finalmente en **Otros** se ubicarán aquellos proyectos no clasificables en ninguno de los ítems descriptos.

### **III.2 Versiones de la situación de gobierno dividido.**

Dijimos que el fenómeno que será unidad de análisis de nuestra tesis es la situación de gobierno dividido en los sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo, aplicado a la investigación de las circunstancias reales ocurridas en el sistema institucional chaqueño en dos períodos concretos: los dos primeros años de las gestiones de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009). La aparición del fenómeno mencionado se consumará cuando el partido político que ejerce el Poder Ejecutivo está en minoría en el Parlamento. En los casos específicos seleccionados esta situación no se revelará homogénea, en el primero, aunque con mayoría en la Legislatura, el principal partido de oposi-

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

ción no tendrá la cantidad suficiente de legisladores para formar las leyes<sup>101</sup>, pero en el segundo sí contará con una cantidad idónea de diputados para aprobar normas legales, por lo que estaremos ante dos versiones de la **situación de gobierno dividido**: la del primer caso (Rozas 1995-1997), una versión débil y la del segundo, la versión fuerte (Capitanich 2007-2009).

A nuestro entender esta diversidad responde al sistema de partidos<sup>102</sup> imperante en el momento histórico en el que aparece la circunstancia de gobierno dividido. Rozas convivió con la versión débil por que prevalecía una configuración de pluralismo limitado, con tres partidos donde ninguno tenía más del 44% de los escaños parlamentarios ni menos del 28%. Esta estructura morfológica se explica por la irrupción electoral del partido Acción Chaqueña en 1989, donde obtuvieron sus dos primeros diputados y en 1991 cuando consolidaron su efímera preponderancia, alzándose con la gobernación y siete legisladores. En cambio, para la época en que Capitanich recuperó el gobierno provincial para los peronistas el sistema partidario local había retornado al “viejo” orden, el bipartidismo radical-justicialista, pero ahora como partidos mayoritarios de sendas coaliciones electorales, lo cual empuja al fenómeno que estamos estudiando hacia su versión fuerte, dado que no puede darse otra posibilidad en un esquema bipartidario.

---

<sup>101</sup> La Constitución chaqueña exige, salvo casos especiales, la mitad más uno de los diputados para convertir una iniciativa política en Ley.

<sup>102</sup> Hemos tratado la cuestión conceptual sobre el sistema de partidos en el marco teórico, el caso aplicado en la caracterización del sistema político institucional-chaqueño.

### **III.3 Efectos de la situación de gobierno dividido: influencia negativa en la gobernabilidad.**

En este apartado responderemos las preguntas de investigación de nuestra tesis utilizando como instrumento la prueba estadística chi cuadrado, por medio de la cual confirmaremos o rechazaremos la hipótesis nula ( $H_0$ ) planteada en los siguientes términos: “no hay relación entre las variables”. A estos efectos, y para la primera pregunta en cuestión, tendremos dos variables, una de ellas será la situación de gobierno de que se trate, dividido (Rozas-Capitanich) o unificado (Nikisch), y se constituirá en la variable independiente. La otra serán los proyectos remitidos a la Legislatura provincial por el Ejecutivo, que podrán adquirir los valores de aprobado o no aprobado y a la sazón se erigirá en la variable dependiente. En el caso de la segunda pregunta la variable independiente será el tipo de versión de gobierno dividido, fuerte o débil, y la dependiente nuevamente los proyectos remitidos a la Cámara de Diputados por el Poder Ejecutivo.

Si de acuerdo a los valores que arroje la prueba chi cuadrado la  $H_0$  es confirmada deberemos decir que no existe relación entre las variables que componen nuestro análisis, en caso contrario, si es rechazada, apuntaremos que hay relación estadística entre las mismas. Si confirmamos la  $H_0$  en el primera pregunta entonces no existirá influencia entre la situación de gobierno (dividido o unificado) y la aprobación o no de las iniciativas remitidas y al revés, si la rechazamos, podremos decir que hay relación y esa afirmación implicará que la situación de gobierno dividido influye negativamente en la aprobación de los proyectos de Ley enviados por el Ejecutivo a la Legislatura. Para el caso del segundo interrogante procederemos de igual modo y en caso de rechazar  $H_0$  podremos señalar que la versión fuerte tiene una influencia aún más negativa

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

que la versión débil. Los resultados de sendas pruebas chi cuadrado las exponemos en el anexo de esta tesis.

Pero antes de adentrarnos en el análisis y descripción de los datos obtenidos sobre los proyectos presentados durante los gobiernos de Rozas y Capitanich (objeto de estudio) más el de Nikisch (referencia comparativa) vamos a realizar una breve digresión respecto de las consecuencias que produce, o produciría, una influencia negativa de la situación de gobierno dividido para la sanción de las leyes que requiere el Poder Ejecutivo.

En el capítulo referido a la revisión bibliográfica de los artículos y papers que abordan la problemática del gobierno dividido en los sistemas de ejecutivo-tipo presidencial hicimos alusión a la gobernabilidad, cuya significación operativa según Oriol Prats es la capacidad de un gobierno de implementar e instrumentar políticas públicas para lo cual necesita formar mayorías parlamentarias para aprobar las iniciativas de Ley (Prats citado en Jiménez Badillo, 2007). Esto nos lleva a inferir que al ser las situaciones de gobierno dividido contextos en los cuales el partido del gobierno no posee *en sí* mayorías suficientes para sancionar proyectos de Ley se exponen a la materialización de efectos negativos y contraproducentes y, en consecuencia a la parálisis de la gestión y el socavamiento de la gobernabilidad.

#### **III.4 Iniciativas políticas de Roy Nikisch (2003-2007). Una referencia comparativa.**

Iniciaremos la descripción de las iniciativas políticas presentadas por los Ejecutivos bajo análisis por las remitidas a la Cámara de Diputados durante la gestión del último gobernador radical Roy Abelardo Nikisch. El fundamento de ex-

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

hibir los resultados de estas iniciativas radica en que este período de gobierno adopta el carácter de uno de los valores de la variable independiente para la primera pregunta de investigación. En el cuadro siguiente exponemos la cantidad de proyectos presentados por el gobernador citado, clasificando las iniciativas según lo establecimos previamente, junto con el resultado global de iniciativas no aprobadas sobre iniciativas presentadas y los resultados de cada temática en particular.

**Cuadro Nº 4. Proyectos de Ley presentados por el gobierno de Nikisch. (2003-2007)**

Tema	Aprobado	No Aprobado	TOTAL	Porcentaje no aprobación
Política Presupuestaria	29	4	33	12,12%
Política Salarial y Laboral	43	8	51	15,69%
Deuda Pública	9	0	9	0,00%
Previsional	1	1	2	50,00%
Ingresos Públicos	3	0	3	0,00%
Economía y Producción	17	0	17	0,00%
Desarrollo Social	9	5	14	35,71%
Educ., Cult, Ccia y Tecn.	8	1	9	11,11%
Infraestructura	7	2	9	22,22%
Seguridad	0	2	2	100,00%
Salud	1	1	2	50,00%
Otros	9	5	14	35,71%
<b>TOTAL</b>	<b>136</b>	<b>29</b>	<b>165</b>	<b>17,58%</b>

**III.5 Iniciativas políticas durante el primer bienio de Ángel Rozas (1995-1997).**

Descriptos en el apartado anterior la clasificación y valorización de los proyectos remitidos durante la gestión en la que se conformó una situación de gobierno unificado, pasaremos a describir las particularidades de las iniciativas presentadas por Ángel Rozas en sus dos primeros años de gobierno, la versión

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

débil de la situación de gobierno dividido, que mostramos en el cuadro siguiente.

**Cuadro Nº 5. Iniciativas de Ley presentados por el gobierno de Rozas en el bienio 1995-1997.**

Tema	Aprobado	No Aprobado	TOTAL	Porcentaje no aprobación
Política Presupuesaria	11	3	14	21,43%
Política Salarial y Laboral	0	5	5	100,00%
Deuda Pública	5	4	9	44,44%
Previsional	1	2	3	66,67%
Ingresos Públicos	3	5	8	62,50%
Economía y Producción	5	1	6	16,67%
Desarrollo Social	3	1	4	25,00%
Educ., Cult, Ccia y Tecn.	3	1	4	25,00%
Infraestructura	5	0	5	0,00%
Seguridad	0	4	4	100,00%
Salud	1	1	2	50,00%
Otros	7	7	14	50,00%
<b>TOTAL</b>	<b>44</b>	<b>34</b>	<b>78</b>	<b>43,59%</b>

La información contenida en el cuadro, que nos presenta la estructura temática de las propuestas elevadas por Rozas entre 1995 y 1997, denota la participación de cada tema en el total de proyectos presentados, destacándose los referidos a Política Presupuestaria, Deuda Pública e Ingresos Públicos, todas las cuales superan el diez por ciento (10%) de participación sobre el total<sup>103</sup>. Si sumamos la proporción que representan las iniciativas vinculadas con la administración financiera del Estado (las tres aludidas en el párrafo anterior más Política Salarial y Laboral), las mismas superan el cuarenta y seis por ciento (46%) de la participación. Esta alta significación puede corresponderse con los déficits financieros que la Provincia venía acumulando en moneda dura desde por lo menos 1992, lo cual llevaba al gobierno a ponderar las estrategias con-

<sup>103</sup> La categoría residual Otros es el que tiene el mayor porcentaje sobre el total, pero dada su nula precisión lo excluimos del análisis.



**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

cernientes a la refinanciación de pasivos públicos, incremento de la presión tributaria, creación de planes de facilidades de pago de impuestos atrasados, programas fiscales acordados con el Estado Nacional y medidas asociadas a la emergencia financiera.

Es destacable, asimismo, la baja participación relativa de las iniciativas orientadas a abordar la problemática de la Educación y la Salud públicas, dado que en conjunto representan un poco más del siete por ciento (7%) del total de proyectos elevados para consideración de los diputados. Este hecho no constituye una exclusividad de la Administración de Ángel Rozas, ya que de la información que poseemos de los otros años legislativos que comprenden esta tesis (2003 a 2007 y 2007 a 2009) surge un porcentaje muy similar, con diferencias en el reparto interno de los porcentajes entre las temáticas en consideración. Parte de la explicación podría pasar, no en el escaso esfuerzo relativo que le dediquen los gobiernos, sino en la mayor estabilidad de las normas referidas a esta materia, lo que significa una baja recurrencia de reformas y modificaciones y en que la ejecución de las políticas educativa y sanitaria utiliza como herramientas instrumentos legales de menor jerarquía a las leyes (decretos, resoluciones, etc.) y normativa encuadrada en otra materia pero ineludible para la implementación de políticas públicas en estas áreas (como la Ley general de presupuesto).

