



U A I

Universidad Abierta Interamericana

*Relaciones entre el poder político de la Región Centro/Norte y el de la
Región Sur, en la Provincia de Santa Fe.*

Tutor: Viana, Carlos Ernesto.

Tesista: Fernández Morales, Juan Manuel.

Licenciatura en Ciencia Política
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Sede Regional Rosario

Diciembre 2014

Resumen

El presente trabajo es un estudio del Caso de las Relaciones de Poder Político, entre las Regiones de la Provincia de Santa Fe: Sur, Centro y Norte. Es importante aclarar que en dicha investigación no se toma un período de tiempo, ya que aquí se analiza antecedentes históricos como también se analiza datos actuales.

Comenzamos investigando las fuentes históricas de estas relaciones de poder, desde la constitución provincial de 1.856, examinando la relación entre el aumento de la población sur y las reformas constitucionales posteriores, para investigar en ellas las relaciones del poder institucional que tienen las regiones consideradas. Continuando con el aspecto de la representación política son relevantes la Constitución de 1.921 y la reforma de 1.949, culminando con la constitución de 1.962 y su influencia en la actualidad. También se aborda la distribución de los presupuestos en las regiones señaladas, lo cual es un indicador metodológicamente representativo para la investigación.

Con respecto a la actualidad, se analiza las elecciones provinciales y se establece que existe una sobrerrepresentación de la región Centro y Norte, analizando también factores como el presupuesto y que la capital de la provincia es más favorecida.

Palabras claves: Relaciones de poder, Presupuesto y sobrerrepresentación.

Tabla de contenidos

Introducción	7
División política – regional	7
A. Las tres regiones de la Provincia de Santa Fe.....	7
B. Departamentos	8
C. Otras Características de la Provincia	9
Mapa 1. Provincia de Santa Fe. Departamentos	9
Problemática	10
A. “Malapportionment” en la Cámara de Diputados de la Provincia.....	10
B. Desequilibrio representativo en el Senado Provincial.....	12
C. Desequilibrio representativo respecto a la importancia económica	12
D. La distribución geográfica del presupuesto provincial.....	13
Importancia del tema	14
A. Objetivos Generales	14
B. Objetivos específicos	14
C. Pregunta de investigación.....	15
D. Hipótesis	16
Marco teórico	16
A. El concepto de poder.....	16
B. El Poder Político	16
C. Poder de dominación.....	17
D. Poder Político Institucional	17
E. Fuentes del poder.....	18
F. Recursos económicos de la Región Sur	19
G. Recursos electorales	19
H. Poder económico	20
I. Poder electoral	22
Representación Formal	22
A. Representación Descriptiva.	22
B. Representación Simbólica	25
C. Representación Sustantiva o Actuar Por	25

Triangulación teórica	28
Metodología y técnicas	28
A. Estudio del caso	28
B. Las variables en el análisis histórico de la representación política.....	29
C. Periodo: 1991-2012	30
D. Antecedentes históricos del problema	31
E. Poder Político Descriptivo e Institucional o Formal.	32
Capítulo I:Antecedentes Históricos Constitucionales entre el Periodo 1.852 - 1.908.	33
1. Factores que produjeron el crecimiento demográfico	33
2. Constitución de 1.856.....	34
3. Censo Provincial de 1.858 y Constitución de 1.863	36
4. Censo de 1.869 y Constitución de 1.872	38
5. Constitución Provincial de 1.883 y Ley de Departamentos.....	41
A. Reforma constitucional.....	41
B. Aumento del número de departamentos	41
6. Censo Nacional de 1887, Reforma Constitucional de 1890 y ley de creación de departamento.....	42
A. Censo	42
B. Reforma Constitucional.....	43
C. Reforma en el Senado.	45
D. Ley de creación de departamentos	45
7. Constitución de 1.890.....	48
8. 1.901. El conflicto por la ubicación de la Cámara Federal	49
9. Constitución de 1.907 y Creación del Departamento 9 de Julio.	49
A. Reforma constitucional.....	49
B. 1.907 Ley de creación del Departamento 9 de Julio	50
10. Relación de habitantes y argentinos.....	53
11. El proceso electoral.....	51

Capítulo II: El Gobierno de la Provincia y su política de colonias agrícolas y ferrocarriles.....	53
Las colonias agrícolas	54
Ferrocarriles en la Provincia de Santa Fe	64
Capítulo III: El siglo XX hasta la constitución de 1962.....	69
1. La Liga del Sur	69
2. Las elecciones de 1.912 y la Ley Sáenz Peña	72
3. La Constitución de 1.921	75
4. La década del 30	79
5. Reforma constitucional de 1949.....	80
6. La constitución de 1962.....	81
Capítulo IV: El “MALAPPORTIONMENT” en la Cámara de Diputados de la provincia. Desde 1991 hasta la actualidad.....	83
1. Representatividad en la cámara de senadores de la provincia.....	89
2. La mayoría en el senado.....	96
3. Antecedentes político – constitucionales del “Malappotionment”.....	97
4. La mayoría especial en el senado.....	98
5. División política.....	98
6. Presupuesto y contribuciones.....	99
7. Facultades como cámara revisora.....	99
Capítulo V: El gasto geográfico del presupuesto provincial.....	101
Distribución Geográfica.....	101
Periodo 2.005-2.007.....	10603
Periodo 2.007 -2.011	105
Conclusiones	115

Conclusiones Generales	117
Bibliografía	124

Tabla de contenido de mapas y cuadros

Mapas

Mapa 1.....	9
Mapa 2.....	58
Mapa 3.....	60
Mapa 4.....	66

Cuadros

Cuadro 1.....	12
Cuadro 2.....	38
Cuadro 3.....	39
Cuadro 4.....	47
Cuadro 5.....	50
Cuadro 6.....	60
Cuadro 7.....	61
Cuadro 8.....	86
Cuadro 9 y 10.....	87
Cuadro 11.....	92
Cuadro 12.....	94
Cuadro 13.....	96
Cuadro 14.....	104
Cuadro 15.....	107
Cuadro 16.....	108
Cuadro 17.....	109
Cuadro 18 y 19.....	110
Cuadro 20.....	111
Cuadro 21.....	114

Relaciones entre el poder político de la Región Centro/Norte y el de la Región Sur, en la Provincia de Santa Fe.

Introducción

Para una mejor comprensión de la Situación Problemática, es necesaria la siguiente introducción sobre las regiones que constituyen tradicionalmente la Provincia de Santa Fe y sobre su división política.

División política – regional

A. Las tres regiones de la Provincia de Santa Fe

La Provincia de Santa Fe se encuentra dividida tradicionalmente en tres regiones (Cecconi, 2002; De Marco (h), 2001; De Marco, 1992), denominadas Sur, Centro y Norte. Las mismas, tienen evoluciones históricas diferentes. Las regiones centro y Norte, crecieron promocionadas por los gobiernos provinciales, con la influencia de la Ciudad de Santa Fe; cabecera del Departamento La Capital; mientras que la Región Sur creció independientemente, en interdependencia económica con la Ciudad de Rosario (De Marco (h), 2.001) (Ver Mapa 1 – Pág. 9)

Región Sur:(7 departamentos) está constituida por los departamentos, Belgrano, Constitución, General López, Rosario, San Lorenzo, Caseros e Iriondo. Cuenta con el 20,7% del territorio provincial y contiene un 58,6% de la población provincial. El centro comercial (local, nacional e internacional) y financiero es la ciudad de Rosario.

Región Centro: (8 departamentos). Conformada por los departamentos, La Capital, Garay, San Justo, San Jerónimo, Las Colonias, San Cristóbal, San Martín y Castellanos.

Abarca el 37,3 % del territorio provincial; tiene un desarrollo promedio menor al de la región sur, pero con un fuerte centro industrial en la Ciudad de Rafaela y un importante polo en torno de la ciudad capital, Santa Fe (Departamento La Capital). Tiene el 32,5 de población de la Provincia (Cecconi, 2.002).

La Región Norte: (4 departamentos) Los Departamentos, 9 de Julio, Vera, San Javier y General Obligado, constituye el Norte santafesino, región que a excepción de una parte del Departamento 9 de Julio, se encuentra dentro de la región geográfica (nacional) pampeana. El extremo del sector noroeste del mismo, en cambio, está en la región (Nacional) chaqueña (Carlevari, 2007). Tiene por núcleo urbano más importante Reconquista-Avellaneda. Esta región, está prácticamente despoblada, tiene bajo nivel de PBG (Producto Bruto General) y una población que exhibe todas las características del subdesarrollo. Contiene solamente el 8,9 % de la población de la provincia y según el último Censo Nacional Económico, generaba el 5,4 % del valor de producción censal de la Provincia (Cecconi, 2.002).

B. Departamentos

Cada una de las divisiones departamentales, diecinueve en total, constituyen una unidad electoral (De Marco (h), 2001; De Marco, 1992) y sus ciudades, tienen una función estadística, electoral, policial, judicial, pero sin autoridad administrativa o política sobre el resto del departamento.

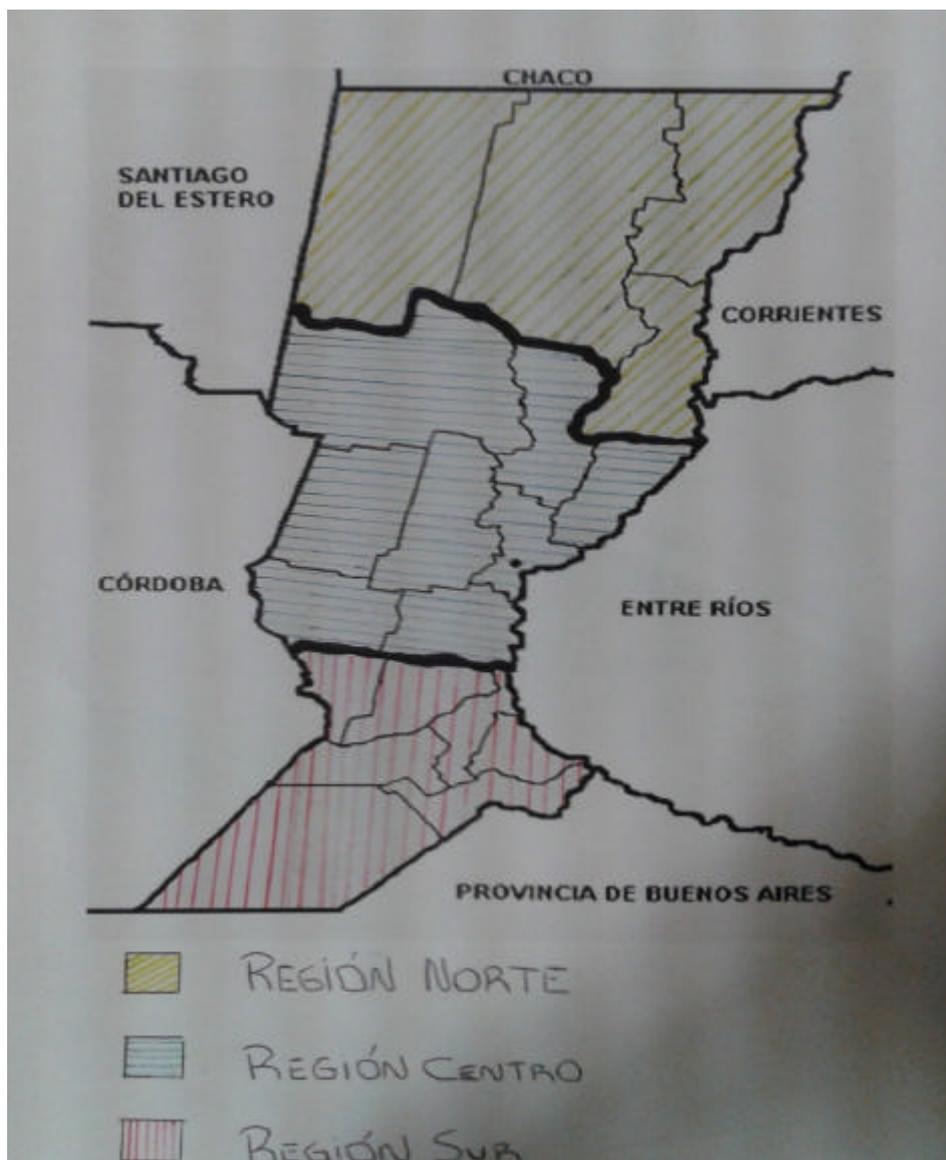
Las ciudades que se encuentran comprendidas en los mismos no son autónomas, sino solo autárquicas, con respecto al gobierno provincial. No se consideran a sí mismos los habitantes de estos departamentos como grupo secundario. Su único factor de unidad es que están representados por un Senador en la legislatura provincial, que es elegido considerando a cada departamento como una circunscripción uninominal.

En consecuencia la organización política de la Provincia de Santa Fe es unitaria y dentro del marco de la “Representación Formal” fijada por la Constitución Provincial, podríamos considerar el concepto de descentralización, más que el de federalismo.

C. Otras Características de la Provincia

Santa Fe, fundada en 1573, es la ciudad más antigua de la Provincia y es la que posee por lejos, la mayor tradición, especialmente política (De Marco, Tica, 1992, 21 a 40; De Marco (h), 2001, 411). Rosario en cambio, es una típica ciudad de inmigración.

Mapa 1. Provincia de Santa Fe. Departamentos



Problemática

De acuerdo a las elecciones provinciales para gobernador y legisladores, de 2007 y 2011 en la Provincia de Santa Fe, notamos un “malapportionment¹” en ambas cámaras de la legislatura provincial, a favor de las regiones centro y norte. Lo mismo observamos en los años citados, en la distribución geográfica per cápita del presupuesto provincial.

Llama la atención que siendo la región sur la más rica y poblada de la Provincia (IPEC, 2.009, 43, 53, 61, 63, 65; Ceconi, 2.002; De Marco (h), 2.001; IPEC, Indicadores de Actividad Industrial, Agosto 2.007, 23 a 26), se produzca en los años mencionados, el “malapportionment” en la Cámara de Diputados, pero también se nota una desproporción favorable a la Región Centro/Norte, en la distribución geográfica del Presupuesto Provincial.

A. “Malapportionment” en la Cámara de Diputados de la Provincia

Considerando que el número de representantes en la Cámara de Diputados es un indicio de poder político, observamos en consecuencia la proporción de representantes de cada región, en las últimas dos elecciones para la legislatura provincial, en 2007 y 2011.

Teniendo en cuenta que la Cámara de Diputados de Santa Fe es elegida, considerando a la Provincia como distrito único (Art. 32 Constitución Provincial), observando las elecciones provinciales de 2007 y 2011, consideradas por regiones y departamentos, se manifiesta un desequilibrio representativo en su composición. En consecuencia el

¹ Su traducción al español sería mal aporcionamiento, mala distribución o mal reparto. Consiste en la diferencia existente entre la cantidad de escaños o bancas legislativas atribuidas a un distrito electoral (magnitud de distrito) y el número de habitantes de dicho distrito.

artículo 32 de la Constitución Provincial es una parte fundamental de nuestra investigación como componente de la “Representación Formal” (Pitkin, 1985).

Los departamentos de la Región Sur de la Provincia de Santa Fe, sobresalen por su importancia demográfica (Cuadro 1), electoral (Padrón Electoral Nacional y económica (Portal del Gobierno de la Provincia de Santa Fe). Sin embargo, en las elecciones provinciales de 2.007 y 2.011, la representación dicha Región en la Cámara de Diputados de la Provincia, ha sido proporcionalmente menor, con respecto a su número de electores, a la representación de las Regiones Centro y Norte unidas.

Este fenómeno de “sobrerrepresentación”, se nota especialmente en la importancia relativa del número de diputados pertenecientes al Departamento La Capital. El Departamento Rosario en cambio, aunque con mayor número de habitantes y de representantes, tiene menor representatividad política relativa respecto al Departamento Capital (Pitkin, 1985).

Lo mismo ocurre con la población de la Región Sur, que contiene a un 59,15 % de los habitantes, pero que en las elecciones de 2007 obtuvo el 54% de los diputados provinciales y en la de 2011 el 56 % de los mismos.

En cambio los votos de las regiones centro y norte unidas, teniendo un 42% de los habitantes de la Provincia, obtuvieron un 46 % de los diputados en las elecciones de 2007 y un 44% en las de 2011. El Departamento Rosario que tuvo el 36,80 % de los votos provinciales tuvo el 40 % de los diputados electos, pero el Departamento Capital con un 15,62 % de los votos consiguió 28% de los diputados en 2007. Es decir la “Representación Descriptiva” es desproporcionada (Pitkin, 1985, 65), con respecto al poder electoral de las regiones Centro-Norte y Sur y del Departamento Capital con respecto al de Rosario.

