

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

Trabajo Final de Grado
Informe de Práctica Supervisada

**FRENOS Y CONTRAPESOS SUBNACIONALES EN
CONTEXTOS DE HIPER-EJECUTIVISMO**

**La función de control del Poder Legislativo de la Provincia de Córdoba.
Pedidos de informe e interpelaciones: procedimiento, praxis y efectividad
real, en el marco de la relación oficialismo-oposición**

Intervención en el bloque Encuentro Vecinal Córdoba

Autor: Vico, Juan Ignacio

Director: Ase, Iván
Codirectora: Kohl, Nadia

03 de agosto de 2023
Córdoba, Argentina

AGRADECIMIENTOS

Gracias a Encuentro Vecinal Córdoba. Gracias por recibirme tan cálidamente. Gracias a María Rosa Marcone, Gerardo Grosso, Álvaro Zamora Consigli y Memé Moscoso por abrirme las puertas del bloque e incorporarme al día a día de la oficina. Gracias a Laura, Maxi, Gonzalo, Giuliano, Virginia, Catriel por haber sido parte esencial del camino recorrido.

Un especial agradecimiento a Lucas Larrosa, quien me acompañara como tutor a lo largo de la práctica en el bloque. Gracias por la paciencia, por los consejos y la guía constante. Gracias por acompañarme a lo largo de todo el proceso, haciendo docencia de la labor cotidiana con sencillez y calidez.

Gracias al Mg. Ivan Ase y a la Mg. Nadia Kohl por el acompañamiento, los aportes y la colaboración a lo largo de estos meses de trabajo intenso.

Gracias a Mica por estar a mi lado en todo momento y motivarme a superarme en cada paso que diera.

Y finalmente, no puedo dejar de dedicar un agradecimiento a mis papás. Todo lo que he logrado tiene sus huellas, tiene la especial marca de su apoyo incondicional en la marcha por cumplir mis metas y aspiraciones. A pesar de las dificultades que pudieran surgir, siempre permanecieron en el camino. Este trabajo es para ustedes...

ÍNDICE

Introducción.....	5
Capítulo I. Poder Legislativo y control parlamentario: algunas nociones básicas.....	10
1.1. Institucionalidad legislativa: división de poderes y rendición de cuentas.....	10
1.2. La función de fiscalización del Poder Legislativo: el control parlamentario.....	14
1.2.1. La oposición, actor fundamental del control.....	19
1.2.2. Mecanismos y recursos del control parlamentario.....	21
1.3. Antecedentes. El estudio del control parlamentario en la región.....	24
Capítulo II. Legislatura de Córdoba.....	29
2.1. La Reforma del 2001 como antecedente fundamental.....	30
2.2. La Legislatura unicameral: el Poder Legislativo de Córdoba en el siglo XXI.....	35
2.2.1. El tablero de juego de la Unicameral.....	36
2.2.2. Procedimiento parlamentario y actividad legislativa.....	48
2.2.3. Una Legislatura con nuevo domicilio, abierta y modernizada.....	55
2.3. El control parlamentario en la Unicameral: vías y herramientas para su ejercicio.....	58
Capítulo III. Diseño de intervención y metodología. Propuesta de práctica supervisada.....	63
3.1. El enfoque neoinstitucionalista (o la revalorización de las instituciones y su complejidad) como base del análisis.....	63
3.2. La intervención: propuesta de conocimiento.....	66
3.3. Objetivo general y objetivos específicos de la práctica.....	70
3.4. Plan de trabajo y trabajo de campo.....	70
3.5. Metodología para el abordaje y seguimiento de la actividad legislativa.....	72
Capítulo IV. ¿Controla efectivamente la Unicameral? Principales resultados de la intervención en la Legislatura de Córdoba.....	75
4.1. ¿Cómo se controla? Modalidades, estrategias y vías del control.....	75
4.1.1. Vehículos del control.....	75
4.1.2. El circuito del control: formalismos y prácticas.....	78
4.2. ¿Cuánto se controla y quién lo hace? Monitoreo de la actividad de control parlamentario.....	80
4.2.1. Panorama de la presentación de proyectos y sus estados.....	80
4.2.2. Actores del proceso de control.....	88
4.3. ¿Qué implica controlar? Percepciones y experiencias acerca del control.....	97
4.3.1. La Legislatura en la que se controla: vivencia de la institución.....	97
4.3.2. Sentidos de la actividad de control. Miradas desde la oposición y el oficialismo.....	100
4.3.3. ¿Controla efectivamente la Unicameral?.....	107

4.4. El ejercicio de control. Actividad y producción en el seno del bloque.....	108
4.4.1. El rol del asesor en la oficina legislativa y su vínculo con el control de poder...	108
4.4.2. Desarrollo de la actividad y productos.....	110
4.4.3. Reflexión acerca de la actividad desarrollada.....	118
Capítulo V. Poder Legislativo, control parlamentario y calidad democrática: el control parlamentario en la Unicameral. Reflexiones y propuestas en torno a la efectividad y eficacia real en el entorno legislativo.....	120
5.1. Repensar la dimensión política del control parlamentario: barreras de intencionalidad y sentido de la función.....	124
5.2. El control parlamentario en el marco del monitoreo y la evaluación de políticas públicas: una propuesta analítica.....	127
5.3. Acerca del rol del politólogo. Reflexión sobre la experiencia de intervención.....	133
5.4. Propuesta de agenda futura de trabajo.....	137
Fuentes.....	139
Anexos.....	150
Anexo 1. Historial de elecciones provinciales legislativas (2001-2022).....	150
Anexo 2. Cálculo del índice de fragmentación y del Número Efectivo de Partidos.....	152
Anexo 3. Ejemplo de Pedido de Informe.....	156
Anexo 4. Ejemplo de Citación a Ministro.....	158
Anexo 5. Circuito de los proyectos de Resolución sobre Pedidos de informe y citaciones a Ministros.....	159
Anexo 6. Ranking de participación de bloques legislativos en proyectos de Resolución sobre pedidos de informe y citaciones.....	160
Anexo 7. Proyecto de Ley. Creación de Observatorio Vial de la Provincia de Córdoba.....	161

Introducción

El texto de la Constitución de la Provincia de Córdoba reconoce la potestad del Poder Legislativo en materia de control. Junto a las funciones de producción de la ley y representación y mediación social, el cuerpo legislativo posee la facultad de fiscalizar el accionar del Poder Ejecutivo. Así, los artículos 101 a 103 y 112 a 123 reconocen la posibilidad de hacer comparecer a ministros, pedir informes al Ejecutivo, nombrar comisiones de investigación e iniciar procesos de juicio político, respectivamente. Cada una de las atribuciones mencionadas son recepcionadas y operacionalizadas dentro de la dinámica institucional por el Reglamento Interno de la Legislatura en sus artículos 131 a 135 y 194 a 197, en el orden dado.

Entre el 2001, año de la última reforma constitucional que modificó la estructura del Poder Legislativo, y el 2022, el cuerpo legislativo provincial presentó 7.548 pedidos de informe y 407 citaciones a Ministros, aproximadamente. De la totalidad de pedidos de informe presentados, tan solo el 3,87% recibió la afirmativa del pleno, la cual conlleva la elevación a la jurisdicción correspondiente con respuesta con carácter vinculante. Por su parte, las citaciones a Ministros aprobadas por el pleno constituyen la excepción, oscilando entre niveles sumamente bajos y el nulo asentimiento de la Cámara.

Esta situación compleja tiene lugar en una Legislatura unicameral, que no ha conocido otro dominio que la fuerza que ocupa el Poder Ejecutivo. Tal es el dominio que el espacio oficialista posee -expresión sustentada principalmente por el control de un alto porcentaje de bancas- que ha llegado a contar con quórum propio y mayorías garantizadas, recursos estratégicos sin duda. Se trata de una Legislatura que ha visto en los últimos años un imponente proceso de modernización interna y de cambio de fachada: en 2019 se trasladó el conjunto de actividades principales a un nuevo edificio -cuya proximidad al Centro Cívico del Bicentenario, sede del Poder Ejecutivo, ha generado numerosos cuestionamientos e interrogantes- y, hacia 2022, se llevó adelante un proceso de apertura y modernización de la institución, en línea a consolidar una Legislatura Abierta. En fin, una Legislatura que genera interrogantes e invita a la reflexión. En este contexto, es que propongo a atender a un interrogante: ¿controla la Unicameral? ¿Cumple efectivamente con su atribución constitucional?

El interés del trabajo se localiza en el control parlamentario. Junto a la labor eminentemente legislativa -de elaboración de la norma jurídica- y la condición de órgano representativo y deliberante, ambos hitos que conforman la clásica tipología de funciones, se reconoce a la institución legislativa como órgano de control y fiscalización. La referencia a dicha condición pone en el centro la cuestión del balance de poder y la separación de poderes. O'Donnell (2001), en un análisis lúcido, arroja luz sobre una dimensión propia de toda sociedad que cuente con una organización mínimamente compleja, cuestión que enfoca la cuestión del poder político institucionalizado aclarando sus bases. Según su desarrollo, en una sociedad del tipo considerado, conviven dos tendencias o pulsiones

contrapuestas: el deseo de vivir bajo arreglos políticos y el temor a la concentración del poder y el intervencionismo desmedido. La tensión inherente a dicha convivencia constituye la base misma sobre la que se desarrolla el debate sobre la separación de poderes. Las sociedades constantemente han oscilado, y aún lo hacen hoy, entre estos polos. Buscando ofrecer una vía de descompresión, el principio de frenos y contrapesos, inherente a la separación de poderes, se constituye en garantía de equilibrio y estabilidad, de no concentración del poder y de una sólida institucionalidad democrática y republicana.

Sin embargo, la realidad interpone desafíos, en clara sintonía con la complejidad de estos días. En tiempos de hiper-ejecutivización, de democracias delegativas, de decisionismo, de concentración del poder y las decisiones en la figura del Poder Ejecutivo es necesario repensar el sentido del control político y su lugar en la dinámica política actual. La institucionalización de los mecanismos de control tiene sentido en la medida en que garantiza el desempeño correcto y eficaz de las funciones de cada rama, evitando la concentración de poder.

En una provincia como Córdoba, con un oficialismo que actualmente domina el 70% de las bancas, ¿cuál es la efectividad de estos mecanismos en el período en cuestión? ¿Qué ocurre en lo cotidiano en la Legislatura en torno al control parlamentario? ¿Qué dinámicas se despliegan? ¿Qué percepciones existen en torno a la cuestión? ¿Cómo se inserta la relación oficialismo-oposición en esta cuestión? ¿Cómo la determina? Estas son algunas de las preguntas que alimentan y motivan este desarrollo. El problema a abordar es fruto de un trabajo en conjunto con el equipo del bloque legislativo en el que se realizó la experiencia de intervención, a través de un intercambio activo de perspectivas, experiencias, intereses y necesidades. Se trata de una cuestión co-construida que busca generar la oportunidad de visibilizar una realidad concreta y cotidiana.

El presente trabajo aborda el rol de contralor del Poder Legislativo cordobés situando en el centro la complejidad inherente al proceso de monitoreo y fiscalización. Considerando ello, es que el núcleo de actividades que se desarrollaron tuvieron lugar en el marco de una intervención en la oficina del bloque Encuentro Vecinal Córdoba. La oficina de un legislador constituye un espacio clave para entrar en contacto con la práctica legislativa: se receptan demandas, se construyen propuestas de solución, y se negocia. Con esta idea me acerqué a este espacio, con el que tengo contacto desde hace unos años. La elección de este bloque como ámbito de práctica responde a la destacada participación que ha tenido en torno al control de poder, desde su ingreso a la Legislatura. Como bien quedará demostrado en las páginas que siguen, Encuentro Vecinal ha planteado un esquema de actividad fiscalizadora que ha tenido un efecto contagio en el ámbito legislativo, dando lugar a un mayor interés y a la presencia de prácticas informales.

Desde una perspectiva neoinstitucionalista se pretende observar la praxis del control, poniendo el foco en las dinámicas y percepciones que se despliegan en torno a su realización. Este enfoque ofrece una base sólida para un abordaje profundo, al considerar que, “paralelo a concebir un papel más autónomo de las instituciones políticas, no niega al mismo tiempo la importancia y el rol llevado

a cabo por los actores individuales, el Estado, incluso procesos sociopolíticos de socialización, participación y afines” (Rivas Leone, 2003, p. 39). Así, interesa la dimensión formal institucional, pero aún más interesa llevar la mirada a los actores y las relaciones y dinámicas que se establecen entre ellos.

La elección del objeto se justifica en el aporte que podrá representar para una comprensión más profunda sobre la actualidad del Poder Legislativo a nivel subnacional y las relaciones que en su seno se tejen entre el gobierno y la oposición. Esto permitirá indagar en la eficacia empírica de los controles institucionalizados. De igual modo, acompaña el desarrollo de esta propuesta una profunda preocupación ciudadana acerca del actual funcionamiento de la institución y el deterioro que sufre actualmente, fruto del avance del Ejecutivo. Resulta de vital importancia volver la mirada a la dinámica interna de los distintos ámbitos de la política local, provincial y nacional, y a las prácticas y relaciones de poder que los atraviesan, de manera de sentar las bases para una transformación en el modo de hacer, tan criticado y marcado por prejuicios. Sin duda, las experiencias directas, previas a la intervención, han representado un insumo valioso y un impulso al tratamiento de esta cuestión: las visitas a la institución y la observación directa de la actividad legislativa y las dinámicas concretas que desplegadas en su interior, han fortalecido el interés en las distintas aristas del Poder Legislativo.

La arena legislativa subnacional ha recibido poca atención en lo que hace a la temática de interés. Así, la intervención se propone arrojar luz sobre la actividad legislativa directamente ligada a la función de interés. Para abordar tal cuestión, los pedidos de informe y las interpelaciones serán las unidades de análisis. Dicha selección se fundamenta en el uso intenso y extenso que se ha hecho de estos mecanismos de control -principalmente, los pedidos de informe- en la Unicameral. El período seleccionado para la contextualización se extiende desde el 2001 al 2022. Ello responde al interés y la necesidad de ofrecer una imagen amplia del funcionamiento de la institución legislativa. De este modo, tomo el 2001 como inicio dada su importancia como año de la sanción de la última reforma de la Constitución provincial, que estableció la Unicameral, dando lugar a un nuevo esquema de funcionamiento de la actividad legislativa provincial. Finalmente, escojo el año 2022 como año de corte dada la cercanía de datos y la posibilidad de cubrir el rango más amplio, considerando la existencia de demora en la respuesta a los pedidos y citaciones.

La metodología elegida para desarrollar la propuesta es cuantitativa y cualitativa. En vistas a obtener un panorama amplio y exhaustivo del control parlamentario y, más específicamente, de la utilización del pedido de informe y la interpelación presencial, en el período seleccionado, se utilizó una base de datos de 7955 proyectos de resolución vinculados a los mecanismos seleccionados, presentados por la Unicameral entre septiembre de 2001 y el 31 de diciembre de 2022. Junto a ello, se llevó adelante un trabajo cualitativo, a través de entrevistas semi-estructuradas y análisis de documentos oficiales junto a la observación participante. Todo ello con la intención de abordar y registrar las percepciones y valoraciones de los participantes de la actividad legislativa e indagar sobre la construcción de las acciones de control. Para llevar adelante esta actividad se utilizó una serie de

instrumentos de registro, entre los que se encuentran material auditivo y fotográfico, anotaciones en cuaderno de campo, instrumentos y documentos institucionales, planillas, entre otros.

El objetivo general del trabajo es aportar a la problematización de la actividad del Poder Legislativo en el nivel subnacional, a partir de la intervención en la Legislatura de Córdoba y del análisis de los mecanismos de control existentes. A su vez, también profundizar la comprensión de la eficacia real de los mecanismos de control legislativo y el modo en que impactan en ella las relaciones entre el gobierno y la oposición, y entre la Legislatura y el Ejecutivo.

Los objetivos específicos son: examinar el desenvolvimiento de la función de control del Poder Legislativo, principalmente a través de los mecanismos de pedido de informe e interpelaciones; registrar las percepciones y valoraciones en torno al control político; analizar el procedimiento y la práctica real vinculada a la realización de pedidos de informe e interpelaciones; registrar la práctica legislativa cotidiana.

El presente informe se estructura en cinco capítulos. El primero tiene una finalidad teórica-analítica. Comienzo por situar el objeto del trabajo en el marco de la separación de poderes, con la intención de reforzar su vínculo con la lógica de frenos y contrapesos y la rendición de cuentas. Desde allí, en el segundo apartado, se presenta el concepto de control parlamentario, dando cuenta de sus principales elementos, enfoques, actores involucrados, medios de concreción. El objetivo aquí es realizar un análisis lo más detallado posible, de modo de poder abordar las distintas dimensiones que hacen a la cuestión. Siguiendo los desarrollos de Alcántara Sáez y Sánchez López (2001) y de De Negri (2018), el control parlamentario refiere una serie de actividades de monitoreo, vigilancia y seguimiento que, amparadas constitucionalmente como facultades propias al Poder Legislativo, el cuerpo de legisladores realiza sobre el Poder Ejecutivo y las burocracias estatales, atendiendo al desempeño de la gestión pública de un gobierno. La distinción, presentada por Sartori (1992), entre “control legislativo” y “control político”, resultará igualmente enriquecedora. Aragón Reyes (1986) destaca la particularidad inherente a la dimensión política del control, resultando el carácter deliberado y el peso de la subjetividad de quien controla su nota distintiva. Respecto a los mecanismos, se prestará especial atención a los recursos sobre los que se centra el trabajo: pedidos de informes e interpelaciones o citaciones. Finalmente, en el tercer apartado se presenta el estado del arte del tratamiento de la temática por parte de la literatura especializada.

En el segundo capítulo, el foco de interés es la Legislatura de Córdoba, específicamente. Aquí se pretende ofrecer un panorama de funcionamiento y los procesos que se han desplegado en torno al Poder Legislativo provincial. En vistas a ello, se ha seleccionado, como ya se mencionó, el período 2001-2022. Observar la Legislatura de Córdoba en el siglo XXI implica poner en el centro el peso de las reformas políticas que se vivieron en la primera década de los 2000, especialmente la reforma de 2001. Tanto Chiacchiera Castro (2007) como Nadia Kohl (2021) ofrecen claves de lectura para comprender los procesos que han moldeado y sostienen hoy al Poder Legislativo provincial. Es posible observar, siguiendo a Kohl y su análisis del impacto de las reformas de 2001 y 2008, que

“ambas reformas produjeron (y continúan produciendo) un fuerte impacto no solo a nivel institucional, sino que ha afectado también la forma en la que interactúan los distintos actores del sistema” (p. 13, el paréntesis pertenece a la autora). Finalmente, se analiza el marco legal, la estructuración y las dinámicas respecto al control parlamentario. ¿Cómo se han interrelacionado el escenario político, la institucionalidad post-reformas y el control parlamentario en la Unicameral? Esa es la pregunta que marca este capítulo.

En el tercer capítulo, se ofrece un detalle del proceso de la práctica en el bloque legislativo, la organización de la actividad y la metodología empleada. La condición de práctica supervisada del trabajo merece especial atención aquí. Siguiendo el desarrollo de Acevedo y Peralta (2020), “la construcción del conocimiento nos permite ampliar las perspectivas de análisis del objeto de intervención; desde la intervención podemos plantearnos nuevos problemas de investigación” (p. 169). Pensar en una intervención lleva a considerar posibilidades concretas de transformación; el contacto directo y el ejercicio concreto de una actividad tiene un gran potencial de cambio. Desde aquí es que se piensa la práctica supervisada. La intervención reconoce dos momentos, estrechamente vinculados. Inicialmente, analicé el funcionamiento interno de la institución, dando cuenta de los principales lineamientos que la han caracterizado y aún lo hacen hoy, a través de un estudio cuantitativo-cualitativo. Luego, en lo que representa el momento más interesante de la propuesta, participé en las actividades del bloque vinculadas al control legislativo, colaborando en la construcción de proyectos, en conjunto con un asesor tutor.

El cuarto capítulo presenta los principales resultados y productos que arrojó la intervención. A través de un análisis minucioso de las distintas dimensiones de la actividad, se busca dar cuenta del funcionamiento, las dinámicas y los procesos que atraviesan a la institución, a la luz del análisis cuantitativo-cualitativo y la actividad en el bloque. Respecto a este último punto, se pone el foco en la experiencia del contacto directo con la actividad legislativa y sus efectos, resaltando los ejes fundamentales de los proyectos desarrollados.

Finalmente, el quinto capítulo se presenta como una reflexión global sobre el control parlamentario en la Legislatura de Córdoba. Se analizan los principales hallazgos del proceso de intervención sobre las posibilidades de control en el Poder Legislativo provincial, buscando establecer oportunidades de acción y posibilidades de transformación, de cara a una labor efectiva. Como cierre, considerando el contexto en el que se presenta este informe, se reflexiona sobre el rol del politólogo y sus aportes al entendimiento de la actividad, además de los potenciales de la intervención en la construcción de saberes

Capítulo I. Poder Legislativo y control parlamentario

En su clásica obra *Elementos de teoría política* (1992), Sartori diagrama y ofrece un esquema de posibles vías de ingreso al estudio del Parlamento. Las tres vías reconocidas por el investigador italiano coinciden con dimensiones básicas del entendimiento de una institución política. En este sentido, el abordaje del parlamento puede darse en orden a las vías de ingreso, los canales de acceso; su conformación y, más específicamente, las características socio-económicas de los miembros -o, lo que el autor da en denominar como la sociología del parlamento propiamente dicha-; y, finalmente, el análisis del subsistema parlamentario, su funcionamiento. A la luz de este esquema, el análisis que sigue, se estructura a la luz de esta última vía, el desenvolvimiento de la institución legislativa.

La inmensa mayoría de los Estados modernos organizan su gobierno a la luz del célebre esquema de división tripartita del poder, elaborado por Montesquieu. Las respectivas constituciones reconocen la existencia de un órgano ejecutivo, un órgano legislativo y un órgano judicial. Este esquema constituye la médula espinal de la estructura de gobierno nacional y subnacional. Un punto que debe tenerse presente a la hora de abordar el estudio de la separación de poder y, puntualmente, la vinculación entre el Ejecutivo y el Legislativo, es que no puede analizarse cada uno como unidades aisladas. El análisis de funcionamiento de los Parlamentos a la luz de la relación que establece con el Poder Ejecutivo cobra especial relevancia y resulta una necesidad innegable. Relevancia que se redobla considerando la creciente influencia que ha asumido dicho poder sobre el órgano legislativo.

En el marco de dicha relación, teniendo como base fundamental la noción de separación de poderes, la idea de control se posiciona como elemento viabilizador y dinamizador. Como bien se señalará, la actividad de control tiene sentido en tanto obstruye y limita todo tipo de intención que vaya en contra del buen desempeño del gobierno. En línea con ello, el presente capítulo busca ofrecer un marco conceptual sólido y completo.

1.1. Institucionalidad legislativa: división de poderes y rendición de cuentas

La noción de democracia moderna, republicana y constitucional, se alimenta de una serie de principios y reglas, en su gran mayoría sostenidas por un amplio consenso. Todos estos rasgos atraviesan y son constituidos por la certeza de elecciones periódicas, el goce de los derechos fundamentales por parte de la ciudadanía, una institucionalidad transparente, abierta y participativa, estructurada en torno a la construcción de consensos. No cabe duda en que la idea de separación de poderes resulta, siguiendo a Malem Seña y Seleme (2013), “algo consustancial a la democracia moderna” (p. 276). En esta separación de funciones, toma fundamento y jurisdicción la tarea legislativa que interesa analizar. Toda referencia a la actividad legislativa, ya se trate de su función propiamente legislativa como fiscalizadora, conlleva necesariamente una reflexión sobre la división de poderes. A continuación, realizaremos un breve recorrido por sus principales hitos y elementos.

¿Por qué hablar de separación de poderes? Resulta un hecho innegable que, en el marco de cualquier organización política, la misma dirección de los procesos y la toma de decisiones desde una posición de autoridad convive con la posibilidad de la concentración del poder. Quien ejerce el poder político en una estructura de gobierno busca esquivar cualquier iniciativa de control; pretende hacerlo sin límite alguno, guiado por la visión del correcto funcionamiento de la institución que lo acompaña. El punto aquí es, y esto ha sido compartido por distintos pensadores, que quien asume el poder tenderá a hacer un uso abusivo de él, consciente o inconscientemente, en línea a dar cumplimiento al esquema ideológico que lo sustenta. Quién más para señalar este punto que Hobbes, al reconocer al hombre como el *homo homini lupus*. En el *Leviatán* (2017) da cuenta crudamente de la fragilidad de la palabra del hombre. Hume vería al hombre como un bribón. Kant, por su parte, haría alusión a la intrínseca maldad humana. En suma, la cuestión de la concentración del poder y su abuso ha resultado una constante en el pensamiento político.

Sería Montesquieu, con su clásica obra *Del espíritu de las leyes*, quien se erigiría como auténtico difusor de la idea de la limitación del poder como garantía de la libertad. No deja lugar a dudas al respecto al señalar que la reunión de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en una misma persona o cuerpo no puede significar sino un atentado contra la libertad (Montesquieu, 2010). De modo que la institucionalización de los frenos y contrapesos surgió como clara ofensiva contra el abuso de poder y su concentración. En *El Federalista* nº 67 se expresa con total claridad que “la acumulación de todos los poderes, legislativos, ejecutivos y judiciales, en las mismas manos, sean éstas de uno, de pocos o de muchos, hereditarias, autonombradas o electivas, puede decirse con exactitud que constituye la definición misma de la tiranía” (Hamilton, Madison y Jay, 2001, p. 204-205). Como puede observarse, existe un claro vínculo entre el abuso de poder y el atentado contra la libertad.

La idea de separación de poderes ha sido utilizada en la teoría política para hacer referencia a diversas cuestiones. Detrás de la simplicidad aparente del concepto se esconde un despliegue de ideas entrecruzadas y superpuestas, entre las que pueden mencionarse distribución, diferenciación, aislamiento y confrontación. Ello no ha contribuido sino a una creciente ambigüedad conceptual. Ambigüedad señalada por Geoffrey Marshall (1982) al llamar la atención sobre la imprecisión e incongruencia del concepto. Frente a esta advertencia, puede pensarse la separación de poderes como un producto desarrollado en dos etapas: primero, la distinción de las funciones estatales -legislativa, ejecutiva o administrativa y judicial-; y segundo, la atribución de distintas funciones a distintos órganos.

Hasta mediados del siglo XVII, el gobierno era depositario de una función estrictamente judicial -potestad de interpretar y aplicar las leyes-. Ello resultaba así a raíz del peso que poseía la teoría iusnaturalista del derecho. Así, la actividad legislativa propiamente dicha -dictado de normas- resultaba una interpretación “de lo que un derecho natural preestablecido establece para el caso” (Malem Seña y Seleme, 2013, p. 277). Sería con el avance de una concepción positivista del derecho,

que la idea de funciones de los poderes cobraría relevancia. En contraposición al período anterior, el derecho pasó a ser visto como artefacto humano, lo que habilitaba a distinguir una función de creación del derecho de la función de aplicación e interpretación.

Por su parte, la segunda etapa se asocia a la atribución de las funciones a distintos órganos. Este proceso generalmente va de la mano con la clásica concepción de gobierno mixto, en la que se señalaba como esquema adecuado aquel que combinara elementos monárquicos, aristocráticos y democráticos. De este modo, los primeros estaban ligados al ejecutivo; los segundos, al judicial; y finalmente, los democráticos al legislativo. Con esta distribución se garantiza la no injerencia mutua entre los poderes, viabilizada en gran medida por dos elementos o rasgos inherentes a la distinción de órganos con funciones específicas: independencia y especialización. Ambos resultan rasgos destacados de este ordenamiento, siendo la eficacia y eficiencia del Estado y la garantía de la libertad y obstaculización de la tiranía objetivos fundamentales que alimentan la separación de poderes.

Sin despreciar la utilidad de la distinción destacada por Marshall, la misma no logra resolver el meollo de la cuestión. La aprehensión del principio de separación de poderes en su concepción rígida y pura resultó en una falsa ilusión. Dicha concepción se alimentó del reconocimiento de que la división en órganos o departamental, la división funcional y la separación del personal en el ejercicio de los poderes constituían garantías suficientes para la no concentración del poder. Duguit, referenciado por Jiménez Asensio (2014), lo expone en términos muy claros y casi burlescos:

Reducida a sus elementos más sencillos, la teoría de la separación de poderes consiste en crear en el Estado varios órganos distintos, sin relación alguna entre ellos, sin ninguna acción recíproca, y en confiar a cada uno categorías de funciones determinadas que cumple sin el concurso de los otros. (p. 1762)

Al final, cada una de las unidades terminaría siendo sede misma de la desconfianza a la concentración y abuso del poder. En la Europa continental, con Francia siendo el caso más icónico, la interpretación errónea condujo habitualmente a un desequilibrio en el peso de los poderes. Del predominio y la soberanía del Parlamento se dio paso sin solución de continuidad a la concentración del poder en el Ejecutivo. El punto es que una parte importante de la mala comprensión de la separación de poderes proviene de su identificación inicial con su aplicación literal y pura.

El sentido específico que reviste la teorización de la separación de poderes se coloca en el aseguramiento del goce efectivo de la libertad del individuo, a través de la fragmentación del poder del Estado y de la existencia y funcionamiento de diversos órganos que, al desempeñar separadamente y coordinadamente las funciones estatales, se controlan y frenan recíprocamente. Más allá de su autonomía orgánica y funcional, constituyen subsistemas de un sistema más amplio, el Estado en su totalidad. La interrelación que de dicha condición de subsistema se desprende, sumada a la

importancia que los ordenamientos constitucionales le asignan a la labor de control y observación entre los distintos órganos, es expresión de la necesaria interrelación y del no aislamiento de los distintos espacios. Al respecto, O'Donnell aporta una expresión muy ilustrativa al respecto, a la luz del desarrollo de Madison en el Federalista. Contrario a una idea de separación tajante de poderes -lo cual no resultaría garantía suficiente para la concentración de poder y su abuso-, la existencia de cierta jurisdicción sobre atribuciones y actividades de los otros poderes, reforzaría y mejoraría el control mutuo. Se trata más bien de una “interpenetración parcial de poderes relativamente autónomos y equilibrados” (O'Donnell, 2001, p. 15).

Sería el mundo anglosajón, con su experiencia más importante en la Constitución estadounidense de 1787, donde se lograría conjugar la tradición de control de poder motivada por la desconfianza con el principio de separación de poderes. Por supuesto que esta experiencia tuvo lugar en un contexto de monarquía inexistente y de configuración federal, y este es un punto que no debe despreciarse. Sin embargo, ello no impide resaltar el valor diferencial que tuvo la idea de balance y equilibrio en el entendimiento de la separación de poderes. La separación del poder, entendida en su sentido puro, resulta una suerte de paso previo necesario para el establecimiento del modelo de *checks and balances*. En el fondo, el esquema que se plantea aquí se basa en un diseño institucional en el que se inserta un sistema de balance de poderes o de pesos y contrapesos.

Sin despreciar las motivaciones que guiaron la teorización e institucionalización de los frenos y contrapesos, en la actualidad, la existencia de “poderes” u órganos con funciones específicas interrelacionados en orden al sostenimiento de un equilibrio de fuerzas, consciente y respetuosos de dicho orden, pareciera presentarse como una ilusión. La regla, más bien, resulta ser la creciente concentración de poder y la generación de bloqueos, parálisis e inestabilidad institucional. Ello, muchas veces, ha dado lugar a dinámicas autofrustrantes, precariedad democrática o cuasi autoritarias, e incluso violaciones a la institucionalidad. Las situaciones de crisis y los estados de excepción que se vivieron a lo largo del siglo XX sirvieron de justificativo para la creciente concentración del poder en los órganos ejecutivos. En general, en los sistemas presidencialistas, se suele referir el mencionado proceso bajo el concepto de hiperpresidencialismo. En este trabajo, considerando que el objeto de estudio es una unidad subnacional, decidí emplear la noción de *hiperejecutivización*.

El proceso de concentración del poder en el Poder Ejecutivo es un proceso que trasciende la esfera nacional y se hace presente a nivel subnacional, adquiriendo características particulares que lo distinguen. Tal como lo señala Zúñiga Urbina (1999), la concentración de poder público en la institución ejecutiva no puede conducir sino a la anulación o menoscabo de la democracia pluralista y de las libertades públicas. El Ejecutivo se alza con un poder asimétrico que profundiza “una declinación del debate y del escrutinio democrático” (Arrimada Antón, 2005, p. 232). El parlamento mismo se vuelve un órgano carente de iniciativa real y con un angosto margen de maniobra. Sin ir más lejos, el Poder Legislativo de Córdoba, a raíz de una sucesión de hechos, es hoy tildado por muchos como la “escribanía del Ejecutivo”. Con acierto reconoce Arrimada Antón, que los sistemas

institucionales actuales son testigos de un crecimiento exponencial de la estructura administrativa del Ejecutivo, que resulta en un claro obstáculo para el sistema de frenos y contrapesos del poder.

1.2. La función de fiscalización del Poder Legislativo: el control parlamentario

Columba, en su libro *El Congreso que yo he visto* (1983, citado por Pérez Bourbon, 2020), relata un hecho muy ilustrativo, que vale la pena reseñar a los fines de presentar la labor legislativa. El autor cuenta que, a inicios de 1908, la figura presidencial se vio fuertemente tambaleada: el entonces presidente José Figueroa Alcorta afrontaba la amenaza de un juicio político en su contra, iniciativa impulsada por el senador Marcelino Ugarte. Tal fue la preocupación que dicho pedido suscitó en la figura del Partido Autonomista Nacional, que decidió retirar los diversos proyectos que había enviado al Congreso para ser tratados en sesiones extraordinarias. Al hacer esto, el Congreso quedaba, paradójicamente, sin temario que debatir. La embestida llegó aún más lejos cuando la orden presidencial fue clausurar el Congreso. Incluso llegó a deslizarse la necesidad de que el Congreso cerrara sus puertas por considerarse que “ hacía política” (p. 36). Ante ello, el entonces diputado por la provincia de Entre Ríos, Alejandro Carbó, hizo una aseveración que merece ser rescatada: “las Cámaras no son simples mecanismos de hacer leyes y tienen, por sobre todas sus funciones, la función política” (Pérez Bourbon, 2020, p. 36).

El sentido de esta referencia no es otro que el llamar la atención sobre la importancia de no circunscribir la labor de la institución legislativa a la sola elaboración y aprobación de normas. Es clásico atribuir al Poder Legislativo tres funciones básicas: legislar, controlar y representar o mediar. Algunos autores agregan una cuarta función, la legitimación (García Montero, 2015). Mucho se ha escrito sobre esto, por lo que realizaré una sencilla referencia en vistas a situar el tema de interés.

La función legislativa propiamente dicha tal vez sea la más emblemática pero no es la única y, tal vez, ni siquiera la más importante. Lamentablemente, hay una gran tendencia a identificar al parlamento exclusivamente con lo legislativo, con la sanción de leyes; y es en función de ello que se pretende medir la eficiencia parlamentaria en función de las leyes que ha dictado. Ello se explica en parte por tratarse de la función específica asignada al órgano en el marco de la separación de poderes. No representa un error en sí asociar al órgano directamente con la función. Sin embargo, dicha actividad carecería de solidez, fuerza y sentido sin el sustento que significa la representación, al actuar el legislativo como intermediario entre la sociedad y el gobierno. Se trata de un órgano sustentado en la representación, que funciona a partir de ella, en contraposición al principio jerárquico rector en el Ejecutivo o la centralidad de la independencia de los miembros en el Poder Judicial. La labor del legislador sería muy limitada si no contara con la posibilidad de observar y controlar el modo en que se ejecutan las decisiones de la mano del Poder Ejecutivo.

El control representa una de las funciones primordiales del Poder Legislativo, y también, en un nivel más amplio, dentro de la arquitectura de la división de poderes. Como mencioné anteriormente,

no debe interpretarse dicha división en un sentido literal, de separación pura. En el fondo, eso no termina de resolver el nudo de la cuestión. Hablar de frenos y contrapesos implica introducir un elemento más a la ecuación: ya no se trata de una separación tajante y la asignación de funciones específicas y diferentes, sino del entrelazamiento y la interrelación de los órganos. Resulta imprescindible establecer estructuras con órganos lo suficientemente entrelazados, que ofrezcan un contrapeso a las tendencias a la concentración del poder. Esta dimensión, vale señalar, no es exclusiva del Poder Legislativo, sino que atraviesa todo el ordenamiento, garantizando aquella interrelación mencionada. Por señalar un caso, Loewenstein (1983) establece una tipología de controles interorgánicos sobre la base del constitucionalismo democrático, distinguiendo entre controles de la asamblea sobre el gobierno; del gobierno sobre la asamblea; de los tribunales sobre la asamblea y el gobierno; y finalmente, del electorado frente a los otros detentadores del poder. El foco de análisis estará sobre el segundo tipo de control mencionado, de la asamblea sobre el gobierno.

El control parlamentario, concepto central de este informe, reviste una importancia vital para el funcionamiento de la institucionalidad democrática y republicana, si de lo que se trata es de evitar la concentración de poder y el (consecuente) abuso que pudiese ocurrir. Ello por cuanto se refiere a una actividad que implica el contacto directo entre poderes. Junto a la función de creación de la norma, el Legislativo cuenta con la facultad de fiscalizar la actividad del Ejecutivo. Por esto mismo, resulta de suma importancia abrir la cuestión al debate y la indagación crítica, si de lo que se trata es de la estabilidad y solidez de la institucionalidad republicana y democrática. John Stuart Mill (referenciado en García Montero, 2015) ya situaba la vigilancia y el control sobre el gobierno como la tarea fundamental de los parlamentos. Paradójicamente, es una de las funciones más relegadas y desvaloradas.

Aquí es oportuno hacer una observación analítica antes de continuar el desarrollo. ¿Por qué “control parlamentario” y no “control legislativo”? Seguramente, el primer concepto suena más alejado, asociado principalmente a los parlamentos europeos, mientras que el segundo resulta más familiar y cercano. Al respecto, la diferenciación introducida por Sartori (1992) permite zanjar la cuestión de un modo claro y sencillo. Esta distinción coincide con una clasificación ampliamente utilizada en la literatura, basada en el momento en que se realiza el control: *ex ante* o *ex post* (Bieda, 2015; De Negri, 2018; Cingolani, 2019; Puyana Valdivieso, 2008; Llanos y Mustapic, 2006). El “control legislativo” se vincula a aquel ejercido durante el proceso eminentemente legislativo, es decir, antes de la promulgación de una ley. Mediante el mismo se establecerán detalladamente los lineamientos de la política a implementar, atribuciones y dispositivos de seguimiento y monitoreo de la ejecución *-ex ante-*. Por su parte, el “control parlamentario” constituye un control eminentemente político *-volveré a este punto más adelante-*, dirigido a monitorear y supervisar las acciones del Poder Ejecutivo. Así, su aplicación se realiza una vez que las políticas se encuentran implementadas y tiene lugar sobre un contexto más amplio, que excede el desarrollo normativo. Considerando esta distinción, el desarrollo de este trabajo estará focalizado en este segundo control, el parlamentario.

Toda definición que se dé sobre el control parlamentario coloca como eje central una serie de actividades semejantes: las nociones de revisión, seguimiento, monitoreo, fiscalización, vigilancia, constituyen la esencia de la función que me interesa abordar. Cada una de las conceptualizaciones que se señalarán implicarán, como núcleo y raíz de la función, alguna de las actividades mencionadas. Sin embargo, esta consideración requiere un ajuste. El concepto “control” es un sustantivo que requiere la compañía de un adjetivo que lo califique -político, jurídico, constitucional- o de otro sustantivo que precise aún más su significado -fiscalización, verificación, injerencia, responsabilidad política-. García Roca (2016) asigna al concepto de control un “*carácter poliédrico* o de geometría variable” (p. 8, la cursiva pertenece al autor). Por lo tanto, un primer paso en la definición del control parlamentario debe girar en torno al reconocimiento de los dos elementos fundamentales que lo constituyen: la acción de fiscalización, seguimiento, monitoreo, verificación de la acción del gobierno, y la responsabilidad política como finalidad de la misma.

De Negri (2018) ofrece una definición clara al respecto. La autora define al control parlamentario como

todas las actividades formales de vigilancia, realizadas por el Congreso sobre el poder ejecutivo, y por el Congreso y el poder ejecutivo sobre las burocracias estatales, que se lleva a cabo sobre políticas o programas ya implementados, y que incluyen o no la capacidad de aplicar sanciones. (p. 10)

De igual modo, Alcántara Sáez y Sánchez López (2001) lo entienden como la labor vinculada al “examen y evaluación de la gestión pública de un gobierno, en la perspectiva no tanto de lo jurídico, sino más bien de los resultados, de su rendimiento” (p. 159). Se puede señalar que la noción de control parlamentario carga con la intención de observar el avance de la gestión de la cosa pública, llevada adelante por el Ejecutivo y la Administración Pública, y evitar situaciones futuras asociadas al abuso de poder y la corrupción. En esta función, conviven el ser y el deber ser, el conocimiento de la actividad cotidiana y el impedimento y obstaculización de acciones no deseadas.

Muchos son los mecanismos y herramientas que encauzan esta función parlamentaria. En general, estos instrumentos han sido recogidos por las Constituciones, dotándolos de un estatus, en principio, sólido. Ya tendré tiempo de reseñar *in extenso* cada uno de estos recursos. Lo que me interesa señalar al respecto por el momento es que cada una de las modalidades en que se concreta el control parlamentario se ve atravesada por el carácter deliberado que asume su utilización. Este es un rasgo fundamental a tener en cuenta cuando se define dicho control. En línea con este punto, Bieda entenderá al control parlamentario como “toda acción *deliberada* de monitoreo llevada a cabo por legisladores sobre las acciones del poder ejecutivo y la burocracia” (Bieda, 2015, p. 185; la cursiva me pertenece). ¿Por qué asignarle importancia al carácter deliberado del control? La voluntad de control del órgano controlante -en este caso, el Poder Legislativo- resulta fundamental. En general, al observar los ordenamientos jurídicos, principalmente la Constitución y los reglamentos legislativos, la

mayoría de los recursos se presentan como una posibilidad, ligada a la libre disposición de los miembros del Parlamento. Esto lleva a Aragón Reyes (1986) a considerar al control parlamentario como un control de oportunidad, más que de necesidad. No hay duda de que existe una necesidad, una problemática de fondo que motiva la acción. Sin embargo, el inicio de tal acción dependerá enteramente de la voluntad del legislador o bloque parlamentario. Lees (1977, citado en Pelizzo y Stapenhurst, 2004) lo expresa con claridad al resaltar el peso que el comportamiento de los legisladores y de los asesores, ya sea individual o colectivamente, tiene a la hora de generar un impacto en el accionar del Ejecutivo.

Cuando se trata del control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo y la burocracia, la “Teoría de la Delegación” ha sido uno de los enfoques principales para abordar la cuestión. Representa el intento de explicación del control más extendido. Los autores alineados con esta perspectiva visualizan el control como un problema estructurado en torno a la relación mandante-agente o *principal-agent*. Según esta teoría, la delegación resulta necesaria ante la creciente complejidad del aparato estatal y su especialización. En este esquema, el Poder Legislativo es el principal, y el Ejecutivo y la burocracia, agentes. De este modo, el principal delega funciones y atribuciones en el agente, por su especialización, reputación, recursos, y el agente es depositario de la delegación. (Cingolani, 2019; De Negri, 2018; Bieda, 2015). El riesgo se presenta cuando el creciente nivel técnico, el conocimiento de los mecanismos reales y el acceso a recursos clave para la concreción de las políticas, hacen germinar en el seno del agente un margen de discrecionalidad que puede derivar en acciones contrarias a la voluntad del mandante. El control parlamentario se presenta como garantía de obstaculización de dicha distorsión. Peters (citado por Bieda, 2015) habla de la contención de “ideologías burocráticas”. Así, desde esta perspectiva, el control parlamentario tiene sentido en tanto implica “el monitoreo y control de una persona o institución (generalmente llamada agente) por parte de otra (el mandante), de manera tal que el agente actúa en interés del mandante” (Morgenstern y Manzetti, 2003, p. 136). Sin embargo, de la misma forma que De Negri, considero que debe tomarse esta teoría con cuidado. Ello por cuanto, definir al control de esta forma conlleva no tomar en cuenta aquellas acciones de control que escapan a la lógica mandante-agente. Los pedidos de informe son un claro ejemplo. Este enfoque no es del todo adecuado por cuanto concibe una relación vertical. En contraposición a ello, no debe perderse de vista que, en un sistema en el que los poderes Ejecutivo y Legislativo constituyen dos ramas independientes, lo correcto sería pensar en una relación horizontal.

Considerando lo mencionado, creo que es más acertado asociar el concepto de control parlamentario con la noción de *accountability* o rendición de cuentas. Si se trata de *accountability*, Guillermo O’Donnell constituye una referencia obligada. Entendiendo que la institucionalización del control político encuentra en la desconfianza hacia el poder su fundamento, el politólogo argentino introdujo la noción de *accountability horizontal* (AH) -diferente de la vertical, que refiere a la rendición de cuentas del gobierno hacia la ciudadanía-. La AH refiere a

La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos. (O'Donnell, 2001, p. 7)

Esta idea parte del fundamento republicano basado en el objetivo de garantizar la efectividad decisoria, libre de todo abuso de poder y corrupción de la función. O'Donnell, con este concepto, asigna especial relevancia al rasgo institucional del control. Las agencias que el autor incluye dentro de la AH comparten el rasgo de estar institucionalizadas. Su facultad de monitoreo y seguimiento se encuentra amparada y reconocida por el marco legal vigente. Este elemento resulta vital, puesto que dota al rol de contralor de protección frente a todo tipo de obstáculo que pudiese interponerse.

Ismayr (citado por Ramírez León, 2007) sostuvo que “la información es el elemento básico del control parlamentario” (p. 3). Los medios que viabilizan el control permiten -o tendrían que permitir- acceder a información exhaustiva del accionar del Ejecutivo, insumo fundamental de cara al debate y la construcción de iniciativas. En este sentido, las valoraciones político-pragmáticas encaradas por el legislador (elemento volitivo del control) avanzan en paralelo con la función cognoscitiva e inspectiva propia de toda iniciativa de monitoreo. La información constituye el vehículo. Al respecto, Zúñiga Urbina resalta que “la función de control representa, sobre todo, una función de información y que es en la difusión informativa donde reside la efectiva capacidad controladora del Parlamento” (Zúñiga Urbina, 1999, p. 381). Esta solicitud de información conlleva un juicio de responsabilidad política, en el que se impone al Gobierno la obligación de verificar su propia actividad y sus propias intenciones, demostrando que las mismas se vinculan a los parámetros del caso, como señala Amato (citado en Santaolalla López, 2015).

A raíz de este rasgo de la fiscalización parlamentaria, es dable asignar una finalidad social al control. Lo que pretendo señalar es que, junto a la intención de frenar excesos y abusos de poder, el acceso a información detallada y su divulgación buscan contribuir a una opinión pública libre e informada, interesada en la rendición de cuentas de los poderes públicos. Aquí, la oposición-minoría legislativa se configura como actor clave del control -cuestión que abordaré en un apartado especial-. Lamentablemente, en el contexto que interesa aquí, resulta una constante que los legisladores inicien acciones de control -ya sea pedir informes, citar a funcionarios, crear comisiones de información, etcétera- esperando la nula respuesta. En situaciones así, en las que la configuración del cuerpo legislativo obstruye la mayoría de las solicitudes de información, la motivación llega de la mano de llamar la atención sobre cuestiones consideradas problemáticas, de modo que la ciudadanía tome conocimiento. Con ello, se refuerza el papel que tiene la responsabilidad política como sentido y fin del control.

Hasta aquí, he señalado algunas de las principales características del control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo. Por lo dicho, es posible definir al control parlamentario como la atribución institucionalizada y voluntaria -ligada a un criterio de conveniencia por parte de quienes lo llevan adelante- del Poder Legislativo, a través de miembros o bloques particulares, de realizar el monitoreo, seguimiento, vigilancia y fiscalización de las actividades del Poder Ejecutivo y de la Administración, con el objetivo de obstaculizar la arbitrariedad, llamar la atención sobre la inacción o la acción errada y sus consecuencias, e insertar en el debate las problemáticas receptadas.

1.2.1. La oposición parlamentaria como actor fundamental del control

La oposición, como actor dentro de la institución, merece especial atención cuando se trata del control parlamentario. Hay acuerdo en considerar a este actor como quién lleva adelante efectivamente la actividad de control dentro del Poder Legislativo. Es lógico que quien más interés tendrá en señalar las deficiencias del accionar del gobierno será aquel sector no alineado al mismo. En este sentido, cobra relevancia considerar que “la limitación del poder, exige, por encima del esquema teórico, de su separación del control de la voluntad mayoritaria (a la vez, parlamentaria y gubernamental), que sólo puede hacer otra voluntad diferente” (Sánchez Navarro, 1995, p. 228). Esta voluntad diferente es la oposición parlamentaria. En una democracia representativa, el Poder Legislativo es el hábitat natural de este actor, y el control, su actividad más intensa. Así, una referencia especial a su peso e influencia en la temática resulta obligada.

La literatura sobre la oposición parlamentaria ha arrojado diversas conceptualizaciones al respecto. En general, es posible distinguir dos focos o líneas de análisis: por un lado, algunas conceptualizaciones han destacado el papel minoritario que asumen, en línea con una perspectiva concentrada en la disposición de actores en la asamblea, y por otro lado, se encuentra aquella línea que resalta el carácter conflictivo y contrastante respecto a la fuerza mayoritaria y, llegado el caso, oficialista. A la luz de esta disyuntiva, y atendiendo al tema que motiva el presente informe, considero puede aportar más al análisis resaltar el rol crítico y de contrapoder que este actor juega. En este sentido, hablar de oposición permite entender más claramente el significado del control que lleva adelante el Parlamento. Por caso, un pedido de informe que se eleva al Ministerio X implica la necesaria localización de una problemática y, más aún, el reconocimiento de ella como tal, asignando un rol variable al gobierno en sus causas. Esa actitud crítica del gobierno está alejada del accionar del bloque parlamentario alineado al gobierno. Por supuesto, en un sistema en que Ejecutivo y Legislativo actúen como ramas independientes, puede ocurrir que las fuerzas opositoras cuenten con la mayoría en el Parlamento, del tipo que fuere. Reconociendo esta posibilidad es que considero prudente tratar cuidadosamente el concepto de minoría, noción más vinculada a la idea de distribución de bancas y al “poder numérico”. Por su parte, la referencia a una oposición parlamentaria responde al lugar institucionalizado que adquirió su participación. La integración de los grupos de oposición, en el

marco de la democracia representativa, ha dado cuenta de una maduración institucional que es importante destacar. A lo largo del trabajo, haré referencia a ambas nociones, atendiendo a los ámbitos de significado específicos sobre los que se sitúa cada una. En este sentido, me referiré a fuerzas minoritarias, considerando la dimensión numérica de la distribución de las posiciones en el seno legislativo; e igualmente, haré mención a fuerzas de oposición, en los términos que a continuación señalo.

La contraposición, la diferencia y la no alineación respecto al partido en el Ejecutivo (Rodríguez, 2015) se presentan como los rasgos distintivos de las distintas formas de concebir a la oposición. Solo por ofrecer algunas definiciones, García Díez y Martínez Barahona (citados en Vaccarisi y Campos, 2010) entienden por oposición parlamentaria al “conjunto de partidos que tienen escaños en el Congreso que no son del partido del gobierno o que no forman parte de la coalición electoral que eligió al [gobernador]” (p. 42). Por su parte, Klaus Von Beyme (1973, citado por Rojas Bogado, 2008) entiende que “la oposición está formada por un grupo de políticos que representa una posición diferente de la del Gobierno [...] puede desarrollarse sólo cuando ciertos derechos son garantizados a todos los políticos en los cuerpos representativos” (p. 14). La oposición se presenta como contraparte, sosteniendo una vía alternativa que, en el contexto general político, en función del peso que posea cada fuerza aporta niveles variables de moderación y complejización de toda política. Su accionar busca: 1) ofrecer una alternativa al gobierno; 2) convencer al electorado de la bondad de una propuesta alternativa a la existente; 3) criticar al gobierno para intentar corregir su actuación, poniendo de manifiesto que existe una opción distinta; 4) integrar demandas y valores de sectores sociales, ideológicos o culturales no cubiertos por la mayoría (Molas, 1989).

La actividad de control que este actor lleve a cabo se verá, en gran medida, determinada por dichos objetivos. Desde hechos ilícitos y de cuestionable legitimidad en los que se vean implicados miembros del Poder Ejecutivo, hasta elementos o rasgos de determinada política emprendida sobre una cuestión particular e incluso, la inacción misma del gobierno sobre determinada área, serán receptados y reconocidos por las fuerzas de oposición, en el marco del control parlamentario. De este modo, recibirán la atención de los legisladores opositores, quienes en el proceso de monitoreo, buscarán llamar la atención sobre aquellas cuestiones e insertar la problemática en la agenda pública, a través de su visibilización y publicación. Por supuesto, la activación de los mecanismos que encauzarán toda esa actividad se encuentra ligada y determinada por un rasgo específico del control: la voluntariedad. Por otro lado, en lo que refiere a los efectos, al tratarse de una actividad sin impacto vinculante, el centro lo pasan a ocupar los efectos políticos que puede desencadenar el control (erosión de la imagen pública del gobierno, incitación a la crítica, pérdida de credibilidad y legitimidad, pueden incluso ponerse en marcha sanciones indirectas).

La existencia de este actor es central. Pero con ello no se cubre por completo la cuestión. No es sólo la presencia, sino que su participación activa resulta fundamental. Como señalé, el control parlamentario, en clave de frenos y contrapesos, necesita la participación de la oposición. Es este actor

quien moviliza las herramientas que lo operacionalizan. Sin embargo, la sola iniciativa de la oposición no concluye la serie de requisitos inherentes al funcionamiento de la facultad. No debe perderse de vista la colaboración de la mayoría en tanto, dadas las reglas de aprobación de las decisiones del Parlamento, la aprobación de las iniciativas y proyectos están ligadas a la voluntad del pleno. En contextos como el que aborda este trabajo, las posibilidades de éxito del control sin duda encontrarán serios obstáculos derivados de la conformación de la Cámara. La buena voluntad e interés en el debate por parte del bloque mayoritario-oficialista se vuelve una necesidad imperiosa.

1.2.2. Mecanismos del control parlamentario

Como he anticipado, en la gran mayoría de las democracias representativas, la atribución de control del Poder Legislativo se encuentra contenida en los ordenamientos constitucionales. Fruto de ello, toda la actividad de contralor parlamentario se encuentra reconocida, organizada de acuerdo a formas de ejecución y, como consecuencia de ello, protegida frente a posibles intentos de obstaculización. La operacionalización del control parlamentario tiene lugar, en general, en los reglamentos de los respectivos órganos parlamentarios -ya sea que se trate de un esquema unicameral como bicameral-.

Una definición amplia de la función de control reconoce distintos instrumentos. Por mencionar algunos, el debate y la aprobación de proyectos de ley -control *ex ante*, estableciendo las limitaciones en el accionar del Ejecutivo y los mecanismos de control de la aplicación de la respectiva política-; la celebración de convenios internacionales; la convalidación de decretos-ley; aprobación de licencias; aprobación del presupuesto, etcétera. Por supuesto, esta conceptualización reconoce al control como insumo de toda la actividad que lleva adelante el Poder Legislativo. Mora-Donatto (2018) reúne las actividades de control de los Parlamentos en cinco grupos o planos:

- la *actividad legislativa propiamente dicha*, considerando que garantiza la participación de las minorías en el proceso de elaboración, a través de la iniciativa y la discusión, y se sustenta en la publicidad de las actividad y las decisiones;
- los *controles financieros o económicos*, considerando a los parlamentos como órganos encargados de autorizar y fiscalizar el gasto de los recursos públicos;
- la *participación en los nombramientos de relevancia*;
- el *control parlamentario* -eje central de este trabajo-, expresado en las comparencias, preguntas parlamentarias e interpelaciones;
- y finalmente, las *investigaciones parlamentarias*, encarnadas y llevadas adelante por las comisiones de investigación. En este punto considero que es dable incluir el *juicio político* como recurso con peso propio.

En línea con el planteo de la autora, Huerta Ochoa (2016), haciendo suya la clasificación de José Trinidad Lanz Cárdenas, clasifica el control realizado por el Parlamento según tres aspectos o

dimensiones. En primer lugar, reconoce el *control de legislación*, el cual cubre la implementación de medidas de control como parte del contenido de las leyes, fijándose una regulación sobre los planes, el manejo de los recursos económicos e incluso, sobre la conducta de los funcionarios responsables. En segundo lugar, presenta el *control presupuestal*, ligado a la aprobación inicial como la verificación de la cuenta anual. Y finalmente, el *control político*. Esta facultad da la posibilidad a los miembros del Poder Legislativo requerir información a los funcionarios del Estado sobre el desempeño de la actividad, pudiendo solicitar su presencia e incluso la conformación de una comisión de investigación especial.

Puntualmente, en lo referido al control parlamentario, los diversos ordenamientos reconocen una amplia gama de recursos disponibles. Los mecanismos más extendidos y presentes en las distintas democracias son el pedido de informe, la citación e interpelación a funcionarios y las comisiones de investigación. El juicio político merece una especial mención, a la luz de las particularidades que lo acompañan. Por supuesto, no deben olvidarse la cuestión de confianza y la moción de censura, las cuales no son consideradas en este trabajo por ser mecanismos propios de sistemas parlamentarios, figuras inexistentes en la región.

El *pedido de informe* puede ser entendido inicialmente como una solicitud de información específica que un miembro del Poder Legislativo envía al Ejecutivo o a una dependencia administrativa, con la finalidad de ofrecer o aclarar cuestiones vinculadas a actividades, hechos o problemáticas que llaman la atención del legislador, por cuanto representan puntos dudosos o de cuestionable legitimidad. Un rasgo central de este recurso es la especificidad de su contenido, “es un acto mediante el cual un parlamentario inquiere algo concreto del gobierno” (Pedroza de la Llave, 1996, p. 104). El contenido de los pedidos de informe puede ir más allá de aspectos políticos y comprender aspectos vinculados a la conducta de los funcionarios públicos y administrativos, actividades realizadas por los correspondientes órganos y entes públicos, datos específicos, informes estadísticos, avances de obras, planificaciones, contratos públicos, etcétera. Lo central aquí, y es un rasgo transversal a las distintas reglamentaciones, es que debe contar con una justificación apropiada. Bajo dicho requisito, se espera poder dotar al producto -proyecto de pedido de informe- de la solidez sustantiva y coherencia interna necesaria para ser elevada. Lamentablemente, como lo señala Rojas Bogado analizando el funcionamiento de este recurso en Paraguay, resulta ya una constante la falta de respuesta o la respuesta de mala calidad. Haciendo referencia a los dichos de unos informantes, el autor resalta que “los pedidos dejaban de responderse en muchas ocasiones y cuando eran respondidos, lo hacían en forma incompleta o sin precisar los datos sobre lo que versaba la solicitud de informes” (Rojas Bogado, 2008, p. 78).

Por su parte, la *citación e interpelación a funcionarios del Estado* da un paso más e introduce el factor de la presencialidad. Moreno Rufinelli (citado en Rojas Bogado, 2008) considera que se trata de una institución propia del modelo parlamentario, que ha sido receptada igualmente por los sistemas presidencialistas. Más allá de toda imprecisión conceptual, dada la variedad de denominaciones que

recibe este recurso -comparecencias, sesiones informativas, etcétera-, se puede sostener que este recurso consiste en el

requerimiento que hace la institución representativa, para que se presenten los miembros del gobierno ante ella, con el objeto de facilitar información, a través de una exposición, así como el control (revisión, verificación, análisis, etcétera) de sus actuaciones por parte de los parlamentarios (diputados y senadores). (Pedroza de la Llave, 1996, p. 97)

A través de este instrumento no se busca en sí la remoción del funcionario citado e interpelado. En su lugar, se le requieren los informes que se consideran pertinentes, en relación al campo de sus actividades. Aquí la opinión pública puede tener un peso mayor, fruto del carácter público de las sesiones. Es por ello que la comparecencia constituye un escenario de desgaste mayor de la imagen del gobierno. El gobierno y el Parlamento pueden verse las caras directamente, de modo que todo cuestionamiento adquiere un tono más personal, sin ningún tipo de intermediario -papel, equipo técnico, funcionario de base, etcétera-.

Además de ambos recursos mencionados, poseen un peso importante las Comisiones de Investigación y el proceso del Juicio Político. En este trabajo, dejaré de lado ambos instrumentos, dado el poco uso que reciben en la institución de intervención. No obstante ello, haré una breve referencia de cada uno. Las *comisiones de investigación* consisten en grupos de legisladores, integrados de tal forma que se respete la representación, integrados con la finalidad de llevar adelante la indagación de asuntos específicos que revisten especial interés para las funciones del Poder Legislativo o para la ciudadanía en general. Fix-Zamudio las considera como “instituciones a través de las que una voluntad imparcial va a pronunciar un veredicto sobre los hechos de los que conoce [...] son escenarios para la acusación y la defensa” (citado en Pedroza de la Llave, 1996, p. 95). No se trata de una institución judicial; el cuerpo legislativo decide su creación temporal para llevar adelante una inspección política, mediante la recolección de información que sustenta el control del Legislativo. Por su parte, la institución del *Juicio Político* constituye un recurso genuino del sistema presidencial -la moción de censura y la cuestión de confianza del sistema parlamentario (Pedroza de la Llave, 1996; Presno Linera, 1999) apunta en una dirección similar, aunque con especificidades propias-. Este instrumento se activa ante el mal desempeño en sus funciones de determinados funcionarios del Estado, a la luz de las causales reconocidas por el marco normativo. Frente a ello, el Parlamento se constituye en sede del proceso juzgatorio. Así, debe deliberar si juzga o no al funcionario en cuestión, abordando las causas que le son atribuidas; resultando, en caso de aprobación, en la destitución de la autoridad enjuiciada. Por supuesto, tanto las comisiones de investigación como el juicio político merecen un análisis más profundo, de modo de poder referir las aristas que los constituyen. Análisis que requeriría un desarrollo mucho más extenso.