### **III.6 Iniciativas políticas durante los dos primeros años de Jorge Capitanich (2007-2009).**

El cuadro N° 6 reúne los proyectos de Ley remitidos por la gestión de Jorge Capitanich a la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco durante sus dos primeros años en el sillón de Obligado. A diferencia del caso de Rozas, la

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

estructura temática de las iniciativas presentadas por el gobernador peronista tiene una menor incidencia relativa del conglomerado aglutinado bajo la denominación de Administración Financiera (Política Presupuestaria, Política Salarial y Laboral, Deuda Pública e Ingresos Públicos)<sup>104</sup>.

**Cuadro Nº 6. Iniciativas de Ley presentados por el gobierno de Capitanich en el bienio 2007-2009.**

Tema	Aprobado	No Aprobado	TOTAL	Porcentaje no aprobación
Economía y Producción	10	3	13	23,08%
Otros	4	8	12	66,67%
Política presupuestaria	4	5	9	55,56%
Política Salarial y Laboral	6	2	8	25,00%
Infraestructura	6	1	7	14,29%
Educ., Cult, Ccia y Tecn.	2	3	5	60,00%
Seguridad	3	2	5	40,00%
Desarrollo Social	3	1	4	25,00%
Deuda Pública	2	0	2	0,00%
Ingresos Públicos	2	0	2	0,00%
Previsional	0	0	0	s/d
Salud	0	0	0	s/d
<b>TOTAL</b>	<b>42</b>	<b>25</b>	<b>67</b>	<b>37,31%</b>

A parte de la categoría residual Otros, superan el diez por ciento de participación relativa en el total de iniciativas presentadas las temas referidos a Economía y Producción (19,40%), Política Presupuestaria (13,43%), Política Salarial y Laboral (11,94%) e Infraestructura (10,45%).

En lo relacionado con la Administración Financiera se destaca la diferencia, tanto en incidencia relativa como en el valor absoluto de proyectos presentados, de la temática Deuda Pública<sup>105</sup> entre las dos gestiones de gobierno. La

<sup>104</sup> Treinta y uno coma treinta y cuatro por ciento (31,34%) contra cuarenta y seis coma quince (46,15%) de Rozas.

<sup>105</sup> 9 proyectos presentados-11,54% del total para los radicales y 2 proyectos presentados-2,99% del total para los peronistas.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

explicación de ello podría radicar en que en el caso del mandato del gobernador radical esta problemática comenzaba a imponerse en la agenda política provincial por el volumen y complejidad que comenzaba a adquirir y durante la administración peronista la cuestión se simplificaba circunscribiéndose a la refinanciación de pasivos con el Estado Nacional. Se destaca así mismo, la gran importancia que le ha dado Capitanich al impulso legislativo de propuestas relacionadas con la economía provincial (“Economía y Producción”), colocándose este punto a la cabeza de las iniciativas con un total de trece.

Una vez completada la descripción y valorización de las variables expondremos en los cuadros siguientes una síntesis de ello, lo que nos será de utilidad para la realización de la prueba chi cuadrado a la que aludimos al principio del apartado, en valores absolutos y relativos.

**Cuadro Nº 7. Iniciativas políticas y situación de gobierno.**

Valores absolutos (cant. Proyectos)			
Iniciativas políticas/Situación de gobierno	No dividido Nikisch	Gob dividido Rozas_Capitanich	Total
<b>Proyectos aprobados</b>	136	86	222
<b>Proyectos no aprobados</b>	29	59	88
<b>total</b>	165	145	310
Valores relativos (porcentaje)			
Iniciativas políticas/Situación de gobierno	No dividido Nikisch	Gob dividido Rozas_Capitanich	Total
<b>Proyectos aprobados</b>	43,87	27,74	71,61
<b>Proyectos no aprobados</b>	9,35	19,03	28,39
<b>total</b>	53,23	46,77	100,00

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

**Cuadro Nº 8. Iniciativas políticas y versión de gobierno dividido.**

Valores absolutos (cant. Proyectos)			
Iniciativas políticas/versión gobierno dividido	Dividido débil Rozas	Dividido fuerte Capitanich	Total
Proyectos aprobados	44	42	86
Proyectos no aprobados	34	25	59
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>67</b>	<b>145</b>
Valores relativos (porcentaje)			
Iniciativas políticas/versión gobierno dividido	Dividido débil Rozas	Dividido fuerte Capitanich	Total
Proyectos aprobados	30,34	28,97	59,31
Proyectos no aprobados	23,45	17,24	40,69
<b>total</b>	<b>53,79</b>	<b>46,21</b>	<b>100,00</b>

Los resultados de las pruebas chi cuadrado señaladas, cuyo desarrollo se encuentra en el anexo de este trabajo, con un nivel de confianza del 99% nos determinan para los casos bajo estudio lo siguiente:

- Para la primera pregunta de investigación se rechaza la Ho de que no existe relación entre las variables y por lo tanto podemos afirmar que la situación de gobierno dividido influye negativamente en la aprobación de las iniciativas políticas del Poder Ejecutivo en la Legislatura, respecto de la situación de gobierno unificado.
- En lo atinente al segundo interrogante no se puede rechazar la Ho dado lo cual en base a esta prueba estadística debemos decir que la versión fuerte de gobierno dividido no influye más negativamente que la versión débil en lo relativo a los proyectos de Ley remitidos por el Ejecutivo y no aprobados por la Legislatura.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

De lo relatado precedentemente se desprende que la hipótesis planteada para la primera pregunta de investigación tiene sustento en la realidad concreta de los hechos analizados. En cambio, la sugerida para la segunda no se verifica.

### **III.7 Algunas reflexiones sobre los resultados obtenidos.**

En primer lugar es de resaltar la confirmación de la hipótesis en la que se estipula, en línea con algunas corrientes del análisis político, que la situación de gobierno dividido en sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo trae aparejado inconvenientes para la gobernabilidad en comparación a las situaciones de gobierno unificado y dada la alta propensión en regímenes pluripartidistas a la configuración del fenómeno mencionado, el sistema en sí constituye un riesgo para la gobernabilidad, considerado un valor en las democracias representativas-partidocráticas. Otro hallazgo que revelan los resultados, es la no verificación de una relación que se podría desprender, desde lo teórico, entre las versiones de la situación de gobierno dividido (fuerte o débil) y la profundización de la negatividad de la influencia en la aprobación de las leyes. Los resultados nos muestran que no hay relación entre encontrarse ante una determinada versión de la situación bajo análisis y la gravedad (o mayor gravedad) en la no aprobación de las normas necesarias para la gestión del Estado. En principio podríamos esperar que en la versión fuerte de gobierno dividido se presente una intensidad en la **influencia negativa superior** a la de la versión débil<sup>106</sup>, pero esto no se materializa en el análisis comparado que realizamos.

Finalmente, nos queda responder las preguntas de investigación y confirmar o rechazar las hipótesis planteadas, cuestión implícita en lo que venimos descri-

---

<sup>106</sup> Desarrollamos mejor este punto en el último apartado del capítulo.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

biendo con anterioridad: **La situación de gobierno dividido, durante los dos primeros años de mandato de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009), influyó negativamente en la aprobación de los proyectos de Ley remitidos por el Poder Ejecutivo a la Legislatura provincial respecto de la situación de gobierno unificado**, dado lo cual debemos aceptar la hipótesis indicada para la pregunta “¿Cómo influyó la situación de gobierno dividido, durante los dos primeros años de mandato de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009), en la aprobación de los proyectos de Ley remitidos por el Poder Ejecutivo a la Legislatura provincial respecto de la situación de gobierno unificado?”. En contraposición, la respuesta al segundo interrogante sobre los que se organizó nuestra tesis será la **versión fuerte de gobierno dividido no influye más negativamente que la versión débil en lo relativo a los proyectos de Ley remitidos por el Ejecutivo y no aprobados por la Legislatura**, por consiguiente se rechaza la hipótesis sugerida para el interrogante ¿influye más negativamente en la no aprobación de proyectos de Ley remitidos por el Ejecutivo a la Legislatura la versión fuerte de la situación de gobierno dividido que la versión débil?.

### **III.8 Consideraciones finales sobre los resultados.**

En este capítulo nos dedicamos a establecer los conceptos intervinientes en la interpretación de los datos involucrados en nuestras preguntas de investigación, tanto en su sentido teórico como en la operacionalización necesaria para el tratamiento empírico. También expusimos y describimos la categoría de los proyectos de ley (iniciativa política) presentados por los Ejecutivos bajo estudio, y por el período de gobierno unificado seleccionado como referencia para el contraste con éstos. Pero finalmente nos parece interesante efectuar un co-

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

mentario sobre las posibles relaciones entre las versiones de gobierno dividido y sus probables efectos a priori y en lo teórico.

Clasificamos al fenómeno bajo estudio en dos versiones, una versión fuerte y otra débil. La primera surgía en los casos en el que el partido del gobierno (que ejerce la primera magistratura) no sólo está en minoría en el Parlamento<sup>107</sup> sino que el principal partido de oposición tiene una cantidad suficiente de diputados para sancionar las leyes, de modo de condicionar la agenda política del Poder Ejecutivo y comprometer la gobernabilidad. Esta situación se dio durante los dos primeros años de Jorge Capitanich, como lo señalamos al inicio de este capítulo y otros de esta tesis, aunque la gobernabilidad estuvo comprometida en términos relativos y no absolutos, porque si bien la mayoría opositora era suficiente para sancionar las leyes no alcanzaba para rechazar los probables vetos del gobernador ante un intento de la oposición parlamentaria de imponerle su agenda, y de ese modo atenuar las consecuencias más perniciosas sobre la gobernabilidad. La segunda, la versión débil, se daba cuando el partido al que pertenecía el titular del Poder Ejecutivo, se encontraba en minoría en la Cámara de Diputados, pero el principal partido de la oposición no reunía una mayoría suficiente para formar las leyes. Esta segunda versión se materializó entre los años 1995 y 1997, los dos primeros de los ocho años de Ángel Rozas al frente de la gobernación chaqueña.

En apartados anteriores vinculamos los tipos (versiones) de gobierno dividido con la morfología del sistema de partidos imperante en el momento histórico en el que ocurrían los hechos analizados. Estableciendo que la versión fuerte se correspondía con una estructura bipartidista y la débil con un pluralismo limitado de tres partidos con representación parlamentaria más o menos parecida. Lo escrito precedentemente es a modo de introducción de lo que, al menos

---

<sup>107</sup> Para el caso estudiado Legislatura unicameral.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

intuitivamente, debería ser una consecuencia práctica de las diversas versiones del fenómeno estudiado. Consideramos que la versión fuerte de la situación de gobierno dividido debería producir como efecto una influencia negativa más desfavorable para el Poder Ejecutivo que la versión débil, porque en principio tendría mayores posibilidades de tender puentes de negociación con algunos de los partidos de la oposición, en particular con el de menor cantidad de legisladores, en el caso concreto analizado la gestión de Rozas podría haber abierto canales de negociación más que sólidos con Acción Chaqueña, que además a los efectos prácticos padecía las consecuencias de una rápida desintegración que impactaba en la desorganización y diáspora de su bloque parlamentario. A juzgar por los resultados obtenidos del procesamiento de los datos expuestos en los acápites anteriores, este postulado teórico no se verificó en el caso chaqueño.