Cuadro sobre % Diputados sobre % votantes en las elecciones provinciales, 2.007

Dpto.Reg.	Diputados	%TotDip	Votantes	% votantes
Rosario	20	40	659.148	36,80
Capital	14	28	279.789	15,62
Sur	27	54	1.038.915	58
C – N	23	46	753.369	42

Elaboración propia, sobre datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe, elecciones 2.007.

B. Desequilibrio representativo en el Senado Provincial

El contraste regional y departamental, en el sentido indicado, es más notable en cuanto a la conformación del senado provincial, que es electo por el sistema de circunscripción uninominal, dividiendo a la Provincia en 19 departamentos y a razón de un senador por cada uno (Art. 36 Constitución Provincial), siendo este otro aspecto de la “Representación Formal” (Pitkin, 1985). Este desequilibrio se prestaría para establecer alianzas entre la Capital provincial y los departamentos menos habitados del norte, para prevalecer en el Senado (De Marco (h), 2001, 334, 335; David Samuels y Richard Snyder, en Calvo, Abal Medina, 2013), ya que los senadores por la región Centro-Norte, son 12, contra 7 de la Región Sur.

C. Desequilibrio representativo respecto a la importancia económica

También se nota el contraste económico, si consideramos la Zona Rosafe; franja costera al Río Paraná; que incluye a Rosario y a los 21 puertos exportadores más importantes de la República Argentina, que se extienden por la costa de los departamentos San Lorenzo, Rosario y Constitución. Esta franja costera, también alberga a uno de los polos agroindustriales más importante del mundo, como así

también las más importantes industrias siderúrgicas, petroquímicas y automotrices, de la Provincia (Portal de la Provincia de Santa Fe; IPEC, 2.009, 43, 53, 61, 63, 65; Ceconi, 2.002; De Marco (h), 2.001; IPEC, Indicadores de Actividad Industrial, Agosto 2.007, 23 a 26).

Una comparación de la importancia económica de las tres regiones provinciales consideradas, en base al índice de desarrollo elaborado por Juan Carlos Valero, sobre estadísticas del año 1991, son para el Departamento Rosario 122, mientras que el Departamento Capital tiene 104,7.

El promedio de índices de desarrollo de los siete departamentos del sur es de 96, 6, mientras que el de los 12 del centro y norte unidos es de 59 (Valero, 1999, 7).

Es decir que la sobrerrepresentación del Departamento La Capital y de la Región Centro – Norte, está en proporción inversa a su importancia económica, al menos en las cifras del Cuadro 1. La diferencia de importancia económica es tal que los datos de las fuentes citadas, no pueden haber variado en catorce años, además proporcionan dichos datos cifras de todo el periodo.

D. La distribución geográfica del presupuesto provincial

Podemos tomar para nuestro estudio, consideraciones teóricas importantes de las consecuencias de la “Sobrerrepresentación” en la Provincia de Santa Fe. Entre ellos el más cuantificable es la distribución del gasto del presupuesto provincial (Calvo, Abal Medina, 2013, 24). “Las regiones sobrerrepresentadas tienen la capacidad para desviar políticamente recursos económicos hacia ellas, que no llegarían por los mecanismos habituales de operación de los mercados” (Edward Gibson y Ernesto Calvo, en Calvo y Abal Medina, 2013, 225).

Importancia del tema

El gobierno representativo es identificado como un régimen democrático (Pitkin, 1967; 1.985) y se considera que la calidad de la democracia se vincula con una representación equilibrada. El “malapportionment” que se describió, podría dar lugar a una situación injusta donde se privilegia a una región sobre otra, si se extendiera a todo el periodo considerado (1991-2011). La calidad de la democracia debe tender a una correcta representación del electorado de cada región, lo mismo que la aplicación de las políticas públicas. Por otra parte, la representación regional debe tener un límite y una identificación histórica y de intereses para que se justifique.

A. Objetivos generales

- Establecer las relaciones de poder político existentes entre la Región Sur y la Región Centro/Norte, en la Provincia de Santa Fe.

B. Objetivos específicos

- Determinar la importancia del poder político representativo (representación descriptiva, Pitkin, 1.985) de las tres regiones (Sur, Centro y Norte) de la Provincia, en las instituciones representativas (legislativa y ejecutiva) del gobierno provincial, desde la Constitución de 1.856 hasta la Constitución de 1.962.
- Indagar sobre las relaciones entre el crecimiento poblacional del sur (Censo Provincial y Censos Nacionales) y el Centro/Norte de la Provincia, en relación

con la “representación descriptiva” en la Cámara de Representantes (después denominada de diputados) y en los gobernadores.

- Establecer los motivos políticos de la creación del Senado y nuevos departamentos en relación a la representación descriptiva en el mismo, de las regiones.
- Determinar los motivos de dominación que tuvo el gobierno de la Provincia, en sus políticas públicas sobre dos aspectos cruciales del desarrollo demográfico y económico de la misma: La política de colonias y la de ferrocarriles.
- Establecer la relación entre la aplicación de la Ley Saenz Peña y la representatividad en los órganos legislativo y ejecutivo de las regiones y departamentos de la Provincia. Considerar en este sentido la aprobación y nulidad posterior de la Constitución de 1921, como así también su restablecimiento y posterior derogación en el periodo 1932 y 1935.
- Establecer las relaciones de poder político entre las regiones y departamentos considerados durante el periodo 1.991 – 2.014, profundizando en los órganos legislativo y ejecutivo la “representación descriptiva” y la “representación sustantiva”. Ver las relaciones con estas de las reformas institucionales efectuadas en este periodo.

C. Pregunta de investigación

¿Qué relaciones de poder político existen entre regiones Centro-Norte y la región Sur?

D. Hipótesis

La Región Centro-Norte, con centro en el Departamento La Capital ejerce un poder político de dominación sobre la Región Sur.

Marco teórico

Desarrollamos la teoría general en base a los conceptos de poder, de representación política y de instituciones de gobierno, en relación a los aspectos semánticos que utilizamos para identificarlos (Dhal, 1895, 26 y 27: Pitkin, 1984).

A. El concepto de poder

B. El Poder Político

Nuestro concepto de poder surgirá de analizar varias definiciones del mismo, formuladas por autores reconocidos, de las cuales seleccionaremos la propia.

Comenzamos por Friedrich que parte del concepto de Hobbes (el poder de un hombre consiste en los medios presentes para obtener algún bien manifiesto en el futuro). Pero lo considera demasiado amplio y considera al mismo como una relación entre personas. “El poder no es primariamente una cosa, una posesión, sino más bien una relación” (Friedrich, 1968, p.182).

Friedrich, Sin embargo también afirma que el poder institucionalizado es una posesión. Esto implica el control de las instituciones por un grupo para imponerse sobre otros. Es el poder de quienes ocupan el gobierno, sobre los gobernados, pero también de un grupo o sector radicado en una región, que ejerce el poder sobre otro grupo que habita otra región. “...debido a la institucionalización de las relaciones de poder, el poder que está vinculado a un puesto o a una función, es una cosa, es una posesión que se puede obtener y poseer.” (Friedrich, 1968, p. 182 y 183)

Pero Friedrich considera finalmente que el poder tiene las dos condiciones descriptas, tanto una condición relacional como también algo que se posee. “Lo más apropiado, pues, es decir que el poder es en cierta medida una posesión y también en cierta medida una relación” (Friedrich, 1968, P.139)

También considera Friedrich, las dimensiones, coercitivas y consensuales del poder, agregando que el poder puede clasificarse por los recursos. Esta conducta de seguimiento se da por tanto por el consenso como por la coerción. “El poder por lo que vemos es aquella relación entre los hombres que se manifiesta en una conducta de seguimiento” (Friedrich, 1968, P. 183)

C. Poder de dominación

En la hipótesis hablamos de dominación de una región sobre otra. El concepto de dominación para Friedrich es la institucionalización de una relación de poder. La institucionalización implica la habitualidad tanto del consenso como de la coerción. “La dominación se caracteriza por el hecho de que la conformidad de conducta por el poder se vuelve habitual” (Friedrich, 1968, 203)

Si esta habilidad se vuelve habitual dentro de una institución, entonces como dijimos antes estamos ante un poder de dominación.

En consecuencia el poder es una relación, que puede poseerse cuando se detenta un rol instituido. La posesión del poder es en nuestro caso dada a quienes detentan los roles de una institución. Teniendo en cuenta que estamos investigando una habitualidad, durante un periodo determinado, este habito establecería cierta institucionalización (March and Olsen, 1.989; Peters, 2.005) de la dominación de un sector o región sobre otra, lo cual definimos como poder de dominación y es al que nos referimos en nuestra hipótesis y

al que deberemos probar empíricamente. El poder a que nos referiremos es un poder de dominación que se orienta mediante las instituciones políticas, es decir que es un poder político de dominación.

D. Poder Político Institucional

En definitiva, nuestro concepto de poder político, en esta investigación y debido a lo expuesto, es que el poder político de dominación tiene una institucionalización más que legal, de hecho consuetudinaria, que en nuestro caso trascendería en parte a la propia constitución provincial y decimos en parte, porque el senado ya institucionaliza constitucionalmente un “malapportionment”, cuyas consecuencias son también parte de nuestra hipótesis, pero la Cámara de Diputados no. Sin embargo en los ejemplos tomados hasta ahora, en la situación problemática, observamos una sobrerrepresentación a favor de la Región Centro – Norte.

E. Fuentes del poder

Volviendo a Friedrich, este considera también las fuentes del poder. “El poder puede diferenciarse verdaderamente y distinguirse de acuerdo con la fuente particular de la que surge” (Friedrich, 1968, P. 198).

Esto implica primero que los recursos pueden o no ser utilizados y que pueden ser varios. La fuente indica un tipo de recurso. En este sentido ya citamos a March y Olsen y es a lo que se refiere Pitkin cuando distingue “representación descriptiva” de “representación sustantiva”. La primera se refiere a la relación votantes escaños. En consecuencia, el representante sea “simbólico”(Pitkin) o “descriptivo”, tiene un poder potencial que podría manifestarse en acto, mediante la “representación sustantiva”, es decir en lo que hacen los representantes por sus representados, refiriéndose a la

habilidad para poner en práctica la fuente de poder. No obstante la representación descriptiva es un poder potencial que puede o no ser usado.

Siguiéndolo a Friedrich dividiremos las fuentes de poder, para nuestra investigación, en tres: las instituciones de gobierno, las económicas y el electorado. A esto lo hacemos teniendo en cuenta las características de las tres regiones geográficas de la Provincia de Santa Fe, que describimos al principio de la introducción a la “situación problemática”.

F. Recursos económicos de la Región Sur

De la misma obtenemos que la Región Sur se caracteriza, por ser la región económica más importante de la Provincia. Es decir que el poder económico, tanto agropecuario, industrial como de servicios, sobrepasa de acuerdo a las cifras aportadas, significativamente, por sobre las otras dos regiones unidas (Situación Problemática, 1; Supremacía económica de la Región Sur p. 5; Portal de la Provincia de Santa Fe; Ceconi, 2.002; Valero, 1.999, 7 y 16., IPEC, 2.002, 26, 27 y 28; Ministerio de Gobierno Provincia de Santa Fe, Santa Fe en Cifras, 2.009; Censo Nacional, 2.001; Censo Nacional, 2.010; anexo economía). De esta forma la riqueza de los recursos de la Región Sur, son datos ya comprobados fehacientemente y que corroboramos con las cifras citadas.

G. Recursos electorales

También notamos en los mismos datos (censos nacionales y provinciales) su supremacía como Poder Electoral, que se corresponde con el número de habitantes (IPEC, agosto 2.013; Censo Nacional, 2.001; Censo Nacional, 2.010).

Las otras dos regiones pueden considerarse aliadas y como bloque (De Marco (h), 2001, 334, 335). Sin embargo, teniendo en cuenta las elecciones de 2007 y 2011, estas

dos regiones, especialmente el Departamento Capital, estarían sobrerrepresentadas con respecto a la Región Sur. El resultado de estas elecciones nos habla de un poder representativo superior, a nivel provincial, de las regiones Centro/Norte, durante los dos periodos que duran los legisladores electos. En consecuencia notamos lo que ya definimos como Poder Político Institucional.

Esto se debería a que las instituciones políticas influyen en la distribución de poder y recursos. “La distribución de recursos políticos está determinado en parte endógena. Las instituciones políticas afectan la distribución de los recursos, lo que a su vez afecta el poder de los actores políticos, y por lo tanto afecta a las instituciones políticas” (March and Olsen, 1989, Cap. 9).

Con esto insistimos en lo que llamamos Poder Político Institucional, diferenciándolo de los otros dos tipos de poder que consideramos. Al respecto, March y Olsen se refieren a las influencias del ambiente sobre las instituciones políticas, pero reafirman la importancia de las decisiones propias de las instituciones políticas, como independientes y dándoles forma a las otras fuentes de poder. “Welth, la posición social, la reputación de poder, conocimiento y alternativas, y la atención no se describen fácilmente como exógenos al proceso político y de las instituciones políticas. Oficina de celebración proporciona legitimidad y derechos de participación, y altera la distribución del poder y el acceso”. Las alternativas de política de los líderes no se definen por completo por las fuerzas exógenas, pero están determinadas por los organismos administrativos existentes” (March and Olsen, 1989, Cap 9)

H. Poder económico

Al Poder Económico lo podríamos analizar desde diferentes puntos de vista, para después adoptar la nuestra. Friedrich considera en cambio la coerción económica. “La

coerción económica afecta primordialmente a la forma de retener los medios que aseguran la existencia” (Friedrich, 1968, 189)

Continúa este autor refiriéndose a la coerción económica sobre el gobierno. “En la esfera política se instrumentan no solo la compra de votos y las gratificaciones monetarias, sino también todo tipo de formas indirectas, como obsequios, o bien influyendo en la opinión de los que ejercen funciones de gobierno” (Friedrich, 1968, 190).

Parsons se aproxima más a nuestra posición cuando afirma que el poder del dinero depende de la posición que posea con respecto a otros centros de poder. “... medios que ahora debemos considerar son el dinero y la influencia. El dinero es un continuo lineal que puede dividirse en cantidades cardinales ... Para el poder, ordenado con arreglo a una escala de razones aritméticas, la cuestión no es cuanto poder tenga alguien, sino cual es la posición del que lo posea con respecto a otros focos de toma de decisiones” (Parsons, 1967, 125).

No es nuestra intención examinar la influencia de los grupos de presión económicos, ni tampoco considerar al poder económico como una variable. Esto ya está investigado y fijada la mayor importancia económica y empresarial de la Región Sur y a los fines de la presente investigación es solo un parámetro y no una variable de análisis, pero sí, nos interesa fijar el concepto de acuerdo a la teoría de los autores citados y que esta canalizado especialmente por instituciones corporativas o empresas poderosas.

En consecuencia nuestro concepto de Poder Económico, estriba en los recursos económicos y empresariales de una región, con la potencialidad de traducirse en poder político institucionalizado o no. Esto, de acuerdo a nuestra hipótesis, es superado por lo que llamamos Poder Político Institucional (March and Olsen, 1989, Cap 9). Toda esta

exposición sobre el poder económico, queda mediatizado en nuestro caso, por el concepto de “poder sustantivo” (Pitkin, 1.985).

I. Poder electoral

Al Poder Electoral, lo consideramos como la cantidad de votantes de una región, que podría traducirse en Poder Político Institucionalizado (Dahl, 1.985; 2.008). Este es otro parámetro establecido, que ha mantenido proporcionalmente sus diferencias entre las tres regiones mencionadas, para el periodo considerado. El recurso electoral se traduce en “representación descriptiva”, que según Pitkin, puede o no manifestarse como “representación sustantiva” (Pitkin, 1985).

Representación Formal.

La representación es una autorización dada por el representado mediante arreglos formales, pero con la condición de un control cuando termina el mandato, por parte de los electores. “...Definición de la representación de determinados acuerdos formales que como terminarlo, una rendición de cuentas, la explotación a cuenta del representante de su acción” (Pitkin 1967, 11)

Lo formal es lo que legitima el poder del representante. En nuestro caso la Constitución y las leyes de la Provincia de Santa Fe. Dentro de estos límites, el representante tiene un poder independiente con respecto a sus electores (Burke, 1774).