1.3. Antecedentes. El estudio del control parlamentario en la región

A pesar de la centralidad que la calidad institucional y la separación de poderes revisten, especialmente en las últimas décadas, no puede dejar de llamarse la atención sobre el notable vacío existente en la producción de estudios dedicados a la cuestión del control parlamentario. A los fines de localizar y analizar los antecedentes sobre el tema de interés, la selección de artículos e investigaciones se limitó a un período de 5-6 años, dada la necesidad de observar las líneas de la producción actuales. En estos trabajos, el ámbito temporal de interés en general ha sido la primera década del siglo XXI. La gran mayoría de aquellos que se analizaron son de autoría argentina, complementando el análisis con producciones sobre otros países latinoamericanos. Dicha selección responde a la existencia de procesos comunes que atraviesan y caracterizan el funcionamiento del Poder Legislativo a nivel regional.

En un análisis a priori, los desarrollos académicos dan cuenta de una orientación descriptiva en los trabajos sobre la función de control parlamentario, y sobre el Poder Legislativo en general; el interés ha estado en la descripción de la estructura institucional legislativa y del conjunto de mecanismos disponibles y el procedimiento que los acompaña. Dicho ejercicio analítico puede localizarse en el estudio que realiza García-Montero (2015). El autor realiza un análisis general del Poder Legislativo, destacando los procesos que contribuyeron al surgimiento de lo que hoy conocemos como “Parlamentos”. La función de control se presenta como un aspecto más dentro de la estructura legislativa, junto a la representación, legitimación y legislación. De igual modo, Rojas Ortega (2020) investiga el control parlamentario propiamente dicho, señalando una serie de definiciones y mecanismos que lo encarnan. Por su parte, Pérez Bourbon (2020), en un estudio acerca de la aplicación de normas, criterios y herramientas de gestión de la calidad en la función legislativa, limita la función de control a los mecanismos que la operacionalizan y le dan entidad concreta, ignorando la complejidad inherente a la atribución. En general, no cabe duda que sigue existiendo una marcada ausencia de problematizaciones del funcionamiento del control parlamentario, más aún considerando el avance que ha conocido la región del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, cubriendo y superponiendo cada vez más espacios de decisión.

Una línea argumental central que ha atravesado el abordaje de la atribución de control del Poder Legislativo se ha situado en torno al eje oficialismo-oposición. Así, cobra relevancia como factor explicativo el lugar que se ocupa en el proceso de gobierno. Esta cuestión ha marcado en gran parte los desarrollos recientes. Por caso, el trabajo de Bieda (2015) busca poner en cuestión el control parlamentario y el funcionamiento de sus mecanismos en el Congreso Nacional. Tomando la teoría de la delegación y el modelo principal-agente como enfoque analítico central, el autor realiza un análisis de quince comisiones de control, acompañado por un estudio de caso sobre dos comisiones puntuales. De este modo, tomando como referencia la sistematicidad del control, el autor reconoce en la *seniority* y el origen político como elementos que determinan las dinámicas de control. Así, el autor entiende

que “la mayor o menor antigüedad de los miembros en las comisiones de control y la existencia de mayorías absolutas del oficialismo o de la oposición pueden evitar o activar la función fiscalizadora de las mismas” (p. 185).

El Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) (2016), en el marco del Documento de Evidencia Regional titulado “Déficits en la Rendición de Cuentas Horizontal en la Argentina: una Historia de dos Mundos”, alerta sobre la debilidad institucional de la región, puntualmente en lo que hace a la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y la rendición de cuentas horizontal. Específicamente, la pregunta que guía la investigación es: ¿Qué factores determinan el bajo rendimiento de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal en América Latina, particularmente en la Argentina? Así, tomando como marco conceptual el desarrollo de O’Donnell respecto a la rendición de cuentas, se emprende una labor que reconoce fundamentalmente dos líneas de trabajo. Por un lado, se realiza una descripción de la *accountability* horizontal a partir de indicadores indirectos (herramientas del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial; Índice de Presupuesto Abierto y Reporte Anual de Integridad Global). Por otro lado, se lleva a cabo un estudio de caso sobre Argentina, atendiendo al diseño institucional y las dinámicas desplegadas en torno a los distintos recursos. La hipótesis que guía la investigación sostiene que el bajo rendimiento de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal en la región, y en Argentina, en particular, responden a la interacción de dos factores: “capacidades institucionales poco desarrolladas, incentivos negativos, y la interacción entre ambos” (Aquilino, Pomares, Suaya y Page, 2016, p. 9).

Al momento de abordar a los actores implicados en el control, la oposición se alza como sujeto activador y principal viabilizador. Esto es recogido por algunos estudios que llaman la atención sobre la necesidad de observar a este participante del juego legislativo. En un análisis minucioso sobre la realidad legislativa de México y la estructura de fiscalización parlamentaria existente, Mora-Donatto (2018) pone la atención en la oposición como actor de suma importancia en el proceso de control. En palabras de la autora, tal facultad “debe estar en manos de la oposición; es ésta la que debe empoderarse como tal y asumir que su ámbito de trabajo está fundamentalmente en volverla eficaz” (p. 667). En la misma línea, Rodríguez (2015) se interesa por la actividad de la oposición en el nivel subnacional -cuestión que no debe tenerse por menos, ante la ausencia de trabajos que aborden dicho nivel de gobierno-. La autora realiza una exploración de la actividad legislativa de la oposición del período 1995-2007, en cinco cámaras representativas, correspondientes a Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Río Negro y Entre Ríos. Más allá de no atender específicamente la función de control, esta investigación merece destacarse por su atención al nivel subnacional y al rol de la oposición. El vínculo oficialismo-oposición resulta un eje explicativo presente en la gran mayoría de los análisis sobre la función de control. Particularmente, la autora concluye en el carácter propositivo de la actividad legislativa de los oficialismos, cuyos niveles de aprobación superan ampliamente a los de la oposición.

Observando igualmente a México, en el marco de un trabajo impulsado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, orientado a contribuir al proceso de transición del Congreso mexicano, García Pérez y Morales Gómez (2019) abordan a los bloques parlamentarios como actores claves de la actividad legislativa, y del control específicamente. Junto al trabajo en torno a la oposición, debe prestarse igual atención al funcionamiento de estos bloques, ya que se trata de la unidad de trabajo básica de la institución legislativa, que reúne a los legisladores de la misma fuerza o de fuerzas coincidentes ideológicamente. Partiendo de una historización de la democracia en México, en la que se presta especial atención a la conformación de la Cámara de Diputados y de Senadores, los autores analizan las dinámicas que se sucedieron entre los distintos bloques que conformaron las Cámaras, desde 1976 hasta la actualidad. En paralelo, realizan un análisis detallado de los recursos de control presentes en Diputados y en Senadores, dando cuenta del marco legal de fondo y de las implicancias de la distribución de escaños.

En paralelo a los análisis estructurados en torno a la relación oficialismo-oposición ha tenido en los desarrollos sobre el tema, un gran porcentaje de los trabajos que efectivamente abordan el control parlamentario han estado enfocados en los mecanismos de control, especialmente de la mano de estudios cuantitativos. Dichas investigaciones se han desarrollado en torno al seguimiento de los principales recursos de control. Particularmente, los pedidos de informe y las interpelaciones se destacan de manera particular, principalmente a causa del uso intensivo que se realiza de ellos. En general, estos trabajos, junto a un desarrollo descriptivo de los distintos mecanismos, dan un paso más en el análisis, buscando describir qué factores determinan su ejercicio. Ello cobra sentido en la medida en que permitiría localizar aquellas relaciones y dinámicas que influyen en la construcción de la propuesta a través de incentivos u obstáculos.

De este modo, Blogna Tistuzza (2020) dedica un capítulo de su tesis doctoral, enfocada en el impacto de la rendición de cuentas horizontal en la vida de personas con discapacidad, a analizar puntualmente el control parlamentario. De este modo, tomando el marco conceptual de Bieda realiza un estudio observacional, enmarcado en el período 2010-2015, acerca de los diferentes mecanismos que posee el Congreso Nacional para llevar adelante su atribución de control, poniéndolo en diálogo con los derechos a la accesibilidad física y la inclusión laboral de personas con discapacidad. Como primer paso, desarrolla el concepto de control parlamentario, haciendo énfasis en el impacto que la antigüedad y el origen político de los legisladores poseen en las dinámicas de control. A la luz de dicho desarrollo, el autor analiza el funcionamiento y la actividad en torno a los pedidos de informe, las sesiones informativas del Jefe de Gabinete de Ministros y el informe anual del estado de la Nación. A dicho análisis, se adiciona la observación de dos instituciones centrales de control: la Auditoría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo de la Nación. Como parte de la observación de los mecanismos de control parlamentario, se pone en el centro la existencia de un incumplimiento sistemático de los requerimientos ligados al control.

Por su parte, Cingolani (2019), a partir de un estudio empírico-analítico de las interpelaciones al Poder Ejecutivo Nacional en el período 1994-2011, indaga en la estructura de incentivos y el modo en que contribuyen a promover u obstaculizar el contralor legislativo. En este esquema, los recursos y procedimientos institucionales -componentes institucionales- y los incentivos político-partidarios y la relación oficialismo oposición -componentes políticos- se presentan con un claro potencial de influencia y determinación. Así, los escenarios parlamentarios, entendidos como interacciones de los componentes mencionados, influirán como facilitadores de incentivos de control, de modo que “los escenarios parlamentarios más competitivos y menos fragmentados alientan a las minorías de oposición a iniciar acciones de control” (p. 40), y viceversa.

En una línea similar, De Negri (2018) pone su atención en los pedidos de informes y su efectividad y utilidad, a partir de una base de datos que abarca el período 1999-2013, buscando dar cuenta de los factores que garantizan su éxito. Aquí se reitera el mayor éxito asociado a proyectos formulados por la línea oficialista, tanto a nivel de proyectos aprobados como en lo que hace a la respuesta efectiva de pedidos de informe, resaltando de esta manera el lugar que ocupa el vínculo oficialismo-oposición en lo que hace al abordaje de la actividad del Legislativo y el impacto del acceso a una posición de autoridad dentro de comisiones o espacios de decisión.

Por supuesto, las dinámicas institucionales particulares no deben limitarse a los mecanismos formales, amparados por la norma. En paralelo a ello, la propia actividad y vinculación entre los actores van dando lugar a reglas y prácticas informales, que de algún modo buscan generar vías alternativas de ejercicio, en este caso, del control. Al respecto, en una presentación para el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Patriau (2015) ofrece una mirada novedosa, atendiendo a los casos de Chile y Perú, en contraste con el funcionamiento del Congreso de los Estados Unidos. Ante un contexto de producción caracterizado por el foco en los instrumentos constitucionales de control parlamentario, el autor dirige la atención a las prácticas informales que se despliegan en el entorno legislativo. En vistas a ello, se realizaron entrevistas en profundidad a actores claves, entre el 2010 y el 2014. Se entiende que en los casos de interés “los Parlamentos recurren a prácticas políticas informales para influir sobre la burocracia [...] (dichas prácticas) permiten que los legisladores chilenos y peruanos participen en el proceso de toma de decisiones” (p. 3). Este enfoque innovador sobre el control parlamentario, centrado en las vías informales, logra dar cuenta de un punto determinante: “las reglas informales surgen allí donde los actores no se encuentran satisfechos con los resultados que se obtienen a partir de una estricta adherencia a las reglas formales” (p. 22). Esta experiencia ofrece elementos ricos para abordar el funcionamiento de otras legislaturas.

Tal como se mencionó, en general, la atención está puesta en la arena legislativa nacional. El foco en el plano subnacional destaca por su débil presencia o, directamente, por su ausencia. De ello resulta una necesidad imperiosa de investigaciones y desarrollos que aborden las particularidades subnacionales, cuestión destacada por varios autores. Tal como se señaló, Rodríguez realiza un aporte importante, al desplegar su trabajo sobre cinco legislaturas provinciales, a partir del estudio

cuantitativo y cualitativo sobre su actividad. Destaco este último punto, principalmente la complementariedad metodológica, como experiencia de complejización de los desarrollos y profundización de las temáticas.

Nadia Kohl (2021) propone un análisis minucioso de las principales reformas que vivió la provincia de Córdoba en la primera década del siglo XXI y su impacto en el avance de prácticas decisionistas, es decir, la consolidación de un liderazgo marcado por una acumulación creciente de facultades por el Poder Ejecutivo, en detrimento de los otros poderes. La riqueza particular de este trabajo que no puedo dejar de resaltar tiene que ver con el análisis de la Legislatura provincial, de su actividad a la luz de la reforma, cuestión raramente tratada antes. Observando el impacto que la reforma constitucional de 2001 tuvo sobre la institucionalidad legislativa, la autora sostiene que “el paso de la legislatura bicameral a un Poder Legislativo unicameral sumado al nuevo sistema electoral potenció el predominio del Poder Ejecutivo sobre el primero” (p. 13). Desde las reformas señaladas, el oficialismo cordobés ha contado con la mayoría en la Cámara para aprobar sus proyectos y limitar todo intento de control por parte de la Unicameral.

La cuestión de la función de control parlamentario, los incentivos y factores que determinan su ejercicio, requiere un tratamiento más profundo. Los trabajos que se han realizado han ofrecido un sólido marco conceptual, pero que no logra abarcar por completo la realidad del control parlamentario y las particularidades que lo atraviesan en distintos contextos legislativos. En general, los análisis han estado focalizados en mecanismos puntuales, su funcionamiento y su eficacia empírica. Junto a los estudios del ordenamiento legal referente al Poder Legislativo, el interés se ha concentrado en el procedimiento de ejecución, en cuyo desenvolvimiento, la relación oficialismo-oposición se inserta como eje analítico desde el cual abordarlo. Dicho vínculo ha marcado los distintos desarrollos, destacándose como interés de estudio, la estructura de incentivos que influye en la actividad de control.

Resulta imprescindible problematizar la tensión entre el principio mayoritario derivado de la democracia y el principio de división de poderes, escapando de la arena nacional e internándose en el nivel subnacional. En este contexto se inserta la presente propuesta de trabajo final. El mismo pretende ser un desarrollo que pueda dar cuenta de la particularidad del funcionamiento de una Legislatura subnacional, específicamente en lo que hace al control parlamentario. A través de un análisis que complemente abordajes cuantitativos y cualitativos, junto con la experiencia directa garantizada por la intervención en la institución, se espera poder aportar reflexiones que arrojen luz sobre nudos problemáticos que se reconocen actualmente en el Poder Legislativo. El campo está abierto y es grande el territorio a cubrir.

Capítulo II. Legislatura de Córdoba

El Poder Legislativo de la Provincia de Córdoba tiene como tarea fundamental dictar todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivos los derechos, deberes y garantías consagrados por la Constitución Provincial, sin alterar su espíritu. A dicha función se adiciona el control de las actividades del Poder Ejecutivo -esquema de frenos y contrapesos, *checks and balances*-, y la mediación de la sociedad cordobesa -fruto de su condición de órgano representativo-.

A inicios del siglo XXI, en un contexto de crisis institucional, económica y social en la Argentina, el gobierno de Córdoba tuvo la fuerte decisión política de tratar una reforma constitucional. El proyecto proponía el reemplazo de la representación bicameral vigente desde 1871, por una sola cámara con setenta miembros, en el marco de un sistema electoral mixto. Los argumentos que alimentaban la necesidad de reforma se asentaban en la eficiencia, agilidad y reducción de costos. Luego de una polémica consulta popular y una -también polémica- aprobación, el nuevo ordenamiento legislativo quedó consolidado y aprobado. Así, desde el 2001, año de la última reforma a la Constitución Provincial, el Poder Legislativo provincial es encarnado por una única cámara, conformada por setenta miembros.

El 2019 fue testigo de una nueva transformación del Poder Legislativo provincial. El edificio sede de la actividad legislativa se trasladó del centro de la ciudad al barrio General Paz, nuevo “epicentro” de la actividad política. La nueva Legislatura se emplaza en un lugar estratégico de conexión entre los barrios y el microcentro, destacándose por el ahorro energético, renovada acústica del recinto, conectividad de vanguardia, accesibilidad facilitada a los distintos sectores de la sociedad y una recepción más ordenada de demandas. En paralelo a esta transformación de infraestructura, se han llevado adelante igualmente importantes avances en lo que refiere a soporte y estructura tecnológica, especialmente a partir de la pandemia y la necesaria introducción de la virtualidad.

Dicha transformación estructural no se limitaría a la cuestión edilicia y de recursos tecnológicos. Desde 2019, la Legislatura viene avanzando en la consolidación de una estrategia de gestión basada en una Legislatura Abierta. Se trata del modelo, plasmado en el Reglamento Interno, que establece la modernización de la institución en línea con la apertura como una política de Estado con perspectivas a su sostenimiento en el tiempo. Este nuevo perfil institucional pone el foco en la transparencia legislativa, la participación ciudadana, la innovación y la rendición de cuentas.

En esta Legislatura desarrollé una intervención, con la intención de arrojar luz sobre una actividad legislativa que hasta el momento ha recibido poca atención. Los puntos que se desarrollan a continuación buscan situar y desarrollar con claridad los distintos procesos que derivaron en esta institución parlamentaria provincial y los principales rasgos de su funcionamiento.

2.1. La Reforma del 2001 como antecedente fundamental

La historia institucional cordobesa registra numerosos textos constitucionales que se fueron sucediendo en el tiempo. Atendiendo al tratamiento que se dio al Poder Legislativo en los respectivos documentos, es posible periodizar el funcionamiento de dicha institución en tres momentos. Momentos que, siguiendo el análisis de antecedentes que realiza Chiacchiera Castro (2007), se definen en función de la existencia de un sistema unicameral o bicameral. Así, el primer período se extiende desde 1821, año en el que se registra el primer antecedente constitucional de la provincia con la sanción del Reglamento Provisorio, durante la gobernación de Juan Bautista Bustos, hasta 1870. Durante este período, entre principales hitos se encuentra la aprobación del Código Constitucional Provisorio de la Provincia de Córdoba -1847- y la sanción de una nueva Constitución en 1855, en cumplimiento de lo dispuesto por la reciente Constitución Nacional de 1853. Durante estos cuarenta y nueve años, el Poder Legislativo provincial se estructuró en torno a una Sala de Representantes, cuyos miembros inicialmente eran elegidos por una Asamblea de Electores, en función de los parámetros poblacionales definidos. Con la Constitución de 1855, los diputados pasaron a ser elegidos directamente y en igual forma que los Diputados Nacionales.

El 17 de septiembre de 1870 fue sancionada una nueva Constitución. Esta reforma marcó el inicio de una nueva etapa en la vida de la institucionalidad legislativa provincial. Así el sistema unicameral hasta entonces vigente pasó a ser suplantado por uno bicameral. El Poder Legislativo pasaba a estructurarse en torno a una Cámara de Diputados y otra de Senadores¹, siendo sus miembros representantes de la Provincia y de los Departamentos, respectivamente (Chiacchiera Castro, 2007). Con esta nueva Constitución, dio inicio un período de 131 años del sistema bicameral

Posteriormente, las reformas de la Constitución de los años 1883, 1900, 1949, en lo atinente al funcionamiento del Poder Legislativo, se abocaron a realizar ajustes y actualizaciones sobre los criterios para la conformación de las Cámaras. En el caso de la primera, se eliminó del texto constitucional la referencia a los nombres de los Departamentos; con la reforma de 1900, se adaptó la representación a los resultados arrojados por el censo nacional realizado en 1895; y la de 1949 se realizó a los fines de adecuar la carta magna al texto de la Constitución Nacional recientemente

¹ La Cámara de Diputados estaba compuesta por representantes elegidos directamente por el pueblo de la Capital y Departamentos de campaña, a simple pluralidad de sufragios, a razón de 1 por cada 8000 habitantes o fracción no inferior a 4000. Por su parte, la Cámara de Senadores estaba formada por 22 integrantes, sin contar al Presidente que era el Vicegobernador, elegidos a pluralidad de sufragios (Art. 54), a razón de 1 por cada Departamento mencionado expresamente en el texto constitucional (Ciudad, Anejos Norte, Ischilín, Tulumba, Totoral, Sobremonte, Río Seco, Anejos Sud, Río Segundo, Río Tercero Arriba, Unión, Calamuchita, Río Cuarto, Río Primero, San Justo, San Javier, San Alberto, Pocho, Minas, Punilla y Cruz del Eje).

aprobada, aunque no prosperó. Por su parte, las reformas de 1912² y 1923³ realizaron una transformación más profunda en cuanto a la estructura legislativa.

Particularmente, la reforma constitucional de 1987⁴, representó un cambio profundo en lo referente a la organización y funcionamiento del Poder Legislativo provincial. Ello por cuanto profundizó un estado de asimetría que terminaría sembrando la idea de la necesidad de reformar nuevamente la Constitución, aunque esta vez de manera más radical. Uno de los problemas que más atrajo la atención, especialmente de la Comisión Asesora *Ad Honorem*, que el entonces gobernador Ramón Bautista Mestre designaría en 1997 a los fines de estudiar la posibilidad de una nueva reforma, era el alto número de integrantes que había alcanzado el Senado provincial (Zarza Mensaque, 2008; Gattas, 2018; Espósito, 2017). La Constitución vigente establecía un esquema de representación que no fijaba un número único de senadores por departamento. La consecuencia resulta clara: tal como lo señala Gattas (2018), “el Senado iba a ir creciendo a medida que creciera el número de habitantes de los Departamentos, transformándose en una institución elefantiásica” (p. 197). Toda una rareza que le valió a la Provincia un estatus particular. Así, hacia 1997, la Provincia contaba con 66 diputados y 67 senadores.

Tales asimetrías y distorsiones que salían a la luz, volvían a poner en el centro el debate respecto al unicameralismo/bicameralismo. En el informe que la Comisión Asesora presentó en ese entonces, se recordaban los argumentos a favor y en contra respecto a la existencia del sistema bicameral. Los autores manifestaban la necesidad de una reforma de la institución legislativa, demostrando su inclinación por el unicameralismo.

Sería en el 2001 que se reformaría por sexta vez la Constitución, dando inicio al tercer período o momento de la vida del Poder Legislativo provincial. En marzo de ese año, en la apertura de las sesiones ordinarias de la Legislatura, el entonces Gobernador José Manuel de la Sota⁵ hizo énfasis en

² Se modificaron los términos de composición de la representación en la Cámara de Diputados. Así, se compondría de representantes del pueblo de la Provincia, en base a la población total de cada uno de los Departamentos en que se dividiera el territorio provincial luego del último censo nacional. En total se conformarían 10 distritos, con una cantidad específica de diputados asignada. Además, se eliminó la expresión “a simple pluralidad de sufragios”.

³ Se suprimió la diferenciación explícita del origen diferenciado de la representación de ambas Cámaras. La Cámara de Diputados pasó a tener 36 miembros, un número fijo: las 2/3 partes corresponderían a la mayoría, y el 1/3 restante se distribuiría entre la minoría. Por su parte, en el Senado se pasó a adjudicar a cada departamento de 1 a 3 senadores en función de su población.

⁴ La nueva Constitución de 1987 realizó significativas innovaciones y modificaciones en la composición de las Cámaras. En Diputados, se incrementó el número de miembros a 66 representantes elegidos directamente por el pueblo de la Provincia, considerada como distrito único. Las bancas se distribuían: 36 para la mayoría; 20 para la primera minoría; 5 para la segunda; 3 para la tercera; y, 2 para la cuarta. En el Senado, se mantuvo la composición mixta poblacional y departamental. De acuerdo a la población, a cada departamento le correspondía 1, 2, 6 y 8 senadores. Fruto de ello, en los departamentos con mayor cantidad de senadores, la participación de la minoría recibía mayor impulso.

⁵ Para las elecciones de 1998, De la Sota se presentó en el marco de la coalición Unión por Córdoba. Esta estaba integrada por el Partido Justicialista, que la lideraba, la Unión de Centro Democrático (UCeDé), Acción Para El Cambio (APEC) y fuerzas vecinales. El eje de su campaña, su caballo de batalla, fue la reducción del 30% de los impuestos provinciales. El 20 de diciembre de 1998 se realizaron las elecciones anticipadas que tuvieron a De la Sota como ganador con el 49% de los votos, seguido por Ramón Mestre con 40%.

las intenciones de someter a reforma el texto de la Constitución Provincial. Al respecto, me interesa citar *in extenso* parte del discurso, en el que se pone de manifiesto el argumento central de tal iniciativa. Decía el Gobernador al respecto:

Deseo adelantarles que, si el pueblo de Córdoba nos sigue acompañando con su voto en las elecciones de este año, nuestros futuros legisladores van a proponer cambiar este Parlamento, haciéndolo de una sola Cámara integrada por no más de 70 miembros en total (Aplausos), para que, con agilidad, controles y eficiencia, se elaboren las leyes que Córdoba necesita (Aplausos).

Así, pondremos a nuestra Provincia, una vez más, en la vanguardia de la historia de nuestro país, con una reducción de más del 50 por ciento de la institución legislativa que tenemos actualmente. Será una Legislatura nueva, que mantenga asegurada la representación de los cordobeses del interior y de la capital pero que, al mismo tiempo, sea moderna y eficiente, sobria y liviana, como corresponde a la democracia que queremos todos los cordobeses. (Legislatura de Córdoba, 2001)

El fragmento del discurso reseñado deja entrever el fundamento de tipo económico que alimentó la propuesta de reforma. La disminución del número de legisladores respondía a la necesidad de reducir “los gastos de la política” (Chiacchiera Castro, 2007, p. 30). En el año 2000, en línea con la política de reforma del Estado nacional iniciada por Menem en los 90, De la Sota presentó el proyecto de “Nuevo Estado” (Kohl, 2021). Como lo señala Closa (2010), la opinión de que el funcionamiento del Estado resultaba excesivamente oneroso, deficitario y propenso a generar situaciones de corrupción, era extensamente compartida por un amplio sector de la sociedad. De esta manera, el proyecto denominado “Reinvención, Nuevo Estado Provincial y Estatuto del Ciudadano” volcaba, en sus 244 artículos, toda una gama de propuestas que iban desde la privatización de empresas, el fomento a la participación y el control de la ciudadanía respecto a la actividad del Estado, el otorgamiento de amplios poderes al Gobernador, hasta la creación del fuero Penal Económico y Anticorrupción. Es con este espíritu que la nueva etapa del plan de reforma ponía sus ojos en el Poder Legislativo provincial.

A la luz de dichas motivaciones, se planteó la necesidad de reformar la Carta Magna provincial, atendiendo especialmente a la estructura del Poder Legislativo. De este modo, la propuesta inicial se centró en disminuir la cantidad de Legisladores, “con el objeto de achicar en unos 15 millones de pesos el presupuesto del Poder Legislativo, que por entonces ascendía a 46 millones” (Chiacchiera Castro, 2007, p. 33).

Junto a la necesidad de reforma de la Legislatura provincial, se planteaban igualmente otros temas, como el Poder Judicial y el régimen municipal. De este modo, recibió también la atención de

los constituyentes la regionalización de municipios y comunas, la eliminación de artículos vinculados al Consejo de la Magistratura y los partidos políticos. Sin embargo, dada la inclusión de estos temas, el oficialismo no logró alcanzar la mayoría necesaria en el Senado para el tratamiento del proyecto ante la negativa de la Unión Cívica Radical (UCR), bajo el argumento de la “supuesta falta de consenso” (Kohl, 2021, p. 52). La salida que divisó el Gobierno ante este obstáculo fue la organización de una consulta popular no vinculante, buscando conocer el sentir de la ciudadanía respecto a la conformación de una Legislatura unicameral. La oposición sostuvo una postura negativa frente a la consulta, por considerarla innecesaria, a excepción de los partidos Acción por la República y la Unión Vecinal, quienes dieron su acompañamiento a la propuesta. El voto en blanco o la abstención fueron las armas de batalla y de protesta propugnadas por diversos sectores. Al final, el “Sí” terminó imponiéndose, en el que, no obstante, resultó un plebiscito con un bajo nivel de concurrencia (31% del padrón no voto), siendo catalogada por Micca (2001), en una nota de la Voz del Interior, como “la que menor participación registró en la historia electoral, de 1983 hasta hoy” (párr. 7). Fue tal la extensión de la abstención o la anulación del voto⁶, que “los votos por el “no” sumado a los blancos y nulos [...] consiguieron una cantidad nada despreciable como para desestimar su mensaje” (Kohl, 2021, p. 53).

Ante el triunfo del “Sí” a la reforma, se procedió a poner en marcha los mecanismos institucionales para iniciar el proceso correspondiente. De esta manera, con la Ley N° 8.947 se declaró la necesidad de la reforma parcial de la Constitución y se convocó a elecciones a los fines de elegir a los 133 convencionales constituyentes. Reconociendo la negativa que había generado el tratamiento de temas vinculados al Poder Judicial y al régimen municipal, el proyecto se limitó a los artículos 7 a 123, referentes al Poder Legislativo.

La elección de la Convención Constituyente se realizó el 2 de septiembre. Aquí, al igual que ocurrió al momento de la consulta popular del 22 de julio, la no concurrencia y los votos nulos y en blanco destacaron por su alto porcentaje. Unión por Córdoba (UPC) se impuso con un amplio margen, obteniendo 74 convencionales. Luego se encontraba la UCR, con 37 bancas; la alianza Izquierda Unida, con 9; el Frepaso, con 5; finalmente, el Partido Intransigente (PI) y el Movimiento de Unidad Vecinalista (MUV) obtuvieron 4 convencionales (Chiacchiera Castro, 2007; Kohl, 2021). La Convención inició sus actividades el 8 de septiembre, contando con un máximo de 7 días para realizar sus tareas.

El debate llevado adelante por la Convención giró en torno a tres ejes, señalados por Kohl. A lo largo de todo el proceso, las concesiones realizadas por el oficialismo buscaron garantizar la continuación de la Convención y la aprobación del proyecto, especialmente cuando se hicieron patentes las amenazas de abandono de bloques y convencionales opositores. En primer lugar, como ya señalé, se abordó el sentido económico con que se impulsaba la reforma. El objetivo era achicar los

⁶ Un 6% del total del padrón que acudió a votar, lo hizo en blanco, y otro 6% anuló su voto.

costos asociados al funcionamiento del Poder Legislativo. El caso de la provincia de Formosa sería utilizado para refutar la asociación entre la reducción de la estructura legislativa y la disminución del gasto público. La oposición consideraba que resultaba exagerado proponer una reducción de los costos de la Legislatura a través de una reforma constitucional, siendo una vía más razonable el recorte presupuestario.

En segundo lugar, la oposición estableció una asociación fuerte entre el impulso a la reforma y la vocación hegemónica del oficialismo. Se argumentaba que la reducción de la presencia de las minorías redundaría en la reducción de las capacidades reales de control por parte de la institución legislativa. Al respecto, señalaba en ese entonces el convencional Vicente (Frepasso) que “los sistemas ultramayoritarios no son un buen remedio político para situaciones de crisis de representación política y económica, pueden aparecer como una respuesta pasajera” (Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, citado por Kohl, 2021, p. 60). En este contexto, cobró relevancia el concepto de *decisionismo*⁷, asociado a la concentración de poder en la figura del Ejecutivo, ante un contexto de crisis. Ante los reclamos al respecto, el bloque UPC aceptó el retiro de la cláusula de gobernabilidad, punto fuertemente criticado por dar pie al hegemonismo (Kohl, 2021).

Y finalmente, un eje central que marcó el debate fue la modernización del Poder Legislativo. La reducción de la estructura de la Legislatura permitiría agilizar y hacer más eficiente el trámite legislativo, al simplificarse el proceso a través de la reducción de pasos. Ello conllevaría, sostenía la oposición, un funcionamiento más simple y la consecuente reducción de los controles. No debe perderse de vista este punto. Para salvar la cuestión, el proyecto presentado por el oficialismo reconocía el mecanismo de doble lectura, como instancia obligatoria para la aprobación de determinados proyectos.

El 12 de septiembre se aprobó en general el despacho de mayoría de reforma. La votación encontró a UPC y MUV a favor; la UCR y el Frepasso en contra; y, la Izquierda Unida y el PI se retiraron del recinto antes de la votación. En la votación en particular y en la aprobación de la reforma solamente participaron el oficialismo y los vecinalistas (Kohl, 2021). El convencional Francisco Delich justificaba la salida adelantada del Frepasso argumentando que la reforma traspasaba “los límites de la legalidad” (Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, citado por Chiacchiera Castro, 2007, p. 44).

Así, la Provincia de Córdoba retornó a la unicameralidad después de casi un siglo. La Legislatura de Córdoba pasó a estar integrada por 70 legisladores, de acuerdo a lo establecido en los

⁷ Leiras va a definir al decisionismo como “un modelo estratégico de decisión política fuertemente concentrado en la figura presidencial, un replanteo y adecuación del régimen presidencialista en el contexto de la doble transición del autoritarismo a la democracia y del estatismo económico al gobierno orientado hacia las políticas de libre mercado, desregulación y activa inserción a los ritmos impuestos por el proceso de globalización capitalista” (Leiras, 2008, citado por Kohl, 2021, p. 36). La figura del líder decisionista se fortalece en contextos de crisis, que exigen un margen de maniobra tal para atravesar el período de inestabilidad, que consolida funciones especiales y márgenes de poder particulares. La situación de excepción, como señala Kohl, constituye un quiebre del orden vigente. De este modo, cobra peso y relevancia un Poder Ejecutivo decisor, capaz de sobreponerse a los otros dos poderes.

artículos 77 y 78 de la nueva Constitución Provincial. La distribución de las bancas pasó a estructurarse en base a un doble criterio de representación, que asigna cantidades específicas según corresponda. En este sentido, del total de 70 legisladores, 26 son elegidos a razón de uno por Departamento en que se divide la Provincia, considerados como distritos únicos, a través del sistema de Mayoría Simple⁸. Los 44 restantes son elegidos directamente por el pueblo de la Provincia, considerándola como distrito único. Para la distribución de estas bancas se estableció el sistema de Representación Proporcional⁹ sin piso, a través del sistema D'Hondt. El elector cordobés pasa a contar con dos votos no vinculados: “con uno de ellos escoge a un Legislador departamental [...] Con el otro voto el elector elige a una lista partidaria [...] En este caso, la Provincia es considerada como distrito único (y plurinominal)” (Chiacchiera Castro, 2007, p. 67-68).

Respecto a otras modificaciones en relación al funcionamiento del Poder Legislativo, señalaré las que considero más sobresalientes. En primer lugar, en el artículo 78 se incorporó el voto de preferencia para la lista de candidatos por distrito único. La introducción de esta medida responde a la necesidad de ponerle un límite a la “lista sábana”, de modo que el ciudadano pudiese elegir el orden de los candidatos de acuerdo a su preferencia (Kohl, 2021, p. 63). Su implementación quedó en manos de una ley posterior. En segundo lugar, respecto a los requisitos para ser legislador, se redujo la edad mínima a 21 años y se incluyó como incompatibilidades el ejercicio de funciones en las Fuerzas Armadas o de Seguridad. En tercer lugar, la duración de los mandatos se estableció en cuatro años y coinciden con el mandato del Ejecutivo, con posibilidad de reelección. En cuarto lugar, se derogó la inmunidad de arresto, manteniéndose la de opinión. En quinto lugar, la asistencia a sesiones cobró mayor peso en relación a la remuneración de los legisladores. En sexto lugar, se determinó que las leyes electorales y de partidos debían incluir la realización de elecciones internas abiertas, simultáneas y obligatorias. Finalmente, el proceso de formulación y sanción de leyes sufrió modificaciones a la luz de la reducción de los ámbitos de decisión. De este modo, las leyes vinculadas a presupuesto, leyes impositivas, el código tributario y aquellas vinculadas a empréstitos deberían aprobarse con doble lectura. El pleno podría decidir incluir nuevos tipos de leyes en este esquema. Además se eliminó la posibilidad del Ejecutivo de enviar proyectos con pedido de tratamiento urgente (Kohl, 2021).

2.2. La Legislatura Unicameral: el Poder Legislativo de Córdoba en el siglo XXI

La institución legislativa cordobesa inició el siglo XXI con un nuevo rostro. Ingresó al nuevo siglo con nuevos desafíos, renovados y diversificados por la reforma. En el discurso referenciado

⁸ En este sistema, quien obtiene la mayor cantidad de votos, independientemente de si alcanza o no la mayoría absoluta (50%+1), obtiene los escaños. Tal como lo señala Chiacchiera Castro, la adopción de este sistema, tomando a los departamentos como distritos uninominales, profundiza la influencia que ejercen las características personales, debilitando el peso de los partidos políticos (Chiacchiera Castro, 2007).

⁹ En el sistema de representación proporcional por lista, la elección se da en torno a una lista de candidatos, a los cuales son asignadas bancas en forma proporcional al porcentaje de votos obtenidos. Cobra especial relevancia la ubicación del candidato en la lista.

anteriormente, en el que el Gobernador De la Sota insertó la necesidad reforma en el debate público, se resaltaba el carácter modernizante, innovador, más eficiente que significaba la transformación del espacio legislativo. Señalaba específicamente que “tenemos la oportunidad de hacer ingresar a la Legislatura al siglo XXI por la puerta grande, decidiendo corajudamente reinventar el Parlamento” (Legislatura de Córdoba, 2001).

La Reforma posó sus ojos en el Poder Legislativo. Al respecto, Barrera Buteler (2001) hace una reflexión que vale la pena traer a colación. Considerando las modificaciones realizadas y los ejes que se constituyeron luego de los consensos pre-reforma, el autor rescata que “pese a lo acotado del temario sometido a revisión, las modificaciones introducidas han producido una reforma institucional tan profunda que probablemente la hagan comparable a la reforma de 1923”¹⁰ (p. 15). Más aún, algunas de las modificaciones resultaron sumamente novedosas.

Resulta central abordar el impacto de la reforma en el funcionamiento diario. A la luz de esta consideración es a continuación desarrollo una serie ejes o dimensiones de análisis centrales respecto a la actual Legislatura provincial.

2.2.1. El tablero de juego de la Unicameral

La Reforma puso en movimiento un nuevo esquema de funcionamiento de la institucionalidad legislativa provincial. Como se señaló, con la eliminación del sistema bicameral, el seno del Poder Legislativo pasó a concentrar principios de representación distintos. Lo que era un proceso de elaboración de la norma y tratamiento de distintos proyectos dividido en dos etapas o momentos particulares -dos unidades con roles específicos; Cámara de origen y Cámara revisora-, pasó a desarrollarse dentro del mismo cuerpo, en el marco de un sistema electoral segmentado (Chiacchiera Castro, 2007). La disposición del tablero de juego, sin duda, sufrió una transformación radical. Concretamente, del total de bancas, el 62,86% (44 bancas) pasó a distribuirse en base al sistema proporcional, tomando a la Provincia como distrito único y eliminando el piso electoral del 2%. El 37,14% restante (26 bancas) pasó a regirse por la representación de los departamentos provinciales, a razón de un legislador por cada uno.

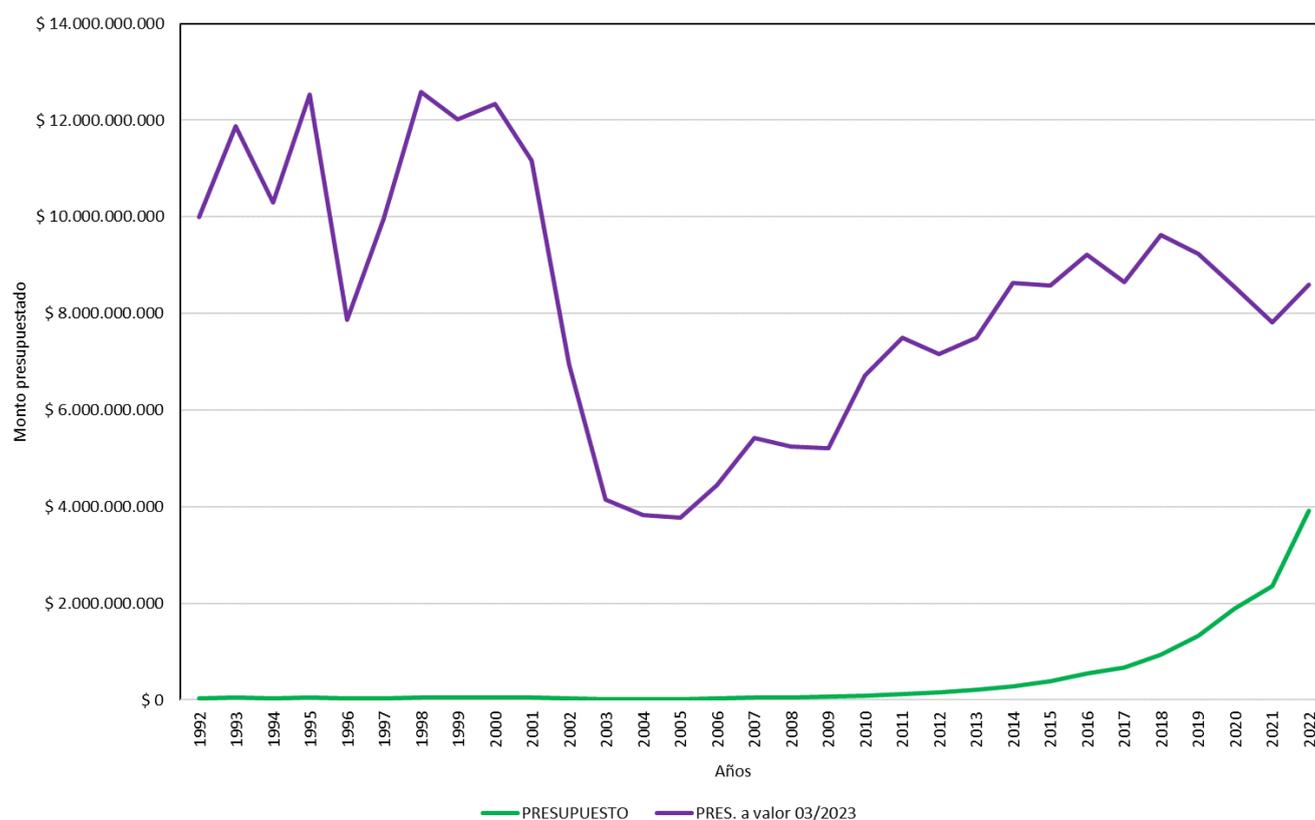
Un primer punto sobre el que me interesa hacer una reflexión se vincula a una de las motivaciones, sino la principal, del proceso de reforma iniciado por Unión por Córdoba. Se trata del argumento económico: la disminución de costos de la política. Efectivamente, la reducción de la estructura legislativa, propiciada por el acortamiento del número de legisladores, tuvo un impacto

¹⁰ Recuérdese que la reforma realizada en 1923, además de abordarse cuestiones vinculadas al régimen municipal, a la educación, al sistema económico y financiero, al Poder Judicial, y a cuestiones vinculadas al mandato y elección del gobernador y vicegobernador (Kohl, 2021), realizó importantes transformaciones respecto a la estructura del Poder Legislativo. Estos cambios apuntaron a la conformación de las Cámaras: por un lado, la Cámara de Diputados pasó a tener 36 miembros -de los 36 Diputados, las 2/3 partes (24) corresponderían a la mayoría, y el 1/3 (12) restante se distribuiría entre la minoría-; y por su parte, en el Senado se pasó a adjudicar a cada departamento de 1 a 3 senadores en función de su población. suprimió la diferenciación explícita del origen diferenciado de la representación de ambas Cámaras.

importante en la dimensión económica del funcionamiento institucional. En este sentido, aquella reducción trajo aparejada una deducción de la partida presupuestaria asignada al Poder Legislativo. El gráfico N°1 presenta la evolución del presupuesto correspondiente a la Legislatura entre 1992 y 2022. Aquí se toman las leyes de presupuesto correspondientes a cada año, con independencia de las modificaciones realizadas posteriormente en las cuentas de inversión. De cada año, se presenta el presupuesto tomado a valores actuales de modo de poder reconocer el impacto real de la reforma.

Gráfico N° 1

Evolución del presupuesto asignado al Poder Legislativo provincial (1992-2022)



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Archivo histórico del Poder Legislativo de la Provincia de Córdoba.

Inicialmente, no cabe duda de que la Reforma del 2001 logró su objetivo en relación a reducir el gasto asociado al funcionamiento del Poder Legislativo provincial. El análisis del monto del presupuesto general destinado a la Legislatura en valores actuales -se emplea el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de marzo del 2023-, resalta la importante reducción presupuestaria que vivió la institución legislativa. No obstante, principalmente a partir de 2005, la tendencia en torno a la asignación del presupuesto reconoció un viraje positivo, alcanzando en 2018 su pico más alto desde la reforma. La pregunta que surge es: ¿acaso la unicameral está empezando a mostrar los límites del argumento económico de la reducción de la estructura? Este análisis no pretende abordar la globalidad de la cuestión presupuestaria, sino presentar el tema como modo de contextualizar el análisis. En

vistas a abordar el impacto real de la reducción presupuestaria resulta necesario hacer un estudio más profundo del destino de los fondos previamente asignados a la institución legislativa y las modificaciones que se realizaron al interior de la Legislatura en lo que respecta a la administración de los recursos económicos disponibles. Dicho análisis excede ampliamente el campo y los objetivos de este trabajo.

Volviendo a la cuestión, una vez definido el nuevo tablero de juego, era necesario darle vida y ponerlo en movimiento. Así, el 14 de octubre de 2001, a un mes de la aprobación del texto definitivo de la nueva Constitución y su jura por los Convencionales, se realizaron las primeras elecciones de los nuevos legisladores. Los resultados reflejarían una constante durante el período en cuestión: la creciente hegemonía de Unión por Córdoba. De modo de poder abordar esta cuestión, empezaré atendiendo a una variable puntual: la distribución de escaños.

He dicho que la Unicameral reunía dos principios electorales, asignándole a cada uno una determinada cantidad de bancas. Este origen diferenciado se erigiría como delimitador del impacto de la participación de los distintos partidos. El punto es que, considerando la relación oficialismo-oposición, tanto las bancas de distrito único como las departamentales se constituyen en arenas con variables posibilidades de acceso de acuerdo a la fuerza que se trate. Un hecho es claro: las bancas de distrito único ofrecen mayores posibilidades de ingreso a la oposición. Al respecto, Chiacchiera Castro sostiene que “las fuerzas políticas minoritarias pudieron ingresar a la Legislatura a través de la lista por distrito único, a la que se aplica el sistema electoral de tipo proporcional que las favorece” (Chiacchiera Castro, 2007, p. 122). Por supuesto, hay casos de partidos -minorías opositoras fuertes- que consiguen el triunfo en algunos departamentos.

Un análisis de la fragmentación del sistema partidario, permitirá obtener un panorama claro de la situación provincial. Cuando se trata de abordar la fragmentación partidaria, la medida del Número Efectivo de Partidos (NEP) resulta un recurso de gran utilidad. Más específicamente, el método habitual para medir la fragmentación luego de la distribución de escaños es el Número Efectivo de Partidos en bancas (NEP Bancas). Este es uno de los indicadores más utilizados por la ciencia política para medir la fragmentación de los sistemas partidarios. En este trabajo, utilizaré la fórmula propuesta por Laakso y Taagepera¹¹ (1979), teniendo como base de cálculo el porcentaje de escaños obtenidos por cada partido. Este índice complementa y precisa el índice de fragmentación

¹¹ Propuesto por Laakso y Taagepera y posteriormente perfilado por Taagepera y Shugart, el índice del número efectivo de partidos (NEP) se calcula con la siguiente fórmula:

$$NEP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n P_i^2}$$

donde P_i es la proporción de voto o de escaños (versión electoral o parlamentaria de la fragmentación) que consigue cada partido (Ocaña y Oñate, 1999).

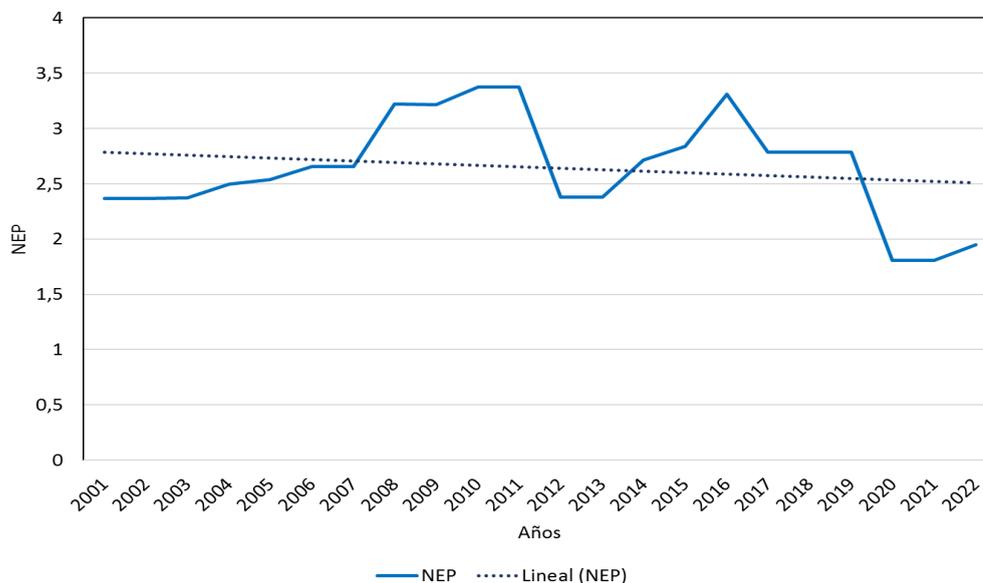
propuesto por Rae¹², el cual reseñaré igualmente a modo ilustrativo, junto con el nivel de concentración que existe en el seno legislativo¹³.

La fragmentación de los sistemas de partidos se puede definir como el grado en el que el apoyo electoral o la representación parlamentaria está dividida entre varios partidos. En este sentido, siguiendo el desarrollo de Varetto (2015), “el grado de fragmentación del sistema partidario se obtiene de la observación de la cantidad de actores con presencia en el mismo —contabilizado electoralmente o por representación legislativa—” (p. 171). Esta dimensión es, sin duda, una de las más importantes ya que nos informa acerca de la medida en que el poder político se halla disperso o concentrado. Como sostiene Leiras (2007), “la dispersión de los votos entre más agrupaciones aumenta el sesgo favorable a los partidos ya establecidos en la distribución de las bancas” (p. 32).

En el gráfico N° 2, presento una evolución del Número Efectivo de Partidos en bancas por año legislativo. A lo largo del período, podrá observarse de manera más específica la variación de las fuerzas dentro de la Unicameral. Vale aclarar que aquí se presentan en conjunto el sector de distrito único y el departamental. En torno a esta cuestión, tomo el análisis realizado por Escolar (2008) respecto a la Unicameral, al considerar que “en el plano estrictamente mecánico del funcionamiento de un sistema electoral, resulta metodológicamente consistente considerar ambas categorías como una sola”. Ello, por supuesto, sin restarle importancia a la existencia de dos principios de representación.

Gráfico N° 2

Número Efectivo de Partido en bancas (NEP bancas) en la Legislatura de Córdoba (2001-2022)



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Tribunal Electoral de la Provincia de Córdoba.

¹² Siguiendo a Ocaña y Oñate (1999), Rae calcula la fragmentación con la siguiente fórmula: $F = 1 - \sum_{i=1}^n P_i^2$. El índice varía de 0 a 1, correspondiendo a 0 una alta concentración y a 1, una alta fragmentación.

¹³ El índice de concentración mide el porcentaje de votos o de bancas que suman los dos primeros partidos (Ocaña y Oñate, 1999, p. 234).

Como se desprende del gráfico, durante el período 2001-2022, el NEP osciló entre 1,81 (límite inferior) y 3,38 (límite superior), resultando en un promedio de 2,64, un valor relativamente bajo. El período iniciado con las elecciones de 2007 presenta los niveles más altos del conjunto, alcanzando el valor máximo hacia 2010-2011. Posteriormente, luego de las elecciones de este último año, el NEP se reduce a 2,4 aproximadamente, en lo que puede ser catalogado como un cambio brusco. Sería en el 2013 que se iniciaría un proceso de crecimiento, alcanzando en el 2016 su pico. Desde allí, se produjo una marcada disminución. El ciclo de ejercicio actual, iniciado en el 2019, presenta los valores más bajos del período. El margen de variación interanual resulta crecientemente errático, principalmente a partir del 2007.

En lo que respecta a los datos obtenidos a través del índice de fragmentación de Rae y el índice de concentración, realizaré una serie de observaciones. Para ello, presento un cuadro que especifica los valores del índice de concentración y de fragmentación de los respectivos períodos de ejercicio comprendidos en el tiempo total de análisis. En términos operativos, conformé seis grupos coincidentes con los respectivos ciclos legislativos iniciados con las elecciones -período (I), 2001-2003; (II), 2004-2007; (III), 2008-2011; (IV), 2012-2015; (V), 2016-2019; y, (VI), 2020-2022-.

La Legislatura unicameral inició su camino con una fragmentación moderada, que creció en los años siguientes, alcanzando un promedio general de 0,60 y una tasa de variación entre períodos del -2,36%. Este valor resulta fuertemente afectado por la brusca disminución ocurrida en el ciclo iniciado en 2019. Para este último, el índice de fragmentación se redujo a 0,46, dando cuenta de una mayor concentración. En general, la tendencia del índice es levemente negativa. Por su parte, la concentración en las dos primeras fuerzas ha sido elevada. Fruto de ello, el partido ganador ha contado con la base suficiente para gobernar. Más aún, dentro del valor de concentración, el partido ganador se ha hecho con un porcentaje sumamente elevado sobre la Cámara, anulando toda influencia de la primera minoría. En los próximos párrafos, profundizaré en esta cuestión.

Tabla N° 1

Fragmentación y concentración en la Legislatura de Córdoba, por ciclo de ejercicio

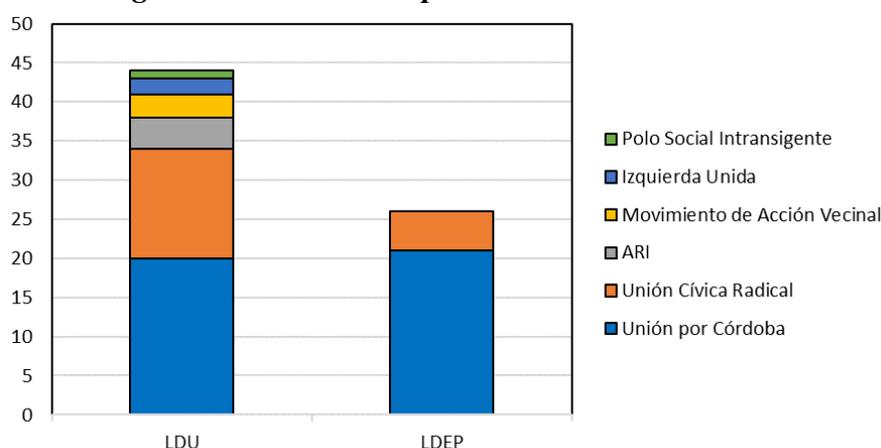
Años	Fragmentación	Concentración
Período I	0,577	85,71
Período II	0,614	80,00
Período III	0,697	77,14
Período IV	0,610	81,43
Período V	0,655	82,86
Período VI	0,459	84,29

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Tribunal Electoral de la Provincia de Córdoba.

En suma, se trata de una Legislatura con un nivel de fragmentación moderado-alto, con un nivel de concentración igualmente alto. Un partido ganador que, a pesar de la fragmentación existente, no pierde poder de influencia y decisión, sino que, más aún, lo posee en una medida amplia, lo que le otorga un control casi absoluto sobre la actividad del órgano. El leve descenso del número de la fragmentación del último período, contribuye a generar un estado de cosas mayormente inclinado al partido oficialista. En vistas a profundizar en el modo en que se ha conformado la Unicameral, se presenta la distribución de bancas luego de las respectivas elecciones provinciales. Una mirada rápida deja en claro el predominio del oficialismo, especialmente en la arena departamental, y la paralela dificultad de las minorías de acceder al pleno legislativo.

Gráfico N° 3.

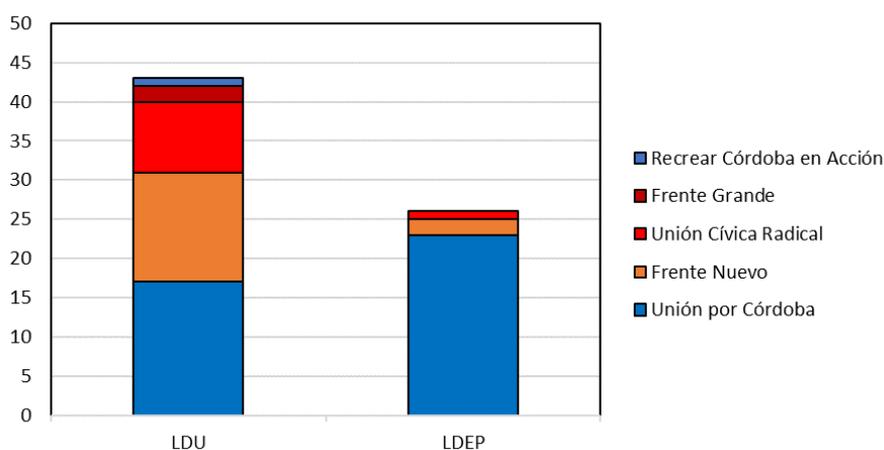
Distribución de bancas legislativas. Elecciones provinciales 2001



Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Córdoba.

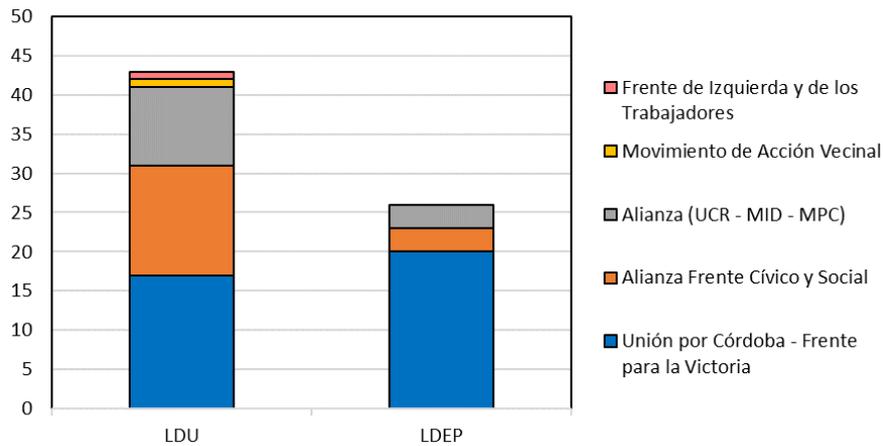
Gráfico N° 4.

Distribución de bancas. Elecciones provinciales 2003



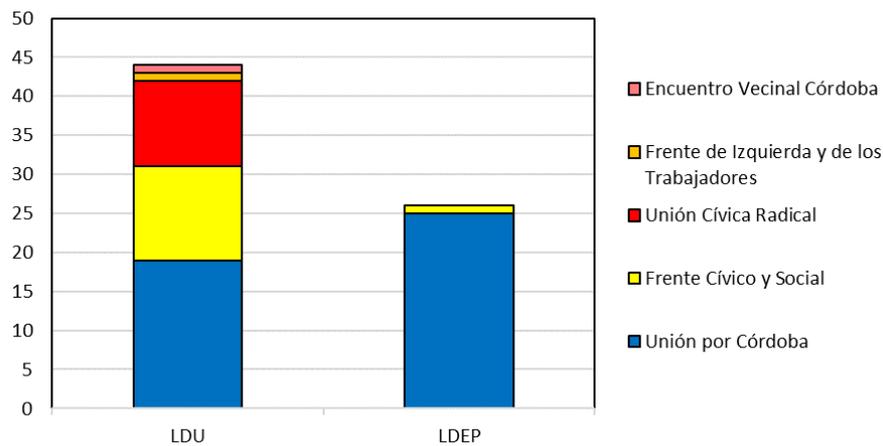
Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Córdoba.

Gráfico N° 5.
Distribución de bancas. Elecciones provinciales 2007



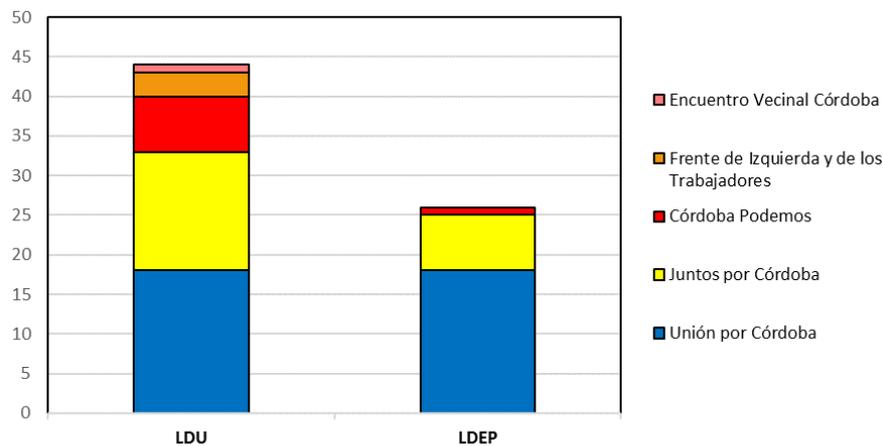
Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Córdoba.

Gráfico N° 6.
Distribución de bancas. Elecciones provinciales 2011



Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Córdoba.

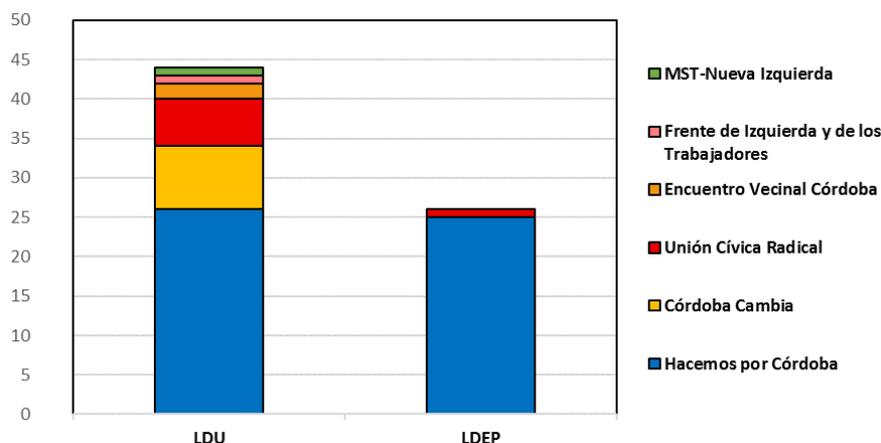
Gráfico N° 7
Distribución de bancas. Elecciones provinciales 2015



Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Córdoba.