### **III.9 Notas al margen.**

Habíamos efectuado una distinción entre los dos mandatos analizados desde la perspectiva de la vulnerabilidad del Poder Ejecutivo ante la oposición en la Legislatura. Establecimos también una asociación entre la versión de la situación de gobierno dividido y el sistema de partidos imperante desde la clasificación basada en la cantidad de partidos (criterio numérico), medida ésta con el indicador del “número efectivo de partidos” de Laakso y Taagepera, donde afirmábamos que la versión fuerte sólo era compatible con la vigencia de un sistema bipartidario<sup>108</sup> y la débil aparecería en conjunto con la existencia de un pluralismo moderado. Desde el terreno de las intuiciones, o mejor dicho, desde las conclusiones a las que podemos arribar partiendo de determinados supuestos

---

<sup>108</sup> Aunque no tal vez de partidos propiamente dichos, sino de coaliciones electorales homogéneas.



**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

teóricos, esperaríamos que se manifestase una mayor influencia negativa del control del Poder Legislativo por parte de la oposición política durante la versión fuerte. Paradójicamente ello no sucede en las experiencias que estamos considerando, tal como lo demuestra la prueba estadística que realizamos.

La aparición de estos resultados nos induce a plantearnos algunas conclusiones provisionales, como la de afirmar que el grado (intensidad) de la influencia negativa no está asociado a la versión de gobierno que se presente<sup>109</sup>. Este es un punto sobre el que vamos a volver. Pero antes es importante tratar otra cuestión.

### **III.10 Los vetos del Poder Ejecutivo. Un “escudo” para la gobernabilidad.**

El problema de investigación u objeto de estudio de nuestra tesis se asienta en la cuestión de la *gobernabilidad*, tópico de relevancia para la ciencia política en las últimas décadas. De este concepto (la gobernabilidad) nos importaba su acepción operativa, aquella que lo vinculaba con la capacidad del jefe de Estado de transformar en leyes las iniciativas políticas (legislativas)<sup>110</sup> que remitía al Poder facultado para ello<sup>111</sup>. De allí que nuestras preguntas de investigación, ya en el terreno del gobierno dividido, interrogaban acerca del efecto que podría ocasionar un escenario de ese tipo en las iniciativas de ley que presentase el gobernador ante una Legislatura en minoría y por una vía indirecta estábamos indagando como esa situación comprometía la gobernabilidad. Pero también podemos operacionalizar al concepto gobernabilidad desde su reverso, más

---

<sup>109</sup> En la lógica que estamos aplicando esperamos que para la versión fuerte el grado de influencia negativa sea más alto que en la versión débil, dado que en el segundo caso aparecen posibilidades de negociar con el “tercer” partido (bloque) político, aumentando las probabilidades del Ejecutivo de mitigar los efectos de la situación de gobierno dividido.

<sup>110</sup> A efectos de implementar e instrumentar las políticas públicas.

<sup>111</sup> En nuestra Provincia, la Cámara de Diputados.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

específicamente la gobernabilidad en contextos de gobierno dividido, como la capacidad del poder administrador para defenderse ante los intentos de los partidos opositores que dominan la Legislatura de imponer su propia agenda de políticas públicas por sobre la definida por el primer mandatario. Lo anteriormente ilustrado nos lleva a la necesidad de definir cuales de los instrumentos (prerrogativas) que la carta magna de un Estado<sup>112</sup> otorga al Poder Ejecutivo, mejor colabora con el objetivo de defenderlo de los “ataques” de los partidos de la oposición y por esa vía contribuir a sostener la gobernabilidad. Esa herramienta, a nuestro entender la más idónea, es el **veto** a las sanciones legislativas.

Nuestras hipótesis fueron, en un caso, verificada y, en otro, refutada por los datos de una realidad concreta y determinada, en un momento histórico de iguales características y más allá de no contar con toda la información necesaria para establecer una conclusión definitiva al respecto, la impugnación a nuestra segunda respuesta tentativa nos induce a buscar en otros espacios de la relación (dialéctica) Poder Ejecutivo-Poder Legislativo que signa la dinámica política en los sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo, las dificultades que produce la situación de gobierno dividido a éste régimen de gobierno en el cual existe una clara y efectiva división de poderes y que junto con su estructura jurídica se superponen las interrelaciones derivadas del sistema de partidos y el tipo (versión) del fenómeno que se manifiesta.

En línea con el razonamiento que venimos expresando tendremos otra vez al bipartidismo de la versión fuerte, como el sistema de partidos de donde emergerán en notables condiciones las posibilidades del mayoritario partido opositor<sup>113</sup> para imponer su propia agenda política y traducirla en normas que el titular del Poder Ejecutivo, en una maniobra de autodefensa, vetará. Y, nuevamen-

---

<sup>112</sup> Para nuestro estudio la Provincia del Chaco.

<sup>113</sup> Los denominamos así por tener una cantidad suficiente de legisladores para sancionar las leyes.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

te, como el revés de la trama tendremos el pluralismo limitado en el cual se exterioriza la versión débil, donde el partido del gobierno estará más protegido de los embates de la oposición, por carecer estas bancadas de la autonomía necesaria para imponer su exclusiva agenda de políticas públicas. Importante es con antelación al análisis de los datos referidos a esta materia efectuar una descripción de cómo funciona el veto como prerrogativa legislativa reactiva del gobernador. Naturalmente, una facultad de tamaña magnitud debe encontrar basamento en la Constitución Política del Estado y nuestra Provincia no es la excepción.

El Artículo 118º de la Constitución de la Provincia del Chaco regula el mecanismo del veto. Éste otorga al Poder Ejecutivo la posibilidad de impugnar una sanción legislativa en todo o en parte<sup>114</sup>, luego de lo cual devolverá el proyecto a la Legislatura para su consideración y, si ésta lo confirma<sup>115</sup> con la mayoría de los dos tercios de sus miembros presentes en la sesión del tratamiento, se convertirá en Ley y volverá al Poder Ejecutivo para su (obligatoria) promulgación.

Cuando el gobernador veta parcialmente una norma no puede promulgar la parte no vetada, salvo que se trate de la Ley de Presupuesto General. Si la Cámara de Diputados dentro de los diez días hábiles de recibido el expediente con el veto parcial de la Ley de Presupuesto no insiste en la redacción original, el Poder Ejecutivo podrá promulgar la parte no vetada<sup>116</sup>. Pero la Provincia del Chaco agrega su excepcionalidad a la regulación del poder de veto cuya enorme trascendencia para la dinámica política de las democracias sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo amerita su reglamentación constitucional.

---

<sup>114</sup> Por lo que estaremos en presencia de vetos totales y vetos parciales.

<sup>115</sup> Insiste en la sanción original.

<sup>116</sup> Esta es la interpretación que la jurisprudencia parlamentaria hace del cuarto párrafo del Artículo 118º de la Constitución Provincial. (Fuente: entrevista a Daniel San Cristóbal, diputado mandato cumplido, 2001-2009)

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

Esa excepcionalidad consiste en la aplicación de una norma legal<sup>117</sup> de obvia inferior jerarquía al Artículo 118º de la Constitución Provincial que introduce una modificación a la letra de la carta magna con, a priori, importantes consecuencias para la negociación política. La modificación de la que estamos hablando radica en que la Ley reglamentaria del ejercicio de la prerrogativa de veto obliga al Poder Ejecutivo a proponer una nueva redacción de los artículos vetados, cuando el veto a la sanción legislativa es de tipo parcial. Una vez ingresado el expediente de veto parcial de un proyecto de ley con la propuesta de modificación a la parte objetada y considerado éste, la Legislatura podrá: 1) Insistir en el texto original de los artículos vetados; 2) Aceptar parcialmente el veto de la totalidad de los artículos, el de uno de ellos o más e insistir en la redacción original de los restantes<sup>118</sup> o 3) Insistir en la redacción primigenia de algunos artículos y aceptar el veto en los restantes.

En la sesión legislativa en la que tratan un expediente de veto parcial<sup>119</sup>, los diputados someten a consideración dos mociones (dictámenes): en una se propondrá insistir con la redacción original de la Ley vetada y en otra que se acepte el veto, lo que implica consentir la redacción alternativa remitida por el Poder Ejecutivo. En primer lugar se eleva a votación la moción de insistencia, caso en el que si no se alcanza la mayoría de dos tercios de los presentes necesarios se procederá a considerar el dictamen que plantea la aceptación del veto. Para esta segunda opción se requerirá la mitad más uno de los votos posibles en la sesión para aprobar el texto vetado por el Poder administrador, que

---

<sup>117</sup> La Ley vigente es la N° 4647 (con modificaciones), sancionada el 11 de Agosto de 1999, promulgada el 30 de mismo mes y año y publicada en el Boletín Oficial el 6 de septiembre de 1999.

<sup>118</sup> La aceptación parcial de un veto parcial significa que los legisladores pueden modificar el texto propuesto por el gobernador a uno o más artículos vetados. El texto de la norma (Art. 6º) aparece algo confuso, la aclaración de los efectos prácticos de la misma fueron proporcionados por un ex-legislador provincial. (Fuente: entrevista a Daniel San Cristóbal).

<sup>119</sup> Hacemos el supuesto que las mociones consisten en aceptar el veto del Ejecutivo y aprobar la modificación de los artículos observados o insistir en la redacción original de los mismos.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

de ser así, reemplazará al original<sup>120</sup>. Si no se consiguen ninguna de las mayorías exigidas, tanto para la insistencia como para la aceptación, el proyecto pasa al archivo y la Ley no podrá materializarse. El veto parcial tendrá los efectos de un veto total que no pudo ser revertido.

En nuestra opinión, los legisladores, a través de la ley que regula el instituto constitucional del veto, hacen una interpretación errónea del cuarto párrafo del Artículo 118º de la Constitución del Chaco, del cual se deriva la ampliación del poder de veto que significa la posibilidad de proponer una redacción alternativa en el caso de los vetos parciales y en particular al hacer un análisis exegético y considerar que en la parte in fine del párrafo que estamos discutiendo la referencia es exclusiva a la Ley de Presupuesto. Pero más allá de esta digresión a la cual la tomamos como un mero dato de la realidad que se analiza, es importante hacer estas aclaraciones sobre como funciona esta prerrogativa del gobernador dada la excepcionalidad que representa la Provincia del Chaco respecto de la generalidad que debería ser la sola regulación constitucional de este instituto. Adentrándonos en la cuestión más concreta de los hechos históricos que estamos tratando, queremos exteriorizar la dinámica implícita que cada una de las dos versiones de la situación de gobierno dividido contendrá. Empezamos por la versión fuerte (el gobierno de Jorge Capitanich).