A. Representación Descriptiva.

Hanna Pitkin considera como “Descriptive Representation”, cuando un cuerpo representativo se corresponde con el de sus representados. “...un órgano de

representación se distingue por una correspondencia exacta o semejanza con lo que representa...” (Pitkin, 1967, 92.).

Este concepto es reforzado por Andrew Rehtfeld y Rosales (Rehfeld, 2005, 208; Rosales, 1998, 169) cuando el primero se refiere a lo mismo como “mirror representation”, mientras que el segundo habla de “espejo”. Con otros signos semánticos Sartori establece lo mismo con su concepto de “representación exacta” (Sartori, 1988, 181) y los de “infrarrepresentación” (Subrrepresentación en Pitkin) y “sobrerrepresentación” (Sartori, 1978, 1).

Infrarrepresentación y subrrepresentación son sinónimos en este caso y significan que un sector de electores tiene menos representantes que los que corresponden proporcionalmente con respecto a otro sector en el mismo cuerpo legislativo.

Sobrerrepresentación implica más representación que la que le corresponde a un sector de electores y por ende mayor, que las que detentan otros sectores en el mismo cuerpo político, a pesar que tienen mayor cantidad de electores.

Si el régimen representativo es un sustituto de la democracia directa, debe una legislatura ser un reflejo lo más aproximado posible a sus representados, ya que estos, debido a las dimensiones de los electorados actuales no pueden actuar directamente. “La representación es una sustitute, por la democracia directa (Pitkin, 1967, 86) y continua, "si la legislatura es un sustituto para el conjunto de todo el pueblo, debe aproximados del original tanto como sea posible" y Sigue ", la representación es necesaria sólo porque es imposible que los que las personas actúen colectivamente” (Pitkin, 1967, 86).

Si bien este tipo ideal de “representación exacta” es un objetivo para Pitkin, la realidad parece apartarse de él. En una investigación reciente hecha por Edward Gibson, Ernesto Calvo y Tulio Falletti, en los cuatro estados federales estudiados por dichos autores

(Estados Unidos, Argentina, Brasil, México), se nota el “malapportionment” y sus efectos sobre el gasto federal. “... la sobrerrepresentación legislativa produce distorsiones en el gasto federal, a favor de los territorios “sobrerrepresentados” (Gibson, Calvo, Falleti, 1997, 24).

Si bien nuestra investigación se refiere a la sobrerrepresentación de ciertas regiones de la Provincia de Santa Fe, la esencia de la investigación citada es la misma.

Es una consecuencia lógica que la “Sobrerrepresentación” daría mayor poder en el seno de una legislatura. Al poder dado por la “representación Descriptiva” lo llamaremos “Poder político representativo”

Nos resulta particularmente útil para esta investigación, la aserción de Martínez, que transcribimos a continuación, que coincide con la de Beramendi y la de March and Olsen y Snyder and Samuels (Beramendi, 2012; March and Olsen, 1989; Snyder and Samuels, 2004; Peters, 2005), sobre la influencia de la “Representación Formal” y sobre la “representación descriptiva”. “Algunos sistemas electorales generan disfunciones en la concreción de lo que ha sido denominado como dimensión descriptiva de la representación” (Martinez, 2004, 668).

El representante es un poder que el representado tiene en el órgano de gobierno respectivo, pero a su vez el representante tiene un poder. En consecuencia la Representación Descriptiva es un indicio de poder político, el Poder Político Descriptivo, que es un poder potencial, que el representante puede ejercer o no (Burke, 1774).

Como indicio de Poder Político Institucional, la Representación Descriptiva nos permite ver la proporción de representantes en los órganos de gobierno de la Provincia. En cuanto al Senado de la Provincia se cumple lo que dice Martinez, respecto a que las

instituciones pueden generar sobrerrepresentación, o en otras palabras mayor poder político que el correspondiente a sus bases populares. Debemos considerar que hay que distinguir, la necesidad de defender los intereses territoriales de un área, que puede necesitar una sobrerrepresentación (Reynoso 2.004), como en el caso del federalismo, pero estas necesidades tienen un límite.

B. Representación Simbólica

En cuanto a la simbolización que el electorado hace de un símbolo o de un líder, también aplicamos el concepto de Pitkin sobre “symbolic representation”, al considerar esto como “stand for”, con un sentimiento del electorado representado, con respecto a su representante (Pitkin, 1985, 101). Esquilo, se refiere a este fenómeno sin denominarlo al decir “Es que alcanza gran fuerza la fama popular” (Esquilo, 2004, 155). Pitkin asocia la “representación simbólica” con el liderazgo.

C. Representación Sustantiva o Actuar Por

En síntesis, Pitkin establece cuatro perspectivas de representación, la formal, la descriptiva, la simbólica y la sustantiva. A la última, “la sustantiva”, Pitkin la define como “act for”, es decir la base en la actuación real del representante a favor del representado. En otras palabras, que es probable pero no necesario, que el representante se esfuerce y obtenga resultados a favor de sus representados, de lo cual concluiríamos que la representación descriptiva no produce necesariamente una representación sustantiva. A esta Pitkin la define como, “representing as acting for” (Pitkin, 1976, 112; Pitkin, 1985, 123; Sartori, 1968, 222). En la “representación descriptiva”, el representante está, pero en la “representación sustantiva”, además actúa a favor del representado.

Comparando las otras tres perspectivas, Formal, Descriptiva y Simbólica, con la “sustantiva”, esta última se caracteriza porque contempla lo que el representante hace por los representados, es decir, como actúa en nombre de ellos. Cuando se actúa por la implementación de una política pública a favor de un sector, los representantes del mismo han actuado “sustantivamente”. Con respecto a las otras tres perspectivas de representación que formula, Pitkin, dice: “Lo que ninguna de estas actividades puede ofrecernos, sin embargo, es la representación como un actuar por otros, una actividad en nombre de otros, en interés de ellos” y continúa que ninguna de las tres perspectivas aludidas tiene en cuenta a la representación “en términos de la naturaleza de la actividad misma” (Pitkin, 1985, 124). Podemos denominar a esta perspectiva como “la actividad de representar”, como un “sustantivo actuar por” (Pitkin, 1985, 125).

Estas reflexiones de Pitkin son importantes por lo que hace a la relación entre regiones con recursos económicos y electorales más importantes que las regiones o región que ejerce un poder de dominación, con menores recursos que los dominados. Si bien una mayor “Representación Descriptiva” debería traducirse en un mayor “poder representativo”, como una consecuencia lógica, la perspectiva de Pitkin sobre “Representación Sustantiva”, nos dice sobre la manera de ejecutar ese poder, para transformarlo de potencia en acto. Es decir que mientras el Poder político descriptivo es potencial, el Poder Político Sustantivo tiene una manifestación de energía cinética (March 1.967, 88), en otras palabras, que se aplica.

María Antonia Martínez, interpretándola a Pitkin, separa la representación por autorización como una quinta perspectiva, al decir que Pitkin, considera en este caso la misma base de la teoría de Hobbes. Esta forma es la representación por autorización, en la que ella, Martínez, destaca siguiéndolo a Hobbes el mantenimiento de la seguridad como condición esencial para que la autoridad exista. “El poder del Estado y la

autoridad del derecho no responderá a una elaboración racional realizada por los hombres. La aceptación de su autoridad por parte del individuo se deberá únicamente al hecho de que contribuyen a la seguridad de los seres humanos” (Martínez, 2004, 667).

Pero la implantación de la seguridad implica poder y aquí nuevamente observamos la relación poder representación política.

Como indicio de la Representación Sustantiva, consideraremos los productos del gobierno provincial para cada Región y Departamento, como una manifestación del Poder Político Institucional.

En consecuencia de Pitkin, obtenemos dos conceptos claves para nuestra investigación, el de poder representativo potencial que es lo que ella denomina representación descriptiva y que nosotros definiremos como Poder Político Descriptivo y el de representación sustantiva, al cual denominaremos Poder Político Sustantivo.

Triangulación teórica

Como es natural, el concepto de representación política está íntimamente relacionado al de institución política (Pitkin, 1.985) y de ambos emerge, en el caso estudiado, el de poder político (Friedrich, 1.968). Esta relación lógica nos conduce a la comparación del poder entre la Región Sur y la Región Centro-Norte. La estabilización de esta relación es de donde surgiría la dominación de una Región sobre otra. Los conceptos desarrollados guardan una relación lógica entre sí. Es decir que es posible una triangulación entre dichos conceptos, dentro de los cuales trataremos de probar empíricamente nuestra hipótesis. “La teoría puede concebirse, ante todo, como estructura lógica, como explicación que permita hacer aserciones significativas y que

ayude a dar cierta uniformidad al pensamiento sin producir hipótesis conceptualmente refutables” (Buchanan, 1967, 52)

La triangulación entre los datos cuantitativos y cualitativos del periodo considerado, con la evolución histórica fijada, nos permite una comparación que establezca la influencia de la historia de las instituciones políticas sobre nuestra investigación, en base a las variables consideradas (anexo teórico).

METODOLOGÍA Y TÉCNICAS

A. Estudio del Caso

Si bien tomamos un “caso específico”, el caso que abordamos es también un “caso analítico” (Coller, 1.991, 42) ya que disponemos de un “aparato teórico” y que vamos “más allá de la descripción del fenómeno, buscando sus causas, sus correlatos y sus efectos” (Coller, 1.991, 42). Es decir que conectaremos a un constructo (teoría) con propiedades del caso investigado, del régimen representativo santafesino (Bunge, 1.975, 323 y 326)

Aplicaremos dentro del estudio del caso, el método de control comparado (Jordi Caïs, 1991; CrespoMartínez, 2007) entre departamentos y regiones de la Provincia de Santa Fe, para investigar sus relaciones de “poder descriptivo” y “poder sustantivo”.

Haremos una investigación cuantitativa, pero no estadística, teniendo en cuenta que en el periodo que investigamos, veinte años, los mandatos legislativos no son suficientes, para establecer una representatividad estadística, por eso encaramos el estudio como Caso. Además “tal representatividad no tiene por qué ser estadística, sino que puede ser analítica” (Coller, 1.991, 36).

B. Las variables en el análisis histórico de la representación política

Las variables que utilizaremos en el periodo histórico, serán las mismas, con una sola adaptación. Aunque en otra parte de esta investigación hemos establecida la relación entre votantes y representantes, en esta circunstancia priorizamos la de habitantes con representantes, ya que no contamos con todos los datos electorales; Porque las elecciones fueron reguladas por el número de mesas en desventaja para los departamentos del sur (De Marco (h), 2.001) y porque las elecciones eran voluntarias y los votantes debían inscribirse previamente, lo cual era acompañado con irregularidades (De Marco (h), 2.001). En consecuencia la referencia con que contamos es la del número de habitantes, que por otra parte es la invocada por las constituciones que analizaremos.

Investigaremos el crecimiento poblacional de las tres regiones y los relacionaremos con el poder político (Ph; Rd; Pe); dadas por las constituciones mencionadas, contratándolos con la representación exacta que podrían tener. Notemos que a la Representación Descriptiva (por votantes), la transformamos en Poder habitantes (Ph), por los motivos que terminamos de explicar arriba.

Análisis cualitativo; documental (primario); de las constituciones provinciales, Censo de la Provincia y Censos Nacionales desde la organización nacional. Esto lo haremos para ver su influencia histórica en las variables consideradas y de historiadores de la Provincia y politólogos (fuentes secundarias), citados en la bibliografía.

Población en estudio: delimitada a la población de la Provincia de Santa Fe.

Límites: El sistema político de la provincia de Santa Fe, en el periodo considerado e históricamente en las influencias sobre su régimen representativo de las constituciones provinciales de 1.856, 1.863, 1.872, 1.883, 1.890, 1.900, 1.907.1.921, 1.949 y 1.962.

C. Periodo: 1991-2012

El periodo fue seleccionado desde la elección para gobernador y legislatura, en que se implantó la Ley de Lemas en la Provincia, 1.991. Anteriormente existían las internas partidarias, muy cuestionadas y que generaban una inestabilidad que hacían problemático el análisis del caso. De ahí que elegimos 1.991, donde comienza un periodo de mayor homogeneidad en la elección del gobierno de la Provincia y donde la manipulación de los líderes partidarios se ve disminuida sensiblemente por la Ley de Lemas.

La Ley de Lemas permitió que las elecciones provinciales, coincidieran mediante los sublemas partidarios con una especie de internas abiertas, en las que triunfaba el lema con más votos y dentro de este el sublema más votado. Esta coincidencia hizo que la preselección de candidatos no dependiera de padrones partidarios adulterados.

Aclaremos que nuestro interés en esta parte, es examinar los índices descriptos de las tres regiones y de los 19 departamentos, más que los resultados partidarios, aunque en

estos, la aplicación de dichos índices al número de votos y diputados de cada partido o alianza por departamento o región, nos serán útiles como variables de control.

El “malapportionment” no se registra como veremos en la representación partidaria, salvo por algunas disposiciones constitucionales (Art. 32; Art. 36 y Art. 55, inc. 2). Vamos en consecuencia a poner énfasis en investigarlo en cuanto a la representatividad de las Regiones, Sur, Centro y Norte.

Considerando que hay una influencia de la región Centro sobre la región Norte (De Marco (h), 2.001) y debido a consideraciones ya expuestas en la introducción, también nos referiremos a estas en forma unida como Región Centro Norte.

D. Antecedentes históricos del problema

De acuerdo a las implicancias señaladas por autores citados en la Situación Problemática (De Marco (h), 2.001; De Marco, 1.992; Gallo, 1.984), sobre motivos históricos en el “malapportionment” del poder representativo en la provincia, partimos investigando el periodo donde comienza la sobrerrepresentación política (1.852-1962).

Investigamos los antecedentes históricos, teniendo en cuenta que la Constitución de 1.962 (vigente), tiene influencias heredadas de las constituciones anteriores, en el régimen representativo que uno de los objetivos concretos de esta tesis. En estudio del Caso, tanto esta investigación histórica del Poder Representativo de las regiones, como la profundización del mismo fenómeno en el periodo 1.991 – 2.014, son necesarias para obtener conclusiones que pueden llegar a confirmar la Hipótesis sostenida. Sin ambas o podría haber variado el fenómeno en la actualidad o contrariamente podría ser un accidente de este periodo 1.991 – 2.014. Ambos análisis nos brindaran evidencia sobre si hay una continuidad entre ellos

A la investigación histórica la hacemos dentro del marco teórico enunciado, conforme con la teoría neoinstitucionalista de March y Olsen (March and Olsen, 1.989; Peters, 2.005) y de la metodología de Jordi Cais (Cais, 1.991) (ver anexo metodología).

E. Poder Político Descriptivo e Institucional o Formal.

Estableceremos posteriormente las relaciones entre el aumento poblacional y las variaciones en las constituciones y creación de departamentos. En las constituciones que consideraremos representación descriptiva es regulada por la por la representación formal (Constitución) y las leyes de carácter casi constitucional (formal) de creación de nuevos departamentos.

Capítulo I: Antecedentes Históricos Constitucionales entre el Periodo 1.852 - 1.912 (Elecciones sobre ley Saenz Peña)

Desarrollaremos la investigación buscando nuestros objetivos en los siguientes fenómenos con repercusión en la representación política:

- El crecimiento demográfico de la Provincia y sus regiones.
- Reformas institucionales políticas, constitucionales, división departamental.
- Relación entre ambas.

De acuerdo a nuestros objetivos concretos la investigación se orienta hacia las relaciones políticas entre ellos, comparando la secuencia en que se dieron. Nos interesa la secuencia entre los censos y las reformas constitucionales, en cuanto a la representación política. A esto debemos agregarle las leyes de creación de departamentos.

La inmigración fue intensa y especialmente en la región sur de la Provincia, pero existen algunos datos que nos permitirán relacionar el número de ciudadanos y habitantes. Los mismos si bien son cuantitativos, no tienen por lo escaso, el carácter de datos estadísticos, por lo cual recurrimos, como ya fijamos, a dos recursos metodológicos, la representación analítica (Coller, 1.991) y el estudio del caso.

1. Factores que produjeron el crecimiento demográfico

Tendremos en cuenta el periodo que comienza en 1.852, ya que después de la Batalla de Caseros la Provincia y especialmente la región sur, tuvo una explosión demográfica, debido a varios factores que alentaron la inmigración.