Gráfico N° 8

Distribución de bancas. Elecciones provinciales 2019

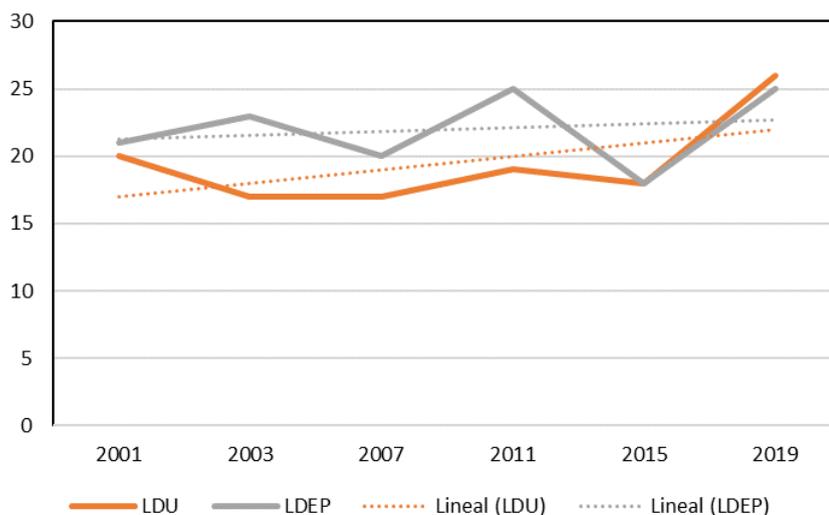


Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Córdoba.

Desde las elecciones de 2001 hasta el período legislativo actual, el oficialismo se ha hecho con más de la mitad de la Cámara, contando con la garantía del quórum propio. Unión por Córdoba (UPC) -desde 2019, Hacemos por Córdoba (HPC)-¹⁴, consiguió un promedio de 60% de escaños, alcanzando en el 2019 el mayor porcentaje del período. En dicho año, HPC lograría alcanzar los dos tercios de las bancas, obteniendo un amplio margen de maniobra con independencia del apoyo de otros sectores políticos, al contar no solo con quórum propio y mayoría absoluta de los votos sino también con la mayoría agravada. Siguiendo a Kohl, el sistema de partidos provincial presenta rasgos de partido predominante. La contundencia del predominio de UPC-HPC convive, igualmente, con la posibilidad, por más mínima que sea, del triunfo de otros partidos.

Como puede observarse en el gráfico que se presenta a continuación, la distribución de escaños en función del principio de representación que se considere, presenta tendencias distintas en el período de análisis. Este dato ofrece un panorama claro acerca de las posibilidades reales de inserción y triunfo en la arena electoral correspondiente.

¹⁴ Alianza actualmente compuesta por 15 partidos, entre los que se encuentra el Justicialismo, el partido Socialista, la Unión Vecinal Federal, el partido Demócrata Cristiano, el partido Fe, el Movimiento de Integración y Desarrollo, el partido PAIS, el partido GEN, Acción para el Cambio, el partido Compromiso Federal, el Frente Federal de Acción Solidaria, el Movimiento de Acción Vecinal, Unite por la Libertad y la Dignidad, el partido Estamos, y el Vecinalismo Independiente.

Gráfico N° 9***Cantidad de escaños obtenidos por UPC-HPC, según principio de representación***

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Tribunal Electoral de la Provincia de Córdoba.

Un primer comentario en relación a la influencia del tipo de sistema electoral sobre el acceso a escaños legislativos de UPC-HPC se vincula a la marcada presencia y dominio de dicho espacio político. En lo que refiere al sistema de Distrito Único (LDU), se puede observar una tendencia positiva, creciente, que alcanzó en el proceso electoral de 2019 su pico más alto. El repunte observado en el 2003 seguiría un cambio de lento crecimiento, que vería en las últimas elecciones un marcado incremento. Por su parte, respecto a las bancas departamentales (LDEP), la tendencia general del período se muestra cercana a la estabilización. No obstante, si se analiza cada año en particular, se podrá observar como aumenta la variación entre cada año, resultando en cambios más bruscos de la presencia de esta fuerza.

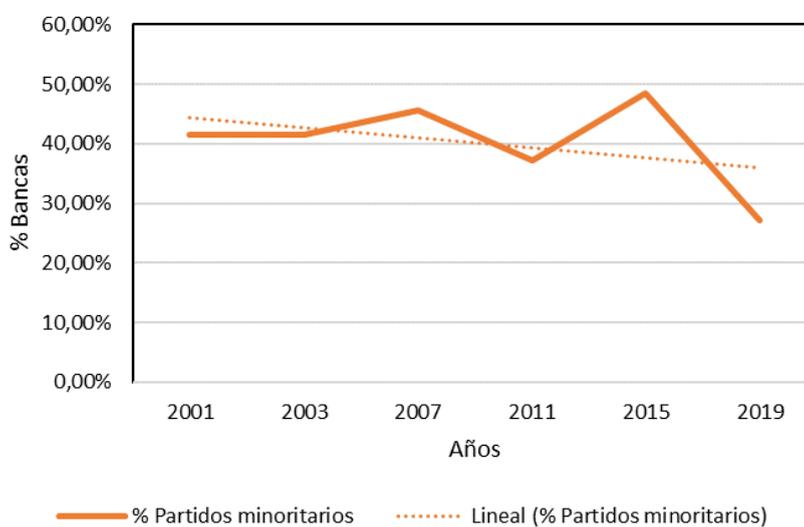
En 2001, en el marco de una Constitución reformada y una Legislatura transformada, la alianza liderada por De la Sota obtuvo casi la misma cantidad de escaños en cada tipo de lista -20 bancas de distrito único (45,45% sobre el total de esta categoría) y 21 bancas departamentales (80,77%). De esta manera, se hizo con el 42,26% de la Unicameral. El mayor peso de los distritos departamentales en el éxito del oficialismo en la arena legislativa resultaría una constante durante todo el período. En las elecciones del 2003, UPC pierde un escaño por distrito único y, en paralelo, se consolida aún más la presencia de la alianza en la arena departamental: la distancia crece entre ambas categorías, incrementándose los escaños departamentales. Así, mantiene 17 bancas (38,64%) según el sistema LDU, e incrementa a 23 (88,64%) las correspondientes a LDEP. En el 2007, el desempeño de UPC en la categoría de distrito único se mantendría en el mismo nivel previo; resultando la categoría departamental la más afectada -pierde 3 bancas, conservando un dominio del 76,92% del total departamental-. Posteriormente, en el 2011, en ambas categorías el oficialismo obtendría nuevos escaños -2 según LDU, y 5 según LDEP-, alcanzando un 45,39% de la Cámara. Finalmente, las elecciones de 2015 y 2019 presentan dos panoramas contrapuestos: en 2015, la presencia de UPC

sufre un retroceso, disminuyendo sus escaños a un 37,10% -la mayor reducción la sufriría en la categoría departamental, perdiendo 7 bancas, mientras que en el sector de distrito único, perdería una banca-; por su parte, en el 2019, HxC alcanzaría los picos en ambas categorías -26 bancas (59,09%) según LDU y 25 (96,15%) según LDEP, pasando a dominar el 52,55% de la Unicameral.

Este escenario ha significado un gran desafío para la oposición, que a constituido un sector minoritario. Ya he señalado antes que el sistema proporcional ofrece mayores posibilidades a estos actores. Esto es señalado por Kohl, al sostener que “si bien el tramo proporcional no perjudica en sí a las minorías [...] esta ventaja es contrarrestada por la extrema dificultad que poseen las minorías para obtener la representación departamental (Kohl, 2021, p. 128).

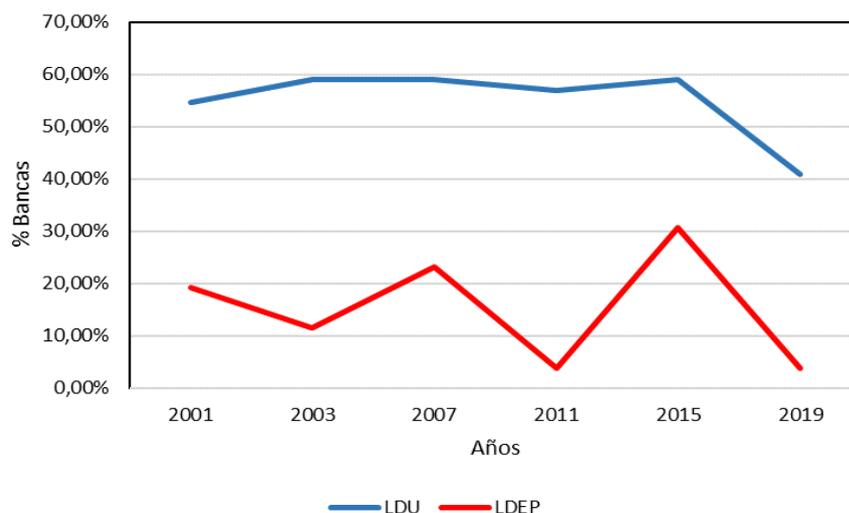
Gráfico N° 10

Distribución de escaños de la minoría general



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Tribunal Electoral de la Provincia de Córdoba.

El gráfico presentado da cuenta del impacto del nuevo esquema en las posibilidades reales de las fuerzas minoritarias y de oposición de asegurarse un espacio sólido en el recinto legislativo. En este sentido, hay una clara tendencia negativa que, a su vez, es acompañada por una mayor volatilidad en el acceso a bancas entre una elección y la siguiente. Es a partir de la elección de 2007 que la presencia de las fuerzas de minoría empieza a variar de manera más radical, aumentando y disminuyendo en medidas mayores. Si se analiza la distribución según los principios de representación, es posible notar cómo la categoría de Distrito Único se posiciona como ámbito estable de participación de estas fuerzas, en contraposición al criterio departamental, dentro del cual la influencia es mucho menor y los cambios son más bruscos.

Gráfico N° 11***Porcentaje de bancas asignadas a partidos minoritarios, según principio de representación***

Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Córdoba.

A la luz de los datos observados, las últimas dos elecciones resultan casos totalmente opuestos. En el 2015, el sector minoritario logró obtener el mayor nivel de presencia, con un total de 34 bancas (48,57% de la Cámara). Tanto en la distribución de Distrito Único como en la departamental, su presencia aumenta, alcanzando 26 y 8 escaños, respectivamente. Sin embargo, en el proceso electoral siguiente, la situación se invirtió. El 2019 destaca por presentar los valores más bajos del período. Con respecto a los escaños departamentales, la distribución adquiere el mismo valor que en el 2011. En relación a la distribución proporcional, se produjo la mayor reducción del período, pasando de un 59,09% en 2015, al 40,91% de las bancas. Mientras que en la distribución LDEP los cambios entre elecciones son más bruscos, principalmente, entre 2007 y 2019, en la categoría Distrito Único, el proceso electoral de 2019 constituye un verdadero quiebre de la presencia de partidos minoritarios.

La composición de este sector, que en general asumió por completo el rol opositor, se estructuró de un modo similar en todo el período analizado. En general, hay dos partidos/alianzas que reúnen el mayor porcentaje de escaños y luego, una serie de fuerzas menores que cuentan con menos del 5% de la Cámara. El 2001 resulta ser la excepción a la regla, resultando la primera minoría, la Unión Cívica Radical (UCR), el actor del sector minoritario con la mayor presencia -27,14% de escaños-, mientras que las demás fuerzas presentes (ARI, Movimiento de Acción Vecinal, Izquierda Unida y el Polo Social Intransigente) cuentan con 14,29% -5,71%; 4,29%; 2,86%; y, 1,43%, respectivamente-.

Fruto de las elecciones de 2003, 2007, 2011 y 2015, la primera y segunda minoría concentraron un promedio del 27,5% de las bancas. En 2003, el Frente Nuevo y la UCR contaron con el 32,86% de las bancas, quedando el Frente Grande y Recrear Córdoba en Acción con 2 y 1 escaños

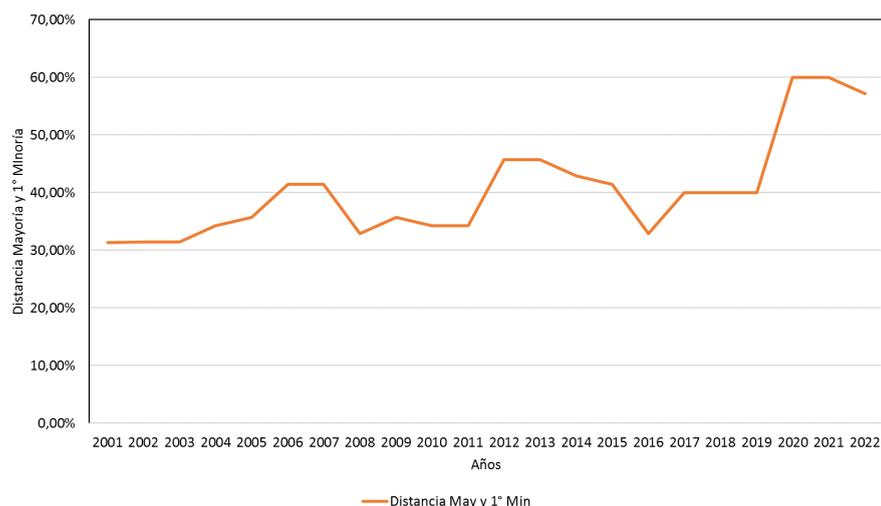
por Distrito Único, respectivamente. En 2007, la Alianza Frente Cívico y Social y la Alianza entre la UCR, ARI, el Movimiento de Integración y Desarrollo, Recrear para el Crecimiento y el Movimiento Popular Cordobés, concentraron el 42,86% de los escaños legislativos. La tercera y cuarta minoría, el Movimiento de Acción Vecinal y el Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT) contaron con 1 banca cada uno. Para el 2011, la situación se repite: el Frente Cívico y Social y la UCR controlan en conjunto 24 bancas. En 2015, se generó un escenario distinto: Juntos por Córdoba se constituyó en primera minoría con el 31,43%, mientras que el resto de las fuerzas (Córdoba Podemos, FIT y Encuentro Vecinal Córdoba) obtuvieron menos del 11%.

Como señalé previamente, en 2019, la presencia de las fuerzas minoritarias en la Unicameral sufre una brusca reducción en términos cuantitativos. El conjunto de partidos y alianzas de este sector logró hacerse con 19 escaños, de los que tan sólo 1 resultó por departamento. De este total, ninguna fuerza alcanzó el 10%: Córdoba Cambia se llevó 8 bancas, todas por Distrito Único; la UCR, 7 -6 DU y 1 DEP-; Encuentro Vecinal Córdoba, 2; y, el FIT y MST-Nueva Izquierda, 1 respectivamente.

A los fines de complementar lo anterior, puede resultar útil observar la distancia entre la mayoría y la primera minoría. El Gráfico N° 12, muestra la evolución de este indicador. Obsérvese cómo la diferencia va tomando valores cada vez más distantes entre una elección y la siguiente. Entre el 2001 y el 2007, los cambios que se producen son mínimos, aproximadamente cercanos a un 2%. Sin embargo, con las elecciones del 2011 se inicia un período de cambios bruscos, que ensancharon y contrajeron en niveles elevados el peso de las primeras minorías, y a través de ello, de las demás fuerzas por debajo.

Gráfico N° 12

Distancia entre la Mayoría y la Primera Minoría, en términos de porcentaje de escaños



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Tribunal Electoral de la Provincia de Córdoba.

Esta nueva Legislatura, nacida de la Reforma del 2001, reconoce en su estructura una amplia presencia de la fuerza que ocupa también el Poder Ejecutivo provincial. A lo largo del análisis de la

distribución de escaños, queda en claro el predominio que el oficialismo posee dentro de la Cámara, garantizándose una base lo suficientemente sólida como para llevar adelante líneas de acción con independencia del apoyo de las fuerzas minoritarias y de oposición. Se trata de una Legislatura que concentra en las dos principales fuerzas el 80% de las bancas aproximadamente, dando cuenta de un alto nivel de concentración que convive, asimismo, con una fragmentación media-alta y un número de partidos con influencia efectiva bajo. Como señalé, la existencia de arenas de disputa electoral diferentes en el seno de la Cámara, ofrecen posibilidades variables a los partidos. Por un lado, el oficialismo domina en ambos escenarios, resaltando su presencia en la categoría departamental. Mientras que para las fuerzas minoritarias y de oposición el juego se torna casi imposible, encontrando una ventana de posibilidad en la categoría de Distrito Único. Atendiendo a este contexto, en el apartado siguiente abordaré una segunda variable de interés: la actividad legislativa y la producción de proyectos.

2.2.2. Procedimiento parlamentario y actividad legislativa

Como paso previo a indagar en la actividad de la Unicameral, me detendré a ofrecer una referencia lo más clara posible sobre el procedimiento legislativo. Considero que con ello se ofrecerá una base consistente desde la que abordar la dinámica legislativa. Ello responde a que las diversas acciones e iniciativas emprendidas en el seno de la Cámara se ejecutan con arreglo al ordenamiento que determina las formas, modalidades, requisitos del actuar. Este apartado pretende ofrecer un marco conceptual del procedimiento formal, encarnado en el Reglamento Interno del Poder Legislativo de Córdoba.

El camino que sigue cualquier proyecto dentro de la Legislatura merece especial atención a los fines de comprender el funcionamiento real y concreto de la institución. El paso inicial implica reconocer que todas las cuestiones de interés por los miembros de la Legislatura deben presentarse bajo la forma de proyectos, tal como establece el artículo 4° del Reglamento Interno de la Legislatura (en adelante RI). A ella se suman las mociones que dejaré de lado en esta instancia.

Los proyectos varían de acuerdo a la finalidad que asuman y al tipo de contenido que abordan. Así, se reconocen tres tipos: proyectos de *ley*, de *declaración*, o de *resolución*. Con respecto a los primeros, el RI los define de acuerdo al cumplimiento de las condiciones y requisitos que posee la sanción de leyes; se trata de proyectos cuyo objetivo es la sanción de una norma de carácter obligatorio. Por su parte, los proyectos de declaración consisten en proposiciones que pretenden reafirmar atribuciones constitucionales de la Cámara, además de visibilizar la opinión de la misma, recomendaciones, pedidos, o expresar deseos, pesar, beneplácito sobre alguna cuestión en particular -todo acto imperativo que escape a lo mencionado entra dentro de los proyectos resolutivos-. Finalmente, los proyectos de resolución revisten una centralidad particular en este trabajo: constituyen

el tipo dentro del que se encuentran los pedidos de informes y citaciones, objeto de este trabajo. Los mismos consisten en proposiciones que buscan

el rechazo de solicitudes particulares, la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna de la Legislatura, los pedidos de informes previstos en el artículo 102 de la Constitución Provincial y en general toda disposición de carácter imperativo que no esté comprendida en el artículo 107 de este Reglamento. (Legislatura de Córdoba, 2020, p. 33)

Cada uno de los proyectos mencionados debe cumplir con los requisitos de presentación que son precisados en el Reglamento. El procedimiento que siguen es similar para todos, con independencia del tipo. Aquí la Secretaría Legislativa, las Comisiones y los legisladores particulares y la Cámara en conjunto resultan los principales actores del proceso. El procedimiento ordinario que sigue cualquier proyecto puede sintetizarse del siguiente modo:

1. Los proyectos ingresan a la Secretaría Legislativa¹⁵, a través del sistema de Gestión Legislativa Digital. Este sistema representa un avance de vital importancia; hasta su establecimiento, la presentación de proyectos implicaba un camino más extenso, sobre la base del formato papel. Hoy, los legisladores tienen acceso a un sistema que nuclea la globalidad del proceso, simplificando los pasos a seguir. Los proyectos pueden ser presentados por uno o más legisladores, por el Poder Ejecutivo o a través de la Iniciativa Popular.

2. Una vez ingresado al sistema, el proyecto toma *estado parlamentario* cuando es enunciado en el recinto por Secretaría Legislativa. Al respecto, el RI en su artículo 110 establece que cada proyecto presentado a la mencionada Secretaría “será incorporado en los Asuntos Entrados de la sesión inmediata posterior al ingreso del expediente, momento a partir del cual se considerará que tiene estado parlamentario” (Legislatura de Córdoba, 2020, p. 34).

3. Ya con estado parlamentario, el proyecto es enviado a la Comisión que corresponda en función del tema. La Legislatura cuenta, al día de la fecha, con veintidós comisiones permanentes, por Resolución N° 3472/20 (T.O. R3479/20). Las comisiones son órganos de debate y asesoramiento integrados exclusivamente por legisladores. Su función principal es estudiar, sugerir modificaciones y debatir los proyectos con estado parlamentario. En esta tarea, puede citar a expertos, partes interesadas o actores relevantes en el proyecto a que participen en sus reuniones, exponiendo sus puntos de vista. Puede ocurrir que la amplitud de una temática requiera del tratamiento por más de una comisión. Frente a esto, junto a la comisión principal, puede participar otra. Una vez finalizado el proceso, despacha y

¹⁵ La Secretaría Legislativa tiene a su cargo la realización de las sesiones plenarios de la Legislatura: asistir y asesorar directa y personalmente al Presidente de la Cámara, dar lectura a los asuntos entrados y a toda la documentación que corresponda, tomar razón de las proposiciones y mociones que los legisladores formulen, entre otros. También recibir, catalogar y proponer las comisiones a las que se remitirán los proyectos de ley, resolución y declaración que se presenten, llevar un registro de leyes sancionadas, refrendar la documentación firmada por el Presidente, elaborar y distribuir los boletines de Asuntos Entrados y Orden del Día, remitir al Poder Ejecutivo lo sancionado por la Legislatura, entre otras muchas tareas.

comunica su dictamen a Secretaría Legislativa. En el seno de las Comisiones, los proyectos de declaración y resolución pueden ser discutidos y aprobados, omitiendo el debate en el pleno.

4. Los despachos girados a Secretaría Legislativa se envían al cuerpo legislativo para su tratamiento durante la sesión siguiente.

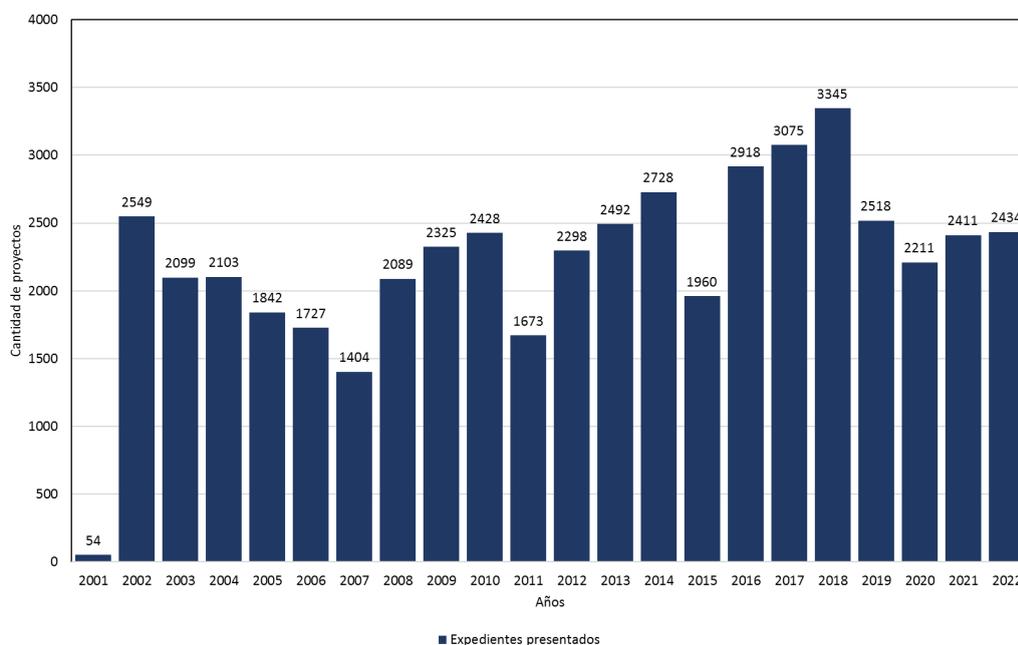
5. En la sesión ordinaria, se abordan los proyectos que cuentan con despacho en comisión, pero también puede solicitarse el tratamiento sobre tablas¹⁶. Existen proyectos específicos -Declaración de Reforma de la Constitución, Ley de Presupuesto, Código Tributario, Leyes Impositivas y de Empréstitos-, que por su condición, requieren para su aprobación de una doble lectura, es decir, se discuten en el recinto en dos oportunidades.

6. Finalmente, se procede a la votación y el proyecto puede ser aprobado o rechazado. En caso de un proyecto de ley, si es aprobado, se comunica al Poder Ejecutivo para su promulgación; si se trata de un pedido de informe, el mismo se remite a la jurisdicción correspondiente con obligación de respuesta; y de ser una citación, se comunica a la repartición y se solicita la presencia del funcionario.

En el período 2001-2022, se presentaron un total de 48.779 proyectos -se consideran leyes, declaraciones, resoluciones, comunicaciones y notas oficiales, pliegos, vetos y cuestiones de privilegio-. Los valores señalados cuentan con un leve margen de error, dada la posibilidad de proyectos cargados erróneamente en el sistema de gestión del que se extrajeron los datos.

Gráfico N° 13

Total de expedientes y proyectos presentados (2001-2022)



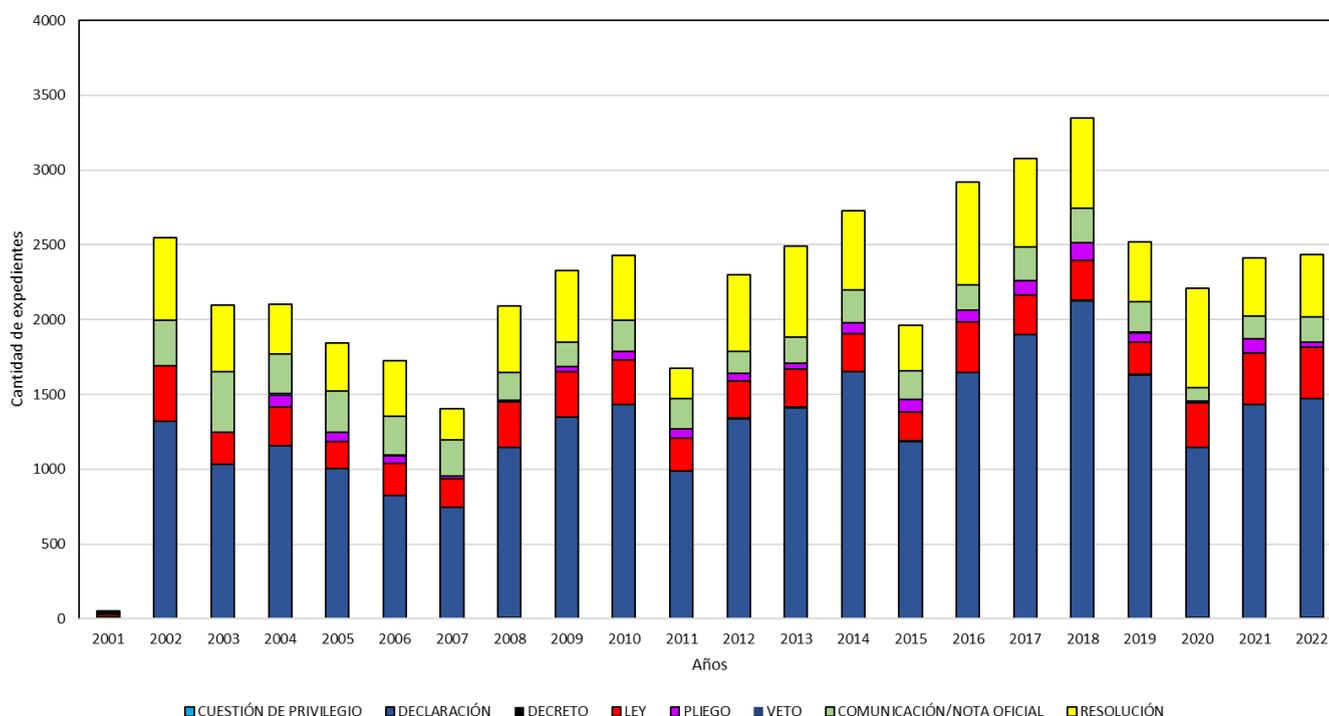
Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Gestión Legislativa de la Legislatura de Córdoba.

¹⁶ El artículo 126 del RI define a la moción de sobre tablas como “toda proposición que tenga por objeto considerar inmediatamente un asunto, con o sin despacho de comisión.” (Legislatura de Córdoba, 2020, p. 38).

A grandes rasgos, la actividad legislativa muestra en el período un elevado nivel de producción. Entre 2002 y 2022, el promedio es 2315,67 expedientes por año¹⁷, un valor considerable. Por supuesto, se observan variaciones interanuales que no deben despreciarse, especialmente en los años de elecciones. En estos queda patente una sustancial reducción de expedientes que se presentan y se tratan. El período del 2003 pareciera ser la excepción si se lo considera en relación a los años electorales siguientes, aunque no debe perderse de vista la disminución que se produjo respecto al año previo. Entre 2007 y 2019 se puede observar un patrón estable de reducción de la actividad, aunque acompañado de una tendencia positiva entre los distintos años: en el año de elecciones se alcanza el menor nivel de producción; este aumenta considerablemente en el siguiente y sigue una tendencia similar en los dos años siguientes, aunque con un ritmo más moderado de crecimiento; finalmente, vuelve a caer con la proximidad de las elecciones. Entre 2020 y 2022, esta dinámica no se repitió, incluso se podría decir que se invirtió. Ello, por supuesto, responde en gran medida al impacto de la pandemia en la dinámica legislativa. Analizar el tipo de producto elaborado por la Cámara permitirá ahondar más en el perfil de la Legislatura.

Gráfico N° 14

Proyectos y expedientes presentados en la Legislatura de Córdoba, según el tipo (2001-2022)



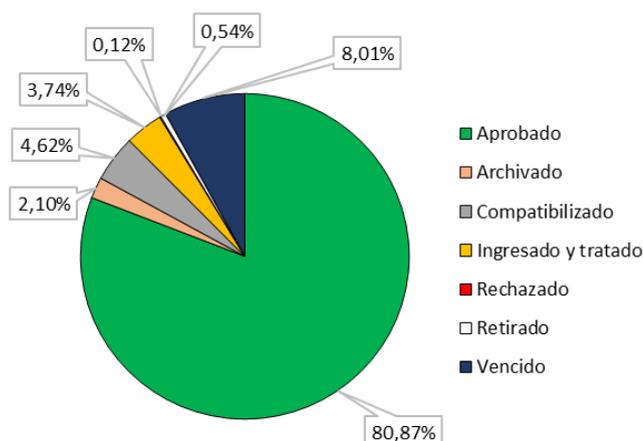
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Gestión Legislativa de la Legislatura de Córdoba.

¹⁷ En el cálculo del promedio, no tuve en cuenta la producción del 2001. Ello se debe a que, por el tiempo de actividad en dicho año, el valor total de la producción no resulta representativo respecto a un año completo, pudiendo distorsionar el valor.

A la luz del Gráfico N° 14, puede caratularse a la Unicameral como eminentemente declarativa. En este sentido, los proyectos de declaración ocupan un promedio de 56,87% de la actividad legislativa. Se trata de proyectos que pretenden visibilizar el posicionamiento de la institución en conjunto frente a algún hecho en particular. Considerando el origen de los mismos, el bloque oficialista se alza como principal promotor: constituyen más del 60% promedio de su producción, alcanzando el mayor nivel en 2014 con 1361 proyectos de este tipo. El resto se distribuye entre los bloques minoritarios. Le siguen las resoluciones; las comunicaciones y notas oficiales se disputan la siguiente posición; y luego los pliegos, vetos, cuestiones de privilegios y decretos.

Cada tipo de proyecto puede contar con distintos tipos de estado, en función del tratamiento y, de existir, votación. En este trabajo, pongo la atención en siete categorías: aprobado, rechazado, archivado, retirado, vencido, compatible e ingresado y en tratamiento. En función de dicha categorización, las declaraciones constituyen el tipo de proyecto con mayor nivel de aprobación. Como puede observarse en el gráfico N° 15, los proyectos de declaración alcanzan un 80% de aprobación; 8 de 10 proyectos de declaración son aprobados.

Gráfico N° 15
Estado de proyectos de Declaración (2001-2022)



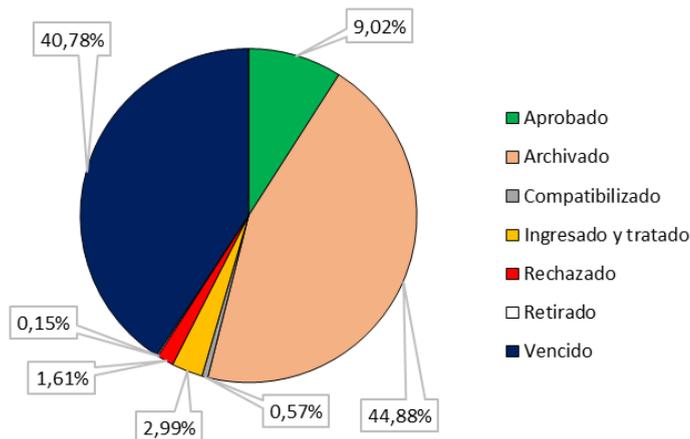
Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Gestión Legislativa de la Legislatura de Córdoba

Los proyectos de resolución son los segundos respecto al volumen de producción, con un promedio de 456,5 proyectos por año (19,48% del total de proyectos y expedientes presentados). Dentro de estos proyectos, reconozco cuatro clases: pedidos de informe, citaciones, pedidos de juicio político, y bajo la noción de otras resoluciones, englobo las modificaciones al Reglamento de la Legislatura, la instrucción a senadores, entre otras acciones. En torno a estos, destacan las fuerzas de la minoría, especialmente opositoras, principalmente a través de los pedidos de informe y las citaciones. Es a través de estos recursos que se viabiliza el control de poder del Poder Legislativo. Este tema será abordado en profundidad más adelante. Aquí, la tasa de aprobación se reduce ampliamente. Cerca del 50% de los proyectos son archivados, luego de recibir algún tipo de respuesta

que, no obstante, al no contar con la aprobación de la Cámara, carece del rasgo vinculante. Este será un tema central en lo que respecta al funcionamiento de las herramientas de control. Por supuesto, su tratamiento y aprobación puede ocurrir previamente, en la Comisión a la que fuera remitida. De los que llegaron a la instancia de votación, siguiendo el tratamiento ordinario de los proyectos, el 9,02% fue aprobado y el 1,61%, rechazado.

Gráfico N° 16

Estado de proyectos de Resolución (2001-2022)

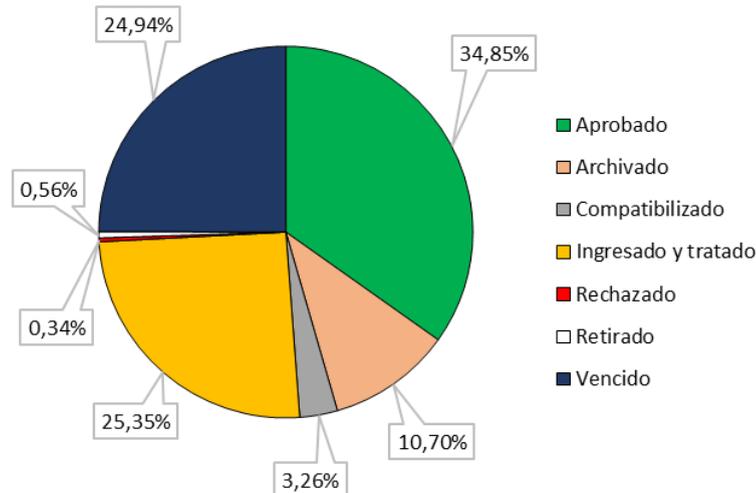


Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Gestión Legislativa de la Legislatura de Córdoba.

Finalmente, los proyectos de ley abarcan, en promedio, un 11,64% de la actividad legislativa total del período. Un porcentaje que llama la atención y va en contra de toda idea de un Parlamento elabora leyes y normas. Del total de proyectos presentados entre 2001 y 2022, el 74,43% tiene su origen en el propio Poder Legislativo, y el 25,54% llega desde el Poder Ejecutivo. A ello es necesario adicionar dos hitos: en 2004, el Poder Judicial, a través de la Secretaría de Justicia de la Provincia (Art. 166 Inc. 5° de la C.P.), presentó un proyecto de ley para que se modificaran diversos artículos de la ley orgánica del Poder Judicial; y, en 2009, a través del instituto de la Iniciativa Popular, ingresó un proyecto para que se derogara la Ley N° 9.504, de Emergencia Previsional. Aquel proyecto resultó aprobado, y este último, rechazado.

La situación de estos proyectos se coloca en un punto intermedio respecto a los tipos anteriores. La gran mayoría de los proyectos resultan finalmente aprobados. Lo que resulta interesante, es que la tasa de rechazo es sumamente baja, ínfima. Evidentemente, los proyectos de ley que llegan al recinto, llegan listos para aprobarse. No obstante, recuérdese el peso que posee el oficialismo en la Cámara, contando durante todo el período con la mayoría absoluta de los votos. Este se vuelve un factor vital en la vida de un proyecto. Por lo tanto, hablar de una alta aprobación y un bajo rechazo, no supone en sí mismo que exista un consenso sólido.

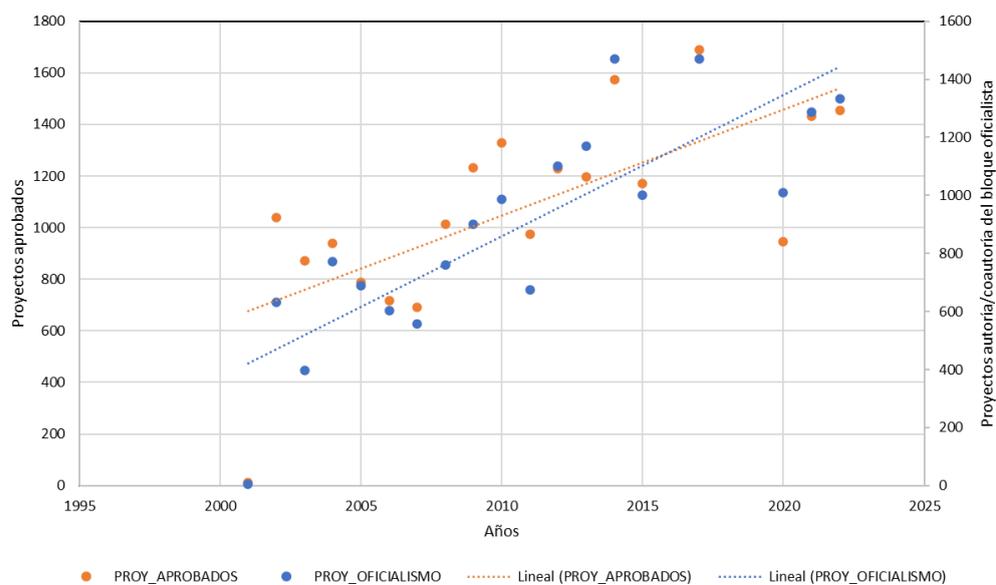
Gráfico N° 17
Estado de proyectos de Ley (2001-2022)



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Gestión Legislativa de la Legislatura de Córdoba.

Luego de analizar cada uno de los tipos principales, se podría preguntar si la presencia del oficialismo como iniciador de proyectos tiene algún impacto en el estado final de los mismos. ¿Cuánto explica la autoría del bloque oficialista el éxito de los proyectos, entendiendo en este momento el éxito como la aprobación? ¿Qué grado de correlación existe entre la presentación de proyectos por el dicho bloque y la aprobación de aquellos?

Gráfico N° 18
Correlación entre la autoría/coautoría del bloque mayoritario y la aprobación de los proyectos



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Gestión Legislativo de la Legislatura de Córdoba.

Con la intención de responder a esos interrogantes, realicé el cálculo del coeficiente de correlación de Pearson¹⁸ (Bologna, 2020). De acuerdo al cálculo, la correlación entre los proyectos de autoría o coautoría del bloque oficialista y la aprobación de los expedientes es 0,79. El coeficiente dio positivo, lo que indica que la relación es directa. Además, el valor es elevado, lo que indica que la relación entre las dos variables es intensa. Las implicancias que se derivan de eso son claras: los proyectos en los que se ve implicado el bloque mayoritario oficialista, como autor directo o acompañando con su firma en el marco de proyectos en conjunto, presentan un mayor nivel de aprobación. El visto bueno de este actor se convierte en requisito determinante y necesario del éxito de un proyecto.

Hasta aquí, he realizado un análisis sintético del funcionamiento de la Legislatura de Córdoba. En este apartado, me propuse abordar una serie de variables de modo de empezar a construir un perfil del Poder Legislativo provincial. Este examen, fruto de un monitoreo profundo, deja sentada las bases para futuros estudios en torno al tema. Este análisis permitirá abordar la complejidad inherente al tema de este trabajo, el control de poder.

2.2.3. Una Legislatura con nuevo domicilio, sustentable, abierta y modernizada

Si de lo que se trata es de realizar un perfil lo más claro y completo de la Legislatura de Córdoba, dos referencias son imprescindibles. Resultan hitos fundamentales de la historia contemporánea del Poder Legislativo provincial. Se trata del traslado de la Unicameral a un nuevo edificio y el establecimiento de un plan de apertura y modernización de la institución. Creo que es importante hacer una sencilla referencia al respecto como medio de ofrecer una imagen contexto global del funcionamiento de la Legislatura y su inserción en el medio político más amplio. En los párrafos que siguen desarrollaré brevemente los principales elementos de ambos sucesos.

En el 2017, en el marco del seminario “El comercio y el contexto político-económico”, el gobernador Juan Schiaretti realizó un anuncio dirigido a dar respuesta a un pedido ya instalado en la sociedad cordobesa. El gobernador sostuvo que “sacará la Legislatura del centro de la ciudad de Córdoba” (Gobierno de Córdoba, 2017, párr. 1). Así, se trasladaría la Legislatura a un nuevo edificio que se construiría en el predio del Centro Cívico del Bicentenario, sede del Poder Ejecutivo de la Provincia, sobre la avenida 24 de Septiembre, en barrio General Paz. Cercanía que, vale señalar, ha dado pie y ha reforzado la visualización de la Legislatura como “la escribanía del Poder Ejecutivo”, el ámbito de la mera ratificación de las decisiones de la gobernación provincial. La mudanza se presentó

¹⁸ El coeficiente de correlación de Pearson se calcula como:

$$r = \frac{\sum_{i=1}^n z_{x_i} * z_{y_i}}{n - 1}$$

Donde z representan los desvíos estándar de las variables x e y , n es el total de observaciones y los subíndices i corresponden a cada una de ellas. El signo de suma señala que ésta debe extenderse desde el primer caso ($i = 1$) hasta el último (cuando $i = n$).

buscando dar respuesta a “los reclamos que se generaron desde los comerciantes del Microcentro, quienes ven afectadas sus actividades cada vez que en el edificio de Rivera Indarte y Deán Funes se debate algún proyecto que moviliza a un sector de la sociedad” (Marconetti, 2017, párr. 8).

El 26 de noviembre de 2019 quedaría inaugurada la nueva sede del Poder Legislativo provincial: “una construcción moderna, con las condiciones tecnológicas de los mejores palacios legislativos del mundo [...] una estructura edilicia concéntrica con el recinto en el corazón” (Gobierno de Córdoba, 2019, párr. 3). La nueva edificación de hormigón y acero alberga en su centro el recinto de sesiones, con espacio para los setenta legisladores, estrado para autoridades y butacas extraíbles para invitados. A su alrededor se disponen las distintas oficinas de los legisladores, autoridades, técnicos y taquígrafos, además de salas multiusos, ya sea para reuniones de comisiones, presentaciones y charlas. Son cuatro pisos en los que se distribuyen los distintos despachos legislativos y administrativos, un nivel para el área técnica y cocheras en el subsuelo del inmueble. A este nuevo edificio se trasladaron las tareas vinculadas directamente con el desenvolvimiento del Poder Legislativo, mientras que otras, como el Archivo y la Biblioteca de la Legislatura permanecieron en el edificio anterior.

Un rasgo distintivo de este nuevo espacio es la sustentabilidad. El diseño y la estructura del edificio prioriza el aprovechamiento de la iluminación natural y un consumo energético moderado y basado en el ahorro, además de optimizar la climatización interior. En suma, un nuevo edificio reconocido a nivel regional y mundial que pasó a concentrar las distintas actividades legislativas.

Junto a este nuevo rostro físico del Poder Legislativo provincial, la transformación se orientó también a su funcionamiento. No puedo dejar de hacer una referencia -aunque sea brevemente- sobre el proceso de modernización que se inició hace unos años y continúa actualmente. Este impulso se vio reforzado por la pandemia y la necesidad de un esquema de funcionamiento capaz de esquivar los obstáculos presentados por el contexto. A ello se suma, la imperante necesidad de transparencia y apertura de la institución.

Teniendo eso como meta, el vicegobernador de la Provincia, Manuel Calvo, dejó establecido el Plan Estratégico de Parlamento Abierto de la Legislatura de Córdoba, un instrumento que colabora en consolidar un Poder Legislativo más transparente y abierto a la comunidad. Como se señala en el documento del Plan, la visión estratégica que guía la actividad de la institución se sustenta en la noción de *Legislatura Abierta* (Legislatura de Córdoba, 2022). El Parlamento Abierto es pensado como una política de Estado, que perdura en el tiempo, que comunica los temas y actividades del Poder Legislativo de forma clara, y ofrece espacios de participación y colaboración entre ciudadanos y funcionarios. Tres pilares sostienen esa concepción: Innovación, Transparencia y Vinculación con la sociedad. La meta es una Legislatura eficaz y eficiente administrativamente, que sepa integrar a sus procesos las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs); una Legislatura abierta, transparente, que ofrezca mayor información a la sociedad y una rendición de cuentas sólida, en el marco de una comunicación constante; y finalmente, una Legislatura vinculada con la comunidad, que

ofrezca espacios de encuentro, capacitación, formación y desarrollo cultural, diálogo con Consejos Deliberantes y cooperación interinstitucional.

El acceso a la información se erige como elemento transversal fundamental, “es un derecho y permite a la ciudadanía empoderarse y participar plenamente en los procesos democráticos” (Legislatura de Córdoba, 2022, p. 1). Los avances tecnológicos viabilizan esta transformación, en el marco de la adaptación a los avances, la mejora de las habilidades y el desarrollo de nuevos sistemas. La legitimidad y la confianza en las instituciones se sostienen de manera especial en ello. Esto es receptado por los objetivos específicos que se propone el plan:

- Llevar adelante acciones de apertura de información, transparencia activa y rendición de cuentas.
- Ofrecer espacios de involucramiento para la comunidad promoviendo acciones de co-creación y participación en distintos niveles de la actividad en el poder legislativo.
- Desarrollar instrumentos y acciones tendientes a la institucionalización y consolidación de las propuestas y prácticas vinculadas a la apertura, transparencia y participación en el ámbito del poder legislativo.
- Implementar acciones de innovación y actualización en materia de desarrollo de software, infraestructura y servicios IT, y los servicios de telecomunicaciones y multimedia.

Un primer paso fundamental en este proceso es realizado a través del primer Plan de Acción de Parlamento Abierto, recurso que contiene los plazos, metodologías, contenidos a compartir de manera pública e instancias de capacitación, sensibilización y participación. En su realización, la participación y colaboración de distintos actores de la sociedad civil y académica, bajo la coordinación de la Dirección de Gestión de Datos Legislativos ha colaborado en un abordaje multidimensional de la cuestión. En este proceso han participado la Fundación Directorio Legislativo; la Organización Asuntos del Sur; la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS); la Universidad Nacional de Córdoba; Universidad Provincial de Córdoba, Universidad Católica de Córdoba, Universidad Nacional de Villa María, Universidad Siglo 21 y Universidad Blas Pascal. Su firma está prevista para fines del 2023.

Para llevar adelante este proceso modernizador, se definieron una serie de herramientas y prácticas que garantizaran la consolidación del nuevo paradigma. Con respecto al eje de apertura de información, transparencia y rendición de cuentas, se instalaron propuestas de difusión de información acerca de la actividad legislativa, informes estadísticos, presupuestarios, del personal y de los representantes. A ello se adiciona la creación de un Portal de Datos Abiertos, “una plataforma digital que presenta los datos públicos sistematizados y en formato abierto, conforme a los principios que establece la Carta Internacional de Datos Abiertos” (Legislatura de Córdoba, 2022, p. 3); la apertura de la Oficina de Atención al Ciudadano, un espacio de recepción de consultas, solicitudes y comentarios; el establecimiento de un Directorio Legislativo, que ofrece información acerca de los legisladores; y, la presentación de Memorias de Gestión de los respectivos períodos legislativos, como instrumento de rendición de cuentas de la actividad llevada a adelante durante el año.

En cuanto al fomento de la participación ciudadana, las distintas propuestas se orientaron a la consolidación de la ciudadanía como actor activo del funcionamiento del Parlamento. En línea con ello, se establecieron procesos de co-creación de líneas de acción; acciones colaborativas de apertura de datos; mesas de diálogo y foros abiertos; simulaciones parlamentarias; actividades interinstitucionales de vinculación e intercambio de buenas prácticas; y la difusión de las actividades de la Legislatura.

Todo lo mencionado no sería posible sin el fortalecimiento institucional y la introducción de las nuevas tecnologías como recurso para la innovación de procesos. Con respecto al primer punto, la Unicameral adecuó su funcionamiento a los principios y estándares de organizaciones internacionales vinculadas a la transparencia y apertura institucional, incorporando normativa al respecto y publicando información parlamentaria de interés. Por otro lado, la Oficina Técnica de Presupuesto se presenta como un actor que, además de proveer asistencia a los legisladores, publica informes, ofrece capacitaciones y promueve la realización de mesas de diálogo e intercambio de ideas. Por supuesto, la transformación digital ocupa un lugar central. En línea con ello, se llevó adelante un proceso de consolidación y mejora de la infraestructura tecnológica, con avances en software, telecomunicaciones y sistemas multimedia.

2.3. El control parlamentario en la Unicameral: vías y herramientas para su ejercicio

El Parlamento es un órgano de control, de eso no cabe duda. La función de control, sostiene Zarza Mensaque, “resulta una de las potestades fundamentales de los parlamentos dentro de los gobiernos democráticos” (Zarza Mensaque, 2008, p. 363). En su concreción, la oposición se erige como el actor que viabiliza dicha actividad. Aquí, la distribución de bancas pasa a un segundo lugar, llevando la atención a la vinculación y el posicionamiento respecto a la fuerza gobernante presente en la Cámara legislativa. No obstante, no debe despreciarse la cuestión numérica, por cuanto determina las posibilidades de éxito del control.

La Constitución de la Provincia de Córdoba recepta este rasgo de la actividad parlamentaria y le da reconocimiento. Considerando el desglose presentado en el Capítulo 1, en relación al control parlamentario, la Carta Magna provincial reconoce, asignando un estatus constitucional, las facultades de control económico y financiero, control de nombramiento, control de investigación e información, y el control sancionatorio. Con respecto al primero, el Art. 104, sobre las atribuciones de la Legislatura, en el inc. 29, establece que el Poder Legislativo de la Provincia debe “considerar el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos que remite el Poder Ejecutivo antes del quince de noviembre para el período siguiente o por uno mayor [...]” (Art. 104 C.P.). En la actualidad, el Poder Ejecutivo ha cumplido con esta obligación, enviando anualmente los proyectos de Ley de Presupuesto para cada ejercicio, sin hacer uso de la potestad de elevar proyectos plurianuales. Más

aún, en el inc. 30 se le reconoce la facultad de sancionar el presupuesto sobre la base del que se encuentra vigente en caso de que el Poder Ejecutivo no presente un proyecto. En esta tarea general de estudio, debate y aprobación del Presupuesto, la Legislatura establece los límites en el uso de los recursos por parte del Ejecutivo en cumplimiento de sus funciones.

Por otro lado, en el mismo artículo mencionado, en el inc. 42, la Constitución reconoce en la institución legislativa el nombramiento de Magistrados y Funcionarios, en sesión pública. Esta potestad significa analizar la propuesta de designación elevada por el Ejecutivo, y aprobarla o rechazarla oportunamente. A través de este proceso, sometiendo al pleno la decisión de seleccionar a dichos actores, se limita la arbitrariedad en la distribución de cargos de jerarquía.

Con respecto al control de investigación e información, constituye la actividad más cotidiana vinculada a la atribución de interés. Es el que denomino control parlamentario. Esta vía del control persigue un objetivo específico: monitorear actividades y hechos que, a la luz del legislador o bloque particular o de la Cámara en su conjunto, revisten una importancia que motiva su seguimiento, como medio de visibilización y, en caso de ser necesario, corrección. Dentro de este control incluyo los pedidos de informe, las citaciones a ministros e interpelaciones, y las Comisiones de Investigación.

Las citaciones a ministros y los pedidos de informe se presentan como herramientas que viabilizan el control a través de la solicitud de información específica, directa o indirectamente. El control que se realiza a través ellos es eminentemente político. Por supuesto su contenido está orientado hacia cuestiones puntuales, sobre las que se solicita información específica, pero la lectura desde la que se hace el pedido, los argumentos que lo acompañan, revisten un carácter eminentemente político. Los legisladores cuentan con la posibilidad de hacer uso de dichos recursos.

En relación al primero, el art. 101 establece que la Cámara tiene la potestad de “hacer comparecer a los Ministros del Poder Ejecutivo al recinto o a sus comisiones, para pedirles informes o explicaciones que estimen convenientes, previa comunicación de los puntos a informar o explicar” (Art. 101 C.P.). El pedido de comparecencia debe realizarse en un plazo no inferior a cinco días, salvo que el tema que motiva la citación sea de extrema gravedad o urgencia. Igualmente, “el titular del Poder Ejecutivo puede concurrir, cuando lo estime conveniente, en reemplazo del o de los Ministros convocados” (Art. 101 C.P.). Del texto del artículo se desprende el necesario acuerdo de la Cámara para la activación de la obligatoriedad del acto. Por tanto, cualquier legislador puede iniciarlo, pero adquiere pleno cumplimiento con la aprobación.

Por su parte, el art. 102 aborda los pedidos de informe. La Constitución establece que “la Legislatura o los legisladores individualmente pueden pedir al Poder Ejecutivo informes por cuestiones de interés público, para el mejor desempeño de su mandato” (Art. 102 C.P.). Todos los pedidos deben realizarse a través del Poder Ejecutivo, de modo que está bloqueada la posibilidad de hacer los pedidos directamente a empresas del Estado u organismos descentralizados. En torno a esta cuestión, se generó un importante debate en el marco de la Reforma. Estos deberán ser respondidos dentro del plazo establecido por la Legislatura, por lo que, el pedido deberá ser presentado al pleno

para que, a partir de la lectura de sus fundamentos, determine si establece un plazo de respuesta. De lo contrario, el destinatario de la solicitud de información tendrá plazo fijo para responder. Nuevamente, al igual que en el caso de la citación, el acto toma carácter obligatorio con la aprobación por el pleno. Ya se verá, que existe una práctica informal que se sostiene sobre la buena voluntad e interés de quien es interrogado.

El Reglamento Interno de la Legislatura operativiza la utilización de estos recursos en el Título XIII, sobre la asistencia del Gobernador y los Ministros. Más específicamente, en el art. 195 se reconoce la potestad constitucional de citar a uno o más Ministros del Poder Ejecutivo y de solicitar informes por escrito según se considere oportuno. Tales pedidos son presentados a través de proyectos de Resolución, los cuales seguirán el trámite ordinario. De esta manera, la comisión a la que se haya derivado el proyecto deberá expedirse dentro del plazo establecido -a más tardar en la tercera sesión luego de la presentación de la solicitud-. Fuera de eso, se considerará como asunto sin despacho de comisión.

Ambas herramientas de control se ven atravesadas por numerosos condicionamientos, que dificultan su ejecución exitosa. Aquí, como se verá más adelante, tiene un impacto enorme la distribución de bancas y la abrumadora mayoría del sector oficialista. Tal como señala Zarza Mensaque, “convierten las potestades de información en instrumentos inocuos, en los casos en que los legisladores opositores del gobierno pretenden utilizarlos” (Zarza Mensaque, 2008, p. 383).

Por su parte, las Comisiones de Investigación dan un paso más en lo que hace al control. En este trabajo, las defino como grupos de legisladores, cuya integración imita la distribución de bancas de la Cámara, constituídos con la finalidad de llevar adelante la indagación de asuntos específicos que revisten especial interés para las funciones del Poder Legislativo o para la ciudadanía en general. Su existencia es reconocida por el art. 103 de la Constitución, según el cual “la Legislatura puede nombrar de su seno comisiones de investigación al solo efecto del cumplimiento de sus fines, las que deben respetar los derechos y garantías personales y la competencia del Poder Judicial” (Art. 103 C.P.). Hay un claro vacío respecto a los motivos y temas por los que se conforman. Según la doctrina, los objetivos con los que surgen las comisiones se vinculan con temas de iniciativa parlamentaria, reforma de legislación, responsabilidades en contexto de juicio político y examen del estado del Tesoro (Zarza Mensaque, 2008). En paralelo, la atención se coloca, igualmente, en la cuestión de las jurisdicciones y los límites de actuación.

En el Reglamento Interno de la Unicameral, el Título VI -De las Comisiones- aborda la cuestión en su capítulo III, referente a las Comisiones Especiales No Permanentes. Dentro de este, el art. 79 reconoce la facultad de la Cámara, en situaciones que estime oportunas o que no estuviesen reconocidas en el texto reglamentario, de “constituir o autorizar al Presidente para que lo haga, Comisiones Especiales para aconsejar sobre asuntos específicos” (Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2020, p. 27). Dentro de estas se incluyen las Comisiones de Investigación, las cuales

deberán poner a disposición de la Cámara los informes que produjeren, según señala el art. 103 del Reglamento (Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2020, p. 27).

Finalmente, se reconoce lo que denomino control sancionatorio. El carácter particular de este tipo de control se encuentra en su finalidad, la separación del cargo de funcionarios en base a las causales preestablecidas. Se trata de un juicio *político*, por lo que no se juzga un hecho como delito, sino el agravio que implica al funcionamiento del Estado. Como sostiene Zarza Mensaque, “mediante este procedimiento no se persigue castigar, sino separar del cargo. El juicio político agota su objetivo cuando el funcionario es separado o resigna el cargo” (Zarza Mensaque, 2008, p. 394).

La Constitución Provincial reconoce este procedimiento, guardando hoy características en común con la Carta Magna de 1923. La reforma del 2001 modificó la estructura del Poder Legislativo, por lo que debió adaptarse el procedimiento. El Capítulo IV establece los principales elementos respecto al Juicio Político. La acusación que inicia el proceso puede ser presentada por cualquier ciudadano (Art. 113 C.P.), a raíz del mal desempeño en el cargo, la existencia de delitos en el ejercicio de las funciones, delitos dolosos comunes, a las que se sumó con la reforma, la incapacidad física o psíquica sobreviniente y la indignidad (Art. 112 C.P.). Estas causales aplican sobre un grupo de funcionarios específicos: Gobernador, Vicegobernador, miembros del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Cuentas, Ministros del Poder Ejecutivo, Fiscal de Estado, Fiscal General y Defensor del Pueblo (Art. 112 C.P.).

Considerando la estructura unicameral del Poder Legislativo, el texto constitucional establece que la Legislatura se dividirá en dos salas, conformadas respetando la distribución de la representación. Una de las salas realiza la acusación y la otra, el juzgamiento. La sala acusadora es presidida por el legislador seleccionado para ocupar dicha posición. Esta sala, en la misma sesión que se conforma, nombra una comisión investigadora, con la tarea de “investigar la verdad de los hechos en que se funda la acusación” (Art. 115 C.P.), para lo que cuenta con amplias facultades. Por su parte, la sala juzgadora es dirigida por el Vicegobernador -o el presidente provisorio de la Cámara en caso de que aquel resulte acusado-.

Como pudo observarse, la Legislatura cuenta con un abanico de recursos que le permiten observar, monitorear, vigilar, adecuar las decisiones y acciones del gobierno y la administración a los consensos -posibles- del cuerpo legislativo. A la lista mencionada, debo agregar una faceta más del control. No la incluí explícitamente porque no recibe un tratamiento directo por la Constitución o el Reglamento. En el Capítulo 1, se hace mención de la misma como control de legislación. Se trata del control asociado a la tarea propiamente legislativa, de elaboración de leyes e implementación de medidas de control por medio de ellas. De este modo, se establece una regulación sobre las distintas líneas de acción -contenido, objetivos, recursos económicos, funcionarios responsables, etcétera-.

¿Qué sentido tienen estas herramientas? ¿Qué lugar ocupan dentro de los ordenamientos constitucionales? Cuando Peruzzotti y Smulovitz (2002) hablan de *accountability* ponen el acento en el potencial de corrección política. La definen como la “capacidad para asegurar que los funcionarios

públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que están obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas” (p. 4). Más aún, la *accountability* horizontal, escenario de este trabajo, como interacción y control mutuo entre las distintas agencias estatales, pone en el centro la calidad de los actos, la adecuación a los principios democráticos y la orientación hacia el ciudadano, quitando así toda discrecionalidad que pudiera distorsionarlos. En Córdoba, en el marco del proceso de reforma, esta cuestión no estuvo ausente. La función de control y el modo de ejercerla recibió numerosas críticas. Críticas que a lo largo de estos 22 años han hecho acto de presencia reiteradamente.

Cada una de las herramientas mencionadas, toda la estructura que sostiene esta facultad, debe ser pensada como sostén y garantía de la labor legislativa y, en un plano más general, del correcto funcionamiento de las instituciones; no como simples mociones que el reglamento reconoce. Solicitar información al gobierno sobre cuestiones particulares de su actividad; establecer los parámetros de actividad que deberán cumplirse en las gestiones; designar funcionarios que se desempeñarán en posiciones de vital importancia; incluso, decidir la permanencia de personas en cargos a raíz de causales puntuales, no debe tomarse a la ligera. Por supuesto que lo político de la decisión atraviesa todo el proceso. Es parte inherente a todo esto y pretender descartarlo o negarlo traerá más problemas que soluciones.