Durante la Legislatura 2007-2009, tal como lo explicamos en el capítulo que contiene la periodización, la coalición electoral “Alianza Frente de Todos” hegemonizada por la Unión Cívica Radical (UCR), tenía una mayoría parlamentaria de diecinueve diputados sobre treinta y dos, la también opositora filial chaqueña de Afirmación para una República de Iguales (ARI) poseía una banca y el oficialista Frente Chaco Merece Más dominado por el Partido Justicialista, los doce curules restantes. Considerando a cada bloque como una estructu-

---

<sup>120</sup> Esto es lo que ocurre en la práctica legislativa (Fuente: entrevista a Daniel San Cristóbal)

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

ra unitaria, a todas luces vemos que la “Alianza Frente de Todos” está en objetivas condiciones de presionar (imponer) al Poder Ejecutivo con su propia agenda legislativa en detrimento de la del gobierno y sin necesidad de acudir a ninguna negociación, dado que está dotada de autonomía. No obstante, ante los más que posibles “ataques” del mayoritario bloque aliancista Jorge Capitanich tendrá el recurso del veto para defenderse.

En un plano teórico y en virtud de lo que vinimos describiendo y explicando, así como la coalición liderada por los radicales tiene autonomía para imponer las leyes al gobierno peronista, éste encuentra en la prerrogativa de veto una herramienta más que importante para frustrar los objetivos de aquella, ya que no posee los dos tercios de legisladores que exige nuestra Constitución para rechazar los vetos del Poder Ejecutivo<sup>121</sup>. Mirado desde el revés, el gobierno de Jorge Capitanich tenía los diputados suficientes<sup>122</sup> para sostener los vetos remitidos a la Legislatura. Recapitulando, y siempre desde lo teórico, en el escenario concreto y determinado que existió durante los dos primeros años de la actual administración justicialista, la herramienta del veto era idónea para frenar los intentos de la oposición de imponer su propia agenda por sobre la del gobierno. En cambio, en la versión débil encarnada por el bienio 1995-1997 en la que Ángel Rozas inauguró las gobernaciones del partido de Alem, todo dependerá de cómo se mueva el “segundo” partido de la oposición en el pluralismo moderado y al mismo tiempo como el titular del Poder Ejecutivo y su propio bloque parlamentario, se acerque a éste.

Sintetizando lo tratado en la contextualización histórica de la llegada al sillón de Obligado de parte de los radicales en 1995, el principal partido opositor, el justicialismo noventista, constituía una primera minoría de catorce diputados se-

---

<sup>121</sup> Aún sumando a la legisladora opositora del ARI sólo alcanza 20 votos de los 22 necesarios para rechazar los vetos. Estos números son los adecuados en tanto los 32 diputados estén presentes en la sesión que se trata el veto.

<sup>122</sup> Doce, con once alcanza para evitar que los vetos sean rechazados.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

guido del partido que le cedió el poder a Rozas, Acción Chaqueña, que con nueve legisladores igualaba la marca de la -por primera vez- oficialista UCR. Con esta distribución de bancas observamos que el principal partido opositor carece de autonomía y, como lo repetimos en otros párrafos, no puede por sí imponer su agenda al partido gobernante. Entonces, si éste no logra pactar con el otro partido de oposición no existirán los tan temidos “ataques” a la gobernabilidad. Sin embargo, el escenario cambiaría rotundamente si sendos bloques que militan en la oposición alcanzan un acuerdo político para, por el motivo que sea, imponer la agenda concertada por sobre la planteada por el Ejecutivo. Ese cambio decisivo está motivado por la cuestión de que durante el primer bienio rozista la suma de las dos bancadas opositoras disponía de 23 escaños, uno más que los necesarios para rechazar los vetos del Poder Ejecutivo. De materializarse esta virtualidad la dialéctica Ejecutivo-Legislativo (Oficialismo-Oposición) en los presidencialismos llegaría a su punto más crítico, ya que no sólo el Poder encargado de sancionar las leyes para que el otro administre podrá establecer su propia agenda, sino que aquel se quedará sin herramientas para neutralizarlo.

En fin, en la versión débil del gobierno dividido las dificultades de la gobernabilidad en el sistema con centro de gravitación en el Ejecutivo oscilarán entre la ausencia de ellas si los partidos opositores no logran un acuerdo, hasta el contexto de la total indefensión del jefe de estado en caso de que esa concertación opositora se alcance. En el medio habrá un continuo de escenarios posibles que dependerán de las capacidades de la UCR gobernante de acercarse al “tercero en discordia”, o del justicialismo opositor de prevalecer en esa pulseada. Atento a lo explicado en los párrafos precedentes nos planteamos en términos de hipótesis (modelo teórico) que en la versión fuerte<sup>123</sup>, representada por

---

<sup>123</sup> En el que existe un bloque opositor con *autonomía*, pero donde dicha herramienta no permite el rechazo de los vetos.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

la gestión gubernamental Capitanich (2007-2009), habrá mayor cantidad de vetos que en la versión débil pero al mismo tiempo una mayor capacidad de los diputados oficialistas de colaborar con su gobierno mediante la aceptación de aquellos que en la versión débil a la que el mandato de Rozas (1995-1997) dio carne. Luego de esta introducción pasamos a exponer los datos de cada uno de los períodos.

**Cuadro Nº 9 Comparativo vetos Rozas (1995-1997) – Capitanich (2007-2009)**

Según la cantidad de vetos

	Rozas	Capitanich
Vetos Totales	23	52
Vetos parciales	25	32
Total	48	84

Según la participación de los tipos de veto

	Rozas	Capitanich
Vetos Totales	47,9%	61,9%
Vetos parciales	52,1%	38,1%
Total	100,0%	100,0%

Según el resultado del total de los vetos

	Rozas	Capitanich
Aceptados	31	69
Rechazados	17	15
Total	48	84

Según la participación de cada tipo de resultado

	Rozas	Capitanich
Aceptados	64,6%	82,1%
Rechazados	35,4%	17,9%
Total	100,0%	100,0%

Según el resultado del total de los vetos totales

	Rozas	Capitanich
Aceptados	8	41
Rechazados	15	11
Total	23	52

Según la participación de cada tipo de resultado en los vetos totales

	Rozas	Capitanich
Aceptados	34,8%	78,8%
Rechazados	65,2%	21,2%
Total	100,0%	100,0%

Según el resultado del total de los vetos parciales

	Rozas	Capitanich
Aceptados	23	28
Rechazados	2	4
Total	25	32

Según la participación de cada tipo de resultado en los vetos parciales

	Rozas	Capitanich
Aceptados	92,0%	87,5%
Rechazados	8,0%	12,5%
Total	100,0%	100,0%

En los dos cuadros precedentes presentamos una síntesis de la estadística relacionada con los vetos del Poder Ejecutivo. Desde una mirada descriptiva, podemos comenzar resaltando la gran diferencia entre la cantidad de vetos



**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

firmados por Jorge Capitanich y Ángel Rozas. El mandatario peronista utilizó esta herramienta defensiva en un 75% más ocasiones que el primer gobernador radical (84 vs. 48). Hacia dentro de los resultados de Rozas constatamos una estrecha paridad entre los vetos parciales y los totales, con una leve diferencia a favor de los parciales (25 vs. 23). Así también se visualiza que el 64,6% de las leyes observadas fueron aceptadas por la Legislatura<sup>124</sup>, desistiendo ésta de su aplicación. Pero desagregando el resultado final del expediente de veto, se destaca el amplio porcentaje de vetos totales rechazados, 65,2%, 15 sobre 23. Revirtiéndose este guarismo cuando giramos el péndulo hacia la otra subcategoría, los vetos parciales, con un porcentaje de rechazo del 8%.

En una situación menos comprometida, Jorge Capitanich vio como el 82,1% de los vetos rubricados entre 2007 y 2009 eran aceptados por una Legislatura de mayoría aliancista, al tiempo que se diferenciaba de Rozas en cuanto a la casi simétrica relación entre vetos totales y parciales, inclinándose en su caso fuertemente la balanza del lado de los vetos totales (61,9% del total, 52 vs. 32). Buceando hacia dentro de cada tipo de veto, vemos que el mandatario justicialista recibió como respuesta de la Cámara de Diputados una combinación de resultados disímil a la del gobernador radical, además de menos amplificadas: el 21,2% de sus vetos totales fueron rechazados mientras sólo el 12,5% de los parciales corrieron la misma suerte.

Hay otro aspecto de la descripción que vale la pena mencionar, nos referimos a la clasificación según el criterio de quién presentó los proyectos, altamente importante para determinar desde donde provinieron los “ataques”.<sup>125</sup> De las sanciones legislativas que en el comienzo de la segunda mitad de la década de los

---

<sup>124</sup> Consideramos aceptado un veto no sólo cuando ello ocurre expresamente, sino también cuando un expediente se manda al archivo o se acepta parcialmente.

<sup>125</sup> Los cuadros que respaldan esta parte del texto se encuentran en el anexo.

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

noventa del siglo XX merecieron el veto por parte de Ángel Rozas, el 60,4% provinieron de legisladores de partidos de la oposición, el 16,7% de proyectos firmados por diputados de diversas bancadas (inclusive de la oficialista), otro 16,7% de los propios correligionarios del gobernador y un residual 6,3% de iniciativas del propio Ejecutivo<sup>126</sup>. Desagregando un poco los números de los proyectos de la oposición vemos que el 73,9% de las leyes que merecieron el veto provinieron de ese espacio político, reduciéndose al 48% en los vetos parciales.

Detallando desde el mismo criterio para los años finales de la primera década del siglo XXI en la que le tocó gobernar a Jorge Capitanich, tenemos que el 64,3% de los proyectos de ley vetados por este gobernador fueron presentados por diputados pertenecientes a la Alianza Frente de Todos y al ARI, mientras 14,3% fueron obra de los oficialistas, el 15,5% surgieron del acuerdo entre quienes apoyaron a Capitanich y quienes se le oponían y el 5,9% fueron proyectos del Poder Ejecutivo<sup>127</sup> y el Judicial. Si realizamos la misma desagregación que con Rozas para los vetos a proyectos iniciados por la oposición vemos la alta incidencia en los totales, significando el 73,1%, disminuyendo cuando se trataba de los parciales, alcanzando el 50%.