Estos fueron:

1. La rebelión de Rosario contra la dictadura de Rosas, el 24 de diciembre de 1.851 y la participación de regimientos rosarinos en la Batalla de Caseros. Urquiza prueba su reconocimiento recomendando al gobernador de Santa Fe, Crespo, que eleve al rango de ciudad a la villa de Rosario.
2. Catorce días después de Caseros, Urquiza como Director Supremo decreta la libertad de los ríos, confirmada por la Constitución Nacional de 1.853. Rosas había cerrado los puertos del Río Paraná y Uruguay al comercio exterior.
3. En un primer momento la secesión de la Provincia de Buenos Aires, que trajo la incentivación del Puerto natural de Rosario como puerto de la Confederación (De Marco (h), 2.001).
4. También el gobierno de la Confederación apoyó al Puerto de Rosario con las leyes de derechos diferenciales de importación (1854) y de exportación (1856).

No existen datos concretos, pero en base a relatos y consideraciones de viajeros, la población de Rosario era en 1.848, inferior a la de la Ciudad de Santa Fe. Esta última en dicha época fue la única ciudad con importancia de la Provincia, las otras tres fueron villas poco pobladas. De Marco calcula que Rosario tenía alrededor de 3.000 habitantes en 1.851 (De Marco, 2001, 293).

Para 1,852, los cuatro y únicos centros poblados de la Provincia eran, La Capital (Ciudad de Santa Fe), Rosario, Coronda y San José del Rincón, los mismos se

recostaban sobre el Río Paraná cercados por malones indígenas (Pasquali, Patricia, S. Tica, Patricia A.1.992).

El 3 de Agosto de 1852, a instancias de Urquiza, Rosario es declarada Ciudad por la legislatura provincial. Pero por el sistema constitucional vigente queda dependiente de la Capital, quien designaba a la máxima autoridad que era un Juez de Paz. El gobernador provisorio designado por asamblea de vecinos fue Domingo Crespo (Pasquali, Tica, 1.992).

El cambio de importancia demográfica y comercial entre Santa Fe y Rosario dio un vuelco acelerado a favor de esta última ciudad, pero a su vez del sur santafesino con respecto al centro y norte. El balance del poder demográfico, potencialmente traducible en poder electoral dio un vuelco a favor de Rosario y del Sur de la Provincia.

Después de proclamada La Constitución Nacional, hubo inesperados cambios económicos y sociales especialmente en el sur de la Provincia (De Marco, 1996). Debido a esto el Gobernador designo en 1854 un Jefe Político, tribunales de primera instancia y un tribunal de comercio.

2. Constitución de 1.856

Como citamos en el párrafo anterior, para 1.854 causo sorpresa el crecimiento de la población de la Ciudad de Rosario, al punto que el gobernador, designó un Jefe Político, que incluía toda la Región Sur. “Rosario logró en dos años un desarrollo tal que asombró a sus propios habitantes y rompió el sencillo esquema de dominio de los cuatro centros poblados” (Pasquali; Tica, 1.992, 80).

Dos años después, para adecuar la Constitución de la Provincia a la Constitución Nacional de 1.853, en la Provincia se hizo la reforma de la Constitución provincial de

1.848.“La Constitución de 1.856, sancionada con motivo de lo dispuesto por los artículos 5to. Y 103 de la Constitución del 53 revela la poderosa influencia de la ley nacional y el efectivo progreso de las leyes provinciales en materia constitucional” (Comisión Redactora, Historia de las Instituciones de la Provincia de SantaFe, 1.967, 157, T.I).

La misma estableció el número de diputados en proporción a la población (Ibidem, 161), pero por no contarse con un censo, se estableció que hasta que no se hiciera uno, los representantes serían: seis por La Capital, seis por el Departamento Rosario (todo el Sur de la Provincia), dos por el Departamento San Jerónimo, y dos por el Departamento San José del Rincón (Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe, 157, T.I). El artículo 23 decía:“El poder legislativo de la Provincia reside en una Cámara de Representantes elegidos directamente por el pueblo, a razón de un Diputado cada cinco mil habitantes o fracción que no baje de mil”

Pero el artículo subsiguiente 24 rectificaba:“Por ahora y mientras se apruebe el censo de la Provincia, al que deberá arreglarse el número de diputados que debe nombrar cada departamento, la Asamblea Legislativa será compuesta en la forma siguiente: por La Capital, seis; por el Departamento Rosario, seis; por el de San Gerónimo, dos; por el de San José, dos” (“Comisión Redactora, Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe, 1.967, 157, T.II).

Como vemos la Región Centro tiene 10 diputados y el Departamento Rosario, que en ese entonces abarca todo el sur, tiene seis.

3. Censo Provincial de 1.858 y Constitución de 1.863

El cambio de importancia demográfica y comercial entre Santa Fe y Rosario dio un vuelco acelerado a favor de esta última ciudad, pero a su vez del sur santafesino con respecto al centro y norte. El balance del poder demográfico, potencialmente traducible en poder electoral dio un vuelco a favor de Rosario y del Sur de la Provincia.

Desde el censo provincial de 1.858, la Ciudad de Rosario supera a la de Santa Fe, pasando a ser la Ciudad más importante de la Provincia.

Otra característica es que el Departamento Rosario alcanza en el Censo de 1.869, un porcentaje mayor de habitantes en la zona urbana (58,69%), cosa que no ocurre en los otros tres departamentos, salvo La Capital que tiene una población urbana y rural equilibrada.

Tiene importancia la evaluación del número de extranjeros, ya que figuran como residentes, lo cual es considerado por el régimen electoral fijado para el gobierno representativo de la legislatura. Si bien estos votaron solo en las elecciones municipales; salvo en el periodo iriondista donde este gobernador los privo de este sufragio (De Marco (h), 2.001); su importancia política estaba dada por lo dicho.

El resultado de lo expresado, es que el centro de gravedad demográfico y económico de la Provincia se estaba corriendo desde el centro de la Provincia con núcleo en la Ciudad de Santa Fe, al Sur de la misma con centro en la Ciudad de Rosario.

El primer Censo efectuado en la Provincia fue el Censo Provincial de 1.858, cuyas cifras en lo que nos interesa podemos ver en el cuadro siguiente.

Este censo marca como el Departamento Rosario casi dobla en población al de La Capital, mientras que toda la región Centro y Norte tienen 39.472. Es decir que el

Departamento Rosario, que en esa época abarcaba todo el sur, superaba al resto de la Provincia en número de habitantes

Cuadro sobre Evolución de la población en Santa Fe por departamento (1841-1869)

Año	Rosario	% Per. Ant.	San Gerónimo	% Per. Ant.	La Capital	%	San José	% Per. Ant.	Total	Tasa de crecimiento
1849	3.000								19.720	
1858	22.741		4.838		10.744		2.928		41.261	8.55
1869	49.492	70,2	11.448	73,7	21.392	60,2	6.785	7,85	89.117	7.25

Fuentes: Censo de la Provincia de Santa Fe, 1858. Primer Censo Nacional 1869, páginas 106-110 y siguientes. De Marco, 2001, 292.

En 1.863 se reforma nuevamente la Constitución Provincial. La Convención Constituyente guardo la misma proporción representativa que la Asamblea legislativa. Dispuso esta nueva Constitución la misma relación de 1 diputado cada 3.000 habitantes,

pero arguyéndose que no había censo, se mantendrían 6 diputados para La Capital, seis para Rosario, 2 para San José y 2 para San Jerónimo (Art. 24). Recordemos que había censo, el provincial de 1.858, dos años atrás y sin embargo vuelve a repetirse el argumento de su inexistencia, en la misma Constitución.

La innovación más importante fue el establecimiento de una Junta de Electores (Art. 51), igual al duplo de la Asamblea legislativa, para designar al gobernador. Recordemos que en la Constitución anterior y desde la de 1.824, al gobernador lo elegía la legislatura. La Junta de Electores guarda la misma desproporción que se da en la Asamblea Legislativa.

4. Censo de 1.869 y Constitución de 1.872 y creación del Senado

En 1.869 se hace el primer Censo Nacional. Observamos, que entre 1.858 y 1869, la Región Sur de la Provincia tuvo un crecimiento bruto mayor pero porcentual menor que las regiones Centro y Norte. El Sur con un aumento de población del 168,2 %; el Centro de 196,36 % y el Norte de 173,86 %. No obstante a pesar del mayor porcentual de crecimiento de las regiones Centro y Norte, el Sur mantiene en cifras brutas, una clara superioridad poblacional con respecto a las otras dos regiones unidas. El centro y el norte sumados dan 106.033 habitantes contra 114.312 del Sur. La población del sur es superior a las del Centro y Norte unidas en un 7,80%.

Cuadro sobre crecimiento poblacional de Santa Fe por regiones, según censos

Años	Sur	% censo previo	Centro	% censo previo	Norte	% censo Previo	Total	% censo previo

1858	23.747		14.511		2.963		41.261	
1869	42.621	79,48	28.281	94,89	8.215	177,25	79.117	115,98
1887	114.310	168,2	83.532	195,36	22.498	173,86	220.332	178,35
1895	222.223	94,40	133.641	59,98	41.324	83,68	397.118	80,23
1914	563.063	153,37	238.702	78,61	97.902	136,91	899.640	126,54

Fuente: De Marco (h). "Santa Fe en la Transformación Argentina". Editorial Museo Histórico Julio Marc. Rosario, 2001. P.293.

En estas circunstancias, se convoca nuevamente a la Convención Reformadora y se estableció la Constitución Provincial de 1.872. El artículo 41 de la misma decía: "La Cámara de Diputados será compuesta de miembros elegidos directamente por el pueblo, en proporción de uno por cada cinco mil habitantes, o por una fracción que no baje de dos mil. Mientras el censo no sea formado y aprobado será compuesta por 18 representantes en la forma siguiente: por el Departamento La Capital seis; por el de Rosario siete (anteriormente 6); por el de San Gerónimo tres (anteriormente 2) y por el de San José dos" (Comisión Redactora, Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe, 1.967, 13, TII).

Observamos que le aumentaron un diputado al Departamento Rosario, que queda equilibrado con otro más que le dan al Departamento San Gerónimo. En consecuencia de dieciocho diputados, la Región Centro – Norte cuenta con once, mientras que el Departamento Rosario con siete. Pero por otra parte eluden nuevamente la elección en base al número de habitantes.

Recordemos que hubo dos censos anteriores el provincial de 1.858 y el nacional de 1.869. Este último con solo dos años de antigüedad, ya que la Convención Reformadora comenzó a sesionar el 25 de febrero de 1.872 (Comisión Redactora, Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe, 1.967, 161, TI).

La mayor innovación de esta reforma es que crea el Senado (Art. 46), con dos representantes por cada departamento, lo cual desemboca en 22 senadores para la Región Centro – Norte y 14 para el Departamento Rosario, que recordemos en ese entonces abarcaba todo el sur de la Provincia. De esta forma el crecimiento de la proporción de la representación del Departamento Rosario (todo el sur) queda anulada con creces por la mayoría de senadores del Centro – Norte.

Otra innovación es que el gobernador será siendo elegido por una Junta de Electores (Art. 100), pero esta ahora, será compuesta por el duplo de los diputados más los senadores de cada departamento, resultando eso en que dicha junta tendrá 33 miembros de la Región Centro – Norte y 9 del Departamento Rosario (todo el Sur). Es decir que en una junta de 42 miembros más de las dos terceras partes pertenecía al Centro – Norte.

5. Constitución Provincial de 1.883 y Ley de Departamentos

Reforma constitucional

En el Constitución de 1.883, el artículo 41 sobre la elección de diputados es un calco de la Constitución de 1.870, con la diferencia que modifica el número de habitantes por representante a 10.000 por cada uno o fracción que no baje de 5.000. Pero repite la salvedad con respecto a su ejecución, que se dieron en las dos reformas anteriores en su artículo 41:“Mientras el censo no sea formado y aprobado será compuesta por 18

representantes en la forma siguiente: por el Departamento La Capital seis; por el de Rosario siete; por el de San Gerónimo tres y por el de San José dos” (Comisión Redactora, Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe, 1.967,219, TI).”

No tiene esta constitución reformas fundamentales. Cambia la relación de representante por número de habitantes, llevando de cinco mil a diez mil el número de habitantes por diputado.

Aumento del número de departamentos

El 28 de octubre de 1.883, el Gobernador Manuel M. Zaballa, sanciona la ley que aumenta a nueve el número de departamentos, sobre la base de la división de los cuatro tradicionales. Los nuevos departamentos fueron, San Javier, Las Colonias, San José, Iriondo, San Lorenzo y General López. San Javier tomó parte del Departamento San José.

Quedaron en consecuencia nueve departamentos. De estos departamentos, Iriondo, San Lorenzo y General López se sumaban al Departamento Rosario, con un total de cuatro departamentos para la Región Sur. Mientras que San Javier y Las Colonias, lo hacían con La Capital, San José y San Gerónimo, formando cinco departamentos en la Región Centro-Norte, ya que San Javier es considerado como un departamento norteño.

Como resultado tanto en la asamblea legislativa como en la Junta de Electores de gobernador y vice se mantenía una mayoría de los representantes de las regiones Centro y Norte.

6. Censo Nacional de 1.887. Reforma Constitucional de 1.890 y la Ley de División Departamental

Censo

Para 1.887 ya se había realizado la Campaña al Desierto (1879) y varias campañas en el norte y oeste de la Provincia para alejar los malones, de la estrecha franca ribereña que componía la Provincia de Santa Fe.

El Censo Nacional de 1.887 mantenía la diferencia en el número de habitantes a favor del Departamento Rosario, 114.310 habitantes contra 106.030 del Centro – Norte. Desde ese momento se invertiría el porcentaje de crecimiento ligeramente mayor que había mantenido la Región Centro y el sur aumentaría a un ritmo mucho más acelerado, en el periodo que va entre los censos nacionales de 1.887 y 1.914.

1.890 fue el año en que se desató una gran crisis política y económica sobre la Nación. Hubo un alzamiento armado con miles de muertos. Esta situación, repercutió en la Provincia de Santa Fe, pero el Gobernador Cafferata con una política de austeridad, logro pasar la crisis económica. No obstante las amenazas de rebelión y la crisis económica el gobierno de la Provincia encaró dos reformas institucionales importantes, la reforma constitucional y la ley que aumentaba el número de departamentos.

Reforma Constitucional

Se convocó a otra Convención Constituyente, reformando la Constitución de 1.872. Mantuvo la proporción de representantes por habitantes y se aplicó la misma. Esta medida equilibraba el número de representantes del sur con respecto a la Región Centro – Norte.

Nuevamente el ya citado Artículo 41, decía:“La Cámara de Diputados se compondrá de miembros elegidos directamente por el pueblo en proporción de uno por cada diez mil habitantes o por una fracción que no baje de los cinco mil. La representación será proporcional al Censo, no pudiendo la totalidad de los miembros que la compongan pasar de treinta, y debiendo la legislatura fijar por Ley especial después de cada Censo la razón del número de habitantes que ha de representar cada Diputado para que no exceda nunca de aquel máximo.” (Comisión Redactora, Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe, 1.967, 240, T. II).

Por cuarta vez, desde la Reforma de 1.856, se fija un número de representantes que no cumple con las estipulaciones constitucionales para la representación en la Cámara de Diputados en base al número de habitantes.

En 1.858 se hizo un Censo Provincial que no se utilizó, como decía la Constitución aprobada dos años antes, del mismo en sus artículos 23 y 24, ya citados textualmente.

La Constitución de 1.863, no aplicó este censo previo, no cumpliéndose con los artículos de la Constitución anterior ya citados. Se fijó provisoriamente por segunda vez, el número de representantes en 12, como ya citamos cuando la tratamos, pero no aplicó el Censo Provincial de 1.858.

En la Reforma de 1.890 se aumenta el número de senadores a 18, pero no se respetó lo que decía sobre el censo (En diputados). Si se aumentó el número de representantes de seis a siete por Rosario y de dos a tres por San Jerónimo. En esta nueva reforma se continúa con esta situación de infrarrepresentación de los de los departamentos del Sur.

Solo se modificó en dos el número de representantes en treinta y cuatro años y se mantiene la cantidad de representantes fijados por departamento en 1.883. Es decir 18 diputados: 6 para La Capital, 7 para Rosario, 3 para San Jerónimo y 2 para San José

(Comisión Redactora, Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe, 1.967,166, T I), tal como decía el artículo 41 de la Constitución de 1.870:“Mientras el censo no sea formado y aprobado será compuesta por 18 representantes en la forma siguiente: por el Departamento La Capital seis; por el de Rosario siete; por el de San Gerónimo tres y por el de San José dos” (Comisión Redactora, Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe, 1.967,219, TI).”