¿Qué sentido tiene controlar? La idea de un control toma fuerza si se lo asocia con la actividad de la oposición. Es con este actor, en el contexto más amplio de la institución legislativa, que el control cobra un interés especial. No solo porque permite el ingreso de lecturas distintas a la oficialista, sino porque permite que el proceso de las políticas públicas recepte la complejidad de los procesos sociales, en lo que refiere a este trabajo, por medio de un seguimiento crítico del gobierno. Esta reflexión no pretende resumir todo lo trabajado hasta aquí, sino tomar algunos elementos y ponerlos en diálogo con el contexto de intervención.

Capítulo III. Diseño de intervención y metodología. Propuesta de práctica supervisada

El problema que aborda este trabajo de intervención se vincula a las posibilidades reales de que el Poder Legislativo cumpla con su atribución de control. En una Legislatura con amplio dominio del partido oficialista, los incentivos para realizar un control sostenido, serio, crítico y con vistas al bien público, resultan tensionados o limitados. ¿Qué sentido tiene seguir intentando ejercer un control que no logra salir de los muros del edificio legislativo y que pareciera no ser valorado como contribución a la mejora de las decisiones?, podría preguntarse.

A través de este acercamiento a la dinámica cotidiana del Poder Legislativo, se propone conocer en profundidad la realidad de la actividad de control. ¿Qué ocurre en lo cotidiano en la Legislatura en torno al control parlamentario? ¿Qué dinámicas se despliegan? ¿Qué percepciones existen en torno a dicha cuestión? Me interesa conocer la estructura, el ordenamiento que organiza el proceso, la actividad concreta, las percepciones y modos de pensar el lugar propio en la Legislatura y los potenciales de la actividad. Esta línea de trabajo se alimenta en gran medida del enfoque neoinstitucionalista, en vistas a abordar la complejidad del funcionamiento institucional.

El proceso de intervención se realizó en la Legislatura de Córdoba, dentro de un bloque legislativo. Con esta experiencia, me propuse profundizar el conocimiento sobre el funcionamiento, las dinámicas y procesos que se suceden en su interior. Ello considerando el impacto que tiene la existencia de una abrumadora mayoría de la fuerza oficialista. Además de ello, la propuesta busca poner en cuestión la actividad del Poder Legislativo provincial, señalando los obstáculos y límites que convergen en su desarrollo.

En este capítulo, presentaré en detalle el plan de trabajo, haciendo referencia a los aspectos metodológicos que atravesaron su desarrollo junto a sus fundamentos.

3.1. El enfoque neoinstitucionalista (o la revalorización de las instituciones y su complejidad) como base del análisis

A lo largo del contacto con el Poder Legislativo y el estudio de su funcionamiento, el concepto de institución ocupó un lugar central. Es por eso que, para llevar adelante la experiencia, el enfoque neoinstitucionalista sirvió como base desde la que leer el escenario en cuestión. Este paradigma posee un gran desarrollo en relación al funcionamiento de instituciones en general y del Parlamento, en particular. Por supuesto, el concepto mismo de institución no ha sido unívoco a lo largo de las distintas teorizaciones. Provisoriamente, se pueden definir las instituciones como

estructuras [...] reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que integran en conjunto al sistema político y que tienen una influencia en las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de los gobiernos y, en general, en su papel de producción y reproducción de la sociedad. (Rivas Leone (2003), p. 38)

Los primeros estudios sistemáticos de las instituciones se remontan a finales del siglo XIX y se extienden hasta mediados del siglo XX, en torno a lo que se conoce como viejo institucionalismo. Dentro de esta perspectiva, la atención se concentraba en “la democracia burguesa-liberal, en particular la de Europa y Estados Unidos, el objeto era ‘la estructura política formal-legal’ y el método era descriptivo-inductivo, formal-legal e histórico-comparativo” (Laporte, 2019, p. 347). Este institucionalismo clásico o tradicional recibía una importante influencia del derecho y la filosofía política, incentivando el análisis de los regímenes políticos y las constituciones, en lo que se constituía en un estudio del deber ser. En este sentido, gran parte de su desarrollo se sustentaba en la focalización sobre “la ley y la constitución, sobre cómo evolucionaron en sus diferentes formas de Estado; la soberanía; las jurisdicciones, y los instrumentos legales y legislativos” (Apter, 2001; citado en Rivas Leone, 2003, p. 39). El auge de las teorías alineadas con la revolución conductista produjo un importante declive del estudio de las instituciones en clave de ordenadoras de la sociedad. Esta revolución se consolidó como paradigma hegemónico, entablando una fuerte distancia con respecto al formalismo legal e histórico que caracterizó al institucionalismo. En su lugar, planteó un acercamiento al rigor científico positivista.

El nuevo institucionalismo llegaría con la década del 80, movilizado por un resurgimiento del interés por las instituciones y su estudio. Contrariamente a la idea de las teorías conductistas sobre la simple deducción del comportamiento de los agentes a través del conocimiento de preferencias del individuo y del modelo racional, el neoinstitucionalismo sostiene como principio fundamental que “los contextos institucionales -políticos, sociales, económicos- dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento” (Vergara, 1997, p. 17). Este principio se asienta sobre dos ideas fundamentales que logran explicar la estabilidad de los procesos sociales: por un lado, los individuos que actúan dentro de contextos institucionales observan un comportamiento estable, por lo que los cambios se dan en forma incremental y progresivamente sobre plazos largos; y por otro lado, el comportamiento de los individuos se ve influenciado por las normas y reglas que rigen la dinámica institucional. En suma, esta perspectiva revalorizaría el análisis de las instituciones, dando mayor peso al hecho de que “un papel más autónomo de las instituciones políticas, no niega al mismo tiempo la importancia y el rol llevado a cabo por los actores individuales, el Estado, incluso lo procesos sociopolíticos de socialización, participación y afines” (Rivas Leone, 2003, p. 39). Se trata de un abordaje integral apoyado en diversas disciplinas, que otorga a los actores y agentes un papel clave en la explicación de los procesos.

Existen diversas clasificaciones sobre las distintas versiones del nuevo institucionalismo. Una primera división tradicional es aquella que reconoce una corriente económica, sociológica y politológica (Vergara, 1997). En la primera, la premisa que guía el modelo es que las instituciones reducen la incertidumbre al ofrecer una serie de reglas cuyo incumplimiento carga con la amenaza de una sanción. El individuo aquí es un ser racional que realiza un cálculo de costo-beneficio respecto a su accionar y al cumplimiento de las reglas. Así, las instituciones se constituyen en “grandes marcos y referencias a través de los cuales se desarrolla la economía, se reproducen las relaciones en función de intereses, preferencias, consumo y satisfacción” (Rivas Leone, 2003, p. 41).

Por su parte, el neoinstitucionalismo sociológico pone el foco en los procesos de socialización, a través de los cuales los individuos integran los patrones, valores y marcos de referencia. Los procedimientos institucionales resultan prácticas culturales, similares a mitos o ceremonias, que hacen al sostenimiento de la institución y que colaboran en la transmisión de prácticas culturales más generales. La definición que esta variante da sobre las instituciones resulta más amplia que las de las otras corrientes, integrando “no sólo las reglas, los procedimientos o las normas formales, sino también los sistemas de simbología, las pautas cognoscitivas y los patrones morales que proporcionan los marcos de significación” (Hall y Taylor, 1996, p. 29). Las instituciones imponen roles, conductas, usos, costumbres, que marcan y determinan el accionar del individuo.

Finalmente, el neoinstitucionalismo politológico integra elementos de las otras corrientes, colocando en el centro la toma de decisiones. De este modo, además de atender al comportamiento individual, asigna gran importancia al estudio de las instituciones, sus lógicas de acción y las redes de interacción que en su interior toman forma. Esta variante vuelve la mirada hacia el Estado como principal agencia productora de leyes, garante de estabilidad e integración, atendiendo también a los partidos políticos, grupos económicos, ONGs, parlamentos, etcétera. La garantía de orden resulta un rasgo de gran interés, viabilizado por instituciones que resultan agregativas o integrativas (Rivas Leone, 2003, p. 43). En aquellas, donde la política se vincula directamente con el conflicto de intereses, se lleva adelante un proceso de negociación en el cual los actores deben ceder algunas de sus preferencias en vistas a cubrir otras; por su parte, en las integrativas cobra relevancia la construcción colectiva de intereses comunes.

Otras clasificaciones se realizaron en torno a la perspectiva. Hall y Taylor realizan una división en base a tres líneas analíticas: el neoinstitucionalismo histórico, sociológico, y de la elección racional (Hall y Taylor, 1996; Vergara, 1997). La clasificación de Peters reconoce siete corrientes: normativa, empírica, de elección racional, histórica, sociológica, de representación de intereses e internacional (Laporte, 2019). Scott basa su clasificación en base a los mecanismos institucionales que influyen sobre la conducta de los individuos, reconociendo una corriente regulativa, normativa y cognitiva (Vergara, 1997).

¿Qué utilidad tiene esta perspectiva para este trabajo? March y Olsen sostienen algo que considero resulta muy importante al respecto. Los autores señalan que “las instituciones políticas

definen el marco en el cual tiene su lugar la política” (March y Olsen, 1997, p. 65). Abordar las instituciones en su particularidad, sus diseños, dinámicas y procesos permite dar cuenta de cómo funciona la democracia, a fin de cuentas. Teniendo presentes conocimientos previos y profundizando más a través de una revisión más extensa, encuentro en este enfoque un abordaje lo suficientemente integral desde el que lanzarme al estudio del Poder Legislativo. Este trabajo tiene lugar en una institución que, como tal, tiene reglas, procedimientos estrictos y detallados, al igual que normas de conducta, roles asignados, incluso marcos de significación diversos y más generales, en torno al valor inherente a la institución y los principios que la sostienen. En esa integralidad y flexibilidad que caracteriza esta perspectiva, se sientan las bases para un entendimiento más profundo y completo, que pueda dar cuenta de la convivencia de normas, reglas, patrones de conducta, roles y relaciones de poder. Se trata de entender que “las instituciones políticas son algo más que simples reflejos de las fuerzas sociales” (March y Olsen, 1997, p. 65), poseen una autonomía propia, que dota a sus procesos internos de un carácter particular.

3.2. La intervención dentro de la Ciencia Política

Las sociedades actuales han visto el surgimiento, en las últimas décadas, de acontecimientos que muchos han conceptualizado como “Problemáticas Sociales Complejas” (Carballeda, 2002). Junto al reconocimiento de estas situaciones, cuya gravedad ha llamado la atención, los modos de atenderlas y resolverlas han sido cuestionadas. Particularmente, este llamado a la reconsideración y reformulación de los marcos epistemológicos y metodológicos choca de un modo especial con la Ciencia Política. Ya tendré oportunidad de hacer una reflexión del rol del politólogo a la luz de la experiencia de esta práctica, pero lo que me interesa poner en discusión aquí es el lugar que ocupa la intervención dentro de esta ciencia, a partir del llamado de atención sobre el papel a desempeñar en la sociedad.

El presente trabajo adopta la modalidad de práctica profesional, consiste en una intervención. ¿Qué implica ello? Creo que es importante como parte de este capítulo metodológico situar el concepto de intervención y ponerlo en diálogo con las necesidades de la Ciencia Política. Para ello, el Trabajo Social y todo el desarrollo en torno a la intervención social colaborará en aclarar los principales elementos y beneficios derivados de la práctica directa dentro del campo. En este sentido, “la Intervención Social sí constituye una categoría teórica en cuya definición ha aportado y aporta el Trabajo Social, pero también la Ciencia Política y la Sociología” (Peralta, 2020, p. 2). El camino recorrido no ha permitido encontrar el lugar de la intervención social, por lo que es necesario adentrarse en la disciplina para repensar los modos de pensar su sentido. En una Ciencia Política marcada desde sus orígenes por la obtención de un estatus científico, de la mano de enfoques asociados a las ciencias exactas -principalmente, el conductismo-, la incorporación de miradas transdisciplinarias se transforma en una necesidad de gran magnitud de cara a la complejidad actual de lo social.

Siguiendo a Peralta, al referir a la intervención social se alude a un “conjunto de procesos y estrategias que tienen lugar en la implementación-gestión de políticas sociales y en las múltiples formas de acción colectiva que desarrollan los sujetos en torno al acceso a derechos” (Peralta, 2020, p. 2). Esta práctica tiene lugar dentro de una institución ya en movimiento, con una historia propia ya transitada, en medio de dinámicas sociales marcadas por distribuciones variables de poder y de roles. En línea con ello, Rozas (2002) reconoce en los procesos sociales producidos cotidianamente el contexto dentro del que cobra sentido el acto de intervenir. De este modo, los procesos a abordar se ven atravesados y constituidos por una complejidad que un estudio monocausal no logrará aprehender en su totalidad. Además de atenderse a los elementos -técnicas, estrategias, objetivos- que rodean la actividad del experto, que hacen al día a día del quehacer, cobran especial relevancia en la intervención social, cuestiones que exceden su campo inmediato, ya sean necesidades, recursos económicos, sociales, culturales, institucionales, todos presentes en los problemas sociales como en los procesos orientados a su solución.

En la base de la actividad concreta, de la profesión, de la práctica profesional, se encuentran y dialogan tres componentes que hacen a la totalidad del campo disciplinar: práctica, teoría e ideología. En este sentido, las prácticas de intervención social se ubican en una compleja y conflictiva intersección entre tres dimensiones: operativo-instrumental, teórico-metodológica, y ético-política. El componente práctico da cuenta de la intervención propiamente dicha, la “acción, sobre la realidad, aplicación de técnicas y procedimientos” (Acevedo y Peralta, 2019, p. 156). El elemento teórico se compone de “un conjunto de conocimientos necesarios para quienes ejercen el oficio” (Acevedo y Peralta, 2019, p. 156). Las valoraciones y juicios sobre la realidad social no deben descartarse ni ignorarse. El elemento ideológico está ya presente en el momento del ingreso a un campo institucional específico. Este último, incluso, atraviesa, define e influye en la delimitación del problema y la construcción de soluciones. El punto es que quien interviene, lo hace llevando consigo un conjunto de saberes, expectativas y experiencias que se vuelcan en las distintas instancias de la intervención.

El gran desafío se presenta en torno a hacer de la intervención un campo de conocimientos. Desafío que es mayor para la Ciencia Política, considerando el predominio de enfoques positivistas, y en el fondo, a razón de la disputa por la condición misma de ciencia. Debe prestarse especial atención al modo en que se conjugan teoría y práctica. No se trata de anular una para privilegiar la otra, sino más bien reconocer el potencial que surge de su entendimiento en conjunto. Acevedo y Peralta, trabajando a Aquín, expresan esto de un modo claro, en relación al Trabajo Social pero aplicable igualmente a la Ciencia Política: “la construcción del campo disciplinar requiere que la investigación ocupe un lugar sustantivo y que la intervención se funde en teorías relativas a los objetos sobre los que interviene” (Acevedo y Peralta, 2020, p. 153). Empezar el camino de la intervención, de la práctica, no niega la necesidad de indagación teórica, por el contrario, la refuerza. Así, es importante no perder de vista la relación dialógica que existe entre ambas dimensiones, entre ciencia y profesión. En palabras de Bueno (2010), “la investigación se asume como momento más del proceso metodológico,

que consiste en fundamentar la práctica y dar soporte al proceso de organización y desarrollo” (p. 120). Dos intencionalidades conviven en el desarrollo de una intervención: por un lado, el interés de conocer y comprender la realidad que se aborda, y por otro lado, la intención de cambiar y transformar. Este último dota a la intervención de un potencial especial, reconociendo su sentido en la transformación de la situación analizada

Sin embargo, sostener la necesaria complementariedad no debe llevar a establecer una linealidad y un determinismo en el vínculo ciencia-práctica. Follari aborda dicha cuestión al negar la obviedad de la relación entre ambos conceptos. En este sentido, no se trata de que una cosa lleva a la otra, en una especie de vínculo causal; del hecho de que la ciencia haya abordado la cuestión no se deriva que a la luz de ello se establezca la práctica. Es más complejo el esquema. El autor sostiene que “en gran medida las prácticas eran anteriores a su justificación científica; y, por lo tanto, no es que las prácticas obedezcan necesariamente a lo que se planteó desde la ciencia” (Follari, 2016, p. 40).

Avanzando más en la indagación del concepto de intervención, me interesa retomar un aporte de Cifuentes (citado por Bueno, 2010) que contribuye a delimitar más la forma de comprender la intervención. Se trata de tres dimensiones derivadas de su condición práctica: componentes, condicionantes y consolidación. Dicha distinción se basa en el reconocimiento de la complejidad propia de la experiencia de intervenir en un espacio determinado. Al hablar de componentes se hace referencia a objeto de intervención; sujetos sociales; intencionalidad de quien interviene; fundamentación -con la que cobra relevancia la teoría-; y las propuestas que se formulan en clave de actividades concretas. Los condicionantes se vinculan con los distintos procesos, conocimientos, instituciones que influyen en la intervención, por lo que resultan parte central de la experiencia. Y finalmente, la idea de consolidación remite al interés y reconocimiento que recibe la propuesta.

Haré una referencia espacial sobre el primer elemento mencionado. Creo que es interesante ponerlo en diálogo con el objeto de análisis, siguiendo la propuesta de Coraggio (2004). La distinción es clara: por un lado, el objeto de análisis abarca “todas las relaciones y agentes fundamentales para dar cuenta de los procesos relevantes” (p. 17), es decir, los procesos, fenómenos, relaciones que alimentan la propuesta de intervención. Por su parte, el objeto de intervención se asocia directamente al espacio concreto en el que toma lugar la práctica. El abordaje de este último requiere el necesario reconocimiento y determinación de los distintos actores sociales implicados en el contexto en el que se desarrolla la intervención concreta. En el marco de este contacto, se construye y co-construye el objeto, en un proceso dialéctico, dialógico y hermenéutico con la realidad que se va descubriendo, conociendo, diagnosticando y, a la vez, que modifica a quien interviene, llevándolo a superar concepciones esquemáticas y etapistas. Acevedo y Peralta lo señalan de manera clara al sostener que “la construcción del conocimiento nos permite ampliar las perspectivas de análisis del objeto de intervención; desde la intervención podemos plantearnos nuevos problemas de investigación” (Acevedo y Peralta, 2020, p. 169).

Todo el proceso de abordaje de la realidad social, comprende la necesaria convivencia o diálogo entre niveles de análisis distintos. Se trata de un movimiento dialéctico entre lo general, lo particular y lo singular. En términos concretos, lo abstracto y lo empírico se combinan en un proceso de generación de conocimiento. Esta cuestión suscita un interés particular en torno a la intervención, en tanto “esa circulación entre las dimensiones tendrá un énfasis interesado en alcanzar la mayor profundidad analítica de la situación singular, para, desde allí, fundamentar principalmente argumentaciones propositivas” (Acevedo y Peralta, 2020, p. 170).

Un último punto que me interesa reseñar atañe a quién interviene. Peralta señala que el Trabajo Social realiza su contacto con el objeto teórico desde una posición de “intermediación entre el sujeto de necesidades-derechos vulnerados y el sujeto de recursos y satisfactores” (Peralta, 2020, p. 4). Es desde esta posición que se conoce y analiza, al igual que se participa en el conjunto de procesos y relaciones que se producen en el espacio intervenido. A la luz de esto, puede preguntarse: ¿Dónde puede intervenir el politólogo? Existe un amplio abanico de espacios y problemáticas que encuentran en el cientista político a un actor con recursos suficientes en vistas a abordar las problemáticas concretas. En concreto, el campo vinculado al monitoreo y sistematización de datos ocupa un lugar especial, a través del seguimiento de datos, interpretación de indicadores para análisis posteriores, seguimiento de agendas, procesamiento de información y producción de informes, etcétera. A ello puede sumarse el apoyo y asistencia en la gestión, la vinculación con actores, la formulación de estrategias, la atención y asistencia a la ciudadanía. En ese variopinto de actividades, el proceso de intervención ofrece una riqueza especial, a causa del necesario “encuentro de diversas disciplinas que implica la definición de unos acuerdos [...] que posibilitarán un encuentro coherente y la interpretación y comprensión de las realidades sociales” (Piedrahita-Guzmán, 2018, p. 329).

La intervención que se enmarca en este trabajo se sitúa en una institución que en su estructura contiene la variedad de expresiones que tienen lugar en la sociedad. Desde ese lugar, asumiendo como recurso principal el consenso y la negociación, se hace eco de las distintas necesidades y problemáticas detectadas, en vistas a construir una solución. La Legislatura no es solo el conjunto de bancas y los legisladores que las ocupan, ni es la organización general de la institución. No es sólo el procedimiento que ordena las tareas y actividades que se realizan, ni es únicamente el conjunto de roles jerárquicos presentes en la institución. Se trata de todo eso y mucho más. Los distintos actos, prácticas, rutinas, roles, funciones, posiciones, experiencias, expectativas, relaciones de poder, hacen a la dinámica y los procesos internos del día a día. Es con esa consciencia, que la intervención se propone no solo conocer sino también transformar o proponer una transformación. El desafío es, como señalan Acevedo y Peralta, “transformar el conocimiento científico en conocimiento que dispute en la arena pública interpelaciones acerca de lo social” (Acevedo y Peralta, 2020, p. 175).

3.3. Objetivo general y objetivos específicos de la práctica

El objetivo general, que guía la intervención en la Legislatura de Córdoba y el análisis del funcionamiento de los mecanismos de control existentes, es aportar a la problematización de la actividad del Poder Legislativo en el nivel subnacional, en contextos de mayoría oficialista, a la luz de la relación gobierno-oposición y Ejecutivo-Legislativo. En línea con ello, se busca profundizar la comprensión de las atribuciones y funciones reconocidas a la institución, haciendo especial énfasis en la condición de órgano de control.

Los objetivos específicos son: examinar el desenvolvimiento de la función de control del Poder Legislativo, a través de los pedidos de informe y las citaciones a funcionarios; registrar las percepciones, valoraciones y sentidos de la actividad general en la institución legislativa -a la luz del rol desempeñado en ella, y, en especial, del control parlamentario; analizar el procedimiento y la práctica real vinculada a la realización de pedidos de informe e interpelaciones; registrar la práctica legislativa cotidiana y tomar participación en ella a través de la producción de proyectos y tareas complementarias.

3.4. Plan de trabajo y trabajo de campo

La actividad desarrollada, enmarcada en una práctica profesional supervisada, se sustenta en un plan de trabajo, acordado previamente con el bloque legislativo. El tema de este trabajo busca visibilizar una problemática ampliamente denunciada por diversos sectores del Poder Legislativo, principalmente opositores. El plan de trabajo acordado reconoce tres momentos o etapas. A continuación, se presentan los distintos momentos de la intervención y las actividades acordadas:

Inserción. Al momento de organizar la experiencia, consideré de vital importancia tener un acercamiento previo a la institución, de modo de sentar las bases de la actividad. Esta etapa fue pensada como facilitadora de la integración a la dinámica diaria del bloque. Así, a lo largo de estos encuentros, asistí a la Legislatura para presentarme y compartir encuentros con los distintos miembros, en distintas instancias -almuerzos, sesiones legislativas, intercambios de trabajo, entre otros-. Este momento se extendió entre el 17 de agosto hasta el 21 de septiembre, con un intervalo de dos semanas entre medio en el que realicé actividades de monitoreo virtuales. Durante las dos primeras semanas, el objetivo fue conocer el espacio, los distintos actores, y presentar la propuesta. Por su parte, en las últimas semanas, en conjunto con el Secretario de bloque y la legisladora presidente de bloque, precisamos los últimos detalles respecto a la planificación del trabajo en la oficina. La sistematización de lo recogido en este período se realizó a través del cuaderno de campo. A continuación, se detallan las actividades.

- Primer contacto pre-práctica (17/08/2022). Presentación con asesores. Presentación de la temática de interés e intercambio de ideas en relación a los intereses del bloque. Introducción a conceptos y recursos del procedimiento y técnica parlamentaria.

- Segundo contacto pre-práctica (24/08/2022). Monitoreo inicial de proyectos. Almuerzo con asesores. Asistencia a sesión ordinaria.
- Tercer contacto pre-práctica (14/09/2022). Análisis de la dinámica y organización de la oficina del bloque. Presentación de avances en relación al proyecto. Almuerzo con asesores. Asistencia a sesión ordinaria.
- Cuarto contacto pre-práctica (21/09/2022). Presentación de avances del proyecto. Diálogo en torno al plan de trabajo y definición de esquema de actividades.

Intervención. Durante el período comprendido entre el 17 de octubre de 2022 y el 3 de marzo de 2023, llevé adelante la experiencia de intervención. A lo largo del proceso, estuve acompañado por un asesor tutor con el que desarrollé las distintas actividades. Esta etapa constó de dos momentos, cada uno estructurado en torno a un objetivo específico: 1) contextualización y perfil institucional, y 2) ejercicio y práctica legislativa. Durante este momento, el cuaderno de campo resultó un recurso de inmenso valor, permitiéndome registrar las distintas vivencias y detalles. Seguidamente, se desarrolla cada momento en profundidad.

- Contextualización y perfil institucional (17/10/2022 - 02/12/2022). Desarrollé el monitoreo y seguimiento de la actividad legislativa en general y del control parlamentario, en particular. Las tareas realizadas implicaron la recolección y procesamiento de datos sobre la conformación de la Cámara y los distintos proyectos y expedientes presentados entre 2001 y fines de 2022, prestando especial atención a los proyectos de resolución de pedidos de informe e interpelaciones y citaciones a funcionarios. Aquí, el Sistema de Gestión Legislativa fue el principal recurso desde el que generé la base de datos de proyectos. Se incluye además el sitio web de la Legislatura y del Tribunal Electoral de la Provincia, entre otros. En paralelo, realicé una serie de entrevistas semi-estructuradas a miembros del bloque y de la Legislatura en general, con la intención de abordar las experiencias personales y percepciones acerca del funcionamiento de la Unicameral y, más específicamente, de la labor de control. Las mismas quedaron registradas en archivos de audio, con el consentimiento del entrevistado, y fueron desgrabadas posteriormente. La actividad incluyó el análisis de diarios de sesiones y versiones taquigráficas, como recurso para conocer el tratamiento de proyectos en el seno de la Cámara. La actividad presencial se realizó los miércoles, de 9 a 13:30.
- Ejercicio y práctica legislativa (05/12/2022 - 30/12/2022 y 01/02/2023 - 03/03/2023). En esta etapa de la intervención, el núcleo de la actividad se concentró en la participación directa de las tareas del bloque, desde el rol de asesor legislativo, realizando pedidos de informe, a pedido de los legisladores o por iniciativa propia. Acompañado por el asesor tutor, la tarea realizada implicó la localización de una problemática, su investigación y la preparación del correspondiente proyecto. Para lograr eso, además de medios periodísticos y contacto de particulares, el Portal de Transparencia de la Provincia resultó un insumo central, desde el cual realizar el seguimiento de las correspondientes ejecuciones presupuestarias. En simultáneo, continué con la realización de entrevistas a legisladores. La sistematización se realizó a través del cuaderno de campo, archivos de excel con la información

recogida, archivos de audio, y distintos documentos institucionales. Los días de trabajo presencial fueron lunes, miércoles y jueves (viernes en 2023), de 9 a 13:30 hs.

Momento de egreso. Durante esta etapa, que comprende la última semana de actividad en el bloque (27/02/2023 - 03/03/2023), realicé la puesta en común con el bloque de los resultados obtenidos y de avances del Informe final. Se incluye la colaboración con actividades adicionales del bloque. Los días de trabajo fueron lunes, miércoles y viernes, presencial en la oficina del bloque, de 9 a 13:30 hs.

3.5. Metodología para el abordaje y seguimiento de la actividad de control

Como se señaló en el apartado anterior, parte de la experiencia giró en torno a lo que denomino como generación de un perfil de la Legislatura en relación a la atribución de control. Con esto, hago referencia a conocer el modo en que se ha desarrollado la actividad, las dinámicas que se han instalado, el contenido tratado, los principales actores involucrados, y los resultados alcanzados. Por supuesto, este análisis más específico, fue parte de la investigación de la totalidad de tareas que se realizan en el interior de la institución. En términos concretos, el monitoreo realizado parte de un estudio global del funcionamiento, del que se desprende una indagación más detallada respecto al tema de interés. Parte de ese ejercicio, los resultados obtenidos, ya fueron presentados en el Capítulo III, sobre la Legislatura de Córdoba, en vistas a contextualizar el funcionamiento de la institución.

Dada la amplitud y complejidad inherente a los procesos implicados en la tarea de control, estructuré la etapa de monitoreo considerando la importancia de abordajes multidimensionales e integrales. Una noción que apunta en esa dirección es la triangulación, con la que se da cuenta de “una estrategia que potencia el rigor, la amplitud, la complejidad, la riqueza y la profundidad de una investigación dada” (Denzin y Lincoln, 2011, p. 53). Así, el uso de distintas metodologías, técnicas y perspectivas garantiza un abordaje y conocimiento que considera la complejidad del objeto como base desde la que desarrollar las distintas vías de acción. Esta estrategia responde a una necesidad que pude constatar dentro de la producción sobre la temática, vinculada a trascender los estudios cuantitativos adentrándose en las dimensiones ignoradas por el enfoque. De este modo, la estrategia desarrollada combina elementos cuantitativos y cualitativos. Reitero, esta decisión responde al interés de dar cuenta de la complejidad de los procesos y dinámicas inherentes a la labor de control. Las preguntas que guían y sustentan este momento de la intervención son: ¿Controla la Unicameral? ¿Es efectivo ese control? ¿Cuáles son los sentidos que reviste esta actividad?

Para desarrollar el monitoreo empírico de la labor legislativa, utilicé una base de datos de 48.779 proyectos y expedientes totales presentados entre fines de 2001, inicios de Legislatura unicameral, y diciembre del 2022. Respecto al año de inicio del período seleccionado, creo conveniente hacer una aclaración: se lo considera pues forma parte del período unicameral, sin embargo, dada la poca representatividad de los datos en relación al conjunto, fruto del corto tiempo de actividad, no se tiene en cuenta a la hora de realizar los cálculos correspondientes. Del total cubierto,

atiendo de manera especial a una base de 7.955 proyectos de Resolución, referidos a pedidos de informe y citaciones a funcionarios. La intención de esta selección fue obtener una imagen extensa y exhaustiva de la actividad de control parlamentario. Como ya se mencionó, la selección de los pedidos de informe y las citaciones responde a dos motivos: son las herramientas de control directo más utilizadas dentro de la Legislatura, en comparación a otras herramientas -dentro del control de investigación e información conceptualizado antes, es decir, en comparación al Juicio Político y las Comisiones de Investigación-. Haciendo uso de estas bases de datos realicé distintos análisis y correlaciones entre las variables consideradas.

En paralelo al estudio cuantitativo, con la intención de complementarlo y profundizarlo, realicé un abordaje cualitativo de la cuestión. El objeto de utilizar esta metodología fue indagar en las significaciones, motivaciones, percepciones y experiencias de distintos miembros y participantes de la actividad legislativa respecto a la institución en general y en torno al control parlamentario. Este análisis se estructuró en base a tres estrategias o técnicas cualitativas de investigación, recolección de datos e interpretación: documental y de análisis de corpus; dialogal; y finalmente, observacional y participativa. Respecto a esta última, la intervención misma se alimenta de esta técnica, orientando la actividad a la acción. Sobre esto, el desarrollo de Ander-Egg (1990) aporta los principales elementos teóricos en torno a la investigación-acción-participativa, cuestiones ya señaladas previamente.

Por un lado, realicé una investigación documental (Valles, 2003), a partir de documentos institucionales oficiales de la Legislatura. Se trata de “documentos recogidos en archivos (oficiales o privados); documentos de todo tipo, cuya elaboración y supervivencia (depósito) no ha estado presidida, necesariamente, por objetivos de investigación social” (Valles, 2003, p. 109). Entre ellos, se encuentran los diarios de sesiones y las versiones taquigráficas. Este recurso me ha permitido hacer un seguimiento del tipo de tratamiento que se ha dado a los proyectos de interés dentro de las comisiones y del pleno de la Cámara, atendiendo a los principales argumentos que se presentaron al respecto. Aquí, el Archivo de la Legislatura ofreció un espacio de asistencia y acceso a información precisa. Se incluyen también las Memorias de Gestión anuales, presentadas por el Poder Legislativo desde el año 2020, en las que se realiza un desarrollo detallado de la actividad de la institución durante el período legislativo correspondiente (proyectos presentados, estado de proyectos, actividad de las Comisiones, propuestas generales de la institución, reseña histórica, entre otras cuestiones).

Junto a dicho análisis, llevé adelante una serie de entrevistas en profundidad a distintos integrantes del Poder Legislativo provincial, entre los que se incluyen legisladores, asesores legislativos y un secretario de bloque. En total, realicé diez entrevistas entre noviembre y febrero, de las cuales siete corresponden a legisladores de distintos bloques (Encuentro Vecinal Córdoba, Juntos por el Cambio, Juntos UCR, Coalición Cívica-ARI, Izquierda Socialista-FIT, y Hacemos por Córdoba); dos, a asesores legislativos de Encuentro Vecinal; y una, al Secretario de bloque correspondiente.

Parto de considerar la entrevista en profundidad como “una técnica social que pone en relación de comunicación directa cara a cara a un investigador/entrevistador y a un individuo entrevistado con el cual se establece una relación peculiar de conocimiento que es dialógica, espontánea, concentrada y de intensidad variable” (Gáinza Veloso, 2006, p. 219). Bourdieu (1999) ofrece una definición muy interesante al respecto. El sociólogo francés sostiene que la entrevista en profundidad “puede considerarse como una forma de ejercicio espiritual que apunta a obtener, mediante el olvido de sí mismo, una verdadera conversión de la mirada que dirigimos a los otros” (Bourdieu, 1999, p. 533). La profundidad asociada a este tipo de entrevista me ha permitido acceder a los significados, contenidos simbólicos, cadenas asociativas, experiencias y vivencias, expresados en las propias palabras del entrevistado. Atendiendo a las distintas clasificaciones que existen en torno a las entrevistas (Valles, 2003), las experiencias llevadas adelante se corresponden con entrevistas basadas en un guión (existencia de un guión de temas a tratar, no de preguntas específicas), de respuesta abierta; de investigación (dirigida a la obtención de información relevante para el estudio) y especializada y dirigida a elites (considerando el carácter informado que poseen los entrevistados).

La selección de los entrevistados tuvo en cuenta su vinculación con el tema de análisis, atendiendo al origen político, experiencia, disponibilidad, rol dentro de la legislatura. Dicho criterio se orientó a garantizar una mirada amplia, desde distintas posiciones, sobre la cuestión. El contacto se realizó poniendo a disposición del entrevistado toda la información sobre el motivo de la propuesta, el contenido, el interés respecto de la realización de la entrevista. En esto resultó de mucha utilidad el contacto provisto por los miembros del bloque en el que me desempeñé, facilitando el acercamiento. El tiempo y lugar se acordó, priorizando la disponibilidad del entrevistado. La totalidad de las entrevistas tuvo lugar en el edificio legislativo, en las correspondientes oficinas.

Este desarrollo buscó aportar los principales detalles de la actividad de la etapa que denomino contextualización y perfil institucional. Los resultados obtenidos son presentados en el capítulo siguiente, seguido de la reflexión del proceso.

Capítulo IV. ¿Controla efectivamente la Unicameral? Principales resultados y productos de la intervención en la Legislatura de Córdoba

Este capítulo presenta los resultados y productos que surgieron a lo largo de la intervención. En dicha presentación se conjugan y se ponen en diálogo las distintas percepciones y vivencias concretas que acompañaron el desarrollo de las actividades. Retomando las preguntas centrales de la propuesta de trabajo, indago en las distintas aristas del proceso de control, desde la formulación de propuestas e iniciativas, el tipo de actividad que ha tenido la institución en torno a la cuestión, hasta la construcción de sentido en torno a la labor, en lo que considero resulta un abordaje integral. El capítulo concluye con un apartado destinado a la descripción minuciosa de la actividad en el bloque legislativo, desarrollando el contenido de los proyectos elaborados y haciendo alusión a los distintos factores intervinientes en el proceso.

4.1. ¿Cómo se controla? Modalidades, estrategias y vías del control

4.1.1. Vehículos del control

Todas las iniciativas presentadas por los legisladores se concretan y reciben el correspondiente tratamiento bajo la forma de proyecto. Esta no es una cuestión menor, ya que determinar esta cuestión implica circunscribir el sentido de la actividad a una modalidad y a un formato específico, con sus reglas, requisitos y procedimientos. De aquí pueden desprenderse dos sentidos del control: un control sustancial, como rasgo de la actividad y perspectiva de trabajo; y un control institucional, ligado a un esquema concreto, con sus procesos, modos y productos concretos. Se trata de dos niveles que de ninguna manera resultan opuestos, sino más bien dialécticos.

En términos generales, la vida de un proyecto comienza con la iniciativa, la propuesta concreta de un legislador. Este se erige como peticionante principal, independientemente de que los proyectos puedan llegar a contar con las firmas de varios legisladores acompañantes. Aquí me detendré inicialmente en la construcción del proyecto, qué elementos lo integran y qué requisitos y condiciones lo atraviesan. El documento que contiene, en este caso, el pedido de informe o el pedido de citación a un funcionario del Poder Ejecutivo, cuenta con tres partes fundamentales, cada una con lógicas y esquemas distintos.

Introduciendo el proyecto, se presenta un párrafo de tipo administrativo, a los fines de dar cuenta del destinatario, es decir, aquella jurisdicción que deberá informar por escrito o presencialmente a través de su máximo responsable; especificar el plazo de respuesta; y detallar el tema que sustenta o motiva la solicitud. Estos proyectos de Resolución deben ser dirigidos expresamente al Poder Ejecutivo provincial, requisito estipulado claramente en la Constitución de la Provincia, en su art. 102: “[...] pueden pedir al Poder Ejecutivo informes por cuestiones de interés

público [...]” (Art. 102 C.P.). Será a través de este, que el legislador interesado y el pleno de la Legislatura, a través de la aprobación del proyecto, podrá presentar las solicitudes de información ante la repartición correspondiente. Acto seguido, se debe especificar el motivo de la solicitud. En general, las solicitudes de información (orales o escritas) surgen a raíz de hechos concretos, detectados a través del estudio, seguimiento y monitoreo que tiene lugar en dentro de cada bloque y en el interior de la oficina legislativa. Igualmente, el sentido del proyecto puede asentarse en la observación de la aplicación de una determinada política, programas o proyectos, atendiendo a las condiciones de aplicación, el desempeño de indicadores. En este trabajo, cada oficina cuenta con una estrategia específica, en función de los recursos, especialidades, prioridades definidas y organización interna.

La desinformación en relación al objeto constituye un criterio transversal a la diversidad de temáticas posibles: no debe existir información sobre la cuestión, de lo contrario la respuesta lógica sería “observe el informe que ya ha sido publicado”. Este punto es fundamental, pues remite a la esencia misma de esta clase de herramientas de control. Siguiendo el planteo del texto constitucional, el correcto desempeño de la función legislativa requiere del acceso a información completa y de calidad. La ausencia de la misma habilita al legislador a requerir lo necesario al respecto. Esta atribución le exige igualmente constatar la efectiva limitación de la información disponible. Cuestión que constituye un requisito primordial en la construcción del proyecto.

Entre los pedidos de informe y las citaciones pueden detectarse diferencias, derivadas fundamentalmente del sentido del proyecto: en uno se pide información escrita y en otro se solicita la presencia de un funcionario. Luego del apartado administrativo, en el que se señalan detalles de destino, plazo y tema, se presenta el núcleo del proyecto, el objetivo específico que motiva la iniciativa. En el caso del pedido de informe, aquí se ubican las preguntas que debe responder la jurisdicción de interés, en forma de listado ordenado. Estas deben ser claras, completas, detalladas, sin ambigüedades en su formulación y directas en su cometido. Podría decirse que en esta parte no hay lugar para la política, para el análisis subjetivo y el juicio de valor -lo que no quita que detrás haya una lectura específica-; rige en su estructuración un criterio técnico, derivado de la condición concreta y específica del objeto analizado. Esto contribuye a la rigurosidad del monitoreo y a dotarlo de una utilidad y sentido concreto. No se trata de preguntar por preguntar, ni de hacer de la pregunta una chicana.

Por poner un ejemplo, uno de los proyectos que presenté en el marco de la intervención, se dirigía al Poder Ejecutivo Provincial para que, a través del Ministerio de Servicios Públicos, se presentara información detallada sobre el ejercicio del año 2022 del programa “Líquidos Cloacales y Servicios Sanitarios”. En este caso, el pedido se justificaba en la constatación de una subejecución presupuestaria. Así, en primer lugar, se interpelló respecto a los motivos que guían la utilización concreta de recursos, atendiendo con ello a la planificación de la iniciativa. Y en segundo lugar, las preguntas se orientaron a contenidos específicos del Programa (objetivos, nivel de cumplimiento, control y medición, etcétera).

En el caso de las citaciones a Ministros, resultan más simples en su formulación -pero no menos importantes-. La estructuración de la primera sección no reviste mayores diferencias: se especifica el receptor del pedido (Poder Ejecutivo), se establece el plazo, la repartición que debe responder a la solicitud, y la cuestión a informar. La particularidad de esta clase de proyecto se encuentra en el apartado destinado al objeto. Por obvias razones, no se hacen preguntas concretas. Estas se realizarán presencialmente al Ministro. De modo que se hace mención al tema de interés que motiva el pedido de comparecencia. Por caso, un pedido de citación de 2021, presentado por distintos bloques de la oposición, solicitaba la presencia del entonces Ministro de Salud, para informar sobre el desenvolvimiento del plan de vacunación contra COVID-19 y los casos de vacunación indebida de distintos individuos.

La tercera parte del proyecto complementa y contribuye a ampliar el sentido de lo presentado en la sección anterior. Es aquí donde se hace explícita la lectura política de la cuestión, a partir de la fundamentación del proyecto. No existe un criterio de extensión en relación a la presentación de los argumentos. En general, he podido observar que tiene una presentación concisa, sin realizar un análisis exhaustivo de la cuestión. Más bien, la atención se pone en situar la problemática o el tema de interés, precisar los detalles del hecho sobre el que se solicita información. Luego se hace una lectura política, introduciendo distintos análisis que contextualizan la cuestión y la ponen en diálogo con la realidad política, económica, social, cultural local, provincial y nacional. El autor del proyecto, de acuerdo al Reglamento de la Cámara, cuenta con la posibilidad de ampliar los fundamentos de forma verbal en el recinto. En el Anexo 3 se presenta un ejemplo de pedido de informe y de citación.

A la hora de construir un proyecto, existe un amplio abanico de recursos y herramientas de investigación. Particularmente, el Portal de Transparencia (www.transparencia.cba.gov.ar) merece una referencia especial, como insumo interesante desde el cual desarrollar la tarea de fiscalización y monitoreo de la ejecución presupuestaria y gasto público sobre el funcionamiento estatal. A lo largo de las distintas experiencias recabadas, se destaca la centralidad de este recurso en las estrategias de control. La actividad sobre este medio es de tipo técnico, focalizada en el movimiento de los recursos económicos y la forma en que se emplean. El Portal surgió con la intención de ofrecer a la ciudadanía el detalle de la ejecución del gasto en la Provincia, más precisamente de la Administración Central. La información contenida en esta web tiene un doble propósito: profundizar los desarrollos en materia de transparencia e incentivar y fomentar la participación ciudadana en lo relacionado a la administración de los recursos públicos. A través del acceso al sistema, los legisladores pueden realizar un seguimiento minucioso de las distintas jurisdicciones y sus programas, atendiendo al destino, objeto, presupuesto vigente y monto devengado. La unidad mínima del sistema son los comprobantes. Sin embargo, dado que se trata de información online, los datos ofrecidos son provisorios y sujetos a revisión, por lo que debe realizarse un uso cuidadoso. El pedido de informe referenciado antes sirve como ejemplo al haber sido realizado tomando este recurso como insumo principal, en complementación con la descripción de proyectos.

Por supuesto, pueden darse situaciones particulares que motiven la realización de un pedido de informe o de una citación. Hechos de gran impacto social, que ponen en agenda cuestiones necesitadas de tratamiento, pueden incitar la solicitud de información para conocer las acciones del Gobierno al respecto. Sobran ejemplos de esta naturaleza. En ellos, los medios de comunicación desempeñan un papel nodal, al visibilizar la problemática. De igual manera, distintos tipos de contactos pueden acercar problemáticas que ya pueden estar en agenda, tratándose en estos casos de hechos puntuales que dan cuenta de la gravedad de la cuestión ya inserta en la sociedad en general o en sectores particulares; o cuestiones no atendidas y ausentes en la agenda pública. Particularmente, una experiencia concreta dentro de la práctica me resulta muy interesante al respecto. Esta tuvo inicio con el contacto por parte de la presidente de la Asociación Civil Foro de Familiares de Víctimas de Sinistros Viales de Córdoba (VSV). Ya tendré ocasión de desarrollar más en profundidad las propuestas que se presentaron y los proyectos que desarrollé. El punto aquí es que, a través de ese acercamiento y de la información ofrecida -desde el Foro se compartió un documento en el que se planteaban una serie de acciones y modificaciones a realizar- pude localizar una temática que, por la complejidad, resultaba plausible de abordar en el contexto de práctica, y desde allí desarrollar una serie de proyectos. Las experiencias y hechos concretos son los vehículos que incentivan en gran medida el control que llevan adelante los legisladores.

4.1.2. El circuito del control: formalismos y prácticas

Una vez que el proyecto está listo, ingresa en el circuito preestablecido para su tratamiento y aprobación. Como señalé en el Capítulo II, actualmente los proyectos ingresan a la Secretaría Legislativa a través del Sistema de Gestión virtual. Desde allí, el camino normal que marca el procedimiento reconoce el pase inmediato a la Comisión correspondiente. El art. 113 del Reglamento es claro al respecto: “Todo proyecto, sea presentado por un Legislador o remitido por el Poder Ejecutivo, será enunciado por Secretaría y pasado sin más trámite a la comisión correspondiente” (Legislatura de Córdoba, 2020, p. 35). Corresponde a esta llevar adelante el debido tratamiento del expediente, emitiendo finalmente un dictamen que señala los consensos alcanzados en el debate, incluyendo además posibles modificaciones. En el procedimiento parlamentario, los despachos de Comisión no necesariamente deben contar con una aceptación unánime; pueden darse despachos disidentes, de minoría, en casos de discordancia. Una vez que la Comisión alcanza el acuerdo respecto a la importancia del tratamiento y aprobación por el pleno, el proyecto es enviado a la Cámara, se debate y se somete a votación. En caso de aprobarse, el Ministerio al que se solicita información debe proveerla obligatoriamente en el plazo establecido, o el Ministro citado debe comparecer para informar sobre el tema de interés. Este camino es el más raro en la Legislatura o es, incluso, inexistente.

Sin embargo, a la luz de una observación que se hace en el Reglamento, los proyectos de Resolución, junto a los declarativos, pueden ser tratados y aprobados directamente en la Comisión, lo que ya plantea un vía secundaria en su tratamiento. En estos casos, la votación se adelanta y se define el destino del proyecto en la misma Comisión. Esta posibilidad es reconocida por el art. 101 del Reglamento. Tal procedimiento no podría llevarse a cabo en casos en que, previo al despacho, se resolviera el tratamiento sobre tablas o por moción de preferencia (a continuación, atiendo particularmente esta cuestión); un grupo de legisladores requiriera, ante la Comisión en cuestión, el tratamiento en el recinto; o cuando la Comisión considerara necesaria la aprobación por la Cámara en conjunto.

La utilización de la moción de sobre tablas o de preferencia constituye una posibilidad de abordaje del proyecto ampliamente utilizada en la Unicameral. Consiste en una tercera vía de tratamiento de pedidos de informe y citaciones. A partir de ambas mociones¹⁹, se acelera el abordaje de un proyecto, con independencia de que tenga o no despacho de Comisión. Lo que las diferencia es la inmediatez del proceso. En el caso de la moción de sobre tablas, la proposición se dirige a “considerar inmediatamente un asunto [...] con prelación a todo otro asunto o moción” (Legislatura de Córdoba, 2020, p. 38). Por su parte, la moción de preferencia “tiene por objeto anticipar el momento en que, con arreglo al Reglamento, corresponda tratar un asunto” (Legislatura de Córdoba, 2020, p. 37). En este tipo de moción, el tratamiento puede contar con determinación de fecha o sin fijación de fecha. La consideración de ambos tipos de moción se encuentra sujeta a votación, sin discusión previa. El autor de la misma podrá fundamentar el pedido.

Estas son, a grandes rasgos, las tres vías formales por las que puede circular un proyecto de resolución de pedido de informe o citación. Esto no descarta la existencia de prácticas, no registradas ni operacionalizadas por el reglamento. Cuestión que juega un rol clave en el funcionamiento del control en la Legislatura de Córdoba, pues hace al comportamiento real de la institución en torno a la cuestión. Así, es posible mencionar una cuarta vía, no formal: una práctica extendida en la institución, que toma como actor fundamental al Relator de la Comisión. Este actor existe en cada Comisión, asumiendo tareas de orden administrativo -elevar nómina de asistencia de legisladores a las reuniones, suscribir citaciones a los legisladores para las reuniones, confeccionar actas, preparar despachos requeridos- así como el asesoramiento en relación a redacción, estilos y formalidades, y respecto a información vinculada a los proyectos en tratamiento. Todo esto es receptado y ordenado por el art. 51 y 52 del Reglamento. Según los testimonios de legisladores, se ha extendido la práctica de remisión directa del pedido de informe al Ministerio de interés por parte del Relator, sin contar con carácter vinculante. Uno de los entrevistados presenta esta práctica de manera clara:

¹⁹ “Toda proposición hecha a viva voz desde su banca por un legislador, es una moción” (Legislatura de Córdoba, 2020, p. 36).

Se lo mandan así por mail. ‘Che, mira. Acá el legislador Z. está pidiendo informes sobre el estado de avance de la ciclovía, de la obra de la ciclovía elevada que están haciendo acá atrás’. Su Ministerio, de buenos oficios, hace una contestación y la manda. No tiene la obligación de hacerlo. (Zamora Consigli, 2022)

El ejercicio del control viene intentando abrirse paso ante los obstáculos que se le presentan, en un contexto en que prima la idea de que no hay control. En la práctica, dicha actividad se ha ido adaptando a los contextos y ha asumido formas y modalidades que garantizan su presencia aunque de un modo más medido y limitado. Todo el proceso se ve atravesado y determinado por la distribución de las bancas y la dinámica oficialismo-oposición. A la hora de analizar el funcionamiento de la Legislatura, estos factores establecen posibilidades y obstáculos, además de influenciar los procesos de negociación y consenso que se producen a lo largo del circuito. En el Anexo N° 5 puede observarse de manera gráfica el circuito.

4.2. ¿Cuánto se controla y quién lo hace? Monitoreo de la actividad de control parlamentario

4.2.1. Panorama de la presentación de proyectos y sus estados

Al momento de establecer la unidad de análisis y de ejercicio de la actividad, fundamenté la elección de los pedidos de informe y las citaciones aludiendo al uso intensivo que se hace de ellos. A dicho argumento, podría agregar una razón de orden de contenido. Como señalé oportunamente, tanto los pedidos escritos como las solicitudes de comparecencia se orientan al mismo fin: la obtención de información por parte de una repartición del Gobierno. La diferencia se sitúa en el cómo, en la forma. Mientras que en el pedido de informe, la información que se solicita debe compartirse en formato escrito; en las comparecencias, el factor presencial asume la centralidad. A la luz de dicha consideración, considero que es dable pensar una relación de continuidad y complementación entre ambos. No se trata de simples herramientas disponibles, cada una con independencia de la otra.

En el orden práctico, la respuesta escrita prestará especial atención y sentará bases sólidas para abordar los detalles técnicos. Las preguntas puntuales conllevan respuestas igualmente específicas, en las que el aspecto operativo se impone a la evaluación política. Con el factor presencial y el mayor peso del discurso directo y limitado en función de las condiciones espaciales y procedimentales propias de la citación, el grado de detalle reconoce mayores limitaciones. Incluso la propia exposición pública trae aparejada cuestiones no menores; tiene sus propias particularidades y complejidades, incluso pudiendo llegar a representar un riesgo. Por supuesto, en la práctica cotidiana de la Legislatura de Córdoba, pueden observarse situaciones que enriquecen y complejizan el modo en que se vinculan ambos recursos. Pienso, principalmente, en visitas de distintos funcionarios a

Comisiones -con este concepto rescato la voluntariedad de quien asiste, no haciéndolo por un pedido expreso de un legislador o bloque, al menos no por consenso de la Cámara-, en las que se hizo un desarrollo detallado acerca de una temática específica, incluyendo en dicha presentación la respuesta a pedidos de informe.

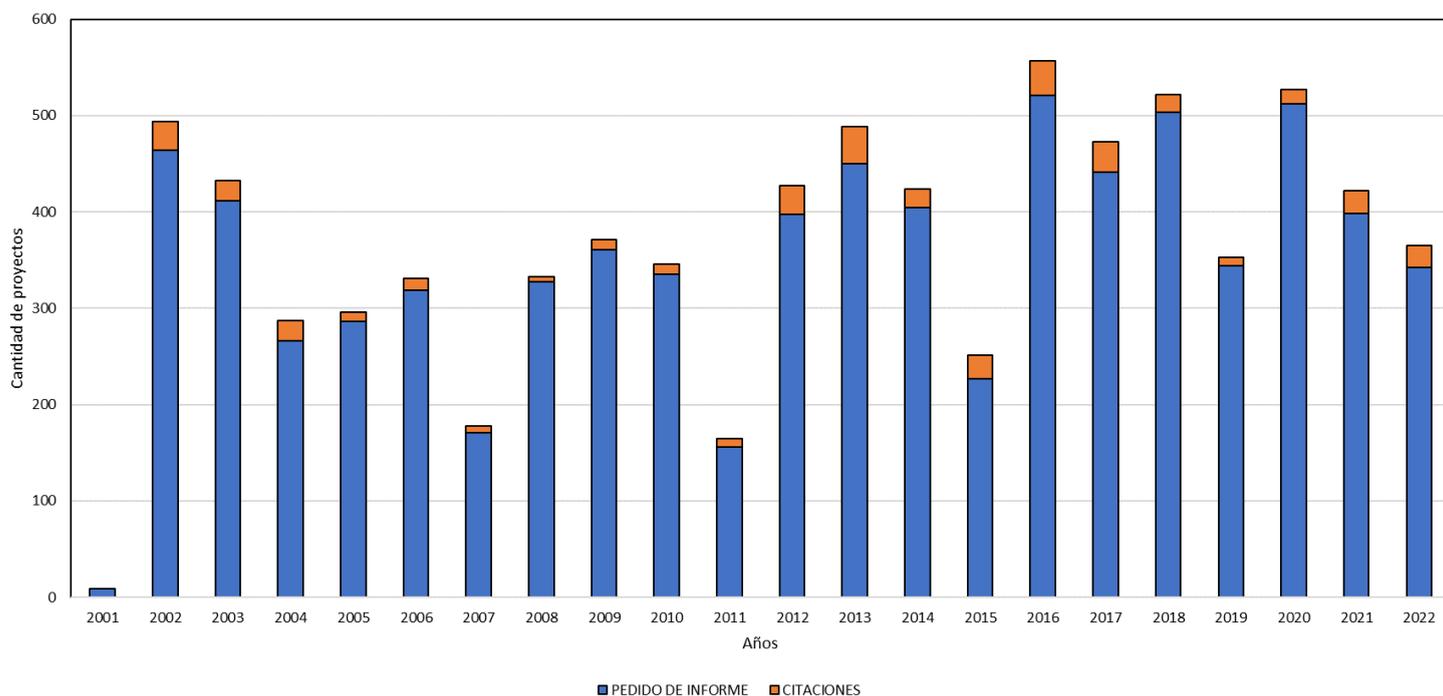
La referencia realizada busca complementar y ampliar una realidad llamativa de la actividad de control: al observarse los totales correspondientes a cada tipo, contrastan la baja cantidad de citaciones respecto a los cientos de pedidos de informe presentados en el período. Contrario a pensar en dos ámbitos o actividades aisladas y desconectadas mutuamente, me interesa plantear una lectura que integre ambos recursos como momentos de distinta complejidad en el continuum del control. Dada la mayor probabilidad de recepción de un pedido de informe, fruto de la circunscripción técnica que rodea y atraviesa su contenido, además de la “intermediación de la escritura” -la cuestión es abordada y cumple su objetivo a través de la provisión de información escrita-, este recurso puede resultar más útil en un primer momento. Si la gravedad del hecho abordado alcanza niveles alarmantes, la situación puede cambiar y la presencia del responsable de la cartera que se trate puede resultar ya una necesidad imperiosa. Podría sostenerse que en el pedido de informe prima la respuesta a la pregunta como sentido de fondo; mientras que en la citación, el foco se encuentra en la presencia, la exposición pública, y la transparencia que se demuestre con ella.

Entre 2001 y 2022, se presentaron un total de 7955 proyectos de Resolución, entre pedidos de informe y citaciones a funcionarios. De ese total, 7548 corresponden a los del primer tipo, y 407, a los del segundo. Estos datos ya dan una idea acerca del predominio de estos recursos como instrumentos de control, por sobre el Juicio Político y las Comisiones de Investigación. De ello se desprende una cuestión de suma importancia: predomina la iniciativa individual de control -por parte de legisladores o bloques específicos- por sobre una actividad movilizadora desde el cuerpo, a través de las respectivas comisiones. En el pleno de la Cámara, cualquier iniciativa que se presente, ya sean pedidos de informe o citaciones, choca con el predominio de la mayoría oficialista.

No obstante, si bien se trata de una gran cantidad de proyectos, este conjunto representa tan solo el 16,31% de la suma total de proyectos y expedientes -15,47%, pedidos de informe; y 0,83%, citaciones-, un porcentaje llamativamente bajo, considerando que más del 50% de los proyectos totales de la Cámara corresponde a declaraciones. El siguiente gráfico presenta la distribución anual de cada tipo de proyecto.

Gráfico N° 19

Pedidos de informe y Citaciones a Ministros por año (2001-2022)



Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Gestión Legislativa de la Legislatura de Córdoba.

A la luz de los datos, una primera observación resulta vital: existe predisposición y voluntad para controlar. Contrario a visiones que resaltan la nulidad e inexistencia de la actividad de control por parte de la Legislatura, el conjunto de proyectos presentados no deja lugar a dudas que hay miembros de la Legislatura interesados en ejercer y poner en movimiento esta atribución constitucional. Respecto a las citaciones, los niveles de producción se mantienen bastante estables a lo largo del período, pudiéndose reconocer una suerte de constancia en la presentación de este tipo de proyecto. Por su parte, la realidad de los pedidos de informe resulta diferente. En parte, se puede asociar eso a la mayor utilidad que se reconoce en este recurso, dada la probabilidad superior de recibir una respuesta.

El período Unicameral inició su recorrido con un alto volumen de solicitudes de información escrita. Situación que se contrajo hasta 2004, año desde el que se inició un proceso de crecimiento. A lo largo del período, se reitera nuevamente el impacto de las elecciones provinciales en la producción de proyectos. En estos años, la actividad en esta área se reduce radicalmente, aunque, no se puede dejar de señalar que los totales resultan mayores de un año a otro. Sería interesante seguir observando el comportamiento de la actividad en el marco de procesos electorales.

Resulta interesante también la situación que se observa en 2020. En el contexto de la pandemia, considerando todas las restricciones, la presentación de pedidos de informe se reforzó, al tratarse de un recurso que permitía el acceso a información detallada acerca de las distintas líneas de acción emprendidas durante la crisis. Gran parte de los pedidos solicitados en este año, buscaron la

precisión de información, la corrección de errores y la planificación de acciones. Por señalar algunos casos, en el ámbito educacional, a través del proyecto 31804/R/20 se solicitaba al Poder Ejecutivo que informara acerca de la posibilidad de habilitar el día final de clases presencial para los estudiantes de los últimos años del secundario; y con el proyecto 31567/R/20 se buscaba indagar en el nivel de equipamiento tecnológico y conectividad en las escuelas de la Provincia. Por otro lado, en torno al área de salud, el proyecto 31841/R/20 requería informe sobre el tratamiento con plasma a pacientes con COVID-19; el expediente 31664/R/20 interrogaba sobre la situación de los trabajadores de la salud; y, el proyecto 30805/R/20 solicitaba información sobre la situación de alojamiento y altas de pacientes positivos de COVID-19. Estas solicitudes representan una mínima porción del total de pedidos de informe que se realizaron a lo largo de ese primer año de pandemia, y que siguieron posteriormente. En paralelo, otros temas recibieron igual atención, como la ejecución de programas, hechos concretos en diversas partes de la provincia, estado de obras, entre otros.

En lo que respecta a las citaciones, estas reconocieron como principales destinatarios a los Ministros de Salud y de Seguridad. En cuanto al primero, el foco fue la pandemia: se solicitaba su presencia para presentar un informe de los efectos del virus y el aumento de los contagios (31315/R/20 y 31400/R/20), y brindar información sobre la estructura de funcionamiento del Centro de Operaciones de Emergencia (COE), a través del proyecto 31038/R/20. El otro gran destinatario fue el Ministro de Seguridad, requerido principalmente a raíz del asesinato de Blas Correa y Joaquín Paredes. Otros funcionarios cuya presencia fue solicitada fueron el Ministro de Educación; de Agricultura y Ganadería; de Gobierno; de Justicia y Derechos Humanos; y el Secretario de Niñez, Adolescencia y Familia.

En este punto, se podría preguntar: ¿en qué se basa el éxito de estos proyectos? Aquí utilizaré una distinción presentada por De Negri, entre éxito en el Congreso (yo lo denominaré, éxito en la Legislatura) y éxito ante el Poder Ejecutivo (De Negri, 2018). El análisis global del período 2001-2022 deja en claro que se presentaron una gran cantidad de proyectos vinculados a la labor de control, especialmente de pedidos de informe, sobre una amplia gama de temáticas y problemáticas. ¿En qué medida se les permite a los legisladores controlar a través de estos recursos? Respecto a esta cuestión, ofreceré dos respuestas o lecturas. El concepto de éxito en este contexto resulta sumamente amplio, de lo que se deriva que una lectura unidimensional carezca de solidez y claridad explicativa.