Ahora, acercándonos a la tarea analítica vemos surgir algunas correspondencias con nuestro modelo teórico. ¿Puede ser clasificado, dado el porcentaje de vetos aceptados, el período 2007-2009 donde Jorge Capitanich lideró el gobierno con una Legislatura en minoría, pero con diputados propios suficientes para resistir los intentos opositores de imponer su agenda al Ejecutivo, como de una alta correlación con lo predicho por la teoría? Consideramos que sí, más aún si sólo seis de los vetos rechazados fueron iniciativas de legisladores

---

<sup>126</sup> Seguramente se trata de proyecto que sufrieron modificaciones en el debate legislativo, ya que parece un contrasentido que el gobernador vete una ley presentada por él.

<sup>127</sup> Vale la misma aclaración que para la nota 126.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

de la oposición, otros seis proyectos se presentaron conjuntamente entre diputados del oficialismo y la oposición y los tres vetos restantes recayeron sobre proyectos de ley firmados por legisladores del partido gobernante o de partidos aliados de éste.

¿Qué comparaciones podemos establecer entre los resultados de Capitanich y los de Rozas? En principio vemos que, aún cuando el porcentaje de rechazo de los vetos es sustancialmente menor en el caso de Capitanich, el asedio de la oposición con la sanción de leyes “inconvenientes” al Ejecutivo es muy superior en el caso del gobernador peronista<sup>128</sup> probando, tal vez, la eficacia de la autonomía de los diputados radicales y sus aliados para incomodar al gobierno, pero no para condicionarlo<sup>129</sup>. El nivel de rechazo a los vetos firmados por Rozas, aunque más del doble de los valores arrojados en el bienio 2007-2009, no es lo suficientemente alto como para considerar que su gobierno estuvo gravemente limitado por las prácticas de la oposición parlamentaria, más aún si continuamos con los mismos criterios comparativos. Estos nos permiten distinguir lo muy por debajo que se encuentra el número de leyes vetadas respecto a las enviadas por éste mismo mandatario a la Legislatura (78 vs. 48), quizás mostrándonos que los dos primeros años de gestión que estamos analizando estuvieron más signados por el impulso que el Poder Ejecutivo daba a sus propias iniciativas que por la necesidad de defenderse de los “ataques” de los partidos que dominaban la Cámara de Diputados y menos aún estar alerta de que una posible connivencia entre esas agrupaciones derive en la parálisis política del gobierno. Esto último revela que de los dos escenarios extremos que pudieron darse entre 1995 y 1997, el de la total identificación entre los bloques de la oposición y la negociación de los diputados oficialistas con uno de esos blo-

---

<sup>128</sup> Inclusive es mayor la cantidad de leyes vetadas (84) que de iniciativas presentadas ante la Legislatura Provincial (67).

<sup>129</sup> A falta de votos suficientes para rechazar los vetos.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

ques para despejar toda contingencia de indefensión, se estuvo, casi siempre, más cerca del segundo.

### **III.11 La versión fuerte sin mayor influencia negativa que la versión fuerte.**

Dijimos que íbamos a volver sobre este punto para intentar dar una explicación. Y algo adelantamos en el apartado donde tratamos los vetos. Desde una posición puramente intuitiva, sin tal vez entrar todavía en lo teórico, es dable esperar que durante la versión fuerte del gobierno dividido se presente un grado superior de influencia negativa al que, suponemos, aparecerá en la versión fuerte. Lo afirmado se sustenta en el hecho que durante la versión fuerte el mayor partido de oposición goza de autonomía frente al resto del arco político, lo que le permite *en sí* ser un muro infranqueable para el Ejecutivo cuando éste pretenda convertir en ley alguna propuesta de política pública. Cuestión que no ocurre en la versión débil porque la tan necesaria autonomía no es potestad de nadie. Sin embargo, en las circunstancias concretas de la versión débil analizada, Rozas 1995-1997, un pacto político entre los dos partidos no integrantes del oficialismo (PJ y ACHA) hubiese transformado esa primigenia versión débil en una versión aún más fuerte que la ocurrida entre 2007-2009, ya que los veintitrés diputados de la suma de ambos bloques se **autonomizarían** y estarían ante la posibilidad tanto de bloquear las iniciativas legislativas del gobernador como someterlo a embates opositores en busca de la imposición de su agenda con un Ejecutivo inerme. No obstante, no estamos fijando un criterio explicativo de la no existencia de una mayor influencia negativa de la situación de gobierno dividido en la etapa 2007-2009 por sobre el 1995-1997, si no tratando de describir escenarios de coligación (colusión) factibles entre los parti-

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

dos opositores del primero de los períodos históricos, que pueden acercar algunas respuestas a nuestras preguntas.

Una explicación integral sobre porque lo que pensamos a priori, rebatido por una realidad concreta, nos parece muy difícil de establecer. Tal vez parte de ella sería la probabilidad de ocurrencia del hecho que comentamos en los párrafos precedentes, la concordancia de las dos fuerzas opositoras para actuar como si fueran una ante las iniciativas legislativas del partido gobernante. Las razones para que dos fuerzas políticas arriben a un acuerdo mediante el cual decidirán enfrentar al gobierno, pueden ir desde motivaciones ideológicas<sup>130</sup>, pasando por causales políticas, hasta argumentaciones de estricta oportunidad. Pero nuevamente caemos en el terreno de la especulación, además de no ser el objetivo de esta tesis indagar sobre esta problemática.

Finalmente, debemos dejar sentado que nuestra tesis abordó la información desde un plano estrictamente cuantitativo, es decir, analizamos el número de iniciativas legislativas enviadas a la Cámara de Diputados, pero no establecimos un orden de importancia o jerarquía, lo que habría supuesto incorporar propiedades cualitativas a nuestro trabajo. Punto este último que puede ser emprendido en otros estudios.

---

<sup>130</sup> De estrecha afinidad entre estos dos partidos.

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

**ANEXOS**

**Anexo I. Listado de proyectos de ley enviados por Roy Abelardo Nikisch (10/12/2003 – 10/12/2007)**

Año	Nº Proyecto	Fecha	Resultado	Nº Ley	Fecha de sanción Ley	Sanción Mandato 2003-2007
2003	2300/03	16/12/2003	Aprobado	Ley 5347	23/12/2003	Sí
2003	2301/03	16/12/2003	Aprobado	Ley 5348	23/12/2003	Sí
2003	2302/03	16/12/2003	Aprobado	Ley 5349	23/12/2003	Sí
2004	0101/04	02/03/2004	Aprobado	Ley 5368	14/04/2004	Sí
2004	0468/04	30/03/2004	Aprobado	Ley 5360	31/03/2004	Sí
2004	0500/04	01/04/2004	Aprobado	Ley 5994	10/10/2007	Sí
2004	0576/04	13/04/2004	No Aprobado			
2004	0692/04	21/04/2004	Aprobado	Ley 5376	26/04/2004	Sí
2004	0711/04	26/04/2004	No Aprobado			
2004	1197/04	24/05/2004	Aprobado	Ley 5402	16/06/2004	Sí
2004	1371/04	09/06/2004	Aprobado	Ley 5401	16/06/2004	Sí
2004	1933/04	30/07/2004	Aprobado	Ley 5434	25/08/2004	Sí
2004	2014/04	04/08/2004	No Aprobado			
2004	2158/04	18/08/2004	Aprobado	Ley 5439	21/09/2004	Sí
2004	2245/04	06/09/2004	Aprobado	Ley 5529	06/04/2005	Sí
2004	2259/04	09/09/2004	Aprobado	Ley 5457	03/11/2004	Sí
2004	2260/04	09/09/2004	Aprobado	Ley 5449	13/10/2004	Sí
2004	2263/04	10/09/2004	Aprobado	Ley 5474	01/12/2004	Sí
2004	2264/04	10/09/2004	Aprobado	Ley 5462	10/11/2004	Sí
2004	2335/04	15/09/2004	Aprobado	Ley 5466	16/11/2004	Sí
2004	2557/04	30/09/2004	Aprobado	Ley 5486	07/12/2004	Sí
2004	2696/04	13/10/2004	Aprobado	Ley 5458	03/11/2004	Sí
2004	2697/04	13/10/2004	Aprobado	Ley 5456	03/11/2004	Sí
2004	2904/04	29/10/2004	Aprobado	Ley 5470	25/11/2004	Sí
2004	3076/04	15/11/2004	Aprobado	Ley 5484	07/12/2004	Sí
2004	3077/04	15/11/2004	Aprobado	Ley 5485	07/12/2004	Sí
2004	3106/04	18/11/2004	Aprobado	Ley 5500	15/12/2004	Sí
2004	3230/04	01/12/2004	Aprobado	Ley 5483	07/12/2004	Sí
2004	3231/04	01/12/2004	Aprobado	Ley 5482	07/12/2004	Sí
2004	3240/04	06/12/2004	Aprobado	Ley 5498	15/12/2004	Sí
2004	3244/04	06/12/2004	Aprobado	Ley 5497	15/12/2004	Sí
2004	3289/04	13/12/2004	Aprobado	Ley 5496	15/12/2004	Sí
2004	3322/04	17/12/2004	No Aprobado			
2004	3323/04	20/12/2004	No Aprobado			
2004	3324/04	20/12/2004	No Aprobado			
2005	0211/05	18/03/2005	Aprobado	Ley 5537	13/04/2005	Sí
2005	0223/05	21/03/2005	Aprobado	Ley 5529	06/04/2005	Sí