En treinta y cuatro Años se efectuaron dos reformas en el número de departamentos, sin embargo la representación dicha en las constituciones no se tradujeron en el números representantes correspondientes, para la Cámara de Diputados.

En el ínterin, los habitantes del Sur crecieron de 23.747 a 114.310 y los del Centro de 14.511 a 83.532; el Norte de 79.117 a 397.118. Si comparamos el sur con el Centro – Norte nos dará en el último censo que consideramos el de 1.887; 114.310 para el Sur y 106.033 para el Centro – Norte. Como veremos esta mantención del crecimiento de la población del Centro – Norte se debió a la las políticas públicas del gobierno de la Provincia, en cuanto a Colonias agrícolas y ferrocarriles.

Reforma en el Senado

Disminuyó a uno la representación en el senado por departamento. Esta reforma de un senador por departamento favoreció al Sur, en la proporción de representantes tanto en el Senado como en la Asamblea Legislativa (Senado más diputados en sesión conjunta) y también en la Junta de electores de gobernador y vice. En este sentido parecía morigerar la sobrerrepresentación de las regiones Centro y Norte.

Ley de creación de departamentos

La sorpresa vendría el 31 de diciembre 1.890, cuando por la Ley se aumentó el número de departamentos a dieciocho. El Sur quedaba así con siete departamentos, pero el Centro y el Norte con diez. Esto implicó una mayor sobrerrepresentación de las regiones Centro y Norte. Se mantuvo el dominio del senado por parte de estas dos últimas, como así también de la asamblea legislativa y de la junta de electores de gobernador y vice.

Los nuevos departamentos surgieron de la división de los existentes, de la siguiente forma:

- Región Centro, 8 departamentos

La Capital (se subdividió en: La Capital, San Justo, Vera)

Las Colonias (se subdividió en: Las Colonias, Castellanos, San Cristóbal)

San Jerónimo (se subdividió en: San Jerónimo, San Martín)

San José: pasó a denominarse Garay

Región Norte, 3 departamentos

San Javier (se subdividió en: San Javier, Reconquista), Vera si bien se subdividió del Departamento La Capital, pertenece a la Región Norte.

- Región Sur

Iriondo (se subdividió en: Iriondo, Belgrano)

San Lorenzo (se subdividió en: San Lorenzo, Caseros)

General López (se subdividió en: General López, Constitución)

Rosario

Sobre los nueve departamentos existentes la subdivisión de los mismos resulto en 11 departamentos para la Región Centro – Norte y 7 para la Región Sur.

De la subdivisión de los departamentos surge la influencia de las principales ciudades, Santa Fe y Rosario, sobre los mismos. Especialmente notamos el predominio del Departamento La Capital sobre los de la Región Centro – Norte, debido a la continuidad histórica en el desarrollo de los mismos bajo su influencia y colonización.

Como resultado tenemos que la creación de departamentos derivó en la ampliación del Senado con seis nuevos senadores de la Región Centro – Norte y tres de la Región Sur. El criterio de división no tuvo en cuenta el peso poblacional de la región sur (114.310), ni la escasa población de la Región Norte (22.498) (Ver cuadro siguiente).

Cuadro sobre Población por departamento según el censo de 1.887

Departamento	Población
Capital	15.259
San Javier	6.080
Las Colonias	9.483
San José	2.221
San Gerónimo	5.687
Iriondo	4.975
San Lorenzo	8.277

Rosario	51.494
Gral. López	1.615

Fuente. Censo Nacional de 1.887, [www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/147263/...](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/147263/): IPEC

Hacia fines del Siglo XIX, el debate público entre las identidades de las ciudades de Santa Fe y Rosario se había caldeado. El periódico radical “La Republica” de Rosario, la secesión mediante la creación de “la Provincia de Rosario” (De Marco, 2.001, 343) y también se pidió el traslado de la capital provincial a Rosario. Por su parte el periódico oficialista Unión Provincial, sostenía: “Rosario es una ciudad eminentemente cosmopolita y mercantil por excelencia, donde la fusión de las razas no se ha operado en el crisol de nuestro organismo nacional. El elemento es extranjero es allí preponderante, las ideas no tienen uniformidad, se agitan en una atmosfera estrecha donde se entrechocan sin cesar y no es raro entonces que se escuchen a veces algunas voces inspiradas en el refinado egoísmo” (De Marco (h) 2.001, 343).

“La Republica” sostenía que departamentos como Vera y San Cristobal se habían creado con el único fin de dar a la Ciudad de Santa Fe el control del Senado. (De Marco (h), 2.001, 344).

Como vemos el debate mostrando la rivalidad entre las mencionadas ciudades y sus áreas de influencia, había tomado estado público y hasta había dividido al oficialismo, porque la propuesta del traslado de la Capital a Rosario, también circulaba entre diputados autonomistas del Sur (De Marco (h), 2.001, 342).

7. Constitución de 1.900

La misma trato especialmente el número total de diputados, que se fija finalmente en un máximo de treintay un diputados.

Lo significativo en cuanto a la representatividad es que fija en su artículo 32: “La Cámara de Diputados se compondrá de miembros elegidos directamente por el pueblo en cada distrito electoral, y en proporción de uno cada quince mil habitantes o fracción que no baje de cinco mil, de acuerdo con los resultados que respecto a la población arroja el Censo de 1.895. Los distritos que actualmente elijen diputados sin tener la población indicada, continuaran haciéndolo en igual forma mientras no aumente el número de habitantes” (Comisión Redactora, Historia delas Instituciones de la Provincia de Santa Fe, 1.967, 254, TII).

Lo importante de este artículo es que finalmente establece en base a que Censo se hará la proporcionalidad y fija para el futuro el cambio en base a censos.

A pesar de este Adelanto la Región Centro – Norte continúa, debido al número de departamentos y al Senado.

El problema es que este cálculo nos da treinta y seis diputados, pero la Constitución en el mismo artículo 32 dice que no podrán pasar de treinta, sin aclarar cómo se hace la reducción. Por lo cual nos llama la atención que se pusiera tanto énfasis en el debate sobre el máximo de diputados.

8. 1.901. El conflicto por la ubicación de la Cámara Federal

En 1.901, en la legislatura nacional, se proyectaba la creación de cuatro Cámaras de Apelación para la justicia federal. Se pensó en un primer momento instalar una de ellas en la Ciudad de Rosario, lo cual implicaba un aumento de la importancia de la misma, ya que su jurisdicción se extendía a la Provincia de Santa Fe , abracando la Provincia de Entre Ríos, además se extendía a los territorios nacionales de Misiones, Chaco y

Formosa (CIJ, 2.014). Como es natural esto generaba un polo de poder en el lugar que se instalara, con respecto al resto del territorio de su jurisdicción.

Sin embargo los diputados pertenecientes a la Ciudad de Santa Fe en el Congreso nacional, se opusieron y presionaron para que la Cámara se instalara en la Ciudad de Santa Fe. Esto motivo un conflicto entre los rosarinos y los capitalinos.

La disputa se extendió a un juego de influencias sobre el Congreso Nacional. El Senado terminó por decidir, por Ley 4.055, que citada Cámara de apelaciones no se instalara en la Provincia de Santa Fe, sino en la Ciudad de Paraná, Provincia de Entre Ríos (Malamud, 1.967, 68).

9. Constitución de 1.907 y Creación del Departamento 9 de Julio.

Reforma constitucional

El Gobernador Pedro Echague, propone a la legislatura una nueva Convención Constituyente donde el debate se centra en bajar el número electores por diputado, que se baja de quince mil como lo establecía la Constitución de 1.900 a 11.000. Aumenta el número máximo de diputados a cuarenta y uno. La Constituyente estuvo formada por hombres que integraban la elite dirigente que había gobernado a la Provincia en los últimos años (De Marco, 2.001, 331). Hace flexible la actualización del número de representantes en la Cámara de Diputados, en base a los censos previos a las elecciones y no por cláusula constitucional.

Incorpora también los representantes del Departamento 9 de Julio. No obstante la constituyente no resuelve los problemas de “malapportionment” que la misma Constitución da formalmente a la Región Centro- Norte

Cuadro sobre Representatividad por región de acuerdo a Constitución 1.907

Departamento	Población	Pe	Rdr	Rd	Pd
Rosario (Sur)	222.223	55,95	20,20	20	
Centro	133.641	33,65	12,15	12	
Norte	41.324	10,40	3,76	4	
Centro – Norte	174.965	44,06	15,91	16	

Fuente. Elaboración propia sobre datos Censo Nacional de 1.887, www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/147263/...; IPEC

Si establecemos un tipo ideal que se aproxime a la realidad ya que unimos departamentos por región, como podemos ver en el Cuadro anterior, las regiones Centro y Norte unidos continúan sobrerrepresentadas.

10. 1.907 Ley de creación del Departamento 9 de Julio

Ese mismo año el gobierno sanciona la Ley 1358, creando el Departamento 9 de Julio, con territorios cedidos por los Departamentos de Vera y San Cristóbal.

Esta ley fue muy criticada por una nueva agrupación regional que se creó en el sur, especialmente en Rosario, la Liga del Sur. Una de las razones que dieron sus fundadores en 1.911, es que el gobierno de la Provincia, negó la creación de un nuevo departamento en el sur, pero creo uno artificial en el Norte (Malamud, 1.997, 119).

Esta reforma de los departamentos modifica nuevamente a favor del Centro – Norte la proporción en la Cámara de Senadores, en donde en el Senado se establece la proporción que todavía existe, de 7 senadores para la Región Sur y 12 para la Región Centro-Norte. A partir de ella el Senado no fue reformado, ni los departamentos tampoco.

En ese momento se denunció, que esta medida fue para poder acrecentar la mayoría del centro y norte de la Provincia sobre Rosario y el Sur (De Marco (h), 2001, 334, 335). Cita este autor posteriormente, una publicación “Nueva Época” de Santa Fe, la cual sostiene: “La constitución provincial y la división administrativa de la Provincia están hechas con el arte que los 190 mil habitantes del norte tienen más representación que los departamentos del sur” (De Marco, 2001, 333 y 334).

El proceso electoral

Hasta las elecciones para gobernador, diputados y senadores, Ciudad de Rosario solo contó con una mesa electoral. Para las elecciones de 1.894 con las mismas candidaturas, el sur dispuso de 15 mesas, pero las regiones centro y norte contaron con 31 mesas electorales. (De Marco (h), 2001, 193 y 194).

La aristocracia de la Ciudad de Santa Fe, también influyó en las elecciones con el voto rural, más fácilmente manipulable que el urbano. Es importante indicar en consecuencia la relación entre la población urbana y la rural, ya que debido a las prácticas partidarias de ese entonces la población argentina de las zonas rurales fueron llevadas a votar por caudillos y estancieros (De Marco (h), 2001).

Esta realidad fue de vital importancia para que el Partido Autonomista Nacional, dirigido en la Provincia por la elite histórica santafesina, superara al Partido Liberal en las elecciones de 1.870. Esto se debió especialmente a las redadas de campesinos llevadas a votar masivamente en los departamentos del Centro y Norte (De Marco (h), 2.001).

Capítulo II:El Gobierno de la Provincia y su política de colonias agrícolas y ferrocarriles.

Nuestro objetivo concreto de investigación es ver, si el gobierno de la Provincia de Santa Fe, tuvo más iniciativas y participación en la fundación de colonias en ciertas regiones que en otras. En base a nuestros objetivos examinaremos las políticas públicas fundamentales que dichos gobiernos establecieron favoreciendo o no a las regiones consideradas.

Dada la importancia que tuvo la colonización agrícola y como consecuencia el voto rural y el peso poblacional, los indicadores de la participación del gobierno de la Provincia están relacionados con nuestra hipótesis. De ahí que investigamos sus políticas en este sentido.

Las colonias agrícolas

El primer intento de colonización después de 1.853, se produjo en 1.856, en el Puerto de Santa Ana en Corrientes. El gobierno correntino les daba a los colonos, tierras, instrumentos agrícolas y animales de servicio, además de exención de impuestos. Citamos este antecedente porque este sistema estatal, no dio resultado y fue abandonado (Censo Nacional de 1.895, complementario, V, XXXIII), lo que provocó que el gobierno de Santa Fe incurriera en el mismo error.

En Santa Fe este sistema, fue reemplazado por contratos entre empresarios y el gobierno de la Provincia o por la iniciativa privada exclusiva (Censo Nacional de 1.985, Portal Provincia de Santa Fe; Gallo, 1.984, 68 a 76; De Marco (h), 1.992, 115; Ensinck, 1.985, 63y 64). Esto no quita que el gobierno santafesino tuviera una continuidad en su fomento de las colonias agrícolas.

El gobierno de la Provincia de Santa Fe, fue pionero en su política de colonias agrícolas, después de 1.853 (Censo Nacional de 1.995)“...la firma del primer contrato de colonizaciones entre el gobierno provincial presidido por Domingo Crespo y Aarón Castellanos, el 15 de Junio de 1853.”(Alcaraz Williams Nelson, 2005, 4).

Fue así que la primera colonia agrícola exitosa de Argentina, a la firma del contrato citado. A esta les siguieron con sendos contratos con la Provincia, las colonias de San Carlos (1.858) y de San Gerónimo (1.858). Estas fueron las tres colonias originales.“Las

colonias primigenias de Esperanza, San Carlos y San Gerónimo, más las colonias satélites que surgieron al calor de la expansión de estas (San Agustín, Las Tunas, Franck, Cavour, Humboldt y Santa María)...Si bien el proceso se extendió sobre diversas regiones de la provincia, la región centro oeste ya desde los inicios fue la más colonizada” (Martiarén, 2.011,4)

De las citas de Martiarén, y las que vendrán a continuación, esperamos extraer hacia que regiones orientó el gobierno de la Provincia su política colonizadora. Más si tenemos en cuenta que en estos contratos el gobierno asumió no solo la sesión de tierras, sino que apoyo económicamente a los colonos (Ensinck, 1985, 64, 65, 72). “En los primeros contratos de colonización, Esperanza y San Carlos, el Estado intervino con adelantos y gastos de mantención que recargaron con exceso los presupuestos” (Ensinck, 1985, 72),

Esta colonización tuvo una expansión propia consecuentemente, debido a este empuje inicial. Si bien el gobierno se limitaba a ceder tierras fiscales y otras ventajas, el empresario privado es quien corría con los gastos de traslado de los inmigrantes y su apoyo inicial. “...el gobierno provincial vendía al empresario tierras a precios muy bajos y exigía el cumplimiento de algunas obligaciones en cuanto al número de gente que debía ser radicada y a las facilidades que debía otorgarles (términos flexibles para el pago, vivienda, implementos agrícolas, etc.)” (Gallo, 1.984, 69)

La política del gobierno provincial tuvo éxito no solo en las colonias fundadas con su ayuda, sino que las mismas se expandieron (Mapa 2– Pág 58).“...colonos de Esperanza volcaron sus excedentes en la compra de concesiones en Humboldt, Cavour, algunos en Franck y, posteriormente, en Santa María; colonos de San Carlos hicieron lo propio en San Agustín, Franck y Las Tunas, y colonos de San Gerónimo puntualmente en Las Tunas...” (Martiarén, 2.011, 6)

Esta política del gobierno santafesino se orientó como hemos visto hacia una región específica. Al respecto dice Ezequiel Gallo “Si bien el fenómeno colonizador abarcó a toda la Provincia, sus manifestaciones más notables fueron perceptibles en la región central. Las tierras del sur paradójicamente las más aptas para las faenas agrícolas, fueron las últimas en destinarse a la labranza” (Gallo, Ezequiel. Instituto Torcuato Di Tella. 2da edición. Buenos Aires, 1.976, 6).

En estas frases de Gallo hay todo un interrogante, que él trata de llenar con explicaciones económicas. Entre ellas la lejanía de las tierras del sur de los puertos del Río Paraná. También cita la ignorancia sobre la mayor fertilidad de las tierras del sur Y la tendencia de los ganaderos de la Provincia de Buenos Aires, de avanzar sobre el sur de Santa Fe, para el pastoreo de su ganado lanar, el predominante en el periodo considerado.

El mismo Gallo termina por afirmar que estas causas no conforman, ya que a partir de 1.870, tanto las colonias fundadas por el Ferrocarril Central Argentino, como La Candelaria creada por Carlos Casado del Alisal, habían probado la feracidad de las tierras del sur. “Hacia mediados de la década de 1.870, sin embargo, dichos factores no podían por sí solos, ofrecer respuesta satisfactoria a nuestras inquietudes. El Ferrocarril Central Argentino había fundado sus colonias a ambos lados de la vía férrea Rosario – Córdoba y empresarios locales habían instalado las dos colonias (Candelaria, Jesús María) que mejores rindes alcanzaron en aquella época” (Gallo, 1.976, 6).