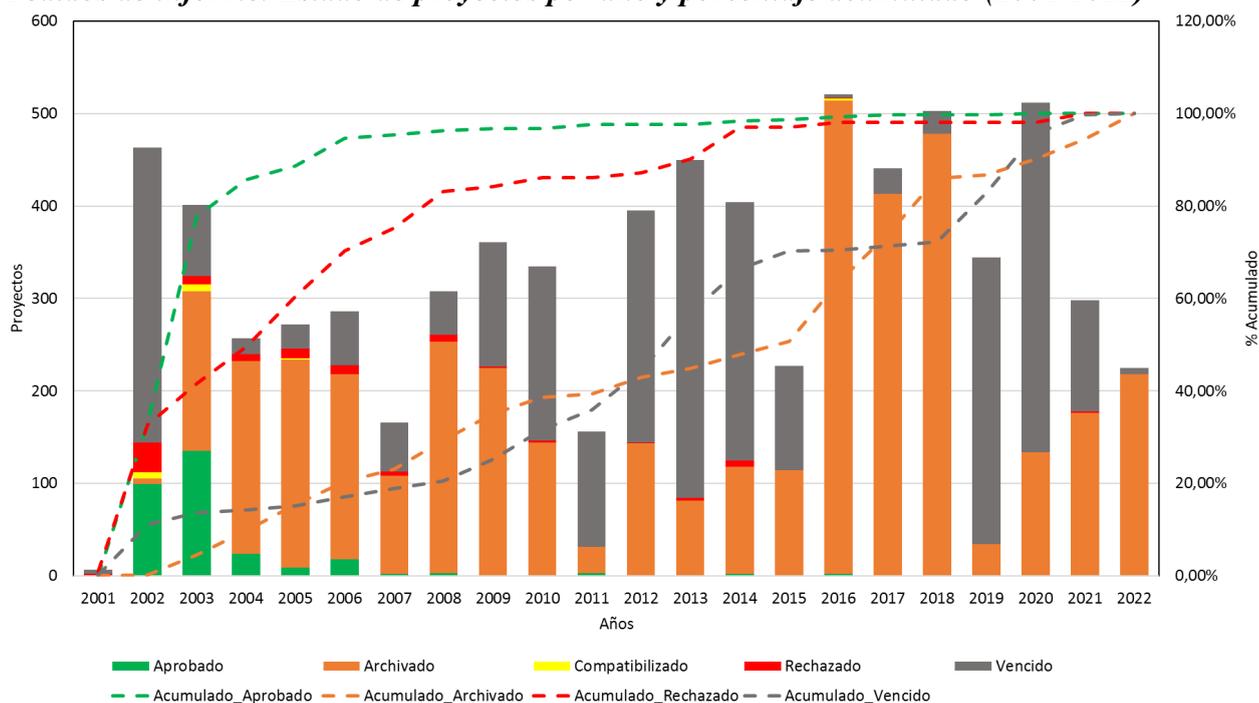
Dentro del Poder Legislativo, la aplicación y el uso de los recursos de control e incluso la presentación de cualquier proyecto, como señalé previamente, está determinado y enmarcado por un procedimiento, condensado en el Reglamento de la Cámara. De este modo, *a priori* se podría considerar que el éxito de estos proyectos, de todos los expedientes que ingresan y son tratados, guarda estrecha relación con la culminación de ese procedimiento. De algún modo, todo proyecto carga como la pretensión de asumir la condición de ley, declaración o resolución; condición ligada a la aprobación de la Cámara. Por lo tanto, un proyecto de pedido de informe o de citación se consideraría exitoso en la medida en que sea aprobado, y por lo tanto enviado al Poder Ejecutivo con

requerimiento de respuesta obligatoria. En palabras de la autora mencionada, el éxito en el Poder Legislativo “se centra en la primera etapa del circuito”. En el mismo sentido lo entiende Cingolani, aunque en términos de efectividad. Así, el indicador de la efectividad resulta “la tasa de aprobación de proyectos” (Cingolani, 2019, p. 28).

Teniendo esto en cuenta, el panorama que arrojan las estadísticas no es nada alentador. La amplísima mayoría de proyectos -incluso, en algunos casos, la totalidad- no son aprobados formalmente. De las 7.955 iniciativas de control que se presentaron en los 21 años analizados, tan solo 308 proyectos -301 pedidos de informe y 7 citaciones- fueron aprobados de acuerdo al procedimiento normal. Lo interesante respecto a esto, es que el mayor nivel de aprobación se produjo en los primeros años del período unicameral: ya en 2006 se alcanzó más del 90% de aprobación del período (94,68%). Los pocos casos de proyectos aprobados en los años siguientes se encuentran por debajo del 1% por año. En su lugar, el mayor volumen de proyectos resultó archivado o caducó por la demora en el tratamiento.

Gráfico N° 20

Pedidos de informe. Estado de proyectos por año y porcentaje acumulado (2001-2022)



Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Gestión Legislativa de la Legislatura de Córdoba.

Los pedidos de informe representan el 94,88% de la producción de proyectos de resolución vinculados al monitoreo y control del Poder Ejecutivo. Constituyen el recurso más utilizado, dado el bajo costo que tiene y las mayores probabilidades que ofrece respecto a obtener respuestas. Además, ofrece una utilidad que excede el producto físico que pudiese obtenerse, reconociéndose que puede resultar efectivo en otros sentidos, cuestión que será abordada más adelante -este punto, resulta

igualmente importante en relación a las citaciones e interpelaciones a Ministros-. Sin embargo, en contraposición al uso intenso que se hace de ellos, el éxito/efectividad corre por otro camino. En términos generales puede sostenerse que los proyectos de este tipo no logran salir de la Legislatura contando con la aprobación del pleno. De este modo, mientras que tan sólo un 3,94% logró la aprobación, el 91,76% de los pedidos de informe no fueron aprobados formalmente. De estos, el 52,08% fue archivado. ¿Qué significa que un pedido de informe sea archivado? Al momento de solicitarse el archivo se considera que el proyecto ya ha visto cumplido su objetivo, en este caso, dar respuesta a las preguntas correspondientes. A la luz de ello, se considera que el proyecto ya no merece seguir el tratamiento normal al haber logrado su propósito. Esto puede ocurrir en una Comisión, una vez obtenida una respuesta de manos del destinatario y considerado que el proyecto ya ha recibido la respuesta esperada; o puede ocurrir en la Cámara. Un legislador del bloque oficialista entrevistado reconocía que, al momento de ingresar un pedido de informe, se toma contacto con la repartición correspondiente de modo de informar acerca del proyecto presentado. En el caso que el proyecto llegue al seno de la Cámara para su tratamiento, la información provista al respecto es presentada a la totalidad de legisladores, como respuesta a la fundamentación del legislador autor del pedido. Aquella respuesta que diera el legislador representante de la comisión en la que se trató se evaluaría como forma de cumplimentar el sentido del pedido, de modo que se procede a solicitar el archivo.

Por su parte, el 38,36% perdió vigencia y caducó. De acuerdo al Reglamento, en su art. 111, los proyectos poseen una vida útil dentro de la que pueden ser tratados; una vez cumplido el plazo vencen y son archivados. El texto del artículo establece al respecto: “Los proyectos que no hubieren obtenido sanción en el término de doce (12) meses corridos de presentados, caducarán sin más trámite y serán enviados a archivo” (Legislatura de Córdoba, 2020, p. 34).

Y finalmente, un 1,32% resultó rechazado. Este es un punto que es necesario resaltar: en la Legislatura existe una baja tasa de rechazo de proyectos de pedidos de informe. En total, a lo largo del período se contabilizaron 101 proyectos rechazados. Considero que este fenómeno puede ser abordado a la luz de la utilidad política real y del costo que implica para la fuerza que gobierna. En este sentido, se trata de instrumentos cuyo funcionamiento se ve viabilizado por un medio escrito, cuestión no menor. De ella se deriva la ausencia de contacto directo y la mediación de un recurso que atiende a la dimensión técnica, sin la posibilidad de un cuestionamiento inmediato. El rechazo explícito a estos proyectos, además, generaría un estado de insatisfacción mayor, sustentado en el bloqueo del monitoreo de las acciones de gobierno. Así, la negación directa posee un costo mayor que la posibilidad de tratamiento aunque encauzado en una dinámica que permite frenar el impacto. De ahí que esté tan extendida la práctica de ofrecer una respuesta en el recinto de la mano de legisladores, haciendo suyas las expresiones de los responsables de las reparticiones observadas.

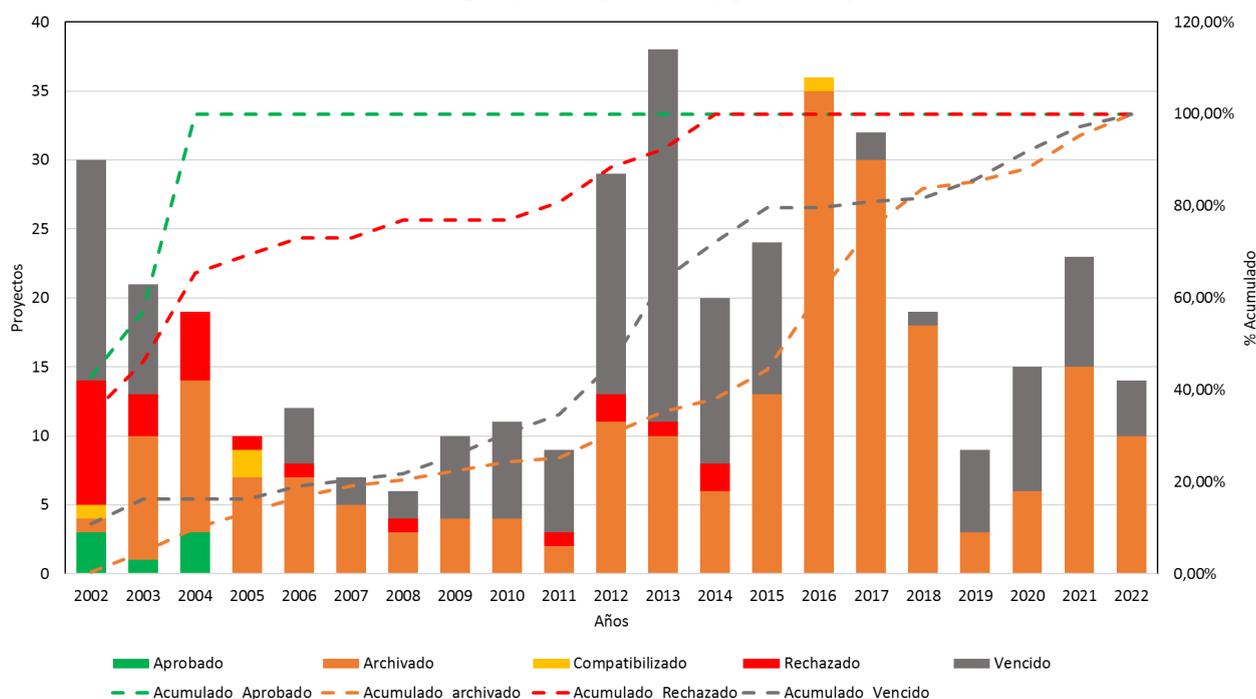
Un dato interesante proviene de los porcentajes acumulados de proyectos según sus estados. Pongo la atención en este foco ya que permite observar la magnitud de la evolución de cada categoría. Para este análisis, tomo como referencia el 90% de los proyectos según cada estado. Como se podrá

observar en el Gráfico N° 20, existen tendencias variadas, desde aquellas concentradas en unos pocos años, en los que se alcanza el mayor nivel, hasta tendencias progresivas y distribuciones más extendidas. El conjunto de proyectos de pedidos de informe aprobados alcanza más del 90% hacia 2006, cuestión que da cuenta de una concentración temporal de las tasas de aprobación. En lo que respecta a los expedientes rechazados, la distribución se encuentra más desconcentrada a lo largo del período. El archivo y vencimiento de proyectos siguen una misma tendencia. En cada año observado, existe una presencia constante de iniciativas que terminan archivadas. Considerando esto, puede sostenerse que durante el período analizado, la dinámica en torno al tratamiento de proyectos de este tipo ha priorizado el mantenimiento de estos expedientes dentro de la institución, sin presentar un rechazo directo, y ofreciendo, en su lugar, ámbitos e iniciativas controladas de respuestas.

La situación de las citaciones a Ministros sigue un camino similar a los pedidos de informe, aunque con sus particularidades. Unos párrafos más arriba describí a las comparecencias como solicitudes con un alto costo para la fuerza en el Ejecutivo, en comparación a las solicitudes de información escrita. Aquí se pone en juego la presencialidad, y con ella la simultaneidad y el carácter directo de la dinámica pregunta-respuesta. Eso representa un gran riesgo para quien se presenta, considerando que todo el proceso se ve atravesado por un margen de imprevisibilidad, en el que no existe certeza del modo en que se van a dar las cosas. En parte, la diferencia en la cantidad de proyectos de este tipo y las solicitudes escritas se basa en las posibilidades que el funcionamiento del instrumento ofrece para su aprobación y el logro del objetivo puntual propuesto.

Gráfico N° 21

Citaciones a Ministros. Estado de proyectos por año y porcentaje acumulado (2002-2022)



Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Gestión Legislativa de la Legislatura de Córdoba.

Nuevamente, un gran volumen de proyectos sobre comparecencias termina en el archivo, ya sea a causa de vencimiento o porque resultó directamente archivado. En conjunto, los proyectos no aprobados abarcan el 94,10% del conjunto total seleccionado, frente al 1,72% aprobado. Aquí se reitera el dominio de los proyectos archivados, con un 51,60%. Le siguen los proyectos vencidos (36,12%). Finalmente, las iniciativas rechazadas representan el 6,39%, valor que supera en una medida importante lo ocurrido con los pedidos de informe. A la luz de los datos, el panorama general para las citaciones resulta más complejo, en función del creciente nivel de rechazo y la menor tasa de aprobación. Del análisis de los porcentajes acumulados, queda claro que el mayor nivel de aprobación ocurrió en los primeros años: entre 2002 y 2004 se produjo el 100% de la aprobación de proyectos de este tipo. Por su parte, en lo que concierne al conjunto de expedientes rechazados, la negativa explícita y directa constituye una práctica apenas más constante en el período que en el caso de los pedidos de informe. Desde 2015 hasta la actualidad, los proyectos no se aprueban, ya sea por archivo directo o por vencimiento.

En suma, ambos recursos demuestran vivir en un continuo desafío por ver cumplido su objetivo formal. Atendiendo específicamente a los pedidos de informe pero sin perder utilidad respecto a las citaciones, De Negri hace una observación muy importante, que marca el impacto del procedimiento en las posibilidades de logro de los proyectos. Tal como se establece en la Constitución y en el Reglamento de la Legislatura, el uso de estos recursos es una posibilidad para el legislador, con lo que entran a jugar cuestiones vinculadas a un criterio de utilidad político y estratégico que no debe despreciarse. No obstante ello, “el hecho es que, si sus colegas de la cámara a la que pertenecen (recuérdese que la autora está trabajando sobre el Congreso Nacional) no aprueban ese PI, el pedido nunca llegará al PEN, con lo cual a los legisladores se les obstaculiza su capacidad para controlar”. El éxito formal de los proyectos, en los términos en que lo trabajo en este apartado, depende directamente del voto afirmativo, sin el cual no se genera obligación alguna de responder por parte del destinatario.

Aquí hay un punto central. No existe carácter vinculante en los pedidos de informe escritos u orales. En su esencia, no se reconoce generación de responsabilidad directa por su sola aplicación. Al tratarse de proyectos ligados y cubiertos por el procedimiento normal de tratamiento y aprobación, dicha obligación sólo se hace patente con la aprobación que realiza el plenario de la Cámara; obligación que, vale decir, no resulta totalmente vinculante ante la ausencia de sanciones por incumplimiento. De modo que, de cualquier forma, la aprobación del proyecto no garantiza en sí la respuesta.

4.2.2. Actores del proceso de control

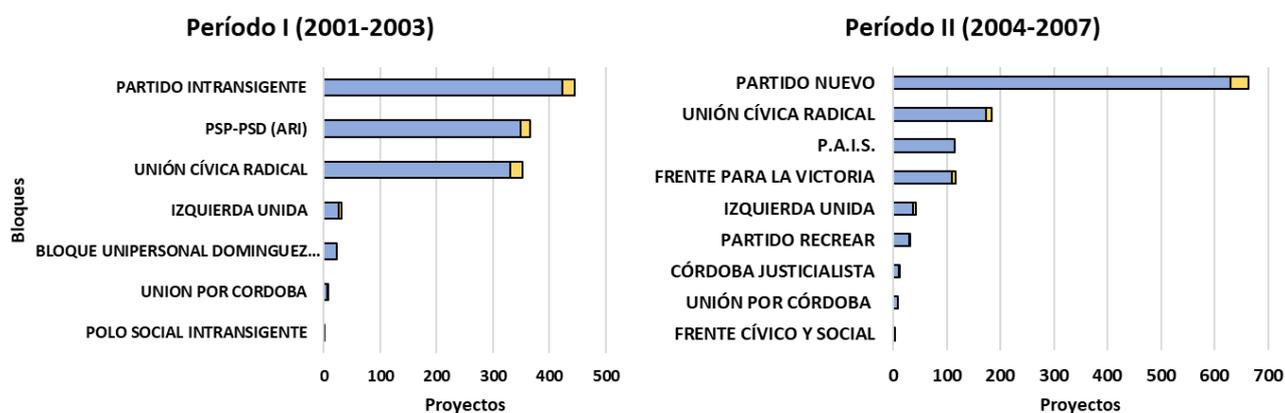
Al momento de atender a los distintos participantes del control, la lógica oficialismo-oposición aporta algunos elementos para entender la configuración de actores. Aquí la

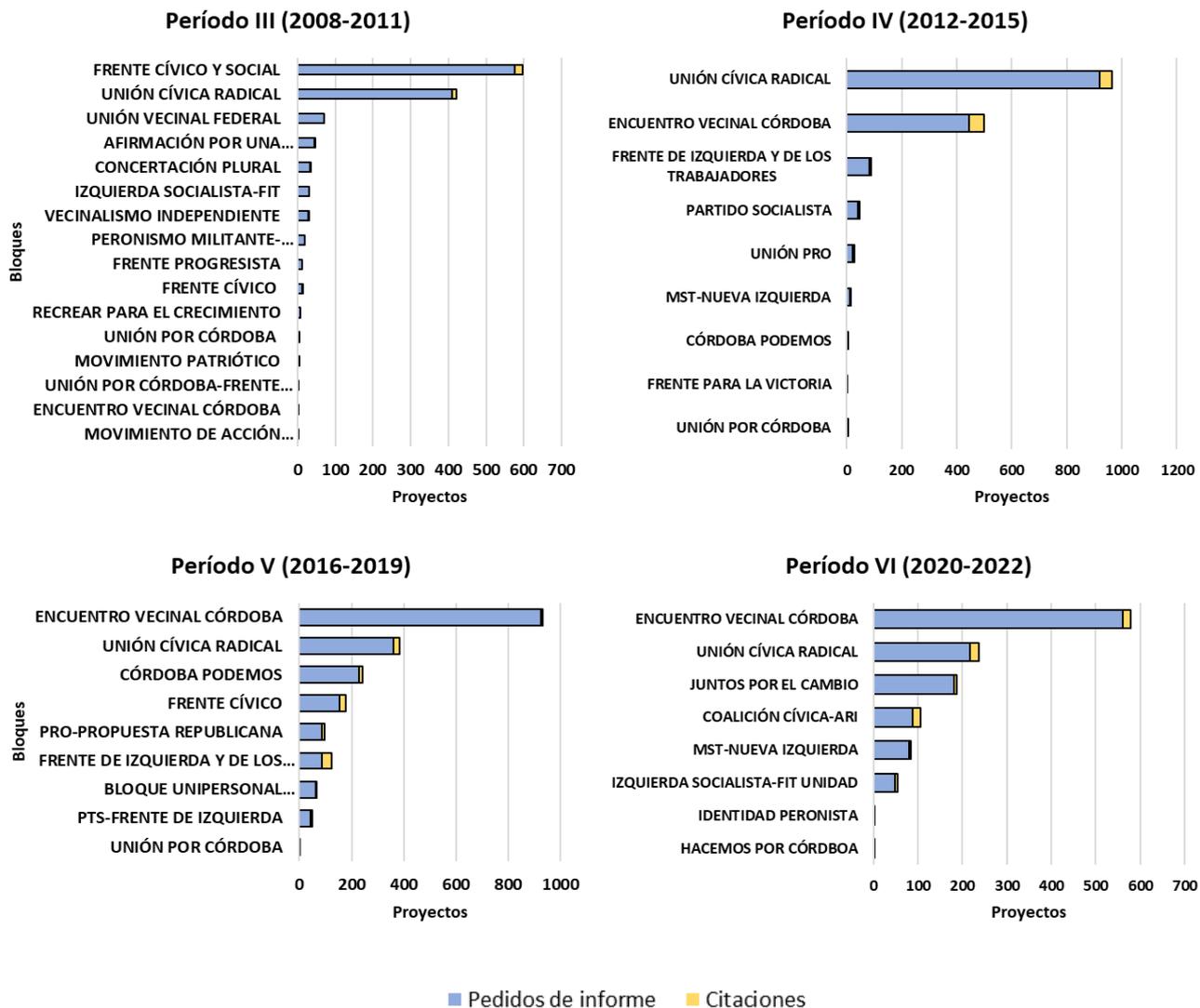
unidad de análisis básica serán los bloques legislativos. En este trabajo, defino a los bloques como grupos de legisladores (tres o más, aunque se reconoce la posibilidad de bloques unipersonales), conformados de acuerdo a afinidades políticas e ideológicas, desde donde se llevan adelante las distintas actividades legislativas. Chiacchiera Castro los conceptualiza como “agrupaciones de Legisladores de un mismo partido o partidos políticos afines que actúan como verdaderos frentes políticos dentro del Poder Legislativo, dando lugar a alianzas y antagonismos” (Chiacchiera Castro, 2007, p. 117). Son estructuras institucionales que concentran la participación de los legisladores, en función de posiciones ideológicas comunes. Ocupan un lugar central en la dinámica legislativa, al encauzar la actividad de los legisladores y disciplinar su conducta. Además, colaboran en la organización del debate, aportando mayor dinamismo y agilidad en la toma de decisiones, además de facilitar la comunicación.

Como señalé en los primeros capítulos, la oposición es el actor central de la actividad de control, es quien está más interesado en movilizarla. El impulso que motiva esta actividad encuentra fundamento en la no coincidencia con el gobierno. Cingolani lo señala de manera clara: “la unidad de propósitos entre el gobierno y el bloque del partido de gobierno (ligado a las expectativas de éste) explica que sólo la oposición tenga incentivos para controlar” (Cingolani, 2019, p. 31). De modo que, al momento de observar la autoría de los distintos proyectos, se encontrará una mínima, sino nula, participación oficialista, en contraste con un trabajo intenso y extenso de parte de las fuerzas opositoras. Se podría esperar que la primera minoría ocupe un lugar dominante en la realización de actividades de control, y que el bloque del gobierno no tenga acción alguna del mismo tipo.

Gráfico N° 22

Participación de bloques en proyectos de pedidos de informe y citaciones a funcionarios, por período de ejercicio





Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Gestión Legislativa de la Legislatura de Córdoba.

El Gráfico N° 22 presenta la participación en el control de los bloques legislativos -entendida aquí como autoría directo o coautoría²⁰ de proyectos- en los distintos períodos de ejercicio, previamente definidos. Con esto se podrá observar la predisposición de los distintos bloques para ejercer la función de control, además de la distribución general de la actividad. Previo a profundizar en los resultados, me interesa hacer una observación respecto a cómo leer los datos. Al momento de desarrollar los principales elementos del proceso de construcción de un proyecto aludí a la cuestión de la autoría del proyecto. El punto es que cualquier proyecto puede ser acompañado con la firma de otros legisladores. Si se observa el desagregado de firmantes de un proyecto, podrán observarse

²⁰ Al momento de construir la base de datos, dada la disponibilidad y calidad de la información disponible en el Sistema de Gestión Legislativa, la ausencia de un desagregado minucioso respecto a la actividad de cada bloque me obligó a abordar la cuestión desde un nivel más amplio. Así, al atender a la participación de los distintos bloques hago un análisis general, con independencia de si se trata de un proyecto de autoría propia o en coautoría con otros espacios. Es importante tener en cuenta esto, dado que contabilizar la totalidad de proyectos del conjunto implicaría inflar el valor total de las iniciativas.

situaciones en las que un solo bloque impulsa el proyecto, e igualmente, casos en los que la gran mayoría, sino la totalidad, de bloques dio su aval a la iniciativa.

Sin perder de vista el último punto, el comportamiento general de la actividad en cada período demuestra ciertas semejanzas y, al mismo tiempo, particularidades que las distinguen. Atendiendo al conjunto de los bloques, en los seis períodos analizados, el mayor volumen de proyectos se concentró en un grupo acotado fuerzas. En relación a los pedidos de informe, y tomando como referencia el valor inmediato superior al 90%, se puede observar que, durante el período I (2001-2003), el 95% de los proyectos contó con la participación activa de tres bloques. Pueden definirse dos grupos: el primero constituido por el Partido Intransigente, la coalición del Partido Socialista Popular y el Partido Socialista Democrático, y la UCR, con una participación en términos de proyectos entre 350 y 450; y luego el conjunto de bloques restantes, por debajo de los 50 proyectos.

En el período siguiente (2004-2007), los cuatro bloques con más firmas y cofirmas de proyectos concentraron el 98,75%, el nivel de concentración más alto del período. Aunque debe observarse, igualmente, que, de las cuatro fuerzas, el Partido Nuevo se destaca, superando ampliamente a los demás, con participación en más de 600 proyectos. La UCR, Política Abierta para la Integración Social (P.A.I.S.) y el Frente para la Victoria, contaron con una actividad ubicada entre los 100 y los 200 proyectos. Finalmente, el conjunto restante se ubicó por debajo de los 50 proyectos.

Entre 2008 y 2011 (período III), el 90,05% de los proyectos contó con firmas/cofirmas de cinco bloques. Aquí, dos bloques, el Frente Cívico y Social y la UCR, concentraron la actividad más intensa respecto al control, contabilizando entre 400 y 600 proyectos. Las demás fuerzas muestran una participación por debajo de los 100 proyectos.

Durante el período IV, el 92,35% contó con la firma o cofirma de dos bloques, el valor más bajo del conjunto total. Por un lado, la UCR se ubicó cerca de los 1000 proyectos. Por su parte, Encuentro Vecinal Córdoba se consolidó como segundo actor activo, contando con un total superior a 400 proyectos.

Durante los períodos V y VI, un hecho cobra relevancia con respecto a los años anteriores: la elevada concentración de la actividad más intensa en pocos bloques inicia un camino de creciente distribución, con una participación activa de un número mayor de fuerzas. En ambos conjuntos, Encuentro Vecinal Córdoba lidera en labor de control, aunque la distancia con los demás bloque resulta menor, si se lo compara con los períodos anteriores. Respecto al primero, un porcentaje de pedidos de informe similar al IV (92,21%) contó con la participación de cuatro bloques. Mientras que el último período presenta el nivel más alto de distribución de la actividad, concentrando seis bloques el 90,97% de los proyectos.

En relación a las citaciones a Ministros, la distribución presenta una mayor estabilidad a lo largo de los años. Durante los períodos I, II, III y IV, cuatro bloques concentraron más del 90%, con un promedio de 94,17% de concentración: entre 2001-2003, 96,97%; 2004-2007, 94,92%; 2008-2011, 92,11%; y, 2012-2015, 92,68%. En los dos períodos siguientes, se suma un bloque más al conjunto, de

modo que un promedio del 93,06% de los proyectos serán de autoría/coautoría de cinco bloques -entre 2016 y 2019, concentraron el 91,74%; y entre 2020 y 2021, el 94,37%-. Todo lo mencionado se presenta en la siguiente tabla.

Tabla N° 2

Proyectos, bloques autores/coautores y concentración de la producción por períodos de ejercicio

Período	Total proyectos		Bloques con autoría/coautoría en proyectos		Bloques que concentran +90%		Concentración inmediata +90%	
	PI*	CC**	PI	CC	PI	CC	PI	CC
I	1161	66	8	5	3	4	95,00%	96,97%
II	1042	59	9	6	4	4	98,75%	94,92%
III	1256	38	16	7	5	4	90,05%	92,11%
IV	1478	123	9	8	2	4	92,35%	92,68%
V	1809	121	9	8	4	5	92,21%	91,74%
VI	1252	71	8	7	6	5	90,07%	94,37%

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Gestión Legislativa de la Legislatura de Córdoba.

*Pedidos de informe.

**Citaciones a Ministros y funcionarios.

A lo largo del conjunto analizado, un grupo de bloques concentró la producción de proyectos, siendo muy marcada en algunos momentos y más distribuida en otros. Como puede observarse en la Tabla N° 2, en los períodos I, III y IV, dos o tres bloques concentraron un alto nivel de participación. En los períodos restantes, la distancia entre los principales bloques autores/coautores y los demás bloques que presentaron proyectos igualmente, resulta menor. Tanto en el período V como en el VI, la variación entre bloques alcanza valores más reducidos.

En toda esta distribución de la producción de proyectos, y por su intermedio, de la predisposición a controlar a través de los pedidos de informe y/o las citaciones, es posible observar distintos comportamientos, a la luz de la extensión y el desarrollo de la actividad de control. Para desarrollar esta cuestión, me basaré en una tipología elaborada por Cingolani. Los diferentes bloques pueden posicionarse de distintas maneras de acuerdo a su participación en proyectos de pedidos de informe o citaciones (ya sea como autores o coautores), pudiéndose distinguir tres tipos: A) bloque minoritario de oposición numéricamente más importante con disposición a controlar; B) pequeños bloques minoritarios con disposición a controlar; y C) bloques sin disposición a controlar (Cingolani,

2019). En el conjunto analizado, es posible reconocer casos alineados de manera variable a dicha tipología.

Con respecto al primero de ellos, bloque minoritario de oposición numéricamente más importante con disposición a controlar, se puede constatar que los bloques más numerosos no siempre han coincidido con la actividad más intensa en términos de participación en proyectos y, al mismo tiempo, han variado entre los distintos períodos. En relación a los pedidos de informe, tan sólo en los períodos II, III y IV puede observarse que la primera minoría posee el nivel más alto de participación en proyectos. Entre 2004 y 2007 será el bloque Partido Nuevo quien ocupe ese lugar con un total de 630 proyectos con firma o cofirma, lo que representa un 60,46% del total de ese año. Entre 2008 y 2015 será el Frente Cívico -primero como Frente Cívico y Social (2008-2011) y luego como Frente Cívico (2012-2015)- quien contará con el mayor nivel de participación en proyectos, con 576 (45,86%) en el primer período y 921 (62,31%), en el segundo. Lo interesante respecto a este último es que inició su ejercicio como la primera minoría y, luego de una fragmentación, pasó a ocupar la segunda minoría. Este constituye un caso particular considerando la tipología sobre la que trabajo.

Respecto a las citaciones a Ministros, el panorama es muy similar, con el Partido Nuevo y el Frente Cívico y Social concentrando gran parte de la participación: el primero con 34 pedidos (57,63%) en el período II; y el segundo con 21 proyectos (55,26%) en el período III. Entre 2012 y 2015, la Unión Cívica Radical participó en un 46,34% de los proyectos (57). Dentro de la estructura parlamentaria, pasó a ocupar la primera minoría, al reducirse la bancada del Frente Cívico.

Tanto en el primer período (2001-2003) como en los dos últimos (2015-2019 y 2020-2022), la participación de bloques minoritarios, por debajo de la segunda minoría, se consolidó de tal forma que pasaron contar con el mayor volúmen de proyectos de propia autoría o coautoría. Durante el primer momento, el bloque Partido Intransigente se posicionó con una gran cantidad de pedidos de informe (423), lo que equivale al 36,43% del total. Aquí, no obstante, la diferencia entre esta fuerza minoritaria y la que lo sigue es del 6,37%, la más baja del conjunto de años analizado. En los dos últimos períodos, Encuentro Vecinal Córdoba se consolidó como actor activo del proceso de control. Entre 2016 y 2019, el bloque participó en el 51,13% de los proyectos de pedidos de informe.

En contraste con la activa participación de algunos bloques en el control, es posible reconocer igualmente una serie de actores que estuvieron ausentes en esta actividad. Por supuesto, el primero que se debe mencionar aquí es el bloque mayoritario, oficialista. Al existir coincidencia de intereses y una base común de organización es lógico pensar que este actor carece de intereses para controlar. Esto puede constatarse en el análisis realizado, aunque es necesario hacer una observación. Junto con la nula actividad en algunos períodos, es posible notar que desde el bloque oficialista se presentaron distintos proyectos en materia de control. Estos se concentran principalmente entre 2002 y 2014, años en los que se concentra cerca del 90% de los pedidos de informe y citaciones de este actor. Siguiendo el desarrollo de Cingolani, pueden reconocerse ciertas minorías o actores puntuales con disposición a controlar dentro del bloque oficialista. Por señalar unos casos para ilustrar lo dicho, en 2002, dos

legisladores de Unión por Córdoba presentaron un proyecto de pedido de informe, solicitando al Poder Ejecutivo que brinde información sobre los planes de colonización o transformación agraria implementados por el gobierno provincial en la Colonia Paso Viejo, del departamento Cruz del Eje. Por su parte, en 2004, se presentó un pedido de informe para el Instituto de Vivienda de la Provincia que atendía al convenio realizado entre la Provincia y la Municipalidad de Córdoba para dar solución a los vecinos de los sectores de la Ciudad de Córdoba afectados por el tornado del 26 de diciembre de 2003.

En lo que respecta a las citaciones, Unión por Córdoba presentó únicamente dos pedidos de comparecencia en todo el período abordado: por un lado, en 2002, requirió la presencia del titular del Instituto Provincial de Atención Médica para ratificar o rectificar declaraciones que había publicado en el diario La Voz del Interior, en las que descalificaba la labor del Poder Legislativo Provincial; mientras que, en 2003, se solicitó la presencia del titular de la Agencia Córdoba Deportes, Ambiente, Cultura y Turismo (DACyT) para que informara sobre diversos aspectos referidos a la Licitación Pública Nacional e Internacional convocada por Decreto N° 369 del 04 de marzo de 2003.

Si se considera el respaldo que acompaña a estas iniciativas, de la mano del origen en el bloque mayoritario, se podría considerar que los proyectos presentados por este bloque tienen la aprobación garantizada. Sin embargo, ello no resulta del todo así. En 2011, el bloque logró la aprobación de todos sus pedidos de informe, pero en general los proyectos presentados por este actor no alcanzan la aprobación. Del total de proyectos, el 30% resultan aprobados, el porcentaje restante queda caduco o es archivado. No obstante, si se lee este valor en el contexto global de proyectos de este tipo, puede sostenerse que el bloque cuenta con la tasa de aprobación más elevada.

Un punto que es interesante observar aquí es el impacto que tiene el tipo de autoría en la posibilidades de aprobación. Aquí considero monoautoría -si es de un único bloque- o pluriautoría -si cuenta con firmas de otros bloques-. Los datos dan cuenta que los proyectos presentados por el oficialismo sin el acompañamiento de la firma de otros, tienen una posibilidad levemente mayor de resultar aprobados que los que se realizan con coautoría -30% el primero y 25% el segundo-.

Finalmente, no debe restarse importancia a la presencia de bloques minoritarios que no realizan actividades de control en los términos de este trabajo. Estos bloques no se tuvieron en cuenta en los gráficos anteriores. El silencio que surge de la ausencia de participación en el control ha llevado a considerarlos como bloques con actitudes cooperativas con el gobierno, motivadas por la garantía de defensa de sus intereses por la fuerza mayoritaria. Independientemente de las implicancias de dicha explicación, no debe perderse de vista la necesidad de un análisis más profundo y minucioso acerca de los motivos del silencio. Para ejemplificar esta cuestión, vale traer a colación la actividad del bloque Movimiento de Acción Vecinal entre 2001 y 2003. Durante esos años, el bloque no presentó ningún pedido de informe ni citación. Lo mismo ocurrió con el bloque Movimiento Patriótico entre 2002 y 2003. En 2008, ambos bloques iniciaron el nuevo período de ejercicio con una leve participación en el control. Actividad que se redujo a cero en los tres años siguientes. Por su parte, hacia 2010, luego de

separarse de Unión por Córdoba tras dos años de gestión conjunta, el Frente para la Victoria no presentó ningún proyecto de control. Explicar el por qué de esta ausencia de actividad requiere un análisis detallado y profundo de cada actor. En el Anexo N° 5 se presenta un ranking general sobre la participación de bloques en proyectos de resolución de pedidos de informe y de citaciones.

Hasta aquí, la labor de control muestra ya un perfil claro: la actividad en torno a la cuestión ha demostrado, en los últimos años, un incremento de actores implicados en la realización de iniciativas. En general, la gran mayoría de los bloques han realizado proyectos vinculados con la solicitud de información escrita a través de preguntas específicas, constituyéndose en una actividad extendida entre los distintos actores legislativos. Incluso, respecto a la fuerza oficialista, se observa una leve participación, cuyos productos, no obstante, se encuentran atados en gran medida al mismo trato que reciben los proyectos de las demás fuerzas. En este punto, se pueden realizar una serie de preguntas, que surgen del análisis de los distintos resultados. ¿Qué impacto tiene la presencia de la mayoría en los proyectos de pedidos de informes o citaciones? ¿En qué medida influye la conformación de la Cámara, leída a través de la fragmentación, en las posibilidades de realización y aprobación de proyectos de este tipo? Para atender estos interrogantes, volveré la atención a un recurso ya utilizado previamente: el Número Efectivo de Partidos en bancas (NEP Bancas).

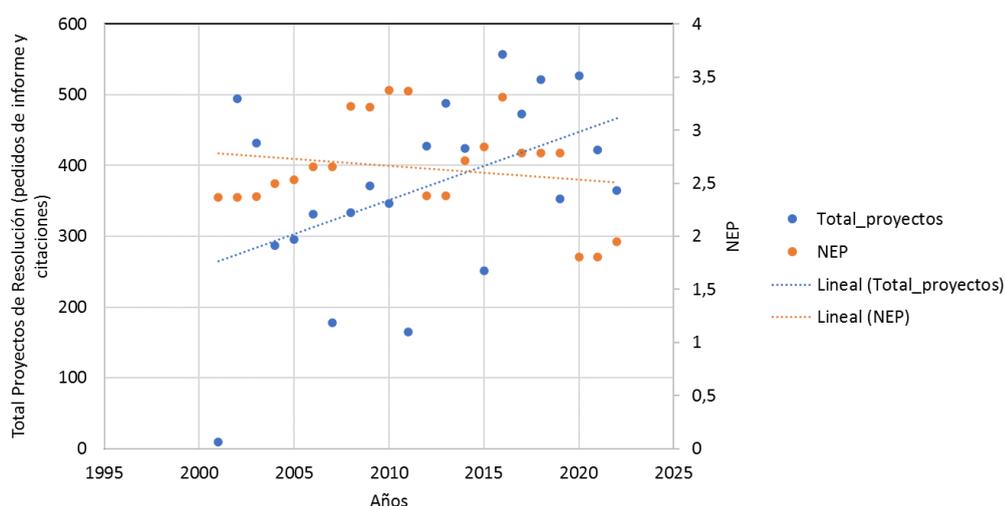
¿Por qué las condiciones en que se desenvuelve la dinámica de la competencia electoral y del funcionamiento de la institución, bajo la influencia de distintos componentes políticos partidarios, influirían en la actividad de control? El ejercicio del control, en este caso viabilizados a través de proyectos de resolución, no resulta ajeno al contexto en el que se realiza. La disposición a controlar se ve atravesada y determinada por las condiciones en que se desenvuelve la actividad legislativa. Las condiciones formales e informales que acompañan la actividad, las dinámicas institucionalizadas, las relaciones de poder que se entretajan entre los distintos actores forman parte de un acervo de elementos que contribuyen a moldear la estrategia a seguir. Cingolani señala en relación a esta cuestión que “los niveles de competitividad interbloques y las mayores o menores expectativas de alternancia entre mayorías parlamentarias, pueden incidir en el comportamiento de los bloques opositores al partido de gobierno” (Cingolani, 2019, p. 36). Así, se podría pensar que una conformación fragmentada implicaría una mayor dificultad de coincidencia respecto a principios y modos de abordar las problemáticas. En la Legislatura de Córdoba, la fuerza mayoritaria coincide con el partido en el gobierno, desde el inicio del período unicameral en 2001. Dicha coincidencia se ve acompañada o complementada con un dominio casi absoluto de los escaños que conforman la Cámara. Esto, con todas las implicancias que posee en materia de tratamiento de cuestiones, posibilidades de aprobación, conformación de la agenda, predispone a los distintos bloques minoritarios y, de manera especial, a los que se presentan como opositores, a asumir la tarea de control bajo una determinada concepción del juego en el que se insertan. La distancia que ha separado a la mayoría de la primera minoría se ha mantenido por encima del 30%, lo cual equivale a 21 bancas. Por ende, las perspectivas de alternancia de mayorías resultan muy débiles. Se podría decir que a

mayor distancia entre ambas fuerzas, la vulnerabilidad electoral del bloque mayoritario y la posibilidad de ver quebrado su dominio se reducen lógicamente²¹. Las posibilidades de llevar adelante el control conviven con límites y oportunidades particulares a la luz de la disposición de fuerzas. Si se recuerda el Gráfico N° 12, sobre la distancia entre la mayoría y la primera minoría, la tendencia ha resultado positiva a través de los años analizados, alcanzando en el último período la mayor distancia del período, de un 60% (42 bancas) aproximadamente. En base a lo mencionado, surgen dos interrogantes centrales: en primer lugar, ¿existe una correlación entre la fragmentación de la Cámara y la participación de los bloques en proyectos vinculados al control?; y finalmente, ¿qué impacto tiene la presencia del oficialismo?

En relación a la primera pregunta, los datos son claros en señalar que no existe correlación alguna. Más específicamente, los resultados son negativos y bajos, por lo que la variación en una de las variables no explica la variación en la otra. Si se analiza la relación entre el NEP y la presentación total de proyectos, el coeficiente de correlación arroja -0,153 (-0,144 para pedidos de informe y -0,219 para citaciones). En lo que respecta a la aprobación de proyectos, el resultado no es muy diferente: la relación da un coeficiente de -0,189, correspondiendo -0,187 para pedidos de informe y -0,177 para citaciones. En suma, la fragmentación parlamentaria, abordada desde el NEP, en diálogo con los totales de proyectos, y dentro de estos, los expedientes aprobados, no ofrece una explicación a la dinámica que se desarrolla en torno al control.

Gráfico N° 23

Correlación entre Total de proyectos de Resolución y Número Efectivo de Partidos en bancas



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Gestión Legislativa de la Legislatura de Córdoba.

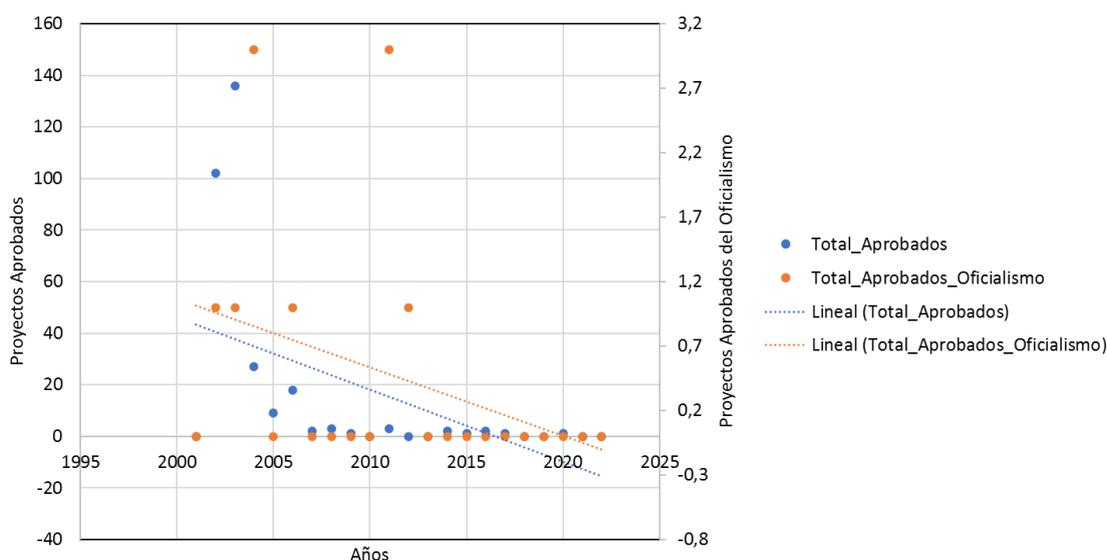
En una Legislatura caracterizada por un amplio dominio de la fuerza oficialista, la pregunta por el impacto de su participación resulta inevitable. Es en torno a esta cuestión que pude obtener resultados interesantes. Atendiendo a la correlación entre el total de proyectos de pedidos de informe

²¹ Analizaré brevemente las implicancias de los resultados electorales de 2023 en las reflexiones finales.

y citaciones en conjunto aprobados y los expedientes aprobados de autoría o coautoría de la fuerza mayoritaria oficialista, el cálculo del coeficiente da cuenta de una correlación positiva leve, de 0,307. Por lo tanto, la autoría o coautoría de este actor demuestra tener una influencia positiva en las posibilidades de aprobación de los proyectos. En el caso puntual de los pedidos de informe, el coeficiente es de 0,297. Por supuesto, no debe descuidarse el valor absoluto, ya que se trata de una correlación baja, por lo que no posee un valor explicativo directo.

Gráfico N° 24

Correlación entre el total de proyectos de Resolución aprobados y los proyectos aprobados de autoría o coautoría oficialista



Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Gestión Legislativa de la Legislatura de Córdoba.

Este panorama de la Legislatura no logra agotar por completo el abordaje del funcionamiento institucional. Una de las premisas que guía este trabajo pone en el centro el carácter dinámico y multidimensional de los procesos que se suceden dentro de la institución. En lo formal, ligado al cumplimiento del procedimiento y de los distintos pasos vinculados al tratamiento de una cuestión, el Poder Legislativo Provincial no puede ejercer su facultad de contralor. La predisposición resulta evidente, pero las posibilidades de una incidencia efectiva chocan contra una Cámara que no deja avanzar ninguna propuesta. Con la intención de indagar más en profundidad en las dinámicas, prácticas y procesos internos, es que creo necesario atender a lo que ocurre en paralelo y por fuera de lo formal, aquello que acompaña el camino procedimental de la actividad legislativa.

4.3. ¿Qué implica controlar? Percepciones y experiencias acerca del control

4.3.1. *La Legislatura en la que se controla: vivencia de la institución*

Cuando se trata de indagar en las dinámicas institucionales, la sola estadística no logra agotar todas las dimensiones de la actividad de interés. En lo que hace al reconocimiento de los principales rasgos o elementos que distinguen y caracterizan los procesos institucionales internos, resulta vital abordar las experiencias de los actores que se desenvuelven en dichos marcos. En la actualidad, las referencias a la Legislatura de Córdoba atribuyen especial relevancia a los procesos modernizadores que se han venido gestando en su interior (Capítulo 2), vinculados a la apertura a la comunidad, la introducción intensiva de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) en las actividades diarias y en los procedimientos y, en paralelo, el énfasis en la transparencia y la gestión abierta. Simultáneamente, distintos hechos concretos -el último, el caso de Oscar González-, han atraído la atención de la opinión pública sobre la institución, generando numerosas críticas sobre diversas decisiones internas -en el caso mencionado, la mirada se ha puesto en las condiciones dudosas del acceso de los miembros de la Legislatura a recursos específicos, además de las capacidades y la predisposición a abordar el comportamiento de sus miembros-. Lo mencionado conduce a preguntar: ¿qué pasa realmente en la Legislatura? ¿Cómo influye la disposición de fuerzas, las dinámicas resultantes y las relaciones de poder en los modos de pensar el Poder Legislativo de Córdoba? Pensar en estas cuestiones permitirá visualizar y reconocer las particularidades y potencialidades asociadas a la atribución de control. Así, la forma de pensar el control será determinada por las condiciones del ámbito concreto en que se inserte y desenvuelva.

Un rasgo que marca profundamente el modo de pensar la Legislatura actual se vincula a la distribución numérica de la Cámara. En palabras de un legislador entrevistado, se trata de “una legislatura donde, de los setenta legisladores, hay 51 legisladores del oficialismo. Yo muchas veces digo que es entrar a la cancha sabiendo que siempre vas a perder” (Cossar, 2023). Una idea recurrente entre los entrevistados, más presente entre los actores opositores, asigna un peso importante respecto a las oportunidades de acción en la institución a la abrumadora mayoría de la fuerza oficialista y el consecuente desbalance que se produce en la actividad de la Cámara. El que se hable de que se ingresa con la conciencia de que se va a fracasar no es un dato menor, sino lo contrario. Se habla de arrinconamiento, desbalance, desventaja en el poder de negociación. Existe una percepción en el sector opositor que asocia su presencia a un elemento simbólico de la institución: están pero no pueden hacer mucho. Por ahí, se menciona una suerte de apertura al diálogo por parte del sector oficialista, pero es una apertura limitada y controlada, que convive con “un núcleo de poder duro” (Zamora Consigli, 2022). Esto deriva inevitablemente en un diálogo restringido a campos específicos, una suerte de dejar-hacer por parte del oficialismo. El juicio general al respecto gira en torno a reconocer que la actividad del Poder Legislativo es fruto de una decisión del Poder Ejecutivo,

viabilizada y ejecutada a través de los legisladores de su bancada. De este modo, el margen de acción que posee el conjunto de bloques opositores es el resultado de una definición de áreas de diferencias según la sensibilidad de las cuestiones. En línea con esto, resulta común escuchar hablar de la Legislatura como la escribanía del Ejecutivo, “donde hay una mayoría que es la que dictamina básicamente qué tema se trata, qué cosas se votan, qué cuestiones se pueden hablar o no en el recinto” (Agüero, 2022).

Lo particular de esta visión de la institución es que no se interpone discusión alguna sobre la legitimidad de la representación. El cuestionamiento a las condiciones de actividad no tiene su correlato respecto al origen de la distribución de la representación. Uno de los entrevistados expresó claramente dicho punto al sostener que “sabiendo que lamentablemente el oficialismo usa esa mayoría que tiene, que *es legítima porque es fruto de la última elección [...]*” (Cossar, 2023, la cursiva me pertenece). Esa “lógica de cómo se había dado el resultado de las elecciones” (Paleo, 2023) no es objeto de crítica y cuestionamiento; no se pone en duda la legitimidad de origen. Incluso, independientemente de las referencias explícitas mencionadas, a lo largo de las distintas entrevistas no se hace alusión a esta dimensión de la cuestión. En su lugar, el foco está en la dinámica surgida de dicha conformación.

Al momento de pensar la institucionalidad desde el espacio oficialista, se remarcan aspectos básicos, me atrevería a decir de manual. Aquí debo hacer una aclaración y crítica del proceso realizado. Durante la planificación y ejecución de las entrevistas, recibí pocas respuestas -específicamente, una- desde este sector. Así, las referencias al respecto surgen desde la vivencia de un único legislador entrevistado de Hacemos por Córdoba. Sin perder de vista ello, las expresiones son directas y claras: al momento de referir al Poder Legislativo, se lo asocia con “casa de la representación” y “casa del pueblo”. Se plantea una relación que asigna primacía a dichas dimensiones, dando a entender que la institución funciona y consolida los principios que la sustentan.

Si se considera la valoración oficialista junto con el no cuestionamiento a la legitimidad de la distribución de los escaños, se perfila una expresión común y una noción compartida, en términos generales, sobre el origen de la institucionalidad. Punto de encuentro que sufre una bifurcación a la hora de pensar la Legislatura diaria, ya en movimiento. Abordando la cuestión del diálogo, el legislador oficialista expresa que “cada proyecto de ley entra en una comisión para tratarse, y en ese tratamiento de las comisiones, el diálogo es muy fluido, muy correcto. La oposición pregunta, consulta; muchas, muchísimas veces casi la mayoría hace sugerencias que son aceptadas” (Giraldi, 2023). Claramente, la discordancia de experiencias demuestra ser diametralmente opuesta.

La actividad de las diversas instancias internas recibe una fuerte crítica del sector opositor, tildándola como limitada, nula, sesgada. En lo referente a las comisiones permanentes, los entrevistados de la oposición coinciden en que existe una distancia importante entre deber ser y ser. Al respecto, un asesor entrevistado remarcaba la centralidad del funcionamiento de dichos espacios y el espíritu parlamentario inherente, dando cuenta de su ausencia. En sus palabras, “las comisiones como

tal deberían ser los espacios donde se parlamenta, se discute; y, con alguna excepción, alguna comisión, en algunos proyectos de ley o proyectos resolutivos, no hay actividad parlamentaria fuerte, no hay un debate parlamentario” (Larrosa, 2022). Un hecho destacado por varios entrevistados es presentado como expresión clara de las condiciones en que se trabaja: la reforma de la caja de jubilaciones en 2020. Según lo señalaba una de las legisladoras, “eso salió en tres horas y no pudimos ni ver el proyecto y se trató sobre tablas” (Paleo, 2023). El mismo asesor citado anteriormente, expresaba que “a los legisladores les llegó el proyecto en la mañana y a la tarde ya estaba aprobado. No tuvo trámite en comisión, no se debatió, no se parlamentó, y se hizo en el seno, en el pleno de la Legislatura” (Larrosa, 2022).

Dentro del pleno la cuestión se tiñe de una complejidad especial. Como se demostró en el análisis cuantitativo, los pedidos de informe o citaciones que llegan al pleno tienen su destino básicamente escrito, de acuerdo a su origen. Incluso, este origen influye en la velocidad con que se trata un tema. El caso señalado en el párrafo anterior es expresión de ello. Es tal la situación, que algunos entrevistados hablaban de la imposibilidad del debate y de la aprobación como una realidad ya asumida. Como desarrollaré en los próximos apartados, muchos de los proyectos de la oposición que llegan al pleno para ser debatidos, son proyectos de Declaración y de Resolución. En relación a los primeros, por su condición no revisten interés para este trabajo, por lo que no ahondaré en los mismos.

Respecto a los proyectos de Resolución, sucede algo interesante en lo referente al tratamiento. La dinámica en relación a los pedidos de informe, la mayoría de ellos, es -lamentablemente- fácil de encasillar en torno a un patrón, ya referenciado previamente: el autor expone los fundamentos; un miembro del bloque oficialista, representante de la Comisión a la que fue remitido el proyecto, ofrece una respuesta obtenida de la repartición en cuestión. Desde aquí, dos situaciones son probables: este último pide la vuelta a comisión del proyecto (por no contar con respuesta aún, por pedidos de reconsideración, etcétera) o el archivo -punto de llegada de la inmensa mayoría de pedidos de informe-. Para los proyectos de ley, el esquema resulta aún más complejo, reforzando la necesidad de negociaciones intensas que logren esquivar -o integrar- la abrumadora mayoría oficialista, derivando en el mejor de los casos en la compatibilización.

Sin embargo, no es absoluta la visión negativa respecto a la institución, sino que se reconocen determinadas virtudes o fortalezas de la Legislatura provincial. Sin duda, el desarrollo de estrategias de apertura, inclusión y transparencia han redundado en la introducción y actualización de herramientas para el desarrollo de la labor legislativa diaria. El Portal de Transparencia es expresión de eso. Estas herramientas han acrecentado la agilidad de la institución, ofreciendo oportunidades para la diversificación de estrategias de acción. Por su parte, se señala como fortaleza, especialmente durante el período de pandemia, el vínculo de la oposición y la coordinación y trabajo conjunto emprendido, incorporando en muchos casos a miembros del oficialismo. Una legisladora señalaba al respecto:

Hay temas que no tenían nada que ver de qué partido éramos, pudimos trabajarlos todos juntos y sobre todo las mujeres de distintos bloques también. Tuvimos muchas oportunidades de hacer proyectos, iniciativas, acciones, pedir reuniones, exigir, no sé... se me ocurre ahora el tema de infancias, por ejemplo, trabajar en conjunto legisladoras de todos los bloques, lideradas por las de la oposición, pero, digo, incluso se han sumado legisladoras oficialistas, y la verdad que eso trascendió los partidos. (Paleo, 2023)

El trabajo sobre la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) ha reunido la atención de los legisladores, con independencia de la procedencia política. Desde allí, se desarrollaron distintas estrategias en conjunto, que van desde la investigación y la presentación de pedidos de informe, hasta la visita a instalaciones y la construcción de proyectos de ley.

4.3.2. Sentidos de la actividad de control. Miradas desde la oposición y el oficialismo

Habiendo considerado las valoraciones del entorno en el que se desenvuelve la actividad, la pregunta por el sentido mismo del control se torna imperiosa. ¿Qué significa para los actores institucionales que el Poder Legislativo tenga la facultad de controlar los actos del Poder Ejecutivo? ¿Cómo es percibida esta función en el marco del rol asignado por la distribución de bancas? La oposición es el actor clave del control, eso ya quedó claro. Existe una percepción transversal a los distintos sectores que conforman la Legislatura respecto al lugar central del opositor frente a la labor de contralor. Se establece un vínculo directo, llegando a ser catalogado como “irrenunciable” e “indelegable”. Por lo tanto, la mayor atención de este sector estará sobre las estrategias para llevar adelante dicha actividad. Desde el oficialismo, por su parte, se reconoce al Poder Legislativo como “el organismo adecuado en la democracia para controlar” (Giraldi, 2023). La oposición moviliza esa dimensión de la institución, a través de una intensa actividad a través de los recursos que ofrece el ordenamiento constitucional y reglamentario. Se afirma: “la oposición pregunta, consulta [...] hacen sugerencias que son aceptadas” (Giraldi, 2023).

Por supuesto, sostener que el rol central de la oposición se vincula con el control no implica la anulación de la actividad propositiva a través de proyectos de ley. En su lugar, se puede observar una complementación o imbricación en las estrategias. Varios legisladores opositores llaman la atención sobre la intensa presentación de proyectos. Un legislador del bloque Juntos UCR resaltaba dicha asociación con lo que se denominó el *six pack* de leyes vinculadas con la calidad de las instituciones provinciales. Junto a dicha actividad propositiva, en paralelo reconocía “un férreo control. Intentando señalar... no es fácil, no somos muchos... señalar las deficiencias en salud, en educación, en seguridad, en empleo, en vivienda” (Cossar, 2023).

Y aquí creo que es importante hacer una distinción respecto al modo de percibir la actividad desde el lugar de opositor. Sin duda, enfrentar la realidad de una abrumadora mayoría del sector alineado a la fuerza que ocupa el Poder Ejecutivo, puede llevar a reconocer la imposibilidad de una actividad profunda, estable en el tiempo y con efectos claros. En varias entrevistas se reiteraba la existencia de una actitud pesimista respecto a la efectividad de la labor como opositor. Al respecto, se expresaba que “hay algunos que directamente dicen ‘¿para qué, doctor? Si nunca los van a tratar’”. Una de las legisladoras con la que tuve la posibilidad de dialogar reconocía que, al enfrentar el panorama que habían moldeado los resultados de los comicios,

teníamos dos opciones cuando asumimos, al menos yo lo tomé así: o decir, bueno, tengo una beca, si se quiere, por cuatro años porque no voy a poder hacer nada, porque el sistema no me lo va a permitir; o tengo la oportunidad de intentar hacer algo, sabiendo la realidad. No creer que es Disney y que uno, todo lo que piense, va a pasar, porque no funciona así el sistema, y menos con los números que tiene el oficialismo. (Paleo, 2023)

Una mirada general a la actividad de los distintos bloques, muestra que dicha perseverancia y constancia es un hecho y no un deber ser anhelado. Por supuesto, si se afina más el foco, el modo de actuar de los distintos legisladores seguramente variará. No obstante ello, en los actores que pude entrevistar pude reconocer un impulso y un deseo de continuar la tarea a pesar del contexto institucional. Se reitera la idea de que existe en la mayoría un reconocimiento de la presencia, constancia e insistencia de la labor opositora de control. Incluso se resalta la importancia que tienen distintas sub-instancias del proceso legislativo, como espacios desde los que, como afirmó una asesora entrevistada, “meter la cuchara en la agenda” (Vexenat, 2022), influir en el proceso de toma de decisiones incorporando mecanismos y herramientas de control. Una legisladora asignaba especial valor a esta dimensión de la actividad como oposición, como expresión de que nada está perdido:

en general todas las instancias en las que tuvimos esa oportunidad de sentarnos, trabajar, hacer aportes, debatir, fue incorporar más medidas de control al texto, porque en general, o se creaba una comisión investigadora o de seguimiento o el nombre que tenga la figura, pero había representación de la Legislatura pudiendo controlar. (Paleo, 2023)

Las posibilidades de un accionar concreto, analizadas desde la experiencia de los participantes cotidianos, hablan de un control restringido pero no nulo; un control que enfrenta, sí, importantes obstáculos que hacen que deba replantearse cómo debe entenderse dicha atribución. Una definición formal, que ligue el sentido al cumplimiento de los términos del procedimiento no agota por completo la complejidad y la profundidad de una atribución como la de control. ¿Qué significa tener que controlar? Lógicamente, pueden distinguirse dos dimensiones de la idea de control: por un lado, el

proceso, la actitud, la perspectiva desde la que se aborda la propia actividad, el modo de pensar la acción, en suma, el control como fin; y por otro lado, el producto, el efecto del control, el control como medio. Este contraste puede ser fácilmente reconocido en las palabras de legisladores y asesores:

“Eleva un pedido de informe para que nosotros, de esa manera, poder demostrarle al Poder Ejecutivo que estamos observando lo que está haciendo en tal programa. Al respondernos eso, nosotros entendemos que eleva la vara [...]”. (Larrosa, 2022)

“Entonces, para mí es importante, como asesora y licenciada en Ciencia Política, que el pedido de informe que yo haga no sea un mero tecnicismo, no sea una mera fórmula, sino que tenga un rostro humano, que tenga el rostro de aquella persona que lo está padeciendo”. (Vexenat, 2022)

“Uno a través de que les lleguen esos pedidos de informe genera que, muchas veces, la administración se mueva para arreglar determinados problemas.” (Zamora Consigli, 2022)

“Si vos haces pedidos de informe, algunos ministerios y secretarías o agencias lo toman en cuenta y lo toman con seriedad y te responden; otros, digamos, deciden juntar [...] pedidos de informe similares, los tratan en comisión, invitan funcionarios, y esa es toda la, digamos, la respuesta. Y si uno no está de acuerdo con la respuesta, no hay mucha posibilidad de debate del tema porque no hay tiempo [...] El control es muy escaso porque no se cumple con el Reglamento, con lo que dice la Constitución, del Reglamento”. (Irazuzta, 2022)

“A mí me resulta valioso tener la respuesta oficial, más allá de que no puede tener expresiones, digamos en off, de que te pueden dar una respuesta, decirte ‘no, mira, esto no va a salir por tal cosa’ o ‘esto viene demorado por tal otra’ o no sé. Yo creo que el valor de la respuesta oficial fortalece la democracia”. (Paleo, 2023)

Esta selección acotada de expresiones representa una recopilación de las miradas expresadas en las entrevistas. En su diversidad, dan cuenta de dos sentidos básicos del control. Se puede pensar en un control amplio, que denote una predisposición y constancia, y una visión del propio rol en la institución, que vaya más allá de los formalismos institucionales que encauzan la ejecución del mismo. Es el propio actor controlador quien asume esta tarea como medio de movilizar las demandas e integrarlas en la agenda pública para su solución. Los medios institucionales son importantes pero no los únicos; conviven con estrategias que complementan y amplían los potenciales que ofrecen. Una legisladora reconocía que la actividad legislativa desarrollada fue encauzada “a través de pedidos de

informes, de citaciones a ministros, pero también presentando declarativas, para poder darle visibilidad a esos conflictos” (Agüero, 2022). Las palabras de una asesora citada antes llaman la atención al excesivo tecnicismo surgido de la actividad procedimental y resalta en paralelo aquel “rostro humano que hay detrás”, la problemática sustantiva y las implicancias reales y concretas, puntuales y localizadas. Allí está el sentido de este tipo de control: un control amplio, que asigna especial relevancia a la perspectiva de actuación de quien controla y que pone los ojos en el sentido de fondo que motiva y surge de la labor fiscalizadora.