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

2005	0279/05	29/03/2005	Aprobado	Ley 5535	06/04/2005	Sí
2005	0324/05	01/04/2005	Aprobado	Ley 5595	07/09/2005	Sí
2005	0596/05	02/05/2005	Aprobado	Ley 5553	18/05/2005	Sí
2005	0602/05	03/05/2005	Aprobado	Ley 5564	08/06/2005	Sí
2005	0659/05	06/05/2005	No Aprobado			
2005	0687/05	10/05/2005	Aprobado	Ley 5552	18/05/2005	Sí
2005	0726/05	11/05/2005	Aprobado	Ley 5558	08/06/2005	Sí
2005	0805/05	18/05/2005	Aprobado	Ley 5554	18/05/2005	Sí
2005	1002/05	15/06/2005	Aprobado	Ley 5568	22/06/2005	Sí
2005	1077/05	24/06/2005	Aprobado	Ley 5570	29/06/2005	Sí
2005	1214/05	12/07/2005	Aprobado	Ley 5592	24/08/2005	Sí
2005	1282/05	20/07/2005	Aprobado	Ley 5591	17/08/2005	Sí
2005	1407/05	04/08/2005	Aprobado	Ley 5596	07/09/2005	Sí
2005	1500/05	22/08/2005	No Aprobado			
2005	1507/05	22/08/2005	No Aprobado			
2005	1539/05	23/08/2005	Aprobado	Ley 5652	14/12/2005	Sí
2005	1541/05	23/08/2005	Aprobado	Ley 5594	31/08/2005	Sí
2005	1745/05	14/09/2005	Aprobado	Ley 5606	21/09/2005	Sí
2005	1759/05	19/09/2005	No Aprobado			
2005	1834/05	26/09/2005	Aprobado	Ley 5614	19/10/2005	Sí
2005	1835/05	26/09/2005	Aprobado	Ley 5615	26/10/2005	Sí
2005	1893/05	30/09/2005	Aprobado	Ley 5655	14/12/2005	Sí
2005	1898/05	03/10/2005	Aprobado	Ley 5653	14/12/2005	Sí
2005	1944/05	11/10/2005	No Aprobado			
2005	1945/05	11/10/2005	Aprobado	Ley 5615	26/10/2005	Sí
2005	1986/05	24/10/2005	Aprobado	Ley 5619	16/11/2005	Sí
2005	1991/05	25/10/2005	Aprobado	Ley 5618	16/11/2005	Sí
2005	2088/05	14/11/2005	Aprobado	Ley 5621	23/11/2005	Sí
2005	2089/05	14/11/2005	Aprobado	Ley 5622	23/11/2005	Sí
2005	2102/05	15/11/2005	Aprobado	Ley 5645	07/12/2005	Sí
2005	2171/05	23/11/2005	Aprobado	Ley 5641	07/12/2005	Sí
2005	2194/05	28/11/2005	Aprobado	Ley 5637	07/12/2005	Sí
2005	2242/05	05/12/2005	Aprobado	Ley 5651	14/12/2005	Sí
2005	2250/05	06/12/2005	Aprobado	Ley 5640	07/12/2005	Sí
2005	2278/05	12/12/2005	Aprobado	Ley 5657	14/12/2005	Sí
2005	2290/05	12/12/2005	Aprobado	Ley 5660	14/12/2005	Sí
2005	2292/05	13/12/2005	Aprobado	Ley 5661	14/12/2005	Sí
2005	2299/05	14/12/2005	No Aprobado			
2006	0001/06	13/02/2006	Aprobado	Ley 5675	22/03/2006	Sí
2006	0011/06	20/02/2006	No Aprobado			
2006	0146/06	07/03/2006	Aprobado	Ley 5683	29/03/2006	Sí
2006	0147/06	07/03/2006	Aprobado	Ley 5682	29/03/2006	Sí
2006	0230/06	13/03/2006	Aprobado	Ley 5674	22/03/2006	Sí
2006	0231/06	14/03/2006	Aprobado	Ley 5671	15/03/2006	Sí

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

2006	0232/06	14/03/2006	Aprobado	Ley 5717	17/05/2006	Sí
2006	0233/06	14/03/2006	No Aprobado			
2006	0351/06	21/03/2006	Aprobado	Ley 5679	29/03/2006	Sí
2006	0352/06	21/03/2006	Aprobado	Ley 5677	29/03/2006	Sí
2006	0353/06	21/03/2006	Aprobado	Ley 5680	29/03/2006	Sí
2006	0444/06	28/03/2006	Aprobado	Ley 5677	29/03/2006	Sí
2006	0549/06	05/04/2006	Aprobado	Ley 5748	05/07/2006	Sí
2006	0738/06	20/04/2006	Aprobado	Ley 5710	10/05/2006	Sí
2006	0739/06	20/04/2006	No Aprobado			
2006	0830/06	26/04/2006	Aprobado	Ley 5697	26/04/2006	Sí
2006	0900/06	03/05/2006	Aprobado	Ley 5732	08/06/2006	Sí
2006	0935/06	08/05/2006	Aprobado	Ley 5723	31/05/2006	Sí
2006	1038/06	16/05/2006	Aprobado	Ley 5756	02/08/2006	Sí
2006	1090/06	18/05/2006	Aprobado	Ley 5722	31/05/2006	Sí
2006	1091/06	18/05/2006	Aprobado	Ley 5731	08/06/2006	Sí
2006	1177/06	26/05/2006	Aprobado	Ley 5763	09/08/2006	Sí
2006	1355/06	13/06/2006	No Aprobado			
2006	1388/06	13/06/2006	Aprobado	Ley 5737	28/06/2006	Sí
2006	1401/06	15/06/2006	Aprobado	Ley 5764	09/08/2006	Sí
2006	1512/06	29/06/2006	Aprobado	Ley 5757	02/08/2006	Sí
2006	1594/06	10/07/2006	Aprobado	Ley 5755	02/08/2006	Sí
2006	1667/06	13/07/2006	Aprobado	Ley 5762	09/08/2006	Sí
2006	1675/06	19/07/2006	Aprobado	Ley 5800	25/10/2006	Sí
2006	1855/06	11/08/2006	Aprobado	Ley 5940	30/05/2007	Sí
2006	1865/06	14/08/2006	Aprobado	Ley 5838	20/12/2006	Sí
2006	2003/06	28/08/2006	Aprobado	Ley 5792	04/10/2006	Sí
2006	2061/06	31/08/2006	Aprobado	Ley 5787	28/09/2006	Sí
2006	2074/06	04/09/2006	No Aprobado			
2006	2267/06	20/09/2006	Aprobado	Ley 5826	22/11/2006	Sí
2006	2359/06	29/09/2006	Aprobado	Ley 5834	20/12/2006	Sí
2006	2460/06	10/10/2006	Aprobado	Ley 5814	08/11/2006	Sí
2006	2580/06	23/10/2006	Aprobado	Ley 5825	22/11/2006	Sí
2006	2999/06	29/11/2006	Aprobado	Ley 5840	20/12/2006	Sí
2006	3009/06	29/11/2006	Aprobado	Ley 5845	20/12/2006	Sí
2006	3030/06	04/12/2006	Aprobado	Ley 5846	20/12/2006	Sí
2006	3055/06	05/12/2006	Aprobado	Ley 5843	20/12/2006	Sí
2006	3056/06	05/12/2006	Aprobado	Ley 5835	20/12/2006	Sí
2006	3092/06	12/12/2006	Aprobado	Ley 5844	20/12/2006	Sí
2006	3093/06	12/12/2006	Aprobado	Ley 5854	20/12/2006	Sí
2006	3107/06	14/12/2006	Aprobado	Ley 5911	09/05/2007	Sí
2007	0002/07	12/01/2007	Aprobado	Ley 5891	25/04/2007	Sí
2007	0003/07	17/01/2007	Aprobado	Ley 5881	11/04/2007	Sí
2007	0177/07	12/03/2007	Aprobado	Ley 5869	28/03/2007	Sí
2007	0179/07	12/03/2007	Aprobado	Ley 5925	23/05/2007	Sí



**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

2007	0303/07	21/03/2007	No Aprobado			
2007	0424/07	03/04/2007	Aprobado	Ley 5973	08/08/2007	Sí
2007	0425/07	03/04/2007	No Aprobado			
2007	0508/07	12/04/2007	Aprobado	Ley 5885	25/04/2007	Sí
2007	0515/07	16/04/2007	Aprobado	Ley 5896	25/04/2007	Sí
2007	0516/07	16/04/2007	Aprobado	Ley 5897	25/04/2007	Sí
2007	0517/07	16/04/2007	Aprobado	Ley 5898	25/04/2007	Sí
2007	0518/07	16/04/2007	Aprobado	Ley 5899	25/04/2007	Sí
2007	0732/07	08/05/2007	Aprobado	Ley 5938	30/05/2007	Sí
2007	0763/07	09/05/2007	Aprobado	Ley 5916	16/05/2007	Sí
2007	0764/07	09/05/2007	Aprobado	Ley 5917	16/05/2007	Sí
2007	0964/07	29/05/2007	Aprobado	Ley 5952	13/06/2007	Sí
2007	1134/07	15/06/2007	Aprobado	Ley 5962	27/06/2007	Sí
2007	1331/07	10/07/2007	Aprobado	Ley 5994	10/10/2007	Sí
2007	1357/07	12/07/2007	No Aprobado			
2007	1403/07	17/07/2007	No Aprobado			
2007	1404/07	17/07/2007	No Aprobado			
2007	1427/07	19/07/2007	Aprobado	Ley 6066	28/11/2007	Sí
2007	1568/07	08/08/2007	Aprobado	Ley 6079	12/12/2007	No
2007	1675/07	22/08/2007	Aprobado	Ley 6012	31/10/2007	Sí
2007	1679/07	22/08/2007	Aprobado	Ley 5990	26/09/2007	Sí
2007	1713/07	28/08/2007	Aprobado	Ley 5984	29/08/2007	Sí
2007	1840/07	19/09/2007	No Aprobado			
2007	1841/07	19/09/2007	No Aprobado			
2007	1906/07	27/09/2007	Aprobado	Ley 6015	31/10/2007	Sí
2007	1910/07	28/09/2007	Aprobado	Ley 6089	28/12/2007	No
2007	1933/07	03/10/2007	No Aprobado			
2007	1935/07	03/10/2007	Aprobado	Ley 6043	21/11/2007	Sí
2007	1961/07	09/10/2007	Aprobado	Ley 6009	31/10/2007	Sí
2007	1962/07	09/10/2007	Aprobado	Ley 6040	14/11/2007	Sí
2007	1983/07	10/10/2007	Aprobado	Ley 6004	31/10/2007	Sí
2007	1996/07	12/10/2007	Aprobado	Ley 6006	31/10/2007	Sí
2007	1997/07	12/10/2007	Aprobado	Ley 6008	31/10/2007	Sí
2007	2055/07	23/10/2007	Aprobado	Ley 6034	07/11/2007	Sí
2007	2058/07	23/10/2007	Aprobado	Ley 6010	31/10/2007	Sí
2007	2077/07	26/10/2007	Aprobado	Ley 6038	14/11/2007	Sí
2007	2079/07	29/10/2007	No Aprobado			
2007	2202/07	07/11/2007	No Aprobado			
2007	2288/07	19/11/2007	Aprobado	Ley 6076	06/12/2007	Sí
2007	2437/07	05/12/2007	Aprobado	Ley 6070	05/12/2007	Sí