Más aun, la posibilidad del ferrocarril Rosario – Córdoba ya había sido considerado por el Presidente Urquiza en 1.855, cuando se le encargó al ingeniero Allan Campbell un proyecto sobre el mismo. Campbell después de un profundo estudio y exploración, aconsejó el proyecto (Ensinck, 1.985, 118). El Presidente Mitre por propuestas de los vecinos de Rosario, retomó el proyecto y le encargó el estudio al ingeniero Guillermo

Wheewright, quien exigió que en contrato que debía aprobar el Congreso de la Nación, le dieran una legua de terreno a cada lado de la vía para la explotación. Posteriormente partió hacia Londres donde conseguiría a los inversores para llevar adelante las obras. (Ensinck, 1.985, 117).

Relatamos esto, sobre lo que volveremos cuando tratemos la participación del gobierno de Santa Fe en los ferrocarriles de la Provincia, porque es un indicio que las tierras del sur contrariamente a lo dicho por Fallo, ya eran consideradas fértiles al menos desde después de instalado el Gobierno de la Confederación en 1.853.

Contrastando este hecho con la opinión, que el Gobierno de la Provincia promovió la colonización de las tierras de la región centro-oeste y del norte, porque las consideraba más fértiles que las del sur. Volveremos sobre el tema cuando tratemos la política del gobierno provincial hacia el desarrollo de los ferrocarriles.

Avalando lo dicho, Gallo vuelve y explica algunas razones en las que coinciden, al menos parcialmente, otros autores como Ensinck, De Marco y De Marco (h) entre otros ya citados. “Es indudable que a partir de 1.880, con la extensión ferroviaria, el aumento de la inmigración y la caída del flete marítimo, la colonización agrícola se convierte en un negocio altamente rentable” (Gallo, 1.976, 11).

Le falta a Gallo señalar que la conquista del desierto en 1.879, quita en la región sur de Santa Fe la presión de los malones Ranqueles y amplía la frontera sur. Tal como lo señala Cortes Conde. “La campaña al desierto permitió incorporar un volumen de treinta millones de hectáreas en condiciones de explotar, más de la mitad de la superficie hasta entonces disponible” (Cortes Conde, 1.980, 377).

También luego de la guerra relámpago para la federalización de Buenos Aires, la Nación comienza a vivir un periodo de mayor paz. (De Marco (h), 2.001, 5, 6). Pero

refiriéndose a las razones ya explicadas, Gallo señala que debe haber razones más importantes. “Razones de mayor peso, son necesarias para explicar el diferente desarrollo de la región sur” (Gallo, 1.976, 6).

Estas razones que no explica Gallo, son las que intentamos establecer y sospechamos que son políticas. El mismo Gallo lo afirma indirectamente en esta misma obra que estamos citando. “La política promocional del gobierno fue decisiva para el éxito de la empresa agrícola” (Gallo, 1.976, 14)

Confirmando lo afirmado por Gallo, Ensinck también habla de una política de colonización del gobierno de la Provincia.

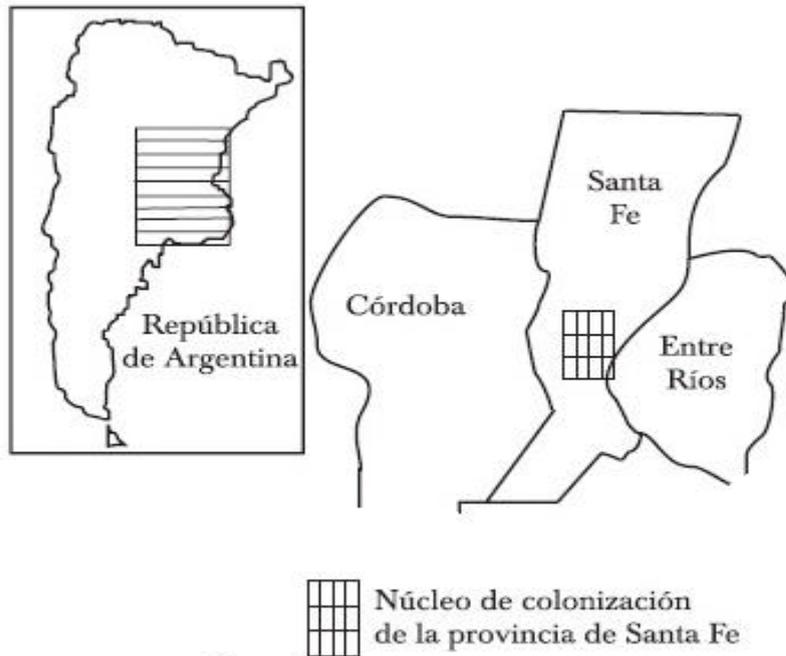
“Las medidas dictadas por el Gobierno para fomentar la colonización son numerosas y demuestran el afán de ver a la Provincia en un emporio agrícola-ganadero” (Ensinck, 1.985, 63).

Había entonces, una política de los gobiernos santafesinos orientada a crear colonias agrícolas y lo que nos interesa, es ver hacia que regiones se orientaba esta política.

El mapa subsiguiente es suficientemente ilustrativo de la orientación regional de la política del gobierno provincial en el fomento de las colonias agrícolas.

¿Orientó el gobierno santafesino sus políticas de colonización hacia una región en especial?

LA REGIÓN PAMPEANA ARGENTINA



Fuente: Fuente, Martiren, 2.012, 52

Vemos en el mapa que antecede, como política colonizadora del gobierno provincial, se orienta a fomentar colonias agrícolas en el Centro-Oeste. No obstante hay una excepción.

Interpretando el mapa citado y las investigaciones de estos tres autores, Ensinck, Alcaraz y Martiarén y del Censo Nacional de 1.895, confirmamos como la política del gobierno de la Provincia, se orientó a fomentar colonias especialmente alrededor de la ciudad capital y en el norte provincial, hasta llegar a la fundación de Reconquista.

A lo investigado por Ensinck, Martiarén y Alcaraz, podemos agregar el informe del inspector de colonias, Víctor Bouchard en 1.882 (anexo, P 227) y las consideraciones del Censo Nacional de 1.895.

De los mismos extraemos que doce colonias habían sido fundadas por contratos con el gobierno de la Provincia, de las cuales ocho pertenecían a la Región Centro, tres a la

Región Norte y una a la región sur. A esta cifra de doce, investigando en el Censo Nacional de 1.895 y los autores citados, la elevamos a diecisiete colonias fundadas con la participación del gobierno provincial.

Once de las mismas fueron fundadas en la Región Centro, cuatro en la Región Norte y dos en la Región Sur.

Si bien las cifras dadas por el Censo nacional de 1.985 y el informe de Bouchard (Anexo, P 227), no son confiables en cuanto a su precisión, si lo son por las tendencias que marcan, lo cual hace a los indicadores que obtenemos de ellas representativos (Coller, 1.991; Crespo, 2.007).

Para completar los aspectos políticos, observemos el equilibrio político en el poder ejecutivo de la Provincia, en el periodo de colonización.

Entre 1.851 y 1895, hubo quince gobernadores. Once tenían residencia previa en de la Ciudad de Santa Fe, uno en Coronda y tres en Rosario. Camilo Aldao si bien nacido en la Ciudad de Santa Fe, se radicó en 1.854 en Rosario y Rosendo Fraga, nacido en Buenos Aires, tenía fijada residencia en la Ciudad de Santa Fe, antes de su elección como gobernador.

De los ocho gobernadores que hemos registrado participando con el estado en la fundación de colonias agrícolas solo dos fundaron colonias de este tipo en la Región Sur, Mariano Cabal y Simón de Iriondo. El único con residencia previa en Rosario, Servando Bayo, funda, bajo este sistema, dos colonias una en el norte y otra en el sur. Todos ellos con excepción de este último pertenecían los sectores tradicionales de la Ciudad de Santa Fe (De Marco (h), 2.001).

En cuanto a Nicasio Oroño, si bien fue oriundo de Coronda, su residencia habitual fue la Ciudad de Santa Fe. Además era el cuñado de Patricio Cullen, gobernador a quien sucedió. El periodo que inicia este último fue el llamado gobierno de familia (Pasquali, en De Marco, 1.992, 89). No obstante, Cullen lo designo a Oroño como Jefe Político del Departamento Rosario, que en ese entonces abarcaba todo el sur de la Provincia.

Mapa 3 (Pág. 60). Colonias de la Provincia de Santa Fe, 1872.



Fuente: elaboración propia con base en el catastro de la provincia de Santa Fe correspondiente a 1872, realizado por el ingeniero Carlos Chapeaurouge, en Archivo Museo Mitre (AMM), Mapoteca, plano núm. 191. En dicha imagen pueden apreciarse la ubicación y el tamaño relativo de todas las colonias analizadas en este trabajo. No obstante, no figura en este plano la colonia Santa María, debido a que la realización del plano es anterior a la formación de esta.

Cuadro sobre % de colonias apoyadas por Gobierno Provincial y representantes según Constitución 1.890

Región	Nº Colonias	% Total	Habitantes	Diputados	Senadores
Centro	10	58,82	133.641	13	8
Norte	5	29,41	41.324	4	3
Centro/Norte	15	88,23	174.965	17	11

Sur	2	11,76	222.223	22	7
-----	---	-------	---------	----	---

Fuente: Elaboración propia sobre bases Censo Nac. 1.995 y Constitución provincial de 1.8

Cuadro sobre representación con la Constitución de 1.856

Depto.	Población	%del total Ph	Reprtes.	Poblac/represent	%Represen Rd	Pd
Rosario	22.741	55,13	6	3.970	37,5	0,68
Total Sur	Ibidem	Ibidem	Ibidem	Ibidem	Ibidem	
Capital	10.744	26,04	6	1.790	37,5	1,44
S.Jerónimo	4.838	10,59	2	2.419	12,5	1,18
S.Justo	2.928	7,09	2	1.464	12,5	1,76
Total C/N	18.510	44,87	10	1.851	62,5	1,39
TOTAL	41.251	100	16	2.578	100	

Fuente: Elaboración propia sobre fuente de representación con la constitución de 1856

Situación política de Santa Fe en la época

Como hemos visto el Gobernador Domingo Crespo inicia la política de colonias agrícolas firmando un contrato con el empresario Aaron Castellanos, para el establecimiento de la Colonia Esperanza a 60 kilómetros de la Ciudad de Santa Fe y en el mismo año la de San Carlos, también en la Región Centro-Oeste . Lo sucedió Patricio Cullen quien actuó en política, a favor de Nicasio Oroño. Estaba emparentado familiarmente con este ya que era medio hermano del gobernador Patricio Cullen (1862-1865). En su gobierno durante el interinato de Oroño, se iniciaron las obras del Puerto de Santa Fe, sobre lo que volveremos más adelante en otra parte. Nombro a Oroño labor

de gobierno como Jefe Político, quien lo sucedió en el gobierno de la provincia. Siendo gobernador Oroño, se produjo una sublevación y fijo la sede del gobierno en Rosario. Su fuerte electoral era Rosario con el Club Argentino, mientras que en Santa Fe predominaba el Club del Pueblo que le respondía a Simón de Iriondo, quien precisamente en la reforma constitucional de 1.872 había establecido el sistema bicameral, con dos senadores por departamentos.

Sobre nueve departamentos cinco pertenecían al centro-norte y cuatro al sur. Con esta medida se equilibraba la representación en la Cámara de Diputados, en la cual crecía el número de representantes del sur debido al crecimiento de la población de la región. Con la instalación del senado predominaba el norte en la cámara alta.

Es significativo también que fuera el Gobernador Oroño quien favoreciera a Rosario en dos ocasiones (De Marco, 2001), con la autorización para el establecimiento de dos colonias agrícolas en el Departamento Rosario y previamente con su obra como Jefe Político del mismo (De Marco 2001). Debemos agregar a esto que Oroño era oriundo de Coronda y que el Club Argentino, su partido político, era fuerte en Rosario y débil en Santa Fe (De Marco (h) 2001). También consideremos que el golpe de estado contra su gobierno se produjo en la ciudad capital y que el fijo la residencia del gobierno en Rosario (De Marco (h) 2.001).

Por otra parte el Gobernador Simón de Iriondo, rival de Oroño tenía su fuerte en la ciudad capital (De Marco (h) 2.001), donde contaba con el apoyo de los sectores tradicionales y de la Iglesia. No debe de extrañarnos que la reforma constitucional que propicio en 1.872, reforzaba el poder representativo del centro-norte con foco en la capital.

Se nota un enfrentamiento entre el sur con centro en Rosario y el Centro con punto de influencia en la ciudad capital, en pleno proceso colonizador, el cual está a su vez relacionado íntimamente con la inmigración, la cual provocaba el mayor crecimiento poblacional y económico del sur.

Durante estos gobiernos y coincidiendo con las diferencias enunciadas, se iniciaron las colonias agrícolas en la Provincia de Santa Fe.

Con la excepción de la iniciativa mencionada de Oroño y la fundación de la colonia de Carmen del Sauce en 1.870 (Departamento Rosario), para los veteranos de la guerra del Paraguay, la participación gubernamental en la fundación de colonias se dio en el centro y norte.

El gobierno de la provincia tuvo participación oficial en la fundación de quince colonias en la región Centro-Norte, mientras que en la Región Sur lo hizo solo en dos.

El desarrollo de las colonias agrícolas en la Provincia de Santa Fe, estuvo directamente relacionado con el de los ferrocarriles, tema que analizaremos después de las conclusiones.

En resumen, las políticas de inmigración del Gobierno de la Provincia, fomentan decididamente la colonización en la Región Centro – Oeste y Norte de la Provincia.

Hay una covariación entre los censos que marcan el crecimiento de Rosario y el sur de la Provincia, con la política de colonias agrícolas.

Esta política hace que entre los censos de 1.869 y 1.887, en proporción, crecieran más las Regiones Centro y Norte, que la Región Sur. De Los gobiernos de la Provincia intentaban equilibrar así el crecimiento de la Región Sur y Rosario.

Ferrocarriles en la Provincia de Santa Fe

En la Provincia, está estrechamente vinculado el desarrollo de las colonias agrícolas al de los ferrocarriles. Al respecto dice Ezequiel Gallo: “El impacto de estos desarrollos resulta obvio. En primer lugar, la expansión ferroviaria estimuló la fundación de colonias, en lugares cada vez más distantes de las zonas pobladas. Luego, el ferrocarril bajo todos los costos de transporte para los productos agrícolas” (Gallo, 1.984, 235)

Debido a esto investigamos de acuerdo a nuestros objetivos, las políticas de los gobiernos provinciales respecto a los ferrocarriles, observando si favoreció a alguna de las regiones.

En 1.862 se firmó el contrato con el empresario Wheelright, para la construcción del ferrocarril que debía unir Rosario con Córdoba. El ingeniero no encontró suficientes inversores para la obra y debió recurrir al mercado de capitales británico, donde obtuvo la financiación para el mismo, que fue inaugurado en 1.870, por Dalmacio Velez Sarsfield, Ministro del Interior del Presidente Sarmiento, en 1.870 (DE Marco, 1.996, 50). Se inauguraron 395 kilómetros de línea férrea.

Ya señalamos la importancia del FCCA para el desarrollo de las colonias agrícolas en el Sur de la Provincia a partir de 1.870. “Pasaron 17 años para que una nueva línea ferroviaria avanzara hacia el oeste de Rosario hasta Casilda” (Alcaraz, 2.005,10).

Las colonias que siguieron la línea del ferrocarril en el tramo Rosario – Córdoba son las que sobresalen en este contexto, junto con la Colonia Candelaria fundada por Carlos Casado del Alisal (iniciativa privada), quien a su vez funda el (Ferrocarril Oeste Santafesino) FCOSF (1.883), vital para el desarrollo de las colonias del sudoeste.

Es importante señalar que ambas obras, fueron llevadas a cabo por iniciativa privada. La primera como ya señalamos con una concesión y el apoyo del Gobierno Nacional (Ensinck, 1.985).Ambas líneas ferroviarias unían las zonas productoras de cereales con el Puerto de Rosario.

También por una concesión del estado nacional, se empalmo el Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico con Venado Tuerto y Rufino, en el sur (Ensinck, 1.985).

Otra concesión nacional fue dada para explotar la línea Villa Constitución – La Carlota (Provincia de Córdoba) y con otras localidades del sur (Ensinck, 1.985).