No obstante, también debe reconocerse el papel del procedimiento en la viabilización de la actividad. En este trabajo, me intereso puntualmente en los pedidos de informe y las citaciones. Cada uno se presenta como recurso que carga la necesidad de cumplimentar una serie de pasos para alcanzar su finalidad específica. Para el caso de un pedido de informe, el objetivo aquí será obtener ese informe, recibir la respuesta a las preguntas planteadas -no debe descuidarse esto, pues de ello se deriva una consecuencia clara sobre el éxito concreto-. Por su parte, la citación ve su sentido cumplido en la comparecencia del funcionario solicitado. Esto no reviste mayor novedad. Por lo tanto, junto a un concepto de control amplio, enfocado en el fundamento de fondo que pone en movimiento al instrumento, convive una idea restringida de control, ligado a la naturaleza de los medios de que se vale.

Desde esta tipología, cualquier actor que emprenda el control puede posicionarse de manera variable, a la luz de la concepción del rol que se ocupa y la estrategia establecida a raíz de ello. De acuerdo al modo en que se construya el sentido de la función de control, el éxito será valorado de acuerdo a determinados elementos, asignando especial valor a la respuesta escrita o reconociendo la importancia de que, a pesar de no contar con respuestas escritas o con la presencia del funcionario, se constatan cambios y transformaciones. De vuelta, se trata de un éxito amplio, más trascendental, y un éxito específico, formal, definido en torno a la aprobación de los proyectos.

En general, al momento de valorar la efectiva recepción de la respuesta escrita o la comparecencia del funcionario -éxito estricto-, existe una perspectiva común marcada por una mirada negativa por parte de los actores de la oposición. En relación a los pedidos de informe, se constata una clara ausencia de intencionalidad en ofrecer las respuestas. Al considerar esto, descarto la aprobación formal de los proyectos en el pleno, ante la ausencia de casos de dicho tipo. Por lo tanto, al abordar esta cuestión pienso en la dinámica generada dentro de las comisiones, consistente en la remisión de la solicitud de información y la posible respuesta de buenos oficios por parte de la repartición. El nudo de la cuestión está en la reacción del funcionario interpelado ante el pedido de informe. En los casos en que existe respuesta, esta se presenta como incompleta, escueta, sintética, sesgada, con demora, sin explicación extra, en muchos casos sin firma de un responsable. Sin embargo, creo que este punto merece una precisión de sentido.

El pedido de informe contiene preguntas concretas, referidas a elementos puntuales de una planificación, principales rasgos de un hecho ocurrido o descripción de acciones y medidas

implementadas, entre otros puntos. En fin, la cuestión aquí es que esta solicitud de información es específica. De ello se deriva una consecuencia lógica: a toda pregunta, una respuesta. Por lo tanto, al momento de caracterizar las respuestas recibidas como escuetas, sintéticas, sin explicación extra, se ingresa en una zona complicada. Al respecto, reflexionaba una legisladora:

si uno hace la pregunta para tener el dato, una información objetiva o si se quiere una valoración política, porque eso tampoco va a venir en la respuesta. Y nosotros cuando hacemos las preguntas tenemos, no sé si una intención, pero al menos una idea de lo que esperamos como respuesta o de por qué es un reclamo. Y a lo mejor del otro lado no viene la contestación haciéndose cargo; viene la contestación técnica. (Paleo, 2023)

En el documento concreto se vuelcan y conjugan el dato concreto y la valoración política del mismo, siendo este último viabilizado por aquel, y aquel presentado desde este último. Esta cuestión no debe descuidarse. En muchas respuestas analizadas se reitera esta cuestión: las respuestas se ciñen a lo preguntado, ofreciendo información precisa y directamente vinculada a las preguntas. Por caso, en un pedido de informe (36227/R/22), iniciado por el bloque Encuentro Vecinal Córdoba y dirigido al Ministerio de Salud, se solicitaba información detallada sobre una subasta electrónica inversa, vinculada a la gestión y administración de Diagnóstico por Imágenes y Hemodinamia del Hospital Regional de Villa Dolores. Dicho pedido tiene como fundamento la comprobación de la tercerización del recurso humano, en el marco de las mejoras realizadas. La estructura de la respuesta ofrece información específica y limitada a cada pregunta, la cual cuenta con un breve texto explicativo. Incluso en el caso una de las preguntas vinculada a montos abonados, la respuesta es la remisión a la Secretaría de Coordinación y Gestión Administrativa, al no contar evidentemente con los datos solicitados. En otro caso, un pedido de informe del mismo bloque, se dirigía al Ministerio de Servicios Públicos, a fin de abordar las razones y planificación de unas obras en la comuna de Tinoco. El informe elevado por la jurisdicción consiste en breves respuestas, punto por punto.

En la Legislatura, se responden algunos pedidos de informe. Dicha respuesta, en general, no es motivada por la aprobación del proyecto -lo que dotaría al pedido del reconocimiento de la Cámara, derivando en la obligatoriedad de la respuesta- sino que se deriva de una práctica instalada que encuentra en las comisiones su espacio de realización: desde la Comisión, sea a través de los relatores o de la presidencia, se comparte la solicitud a la jurisdicción correspondiente. Es la buena voluntad de ésta la que determina la posibilidad de una respuesta. La pregunta aquí sería: ¿qué respuesta es la correcta? La especificidad de la pregunta delimita el campo posible de la respuesta. El conflicto se da entre la visión del accionar de la jurisdicción del Gobierno y la valoración que hace quien presenta el proyecto. Estas son miradas políticas que definen la óptica evaluativa, de modo que el hecho de ser un respuesta técnica no quita que el dato sea seleccionado y valorado políticamente. Como expresaba una entrevistada: “Y a veces no responde todo” (Paleo, 2023).

Por su parte, el sentido inmediato de la citación, su naturaleza como proyecto, es contar con la presencia efectiva. La dificultad aquí asume proporciones mayores, dados los mayores costos políticos que trae aparejada la exposición. En términos de desgaste, los pedidos de informe, al representar solicitudes específicas, técnicas, no representan mayor amenaza; mientras que la citación introduce el factor presencial, y con ello, la incertidumbre. De modo que la imposibilidad de la presencia de un Ministro o funcionario en los términos del art. 101 ya es una percepción generalizada y compartida ampliamente. En su lugar, la dinámica termina siendo la siguiente: los Ministros o funcionarios de menor jerarquía acuden a las Comisiones -no al Pleno-, por voluntad propia, en clave de cumplimiento del principio republicano de publicidad de los actos de gobierno, y desarrollan su intervención en formato de conferencia (realizan una presentación de la planificación y la actividad realizada, y se incluye un espacio de preguntas de los legisladores). En estas instancias, se suelen juntar varios pedidos de informes que traten una temática similar y la presentación se plantea como respuesta a los mismos.

Un caso que creo es muy ilustrativo al respecto fue la visita del directorio de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC), junto a la representación de la Fundación Relevando Peligros, a la Comisión de Servicios Públicos, en noviembre de 2022. Esta presentación, que duró cuatro horas, tuvo lugar cuando la Comisión debía tratar nueve proyectos de Resolución de pedidos de informe, que encontraban a EPEC como uno de sus principales destinatarios. A grandes rasgos, las temáticas en cuestión iban desde los casos de descargas eléctricas que habían derivado en muertes de niños y jóvenes, hasta licitaciones públicas y estado de infraestructura. A ello se sumaba un pedido de citación al Ministro de Servicios Públicos y al Presidente del Directorio de EPEC. Traigo a colación esta reunión por las condiciones y la forma en que se realizó: la mayor parte del tiempo que duró, la actividad consistió en la presentación de un power point acompañado de una explicación técnica, sumamente específica de las tareas que estaba desarrollando la empresa. La participación de varios legisladores requirió la intervención del expositor. Una legisladora sostuvo en un momento que

son muchas cosas; la verdad, y siendo honesta y agradeciendo el esfuerzo de los funcionarios que hoy nos acompañan, creo que es improductiva esta maratón de contestaciones a pedidos de informes porque todos tienen una especificidad importante, y también tienen sus tecnicismos y sus cuestiones. (Comisión de Servicios Públicos, 10/11/2022, p. 45)

Es de destacar, como en la gran mayoría de las presentaciones, la promesa de envío de los correspondientes informes, asegurando que en ellos se encontrará la información específicamente solicitada. En estos casos, ante pedidos de legisladores de extensión del período de trabajo en la cuestión dada la necesidad de analizar los informes, se decidió mantener el proyecto en la Comisión, antes de ordenar su archivo.

Junto al éxito formal, la aprobación del proyecto y la consecuente obligación de respuesta, existe también un éxito indirecto, fruto de la movilización de la estructura controlada propiciada por el

control. Uno de los logros reconocidos por el equipo del bloque Encuentro Vecinal Córdoba se vincula con la generación de una dinámica que instaló la sensación de ser observado. “Hay jurisdicciones del Poder Ejecutivo que se sienten controladas, y por sentirse controladas, al menos se cuidan, y no me refiero únicamente a la corrupción, sino también al hecho de hacer con profesionalidad la gestión” (Larrosa, 2022), expresaba un asesor reconociendo, como virtud de la labor realizada, la solidificación de paredes de contención y la instalación de la presencia de una figura que observa en el imaginario de la cartera ejecutiva. El Secretario de bloque entrevistado, actual legislador, retrata esto con claridad:

En la práctica, como el pedido sí les llega, alguien en el Ministerio X recibe ese pedido de informe y dice:

-”Acá está la legisladora M. preguntando por la Escuela Gendarme Cuello, que dice que no tiene agua.”-

Y le dicen del lado:

-”Che, la Escuela Gendarme Cuello, ¿dónde está?”-

-”En tal lugar.”-

-”Bueno. ¿Tiene agua o no tiene agua?”-

-”No, no tiene.”-

-”Bueno, vamos a arreglarlo.”-

Van, lo arreglan y no te contestan. Pero el arreglo lo hacen igual. (Zamora Consigli, 2022)

Ya se trate de un pedido de informe o de una citación, en cualquier caso la utilización de estas herramientas se ve motivada por un hecho de la realidad social, algo que alerta sobre una problemática que debe ser subsanada. De modo que el éxito puede ser reconocido en la solución de dicha cuestión. Desde la perspectiva de una legisladora, “un pedido de informe te sirve en tanto mejora la información que vos tenés, te permite diagnosticar mejor, y si a vos no te llevan el apunte, lo que te permite es visibilizar un problema que la sociedad tiene y al oficialismo no le interesa” (De Ferrari Rueda, 2022). Se destaca la utilidad social que asumen este tipo de proyectos, redundando en la modificación efectiva de situaciones problemáticas.

La referencia a la información aquí es central. El objeto inmediato de un pedido de informe o una situación es obtener información específica, definida en función de preguntas concretas. Recuérdese que, al momento de desarrollar el marco institucional de control en la Legislatura, los mecanismos de interés fueron enmarcados dentro de lo que defino como control de investigación e información. Dentro de este tipo, un hecho específico, una inconsistencia localizada, una insuficiencia, un incumplimiento, moviliza un proceso de monitoreo e indagación con el fin de aclarar la situación y ofrecer una respuesta y solución. Aquí puede encontrarse un punto de encuentro de las dos expresiones del control señaladas.

4.3.3. *¿Controla efectivamente la Unicameral?*

Esta pregunta fue realizada como medio de sintetizar la perspectiva del entrevistado y darle, así, un cierre a la conversación. Con esta pregunta busqué focalizar la atención en las posibilidades reales de ejercicio de esta función. Las respuestas obtenidas resultaron variadas, atendiendo a distintas dimensiones de la actividad en la Legislatura.

Un punto que me interesa rescatar se vincula con los dos momentos básicos de la actividad de control. Con esto me refiero, por un lado, al trabajo de quien promueve el proyecto, es decir, la actividad interna del bloque que controla; y por otro lado, la reacción de quien es controlado. Por supuesto, entre ambos momentos se inserta el procesamiento de la propuesta -trámite parlamentario-, en vistas a dotarlo de la legitimidad institucional necesaria para garantizar la obligatoriedad de la respuesta -respuesta en sentido estricto-. No obstante, aquí me interesa focalizar la atención tanto en lo que ocurre en la oficina legislativa como en la jurisdicción que recibe la citación o el pedido de informe.

Al momento de responder a esta pregunta, muchos entrevistados rescataban que existe control movilizado por bloques particulares, especialmente, los más pequeños. Existe la percepción de un control como iniciativa pura de bloques específicos, más que como facultad del Poder Legislativo. Una asesora respondía que “si yo lo pienso cuantitativamente, digo no, no sé si atreverme a decir ‘la Unicameral controla’, pero Encuentro Vecinal controla” (Vexenat, 2022). Si existe actividad de control, esta se asocia directamente a los legisladores y bloques que la llevan adelante, y en paralelo, se descarta al pleno de la Cámara, a la Legislatura en cuanto tal, dada la ausencia de lo que se considera un trabajo como parlamento. Esta carencia es expresada por una legisladora al decir:

Creo que la gran deuda [...] de la Unicameral es trabajar realmente como un parlamento. [...] a mí me gusta hablar de que la Unicameral debiera ser un verdadero Parlamento, por el concepto de Parlamento es este: donde se llega a acuerdos, donde se discute, donde lógicamente la mayoría acaba votando pero hay instancias en las cuales esa mayoría está dispuesta a valorar seriamente las propuestas del otro y donde la oposición también está dispuesta a colaborar aportando soluciones, ideas hacia un mejor gobierno, y no una chicana. (Marccone, 2023)

En contraste con esta actividad intensa que se vislumbra de la mano de actores específicos, del otro lado, de parte de quien es controlado, se percibe un claro desinterés. Sin duda que, al no contar con el voto afirmativo de la mayoría del pleno y por tanto, careciendo del impulso y legitimidad que otorga la aprobación, no existe obligación alguna de responder, es más una cuestión de buena voluntad, como señalé en su momento. Sin embargo, pareciera primar la valoración política sobre el origen del proyecto, por sobre su contenido. El control, en términos de la reacción de quien es

controlado, es percibido como débil, incluso nulo; carente de una intencionalidad alineada con la solución de una problemática, sino más bien enfocada en reforzar la defensa de lo hecho y de la solidez institucional en que se enmarca.

Para la gran mayoría de los entrevistados, si existe control, este pasa casi desapercibido. Muchos respondieron que la actividad de control, fiscalización y monitoreo está. Son las condiciones institucionales, vinculadas a la conformación de la Cámara y las relaciones de poder que se desprenden de ella, además de las lecturas, consideradas ambiguas, que se hacen del Reglamento, las que constriñen la concreción del control y hacen que pierda vitalidad.

4.4. El ejercicio del control. Actividad y producción en el seno del bloque

Al momento de dar forma al desarrollo de la práctica dentro del bloque, una certeza guiaba las decisiones y acuerdos con los referentes: la instancia de contacto directo y desempeño de tareas específicas de la oficina legislativa permitiría ingresar en un campo analítico con su riqueza propia, actuando en clave de complementación y profundización del análisis. Esto trae consigo una serie de implicancias que es importante no dejar de lado. El espacio de intervención, las relaciones que toman lugar en su interior, incluso las rutinas consolidadas cobrarían especial relevancia como factores intervinientes e influyentes en el hacer vinculado a la temática. El bloque Encuentro Vecinal Córdoba me abrió las puertas de su oficina, y con ello, de la actividad diaria, las reuniones internas, los proyectos en desarrollo y las dinámicas, prácticas y formas de hacer. Así, se me recibió e integró como un miembro más del equipo. Y en esta experiencia es que el tema de interés tomó una forma distinta; el modo de mirarlo y abordarlo asumió mayor complejidad, integralidad, multidisciplinariedad, dotando a toda reflexión al respecto de mayor riqueza.

En términos prácticos -esta es una cuestión que presenté previamente, por lo que haré una breve referencia-, el segundo momento de la intervención se denominó “Ejercicio y Práctica Legislativa”. Aquí, el objetivo que me propuse fue tomar parte de las actividades que acompañan y movilizan el proceso de control. Desde el lugar de asesor legislativo, llevé adelante la producción de una serie de proyectos de control, haciendo uso de los distintos recursos disponibles.

4.4.1. El rol del asesor en la oficina legislativa y su vínculo con el control de poder

Antes de desarrollar los productos de la intervención en el bloque, creo que es oportuno hacer alusión a la figura del asesor, prestando atención a su papel en la actividad de control. La atención a este actor de la institución legislativa busca, por un lado, poner el foco en una figura a la que no se ha prestado mucha atención y que incluso ha recibido una valoración negativa, cuestionando su lugar en la oficina del legislador. Por otro lado, en vistas a tratar la atribución de control parlamentario, el asesor desempeña un papel fundamental en el acompañamiento, desarrollo y presentación de los respectivos proyectos, el procesamiento de demandas, entre otras actividades de suma importancia.

El asesor es un asistente legislativo; acompaña y colabora en el desarrollo de las actividades de la oficina legislativa. Siguiendo la descripción de funciones presentada por Alba y Rey (2021), la actividad que lleva a cabo este actor incluye el asesoramiento técnico y político respecto a los temas de su competencia, la elaboración de proyectos legislativos (desde investigación y estudio, hasta construcción, presentación y seguimiento), preparación de documentos necesarios para la actividad del legislador, contacto con el territorio y recepción inicial de demandas, entre otras. Su acción cubre un amplio espectro de tareas que giran en torno al desarrollo de las funciones asociadas a la figura del legislador. Una asesora expresaba, reflexionando sobre el día a día de su actividad, que “ nosotros [los asesores] tenemos que tener listos los argumentos de ese pedido de informe que hemos hecho, de ese pedido de citación, de ese pedido de beneplácito. En general lo hace el asesor. Eso es fundamento para darle letra al legislador” (Vexenat, 2022).

Aquí, la noción de competencia o *expertise* ocupa un lugar central, dada la complejidad de los temas actuales y la paralela necesidad de ofrecer soluciones adecuadas. Beatriz Grosso, citada por Daverio y Lemos (2008), da cuenta del impacto de la especialización temática, fruto de que

La realidad actual los obliga [a los legisladores] a tomar decisiones sobre temas específicos, muy variados y generalmente complejos. Los legisladores cuentan para ello con su intuición, su sentido común, su bagaje cultural y en algunos casos una determinada formación profesional. Pero estos elementos, aunque fundamentales, no le bastan para la toma de decisiones: deben contar necesariamente con la información precisa en el momento oportuno. (p. 224)

De este modo, atendiendo a la multidimensionalidad y complejidad de las cuestiones actuales, el legislador conforma un equipo de trabajo que lo acompañe ofreciéndole las herramientas técnicas que le permitan realizar una labor sólida y con posibilidades de impacto. Podría decirse que el trabajo del asesor garantiza una base desde la que se busca el consenso, ofreciendo la materia sobre la que trabajar. Un asesor entrevistado expresaba que “el legislador no puede ser idóneo en todas las materia, por lo tanto, se va a rodear de personas que necesariamente le sean de utilidad cuando (en) los temas que (tratan) no tiene tanta solvencia” (Larrosa, 2022).

La conformación de este equipo de trabajo es reconocida por el Reglamento de la Legislatura. Más específicamente, en el Título V -“De los Bloques Parlamentarios”-, el art. 58 aborda la estructura administrativa y los recursos de los que disponen los bloques para funcionar. Se establece que “la Presidencia de la Legislatura pondrá a disposición de los bloques parlamentarios que cuenten con estructura administrativa, recursos y medios materiales conforme a las siguientes pautas: 1) Una parte fija idéntica para todos, y 2) otra variable, proporcional al número de sus miembros” (Legislatura de Córdoba, 2020, p. 20). Respecto al recurso humano, la estructura completa con la que puede contar un bloque se conforma de un Secretario, un Prosecretario, un Director y el cuerpo de asesores. La dotación de los primeros cargos depende de un criterio numérico: “mínimo (7) siete miembros, o sea

un diez por ciento (10%) de la totalidad del número de Legisladores” (Legislatura de Córdoba, 2020, p. 20). Por debajo de ese piso, solo contarán con un Secretario. Todos poseen un carácter eminentemente político, por lo que no gozan de estabilidad y son exceptuados del régimen establecido por la Ley N° 9880 -Estatuto Escalafón para el Personal del Poder Legislativo de la Provincia de Córdoba-. En línea con esta cuestión, Gaston (2004) resalta el rasgo irracional de los motivos que priman en la elección y reclutamiento de los asesores parlamentarios. Junto con el conocimiento técnico específico y la experiencia política, la confianza ocupa un lugar especial, determinando la constitución final del equipo.

En el funcionamiento cotidiano de la oficina legislativa, el asesor viabiliza el tratamiento de distintas cuestiones, realizando el correspondiente estudio, participando de actividades concretas, construyendo propuestas que después los legisladores presentarán, garantizando que pueda llevarse al máximo el cumplimiento de la funciones que se le reconocen al representante, y a través de esa figura, a la institución. Es una tarea nada desdeñable; es necesaria. Y lo es aún más en bloques pequeños, en los que la asistencia a las actividades del legislador cobra mayor relevancia.

Desde este lugar, desarrollé distintas tareas, en lo que considero el momento de mayor riqueza del trabajo. A continuación, presento cada uno de los productos, junto a una descripción del proceso recorrido.

4.4.2. Desarrollo de la actividad y productos

Durante los últimos dos meses de la intervención, me integré de manera directa a la actividad del bloque legislativo, desde el lugar de asesor. Para llevar adelante el conjunto de tareas, conté con el acompañamiento directo de un asesor tutor, que monitoreaba mi actividad, me asesoraba en cuestiones técnicas y, finalmente, a quien remitía los proyectos realizados para su control e ingreso al sistema. Específicamente dentro del bloque intervenido, cada asesor tiene asignada una repartición del Poder Ejecutivo sobre la que realizar el monitoreo. Dicho esquema de trabajo se asienta en la disponibilidad de recursos (principalmente humanos) que garantizan la cobertura de un amplio espectro de espacios a controlar.

Las tareas concretas realizadas a lo largo del proceso implicaron la investigación de temáticas, el monitoreo de páginas oficiales (principalmente, el Portal de Transparencia y sitios web de Ministerios y organismos públicos), el contacto con particulares (uno de los proyectos tuvo su origen a raíz del acercamiento de un referente organizacional), entre otras actividades. Transversalmente a todo ello, en especial al momento de elaborar los proyectos, el uso del lenguaje, la precisión, sentido y objetividad resultaron cuestiones de vital importancia y, sin duda, un claro desafío. En términos de productos, realicé tres pedidos de informe y un proyecto de ley.

El primer proyecto de pedido de informe que preparé estaba dirigido al Ministerio de Vinculación Comunitaria, Protocolo y Comunicación²². Brevemente, compete a este Ministerio la asistencia al Poder Ejecutivo en todo lo relativo al vínculo directo con la comunidad, la organización y funcionamiento de las áreas de asistencia del Gobernador; la formulación, coordinación y seguimiento de las políticas de difusión de la actividad oficial.

Puntualmente, el foco de interés del proyecto se situó en una de las funciones que se le asignan, vinculada a la Agencia Conectividad Córdoba S.E.²³. Dicha entidad fue creada por Ley N° 10.737, en vistas a abordar la promoción de la inclusión digital de todos los habitantes de la Provincia de Córdoba, en el marco del Plan Conectividad Córdoba. En miras a alcanzar dicho objetivo se realizan distintas actividades, a nivel mayorista, por cuenta propia, de terceros o asociada a terceros, en el país o en el extranjero, que contribuyan a la reducción de las brechas digitales, tanto a nivel de infraestructura como de acceso que garantice un servicio de Internet de calidad y el acceso equitativo a las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Atendiendo al funcionamiento de la Agencia, el Programa 131 - Aportes Agencia Conectividad Córdoba S.E. del Ministerio referido previamente, adquiere sentido en tanto fuente de sostenimiento económico. Así, el mismo se propone transferir los recursos para la financiación de las actividades de la Agencia. Este programa es financiado por el Tesoro Provincial y ejecutado por la Secretaría General de la Gobernación.

El pedido de informe elaborado tiene su base en la constatación de subejecución presupuestaria. Debe tenerse presente que este proyecto fue elaborado hacia fines de diciembre de 2022, por lo que resultaba llamativo el uso limitado de recursos sobre el total disponible, a pocos días de finalizar el año. Al momento de monitorear la ejecución del presupuesto asignado al Programa, a través del Portal de Transparencia, pude constatar que solo un porcentaje pequeño del presupuesto fue utilizado: al 22 de diciembre de 2022, el programa en cuestión contaba con un presupuesto vigente de \$2.678.751.000, del cual se habían devengado \$679.732.579, lo que equivalía al 25,37% del total. Lo ocurrido en el Ministerio, en relación a este programa específico, se reiteraba igualmente en la Agencia destinataria de los fondos: al momento de controlar el movimiento de fondos, sobre un total de \$2.305.240.000 destinado a bienes de capital (equivalente a un 85,97% del presupuesto de la

²² Más específicamente, las funciones que se le asignan son: gestionar la ayuda directa que otorgue el Poder Ejecutivo en el marco de la vinculación y cooperación institucional por el cual se crea el Fondo Complementario de Obras de Infraestructura para Municipios y Comunas y Comunidades Regionales; coordinar los organismos provinciales que intervienen en los Consejos Barriales de Prevención y Convivencia y Programas Especiales; manejo de las funciones que dependen de la Unidad Gobernador, Secretaría Privada, protocolo y la Secretaría de Comunicaciones; intervenir en la difusión de la actividad oficial, planes, programas y obras de gobierno y en la coordinación general de las actividades del Poder Ejecutivo y de las distintas áreas de gobierno en los medios comunicación; bajo su órbita, también, depende la Agencia Conectividad Córdoba.

²³ Sobre dicha base, la Agencia Conectividad se plantea tres ejes o líneas de acción centrales: Red Digital Córdoba (tendido de fibra óptica; comercialización de servicios de telecomunicaciones a nivel mayorista; espacios Wifi Libre); Habilidades Digitales (Programa ABC Digital; Programa Conectores; Programa Espacios ABC); y Comunidad de Internet (Hub Conectividad Córdoba; Formación Gobernanza de Internet; Formación Economía Digital; Charlas en Red).

Agencia -\$2.681.331.000-), el monto devengado alcanzaba los \$139.680.276 -tan sólo un 6,06% del presupuesto en aquellos bienes específicos-. La preocupación respecto a esta situación se redobla al considerar la propuesta de presupuesto para 2023. Para dicho período, el Programa 131 presentaba una variación nominal del 20,57% respecto al 2022, alcanzando los \$3.229.802.000.

¿Qué razones explicaban que hasta mediados de diciembre solo se haya utilizado un cuarto de los recursos disponibles? ¿En qué términos se planteaba un aumento del presupuesto para el nuevo año, considerando que el programa mostraba una subejecución de sus fondos? Estas fueron algunas de las preguntas motivaron la presentación del proyecto. El Ministerio, a través de este programa, concentra cerca de un 80% de los aportes que recibe la Agencia, por lo que no debe descuidarse el uso que se haga de los recursos, tanto en el marco de aquel como de este último.

Considerando la cuestión detectada, es que desarrollé un pedido de informe, dirigido al Poder Ejecutivo Provincial para que, a través del Ministerio de Vinculación Comunitaria, Protocolo y Comunicación, informara en el plazo de diez días sobre diversos aspectos relacionados con la planificación y ejecución del presupuesto asignado al Programa 131. Puntualmente, las preguntas presentadas fueron:

1. ¿Cuáles son las razones por las que, al 22 de diciembre, sólo se ha transferido el 25,37% del monto asignado en el presupuesto 2022 para esta Agencia?
2. ¿De qué manera ha previsto el Ministerio que la Agencia cumpla sus objetivos para los que fue creada con casi un 75% menos de los aportes convenidos en el presupuesto?
3. ¿Se han generado otras fuentes de financiamiento para la Agencia, que suplan los fondos no transferidos desde el Ministerio? Describa cuáles son y explicita todos los datos pertinentes.
4. Indique y brinde detalles de qué objetivos propios de la Agencia Conectividad Córdoba se han desarrollado según lo planificado a partir de los fondos que ha recibido del Ministerio de Vinculación Comunitaria, Protocolo y Comunicación.

El proyecto ingresó al Sistema de Gestión bajo la denominación 36774/R/22 y tomó estado parlamentario en los términos estipulados por el Reglamento. Actualmente, se encuentra en tratamiento en la Comisión de Legislación General.

El segundo proyecto de Resolución elaborado tiene elementos comunes con el proyecto previo. En este caso se trata de un pedido de informe que tiene como jurisdicción de interés específica al Ministerio de Servicios Públicos²⁴, y dentro de este, al Programa 572-002 - Líquidos Cloacales y Servicios Sanitarios.

²⁴ Entre sus funciones se pueden señalar: entender en la producción, transformación, transporte, distribución, comercialización, incentivo y regulación de la energía y demás recursos renovables; elaborar programas tendientes a la provisión universal del agua potable y, asimismo, entender en la regulación de la prestación de los servicios públicos en general; propender a la preservación, gestión, aprovechamiento y saneamiento del recurso hídrico; ejecutar acciones para el uso y concreción de obra de gasificación, incluyendo redes de gas natural; intervenir en la sistematización de las cuencas hídricas, urbanas y rurales.

De acuerdo a la información suministrada por el sitio web del mencionado Ministerio, es competencia del mismo la asistencia al Poder Ejecutivo en todo lo inherente a la producción, transformación, transporte, distribución y comercialización de energía y demás recursos renovables; control y protección del ambiente y del recurso hídrico provincial; la fiscalización del Transporte; y la Regulación de los Servicios en general. A la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Ministerio estableció cinco ejes de gestión, en relación a las funciones ministeriales, impulsando el desarrollo de planes estratégicos en vistas a concretarlas de manera efectiva. Estos ejes son: saneamiento cloacal; acueductos troncales y agua potable; hídricas y sistematización de cuencas; infraestructura gasífera; y energía eléctrica y renovables. De esta amplia gama de campos de acción, concentré la atención en la cuestión del saneamiento cloacal. En el marco de este eje, el Programa 572-002 se propone realizar acciones tendientes a minimizar los factores de riesgo para la salud de la población derivados de los residuos cloacales. De acuerdo al informe de descripción y metas por jurisdicción y programas, ofrecida por el Ministerio de Finanzas, el mencionado programa

incluye el tratamiento de residuos industriales, desechos, contaminación del aire, agua y suelo y la creación, ampliación y reposición de la infraestructura que posibilite mejorar las condiciones ambientales de la ciudadanía. La realización de estudios básicos y de factibilidad, proyectos, construcción, y mantenimiento de obras para la recolección, conducción y el tratamiento de líquidos cloacales. (Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, 2022, p. 465)

El nudo de la cuestión se reitera aquí como en el caso anterior: subejecución presupuestaria. Para el período 2022, el programa contó con un presupuesto total de \$2.680.097.000. Tomando como referencia la información obtenida al momento de realizar la investigación para el armado del proyecto -25 de diciembre-, el monto devengado hasta dicha fecha fue \$1.437.648.697, valor que equivale a un 53,64% de ejecución. Este tipo de situación parece ser una constante en el Ministerio en cuestión: en 2021, la ejecución del presupuesto fue de 65,35%; y, en 2020, del 34,90%.

El Ministerio de Servicios Públicos ha planteado la ejecución de una serie de obras de saneamiento de gran magnitud, que contemplan la construcción de un sistema de desagües cloacales para Río Ceballos, Unquillo, Mendiolaza, Villa Allende y Saldán. Las obras en estas localidades demandan una inversión de \$3.262.294.909, una suma que ya supera ampliamente el monto presupuestado para trabajos vinculados al saneamiento de líquidos cloacales. Considerando este punto es que resulta llamativo el uso limitado de los recursos disponibles, ante la necesidad de obras que atiendan la problemática en cuestión. ¿Qué razones explican que, frente a un abanico de obras tan importante y, más aún, una temática que requiere un urgente tratamiento, la ejecución presupuestaria demuestre un uso reducido de los recursos?

El pedido de informe presentado pretendió indagar en las razones que explican la ejecución presupuestaria del Programa. Así, el proyecto se dirigió al Poder Ejecutivo Provincial, para que a través del Ministerio de Servicios Públicos, informara, en el plazo de 10 días, sobre el ejercicio 2022

del Programa 572-002 - Líquidos Cloacales y Servicios Sanitarios. Buscando indagar en la cuestión, se preguntó lo siguiente:

1. ¿Cuáles son las razones por las que sólo se ha ejecutado el 53,64% del monto total asignado en el presupuesto 2022 para este programa? Justifique.
 - a. ¿De qué manera se ha planificado la utilización de los recursos? Detalle destino de los recursos disponibles para el programa.
 - b. ¿Qué indicadores y factores (económicos, sociales, sanitarios, etc.) se han tenido en cuenta para realizar esta planificación?
2. Respecto a objetivos del Programa:
 - a. Indique y detalle cuáles objetivos del programa se han desarrollado según lo planificado, a partir de los fondos disponibles. Asimismo, detalle los motivos de los objetivos no desarrollados.
 - b. Informe y explique cuáles son los indicadores de medición y las metas propuestas para cada uno de los objetivos, junto con los resultados obtenidos.

El tercer proyecto de pedido de informe tiene una riqueza particular que considero es importante destacar. De manera opuesta a la estrategia tomada con respecto a las temáticas anteriores, en las que la cuestión fue detectada en el marco del monitoreo sobre el Portal de Transparencia, aquí la problemática se presentó de la mano de un actor externo, en este caso, la referente de una organización no gubernamental (ONG). El tema en cuestión fue la seguridad vial y la prevención de siniestros viales. Así, la presidente del Foro de Familiares de Víctimas de Siniestros Viales de Córdoba (VSV) se puso en contacto con el bloque para presentarle una serie de propuestas de reformas y modificaciones de distinta índole en lo atinente al tratamiento de la siniestralidad vial en la provincia. En conjunto con el asesor tutor, recibimos y estudiamos las propuestas presentadas por el Foro, en vistas a establecer una serie de prioridades y vías posibles de acción.

Luego de analizar el conjunto de planteos e iniciativas, identificamos como una primera actividad esencial para encarar el tratamiento de la cuestión, lo referente al funcionamiento de un Observatorio de Seguridad Vial de la Provincia de Córdoba. Su existencia se planteaba como un hito de gran importancia en la generación de medidas adecuadas de prevención y en la generación de insumos para políticas públicas efectivas y eficaces.

Los principales lineamientos al respecto pueden encontrarse en la Ley Provincial de Tránsito N° 8560 - Texto Ordenado 2004 (1996). En lo referido al monitoreo y generación de estadísticas, la ley asigna, en su art. 7, como una de las funciones de la Comisión Provincial de Tránsito y Seguridad Vial -creada por la misma ley-, la tarea de “efectuar tareas de estudio, evaluación y sistematización de las estadísticas de accidentes de tránsito” (p. 14). Posteriormente, en el art. 103 se aborda la investigación accidentológica, estableciendo que “los accidentes de tránsito serán estudiados y analizados a los fines estadísticos y para establecer su causalidad y obtener conclusiones que permitan

aconsejar medidas para su prevención” (Ley N° 8560, 1996, p. 57). Por lo tanto, ya existe una conciencia desde la propia ley acerca de la centralidad del seguimiento y monitoreo de los siniestros.

A nivel institucional, se le reconoce al Ministerio de Gobierno y Seguridad, como competencia, la elaboración, dirección y control de los programas y políticas de seguridad. En el marco del funcionamiento de esta jurisdicción se deberían ubicar las estrategias de acción vinculadas a la cuestión de la seguridad vial, en conjunto con otros actores, como son la Policía de Córdoba, la Policía Caminera de la Provincia, la Dirección General de Prevención de Accidentes de Tránsito, además de otras carteras ministeriales, como Salud y Educación. Existe todo un entramado de actores con potencial de intervención en la construcción de políticas de prevención, dentro del cual el Ministerio de Gobierno y Seguridad ocupa un lugar central.

En relación a la cuestión puntual de la seguridad vial, el Ministerio cuenta con un programa específico. Se trata del Subprograma 755-001 - Seguridad Vial y Prevención - Cuenta Especial Ley 8560, que tiene como unidad ejecutora a la Dirección General de Prevención de Accidentes de Tránsito. El objetivo es el desarrollo de una política concreta en torno a la cuestión de la siniestralidad vial, a la luz de los principios básicos establecidos por la Ley de Seguridad Vial de la Provincia. Dentro de las líneas de acción propuestas se encuentran la seguridad vial en la educación formal y de toda la población, el correspondiente control por parte de la autoridad correspondiente y “el estudio sistemático de la causalidad y de los elementos constitutivos de la accidentología vial, a fin de introducir las mejoras necesarias para prevenir su ocurrencia” (Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, 2023, p. 532). Es clara la referencia a la centralidad de la generación y difusión de información de calidad sobre la temática, en el marco de la coordinación y colaboración interinstitucional, especialmente con organizaciones de la sociedad civil. Más aún, al describirse el Subprograma, se hace una referencia explícita a la existencia de un Observatorio Vial provincial: “el programa además busca contar con un instrumento que nos permita conocer de manera detallada, pormenorizada causal y estadística, los hechos de la accidentología vial que se producen en la provincia de Córdoba, como lo es un Observatorio Vial de la Provincia de Córdoba” (Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, 2023, p. 532).

Sin embargo, los hechos sostienen otra cosa. A la luz de la información recolectada, una pregunta resulta inevitable: ¿dónde está el Observatorio? Todo el marco legal e institucional vigente sostiene la importancia y necesidad de contar con un instrumento de este tipo. ¿Qué destino tiene el presupuesto del Subprograma 755-001? ¿Qué lugar se le da a la generación de estadísticas y a su difusión? Téngase en cuenta que, para el período 2022, se destinó un total de \$3.715.887.000 para el funcionamiento del Subprograma; monto que ascendió a \$5.283.163.000 para el período 2023.

En paralelo a la iniciativa en cuestión, el Ministerio cuenta con dos subprogramas más vinculados a la temática: por un lado, el Subprograma 758 - Policía de Córdoba - Seguridad Vial y Prevención - Cuenta Especial Ley 8560, y por otro lado, el Subprograma 761 - Comisión Provincial De Tránsito Y Seguridad Vial - Cuenta Especial Ley 8560. Lo interesante al analizar el conjunto de

subprogramas es que un elevado porcentaje de los montos devengados corresponde a repuestos y accesorios, material de seguridad, combustibles y lubricantes, y finalmente personal permanente. ¿Qué peso tiene el monitoreo y generación de estadísticas sobre siniestros viales en la estrategia de política pública provincial?

Considerando esto es que presenté un proyecto de pedido de informe. El mismo se dirigió al Poder Ejecutivo para que, a través del Ministerio de Gobierno y Seguridad, informara, en el plazo de diez días, acerca de las estrategias de monitoreo y seguimiento de siniestros viales y la producción de estadísticas, tomando como actor central a la Dirección General de Prevención de Accidentes de Tránsito. El informe solicitado debía responder a los siguientes requerimientos:

1. Indique qué monto en términos nominales y porcentuales, de lo presupuestado del Subprograma 755-001 - Seguridad Vial y Prevención - Cuenta Especial Ley 8560 para el 2023 (\$5.283.163.000), se destinará a la realización de acciones vinculadas al monitoreo, seguimiento y registro de siniestros viales y la producción y difusión de estadísticas e informes sobre el estado de la cuestión en la provincia.
2. Adjunte informe de gestión y/o, en el caso que no hubiera, adjunte listado de acciones emprendidas por la Dirección General de Prevención de Accidentes de Tránsito, los años 2020, 2021 y 2022
3. Adjunte nómina de personal de la Dirección General de Prevención de Accidentes de Tránsito, indicando cargos y funciones.
4. Justifique por qué motivos y/o razones no se creó o no se encuentra en funcionamiento el Observatorio Vial de la Provincia de Córdoba, tal como se establece en los objetivos del Subprograma 755-001, según su descripción.
5. Informe sobre las estadísticas de siniestralidad vial y mortalidad en rutas provinciales, correspondientes a los años 2020, 2021 y 2022, indicando fuente de las mismas.

El proyecto fue registrado como 36872/R/23. Actualmente, el pedido se encuentra en tratamiento dentro de la Comisión de Legislación General.

Una vez preparado el pedido de informe, se me propuso confeccionar un proyecto de ley destinado a la creación de un Observatorio Vial de la Provincia de Córdoba, de algún modo ampliando y complementando lo realizado con el pedido de informe. Dicho ejercicio representó, sin duda, un desafío de gran magnitud. Ello fue así en la medida en que tuve que integrar herramientas de la técnica legislativa, ingresando a una labor con la que no había tenido contacto previo. Con el acompañamiento constante del asesor tutor, construí un proyecto que consta de diez artículos, entre los cuales se determina objeto del proyecto, finalidad, funciones del órgano, miembros, vinculación con organismos y jurisdicciones gubernamentales y no gubernamentales, publicaciones, autoridad de aplicación y fondos. En la construcción de este proyecto, además del estudio legal e institucional antes realizado, constituyó un insumo vital el análisis de experiencias previas, de antecedentes, como recurso para delimitar los principales elementos que resultarían necesarios al momento de diseñar el

producto, en este caso, el Observatorio. Para ello, tomé como referencia en la cuestión la experiencia realizada en la provincia de Buenos Aires, en el marco del programa Gestión Local de la Seguridad Vial; en Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Jujuy, Santa Fe, San Juan, Santa Cruz, Salta, provincias en las que efectivamente existe un Observatorio Vial Provincial; y de municipios de la provincia de Córdoba, que también cuentan con un organismo de este tipo (Río Cuarto y Carlos Paz).

El proyecto se encuentra en tratamiento en Comisión (Legislación General -principal- y Obras Públicas, Vivienda y Comunicaciones -adicional-). Cuenta además con las firmas de legisladores de los bloques Coalición Cívica-ARI, Juntos UCR e Identidad Peronista. En el Anexo N° 7 se presenta el proyecto en cuestión.

Estos son los principales productos que surgieron de la actividad como asesor. Por supuesto, además de estos proyectos, que fueron los que finalmente desarrollé en profundidad y se presentaron, hay otros que por diversas cuestiones (falta de solidez en la temática, aparición de una cuestión de mayor complejidad, ausencia de irregularidad, entre otras razones) no fueron presentados.

Al iniciar esta etapa de la intervención, en diciembre de 2022, por pedido expreso de la Legisladora, inicié el monitoreo de la ejecución presupuestaria del Ministerio de Coordinación. Puntualmente, resultaba de interés analizar el contenido y el funcionamiento de dos programas: el Programa 041 - Infraestructura Tecnológica y el 205 - Innovación en la Gestión. El primer programa busca mantener y mejorar la infraestructura de tecnología de la Provincia para asegurar la calidad de los servicios que el estado brinda. Así, cobran relevancia, como productos de su accionar, nuevas formas de relación entre el Estado y el ciudadano, alternativas a las tradicionales, a través de las herramientas que ofrecen las tecnologías de la Información y Telecomunicaciones. Por su parte, el Programa 205 se propone la definición e implementación de planes estratégicos en materia de innovación, modernización y desarrollo tecnológico del Estado Provincial. De este modo, apunta a incrementar los servicios digitales que presta el Gobierno de la Provincia de Córdoba.

El motivo del proyecto se sustentaba en la posible coincidencia de objetivos, redundando en la superposición e inflación de programas y, consecuentemente, de presupuesto asignado. Como parte de los fundamentos, señalé que ambos programas demostrarían una intencionalidad común en la consecución de una Administración Pública más dinámica y cercana, a través de medios digitales. Así, no resultaría clara la diferencia entre ambas propuestas. Cada una ofrece un producto que fácilmente puede ser asimilable al objetivo del otro. Por supuesto, existen ciertos elementos que aportan a la especificidad del programa, sin embargo, la generalidad de la propuesta da a entender una finalidad común. En cuanto a presupuesto, para el período 2022, ambos contaron con abultados montos -\$189.432.000, el primero; y \$340.868.000, el segundo-, por lo que resultaría aún más necesario el establecimiento de límites más claros entre programas, garantizando una distribución eficiente de recursos. Estos son los principales lineamientos de un proyecto que no llegó a concretarse. Las razones de ello se vinculan a dudas surgidas sobre la solidez del fundamento por el

que solicitaba el informe: un análisis minucioso de los objetivos y desarrollos concretos de cada programa llevó a reconocer particularidades distintivas en cada uno.

Por otro lado, inicié un proyecto que tenía como destinatario nuevamente al Ministerio de Coordinación, esta vez con respecto a la ejecución del presupuesto de los programas 610 - Boleto Social Cordobés (Bsc)- Decreto N° 779/2017 Y N° 411/2021-; 608 - Subprograma - Boleto Gratuito Al Adulto Mayor (Bam) - Decreto N° 1990/2015; y, 603 - Subprograma - Boleto Obrero Social (B.O.S.) - Decreto N° 272/2015. El fundamento del pedido de informe era la subejecución existente a mediados de diciembre de 2022. La necesidad de tratar otras problemáticas derivó en que no pudiese continuar con el desarrollo del proyecto.

4.4.3. Consideraciones acerca de la actividad desarrollada

Detrás de cada uno de los proyectos presentados, hay un trabajo de investigación y seguimiento, que es propio de la labor diaria del asesor. La dinámica propia del bloque en el que me desenvolví reconocía en cada asesor la responsabilidad sobre el control de jurisdicciones particulares. Desde ahí, la actividad toma impulso con la localización y el reconocimiento de una irregularidad, una inconsistencia, un desempeño erróneo de las acciones enmarcadas dentro del Ejecutivo. Para arribar a tal momento, entran en juego toda una serie de posibilidades: los medios de comunicación pueden presentar un hecho grave que genere preocupación entre los legisladores, derivando en un pedido de explicación; un ciudadano puede presentar un reclamo sobre la ausencia o el funcionamiento irregular de alguna obra o plan del gobierno; el mismo legislador o uno de sus asesores puede constatar inconsistencias en el movimiento de fondos o puede considerar que la finalidad no se condice con el presupuesto. En fin, toda una serie de posibilidades que pueden derivar en que el legislador, contando con el acompañamiento del pleno expresado a través de la aprobación del proyecto, solicite al Poder Ejecutivo que informe sobre una cuestión de interés.

En lo personal, este proceso resultó un desafío interesante que no puedo dejar de remarcar. La principal dificultad con la que me encontré se situó en la armonización de elementos técnicos y lecturas políticas. En este sentido, las preguntas que me surgían eran: ¿cómo construir el pedido de informe en vistas a abordar la complejidad y especificidad del objeto de atención, que a su vez me permitiera indagar en temas anexos, sin que implicara un juicio ciego sin sustento sólido? ¿Cómo integrar la dimensión técnica con el posicionamiento político? El fondo de la cuestión era el vínculo dato empírico-ideología. El primer momento del proyecto -las preguntas- exige precisión y claridad; no debe dejarse espacio a la ambigüedad. Por lo tanto, el motivo mismo del pedido ya debe ser específico y claro, dando cuenta de un hecho concreto que dota de sentido la activación del acto. Por su parte, en el segundo momento del proyecto -la fundamentación- la exigencia de objetividad, claridad y especificidad se reiteran, aunque ya interviniendo con más fuerza la lectura política de la

cuestión abordada. Al momento de argumentar el sentido del proyecto, cada fundamento que se dé carga con una valoración subjetiva que debe anclarse en una base empírica certera y verificable.

El desafío de la experiencia creo que se vinculó con integrar ambos elementos: por un lado, la acción de control en tanto identificación de una cuestión puntual localizada -con todas las exigencias que vienen por añadidura, ya mencionadas-; y por otro lado, el lugar de la subjetividad del control, expresada en la lectura política de la cuestión abordada. Como bien remarcaron muchos de los entrevistados, no se puede hacer un pedido de informe sobre un tema que cuenta con información precisa en un sitio web oficial. En su caso, debería poder demostrarse algún tipo de inconsistencia que habilite a considerar la solicitud como válida.

El bloque Encuentro Vecinal Córdoba ha logrado consolidar en su estructura toda una dinámica coordinada de monitoreo y vigilancia del Poder Ejecutivo, en el espíritu de generar las bases para una gestión de lo público efectiva, eficaz y eficiente. Una de las instancias internas en la que tuve la posibilidad de participar fue la reunión general del bloque, un momento clave a la hora de definir estrategias y lineamientos comunes y también específicos respecto a la labor global del bloque y, más específicamente, en torno a la actividad de control. En estas reuniones, realizadas cada quince días, en las que participan todos los miembros de la oficina -legisladores, secretario de bloque, asesores- se pone en común el trabajo realizado por cada miembro, abriendo el espacio a sugerencias, además de plantearse los ejes organizativos a seguir en las semanas siguientes. Se pasa revista a los distintos proyectos en desarrollo, dando a conocer problemáticas tratadas, actores implicados y estrategias de abordaje. La misma disposición espacial -en ronda- facilita el diálogo horizontal, generando un ambiente de trabajo colectivo y colaborativo. La nota distintiva es la participación con independencia del rol jerárquico ocupado dentro de la oficina. Como parte de la intervención, pude participar de estas instancias, poniendo en común los avances en los proyectos que estaba trabajando. El poder plantear los temas trabajados y los avances realizados me dio mayor confianza en lo que estaba realizando, además de reforzar la integración en el equipo.

Capítulo V. Poder Legislativo, control parlamentario y calidad democrática: el control parlamentario en la Unicameral. Reflexiones y propuestas en torno a la efectividad y eficacia real en el entorno legislativo

En una de mis visitas al Archivo Histórico de la Legislatura de Córdoba, en el marco de la investigación que acompañó el proceso de intervención, sucedió una situación particular en torno a la referencia al control parlamentario en el Poder Legislativo Provincial. Su sola referencia generó una respuesta burlesca junto a la afirmación “no hay control”. Luego de dialogar con distintas personas, cercanas a la institución o más distantes, la idea de que no hay control sobre el Ejecutivo de la mano de la Legislatura demostró ser una percepción generalizada. ¿Es realmente así? ¿No existe control por la Legislatura?

Paradójicamente, al momento de escribir este cierre, la Fundación Directorio Legislativo (2023) presentó la medición del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa (ILTL) de la Legislatura de Córdoba. En términos generales, el índice se estructura en torno a cuatro dimensiones: normatividad (existencia de leyes vinculadas a la transparencia y participación); labor de la Legislatura (existencia de prácticas efectivas vinculadas a la temática); presupuesto y gestión administrativa (transparencia en el uso de los recursos públicos asignados); y finalmente, participación ciudadana (existencia de políticas que faciliten el acceso e intervención). Desde estos ejes, se analiza la estructura y el funcionamiento institucional, arrojando como producto concreto, un porcentaje que refleja la evolución en materia de transparencia. Dentro de la evaluación general que se hace de la institución provincial me interesa hacer una breve referencia al segundo eje mencionado, labor institucional. En un párrafo corto se destaca, como hito de los desarrollos internos, la existencia de un registro de las actividades de control político en la página oficial. ¿El acceso público de los proyectos por sí mismo garantiza el control parlamentario?

Los dos hechos referenciados reflejan realidades opuestas: por un lado, la percibida inexistencia del control parlamentario, y por otro lado, la existencia de control en la Legislatura vía el acceso a los distintos proyectos. La realidad social es compleja, al igual que el funcionamiento de las instituciones. Acercarse al Poder Legislativo, observar los actores que se desenvuelven en su interior, qué hacen, cómo lo hacen, cómo se relacionan entre sí, cómo reconocen y piensan a la institución y sus posibilidades de acción, qué estrategias priorizan, entre otras cuestiones, son elementos centrales en lo que hace al funcionamiento institucional.

Todas esas cuestiones atravesaron el planteamiento y el desarrollo de esta intervención. El objetivo general del trabajo ponía en el centro la problematización de la actividad del Poder Legislativo en el nivel subnacional, específicamente de la Legislatura de Córdoba, a través del análisis de una de las facultades o funciones asignadas a los órganos legislativos, como es el control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo. De este modo, el interés específico se ubicó en la indagación

de la eficacia real de sus mecanismos -específicamente, pedidos de informe y citaciones a funcionarios-, las experiencias de los actores y los modos de definir, valorar y pensar su desarrollo. El elemento más interesante y rico, transversal a aquellos objetivos, fue la participación directa en el campo, en la actividad diaria de la oficina legislativa. Así, el registro de la actividad diaria y la inserción en la tarea legislativa constituyeron los ejes centrales de la propuesta.

¿Cómo debe pensarse el control parlamentario? ¿Existe en la Legislatura de Córdoba? En este momento del desarrollo, las respuestas a estas preguntas toman tonalidades particulares, alejadas de nociones que encasillan el éxito en la mera formalidad. A la luz de lo trabajado hasta aquí y tomando los hechos referenciados unos párrafos antes, no cabe duda de que no se trata de la absoluta inexistencia de su ejercicio ni de su determinación absolutamente formalista. El control que lleva adelante el Poder Legislativo resulta en una amalgama de procesos, acciones, relaciones, de variable efectividad y eficacia, que se desenvuelve en un contexto particular que le plantea una serie de condiciones de posibilidad y funcionamiento.

¿Para qué? ¿Qué sentido tiene el control? Son preguntas válidas, cuya respuesta remite al mismo principio republicano. El control de poder no puede tender sino a plantear obstáculos a la excesiva concentración de poder y su abuso. Y me permito adicionar un punto más: reforzar, promover e impulsar la eficacia y eficiencia en el funcionamiento del Poder Ejecutivo y la Administración. Atendiendo a estos dos objetivos es que cobra valor el seguimiento y monitoreo de proyectos, programas y políticas públicas en general; la fiscalización del uso de los recursos públicos; y la vigilancia en general de la actividad del Ejecutivo. Por medio de estas actividades, viabilizadas por las herramientas formales correspondientes, se llama la atención sobre inconsistencias, hechos de gravedad, problemas fruto de inacciones, reclamos de ciudadanos, buscando generar una respuesta de parte del controlado -modificar su accionar, plantear nuevas iniciativas, realizar ajustes, etcétera-.

Sin duda, se trata de una atribución ampliamente reconocida a la institución. Pero es en ese mismo reconocimiento donde debe darse el primer paso en la indagación y aprehensión de su sentido más hondo. No se trata de relegarlo a un simple ítem de un listado de funciones. En general, los manuales que tratan la estructura y actividad del Poder Legislativo, dedican un sencillo párrafo a esta función, considerándola una más entre otras, o incluso, privilegiando los análisis de la elaboración de leyes. Aquí me permito plantear una reflexión. Bajo la idea de separación de poderes conviven dos dimensiones: la identidad distintiva y la interrelación simultánea de fondo. La referencia al primer aspecto conlleva la identificación de ámbitos de actuación específicos, acompañados de procesos de especialización. Atendiendo por caso al Poder Ejecutivo y al Legislativo, aquel se estructura en torno a un principio jerárquico asumiendo funciones administrativas, mientras que este último, desempeña una función normativa en el marco de la representación. No implica error pensar la especificidad del órgano y la función. El error nace, en su lugar, con la negación o silenciamiento del factor de balance. Aquí entra el control como elemento de vinculación bidireccional. Así, al hablar de control

parlamentario, aludo a la atribución que, creo, mejor expresa el espíritu de la separación de poderes en clave de interrelación.

En este trabajo, la atención estuvo sobre un grupo específico de recursos formales de control. Este es un punto que merece ser tenido en cuenta por cuanto implica una forma de pensar dicha actividad, con conciencia de su diversidad y complejidad. Concebirlo como una estructura homogénea y uniforme trae aparejada la inevitable reducción de su función y sentido a una simple actividad de observación. “La función de control del Poder Legislativo”, “la atribución fiscalizadora del Parlamento”, nociones que quedan en la nada si no se plantea una indagación de sus medios, sentidos, metas. En su lugar, concebir el control parlamentario como facultad viabilizada por una estructura procedimental concreta y, a la vez, espíritu de la actividad parlamentaria desarrollada por los actores que la movilizan, coloca en el centro la transversalidad de su sentido e impacto.

En línea con lo dicho, resulta imprescindible observar esta atribución como estructurada o conformada por distintas acciones concretas. Los controles económico y financiero, de nombramiento, de investigación e información, sancionatorio, legislativo propiamente dicho, son modalidades que vehiculizan la facultad reconocida a la institución. Cada una comprende una serie de acciones, actores, modalidades, estrategias, procedimientos, variables que complejizan la tarea. En el establecimiento de los criterios de distribución y uso de los fondos públicos, en la designación de funcionarios, en el juzgamiento de un funcionario, en la solicitud de información escrita u oral sobre acciones o hechos específicos, e incluso, en la construcción de un proyecto de ley y en la determinación de los lineamientos básicos de una política pública, el Poder Legislativo desempeña un rol fundamental como agente de control. Rol fundamentado en su composición diversa, fruto de la representación, y su predisposición mediadora.

Aquí, la atención estuvo en lo que denomino, control de investigación e información, más específicamente en pedidos de informe y citaciones. Estas dos herramientas se destacan como recursos rutinarios para acceder a información de la mano de reparticiones específicas del Ejecutivo.

Los contextos de Ejecutivos fuertes, con amplia presencia en los órganos legislativos y gran influencia en el desarrollo de sus actividades, convocan a repensar tareas como las de control. Es un hecho ampliamente compartido y demostrado a lo largo del análisis que la fuerza oficialista mayoritaria en el Legislativo no facilita el impulso a iniciativas de monitoreo y fiscalización que pudiesen afectar la integridad del Gobierno. La coincidencia de plataforma debilita o inactiva toda propuesta que pudiese ir en contra de la línea de acción planteada por aquel actor. Queda la oposición como sujeto activo del control. Esta consideración no hace sino reforzar la necesidad de pensar los modos del control en contextos de hiper-ejecutivismo, de coincidencia mayoría legislativa-oficialismo. Dos observaciones creo que merecen ser destacadas.

En primer lugar, la convivencia del principio democrático de representatividad con la funcionalidad republicana de la institución. En modo alguno, esto se plantea como crítica a la legitimidad democrática de la estructuración legislativa. Sin embargo, no puedo evitar señalar una

cierta tensión o inconsistencia. ¿En qué sentido entender la convivencia entre una facultad constitucional del Poder Legislativo con el criterio mayoritario? Como se expresó en capítulos anteriores, la actividad legislativa general resulta encauzada por la figura del proyecto. Cada proyecto es sometido a un tratamiento que atraviesa cuatro momentos básicos (presentación, tratamiento en comisión, tratamiento en plenario y votación). Un primer nudo se localiza allí mismo. La coincidencia de modalidad de trabajo homogeniza y uniforma el producto que se trata; ya no se trata del contenido, sino de la forma que lo contiene. Ya sea un proyecto de ley, de resolución o de declaración, todos son sometidos al mismo tratamiento, dependiendo al final de la voluntad de la Cámara. No obstante, cada uno reviste una intencionalidad particular. A fin de cuentas, en cuanto al contenido, hay una importante distancia entre un proyecto de ley y un pedido de informe, entendido como una solicitud de información fundada en la constatación de un hecho problemático, consecuencias de inacción o inconsistencias en la información pública, o una citación a un funcionario en vistas a que dé explicaciones. Por supuesto, el acuerdo de la mayoría del pleno y la aprobación por ella siempre va a ser necesaria. El punto que me interesa señalar se vincula a la flexibilidad en función de la cuestión a tratar y el modo en que se presenta.

¿Qué sería del control parlamentario de investigación e información si existiese una comisión especial que receptara los pedidos de información escrita, las remitiera a quien correspondiere -con la obligación de responder- y, una vez que obtuviera respuesta, la derivara a la comisión asignada? ¿Qué sería del control parlamentario si los funcionarios de las distintas reparticiones del Ejecutivo tuviesen la obligación de presentar informes -orales u escritos- sobre el avance de la actividad respectiva, al pleno de la Cámara? Algo de esto ya existe de manera tenue. Como se mencionó oportunamente, se instaló cierta práctica similar en la Legislatura de Córdoba: en muchos casos, una vez que ingresa el proyecto a la comisión, el relator envía de buenos oficios el pedido a la repartición correspondiente y, en caso de recibir respuesta, se trata en el seno de la misma comisión. Sin embargo, todo termina librado a la buena voluntad del controlado. Tema por demás preocupante. En el fondo de la cuestión está el valor que posee el pedido de informe o la citación.

En torno a ese último punto se estructura la segunda observación que me interesa hacer. ¿Qué es un pedido de informe o una citación? Al hacer esta interrogación no apunto al concepto operativo o procedimental. Más bien, me interesa llevar la atención al valor que tienen ambos recursos, en tanto expresiones del control parlamentario, en el entramado político-institucional. Y aquí me remito directamente a la función de mediación social y la dimensión representativa del Poder Legislativo. Numerosos reclamos y demandas son encauzados por las distintas fuerzas presentes en la institución, ya sea a través del contacto directo con las principales víctimas o figuras involucradas como por medio de la investigación diaria. Esta no es una cuestión nueva. Esta facultad o misión institucional abre las puertas a la participación de los gobernados en la construcción y gestión de lo público. Por lo tanto, “la representación que interesa en este caso, no es la de quien gobierna y administra, sino la de quienes tienen por misión supervisar y controlar a ese gobierno” (Zarza Mensaque, 2008, p. 362).