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

**Anexo II. Listado de proyectos de ley enviados por Ángel Rozas (10/12/1995 – 10/12/1997)**

Año	Nº Proyecto	Fecha	Resultado	Nº Ley	Fecha de sanción Ley	Sanción Bienio 1995-1997
1995	0569/95	12/12/1995	Aprobado	Ley 4256	27/12/1995	Sí
1995	0584/95	19/12/1995	Aprobado	Ley 4260	08/01/1996	Sí
1995	583/95	19/12/1995				No
1995	589/95	27/12/1995				No
1996	0024/96	30/01/1996	Aprobado	Ley 4267	20/03/1996	Sí
1996	23/96	30/01/1996				No
1996	0142/96	25/03/1996	Aprobado	Ley 4268	27/03/1996	Sí
1996	178/96	02/04/1996				No
1996	0220/96	15/04/1996	Aprobado	Ley 4282	25/04/1996	Sí
1996	0226/96	15/04/1996	Aprobado	Ley 4289	09/05/1996	Sí
1996	238/96	17/04/1996				No
1996	0255/96	23/04/1996	Aprobado	Ley 4281	25/04/1996	Sí
1996	0265/96	24/04/1996	Aprobado	Ley 4286	09/05/1996	Sí
1996	0285/96	30/04/1996	Aprobado	Ley 4297	23/05/1996	Sí
1996	356/96	15/05/1996				No
1996	387/96	23/05/1996				No
1996	423/96	03/06/1996				No
1996	458/96	11/06/1996				No
1996	474/96	18/06/1996				No
1996	0498/96	24/06/1996	Aprobado	Ley 4312	04/07/1996	Sí
1996	0563/96	17/07/1996	Aprobado	Ley 4320	01/08/1996	Sí
1996	0611/96	07/08/1996	Aprobado	Ley 4324	15/08/1996	Sí
1996	0615/96	12/08/1996	Aprobado	Ley 4339	03/10/1996	Sí
1996	0638/96	16/08/1996	Aprobado	Ley 4343	17/10/1996	Sí
1996	0646/96	21/08/1996	Aprobado	Ley 4349	07/11/1996	Sí
1996	0671/96	29/08/1996	Aprobado	Ley 4328	29/08/1996	Sí
1996	0703/96	04/09/1996	Aprobado	Ley 4368	12/12/1996	Sí
1996	0789/96	26/09/1996	Aprobado	Ley 4366	05/12/1996	Sí
1996	788/96	26/09/1996				No
1996	0809/96	03/10/1996	Aprobado	Ley 4382	12/12/1996	Sí
1996	826/96	09/10/1996				No
1996	833/96	11/10/1996				No
1996	0849/96	15/10/1996	Aprobado	Ley 4359	21/11/1996	Sí
1996	0845/96	15/10/1996	Aprobado	Ley 4362	28/11/1996	Sí
1996	0844/96	15/10/1996	Aprobado	Ley 4404	02/04/1997	Sí
1996	0968/96	12/11/1996	Aprobado	Ley 4453	10/12/1997	Sí
1996	973/96	13/11/1996				No
1996	1004/96	26/11/1996	Aprobado	Ley 4361	28/11/1996	Sí

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

1996	1028/96	04/12/1996	Aprobado	Ley 4387	27/12/1996	Sí
1996	1031/96	09/12/1996	Aprobado	Ley 4402	02/04/1997	Sí
1996	1057/96	17/12/1996	Aprobado	Ley 4389	28/02/1997	Sí
1996	1063/96	30/12/1996	Aprobado	Ley 4405	09/04/1997	Sí
1997	0006/97	05/02/1997	Aprobado	Ley 4393	19/03/1997	Sí
1997	0027/97	04/03/1997	Aprobado	Ley 4390	06/03/1997	Sí
1997	79/97	21/03/1997				No
1997	0087/97	25/03/1997	Aprobado	Ley 4416	04/06/1997	Sí
1997	0088/97	25/03/1997	Aprobado	Ley 4430	28/08/1997	Sí
1997	90/97	25/03/1997				No
1997	112/97	03/04/1997				No
1997	0188/97	24/04/1997	Aprobado	Ley 4425	02/07/1997	Sí
1997	189/97	24/04/1997				No
1997	190/97	24/04/1997				No
1997	235/97	03/05/1997				No
1997	0218/97	06/05/1997	Aprobado	Ley 4409	07/05/1997	Sí
1997	271/97	19/05/1997				No
1997	0290/97	26/05/1997	Aprobado	Ley 4413	28/05/1997	Sí
1997	303/97	02/06/1997				No
1997	305/97	02/06/1997				No
1997	319/97	05/06/1997				No
1997	0366/97	30/06/1997	Aprobado	Ley 4423	02/07/1997	Sí
1997	391/97	15/07/1997				No
1997	429/97	05/08/1997				No
1997	442/97	07/08/1997				No
1997	459/97	19/08/1997				No
1997	497/97	04/09/1997				No
1997	0526/97	17/09/1997	Aprobado	Ley 4450	29/10/1997	Sí
1997	0548/97	29/09/1997	Aprobado	Ley 4439	01/10/1997	Sí
1997	545/97	29/09/1997				No
1997	0554/97	01/10/1997	Aprobado	Ley 4460	23/12/1997	Sí
1997	0581/97	09/10/1997	Aprobado	Ley 4459	23/12/1997	Sí
1997	609/97	27/10/1997				No
1997	0625/97	30/10/1997	Aprobado	Ley 4454	10/12/1997	Sí
1997	634/97	04/11/1997				No
1997	645/97	17/11/1997				No
1997	648/97	18/11/1997				No
1996	0494/96	25/06/1996	Aprobado	Ley 4343	17/10/1996	Sí
1996	0799/96	01/10/1996	Aprobado	Ley 4379	12/12/1996	Sí
1996	0793/96	03/10/1996	Aprobado	Ley 4386	27/12/1996	Sí

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

**Anexo III. Listado de proyectos de ley enviados por Jorge Milton Capitanich (10/12/2007 – 10/12/2009)**

Año	Nº Proyecto	Fecha	Resultado	Nº Ley	Fecha de sanción Ley	Sanción Bienio 2007-2009
2007	2541/2007	18/12/2007	Aprobado	Ley 6091	27/12/2007	Sí
2007	2542/2007	18/12/2007	Aprobado	Ley 6092	27/12/2007	Sí
2007	2543/2007	18/12/2007	Aprobado	Ley 6093	27/12/2007	Sí
2007	2544/2007	18/12/2007	Aprobado	Ley 6094	27/12/2007	Sí
2007	2583/2007	26/12/2007	En Trámite			
2008	73/2008	19/02/2008	Aprobado	Ley 6104	26/03/2008	Sí
2008	299/2008	11/03/2008	Aprobado	Ley 6122	23/04/2008	Sí
2008	560/2008	27/03/2008	Aprobado	Ley 6120	23/04/2008	Sí
2008	585/2008	01/04/2008	Aprobado	Ley 6235	08/10/2008	Sí
2008	663/2008	07/04/2008	En Trámite			
2008	664/2008	07/04/2008	Aprobado	Ley 6135	14/05/2008	Sí
2008	1003/2008	24/04/2008	Aprobado	Ley 6288	29/12/2008	Sí
2008	1152/2008	30/04/2008	Aprobado	Ley 6138	15/10/2008	Sí
2008	1172/2008	05/05/2008	Aprobado	Ley 6193	13/08/2008	Sí
2008	1186/2008	05/05/2008	Aprobado	Ley 6141	28/05/2008	Sí
2008	1202/2008	06/05/2008	Aprobado	Ley 6117	23/04/2008	Sí
2008	1585/2008	28/05/2008	Aprobado	Ley 6152	11/06/2008	Sí
2008	1709/2008	05/06/2008	En Trámite			
2008	1711/2008	05/06/2008	Aprobado	Ley 6272	29/12/2008	Sí
2008	1931/2008	24/06/2008	Aprobado	Ley 6209	10/09/2008	Sí
2008	2040/2008	01/07/2008	Aprobado	Ley 6197	13/08/2008	Sí
2008	2256/2008	21/07/2008	Aprobado	Ley 6186	06/08/2008	Sí
2008	2478/2008	11/08/2008	En Trámite			
2008	2479/2008	11/08/2008	Aprobado	Ley 6234	08/10/2008	Sí
2008	2559/2008	15/08/2008	En Trámite			
2008	2872/2008	08/09/2008	Aprobado	Ley 6269	10/12/2008	Sí
2008	3010/2008	15/09/2008	En Trámite			
2008	3042/2008	16/09/2008	Aprobado	Ley 6388	26/08/2009	Sí
2008	3100/2008	18/09/2008	En Trámite			
2008	3215/2008	24/09/2008	Aprobado	Ley 6255	19/11/2008	Sí
2008	3345/2008	30/09/2008	Aprobado	Ley 6273	29/12/2008	Sí
2008	3372/2008	02/10/2008	Aprobado	Ley 6277	29/12/2008	Sí
2008	3373/2008	02/10/2008	Aprobado	Ley 6340	20/05/2009	Sí
2008	3474/2008	09/10/2008	Aprobado	Ley 6260	10/12/2008	Sí
2008	3671/2008	27/10/2008	Aprobado	Ley 6278	29/12/2008	Sí
2008	3729/2008	29/10/2008	En Trámite			
2008	3757/2008	30/10/2008	En Trámite			
2008	3947/2008	12/11/2008	En Trámite			
2008	4059/2008	19/11/2008	Aprobado	Ley 6409	23/09/2009	Sí

**"Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco."**

2008	4075/2008	21/11/2008	Aprobado	Ley 6279	29/12/2008	Sí
2008	4215/2008	04/12/2008	Aprobado	Ley 6331	13/05/2009	Sí
2008	4258/2008	10/12/2008	Aprobado	Ley 6270	29/12/2008	Sí
2009	392/2009	16/03/2009	Aprobado	Ley 6309	07/04/2009	Sí
2009	412/2009	17/03/2009	Aprobado	Ley 6306	25/03/2009	Sí
2009	413/2009	17/03/2009	En Trámite			
2009	576/2009	30/03/2009	Aprobado	Ley 6309	07/04/2009	Sí
2009	944/2009	27/04/2009	En Trámite			
2009	2035/2009	12/08/2009	Aprobado	Ley 6459	09/12/2009	
2009	2040/2009	12/08/2009	En Trámite			
2009	2096/2009	18/08/2009	En Trámite			
2009	2215/2009	26/08/2009	Aprobado	Ley 6534	06/05/2010	No
2009	2352/2009	07/09/2009	En Trámite			
2009	2651/2009	28/09/2009	Aprobado	Ley 6479	11/11/2009	Sí
2009	2723/2009	30/09/2009	Aprobado	Ley 6478	17/12/2009	No
2009	2738/2009	30/09/2009	Aprobado	Ley 6476	17/12/2009	No
2009	2886/09	13/10/2009	Aprobado	Ley 6427	17/12/2009	No
2009	3353/2009	17/11/2009	Aprobado	Ley 6480	17/12/2009	No
2009	3463/2009	26/11/2009	Aprobado	Ley 6481	17/12/2009	No
2009	3469/2009	26/11/2009	En Trámite			
2009	3590/2009	17/12/2009	Aprobado	Ley 6476	17/12/2009	No
2008	298/2008	11/03/2008	Aprobado	Ley 6123	23/04/2008	Sí
2008	1421/2008	19/05/2008	Aprobado	Ley 6421	21/10/2009	Sí
2009	46/2009	18/02/2009	Aprobado	Ley 6314	08/04/2009	Sí
2009	98/2009	25/02/2009	Aprobado	Ley 6477	17/12/2009	No
2009	398/2009	16/03/2009	Aprobado	Ley 6318	15/04/2009	Sí
2009	658/2009	06/04/2009	Aprobado	Ley 6337	14/05/2009	Sí
2009	1589/2009	18/06/2009	Aprobado	Ley 6379	12/08/2009	Sí