En cambio el Gobierno provincial se preocupó por crear dos ferrocarriles para el Centro-Oeste y el Norte. Estos ferrocarriles unían las colonias de esta región con el puerto de Santa Fe, sito en ese entonces en Colastiné, a pesar que su bajo calado lo hacía poco rentable. No obstante este puerto era del gobierno de la Provincia (Ensinck, 1.985).

En 1.882 la legislatura provincial autorizó al poder ejecutivo por Ley del 3 de noviembre de 1.882, para que contratara con John C. Meiggs et Sons la construcción de un ferrocarril estatal (FCPSF), que uniera las colonias con el puerto de Santa Fe en Colastiné. (Ensinck, 1.985, 121).

En 1.885 se inaugura el primer tramo (Santa Fe- Esperanza) del Ferrocarril del Estado Santafesino, llamado de “las Colonias” (Ensinck, 1.985). El gobierno provincial continúa la construcción de tramos del ferrocarril estatal. Después se extendió a Rafaela. Sigue este ferrocarril desarrollándose, el mismo año, desde Rafaela a Lehmann, de Empalme San Carlos a San Carlos Sud, de Santa Fe a Colastiné y desde Lehmann a San Cristóbal. El 1º de julio de 1887 se inauguró el tramo San Carlos Sud a Gálvez y en 1.888 de Humbolt a Providencia y de ésta a Soledad, para continuar con los ramales de

Coronda a Gessler y de Pilar a Josefina y San Francisco, empalmando en esta última, sus rieles con el Ferrocarril Córdoba y Rosario que al habilitar su primera sección, permitió la conexión ferroviaria de trocha angosta, entre el Puerto de Santa Fe y el norte argentino, vía Ferrocarriles Santa Fe, Córdoba y Rosario, Central Córdoba y Central Norte. (Ensinck, 1.980).

Además en 1.885 se había autorizado la construcción de una línea hasta Reconquista (Ensinck, 1980, 16, 17).

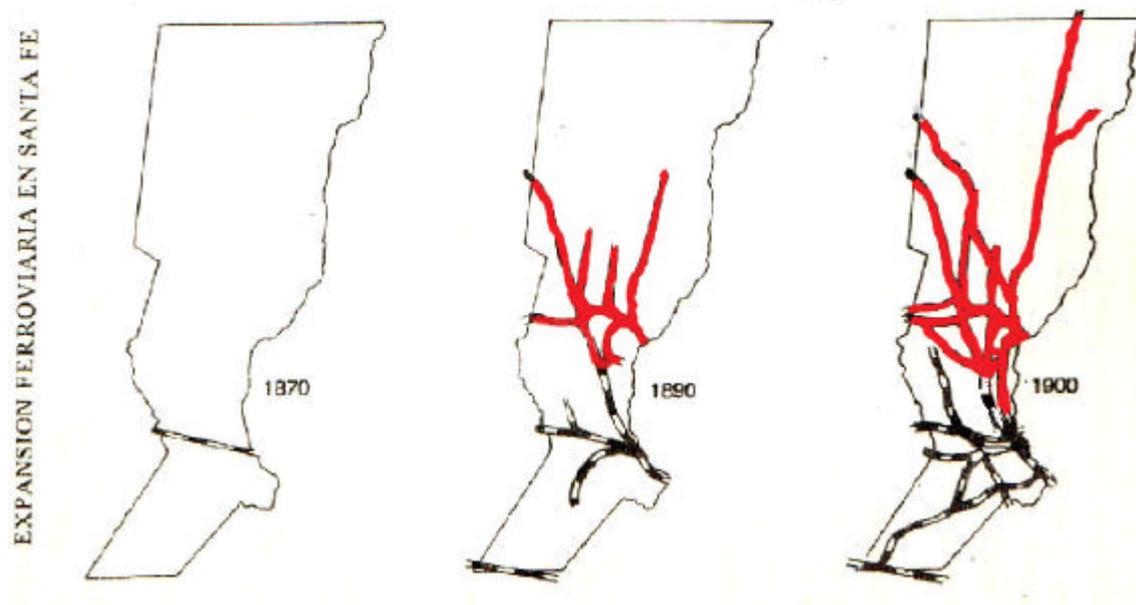
Para 1.892, los ferrocarriles del gobierno de la Provincia, contaban con 1.169 kilómetros, predominantemente en el Centro y Norte, salvo la línea que comunicaba Santa Fe- Rosario (Mapa 4, P 67). Salvo esta última todas fueron inauguradas en el centro y norte de la Provincia, con polo en la Ciudad de Santa Fe y su puerto de Colastine.

Las líneas privadas del Sur, sumaban 1.961 kilómetros. (Ensinck, 1.985, 111, 112).

Por lo tanto el gobierno de la Provincia no solo orientó su política de colonización hacia el centro y norte, sino que hizo lo mismo con los ferrocarriles.

Están los mapas con la evolución de los ferrocarriles en la Provincia de Santa Fe. Los coloreados en rojo son los ferrocarriles del estado santafesino en 1.900. El mapa es una demostración gráfica de la centralización de los ferrocarriles del Centro-Norte hacia la Ciudad de Santa Fe y su puerto, El único ferrocarril que la Provincia extiende hacia el Sur es el que une la Ciudad de Santa Fe con la de Rosario

Mapa 4



Mapa, Fuente: Gallo, 1.984, 234

Remarcamos que todos los ferrocarriles que tenían por centro a la Ciudad de Santa Fe y su puerto Colastiné, fueron estatales en su comienzo, mientras que los que unían los campos de producción agrícola del sur con el Puerto de Rosario, eran privados, como también lo era su puerto (De Marco, 1.992, 134). A estos últimos podemos verlos en negro en el Mapa del desarrollo ferroviario hasta 1.900 (Mapa 4 – Pág. 66).

Siendo las redes ferroviarias tan importantes para el desarrollo agrícola, el Gobierno de la Provincia se preocupó por el tendido de líneas en el Centro—Oeste y Norte, pero no en el sur, el cual debió su progreso ferroviario debido a la iniciativa privada y a las concesiones dadas por el gobierno nacional.

Esta situación se dio en contradicción con las conveniencias económicas que brindaba el puerto de Rosario, sobre el de Santa Fe (Ensinck, 1.985, 139). En este sentido en 1.894 el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos en un informe decía:“Los campos de trigo argentinos están ubicados, en promedio, a cien millas de los puertos de

aguas profundas. Para llegar a los puertos el trigo argentino no paga altos costos de transporte terrestre, mientras que el de Estados Unidos abona, en promedio, costos muy elevados” (Gallo, 1.984, 236).

En definitiva es probable que estos indicios nos lleven a ver como el Poder Político, Descriptivo se vincula con el Poder Político sustantivo tanto en la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y la Gobernación. De todas formas sería prematuro afincarlo solo en esto, por eso hemos elegido el estudio del caso, para observar desde diferentes perspectivas este fenómeno político. En contra de esta relación, podría argüirse que el Gobierno de la Provincia contaba con más tierras fiscales en el Centro y Norte de la Provincia, que había que promover la zona más despoblada en esos momentos y que es un hecho aislado, que no resulta en un poder de dominación. No obstante es un indicio que si lo unimos a otros puede ser altamente significativo. En este sentido seguiremos investigando.

Se puede decir que en este periodo desde 1.821 hasta 1.914, las reformas constitucionales resultan invariablemente en la sobrerrepresentación de las regiones Centro y Norte, notándose que esto cobraría cada vez que en un censo aumenta la población del Sur, pasando en número a la del Centro – Norte.

Los gobiernos de la Provincia, en sus dos principales políticas públicas (Representación Sustantiva, Pitkin); colonias agrícolas y ferrocarriles; favorecen casi únicamente a las regiones Centro y Norte.

Estas políticas influyen en obtener inmigrantes para las regiones Centro y Norte (Representación Sustantiva), de tal manera que mediante ellas logran acelerar la inmigración hacia esas regiones, por sobre la aceleración de la misma en la Región Sur, como queda expresado en el periodo entre los Censos de 1.869 y 1.887 (Cuadro 6).

Se nota en todas las constituciones tratadas, (1.856; 1.863; 1.872; 1.883; 1.890; 1.900 y 1.907). También se observa en la creación por ley de departamentos en 1.883; 1.890 y 1.907. Todas resultaron en la sobrerrepresentación y dominio de las cámaras por la mayoría del Centro – Norte. Se genera de esta manera un Poder Institucional, que favoreció a las regiones Centro y Norte.

Capítulo III: El siglo XX hasta la constitución de 1.962

Este periodo tiene tres indicadores sobresalientes relacionados directamente con ellos. Son la creación: 1) la creación de la Liga del Sur; 2) Las elecciones de 1.912 voto universal, secreto; 3) La Constitución de 1.921.

1. La Liga del Sur

La Liga del Sur surge en una región que concentra el 62 % del capital provincial (De Marco (h), 2.001, 342), pero que ve disminuida su representatividad política en los órganos de gobierno (Parte VII), dominados por la sobrerrepresentación del Centro y Norte de la Provincia, dirigidos por la Ciudad de Santa Fe.

Este proceso con crecimiento económico diferente, fue uno de los factores que subyacieron a esta rivalidad. Es decir una ciudad con sectores dirigentes tradicionales, acostumbrados a detentar el poder político sobre la Provincia y otra que se transforma

aceleradamente, de una aldea en la Ciudad más importante de la Provincia, tanto en población como en riqueza.

Durante las últimas décadas del Siglo XIX, ya se había formado un escenario en que se discutió esta relación por medio de la prensa.

Como prolegómeno de la Liga del Sur, en 1.901 más mil rosarinos liderados por Lisandro De La Torre, a la sazón líder del Partido de la Juventud; viajaron en tren a Buenos Aires y se manifestaron por sus calles. Una delegación de ellos fue recibida por el Presidente Roca, a quien le pidieron la intervención federal a la Provincia, acusando al Gobernador Iturraspe de manipular las elecciones y los otros poderes del estado. Roca envió la petición al Congreso pero este no aprobó la misma (Malamud, 1.997, 71).

La creación en 1.907 del Departamento 9 de Julio en el norte, fue otro de los factores, que despertaron esta rivalidad que se había gestado ya en el siglo anterior. Se interpretó esta ley como una maniobra capitalina para afianzar todavía más su mayoría en el Senado. El gobierno se había negado a crear otro departamento en la Región Sur sobre la base del Departamento General López, que superaba en habitantes a la zona del nuevo Departamento (Malamud, 1.997, 119).

El factor que desató el conflicto, fue un aumento de impuestos del intendente de Rosario, Nicasio Vila, designado como lo fijaba la Constitución por el gobernador. Esto motivo la protesta de los comerciantes de la ciudad y todo culminó con la renuncia del mismo. En una reunión de dirigentes políticos, empresarios y productores agropecuarios de la región, se creó el 20 de noviembre de 1.908 la Liga del Sur. Lisandro De La Torre expresó en ese acto que la Liga del Sur era: “una concentración de voluntades de los habitantes del Sur en defensa de su autonomía y contra el localismo absorbente de la

ciudad capital; acto de protesta y de defensa contra la absorción irritante y expresión de fe en sus propias aptitudes para realizar los fines del gobierno libre”. (Boassof, 2.010).

En un primer momento los integrantes de la Liga se resistieron a ser un partido político, por lo que su líder De La Torre declaró:“que no es el nuestro un partido político semejante a lo que existen” (Malamud, 1.997, 98)

Lisandro de la Torre ex dirigente radical asumió la presidencia de la Liga, que tuvo gran apoyo popular en Rosario. Sin embargo, sorprendentemente la Unión Cívica Radical se opuso a que su gente integrara la Liga, quizá en parte, por el viejo enfrentamiento entre De La Torre e Yrigoyen y por la competencia con un nuevo líder político en el sur.

El gobierno de la Provincia mediante su Gobernador Pedro Echagüe (1.906-1910);nacido en Rosario pero con residencia y formación educativa en la Ciudad de Santa Fe; critico las reivindicaciones de la Liga, manifestando que no era cierto que Rosario fuera discriminada.

El nuevo gobernador en 1.909, hizo aprobar un nuevo reglamento electoral para la Ciudad de Rosario, que posibilitó que en 1.910 se eligieran 23 concejales, por el régimen de mayoría y minoría (Di Marco (h), 2.001).

Finalmente constituida en partido político, en las elecciones de 1.911 la Liga del Sur logró hacer elegir como diputado provincial a Lisandro De La Torre por el Departamento San Lorenzo.

Entre las reivindicaciones de la Liga del Sur estaban:

a) reforma amplia de la Constitución,

- b) reforma del Colegio Electoral y del Senado, haciéndolo proporcional al número de habitantes,
- c) concesión a cada distrito rural a elegir las autoridades policiales, la comisión de fomento, la Justicia de Paz y un Consejo Escolar,
- d) autonomía municipal para las ciudades de Rosario y Casilda. Intendente electivo, y sanción de una nueva ley electoral que establezca la representación de las minorías.
- e) reconocimiento a cada localidad de un porcentaje fijo de la recaudación que en ella se efectúe.

Se hace sobre estas bases un “Petitorio de reformas constitucionales y legislativas” entregado a la Legislatura de Santa Fe el 18 de mayo de 1909. Dicho pedido no arrojó ningún resultado.

2. Las elecciones de 1.912 y la Ley Sáenz Peña

La Ley de voto universal, y obligatoria inspirada por el Presiente Sáenz Peña fue sancionada el 10 de febrero 1.912. La Provincia de Santa Fe fue el primer distrito en toda la nación, en que se dieron elecciones bajo esas pautas, el 31 de marzo de 1.912, pero no se aplicó precisamente la Ley Sáenz Peña sino otra, con la misma inspiración pero de origen provincial, que había sido sancionada en 1.904.

El radicalismo santafesino había sido fuerte en Rosario en la Revolución de 1.893, mientras que Santa Fe permaneció leal al gobierno provincial y nacional (De Marco (h) 2.001). Pero También tenía su independencia frente al personalismo de Yrigoyen y prácticamente no participó del levantamiento de 1.905, por lo cual no tuvo relevancia en la Provincia.

Yrigoyen quería la abstención en las elecciones de 1.912, pero los dirigentes de la UCR de la Provincia, se entrevistaron con él y lo persuadieron de la importancia de participar de las mismas.

El Partido Autonomista Nacional ya se encontraba debilitado desde su desunión en 1.898, con la elección del Gobernador Iturraspe que ganó con una agrupación política denominada Unión Provincial.

El partido Autonomista había sido dirigido por la aristocracia santafesina, con amplia experiencia de gobierno, pero que fuera bajo su dirección en que se dio el “malapportionment” a favor de la Región Centro – Norte de la Provincia.

Por su parte la otra fuerza política la Liga del Sur, tenía su fuerza en el Sur pero no en el Centro y Norte.

Menchaca en su mensaje inaugural, pocas horas del “inicio de una nueva era” se dio a publicidad una serie de decretos entre los que destacamos el nombramiento de nuevos jefes políticos para los departamentos y el pase a disponibilidad de todo el personal de la administración pública, incluyendo a los docentes.

Estas disposiciones, al no de las aplicadas por los gobiernos conservadores, evidenciaron una adaptación al ambiente antes que el propósito de su transformación.

3. La cuestión educativa en la agenda política, “cada segmento del partido intentará monopolizar los referentes simbólicos, la historia y la tradición partidaria, y se convertirá en el ‘régimen’ de la otra”. (Persello, 2004: 23) En este sentido, la UCR de Santa Fe fue, durante los años de la gestión de Menchaca, un partido que guardaba rasgos de una organización aún tradicional.

El radicalismo se impuso con la fórmula Manuel J. Menchaca, Ricardo Caballero.

Era de esperar que la nueva gestión radical desmontara los privilegios que había tenido la Región Centro – Norte bajo el gobierno de aquella fuerza política.

Analizaremos este aspecto porque es de importancia para nuestros objetivos.

El nuevo Gobernador Manuel J. Menchaca si bien no era oriundo de la Capital Provincial (Había nacido en San Nicolás, Provincia de Buenos Aires), residía en esa ciudad y había ocupado cargos públicos de relativa importancia.

La importancia tomada por la Liga del sur primero en el sur de la Provincia, debilitaron al radicalismo de esa región, en la cual había tenido en la Revolución de 1.893 un protagonismo contra el oficialismo de la Ciudad de Santa Fe.

A pesar de esto se esperaba una acción que equilibrara la representatividad del Sur con respecto al Centro y Norte de la misma.