Fruto de tal condición, que alimenta y es alimentada por el carácter deliberativo y plural de la institución, la participación en el desarrollo del gobierno por medio del encauce de demandas, la iniciativa legislativa y el monitoreo, fiscalización y seguimiento de sus actividades reciben especial impronta, como uno de los medios de garantizar la integralidad y el consenso de fondo sobre determinada política. En el siguiente apartado, continúo indagando en la cuestión.

5.1. Repensar la dimensión política del control parlamentario: barreras de intencionalidad y sentido de la función

¿Qué hacer? ¿De qué modo se puede garantizar el funcionamiento pleno del rol de contralor del Poder Legislativo en contextos de mayorías oficialistas? Esta pregunta alimentó gran parte de este trabajo. ¿Cómo dirimir la tensión percibida entre estas dos dimensiones de la institución? Una vía de solución conlleva poner el foco en las “barreras de intencionalidad” (Paleo, 2022) que atraviesan la actividad institucional. Se trata de valoraciones y juicios que atraviesan y moldean el desarrollo de una actividad, determinando las estrategias y el modo de integrar en ellas al conjunto de elementos -procedimientos, actores, roles, tareas, entre otros- que intervienen.

En la sesión del 17 de febrero de 2021, en el marco del tratamiento de un pedido de informe sobre el funcionamiento de aparatología oftalmológica en el Hospital Córdoba, la legisladora Marcone, del bloque Encuentro Vecinal Córdoba, expresaba: “nosotros cuando preguntamos queremos saber, y si, como en este caso, hacemos una afirmación errada, nos alegramos de que nos aclaren cómo son las cosas” (Legislatura de Córdoba, 17/02/2021, p. 7). La lógica oficialismo-oposición, con todas sus implicancias en cuanto a la valoración del trabajo de otros y el espíritu de competencia continua, pareciera haber calado profundo, pasando a ser el eje que determina la dinámica. Luego de aquella afirmación, la legisladora sostuvo: “no queremos molestar, queremos saber, y con esos datos que obtenemos podemos elaborar propuestas que ayuden” (Legislatura de Córdoba, 17/02/2021, p. 7). El punto aquí es que resulta necesario bajar las barreras de intencionalidad que atraviesan las lecturas y acciones, altamente determinadas por la estrategia partidaria y el impacto político.

Por supuesto, esto no conlleva desestimar el elemento político. El control parlamentario en clave de control político trae consigo la transversalidad del criterio de oportunidad de las fuerzas que lo ejercitan. En los distintos bloques es posible observar estrategias distintas que parten de un modo de pensar el rol de contralor del Poder Legislativo. Es posible encontrar modalidades asociadas a un monitoreo permanente, extensivo e intensivo, viabilizado por la especialización interna del recurso humano en las distintas jurisdicciones y áreas pasibles de ser controladas; estrategias enfocadas en materias puntuales -por la disponibilidad de recursos para llevar adelante el trabajo o por interés particular-; hasta un comportamiento sustentado en la ausencia de motivos para encarar tal tarea -principalmente, el oficialismo, y pueden adicionarse algunas fuerzas minoritarias-. De cualquier

forma, prima el carácter voluntario y subjetivo de la iniciativa, motivada por criterios, valores y principios propios del bloque o legislador particular. Este aspecto permite entender los motivos de la inexistencia de sanción directa fruto del incumplimiento; en su intención no se vislumbra un sentido sancionatorio, sino más bien de aclaración y complejización positiva de los abordajes y acciones.

Figura N° 1

Dimensiones y elementos del Control Parlamentario Institucional Político



Fuente: elaboración propia.

La dimensión política del control, constituida en torno a la tríada voluntariedad-subjetividad-no sancionatorio, convive con el marco institucional que encauza su puesta en acción: carácter procedimental del proceso, contando como unidad básica la forma proyecto, la cual adquiere validación y carácter vinculante fruto de la aprobación por el pleno de la Cámara. La conjunción de elementos hacen a la esencia integral del control parlamentario.

La coexistencia de estas dos dimensiones dispone un terreno complicado, más aún en contextos como los señalados, de oficialismos con mayoría. En cuanto a la infraestructura institucional que enmarca el proceso, el peso de las fuerzas políticas, medido respecto a la distribución de bancas, define en gran medida el potencial real de acción. El que una fuerza, especialmente aquella que ocupa el Ejecutivo, acceda a una proporción de bancas igual o superior a la mayoría absoluta de los votos o, incluso, a la mayoría agravada, da pie a una dinámica particular, en la que la negociación y el consenso pasan a ocupar lugares secundarios.

Por su parte, la dimensión política del control contribuye a que aquellas barreras de intencionalidad que mencioné antes, se eleven. Así, toda validez que pudiese tener la iniciativa siempre es puesta entre signos de interrogación, por los posibles sesgos que pudiesen existir. El que la oposición sea el actor activo de esta facultad no es un dato menor en esto. Ya lo señalé: en el proyecto de pedido de informe, por caso, conviven cuestiones empíricas con lecturas y valoraciones políticas.

La tensión inherente a dicha convivencia limita el potencial del acto de control. ¿Es erróneo que sea así? Por supuesto que no. La lectura política es parte de la esencia misma de la actividad. En este trabajo, el interés estuvo en el acceso a información, e indirectamente, en la calidad de la política pública y el bienestar ciudadano. El ejercicio imprescindible aquí vincula a ambas partes del proceso: por un lado, quién controla debe asumir, como parte de su actividad, una responsabilidad ética respecto al tratamiento de una problemática, esto es, no anteponer el beneficio partidario a la realidad del hecho tratado y visibilizar la cuestión en tanto afectación directa sobre derechos específicos; y, por otro lado, quién es controlado debe receptar la solicitud en clave de llamado de atención, señalamiento preciso y puntual, demarcación y localización de insuficiencias, incumplimientos, ausencias y errores. ¿Pueden colisionar lecturas y esquemas de acción? Si. Pero parte misma de la instancia es la aclaración y rectificación de modos de hacer.

En torno a esta cuestión es que no debe perderse de vista cómo se analiza la dimensión instrumental del control político. Sin duda, la referencia a tal función remite a la crítica, especialmente de la mano de la oposición. Con esa crítica, se pretende debilitar la imagen del gobierno, resaltar sus errores y exponerlos a la opinión pública. Aragón Reyes expresa que

la fuerza del control parlamentario descansa, pues, más que en la sanción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras, más que en derrocar al Gobierno, en desgastarle o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral. (Aragón Reyes, 1986, p. 25)

Sin embargo, considero que debe tomarse con cuidado este aspecto. Si se piensa que la facultad de control se orienta principalmente a ese objetivo, pierde sentido como atribución institucional y pasa a adquirir sentido como margen de maniobra de la oposición, como una bocanada de aire en sus expectativas políticas. Hay, creo, una distancia importante entre el cuestionamiento y la crítica sobre las acciones del Poder Ejecutivo y la directa obstaculización y desgaste con fines partidarios. Poner el foco en esta perspectiva deriva lógicamente en que, en contextos de hiper-ejecutivismo y de oficialismo mayoritario, el control se limite a una actividad sin posibilidades de éxito que dan a la oposición la posibilidad de descargar sus reclamaciones y molestias. ¿Qué sentido tiene esto? Nos encontraríamos con una enorme cantidad de proyectos orientados simplemente a criticar determinada acción del Ejecutivo; simplemente expresaría un repudio o cuestionamiento a lo hecho o al modo de hacer, una mera crítica. Esta lectura no ofrece una explicación que valore las posibilidades de un Poder Legislativo realmente activo.

5.2. El control parlamentario en el marco del monitoreo y la evaluación de políticas públicas: una propuesta analítica

No debe subestimarse la complejidad que atraviesa y determina el rol de contralor de la institución legislativa. De allí, que una conceptualización elástica del control parlamentario resulte fundamental. Y es en el marco de esta elasticidad que defino una segunda vía de abordaje: alejar el ejercicio del control de la lógica oficialismo-oposición, para aproximarlo a una conceptualización ligada al monitoreo y evaluación de las políticas públicas. En suma, el planteo es el siguiente: entender el control parlamentario -principalmente, los mecanismos de investigación e información- como elementos flexibles e informales del monitoreo de políticas públicas. Empezar el análisis de la cuestión desde esta perspectiva implica, desde ya, flexibilizar la noción de control, reconociéndole un mayor peso y una participación estable en el proceso de las políticas. Ya tendré oportunidad de profundizar en las consecuencias.

En primer lugar, me detengo en las políticas públicas y las problemáticas abordadas por ellas, que a fin de cuentas constituyen la base misma de la actividad que aquí interesa. Mucho se ha expresado y escrito respecto a las políticas públicas, sus sentidos, componentes y funcionamiento. En su raíz resalta la existencia de una problemática o cuestión, en los términos de Oszlak y O'Donnell (1982), en el sentido de necesidades y demandas socialmente problematizadas sobre las que se exige una solución y respuesta. El Estado en general, y las autoridades que ocupan cargos públicos en particular, desempeñan un papel central como viabilizadores de la (in)acción, cuestión que en modo alguno implica su sola presencia en las iniciativas y desarrollos. Es necesaria una precisión en orden a una comprensión realista de las políticas públicas. La participación del Estado, desde un rol central en relación a las políticas, no implica en absoluto su desenvolvimiento uniforme y homogéneo. En su interior conviven, se entrelazan y tensionan intereses variables, modos de definir la problemática igualmente distintos y un desigual acceso a recursos de poder. La específica configuración puede implicar la acción -con los matices y particularidades correspondientes- o, incluso, la inacción. En paralelo, no debe perderse de vista que en torno a las políticas públicas se desenvuelve un amplio espectro de actores de distintos niveles y condiciones, con acceso a variables recursos y movilizados en base a distintos intereses.

Sin ánimo de hacer muy extensa esta presentación conceptual, se entiende como política pública al “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O'Donnell, 1982, p. 112). Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008) la definen como “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (p. 36).

Una problemática, expresada como necesidad o demanda de un sector, colectivo o región, surge y se presenta en el espacio público, atraviesa y definida desde una perspectiva, con valoraciones específicas, y una conceptualización puntual que la dota de sentido. En la medida en que ingresa a dicho espacio, convive y entra en disputa por la significación de la cuestión, fruto de la existencia de intereses diferentes. Su triunfo en este nivel implicaría la inserción de la cuestión en la agenda pública y la consolidación de un modo específico de pensar la problemática, sustentado en un modelo causal que lo dote de sentido. En dicho triunfo confluyen una diversidad de causas, en tanto el accionar de los distintos actores implicados y las condiciones en que se presentan los mismos influyen en las posibilidades reales de ingreso. Se constituye así como una cuestión socialmente problematizada con plena vigencia, en la medida en que “ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse ‘algo’ a su respecto” (Oszlak y O’Donnell, 1982, p. 564).

Siguiendo el proceso, el Estado toma esta cuestión, posicionado como actor central, dadas las funciones que se le reconocen y el acceso a los recursos necesarios para el tratamiento, e inicia el proceso de abordaje en conjunto con otros actores que se insertan en el proceso incorporando sus intereses. En el Estado termina ocurriendo una puja respecto a cómo plantear el modelo de causas que fundamentará la solución ofrecida. En el momento de la formulación ocurre este proceso de “moldeado”, de construcción de la estructura de acciones orientada al abordaje de la cuestión. Los distintos actores intentan influir en la toma de decisiones incorporando sus intereses y perspectivas. Aquella alternativa que, a la luz de los criterios que se consideren pertinentes, represente la solución globalmente más conveniente, adecuada y oportuna se constituirá en la vía de acción con la que se pretenderá generar el impacto deseado. Así, se ingresa a la implementación con un cuerpo sólido de disposiciones que obran como estructura básica de organización y disposición para la acción. Más específicamente, se han definido:

- los actores públicos, paraestatales y privados formalmente competentes, pertenecientes a lo que se denomina Acuerdo de actuación Político-Administrativo (en adelante, APA);
- la estructura de los programas definida a través de normas legislativas y reglamentarias, es decir, contenidos sustantivos, precisiones procedimentales, grado de maniobra de los involucrados, modalidades o instrumentos de intervención, e incluso reformas institucionales previstas -Programa de actuación Político-Administrativo (PPA)-;
- la estrategia de implementación, a través de Planes de Acción, considerados como “el conjunto de decisiones consideradas como necesarias para la producción coordinada y puntual de productos, servicios y prestaciones administrativas” (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008, p. 188);
- y finalmente, los actos de implementación propiamente dichos, tanto intermedios -ligados al desarrollo de los planes- como formales -outputs-; se trata de “productos finales de los procesos políticos-administrativos que, como resultado de su implementación, se destinan de

manera individual a [...] los grupos-objetivo” (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008, p. 195).

El proceso de las políticas públicas descrito hasta aquí requiere necesariamente de la revisión constante, específica y general de sus supuestos y construcciones. El último eslabón, que es el que aquí me interesa tratar, el monitoreo y la evaluación de políticas públicas, introduce la noción de perpetuación por la flexibilidad, revisión y adaptación. Hablar del monitoreo, seguimiento y evaluación conlleva la necesaria vinculación entre el contexto de aplicación y la propuesta de acción presentada. Esta es una observación lógica: a través de la evaluación se dota de sentido lo actuado, en la medida en que efectivamente se verifica el impacto esperado en el territorio atravesado por la problemática. Descuidar esta etapa conlleva el vaciamiento de sentido del plan, programa o proyecto, como si su sola presencia garantizara la erradicación de la problemática.

Siendo el objetivo de una política pública, la solución de una problemática valorada socialmente como un tema que debe tratarse en la esfera pública, Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne señalan, con respecto a la evaluación, que “se trata de identificar si los grupos-objetivo seleccionados modificaron efectivamente su conducta [...] y si gracias a ello la situación de los beneficiarios finales, que en un principio se consideró problemática, mejoró realmente” (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008, p. 207). En un informe sobre monitoreo y evaluación de políticas públicas, elaborado por UNICEF y CIPPEC, Di Virgilio y Solano (2012) ponen el foco en la dimensión valorativa de la actividad, en tanto se define la evaluación como la “emisión de un juicio de valor acerca de una política, programa o proyecto” (p. 39). Por su parte, el monitoreo se sitúa en lo cotidiano, implicando un “examen continuo o periódico que se efectúa durante la implementación” (p. 45).

Ambos están fuertemente interrelacionados y constituyen instrumentos de política, se ven inmersos y atravesados por las relaciones de poder y las valoraciones políticas. Implican, en suma, un ejercicio de reflexión sistemática de la concepción, puesta en práctica y resultados. De este modo, busca identificar y abordar los problemas vinculados a la viabilidad, funcionamiento, resultados o impactos. Constituye un proceso transversal y constante, que a lo largo del proceso asume diversas formas y se propone diversos objetivos. Como elemento específico de una política pública, representa un reaseguro, en la medida en que instala la necesidad de flexibilidad y ofrece una fuente de aprendizaje fundamental en el proceso de tratamiento de problemáticas.

Martínez Nogueira (2016) reconoce a la evaluación de políticas públicas como promesa, exigencia y campo, dimensiones que se atraviesan y determinan mutuamente. En tanto promesa, la evaluación representa un insumo fundamental de aprendizaje, cuestión que sin duda enriquece el debate al ofrecer herramientas y recursos para complejizar el abordaje de la problemática en orden a su mejor entendimiento. En palabras del autor, “brinda elementos de juicio para la definición de prioridades, para la elección de medios alternativos para alcanzar objetivos sociales y para alimentar la participación y el control social” (Martínez Nogueira, 2016, p. 16). La condición de exigencia tiene

su sustento en las implicancias de la *accountability* y la rendición de cuentas. La evaluación tiene sentido en la medida en que colabora con la transparencia de las acciones, contribuye a la calidad de lo actuado y fortalece e incentiva la participación ciudadana. Finalmente, la evaluación como campo coloca en el centro la multidisciplinariedad, la integralidad y la complejidad como rasgos transversales de la tarea, en contraposición a visiones vinculadas a la excesiva sistematización y linealidad del proceso. De este modo, a la luz de esta dimensión, hablar de evaluación trae aparejada la referencia a prácticas diversas, cuerpos de conocimientos múltiples y experiencias distintas en procesos polémicos y disputados, “sin consensos medianamente establecidos sobre fundamentos epistemológicos, metodológicos y operativos relativos a la articulación entre conocimiento, poder y acción” (Martínez Nogueira, 2016, p. 16).

Esta triple dimensionalidad de la evaluación de políticas públicas resulta fundamental, en orden a reconocer la coincidencia de acciones diversas que ocurren en su interior. Específicamente, el punto que me interesa resaltar aquí, y hacia el cual se orientó el desarrollo y contextualización previa, refiere al lugar del Poder Legislativo en este proceso. ¿Tiene algo que decir este Poder en materia de monitoreo y evaluación de políticas públicas? Considero que sí. Aquí retomo cuestiones ya trabajadas. Independientemente de la lista de funciones que se le asignan, cuestión sobre la que no puedo dejar de llamar la atención en tanto debilita el sentido y la potencialidad de muchas de ellas, el proceso evaluativo de lo actuado debe considerarse como transversal a la actividad de la institución.

La dinámica legislativa general, la esencia misma de la institución, se sustenta y resulta determinada por el principio de representación. Referir a dicho principio trae consigo una serie de implicancias necesarias para su efectividad de sentido. Se trata de una institución que reconoce como condición y esencia la presencia de múltiples fuerzas, variadas perspectivas, derivando la negociación y el consenso como mecanismos y fundamentos base de su actividad. En torno a dicho espíritu institucional, es que el Poder Legislativo asume un papel especial en materia de recepción de demandas, necesidades y problemáticas; está en su misma condición. Por lo tanto, su función normativa se presenta como su identidad práctica en tanto modalidad de actuación conectada a su perfil representativo: a través de la ley, el Poder Legislativo expresa el modo consensuado de abordar una cuestión, desde cómo definirlo a cómo tratarlo.

Por su parte, el control surge como actividad necesaria y, simultáneamente, atraviesa el accionar legislativo. En un sentido amplio, la institución, en tanto representativa del entramado social, controla en la medida en que toma contacto con una problemática y busca incluirla en la agenda institucional. Respecto a la producción de normas que regulen la dinámica social, establece los esquemas a ser tenidos en cuenta y los mecanismos necesarios para asegurarse que así sea -control presupuestario, control de nombramientos, control específicamente legislativo-, al igual que atiende al desempeño de las tareas, de los responsables asignados, los impactos y resultados obtenidos -control de investigación e información, control sancionatorio-. La línea común que atraviesa todas estas

actividades se vincula a la limitación de la concentración del poder, a la constante oxigenación de los procesos a través de un ida y vuelta que evite la uniformidad y la linealidad acrítica en el accionar.

¿Y qué tiene que decir la evaluación de políticas públicas aquí? Para la aprobación de un proyecto de ley destinado a tratar una demanda específica, existe un camino y una serie de pasos, un “camino intelectual” en términos de Pérez Bourbon. A los fines de no extender la referencia al tema, utilizaré el análisis de este autor únicamente. Este identifica cinco etapas o momentos: 1) recepción de la demanda social; 2) análisis global del problema y búsqueda de la solución globalmente más conveniente; 3) elaboración del texto normativo; 4) búsqueda y obtención del consenso necesario para su aprobación; y finalmente, 5) la aprobación formal de la ley. Fruto de este trabajo, se da forma al Programa de actuación Político-Administrativo, que mencionara previamente. Este es el contenido sustantivo de una política pública, la base misma desde la que se desarrollarán distintas líneas de acción ante una cuestión. Por lo tanto, el Poder Legislativo resulta un actor clave del proceso de las políticas públicas, y no debe perderse de vista el valor y sentido específico que guarda en la estructura general de gobierno.

El gran problema, considero, está en la idea misma de que la última etapa del proceso legislativo se presente como la aprobación de la ley, como si no ocurriese nada después. Esto implica quitar responsabilidades a la institución por los efectos del marco normativo aprobado. No se trata de que el Poder Legislativo apruebe leyes únicamente, haciendo oídos sordos a lo que generan las mismas leyes. En su lugar, me inclino por pensar que le corresponde, en tanto órgano que contiene la representación del entramado social, asumir un rol clave en la aplicación y desarrollo de propuestas que operacionalicen el producto del consenso y acuerdo -pienso en el Poder Ejecutivo-. Una vez establecidos los lineamientos básicos de una política, corresponde atender al modo en que se aplican y bajan al territorio.

La propuesta que me interesa compartir reconoce en el control parlamentario específicamente de investigación e información un elemento flexible y una modalidad menos sistemática de llevar adelante el monitoreo, la fiscalización y la evaluación parcial de distintos aspectos vinculados al diseño, la aplicación y el impacto de una política pública. En el fondo de la cuestión está el reconocimiento de un rol activo por parte del Poder Legislativo en las modalidades de intervención en la sociedad de cara a la resolución de una cuestión. Parte de dicho reconocimiento es la valoración de la condición identitaria específica que constituye el ser de la institución: la representación de las diversas expresiones que atraviesan y constituyen la sociedad. No tendría sentido pensar un Poder Legislativo sin procesos conciliatorios de intereses y negociaciones que posibilitaran llegar a productos aceptados y reconocidos por (casi) todos, pasibles de impacto real y concreto. Como fruto de la legitimidad de origen que llevan impregnados dichos productos, el Parlamento cuenta con un potencial enorme de oxigenar y complejizar positivamente la política de gobierno. Las nociones de representación y control alimentan una tarea de orientación e impulso sumamente rica en lo que hace

al abordaje de lo público. González del Campo (2010) presenta la cuestión haciendo énfasis en la necesaria complementariedad de sentidos sobre la actividad de control. Así, el autor sostiene que

no sólo se trata de fiscalizar la actividad del Gobierno o de otros entes públicos al desarrollar determinadas políticas para poner en evidencia sus carencias o disfunciones, sino que con ello se persigue también, al mismo tiempo y como resultado del debate en sede parlamentaria, hacer posible que los distintos grupos políticos presentes en el Parlamento puedan confrontar diversas formas de concebir y desarrollar las políticas sectoriales, formular alternativas, priorizar unos u otros objetivos, e incluso propiciar cambios en la orientación de aquellas. (p. 93)

Todo control y monitoreo conlleva una lectura política, por más limitada que sea. La consideración que realizara en torno a la flexibilidad, al dinamismo y a la limitada sistematización del control parlamentario parte de reconocer el peso que el juicio y la valoración política ocupan en el desarrollo de la actividad. Constituye una dimensión que no debe desconocerse, pero que tampoco debe implicar la desvalorización de las iniciativas que se realicen al respecto. Esto guarda en sí una relectura del potencial que el control, en este caso de investigación e información, tiene respecto al modo en que se interviene en el territorio. Con esto, apunto a reforzar la naturaleza positiva, constructiva e integrativa de las propuestas surgidas en el marco del control; focalizar la cuestión en clave de “herramienta de valoración y mejora cuyo tratamiento en las Cámaras no debería limitarse a la mera confrontación de opciones políticas tan característica [...] entre mayoría y oposición, sino a aportar soluciones y alternativas para la mayor eficacia y eficiencia” (González del Campo, 2010, p. 97).

Al momento de entrevistar a distintos legisladores, uno de los interrogantes atendía los ámbitos y posibilidades de un cambio en torno a la dinámica de control en la Legislatura. Mientras algunos hacían breves referencias a cuestiones procedimentales, de reglamento, la perspectiva dominante ponía en el centro la actitud y voluntad política de trabajo y consenso. Esto remite necesariamente a las barreras de intencionalidad: deben bajarse dichas barreras, en un proceso de toma de conciencia y valoración de la observación y la propuesta de espacios y fuerzas distintas e incluso rotundamente distantes. Así, deben correrse del centro las lógicas oficialismo-oposición/mayoría-minoría en orden a un tratamiento de calidad y consciente de la gravedad de algunas cuestiones. Dichas dimensiones permanecerán, por supuesto, pero no deben determinar la actividad, al nivel del bloqueo.

En mayo de 2009, Francia incorporó una figura que hizo ingresar de manera directa el monitoreo y la evaluación de políticas públicas en el seno de la actividad parlamentaria. Mediante reforma reglamentaria, se creó en el seno de la Asamblea Nacional el *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* (Comité de evaluación y control de políticas públicas). Dicha estructura transversal al funcionamiento de la institución, presidida por el Presidente de la Asamblea,

se erigió como figura específica y concreta de la tarea de control legislativo. Siguiendo el desarrollo de González del Campo, entre sus funciones se reconocía:

1º) Realización, a iniciativa propia o de una comisión permanente, de trabajos de evaluación transversales de acuerdo con un programa anual, en cuya determinación la oposición adquiere una posición singular [...] cada grupo político puede elegir un tema de evaluación al año y, por otra, cada trabajo es responsabilidad de dos ponentes, uno de los cuales pertenece a la oposición.

2º) Dictaminar sobre el estudio de impacto que debe acompañar a los proyectos de ley gubernamentales, tanto a petición del Presidente de la comisión que deba conocer de dichas iniciativas legislativas, como a iniciativa del propio Presidente de la Asamblea y del CEC [...]

3º) Desempeñar una función supervisora y de reparto de tareas en materia de evaluación y control en el seno de la Asamblea, a modo de “torre de control”. (González del Campo, 2010, p. 101)

¿Qué significa que el Poder Legislativo tenga la potestad de controlar los actos del Poder Ejecutivo? Esa es la pregunta que se encuentra en el fondo de la cuestión. Dentro de la globalidad de actos del Ejecutivo, tiene especial relevancia la operacionalización y concreción de las políticas, sobre cuyas bases debe existir consenso. No se trata de aplaudir una unilateralidad sorda. El Parlamento cuenta con las herramientas y más aún, con las condiciones institucionales suficientes para abordar las problemáticas sociales en su complejidad. Los tiempos que acarrea la construcción del consenso y acuerdo pueden significar una debilidad, pero en modo alguno puede derivar en la negación de participación activa del Poder Legislativo. El caso de Francia resulta sumamente enriquecedor, al plantear una reforma institucional innovadora, que logra concretizar la atribución de control en línea con la relevancia que se le reconoce. Con esto reafirmo, junto a González del Campo, que la institución legislativa puede y debe, considerando las atribuciones constitucionales y reglamentarias, hacer uso intenso y extenso de los medios a disposición, de modo de “participar (activamente) en el examen, fiscalización y evaluación del diseño, ejecución y resultados de las políticas y los servicios sociales” (González del Campo, 2010, p. 102).

5.3. Acerca del rol del politólogo. Reflexión sobre la experiencia de intervención

Creo que es pertinente cerrar este trabajo llevando la atención a la figura del politólogo. Esta intervención, como es sabido, se enmarca en el proceso de Trabajo Final de Grado para la obtención del título de Licenciado en Ciencia Política. En la base misma del desarrollo realizado se encuentra la pregunta por el lugar del cientista político, el sentido y el potencial de la Ciencia Política en el abordaje de los procesos y problemáticas de lo cotidiano y de lo cercano, y, considerando la

modalidad de la propuesta realizada, el lugar de la intervención en su actividad como fuente de construcción y producción de saberes.

En 2004, el autoproclamado “viejo sabio” de la disciplina generó una gran repercusión en la comunidad politológica al dirigir una fuerte crítica al modo en que se había desenvuelto el desarrollo de la joven ciencia. En ese entonces, Sartori (2004) hacía una pregunta clara: ¿Hacia dónde va la ciencia política? Reflexionando en torno a la intervención realizada y las distintas consideraciones respecto al tema abordado, creo oportuno traer dicha pregunta y renovar su planteo. ¿Qué tiene realmente para aportar de novedoso, distintivo o específico la Ciencia Política?

Luego de una mirada rápida sobre los principales ejes o pilares sobre los que se construyó la disciplina, Sartori reconoce como constitutivos de esa identidad formada, tres aspectos: “i. antiinstitucional y, en el mismo sentido, conductista; ii. progresivamente tan cuantitativa y estadística como fuera posible; y iii. dada a privilegiar la vía de la investigación teórica a expensas del nexo entre teoría y práctica” (Sartori, 2004, p. 349). Sin duda, cada punto merece un tratamiento en profundidad, cuestión reconocida y tratada en medida variable por distintos autores (Retamozo, 2009; Kaplan, 1999; Piedrahita-Guzmán, 2018; Barrientos del Monte, 2022). Sin embargo, atendiendo al contexto que motiva este trabajo, la vinculación teoría-praxis representa el nodo central de mis consideraciones. La pregunta que me hago es: ¿Qué puede aportar la intervención en el territorio a la construcción de conocimiento en la Ciencia Política? ¿Qué sentido tiene el conocimiento producido por la disciplina? Con Sartori pregunto: ¿Conocimiento para qué? El politólogo italiano reconocía que “desde el punto de vista de la práctica, es una ciencia en gran medida inútil que no proporciona conocimiento que pueda ser utilizado” (Sartori, 2004, p. 352). El interrogante de fondo se vincula a la utilidad del conocimiento.

Al momento de diseñar la propuesta de intervención, una cuestión que marcó desde el inicio el proceso de definición de las actividades involucró el reconocimiento y consideración de la complejidad de la temática y del espacio a intervenir. Los distintos trabajos e investigaciones que se realizaron en torno al control de poder reconocían la necesidad de análisis más profundos y variados, capaces de dar cuenta de las distintas dimensiones que atraviesan y confluyen en la actividad institucional. En línea con esto, Laporte reconoce, como un aspecto que no debe perderse de vista en los análisis sobre el Poder Legislativo, “la aplicación de una metodología cualitativa en la búsqueda del sentido que los legisladores les dan a sus decisiones y discursos” (Laporte, 2019, p. 364). Más aún, refuerza la importancia y necesidad de perspectivas de abordaje que generen espacios de interacción entre la academia y la política. Por su parte, pero en sintonía con el espíritu de estas propuestas, De Negri plantea como agenda a futuro en torno a la temática, la complementación de los estudios cuantitativos con análisis cualitativos, que se aboquen a indagar en los motivos y razones que impulsan el control por parte de los legisladores. Lo mismo ocurre con los documentos institucionales.

En fin, el punto que me interesa resaltar se localiza en la complejización de los abordajes. Por caso, debilita el potencial de la indagación limitarse a dar cuenta de cuántos pedidos de informe y

cuántas citas se presentaron, cuántas recibieron respuesta, y quedarse ahí. En el desarrollo del control se entretienen distintas dimensiones que determinan e influyen en las posibilidades reales de realización del mismo: configuración de actores, relaciones entre los espacios, dinámicas institucionales, prácticas formales e informales, percepción y valoración de la actividad, argumentaciones y fundamentaciones; una amplia gama de elementos que hacen a la dinámica específica de control.

Es en esa misma complejidad que el politólogo cuenta con herramientas para adentrarse en la comprensión e, incluso, en la construcción de propuestas. De vuelta aquí, la cuestión central termina siendo de qué modo se acerca el científico político al objeto de interés y qué estrategias despliega. Dentro de esta última cuestión, la relación teoría-praxis debe recuperar la atención del debate. La pregunta por el para qué necesita ser profundizada y puesta en diálogo con las cuestiones metodológicas, de modo de poder reforzar los sentidos de la actividad. Se trata de que la atención traspase la configuración presente en los entramados institucionales -pienso, por caso, en ese abordaje cuantitativo de los proyectos de control, mencionado unos párrafos antes-, e ingrese en una actividad con cualidades marcadamente más performativas respecto a los modos de hacer instalados.

Parte de este repensar la Ciencia Política implica visualizar los campos de acción del politólogo, reconocer los aportes, actividades, funciones, y con esto, integrar las mismas en clave de comprensión y entendimiento de lo político y la política (Retamozo, 2009). Kaplan, en el marco de un análisis contextual del lugar del politólogo a través de la identificación de ámbitos de acción, realiza una suerte de tipología de actores de la disciplina. Reconoce fundamentalmente a cuatro figuras: el “científico político en sentido estricto”; el politólogo transmutado en político, que sin abandonar el mundo de la ciencia, se involucra en problemas y procesos políticos reales; el “politólogo-tecnoburócrata”; y el “politólogo comprometido” el cual pone en cuestión la neutralidad valorativa, asumiendo una posición concreta respecto a valores, principios e intereses (Kaplan, 1999, p. 36-37).

Una mirada por encima y más allá de la tipología referenciada transmite la sensación de una brecha instituida entre dos campos básicos, la investigación y la práctica. Bulcourf y Vázquez (2004) ponen la atención puntualmente en la profesionalización del politólogo, reconociendo como campos o actividades básicas la docencia, la investigación y la asesoría o toma de decisiones. Actualmente, el campo de acción del científico político es sumamente vasto: investigación propiamente dicha; la docencia; la consultoría en comunicación política de campaña y de gobierno; el análisis político; asesoramiento en opinión pública; diseño, formulación, gestión y evaluación de proyectos; la colaboración en actividades de partidos políticos, fundaciones, organizaciones no gubernamentales y transnacionales; ejecución de tareas técnicas dentro del Estado y la administración pública (Ejecutivo, Legislativo; nivel local, provincial, nacional); análisis, diseño, evaluación de políticas públicas; entre muchas otras actividades y ámbitos. Esta mayor especificidad del perfil profesional debe reforzar o

invitar a profundizar más en las implicancias de un para qué de la disciplina. Vuelvo al mismo punto: ¿Cuál es la utilidad que distingue la labor de la ciencia?

Desde sus orígenes como tal, la Ciencia Política se presentó como una disciplina eminentemente académica, dirigida a la producción de conocimientos en torno a la política. Tal como quedó demostrado, la disciplina ha superado esos límites en su hacer y se ha abierto a un ejercicio más directo sobre el campo. Así, como demuestran los desarrollos en materia de asesoría, dirección, administración, desarrollo político-institucional en distintos espacios, la disciplina ha estrechado el contacto con el espacio de interés, integrándose como un actor más en el amplio espectro de actores y relaciones de poder. Parte necesaria de ello, resultó el reconocimiento y revalorización del carácter eminentemente político de su producción, de su actividad y de su propia figura.

Una vez terminada la experiencia de práctica, creo que es importante poner el foco en el potencial metodológico de la intervención como categoría de construcción de conocimientos y saberes. Uno de los interrogantes que alimentó la propuesta de trabajo buscaba indagar en la existencia de control por parte de la Legislatura de Córdoba. ¿Existe control efectivamente en el Poder Legislativo Provincial? Creo que de haberme limitado a medir cuantitativamente la cuestión, la respuesta no hubiese distado mucho de distintas expresiones escuchadas a lo largo del período de trabajo: no existe. Sin embargo, la posibilidad de haber tomado contacto con distintos actores del ámbito de interés, con documentos vinculados a la actividad, y los más importante, haber tomado parte activa de la dinámica y del funcionamiento concreto de la institución, complejizó la perspectiva.

Una expresión de Piedrahita-Guzmán expresa de manera simple la inmensidad e intensidad de la experiencia: poder hacer “lecturas del contexto y en contexto” (Piedrahita-Guzmán, 2018, p. 332). En ese proceso de leer el contexto siendo parte del mismo, la vinculación con otros saberes resultó fundamental, dentro de un proceso de co-construcción constante de la cuestión, en modo alguno limitado a una única dimensión analítica. Más aún, dicha comprensión no constituyó un fin en sí mismo, sino un medio; un medio que ofreciera alternativas a los problemas vigentes, en una labor constante de pensar esquemas que, concientes de los nudos y puntos de tensión, abriera el juego a dinámicas más estables y coherentes con los principios institucionales ampliamente reconocidos.

Para cerrar este apartado, creo oportuno volver a la pregunta con la que Sartori tituló su artículo de 2004: ¿Hacia dónde va la Ciencia Política? No debe descuidarse lo que trae consigo dicho interrogante. A fin de cuentas, se trata de lo que la disciplina pueda aportar para tratar las problemáticas que atraviesan las sociedades actuales. Todo lo desarrollado en torno a los conceptos fundamentales, que hacen al día a día de la política -democracia, república, Estado, políticas públicas, accountability-, constituye un insumo valiosísimo, que nos acerca un poco más a comprender qué ocurre. Lo importante es poder reaccionar ante eso y actuar, en un ejercicio constante de pensar y repensar los sentidos de la ciencia.

5.4. Propuesta de agenda futura de trabajo

Muchas cuestiones, debates, temáticas, problemáticas surgieron a lo largo del desarrollo. Por obvias razones, los abordajes requeridos por ellos exceden por mucho los objetivos de este trabajo. Particularmente, en lo que refiere al Poder Legislativo, aún queda mucho por hacer, en relación al control de poder como a otras dimensiones de su estructura y funcionamiento.

En primer lugar, es necesario llevar estudios similares al que realicé a otras legislaturas provinciales. En el nivel subnacional, se despliega una amplia variedad de configuraciones legislativas -desde la condición de unicameral o bicameral, la conformación de la/s cámara/s, las dinámicas políticas que se tejen en su interior, la relación entre Ejecutivo y Legislativo y entre oficialismo y oposición, etcétera-, lo que acarrea lógicamente dinámicas específicas de funcionamiento. Las posibilidades del control parlamentario se verán en gran medida atravesadas y configuradas por dichas condiciones. Por lo que resultaría sumamente interesante replicar experiencias como la realizada en la Legislatura de Córdoba, incluyendo un análisis del contexto institucional con base en un método cuantitativo-cualitativo, de modo de atender a valoraciones, percepciones y experiencias de los principales actores. La posibilidad de intervenir en la actividad diaria ofrece una oportunidad especial para tomar contacto con la dinámica formal e informal cotidiana de la institución, además de ofrecer un hilo conductor de sentido a toda medición que pudiese hacerse. A la luz de estudios de este tipo, podría plantearse un abordaje comparado subnacional del control parlamentario en Argentina.

En segundo lugar, y en esto me sumo a la consideración de De Negri, resulta importante, de cara a un estudio integral y amplio del control del Legislativo dentro de la separación de poderes, poner el foco en los otros mecanismos de control que son reconocidos por el ordenamiento constitucional provincial. Con esto me refiero a control presupuestario, control de nombramiento, juicio político, comisiones de investigación. Igualmente, merece especial atención, ante el poco tratamiento que han recibido, las figuras contenidas en lo que O'Donnell denomina *accountability horizontal asignada* (O'Donnell, 2001), como son el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo, en la Provincia de Córdoba. ¿Cómo es el funcionamiento y la estructura de estos mecanismos? ¿Cumplen efectivamente su función? ¿Qué percepciones existen en torno a dichas figuras? Estas son algunas de las preguntas que podrían plantearse al respecto.

No puedo dejar de señalar una línea de trabajo en torno al rol del asesor. Algunas cuestiones ya han sido mencionadas previamente, sin embargo sería interesante plantear un estudio más profundo y detallado acerca de los sentidos de la actividad del asesor, las distintas funciones que asume en la oficina legislativa y la realidad de su figura en la Legislatura.

Finalmente, los hechos ocurridos hacia mediados de 2023 en la Provincia de Córdoba dejan abierto un campo sumamente interesante a trabajar. Las elecciones provinciales, especialmente en lo referente a la conformación del Poder Legislativo provincial, instalaron un cambio histórico en la configuración institucional. Como bien se remarcó reiteradamente en el desarrollo previo, desde los

inicios del esquema unicameral en 2001, la provincia reconoció el control del Poder Ejecutivo y el acceso a la mayoría de la Cámara legislativa en una misma fuerza política -Unión por Córdoba, primero; Hacemos por Córdoba, luego; y Hacemos Unidos por Córdoba (HUPC), hoy-. Las implicancias de esta coexistencia ya son conocidas. Sin embargo, los resultados del acto electoral del 25 de junio produjeron un quiebre en dicha configuración: por primera vez desde inicios del siglo XXI, el oficialismo no cuenta con la mayoría de la Cámara. Por supuesto, la diferencia en términos porcentuales es sumamente ajustada, obteniendo Juntos por el Cambio (JxC) el 41,8% de los votos, y Hacemos Unidos por Córdoba, 41,7%.

La nueva configuración de fuerzas en la Legislatura reconoce una simetría sin igual: JxC, 33 bancas (20 DU y 13 DEP); Hacemos Unidos por Córdoba, 33 (20 DU y 13 DEP); Encuentro Vecinal Córdoba, 1; Frente de Izquierda y los Trabajadores-Unidad, 1; La Libertad Avanza, 1; y Creo en Córdoba, 1. Este nuevo escenario pone en escena toda una gama de desafíos que hasta entonces no habían aflorado en el horizonte. Lejos de una Legislatura como simple rectificadora de decisiones del Ejecutivo, esta nueva disposición instalará con mayor fuerza la centralidad del consenso y la negociación como instrumentos para la decisión dentro del Poder Legislativo. El oficialismo ya no cuenta con la mayoría absoluta de la Cámara, por lo que deberá entablar un diálogo más intenso con las demás fuerzas en orden a alcanzar el acuerdo del pleno. No debe restarle fuerza al lugar de las minorías: esta nueva configuración les asigna mayor peso respecto a los acuerdos, siendo aún más necesario su acompañamiento. En fin, todas cuestiones y aristas de una nueva disposición y dinámica política surgida este 2023.

En torno a dicha cuestión, se abre un abanico de cuestiones a analizar, que tienen como eje central o ámbito de interés las condiciones en que el Poder Legislativo desempeñará sus funciones y atribuciones. Puntualmente, en lo que hace al control de poder, esta nueva Legislatura plantea un escenario distinto y con nuevas posibilidades. ¿Cómo se llevará adelante la labor de control sobre el Poder Ejecutivo? ¿Qué cambios se producirán respecto a la configuración anterior? ¿Cómo se pensará la atribución de control, en el marco de un Poder Legislativo con una amplia mayoría opositora? ¿Qué dinámicas se desarrollarán a la luz de la nueva relación con el Ejecutivo? ¿Cómo se valorará la actividad de control? ¿Cambiará con respecto al período previo? Todas preguntas que surgen al reflexionar sobre el futuro de la Legislatura cordobesa. En torno a dichas cuestiones y muchas más, es sumamente importante, hasta imperativo, poner los ojos en esta institución, ingresar en su cotidianeidad y pensar y repensar los modos de hacer política en su interior.

Fuentes

Documentos Institucionales

Constitución de la Provincia de Córdoba [2001] (2007). Alveroni Ediciones.

Diario de Sesiones de la Legislatura de la Provincia de Córdoba. Sesión de Asamblea: 1° de marzo de 2001.

Diario de Sesiones de la Legislatura de la Provincia de Córdoba. Sesión 14°: 27 de marzo de 2002.

Legislatura de Córdoba (2020). Reglamento Interno de la Legislatura de la Provincia de Córdoba. En: <https://legislaturacba.gob.ar/wp-content/uploads/2020/08/Reglamento-Interno-2020-Version-Digital-Final-2.pdf>

Legislatura de Córdoba (2022). Anexo I. “Plan Estratégico de Parlamento Abierto de la Legislatura de la Provincia de Córdoba”. Acceso en: <https://legislaturacba.gob.ar/wp-content/uploads/2022/06/PLAN-ESTRATEGICO-DE-PARLAMENTO-ABIERTO-14-06-22-1.pdf>

Ley 8560 de 1996, Ley Provincial de Tránsito N° 8560 (Texto Ordenado 2004). 29 de agosto de 1996. B.O. 12 de julio de 2004. Acceso: <http://www.saij.gob.ar/8560-local-cordoba-ley-provincial-transito-n-8560-texto-ordenado-2004-lpo1008560-1996-08-29/123456789-0abc-def-g-065-8001ovorpyel?>

Ministerio de Finanzas de Córdoba (2022). Administración Central. Descripción de Programas. En: [file:///D:/Documents/Downloads/Admin-Central-Descripcion-de-Programas-2%20\(1\).pdf](file:///D:/Documents/Downloads/Admin-Central-Descripcion-de-Programas-2%20(1).pdf)

Versión taquigráfica de la reunión de Comisión de Servicios Públicos del día 10 de noviembre de 2022. Cuerpo de Taquígrafos de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Versión taquigráfica de la reunión de Comisión de Promoción y Defensa de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia del día 4 de octubre de 2022. Cuerpo de Taquígrafos de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Versión taquigráfica de la reunión de Comisión de Obras Públicas, Vivienda y Comunicaciones del día 10 de noviembre de 2022. Cuerpo de Taquígrafos de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Versión taquigráfica de la reunión de Comisión de Salud Humana del día 15 de noviembre de 2022. Cuerpo de Taquígrafos de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Versión taquigráfica de la 12° Sesión Ordinaria del día 11 de abril de 2006. Cuerpo de Taquígrafos de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Versión taquigráfica de la 15° Sesión Ordinaria del día 6 de mayo de 2015. Cuerpo de Taquígrafos de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Versión taquigráfica de la 19° Sesión Ordinaria del día 13 de junio de 2018. Cuerpo de Taquígrafos de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Versión taquigráfica de la 25° Sesión Ordinaria del día 4 de noviembre de 2020. Cuerpo de Taquígrafos de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Versión taquigráfica de la 3° Sesión Ordinaria del día 17 de febrero de 2021. Cuerpo de Taquígrafos de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Versión taquigráfica de la 4° Sesión Ordinaria del día 24 de marzo de 2021. Cuerpo de Taquígrafos de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Versión taquigráfica de la 6° Sesión Ordinaria del día 10 de marzo de 2021. Cuerpo de Taquígrafos de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Versión taquigráfica de la 10° Sesión Ordinaria del día 14 de abril de 2021. Cuerpo de Taquígrafos de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Escrutinios

Fuero Electoral de la Provincia de Córdoba. Elecciones Provinciales 12 de mayo de 2019. Acceso en: <https://www.justiciacordoba.gob.ar/Estatico/JEL/Escrutinios/ReportesEleccion20190512/default.html>

Fuero Electoral de la Provincia de Córdoba. Elecciones Provinciales 5 de julio de 2015. Acceso en: <https://www.justiciacordoba.gob.ar/Estatico/JEL/Escrutinios/ReportesEleccion20150705/default.html>

Fuero Electoral de la Provincia de Córdoba. Elecciones Provinciales 7 de agosto de 2011. Acceso en: <https://www.justiciacordoba.gob.ar/Estatico/JEL/Escrutinios/ReportesEleccion20110807/default.html>

Fuero Electoral de la Provincia de Córdoba. Elecciones Provinciales 2 de septiembre de 2007. Acceso en: <https://www.justiciacordoba.gob.ar/Estatico/JEL/Escrutinios/ReportesEleccion20070902/default.html>

Fuero Electoral de la Provincia de Córdoba. Elecciones Provinciales 5 de octubre de 2003. Acceso en: <https://www.justiciacordoba.gob.ar/Estatico/JEL/Escrutinios/ReportesEleccion20030608/default.html>

Entrevistas

Larrosa, L. (2022). *Entrevista N° 1 - Trabajo Final de Grado* [In person]. Legislatura de Córdoba. Acceso: https://drive.google.com/file/d/1bnHRqMxpMCtSH70PhC3mJWc_iIO7Lbye/view?usp=drive_link

Vexenat, M. T. (2022). *Entrevista N° 2 - Trabajo Final de Grado* [In person]. Legislatura de Córdoba. Acceso: https://drive.google.com/file/d/1LLb8L_00ntaKOp5jOYKZrHsX_WMx9DP9/view?usp=sharing

Zamora Consigli, A. (2022). *Entrevista N° 3 - Trabajo Final de Grado* [In person]. Legislatura de Córdoba. Acceso: <https://drive.google.com/file/d/11gC6g3PFUpo9DxDFDXCWZiO5WXBV1tB-/view?usp=sharing>

- Irazuzta, C. (2022). *Entrevista N° 4 - Trabajo Final de Grado* [In person]. Legislatura de Córdoba. Acceso: https://drive.google.com/file/d/1HB_ODS1Rng7gPipPsAf6hPm-janqB2Qn/view?usp=sharing
- De Ferrari Rueda, P. (2022). *Entrevista N° 5 - Trabajo Final de Grado* [In person]. Legislatura de Córdoba. Acceso: <https://drive.google.com/file/d/1eVa2DxkvMMEOKBtKrioFcUbn7HXJCv25/view?usp=sharing>
- Agüero, N. (2022). *Entrevista N° 6 - Trabajo Final de Grado* [In person]. Legislatura de Córdoba. Acceso: https://drive.google.com/file/d/1DSshh8pU4sFhjezAE_FNuXpefzA8O1VVY/view?usp=sharing
- Paleo, S. G. (2023). *Entrevista N° 7 - Trabajo Final de Grado* [In person]. Legislatura de Córdoba. Acceso: <https://drive.google.com/file/d/1YGo496wLFiN5SN64S9-hJalpMwnCrH5H/view?usp=sharing>
- Marcone, M. R. (2023). *Entrevista N° 8 - Trabajo Final de Grado* [In person]. Legislatura de Córdoba. Acceso: <https://drive.google.com/file/d/1p5-GvjIziOt32J1d0yuTmwtUuxe1UuZ2/view?usp=sharing>
- Giraldi, R. L. (2023). *Entrevista N° 9 - Trabajo Final de Grado* [In person]. Legislatura de Córdoba. Acceso: <https://drive.google.com/file/d/1RNJiurHO0UdtYShrQwUwLTbdP5Wjf6TW/view?usp=sharing>
- Cossar, M. A. (2023). *Entrevista N° 10 - Trabajo Final de Grado* [In person]. Legislatura de Córdoba. Acceso: https://drive.google.com/file/d/1S3Bdein_TmZ4p-v3Fxs446aKNRCaGsDa/view?usp=sharing

Sitios web

- Sitio web oficial de la Legislatura de la Provincia de Córdoba. Acceso en: <https://legislaturacba.gob.ar/>
- Sitio web oficial Gestión Legislativa de Datos (2001-2020). Acceso en: <http://datos.legiscba.gob.ar/gestion-legislativa/>
- Sitio web oficial Gestión Legislativa Digital (2020-actualidad). Acceso en: <https://gld.legislaturacba.gob.ar/Landing.aspx>
- Sitio web oficial Portal de Transparencia de la Provincia de Córdoba. Acceso en: <https://transparencia.cba.gov.ar/>
- Sitio web oficial del Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba. Acceso en: <https://finanzas.cba.gov.ar/>
- Sitio web oficial del Ministerio de Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba. Acceso en: <https://ministeriodeserviciospublicos.cba.gov.ar/>

Bibliografía

- Acevedo, M. P. y Peralta, M. I. (2020). *Sinergias entre investigación e intervención en Trabajo Social*. Revista Perspectivas, N° 35, pp. 149-180. Disponible en: https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/29893/2395-Texto_del_articulo-4920-1-10-2020_0727_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Alba, D. y Rey, U. (2021). Módulo III. Perfiles de la Gestión del Despacho Legislativo. En Diego Alba y Ulises Rey, *Curso de Inducción al Trabajo en Despacho Legislativo* [Material de curso]. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.
- Alcántara Sáez, M. y Sánchez López, F. (2001). *Veto, insistencia y control político en América Latina: Una aproximación institucional*. Perfiles Latinoamericanos, N° 19 (diciembre), pp. 153-179. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11501908>
- Ander-Egg, E. (1990). *Repensando la Investigación-Acción Participativa. Comentarios, críticas y sugerencias*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Departamento de Trabajo y Seguridad Social, Dirección de Bienestar Social.
- Aquilino, N., Pomares, J., Suaya, A. y Page, M. (2016). *Déficits en la Rendición de Cuentas Horizontal en la Argentina: una Historia de dos Mundos*. Documento de Evidencia Regional. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Programa Evidence and Lessons from Latin America (ELLA). Disponible en: <https://www.cippec.org/publicacion/deficits-en-la-rendicion-de-cuentas-horizontal-en-la-argentina-una-historia-de-dos-mundos/>
- Aragón Reyes, M. (1986). *El control parlamentario como control político*. Revista de Derecho Político, N° 23, 1986, pp. 9-39. Disponible en: file:///D:/Documents/Downloads/8335-Texto%20del%20art%C3%ADculo-12273-1-10-20130627.PDF
- Arrimada Antón, L. M. (2005). *Sin frenos ni contrapesos: mucho más allá del presidencialismo y parlamentarismo: democracia deliberativa y división de poderes en el siglo XXI*. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Derecho. Departamento de Publicaciones. Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/81/sin-frenos-ni-contrapesos-mucho-mas-alla-del-presidencialismo-y-parlamentarismo.pdf>
- Barrera Buteler, G. (2001). *La Reforma Constitucional del 2001*. Foro de Córdoba, N° 71, pp. 15-23
- Barrientos del Monte, F. (2022). *El oficio de la politología o la ciencia política como profesión*. Revista de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas. Agosto-Diciembre de 2022, pp. 65-77. Disponible en: <http://ojs.uacj.mx/ojs/index.php/depolitica/article/view/171>
- Bieda, T. (2015). *El control parlamentario en la Argentina*. PostData 20, N° 1, abril-septiembre, pp. 185-219. Disponible en: <https://www.revistapostdata.com.ar/2015/06/el-control-parlamentario-en-argentina-tomas-bieda/>

- Blogna Tistuzza, S. H. (2020). *Democracia y derechos humanos. Un análisis sobre cómo la rendición de cuentas horizontal impacta en la vida de las personas con discapacidad* [Tesis doctoral]. Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes: <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2375>
- Bologna, E. (2016). *Un Recorrido por los Métodos Cuantitativos en Ciencias Sociales a bordo de R.* Universidad Nacional de Córdoba.
- Bueno, A. M. (2010). *La intervención profesional como objeto de conocimiento del trabajo social.* Revista de la Universidad de La Salle, N° 51, pp. 117-127. Disponible en: <https://ciencia.lasalle.edu.co/ruls/vol2010/iss51/6/>
- Bulcournf, P. y Vázquez J. C. (2004) *La ciencia política como profesión.* PostData, N° 10, pp. 255-304. <https://www.revistapostdata.com.ar/2012/01/la-ciencia-politica-como-profesion-pablo-bulcournf-juan-cruz-vazquez/>
- Bourdieu, P. (1999). *La Miseria del Mundo.* Fondo de Cultura Económica.
- Chiacchiera Castro, Paulina R. (2007). *Sistema electoral y minorías parlamentarias. La Legislatura de la provincia de Córdoba 2001-2003.* 1° ed. - Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba.
- Cingolani, M. (2019). *El control político del Ejecutivo en Argentina. Los incentivos y la práctica del control por interpelaciones, de Menem a Fernández de Kirchner.* Revista Administración Pública y Sociedad (APyS - IIFAP - FCS - UNC). N° 8, pp. 18-59. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/26450>
- Closa, G. (2010). Las transformaciones en el peronismo de Córdoba. En César Tcach (coord.), *Córdoba Bicentenario: claves de su historia contemporánea.* Centro de Estudios Avanzados y Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, 2010, pp. 493-516.
- Coraggio, J. L. (2004). *La gente o el capital: desarrollo local y economía del trabajo.* Centro de Investigaciones CIUDAD. ILDIS-FES. Editorial ABYA YALA.
- Daverio, G. J. y Lemos, S. (2008). El asesoramiento legislativo. En Jorge Horacio Gentile (comp.), *El Poder Legislativo: aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación argentina.* Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung.
- De Negri, M. V. (2018). *Control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo en la Argentina: los pedidos de informes elevados por el Congreso entre 1999 y 2013.* [Tesis de posgrado]. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes: <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/904>
- Denzin, N. K. y Lincoln, Y. S. (2011). Introducción general. La investigación cualitativa como disciplina y como práctica. En Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln (comps.), *El campo de la investigación cualitativa. Manual de Investigación cualitativa. Vol. I.* Editorial Gedisa.

- Directorio Legislativo (2023). *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2023. Informe de medición de la Legislatura de la provincia de Córdoba, Argentina*. Fundación Directorio Legislativo. Disponible en: <https://directoriolegislativo.org/es/informes/indice-latinoamericano-de-transparencia-legislativa-iltl-2023-cordoba-argentina/>
- Di Virgilio, M. M. y Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Espósito, S. M. (2017). La unicameralidad y la bicameralidad bajo la luz de las reformas constitucionales de 1987 y 2001: un estudio de caso. En José Emilio Ortega (comp.), *Treinta años de la reforma constitucional de Córdoba*. Editorial Universidad Nacional de Córdoba. Legislatura de Córdoba, 2017, pp. 104-130.
- Follari, R. (2016). Teoría científica y práctica profesional: relaciones no lineales e imprescindibles. *Revista Pilquen*, Vol. 13, N° 2, pp. 39-47. Disponible en: <https://revele.uncoma.edu.ar/index.php/psico/article/view/1504>
- Gáinza Veloso, Á. (2006). La entrevista en profundidad individual. En Manuel Canales Cerón (coord. y edit.), *Metodologías de investigación social. Introducción a los oficios*. Lom Ediciones.
- García-Montero, M. (2015). *El Poder Legislativo: los parlamentos*. Universidad de Salamanca. Disponible en: <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Poderlegislativo1.pdf>
- García Pérez, M. A. y Morales Gómez, D. (2019). Los bloques parlamentarios: control y equilibrio de fuerzas en la LXIV Legislatura. En Cornelio Martínez López, Rosa María Mirón Lince y Pedro José Zepeda (coords.), *Transición y Cambio en el Congreso Mexicano*. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.
- García Roca, J. (2016). *Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo*. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. N°. 37, pp. 3-49. Disponible en: <https://repositorio.unam.mx/contenidos/14921>
- Gastron, A. L. (2004). *El perfil educativo de los legisladores y asesores parlamentarios en la Argentina*. *Revista Electrónica de Teoría y Práctica de la Elaboración de Normas Jurídicas*, Año I, N° 1, noviembre de 2004, pp. 19-35. Departamento de Posgrado, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: http://www.derecho.uba.ar/academica/posgrados/re_tpenj_001.pdf
- Gattas, D. (2018). *Las modificaciones en el sistema electoral cordobés, sus efectos en la composición de la Legislatura, la legislación emanada de ella, la gobernabilidad, la estabilidad socio política, el rol de la oposición y el régimen de partidos políticos*. *Revista de la Facultad*, Vol. 9, N° 2 Nueva Serie II (2018), pp. 189-205. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/view/24859>
- Gobierno de Córdoba (24 de julio de 2017). *Schiaretti: “Vamos a sacar la Legislatura del centro de la ciudad”*. Disponible en: <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/schiaretti-vamos-a-sacar-la-legislatura-del-centro-de-la-ciudad/>

- Gobierno de Córdoba (26 de noviembre de 2019). *Nueva Legislatura: una construcción más sustentable*. Disponible en: <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/nueva-legislatura-una-construccion-mas-sustentable/#:~:text=El%20flamante%20edificio%20se%20emplaza,de%20sesiones%20ocupando%20el%20centro.>
- González del Campo, L. (2010). *Parlamento y políticas públicas: procedimientos parlamentarios de evaluación e impulso*. Corts: Anuario de Derecho Parlamentario, N° 23, pp. 87-111. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=3409467>
- Hall, P. y Taylor, R. C. R. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Political Studies, N° 44, pp. 936-957.
- Hamilton, A; Madison, J. y Jay, J. [1780] (2001). *El federalista*. Colección Política y Derecho. Fondo de Cultura Económica.
- Hobbes, T. [1651] (2017). *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Sección de Obras de Política y Derecho. Fondo de Cultura Económica.
- Huerta Ochoa, C. (2010). *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9132>
- Jiménez Asensio, R. (2014). *Los frenos del poder (Una introducción al principio de separación de poderes y al control de las instituciones en los sistemas constitucionales)*. Revista Vasca de Administración Pública (R.V.A.P.), N° especial 99-100, pp. 1753-1774. Disponible en: file:///D:/Documents/Downloads/34_RVAP99-100_Vol2_Jimenez-Asensio%20DIG.pdf
- Kaplan, M. (1999). *El politólogo y la Ciencia Política: retos y dilemas*. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N° 106, Octubre-Diciembre 1999, pp. 29-44. Disponible en: <file:///D:/Documents/Downloads/Dialnet-EIPolitologoYLaCienciaPolitica-27586.pdf>
- Kohl, N. (2021). *Reformas políticas en la Córdoba reciente, 2001-2008: sus efectos sobre el sistema político-electoral provincial*. Universidad Nacional de Córdoba. Centro de Estudios Avanzados.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). *Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe*. Comparative Political Studies, vol. 12, N° 1, págs. 3-27. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/241645380_The_Effective_number_of_parties_a_measure_with_application_to_West_Europe
- Laporte, J. P. G. (2018). *Hacia una teoría de la argumentación parlamentaria. Nuevos conceptos teórico-metodológicos para pensar el Congreso desde la democracia deliberativa*. PostData 23, N° 2, octubre/2018-marzo/2019, pp. 339-377. Disponible en: <http://www.revistapostdata.com.ar/2018/11/hacia-una-teoria-de-la-argumentacion-parlamentaria-nuevos-conceptos-teoricos-metodologicos-para-pensar-el-congreso-desde-la-democracia-deliberativa-juan-pablo-g-laporte/>
- Leiras, M. (2007). *Todos los caballos del rey*. Editorial Prometeo.
- Llanos, M. y Mustapic, A. M. (2006). *El control parlamentario en Alemania, Brasil y Argentina*. Homo Sapiens Ediciones.

- Loewenstein, K. (1983). *Teoría de la Constitución*. Ed. Ariel.
- Malem Seña, J. F. y Seleme, H. O. (2013). *Patologías de la división de poderes*. DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, N° 36, pp. 275-295. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/24199>
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma de Sinaloa. Fondo de Cultura Económica.
- Marconetti, D. (2017). Anuncian acuerdo para el traslado de la Legislatura. *La Voz del Interior*. Acceso en: <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/anuncian-acuerdo-para-el-traslado-de-la-legislatura/>
- Marshall, G. (1982). *Teoría Constitucional*. Editorial Espasa-Calpe. Madrid.
- Martínez Nogueira, R. (2016). Introducción. Fundamentos conceptuales y analíticos de la evaluación de políticas. En Carlos H. Acuña (coord.) y Roberto Martínez Nogueira (comp.), *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos*. Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. Editor CAF Banco de Desarrollo de América Latina.
- Micca, F. (23 de julio de 2001). Amplio respaldo al sistema unicameral. *La Voz del Interior*. Acceso en: http://archivo.lavoz.com.ar/2001/0723/portada/nota45760_1.htm
- Molas, I. (1989). *La oposición en el parlamentarismo mayoritario*. Revista del Centro de Estudios Constitucionales, N° 2, enero-abril, pp. 47-64. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1048931>
- Montesquieu, C. [1748] (2010). *Del espíritu de las leyes*. R.P. Centro Editor de Cultura. Editorial Libertador.
- Mora-Donatto, C. (2018). *Los nuevos desafíos del control parlamentario en México. Análisis y reflexiones*. Universidad Nacional Autónoma de México. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año L, N° 153, septiembre-diciembre de 2018, pp. 627-671. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2018.153.13652>
- Morgenstern, S. y Manzetti, L. (2003). Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina. En Mainwaring, S. y C. Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford Scholarship Online.
- Ocaña, F. A. y Oñate, P. (1999). *Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS), N° 86, pp. 223-245. Disponible en: https://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_086_11.pdf
- O'Donnell, G. (2001). *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. Revista Isonomía, N° 14, abril 2001, pp. 7-31. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/is/n14/1405-0218-is-14-00007.pdf>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Documento G.E.