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

**Anexo IV. Resumen de los vetos interpuestos por Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Milton Capitanich (2007-2009).**

Según la cantidad de vetos

	Rozas	Capitanich
Vetos Totales	23	52
Vetos parciales	25	32
Total	48	84

Según la participación de los tipos de veto

	Rozas	Capitanich
Vetos Totales	47,9%	61,9%
Vetos parciales	52,1%	38,1%
Total	100,0%	100,0%

Según el resultado del total de los vetos

	Rozas	Capitanich
Aceptados	31	69
Rechazados	17	15
Total	48	84

Según la participación de cada tipo de resultado

	Rozas	Capitanich
Aceptados	64,6%	82,1%
Rechazados	35,4%	17,9%
Total	100,0%	100,0%

Según el resultado del total de los vetos totales

	Rozas	Capitanich
Aceptados	8	41
Rechazados	15	11
Total	23	52

Según la participación de cada tipo de resultado en los vetos totales

	Rozas	Capitanich
Aceptados	34,8%	78,8%
Rechazados	65,2%	21,2%
Total	100,0%	100,0%

Según el resultado del total de los vetos parciales

	Rozas	Capitanich
Aceptados	23	28
Rechazados	2	4
Total	25	32

Según la participación de cada tipo de resultado en los vetos parciales

	Rozas	Capitanich
Aceptados	92,0%	87,5%
Rechazados	8,0%	12,5%
Total	100,0%	100,0%

**Vetos Capitanich - 2007-2009**

Según el resultado del veto

	Aceptados	Rechazados	Total
Vetos Totales	41	11	52
Vetos parciales	28	4	32
Total	69	15	84

Según que bloque lo inició

	Oposición	Oficialismo	Ambos	Otros	Total
Vetos Totales	38	6	6	2	52
Vetos parciales	16	6	7	3	32
Total	54	12	13	5	84

Según que bloque lo inició

	Oposición	Oficialismo	Ambos	Otros	Total
Vetos Totales	45,2%	7,1%	7,1%	2,4%	61,9%
Vetos parciales	19,0%	7,1%	8,3%	3,6%	38,1%
Total	64,3%	14,3%	15,5%	6,0%	100,0%

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

**Vetos Rozas - 1995-1997**

Según la resolución del veto

	Aceptados	Rechazados	Total
Vetos Totales	8	15	23
Vetos parciales	23	2	25
Total	31	17	48

Según que bloque lo inició

	Oposición	Oficialismo	Ambos	Otros	Total
Vetos Totales	17	4	1	1	23
Vetos parciales	12	4	7	2	25
Total	29	8	8	3	48

Según que bloque lo inició (porcentajes)

	Oposición	Oficialismo	Ambos	Otros	Total
Vetos Totales	35,4%	8,3%	2,1%	2,1%	47,9%
Vetos parciales	25,0%	8,3%	14,6%	4,2%	52,1%
Total	60,4%	16,7%	16,7%	6,3%	100,0%

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

**Anexo V. Resultados del análisis concreto de los datos. Prueba Chi cuadrado.**

**TABLA DE CONTINGENCIAS**

Valores absolutos (cant. Proyectos)			
Iniciativas políticas/Situación de gobierno	No dividido	Gob dividido	Total
	Nikisch	Rozas_Capitanich	
Proyectos aprobados	136	86	222
Proyectos no aprobados	29	59	88
<b>total</b>	<b>165</b>	<b>145</b>	<b>310</b>
Valores relativos (porcentaje)			
Iniciativas políticas/Situación de gobierno	No dividido	Gob dividido	Total
	Nikisch	Rozas_Capitanich	
Proyectos aprobados	43,87	27,74	71,61
Proyectos no aprobados	9,35	19,03	28,39
<b>total</b>	<b>53,23</b>	<b>46,77</b>	<b>100,00</b>

**TABLA DE FRECUENCIAS ESPERADAS**

Valores absolutos (cant. Proyectos)			
Iniciativas políticas/Situación de gobierno	No dividido	Gob dividido	Total
	Nikisch	Rozas_Capitanich	
Proyectos aprobados	118,1612903	103,8387097	222
Proyectos no aprobados	46,83870968	41,16129032	88
<b>total</b>	<b>165</b>	<b>145</b>	<b>310</b>

Nivel de significancia	0,01			
Grados de libertad	1			
Valor Crítico requerido de Chi	6,6349			
<b>Prueba Chi</b>	17,8387	318,2196	2,6931	
	-17,8387	318,2196	6,7939	
	-17,8387	318,2196	3,0646	
	17,8387	318,2196	7,7310	
<b>Valor Chi</b>			<b>20,2826</b>	
<b>Frecuencias observadas</b>	136	86	29	59
<b>Frecuencias esperadas</b>	118,1613	103,8387	46,8387	41,1613
<b>Prueba Chi (Probabilidad)</b>				<b>0,0001</b>
Nivel de significancia	0,01			
<b>Prueba Chi (Probabilidad)</b>	0,0001	<b>0,0001&lt;0,01</b>		
Valor Crítico requerido de Chi	6,6349			
<b>Valor Chi</b>	20,2826	<b>20,2826&gt;6,6349</b>		



**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

**TABLA DE CONTINGENCIAS**

Valores absolutos (cant. Proyectos)

Iniciativas políticas/versión gobierno dividido

	Dividido débil	Dividido fuerte	Total
	Rozas	Capitanich	
Proyectos aprobados	44	42	86
Proyectos no aprobados	34	25	59
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>67</b>	<b>145</b>

Valores relativos (porcentaje)

Iniciativas políticas/versión gobierno dividido

	Dividido débil	Dividido fuerte	Total
	Rozas	Capitanich	
Proyectos aprobados	30,34	28,97	59,31
Proyectos no aprobados	23,45	17,24	40,69
<b>total</b>	<b>53,79</b>	<b>46,21</b>	<b>100,00</b>

**TABLA DE FRECUENCIAS ESPERADAS**

Valores absolutos (cant. Proyectos)			
Iniciativas políticas/versión gobierno dividido	Dividido débil	Dividido fuerte	Total
	Rozas	Capitanich	
Proyectos aprobados	46,26206897	39,73793103	86
Proyectos no aprobados	31,73793103	27,26206897	59
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>67</b>	<b>145</b>

Nivel de significancia 0,01

Grados de libertad 1

Valor Crítico requerido de Chi 6,6349

Prueba Chi -2,2621 5,1170 0,1106

2,2621 5,1170 0,1612

2,2621 5,1170 0,1288

-2,2621 5,1170 0,1877

Valor Chi **0,5883**

Frecuencias observadas 44 42 34 25

Frecuencias esperadas 46,2621 39,7379 31,7379 27,2621

Prueba Chi (Probabilidad) **0,8991**

Nivel de significancia 0,01

Prueba Chi (Probabilidad) 0,8991 **0,8991>0,01**

Valor Crítico requerido de Chi 6,6349

Valor Chi 0,5883 **0,5883<6,6349**

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

## **Bibliografía.**

- a) Abal Medina, Juan Manuel (2010). *Manual de Ciencia Política*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- b) Abraham, Ana del Carmen, Fioravanti de Klees, María Inés y Sotelo, Julio René (2011). “Constitución de la Provincia del Chaco. Comentada y Anotada”. Resistencia: Editorial ConTexto.
- c) Bartolini, Stefano y otros (1995). *Manual de Ciencias Políticas*. Madrid: Alianza Editorial.
- d) Jiménez Badillo, Margarita (2004). “Oposición parlamentaria en México: su éxito legislativo en los gobiernos sin mayoría, 1997-2003”; en Revista Arenas, Nº 7, pags. 69-101.
- e) Jiménez Badillo, Margarita (2007). “Desempeño de los presidentes latinoamericanos en gobiernos sin mayorías parlamentarias”; en Revista “El Cotidiano”, Vol. 22, Nº 88, pags. 92-105.
- f) Jiménez Badillo, Margarita (2007). “Gobernando sin mayorías parlamentarias en América Latina ...”; en Opiniao Pública, Campinas Vol. 13 Nº 1, pags. 149-185.
- g) Kazmier, Leonard J. (1998). *Estadística aplicada a la Administración y a la Economía*. México DF: Mc Graw-Hill Interamericana Editores.
- h) Linz, Juan J. (1990). *La quiebra de las democracias*. México DF: Alianza Editorial Mexicana.
- i) Lujambio, Alonso (2001). “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México”; en Lanzaro, Jorge (compilador): Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América latina. Buenos Aires: Clacso. Páginas 251-282.

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

- j) Mainwaring, Scott (1995). “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación”; en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 88, pags. 115-144.
- k) Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew Soberg (2002). “Presidencialismo y Democracia en América Latina”; en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew Soberg (compiladores): *Presidencialismo y democracia en América latina*. Buenos Aires: Paidós. Páginas 19-64.
- l) Mustapic, Ana María (2000). ““Oficialistas y Diputados”: Las relaciones ejecutivo-Legislativo en la Argentina”; en *Desarrollo Económico* Vol. 39 N° 156, pags. 571-595.
- m) O’ Donnell, Guillermo (1992). “¿Democracia Delegativa?”; papel de trabajo N° 172, Kellogg Institute.
- n) Sabino, Carlos (1998). “Proyectando la investigación”. “*Como hacer una tesis y elaborar todo tipo de escritos*”. Buenos Aires: Lumen Hymanitas. Páginas 101-123.
- o) Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- p) Sartori, Giovanni (2006). *La política. Lógica y método de las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- q) Sautu, Ruth (1997). “Acerca de qué es y no es investigación científica en ciencias sociales”. *La Trastienda de la Investigación*. Buenos Aires: Lumiere. Páginas 227-243.
- r) Vargas, Jean Paul y Pallavicini, Violeta (2008). “Gobierno dividido y oportunidades para la incidencia política en Costa Rica y El Salvador”; Fundación Carolina, pags.1-209. [www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es).

**“Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco.”**

- s) Wainerman, Catalina (1997). “Acerca de la formación de investigadores en ciencias sociales”. *La Trastienda de la Investigación*. Buenos Aires: Lumiere. Páginas 14-43.