- CLACSO N° 4. Disponible en: https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3332/1/Doc_t04.pdf
- Patriau, E. (22-24 de julio de 2015). *El control parlamentario sobre las políticas públicas: los casos de Perú y Chile* [Presentación]. VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: https://www.academia.edu/14745518/El_control_parlamentario_sobre_las_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_los_casos_de_Per%C3%BA_y_Chile
- Pedroza de la Llave, S. T. (1996). *El control del gobierno: función del “Poder Legislativo”*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Pelizzo, R. y Stapenhurst, R. (2004). *Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation*. World Bank Policy Research Working Paper N° 3388. Disponible en: <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/tools%20for%20legislative%20oversight.pdf>
- Peralta, M. I. (2020). *La intervención social como categoría teórica y campo de conocimiento de las Ciencias Sociales. Una mirada desde la acumulación del Trabajo Social*. Escenarios. Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales, N° 31. Facultad de Trabajo Social. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/escenarios/article/view/10040>
- Pérez Bourbon, H. (2020). *Calidad legislativa: un estudio sobre la posibilidad de aplicar normas, criterios y herramientas de gestión de la calidad en la función legislativa de un parlamento*. Konrad Adenauer Stiftung. Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas (CIMA).
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). *Accountability social: La otra cara del control*. En Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Grupo Editorial Temas.
- Piedrahita-Guzmán, Y. V. (2018). *La Ciencia Política y la intervención social: una relación inacabada*. Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social, N° 27, enero-junio, pp. 309-339. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6746408&orden=0&info=link>
- Presno Linera, M. Á. (1999). *Sistema de partidos y control parlamentario*. Revista De Las Cortes Generales, N° 46, pp. 91-109. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/1999/46/392>
- Puyana Valdivieso, J. R. (2008). *El control legislativo de la burocracia: un estado del arte*. Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas, Vol. 8, N° 14, enero-junio, pp. 63-83. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/1002/100220256004.pdf>
- Ramírez León, L. (2007). *La especialización legislativa y el control parlamentario del gobierno*. *Notas de investigación* [Archivo PDF]. Seminario de investigación. Programa de Doctorado “Procesos Políticos Contemporáneos”. Facultad de Derecho, Universidad de Salamanca. Acceso en: https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BA7E45983D60DE

[BF052579CF00619989/\\$FILE/R_66.LAESPECIALIAZCIONLEGISLATIVAYELCONTROL
PARLAMENTARIODELGOBIERNOLuceroRamirezLeon.pdf](#)

- Retamozo, M. (2009). *La Ciencia Política contemporánea: ¿construcción de la ciencia y aniquilamiento de lo político? Apuntes críticos para los estudios políticos en América Latina*. Andamios. Revista de Investigación Social, vol. 6, N° 11, agosto-sin mes, 2009, pp. 71-100. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62812720004>
- Rivas Leone, J. A. (2003). *El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones*. Reflexión Política, vol. 5, N° 9. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/110/11000903.pdf>
- Rodríguez, C. G. (2015) *La actividad legislativa de la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas*. Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol. 24, núm. 1, ICP, Montevideo, pp. 23-45. Disponible en: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/77/55>
- Rojas Bogado, G. J. (2008). *La oposición parlamentaria en el Paraguay. Garantías en el ordenamiento jurídico para el cumplimiento de su rol de controlar al gobierno* [Tesis de posgrado, Maestría en Ciencia Política]. Universidad Nacional de Asunción.
- Rozas, M. (2002). *Una perspectiva teórico-metodológica de la intervención en trabajo social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Sánchez Navarro, A. J. (1995). *Control parlamentario y minorías*. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), núm. 88, abril-junio, pp. 223-255. Disponible en: <file:///D:/Documents/Downloads/46820-Texto%20del%20art%C3%ADculo-137256-1-10-20160213.pdf>
- Santaolalla López, F. (2015). *Información parlamentaria: (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)* [Tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid].
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, G. (2004). *¿Hacia dónde va la ciencia política?* Política y Gobierno, vol. 11, N° 2, II semestre de 2004, pp. 349-354. Disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/330/240>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel.
- Vaccarisi, M. E. y Campos, E. D. (2010). *¿Oposición o minoría parlamentaria ante un partido hegemónico? El caso de la provincia de Neuquén, 1983-2003 (Argentina)*. Revista Pasado por venir, Revista de Historia, Dto. de Historia, F.H.C.S - U.N.S.J.B - Sede Trelew, Año 5, N° 5, pp. 39-57. Disponible en: <https://cehepyc.uncoma.edu.ar/archivos/2013actualizacion2/2013vaccarisicamposoposicion.pdf>

- Valles, M. S. (2003). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Editorial Síntesis.
- Varetto, C. A. (2015). *Sistema de partidos, fragmentación de la competencia y tasas de reforma estatal. Una aproximación ilustrativa desde el caso argentino*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Revista de Estudios Políticos (nueva época), N° 169, pp. 167-199. Disponible en: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/110645/CONICET_Digital_Nro.0671db0f-2596-4d7d-91b0-013c7b181c9a_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Vergara, R. (1997). “El redescubrimiento de las instituciones”: de la teoría organizacional a la ciencia política. Estudio introductorio en March, J. G. y Olsen, J. P., *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma de Sinaloa. Fondo de Cultura Económica.
- Zarza Mensaque, A. R. (2008) Capítulo XIII. El Poder Legislativo Provincial. En: Antonio M. Hernández (coord.), *Derecho Público Provincial*. Lexis Nexis Argentina.
- Zúñiga Urbina, F. (1999). Control parlamentario y comisiones de investigación (Parlamento ante la Reforma Constitucional). Revista de Derecho Político, núm. 45, pp. 365-392. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.45.1999.8768>

Anexo

Anexo 1. *Historial de elecciones provinciales legislativas (2001-2022)*

PARTIDOS / ALIANZAS	LDU			LDEP			TOTAL	
	VOTOS	%	BANC	VOTOS	%	BANC	BANC	%
2019								
Hacemos por Córdoba	878.123	53,3	26	887.137	52,68	25	51	72,86%
Córdoba Cambia	294.360	17,87	8	297.913	17,69	0	8	11,43%
Unión Cívica Radical	205.156	12,45	6	222.093	13,19	1	7	10,00%
Encuentro Vecinal Córdoba	81.288	4,93	2	78.555	4,66	0	2	2,86%
Frente de Izquierda y de los Trabajadores	60.046	3,64	1	62.946	3,74	0	1	1,43%
MST-Nueva Izquierda	37.051	2,25	1	37.989	2,26	0	1	1,43%
Vecinalismo Independiente	25.630	1,56	0	24.708	1,47	0	0	0,00%
Partido Humanista	20.563	1,25	0	19.773	1,17	0	0	0,00%
Unión Ciudadana	14.429	0,82	0	14.458	0,86	0	0	0,00%
Movimiento de Acción Vecinal	9.005	0,55	0	12.388	0,74	0	0	0,00%
Movimiento Avanzada Socialista	7.678	0,47	0	8.565	0,51	0	0	0,00%
Unión del Centro Democrático	6.868	0,42	0	7.427	0,44	0	0	0,00%
Política Abierta para la Integridad Social	5.767	0,35	0	7.200	0,43	0	0	0,00%
Unite por la Libertad y la Dignidad	2.568	0,16	0	2.773	0,16	0	0	0,00%
2015								
Unión por Córdoba	598.882	36,86	18	614.830	37,02	18	36	51,43%
Juntos por Córdoba	532.322	32,77	15	566.944	34,14	7	22	31,43%
Córdoba Podemos	253.198	15,59	7	268.912	16,19	1	8	11,43%
Frente de Izquierda y de los Trabajadores	101.785	6,27	3	100.307	6,04	0	3	4,29%
Encuentro Vecinal Córdoba	34.447	2,12	1	—	—	—	1	1,43%
MST-Nueva Izquierda	32.641	2,01	0	34.495	2,08	0	0	0,00%
Movimiento al Socialismo	25.458	1,57	0	24.945	1,5	0	0	0,00%
Frente Progresista y Popular	25.324	1,56	0	30.928	1,86	0	0	0,00%
Coalición Cívica ARI	6.094	0,38	0	10.969	0,66	0	0	0,00%
Partido Liberal Republicano	5.787	0,36	0	—	—	—	0	0,00%
Unión Celeste y Blanco	4.799	0,3	0	1.475	0,09	0	0	0,00%
Movimiento de Unidad Popular	3.869	0,24	0	6.634	0,4	0	0	0,00%
2011								
Unión por Córdoba	565.229	38,63	19	585.652	39,11	25	44	62,86%
Frente Cívico y Social	378.302	25,85	12	390.477	26,08	1	13	18,57%
Unión Cívica Radical	350.214	23,93	11	366.085	24,45	0	11	15,71%
Frente de Izquierda y de los Trabajadores	45.811	3,13	1	44.415	2,97	0	1	1,43%
Encuentro Vecinal Córdoba	30.818	2,11	1	—	—	0	1	1,43%
Nuevo Encuentro	22.474	1,54	0	23.366	1,56	0	0	0,00%
Coalición Cívica ARI	16.826	1,15	0	21.127	1,41	0	0	0,00%
Concertación Vecinal es Posible	9.786	0,67	0	12.911	0,86	0	0	0,00%
Partido Concentración Popular	8.326	0,57	0	9.494	0,63	0	0	0,00%
Frente Unidad Popular y Humanista	8.011	0,55	0	10.555	0,7	0	0	0,00%
Política Abierta para la Integridad Social	7.302	0,5	0	9.229	0,62	0	0	0,00%
Partido Intransigente	7.174	0,49	0	10.621	0,71	0	0	0,00%
Movimiento de Acción Vecinal	6.599	0,45	0	5.880	0,39	0	0	0,00%
Partido del Campo Popular	6.382	0,44	0	7.478	0,5	0	0	0,00%
2007								
Unión por Córdoba - Frente para la Victoria	544.950	35,24	17	533.204	35,46	20	37	52,86%
Frente Cívico y Social	518.667	33,54	14	494.692	31,99	3	17	24,29%
Alianza UCR - MID - MPC	318.463	20,6	10	326.665	21,73	3	13	18,57%
Movimiento de Acción Vecinal	53.643	3,47	1	51.735	3,44	0	1	1,43%
Frente de Izquierda y de los Trabajadores	30.425	1,97	1	27.843	1,85	0	1	1,43%
Primero la Gente	13.033	0,84	0	9.019	0,6	0	0	0,00%
Partido de los Trabajadores Socialistas	10.946	0,71	0	8.684	0,58	0	0	0,00%
Partido Humanista	9.416	0,61	0	8.218	0,55	0	0	0,00%
Movimiento Socialista de los Trabajadores	7.918	0,51	0	7.944	0,53	0	0	0,00%
Acción para el Cambio	5.318	0,34	0	2.670	0,18	0	0	0,00%
Movimiento de Unidad Popular	2.918	0,19	0	1.870	0,12	0	0	0,00%

2003								
Unión por Córdoba	451.799	32,98	17	454.652	34,2	23	40	57,14%
Frente Nuevo	360.740	26,32	14	361.732	27,19	2	16	22,86%
Unión Cívica Radical	227.222	16,58	9	215.860	16,22	1	10	14,29%
Frente Grande	61.004	4,45	2	60.882	4,58	0	2	2,86%
Recrear Córdoba en Acción	43.586	3,18	1	41.987	3,15	0	1	1,43%
Afirmación para una República Igualitaria	23.027	1,68	0	19.156	1,44	0	0	0,00%
Política Abierta para la Integridad Social	21.010	1,53	0	20.638	1,55	0	0	0,00%
Nuevo País	17.567	1,28	0	17.310	1,3	0	0	0,00%
Unión del Centro Democrático	16.431	1,2	0	18.005	1,35	0	0	0,00%
Vecinalismo Independiente	15.076	1,1	0	15.026	1,13	0	0	0,00%
Movimiento Popular Cordobés	14.925	1,09	0	14.977	1,13	0	0	0,00%
Partido Socialista Popular	12.882	0,94	0	10.946	0,82	0	0	0,00%
Partido Socialista Democrático	11.937	0,87	0	10.267	0,77	0	0	0,00%
Primero la Gente	10.330	0,75	0	6.313	0,47	0	0	0,00%
Nuevo Partido de Acción Solidaria	9.903	0,72	0	—	—	—	0	0,00%
Movimiento de Acción Vecinal	9.492	0,69	0	9.049	0,68	0	0	0,00%
Partido Humanista	9.019	0,66	0	6.416	0,48	0	0	0,00%
Partido Obrero	8.838	0,64	0	5.388	0,4	0	0	0,00%
Partido Intransigente	5.343	0,39	0	4.480	0,34	0	0	0,00%
Partido de los Trabajadores Socialistas	4.724	0,34	0	3.840	0,29	0	0	0,00%
Movimiento Patriótico	1.438	0,1	0	1.324	0,1	0	0	0,00%
Movimiento de Unidad Vecinalista	219	0,02	0	—	—	—	0	0,00%
2001								
Unión por Córdoba	593.979	44,82	20	591.765	44,80	21	41	58,57%
Unión Cívica Radical	371.854	28,06	14	381.695	28,90	5	19	27,14%
Afirmación para una República Igualitaria	109.808	8,29	4	106.102	8,03	0	4	5,71%
Movimiento de Acción Vecinal	94.322	7,12	3	95.678	7,24	0	3	4,29%
Izquierda Unida	73.537	5,55	2	72.481	5,49	0	2	2,86%
Polo Social Intransigente	28.263	2,13	1	27.060	2,05	0	1	1,43%
Cambio Córdoba	17.348	1,31	0	18.058	1,37	0	0	0,00%
Partido Obrero	14.783	1,12	0	12.943	0,98	0	0	0,00%
Partido Humanista	14.384	1,09	0	9.832	0,74	0	0	0,00%
Partido de los Trabajadores Socialistas	6.991	0,53	0	5.319	0,40	0	0	0,00%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Fuero Electoral de la Provincia de Córdoba.

Anexo 2. Cálculo del índice de fragmentación y del Número Efectivo de Partidos

COMPOSICIÓN POR BLOQUES, FRAGMENTACIÓN Y NEP PARLAMENTARIO				
Bloques parlamentario período legislativo 144* (=2022)	Tamaño		Cálculo F y NEP	
	N	%	v_i	v_i^2
BLOQUE HACEMOS POR CÓRDOBA	49	70,00%	0,700	0,490
BLOQUE FRENTE DE IZQUIERDA Y DE LOS TRABAJADORES	1	1,43%	0,014	0,000
BLOQUE JUNTOS POR EL CAMBIO	5	7,14%	0,071	0,005
BLOQUE JUNTOS UNIÓN CÍVICA RADICAL	9	12,86%	0,129	0,017
BLOQUE ENCUENTRO VECINAL CÓRDOBA	2	2,86%	0,029	0,001
BLOQUE MST- NUEVA IZQUIERDA	1	1,43%	0,014	0,000
BLOQUE IDENTIDAD PERONISTA	2	2,86%	0,029	0,001
BLOQUE COALICIÓN CÍVICA-ARI	1	1,43%	0,014	0,000
			$\sum v_i^2 =$	0,514
			F =	0,486
			NEP =	1,946
Bloques parlamentario período legislativo 143* (=2021)	Tamaño		Cálculo F y NEP	
	N	%	v_i	v_i^2
BLOQUE HACEMOS POR CÓRDOBA	51	72,86%	0,729	0,531
BLOQUE FRENTE DE IZQUIERDA Y DE LOS TRABAJADORES	1	1,43%	0,014	0,000
BLOQUE JUNTOS POR EL CAMBIO	5	7,14%	0,071	0,005
BLOQUE JUNTOS UNIÓN CÍVICA RADICAL	9	12,86%	0,129	0,017
BLOQUE ENCUENTRO VECINAL CÓRDOBA	2	2,86%	0,029	0,001
BLOQUE MST- NUEVA IZQUIERDA	1	1,43%	0,014	0,000
BLOQUE COALICIÓN CÍVICA-ARI	1	1,43%	0,014	0,000
			$\sum v_i^2 =$	0,554
			F =	0,446
			NEP =	1,805
Bloques parlamentario período legislativo 142* (=2020)	Tamaño		Cálculo F y NEP	
	N	%	v_i	v_i^2
BLOQUE HACEMOS POR CÓRDOBA	51	72,86%	0,729	0,531
BLOQUE FRENTE DE IZQUIERDA Y DE LOS TRABAJADORES	1	1,43%	0,014	0,000
BLOQUE JUNTOS POR EL CAMBIO	5	7,14%	0,071	0,005
BLOQUE JUNTOS UNIÓN CÍVICA RADICAL	9	12,86%	0,129	0,017
BLOQUE ENCUENTRO VECINAL CÓRDOBA	2	2,86%	0,029	0,001
BLOQUE MST- NUEVA IZQUIERDA	1	1,43%	0,014	0,000
BLOQUE COALICIÓN CÍVICA-ARI	1	1,43%	0,014	0,000
			$\sum v_i^2 =$	0,554
			F =	0,446
			NEP =	1,805
Bloques parlamentario período legislativo 141* (=2019)	Tamaño		Cálculo F y NEP	
	N	%	v_i	v_i^2
BLOQUE UNIÓN POR CÓRDOBA	40	57,14%	0,571	0,327
BLOQUE UNIÓN CÍVICA RADICAL	12	17,14%	0,171	0,029
BLOQUE PTS-FRENTE DE IZQUIERDA	1	1,43%	0,014	0,000
BLOQUE PRO- PROPUESTA REPUBLICANA	3	4,29%	0,043	0,002
BLOQUE ENCUENTRO VECINAL CÓRDOBA	1	1,43%	0,014	0,000
BLOQUE FRENTE DE IZQUIERDA Y LOS TRABAJADORES	2	2,86%	0,029	0,001
BLOQUE FRENTE CÍVICO	6	8,57%	0,086	0,007
BLOQUE CÓRDOBA PODEMOS	4	5,71%	0,057	0,003
BLOQUE UNIPERSONAL LEGISLADORA MONTERO	1	1,43%	0,014	0,000
			$\sum v_i^2 =$	0,359
			F =	0,641
			NEP =	2,786
Bloques parlamentario período legislativo 140* (=2018)	Tamaño		Cálculo F y NEP	
	N	%	v_i	v_i^2
BLOQUE UNIÓN POR CÓRDOBA	40	57,14%	0,571	0,327
BLOQUE UNIÓN CÍVICA RADICAL	12	17,14%	0,171	0,029
BLOQUE PTS-FRENTE DE IZQUIERDA	1	1,43%	0,014	0,000
BLOQUE PRO- PROPUESTA REPUBLICANA	3	4,29%	0,043	0,002
BLOQUE ENCUENTRO VECINAL CÓRDOBA	1	1,43%	0,014	0,000
BLOQUE FRENTE DE IZQUIERDA Y LOS TRABAJADORES	2	2,86%	0,029	0,001
BLOQUE FRENTE CÍVICO	6	8,57%	0,086	0,007
BLOQUE CÓRDOBA PODEMOS	5	7,14%	0,071	0,005
			$\sum v_i^2 =$	0,359
			F =	0,641
			NEP =	2,786
Bloques parlamentario período legislativo 139* (=2017)	Tamaño		Cálculo F y NEP	
	N	%	v_i	v_i^2
BLOQUE UNIÓN POR CÓRDOBA	40	57,14%	0,571	0,327
BLOQUE UNIÓN CÍVICA RADICAL	12	17,14%	0,171	0,029
BLOQUE PTS-FRENTE DE IZQUIERDA	1	1,43%	0,014	0,000
BLOQUE PRO- PROPUESTA REPUBLICANA	3	4,29%	0,043	0,002
BLOQUE ENCUENTRO VECINAL CÓRDOBA	1	1,43%	0,014	0,000
BLOQUE FRENTE DE IZQUIERDA Y LOS TRABAJADORES	2	2,86%	0,029	0,001
BLOQUE FRENTE CÍVICO	6	8,57%	0,086	0,007
BLOQUE CÓRDOBA PODEMOS	5	7,14%	0,071	0,005
			$\sum v_i^2 =$	0,359
			F =	0,641
			NEP =	2,786
Bloques parlamentario período legislativo 138* (=2016)	Tamaño		Cálculo F y NEP	
	N	%	v_i	v_i^2
BLOQUE UNIÓN POR CÓRDOBA	36	51,43%	0,514	0,264
BLOQUE UNIÓN CÍVICA RADICAL	13	18,57%	0,186	0,034
BLOQUE PTS-FRENTE DE IZQUIERDA	1	1,43%	0,014	0,000
BLOQUE PRO- PROPUESTA REPUBLICANA	3	4,29%	0,043	0,002
BLOQUE ENCUENTRO VECINAL CÓRDOBA	1	1,43%	0,014	0,000
BLOQUE FRENTE DE IZQUIERDA Y LOS TRABAJADORES	2	2,86%	0,029	0,001
BLOQUE FRENTE CÍVICO	6	8,57%	0,086	0,007
BLOQUE CÓRDOBA PODEMOS	8	11,43%	0,114	0,013
			$\sum v_i^2 =$	0,302
			F =	0,698
			NEP =	3,311

Bloques parlamentario período legislativo 137* (=2015)	Tamaño		Cálculo F y NEP		
	N	%	v_i	v_i^2	
BLOQUE UNIÓN POR CÓRDOBA	40	57,14%	0,571	0,327	
BLOQUE UNIÓN CÍVICA RADICAL	11	15,71%	0,157	0,025	
BLOQUE FRENTE RENOVADOR	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE UNIÓN PRO	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE ENCUENTRO VECINAL CÓRDOBA	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE FRENTE DE IZQUIERDA Y LOS TRABAJADORES	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE FRENTE CÍVICO	10	14,29%	0,143	0,020	$\sum v_i^2 = 0,352$
BLOQUE FRENTE PARA LA VICTORIA	4	5,71%	0,057	0,003	F = 0,648
BLOQUE PARTIDO SOCIALISTA	1	1,43%	0,014	0,000	NEP = 2,841
Bloques parlamentario período legislativo 136* (=2014)	Tamaño		Cálculo F y NEP		
N	%	v_i	v_i^2		
BLOQUE UNIÓN POR CÓRDOBA	41	58,57%	0,586	0,343	
BLOQUE UNIÓN CÍVICA RADICAL	11	15,71%	0,157	0,025	
BLOQUE CONSENSO CÓRDOBA	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE UNIÓN PRO	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE ENCUENTRO VECINAL CÓRDOBA	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE FRENTE DE IZQUIERDA Y LOS TRABAJADORES	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE FRENTE CÍVICO	11	15,71%	0,157	0,025	$\sum v_i^2 = 0,369$
BLOQUE FRENTE PARA LA VICTORIA	2	2,86%	0,029	0,001	F = 0,631
BLOQUE PARTIDO SOCIALISTA	1	1,43%	0,014	0,000	NEP = 2,713
Bloques parlamentario período legislativo 135* (=2013)	Tamaño		Cálculo F y NEP		
N	%	v_i	v_i^2		
BLOQUE UNIÓN POR CÓRDOBA	44	62,86%	0,629	0,395	
BLOQUE UNIÓN CÍVICA RADICAL	11	15,71%	0,157	0,025	
BLOQUE CONSENSO CÓRDOBA	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE ENCUENTRO VECINAL CÓRDOBA	1	1,43%	0,014	0,000	$\sum v_i^2 = 0,420$
BLOQUE FRENTE DE IZQUIERDA Y LOS TRABAJADORES	1	1,43%	0,014	0,000	F = 0,580
BLOQUE FRENTE CÍVICO	12	17,14%	0,171	0,029	NEP = 2,379
Bloques parlamentario período legislativo 134* (=2012)	Tamaño		Cálculo F y NEP		
N	%	v_i	v_i^2		
BLOQUE UNIÓN POR CÓRDOBA	44	62,86%	0,629	0,395	
BLOQUE UNIÓN CÍVICA RADICAL	11	15,71%	0,157	0,025	
BLOQUE CONSENSO CÓRDOBA	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE ENCUENTRO VECINAL CÓRDOBA	1	1,43%	0,014	0,000	$\sum v_i^2 = 0,420$
BLOQUE FRENTE DE IZQUIERDA Y LOS TRABAJADORES	1	1,43%	0,014	0,000	F = 0,580
BLOQUE FRENTE CÍVICO	12	17,14%	0,171	0,029	NEP = 2,379
Bloques parlamentario período legislativo 133* (=2011)	Tamaño		Cálculo F y NEP		
N	%	v_i	v_i^2		
BLOQUE UNIÓN POR CÓRDOBA	36	51,43%	0,514	0,264	
BLOQUE UNIÓN CÍVICA RADICAL	12	17,14%	0,171	0,029	
BLOQUE CONCERTACIÓN PLURAL	2	2,86%	0,029	0,001	
BLOQUE PROGRESISTA	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE RECREAR PARA EL CRECIMIENTO	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE MOVIMIENTO ACCIÓN VECINAL	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE PERONISMO MILITANTE - PARTIDO COMUNISTA	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE VECINALISMO INDEPENDIENTE	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE UNIÓN VECINAL FEDERAL	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE AFIRMACIÓN PARA UNA REPÚBLICA IGUALITARIA	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE MOVIMIENTO PATRIÓTICO	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE IZQUIERDA SOCIALISTA - FRENTE DE IZQUIERDA Y LOS TRABAJADORES	1	1,43%	0,014	0,000	$\sum v_i^2 = 0,297$
BLOQUE FRENTE PARA LA VICTORIA	1	1,43%	0,014	0,000	F = 0,703
BLOQUE FRENTE CÍVICO	10	14,29%	0,143	0,020	NEP = 3,372
Bloques parlamentario período legislativo 132* (=2010)	Tamaño		Cálculo F y NEP		
N	%	v_i	v_i^2		
BLOQUE UNIÓN POR CÓRDOBA	36	51,43%	0,514	0,264	
BLOQUE UNIÓN CÍVICA RADICAL	12	17,14%	0,171	0,029	
BLOQUE CONCERTACIÓN PLURAL	2	2,86%	0,029	0,001	
BLOQUE RECREAR PARA EL CRECIMIENTO	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE MOVIMIENTO ACCIÓN VECINAL	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE PERONISMO MILITANTE - PARTIDO COMUNISTA	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE VECINALISMO INDEPENDIENTE	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE UNIÓN VECINAL FEDERAL	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE AFIRMACIÓN PARA UNA REPÚBLICA IGUALITARIA	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE MOVIMIENTO PATRIÓTICO	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE IZQUIERDA SOCIALISTA - FRENTE DE IZQUIERDA Y LOS TRABAJADORES	1	1,43%	0,014	0,000	$\sum v_i^2 = 0,296$
BLOQUE FRENTE PARA LA VICTORIA	1	1,43%	0,014	0,000	F = 0,704
BLOQUE FRENTE CÍVICO	11	15,71%	0,157	0,025	NEP = 3,375

Bloques parlamentario período legislativo 131* (=2009)	Tamaño		Cálculo F y NEP		
	N	%	v_i	v_i^2	
BLOQUE UNIÓN POR CÓRDOBA - FRENTE PARA LA VICTORIA	37	52,86%	0,529	0,279	
BLOQUE UNIÓN CÍVICA RADICAL	12	17,14%	0,171	0,029	
BLOQUE CONCERTACIÓN PLURAL	2	2,86%	0,029	0,001	
BLOQUE RECREAR PARA EL CRECIMIENTO	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE MOVIMIENTO ACCIÓN VECINAL	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE VECINALISMO INDEPENDIENTE	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE UNIÓN VECINAL FEDERAL	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE AFIRMACIÓN PARA UNA REPÚBLICA IGUALITARIA	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE MOVIMIENTO PATRIÓTICO	1	1,43%	0,014	0,000	$\sum v_i^2 = 0,311$
BLOQUE IZQUIERDA SOCIALISTA - FRENTE DE IZQUIERDA Y LOS TRABAJADORES	1	1,43%	0,014	0,000	F = 0,689
BLOQUE FRENTE CÍVICO	12	17,14%	0,171	0,029	NEP = 3,215
Bloques parlamentario período legislativo 130* (=2008)	Tamaño		Cálculo F y NEP		
N	%	v_i	v_i^2		
BLOQUE UNIÓN POR CÓRDOBA - FRENTE PARA LA VICTORIA	37	52,86%	0,529	0,279	
BLOQUE UNIÓN CÍVICA RADICAL	12	17,14%	0,171	0,029	
BLOQUE RECREAR PARA EL CRECIMIENTO	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE MOVIMIENTO ACCIÓN VECINAL	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE VECINALISMO INDEPENDIENTE	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE UNIÓN VECINAL FEDERAL	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE AFIRMACIÓN PARA UNA REPÚBLICA IGUALITARIA	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE MOVIMIENTO PATRIÓTICO	1	1,43%	0,014	0,000	$\sum v_i^2 = 0,310$
BLOQUE IZQUIERDA SOCIALISTA - FRENTE DE IZQUIERDA Y LOS TRABAJADORES	1	1,43%	0,014	0,000	F = 0,690
BLOQUE FRENTE CÍVICO	14	20,00%	0,200	0,040	NEP = 3,224
Bloques parlamentario período legislativo 129* (=2007)	Tamaño		Cálculo F y NEP		
N	%	v_i	v_i^2		
BLOQUE UNIÓN POR CÓRDOBA	40	57,14%	0,571	0,327	
BLOQUE UNIÓN CÍVICA RADICAL	10	14,29%	0,143	0,020	
BLOQUE PARTIDO RECREAR	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE FRENTE PARA LA VICTORIA	4	5,71%	0,057	0,003	
BLOQUE P.A.I.S.	2	2,86%	0,029	0,001	
BLOQUE CÓRDOBA JUSTICIALISTA	1	1,43%	0,014	0,000	$\sum v_i^2 = 0,376$
BLOQUE PARTIDO NUEVO	11	15,71%	0,157	0,025	F = 0,624
BLOQUE IZQUIERDA UNIDA	1	1,43%	0,014	0,000	NEP = 2,657
Bloques parlamentario período legislativo 128* (=2006)	Tamaño		Cálculo F y NEP		
N	%	v_i	v_i^2		
BLOQUE UNIÓN POR CÓRDOBA	40	57,14%	0,571	0,327	
BLOQUE UNIÓN CÍVICA RADICAL	10	14,29%	0,143	0,020	
BLOQUE PARTIDO RECREAR	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE FRENTE PARA LA VICTORIA	4	5,71%	0,057	0,003	
BLOQUE P.A.I.S.	2	2,86%	0,029	0,001	
BLOQUE CÓRDOBA JUSTICIALISTA	1	1,43%	0,014	0,000	$\sum v_i^2 = 0,376$
BLOQUE PARTIDO NUEVO	11	15,71%	0,157	0,025	F = 0,624
BLOQUE IZQUIERDA UNIDA	1	1,43%	0,014	0,000	NEP = 2,657
Bloques parlamentario período legislativo 127* (=2005)	Tamaño		Cálculo F y NEP		
N	%	v_i	v_i^2		
BLOQUE UNIÓN POR CÓRDOBA	40	57,14%	0,571	0,327	
BLOQUE UNIÓN CÍVICA RADICAL	10	14,29%	0,143	0,020	
BLOQUE PARTIDO RECREAR	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE P.A.I.S.	2	2,86%	0,029	0,001	
BLOQUE CÓRDOBA JUSTICIALISTA	1	1,43%	0,014	0,000	$\sum v_i^2 = 0,394$
BLOQUE PARTIDO NUEVO	15	21,43%	0,214	0,046	F = 0,606
BLOQUE IZQUIERDA UNIDA	1	1,43%	0,014	0,000	NEP = 2,536
Bloques parlamentario período legislativo 126* (=2004)	Tamaño		Cálculo F y NEP		
N	%	v_i	v_i^2		
BLOQUE UNIÓN POR CÓRDOBA	40	57,14%	0,571	0,327	
BLOQUE UNIÓN CÍVICA RADICAL	10	14,29%	0,143	0,020	
BLOQUE PARTIDO RECREAR	1	1,43%	0,014	0,000	
BLOQUE P.A.I.S.	2	2,86%	0,029	0,001	$\sum v_i^2 = 0,400$
BLOQUE PARTIDO NUEVO	16	22,86%	0,229	0,052	F = 0,600
BLOQUE IZQUIERDA UNIDA	1	1,43%	0,014	0,000	NEP = 2,497
Bloques parlamentario período legislativo 125* (=2003)	Tamaño		Cálculo F y NEP		
N	%	v_i	v_i^2		
BLOQUE UNIÓN POR CÓRDOBA	41	58,57%	0,586	0,343	
BLOQUE UNIÓN CÍVICA RADICAL	19	27,14%	0,271	0,074	
BLOQUE MOVIMIENTO ACCIÓN VECINAL	3	4,29%	0,043	0,002	
BLOQUE PSP-PSD (ARI)	3	4,29%	0,043	0,002	
BLOQUE IZQUIERDA UNIDA	2	2,86%	0,029	0,001	$\sum v_i^2 = 0,422$
BLOQUE PARTIDO INTRANSIGENTE	1	1,43%	0,014	0,000	F = 0,578
BLOQUE UNIPERSONAL	1	1,43%	0,014	0,000	NEP = 2,372

Bloques parlamentario período legislativo 124° (=2002)	Tamaño		Cálculo F y NEP		
	N	%	v_i	v_i^2	
BLOQUE UNIÓN POR CÓRDOBA	41	58,57%	0,586	0,343	
BLOQUE UNIÓN CÍVICA RADICAL	19	27,14%	0,271	0,074	
BLOQUE MOVIMIENTO ACCIÓN VECINAL	3	4,29%	0,043	0,002	
BLOQUE PSP-PSD (ARI)	4	5,71%	0,057	0,003	$\sum v_i^2 =$ 0,423
BLOQUE IZQUIERDA UNIDA	2	2,86%	0,029	0,001	F = 0,577
BLOQUE POLO SOCIAL INTRANSIGENTE	1	1,43%	0,014	0,000	NEP = 2,365
Bloques parlamentario período legislativo 123° (=2001)	Tamaño		Cálculo F y NEP		
	N	%	v_i	v_i^2	
BLOQUE UNIÓN POR CÓRDOBA	41	58,57%	0,586	0,343	
BLOQUE UNIÓN CÍVICA RADICAL	19	27,14%	0,271	0,074	
BLOQUE PSP-PSD (ARI)	4	5,71%	0,057	0,003	
BLOQUE MOVIMIENTO DE ACCIÓN VECINAL	3	4,29%	0,043	0,002	$\sum v_i^2 =$ 0,423
BLOQUE IZQUIERDA UNIDA	2	2,86%	0,029	0,001	F = 0,577
BLOQUE POLO SOCIAL INTRANSIGENTE	1	1,43%	0,014	0,000	NEP = 2,365

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Fuero Electoral de la Provincia de Córdoba y del esquema planteado por Cingolani (2019).

Anexo 3. Ejemplo de proyecto de Pedido de Informe (36744/R/22)

*La Legislatura
de la Provincia de Córdoba
Resuelve:*

Dirigirse al Poder Ejecutivo Provincial, en virtud de las facultades conferidas por el Art. 102 de la Constitución Provincial, para que a través del **Ministerio de Vinculación Comunitaria, Protocolo y Comunicación** en el plazo de 10 (diez) días, se sirva informar acerca de la ejecución del presupuesto del programa 131 - **Aportes Agencia Conectividad Córdoba S.E.:**

1. ¿Cuáles son las razones por las que, al 22 de diciembre, sólo se ha transferido el 25,37% del monto asignado en el presupuesto 2022 para esta agencia?
2. ¿De qué manera ha previsto el ministerio que la Agencia cumpla los objetivos para los que fue creada con casi un 75% menos de los aportes convenidos en el presupuesto?
3. ¿Se han generado otras fuentes de financiamiento para la agencia que suplan los fondos no transferidos desde el ministerio? Describa cuáles son y explicité todos los datos pertinentes.
4. Indique y brinde detalles de qué objetivos propios de la Agencia Conectividad Córdoba se han desarrollado según lo planificados a partir de los fondos que ha recibido del Ministerio de Vinculación Comunitaria, Protocolo y Comunicación.

FUNDAMENTOS

El **Programa 131** - Aportes Agencia Conectividad Córdoba S.E. es financiado por el Tesoro Provincial y ejecutado por la Secretaría General de la Gobernación. Su jurisdicción es el Ministerio de Vinculación Comunitaria, Protocolo y Comunicación. La función básica del programa es transferir los recursos para la financiación de las actividades de la Agencia Conectividad Córdoba S.E., creada por la Ley 10.737 y aprobada por Resolución N° 95/21 del Ministerio de Finanzas.

La Agencia Conectividad Córdoba S.E., creada por ley 10.737, tiene como objeto promover la inclusión digital de todos los habitantes de la Provincia de Córdoba, realizando a nivel mayorista, por cuenta propia, de terceros o asociada a terceros, en el país o en el extranjero, las actividades necesarias para la consecución del mismo. La misma, como señala la ley, es la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 10564 -Plan Conectividad Córdoba-.

Al día 14 de diciembre de 2022, el programa en cuestión cuenta con un presupuesto vigente de \$2.678.751.000, del cual se han devengado \$679.732.579, lo que equivale a un 25,37% del total presupuestado. Nuevamente, señalamos uno de tantos presupuestos que son anualmente sub-ejecutados. Mirando específicamente a la Agencia destinataria de los fondos, la situación se reitera. El monto total presupuestado es de \$2.681.331.000, correspondiendo el 85,97% -\$2.305.240.000- a gastos en bienes de capital. En lo que hace a estos gastos en bienes de capital, la ejecución del mismo al día de hoy es de \$139.680.276. Es decir que, en la partida principal del grueso de gastos del ente, la diferencia entre lo presupuestado y lo devengado es igual a \$2.165.559.724. El mismo patrón de sub-ejecución que encontramos en el Ministerio se repite en la Agencia, dando cuenta de una distribución ineficiente de los recursos.

Nuestra preocupación consiste en que, atentos al presupuesto 2023, el programa mencionado presenta una variación nominal del 20,57%, con respecto al presente año, alcanzando un monto total de \$3.229.802.000. Mientras que su variación real es de -24,64%. Tomando el presupuesto del 2022

como base desde la cual leer el monto del 2023, lo presupuestado para el próximo año no lograría llegar a cubrir el conjunto de bienes y servicios provistos por el Ministerio en el presente año. Lo que se pretende señalar es que la previsión presupuestaria para el 2023, tomando en cuenta la variación real, no logra alcanzar la oferta del 2022, siendo la diferencia de -1.859.824.900.

Entendemos que es importante poner en cuestión la planificación a futuro de presupuestos que no sean meros dibujos, sincerando esta herramienta económica, frente al problema de una amplia diferencia entre lo planificado y el dato objetivo real. Nos preguntamos ¿Qué sentido tiene aumentar un presupuesto que no ha logrado ser completamente usado o ejecutado? Se trata de tan solo un 20,66% lo devengado, lo cual no indica un monto sumamente bajo a esta altura del año.

Nos referimos a los recursos con los cuales el estado provincial cuenta para su correcto y debido funcionamiento. Dinero que no es debidamente ejecutado y que podría invertirse en áreas críticas, dirigiéndose a cubrir necesidades vitales de la ciudadanía. El por qué de esta situación resulta de radical importancia. Se trata de \$2.109.538.421 que han quedado sin ejecutar. ¿Qué razones explican esta situación? Un hecho es innegable: lo que no se devenga representa dinero que no se transfiere. Necesariamente, debe existir una razón que dé sentido a esto. Más aún cuando se pretende aumentar el presupuesto del programa.

Se trata de una Agencia que reconoce en el Ministerio un 80% de los aportes que sustentan sus actividades. Si tomamos este dato y lo cruzamos con el punto anterior, resulta muy claro que el Ministerio no está logrando realizar un uso eficiente de los recursos. Nuevamente, el por qué de esto merece ser visibilizado con claridad. Si los aportes no llegan por completo del Ministerio, ¿proviene de algún otro lado?

Días atrás visitamos una escuela en la localidad de Chalacea, Departamento Río Primero, la cual era de orientación informática. Los docentes estaban orgullosos de sus alumnos, es más seis de ellos egresan este año. Sin embargo, nos pedían un aula de informática, porque no tenían una acorde a la especialidad de la institución. También, nos comentaban que muchos de estudiantes veían morir sus sueños y terminaban en actividades rurales. Este es uno de muchos casos que podrían desaparecer si tan solo se invirtiera en conectividad y por ende en reducir la brecha digital en la Provincia de Córdoba. Esto provoca la sub-ejecución. Esto provoca la ausencia de una planificación consciente, responsable y con perspectiva ciudadana.

Por los argumentos expuestos, solicitamos a nuestros pares acompañar el presente pedido de informe.

Anexo 4. Ejemplo de proyecto de Citación a Ministro (32169/R/21)

*La Legislatura
de la Provincia de Córdoba
Resuelve*

Dirigirse al Poder Ejecutivo Provincial, en virtud de las facultades conferidas por el Art. 101 de la Constitución Provincial solicitando, en un plazo de 5 (cinco) días, la comparecencia en esta Legislatura, del Ministro Dr. Diego Cardozo para que brinde información detallada de:

El plan de vacunaciones contra el virus Covid 19 que se lleva a cabo en la provincia y dé respuesta a las inquietudes de los legisladores acerca de la posible existencia de funcionarios, legisladores y actores de la sociedad civil que hayan sido indebidamente vacunados de manera reciente.

FUNDAMENTOS

La sociedad argentina está hoy transitando un debate acerca de la posible existencia de un sistema de vacunación a funcionarios y personas allegadas al poder que funcionaba de manera paralela al programa nacional de vacunación desde dependencias del Hospital Posadas, y bajo órdenes directas del Ministerio de Salud de la Nación.

Dicho escándalo le costó el cargo al Ministro Ginés González García, y ha generado un impacto social y mediático de gran escala. La profunda inmoralidad que conlleva que se les otorgue de manera privilegiada un bien público escaso, como son las vacunas, a amigos en lugar de sus correctos destinatarios, es una decisión política que puede llevar a algunos ciudadanos a la enfermedad, e incluso a la muerte. En una etapa de emergencia social en donde la dirigencia debería mostrar una verdadera vocación de servicio público, lo que emerge en cambio, es la miseria moral y la impudicia de los amigos del poder.

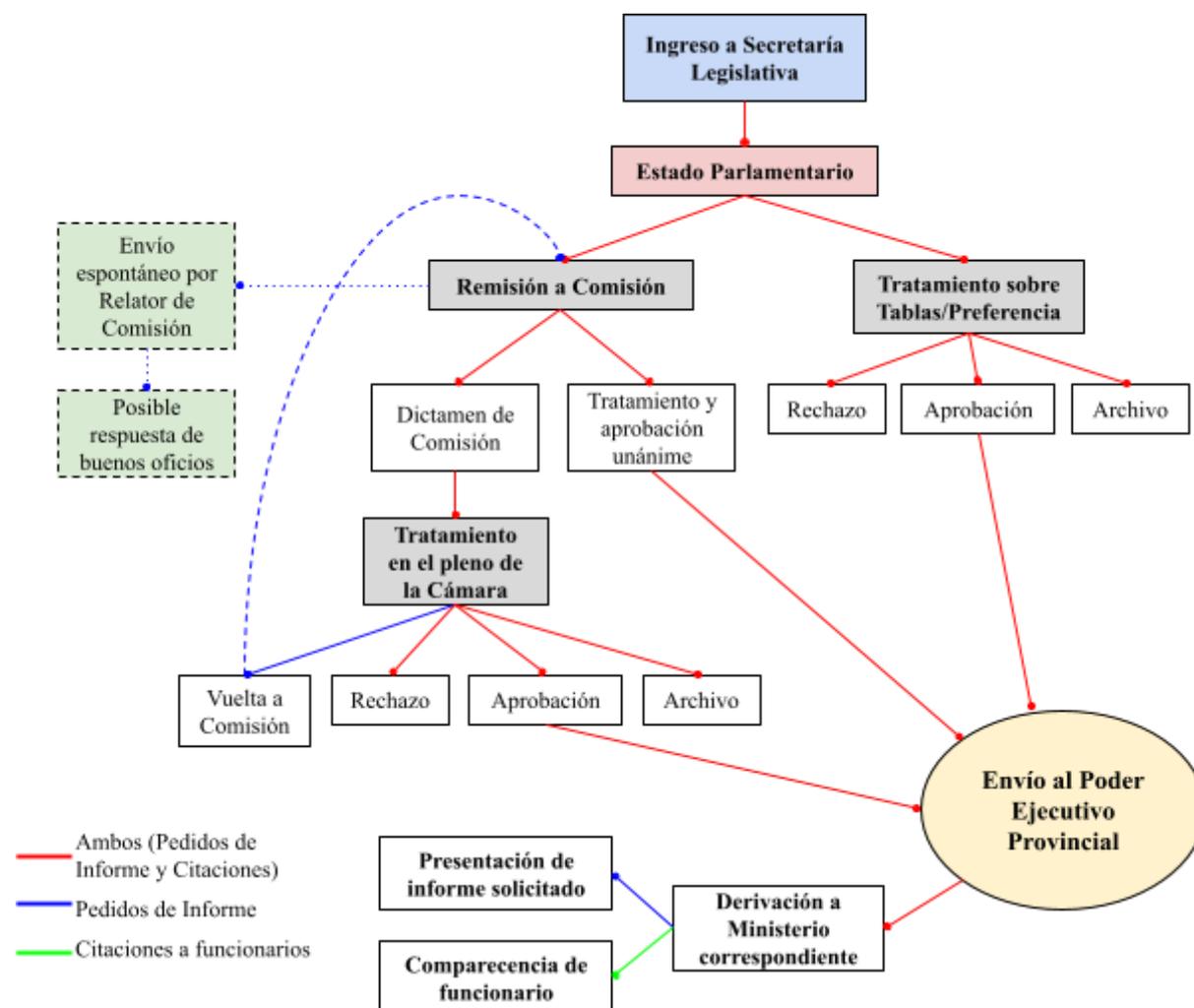
Ahora bien, este mismo tipo de eventos bochornosos se han venido repitiendo en muchos lugares del país. El día 10 de febrero solicitamos en sesión de este cuerpo el tratamiento sobre tablas de un proyecto de resolución para crear una Comisión Legislativa de seguimiento de la programación de las vacunaciones en Córdoba, como así también la creación de un registro público de personas vacunadas, a los efectos de garantizar el control y la transparencia en un tema delicado y de alta sensibilidad social.

Se nos negó el tratamiento de esta propuesta aduciendo razones legales que no resisten mayores análisis, dado que la confidencialidad de los datos puede protegerse disociando los datos, pero permitiendo identificar irregularidades. Tanto es posible este mecanismo, que el propio Presidente Alberto Fernández anunció este fin de semana la creación de un registro nacional de estas características.

Desde aquella sesión hasta la fecha nos han llegado una enorme cantidad de correos, llamados, publicaciones en redes sociales, entre otras vías, en donde se manifiestan posibles irregularidades vinculadas con la indebida vacunación de funcionarios públicos provinciales y municipales, en donde figuran incluso miembros de este cuerpo.

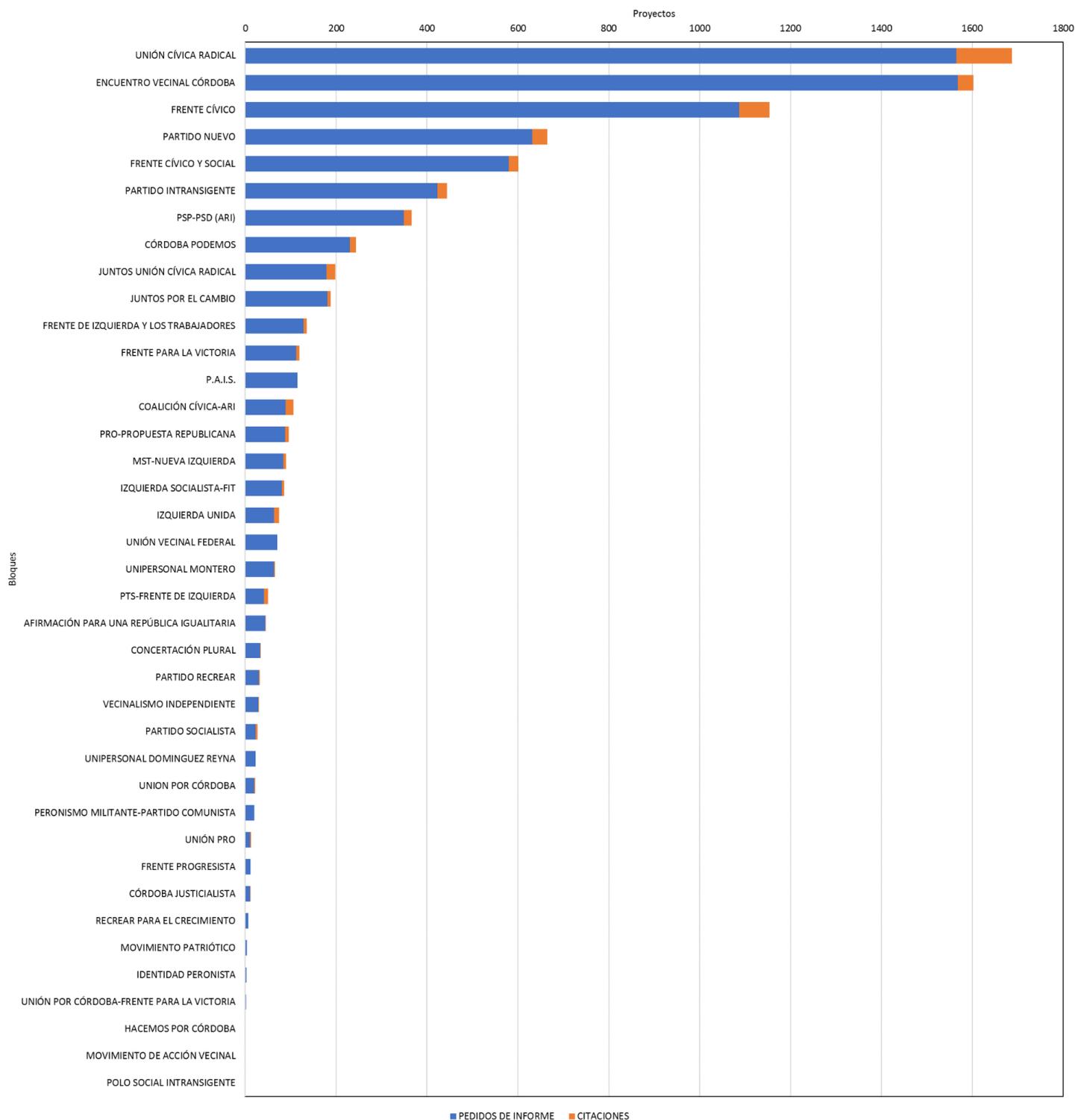
Para garantizar que el Estado provincial no deba enfrentar una mancha deshonrosa en su proceder es que pedimos la presencia del Ministro Diego Cardozo en carácter de urgencia, ante la máxima gravedad de estos supuestos hechos cometidos desde su cartera, y a los fines de que nos dé respuestas y brinde claridad sobre la campaña de vacunación, así todos podemos despejar nuestras fundadas dudas sobre la transparencia con la que se lleva a cabo.

Anexo 5. Circuito de los proyectos de Resolución sobre Pedidos de informe y citaciones a Ministros



Fuente: elaboración propia.

Anexo 6. Ranking de participación de bloques legislativos en proyectos de Resolución sobre pedidos de informe y citaciones



Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Gestión Legislativa.

Anexo 7. Proyecto de Ley. Creación de Observatorio Vial de la Provincia de Córdoba

*La Legislatura
de la Provincia de Córdoba
sanciona con fuerza de Ley:*

OBSERVATORIO DE SEGURIDAD VIAL DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

Artículo 1° - Objeto. Créase el Observatorio de Seguridad Vial de la Provincia de Córdoba.

Artículo 2° - Finalidad. El Observatorio de Seguridad Vial es un organismo técnico de investigación, información y consulta, y tiene como finalidad generar un sistema de recopilación y tratamiento de los datos de siniestralidad vial, con información oportuna, objetiva y confiable, de manera permanente, para:

- a. Determinar la incidencia de los diferentes tipos de lesiones en función de las características de los siniestros.
- b. Describir los siniestros más frecuentes y graves e identificar a las poblaciones en riesgo.
- c. Describir las circunstancias en que ocurren los siniestros e identificar problemas emergentes.
- d. Establecer prioridades de prevención de accidentes con la finalidad de reducir costos de salud pública por medio de la prevención de siniestros.

Artículo 3° - Funciones. El Observatorio de Seguridad Vial de la Provincia de Córdoba tiene las siguientes funciones:

- a. Realizar el seguimiento de la circulación vial conforme a las normas vigentes.
- b. Recopilar, elaborar y mantener actualizados los datos estadísticos sobre siniestros viales ocurridos en la Provincia de Córdoba.
- c. Analizar las causas y efectos de los siniestros viales.
- d. Recopilar y mantener actualizados los datos estadísticos sobre infracciones de tránsito cometidas en la Provincia de Córdoba.
- e. Recopilar y mantener actualizados los datos estadísticos sobre los siniestros viales judicializados.
- f. Medir y evaluar los efectos de las políticas públicas adoptadas en materia de seguridad vial.
- g. Proponer políticas públicas y medidas preventivas en lo referente a movilidad urbana, considerando la consulta y participación de los Municipios.
- h. Realizar un informe anual sobre las acciones desarrolladas por el organismo.
- i. Establecer vínculos con organismos similares locales, nacionales o internacionales para desarrollar trabajo y estrategias conjuntas.
- j. Coordinar su accionar y colaborar con observatorios existentes en distintos municipios, el Registro Nacional de Estadísticas en Seguridad Vial, con el

Observatorio de Seguridad Vial dependiente de la Agencia Nacional de Seguridad Vial.

Artículo 4° - Miembros. El Observatorio de Seguridad Vial estará integrado en forma permanente por: a) dos (2) representantes del Ministerio de Gobierno y Seguridad; b) un (1) representante de la Dirección General de Prevención de Accidentes de Tránsito de la Provincia de Córdoba; c) un (1) representante de la Dirección de Seguridad Vial de la Dirección General de Policía Caminera de la Provincia; d) un (1) representante de la Federación de Bomberos Voluntarios de la Provincia de Córdoba; e) un (1) representante de la Dirección General de Protección Civil de la Provincia de Córdoba; f) un (1) representante del Ministerio de Educación; g) un (1) representante de la Policía de la Provincia de Córdoba; h) un (1) representante del Ministerio de Salud; i) un (1) legislador miembro de la Comisión de Salud Humana j) un representante de ONG con interés en la materia.

Artículo 5° - Vinculación. El Observatorio de Seguridad Vial de la Provincia de Córdoba deberá establecer comunicación permanente con los sectores públicos, privados y actores sociales, especialmente con las organizaciones no gubernamentales; responder y brindar información que los mismos soliciten, con el fin de colaborar con herramientas estadísticas que permitan la prevención de siniestros viales.

Artículo 6° - Coordinación interjurisdiccional. El Observatorio de Seguridad Vial de la Provincia de Córdoba sugerirá la creación de observatorios municipales, capacitando a su personal y otorgando las herramientas necesarias para su funcionamiento, y unificando metodologías de recopilación y análisis de datos para el cumplimiento de sus fines.

Los organismos públicos de la Provincia de Córdoba tienen obligación de brindar la información requerida por el Observatorio de Seguridad Vial de la Provincia de Córdoba.

El Observatorio de Seguridad Vial de la Provincia de Córdoba podrá celebrar en los casos, en que resulte conveniente, convenios con otras jurisdicciones con el fin de disponer de dicha información.

Artículo 7° - Publicaciones. El Observatorio de Seguridad Vial de la Provincia de Córdoba presentará informes trimestrales y anuales sobre el estado de la seguridad vial y estadísticas sobre accidentología en todo el territorio provincial, describiendo especificidades respecto a la circulación, siniestros viales y otros datos que el Observatorio crea necesario o conveniente incorporar en los mismos, así como una evaluación de la implementación de estrategias de prevención.

Los informes y documentos elaborados por el Observatorio de Seguridad Vial de la Provincia de Córdoba serán publicados en el propio sitio web del organismo, de acceso público y gratuito.

Artículo 8° - Autoridad de aplicación. El Ministerio de Gobierno y Seguridad, o la entidad que en el futuro la reemplace, es autoridad de aplicación de la presente ley.

Artículo 9° - Fondos. Los fondos de la presente ley son los que destina el Poder Ejecutivo para el presente ejercicio.

Artículo 10° - Forma. Comuníquese al Poder Ejecutivo provincial.

FUNDAMENTOS

El presente proyecto de ley dispone la creación de un Observatorio de Seguridad Vial de la Provincia de Córdoba, que le permita a la ciudadanía, al gobierno provincial y a las organizaciones con interés a tales fines, contar con información, datos estadísticos que facilite abordar la problemática de los siniestros viales y sus trágicas consecuencias.

Los accidentes de tránsito son una constante en la provincia de Córdoba. La mortalidad a causa de estos hechos abruma. Con estupor y gran preocupación asistimos a un incremento de los siniestros viales, los cuales, se cobran vidas de muchos ciudadanos. El 2022 terminó con una realidad complicada en materia de siniestralidad vial en Córdoba: la cantidad de muertes a causa de accidentes no deja de aumentar. Siguiendo un informe presentado por el Observatorio Vial de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, durante el 2022²⁵ se produjeron en Córdoba 254 siniestros fatales, resultando en 281 las víctimas fatales en el lugar del hecho. Esta realidad coloca a la provincia entre las que presentan más número de casos. Durante el 2021²⁶, la situación resultó más complicada: 346 siniestros fatales y 381 víctimas fatales.

Esta realidad es resaltada constantemente por diversos actores de la sociedad civil. En esta oportunidad, llega con gran preocupación a nuestro bloque legislativo la Asociación Civil - Foro de Familiares de Víctimas de Siniestros Viales - Córdoba, quienes nos advierten de la gravedad de la situación. Así, nos brindan material de estudio y nos dejan sugerencias de iniciativas legislativas. En particular, abordamos la problemática respecto a la falta de datos estadísticos oficiales del Gobierno de la Provincia de Córdoba, que sirvan de base de análisis y diseño de políticas públicas que aborden la prevención de accidentes viales, buscando evitar muertes de ciudadanos. Este proyecto busca llenar el vacío existente.

En la provincia para conocer estadísticas sobre accidentes fatales y sus víctimas, hay que hacer una tarea difícil y rebuscada; la información a buscar se encuentra de manera dispersa y no en fuentes oficiales. Sin embargo, cuando la transparencia, la visibilización de la realidad, la difusión de información clara, completa y precisa, parece ser la regla, nos topamos con la rotunda ausencia de un instrumento o herramienta concreta para la recolección, procesamiento y difusión de datos y estadísticas oficiales, que a posterior permitan un correcto diseño de políticas públicas que aborden la problemática. ¿Dónde buscar estas estadísticas? El Monitor Vial del periódico La Voz del Interior parece haber asumido ese rol al publicar información minuciosa, proveniente del registro en tiempo real de cada accidente cubierto por el periódico, y segmentada por ruta, lo que permite el cruce de la cantidad de accidentes fatales con los niveles de servicio y estado de cada ruta.

La Ley de Tránsito provincial asigna a la Comisión Provincial de Tránsito y Seguridad Vial, como una de sus funciones, “efectuar tareas de estudio, evaluación y sistematización de las estadísticas de accidentes de tránsito” (Ley 8560). Sin embargo, al día de hoy, resaltan por su ausencia las estadísticas oficiales a nivel provincial. Más puntualmente, existe un programa dentro del Ministerio de Gobierno y

²⁵ Informe de Siniestralidad Fatal. Año 2022. Datos preliminares. Dirección de Estadística Vial. Agencia Nacional de Seguridad Vial. Ministerio de Transporte de la Nación. Acceso: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/12/ansv_informe_siniestralidad_2022_datos_preliminares.pdf

²⁶ Informe de Siniestralidad Fatal. Año 2021. Datos preliminares. Dirección de Estadística Vial. Agencia Nacional de Seguridad Vial. Ministerio de Transporte de la Nación. Acceso: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/12/ansv_informe_siniestralidad-vial_fatal_2021_datos_preliminares.pdf

Seguridad, Programa 755 - SEGURIDAD VIAL Y PREVENCIÓN - CUENTA ESPECIAL LEY 8560, que reconoce como labor central de su unidad ejecutora -Dirección General de Prevención de Accidentes de Tránsito- “el estudio sistemático de la causalidad y de los elementos constitutivos de la accidentología vial, a fin de introducir las mejoras necesarias para prevenir su ocurrencia” (Descripción Programa 755). Junto al desarrollo de campañas de difusión e información, junto a organizaciones de la sociedad civil especializadas en la temática, el Programa se propone el desarrollo de una herramienta que permita el monitoreo detallado de la accidentología provincial. Aquí se reconoce la centralidad de la existencia de un Observatorio Vial. Lastimosamente, eso quedó en el papel.

Creemos que el desarrollo de políticas públicas con un impacto real en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos requiere de información completa, de calidad, y accesible. Un Observatorio Provincial que aporte orden a la provisión de datos de siniestros viales, con la periodicidad suficiente como para ofrecer un panorama claro, resulta necesario, puesto que cualifica el diseño de políticas públicas y visibiliza la problemática ayudando a tomar conciencia de los mismos para prevenirlos.

Por la trascendencia de la problemática para miles de familias cordobesas que han sufrido y sufren la más trágica de las consecuencias de los siniestros viales, como es la muerte, solicitamos a nuestros pares acompañen el presente proyecto de Ley.