Para analizar este proceso tenemos un fenómeno sobresaliente, la frustrada constitución provincial de 1.921.

El Vicegobernador Ricardo Caballero, residía en Rosario, pero era oriundo de la Provincia de Córdoba y había cursado la escuela secundaria en Paraná, para recibirse posteriormente en de médico en Córdoba, donde conoció a Leopoldo Lugones, quien influyó en sus sentimientos nacionalistas que cuestionaban a la generación del 80 y reivindicaba el pasado criollo (Sanchez, 2.008, “Ricardo Caballero, con un discurso de tinte criollista y por momentos xenófobo, logró establecer una exitosa estrategia de contraste con respecto a la Liga del Sur, la principal agrupación política competidora de la Unión Cívica Radical, a la cual identificó con los extranjeros”. (Sanchez, 2.008, 345).

En consecuencia su visión estaba en colisión con la cosmopolita Rosario y Sur de la Provincia y cultura abierta a los extranjeros. La Ciudad de Santa Fe, en cambio, era una combinación de tradicionalismo, catolicismo y progresismo de la generación del 80.

El problema es hasta qué punto Caballero lograría representar los intereses de Rosario cosmopolita desde la Vice gobernación.

Este no es un asunto menor porque se ensamblaba la dominación desde el Centro – Norte sobre el Sur, por el tradicionalismo de la primera. Era de esperar que la nueva gestión radical desmontara los privilegios que había tenido la Región Centro – Norte bajo el gobierno de aquella fuerza política.

Analizaremos este aspecto porque es de importancia para nuestros objetivos.

El nuevo Gobernador Manuel J. Menchaca si bien no era oriundo de la Capital Provincial (Había nacido en San Nicolás, Provincia de Buenos Aires), residía en esa ciudad y había ocupado cargos públicos importantes.

La importancia tomada por la Liga del sur primero y el PDP su sucesor, en el sur de la Provincia, debilitaron al radicalismo de esa región, en la cual había tenido en la Revolución de 1.893 un protagonismo contra el oficialismo de la Ciudad de Santa Fe, ubicado en la elite política de la Capital.

A pesar de esto se esperaba una acción que equilibrara la representatividad del Sur con respecto al Centro y Norte de la misma.

Para analizar este proceso tenemos un fenómeno sobresaliente, la frustrada constitución provincial de 1.921.

3. La Constitución de 1.921

En 1912 el senador Gerardo Constanti (PDP, Dpto. San Lorenzo) presentó un proyecto de reformas a la Constitución, pero no fue aprobado.

En 1916 el gobernador radical Manuel Menchaca envía a la legislatura otro proyecto en el mismo sentido, que tampoco es atendido.

En 1918 un nuevo proyecto fue tratado y aprobado por la Cámara de Diputados, pero el Senado no lo trató. (Boasoff, 2010).

Ya iniciado el gobierno de Enrique Mosca, UCRSF (1.920 - 1.924), se presentan en mayo de 1.920, en la Cámara de Diputados dos proyectos de reforma a la constitución, parecidos, uno por la mayoría radical y otro por la minoría demócrata progresista, aprobándose por unanimidad el proyecto de la mayoría.

Comenzada la Convención se produce un conflicto por el proyecto de la UCR. El punto crítico del mismo se encontraba contenido en el art. 30 y 36. Por el primero, se dividía a la provincia en cinco círculos electorales, eligiendo sus representantes de la siguiente manera: el primer círculo seis diputados y cuatro senadores, el segundo ocho diputados y cinco senadores, el tercero nueve diputados y cuatro senadores, el cuarto siete diputados y cuatro senadores y el quinto quince diputados y cinco senadores. (Boasoff, 2010, 4)

De acuerdo a este proyecto, a la Región Centro – Norte le hubieran correspondido 23 diputados y la Región Sur 22. En el Senado la Región Centro – Norte hubiera tenido 13 senadores y la Sur 9.

Este proyecto no contemplaba el gran “malapportionment”, ya que el primer círculo lo formaban 79.000 habitantes, al segundo 123.000, al tercero 151.000, al cuarto 151.000 y el quinto 383.000. Es decir que 353.000 habitantes serían representados por 23

diputados, mientras que 534.000 hubieran tenido la representación de 22. En el senado la diferencia era de 13 a 9. Los 3 primeros círculos integraban la Región Centro-Norte, el cuarto y el quinto la Región Sur.

El primer círculo estaba formado por los departamentos General Obligado, Vera, Nueve de Julio y San Justo; el segundo por los departamentos San Javier, Garay, la Capital y San Jerónimo; el tercero por los departamentos San Cristóbal, Castellanos, Las Colonias y San Martín; el cuarto por los departamentos Belgrano, Iriondo, Caseros y San Lorenzo; y el quinto por los departamentos Rosario, Constitución y General López.

Ante la mayoría que detentaba la UCR y que amenazaba con aprobar este proyecto, los convencionales del PDP, se retiraron. Los convencionales radicales del sur, terminaron por seguirlos y la Convención se quedó sin quórum.

Al final ante la presión de los diputados radicales disidentes, se acordó reformar el proyecto y la Convención reanudo sus sesiones, aprobando finalmente la Constitución de 1.921.

La reforma en el Senado quedaría un senador por departamento, pero para el Departamento La Capital corresponderían 2 y para el Departamento Rosario 3. La proporción de senadores de la Región Centro – Norte con la Región Sur, quedaban 13 a 8, lo que no modificaba significativamente el “malapportionment” en el Senado.

Lo sobresaliente fue la autonomía municipal, que permitía que las municipalidades importantes se dieran su propia Carta Orgánica, lo cual implicaba una mayor autodeterminación con respecto a la capital provincial. Reconocía en el cuerpo electoral del municipio los derechos de referéndum, iniciativa y revocatoria (art. 145); posibilitaba la autonomía y Comisiones de fomento de toda otra autoridad provincial en la materia que a ellos les concernía y responsables solamente ante la autoridad de los

magistrados (art. 143); fijaba el derecho de elegir y ser elegido a las mujeres y los extranjeros (art. 144).; y concedía a los Municipios de primera categoría (aquellos de más de 25.000 habitantes) la posibilidad de dictarse sus propias cartas orgánicas por vía de una convención municipal, la que debía ser aprobada o rechazada por la Legislatura, pero no modificada (arts. 149).

La Convención se excedió en el plazo que le había acordado la legislatura. Entonces comenzaron las presiones. Al haber establecido la nueva Constitución la separación de la Iglesia y del Estado y toda referencia a Dios, la Iglesia y la comunidad católica reaccionaron con firmeza.

El gobernador Mosca presionado por el Presidente Yrigoyen en un primer momento solo dijo que se aprobaría la parte que se había establecido durante el plazo legal que tenía la Convención. (Boassof, 2.010).

La Cámara de Diputados aprobó la extensión del plazo y reconoció la reforma, pero el Senado después de aceptar la prórroga del plazo volvió sobre sus plazos y la rechazo. (Boassof, 2.010, 61 y 63).

La Justicia que de acuerdo a la Constitución de 1.900 no tenía un tribunal unificado para toda la Provincia, sino dos uno para la Circunscripción Sur y otra para la Norte, fue tomada por esta última que declaró ilegal a la Reforma. (Boassof, 2.010, p 65).

En resumen, podemos decir que la formación de la Liga del Sur, es la expresión pública más fehaciente de la tensión entre la Región Sur con influencia de la Ciudad de Rosario y de la Región Centro – Norte influida por la Ciudad de Santa Fe.

Queda clara que las reivindicaciones de la Región Sur y de la Ciudad de Rosario, se centran en el régimen representativo, en la que se reclama ante la sobrerrepresentación de la Región Centro – Norte.

La no aprobación de la Constitución de 1921, tiene un componente religioso. No obstante hay tres cosas que nos llaman la atención, una que no se aprobaron tres propuestas anteriores, entre 1.912 y 1.921. La otra que el Gobernador se mostró propicio a la aprobación parcial a lo decidido por la Convención Constituyente, al menos en lo decidido por esta durante el plazo acordado por la legislatura. La tercera que la Cámara de Diputados aprobó la prórroga pero no el Senado, donde la mayoría de la Región Centro – Norte es más notoria.

A esto se une el proyecto radical de los cinco círculos (distritos), manteniendo el “malapportionment” a favor de la Región Centro - Norte

El proyecto aprobado finalmente, mantenía un “malapportionment” a favor de la Región Centro-Norte.

Los cinco gobernadores electos radicales, fueron de la Región Centro y de ellos cuatro radicados o nacidos en la Ciudad de Santa Fe. Todos favorecieron la sobrerrepresentación de la Región Centro – Norte, manteniendo el Statu Quo.

Esto nos lleva a concluir que la dominación existe, pero no era solamente el resultado de la acción de una elite aristocrática, sino que tiene componentes culturales, como lo manifiesta Sanchez y la propia evolución de las ciudades de Santa Fe y Rosario, una con tradición política y la otra comercial.

4. La década del 30

Los comicios en fecha 8 de noviembre de 1931, los que dan el triunfo en la provincia de Santa Fe a la Alianza Demócrata – Socialista llevando al mando de la provincia al Dr. Luciano Molinas acompañado por el Sr. Isidro Carreras.

Se instauro la Constitución de 1.921. La Legislatura sancionó la ley 2160, que reinterpretaba el art. 3 de la ley 2003, estableciendo que el plazo de noventa días dispuesto por esta última norma no era de carácter perentorio y que la Convención Constituyente tuvo facultades para prorrogar las sesiones (Boassof, 2.010, 72).

Finalmente, en 1.935 mediante la excusa que en Santa Fe había un gobierno que había instaurado una Constitución ilegal, fue intervenida la Provincia.

El Gobernador Luciano Molinas, a pesar de haber sido el candidato demócrata progresista, pertenecía a la Ciudad de Santa Fe. Proveniente de una familia, tradicional, su abuelo, Nicanor Molinas, fue Ministro del Interior durante el gobierno de Derqui.

Le sucedió Manuel de Iriondo, perteneciente a una tradicional familia santafesina, e hijo del Gobernador Simon de Iriondo.

Hasta este momento en lo que va del siglo, 41 años, no hubo ningún gobernador rosarino.

En 1.941 llego a la gobernación Joaquín Argonz, el primer rosarino electo para ese cargo, desde la gobernación de Cafferata, 1.890 -1.893, es decir en 48 años, a pesar del peso electoral de la Ciudad de Rosario y la mayoría de votantes de la Región Sur.

Ni el golpe de estado de 1.930 ni la victoria del PDP, fuerte en la Región Sur, cambiaron la preponderancia representativa de la Ciudad de Santa Fe y de la Región Centro – Norte.

5. Reforma constitucional de 1.949.

La reforma de 1.949 innovó implantando la elección directa del gobernador. Mantuvo el sistema representativo de la Constitución de 1.900, es decir 41 diputados y 19 senadores. El “malapportionment” a favor de la Región Centro – Norte, continuó agravada por si bien se instauró una Corte Suprema para toda la Provincia, se fijó que solo para ella regía el juicio político entre ambas cámaras legislativas., En este sentido se afirmó lo siguiente: “a los demás miembros del poder judicial se los ha excluido del juicio político, pues para ellos se deja que la ley respectiva provea la forma de enjuiciamiento por propios miembros de la magistratura” (Comisión Redactora de Historia de las Instituciones, 1.967, T. I, 185).

Lógicamente esto centralizaba más el poder en los sectores gobernantes desde la Ciudad de Santa Fe.

Ni el golpe de estado de 1.943 ni un gobierno fuerte en el orden nacional, modificó la sobrerrepresentación en los gobernadores de la Provincia, a favor de la Ciudad de Santa Fe y por ende del Departamento La Capital y la Región Centro – Norte.

La reforma constitucional de 1.949, mantuvo la sobrerrepresentación de la Región Centro – Norte.

Nuevamente como en las dos conclusiones anteriores este cambio de dirigentes de diferentes ideas políticas, nos conduce a concluir que la sobrerrepresentación y el poder político institucional de la Ciudad capital y de la Región Centro – Oeste, tiene componentes culturales, que dan una visión política en busca del poder.

6. La constitución de 1962

A esta Constitución, aún vigente, la trataremos en varias partes de esta investigación, en la cuales aplicaremos el concepto de representación Formal, Descriptiva o Sustantiva. Nos interesan las Cartas Magnas, no para un estudio constitucionalista amplio, sino limitadas al ámbito representativo de los poderes ejecutivo y legislativo, en donde se encuentran los objetivos de nuestra investigación, que son las relaciones de poder representativo entre las regiones de la Provincia.

Sin embargo será atinente a nuestro estudio, algunas consideraciones que se vertieron durante los debates de esta Convención Constituyente.

Lo primero que debemos destacar que el Poder Ejecutivo Provincial estaba en manos de Carlos Silvestre Begnis, hombre de la Ciudad de Rosario, el segundo gobernador electo perteneciente a esta ciudad y la Región Sur en lo que hasta este momento iba del siglo XX. Decimos electo, porque recordemos que Juan Cepeda, ciudadano rosarino fue gobernador, por accidente debido a las renunciaciones sucesivas del Vicegobernador Elizalde y del Gobernador Lehman, en un corto periodo 1.919 – 1.920.

La Convención Constituyente se reunió a principios de 1.962, durante la Presidencia de Arturo Frondizi. El Gobernador pertenecía a su mismo partido la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) y tenía una larga actuación en el radicalismo.

La mayoría pertenecía a ese partido político y tenían representantes también, la Unión Cívica Radical del Pueblo, el Partido Demócrata Progresista y el Partido Demócrata Cristiano.

La Constitución vigente era la de 1.990, en la cual el intendente era elegido por el gobernador y cada departamento tenía sus diputados en base al número de habitantes, mientras que el Senado se componía de un miembro por cada departamento.

El Convencional Salmén, miembro informante de la mayoría, expone el proyecto de reforma y al referirse a la Cámara de Diputados, explica que se ha cambiado el régimen de elección, considerándose a la provincia como un distrito único, con un sistema de mayoría y de minoría proporcional de acuerdo al sistema D'ont.

El convencional Martínez Raymonda (PDP, Rosario), expone que el Poder Legislativo debe ser unicameral, porque es más ágil en los tiempos actuales.

El Convencional Malaponte (UCRDP; Rosario), sostiene que el sistema bicameral, porque los departamentos no son meras divisiones administrativas sino que están ya integrando la historia y la marcha de la Provincia.

Martinez Raymonda, quien agrega:

“Oliveros no tiene nada que lo ligue a Cañada de Gomèz y si en cambio a Timbúes y Maciel que pertenecen a departamentos distintos” (Comisión Redactora de Historia de las Instituciones de la Provincia., 1.967, T.I, 187 a 189).

La Democracia Progresista mediante Martinez Raymonda sostiene con el sistema unicameral, la eliminación del Senado que es el órgano en que se instala la sobrerrepresentación de las Region Centro – Norte, pero expone otros motivos. No se nota la virulencia de los planteos de la Liga del Sur, pero subsiste la rivalidad, ante la continuación de la sobrerrepresentación de la Región Centro – Norte.

Capítulo IV: El “MALAPPORTIONMENT” en la Cámara de Diputados de la provincia desde 1991 hasta la actualidad.

Como ya aclaramos en la parte teórica, tomamos el concepto de Representación Descriptiva de Hanna Pitkin (Pitkin, 1.985) y en base a eso en la parte metodológica lo transformamos en los índices de Poder Electoral (Pe), Representación Descriptiva (Rd) y Poder Político Descriptivo (Pd). Pe es el porcentaje de votos con del Departamento o Región con respecto al total de estos emitidos; Rd es el porcentaje de bancas del departamento o Región con respecto al total de bancas de la Cámara de Diputados y Pd es el resultado de dividir Rd por Pe.

Comenzaremos por las elecciones legislativas de 1.991. Estas fueron elegidas como principio del periodo investigado, por aplicarse en la misma el doble voto simultaneo, llamado Ley de Lemas (Puig de Stubrin,2.007), que transparento las cuestionadas internas partidarias para la elección de candidatos (Cicerchia, 2.003).

La Ley de Lemas permitió que las elecciones provinciales, coincidieran mediante los sublemas partidarios con una especie de internas abiertas, en las que triunfaba el lema con más votos y dentro de este el sublema más votado. Esta coincidencia hizo que la preselección de candidatos no dependiera de padrones partidarios adulterados.

El “malapportionment” no se registra como veremos en la representación partidaria, salvo por algunas disposiciones constitucionales (Art. 32; Art. 36 y Art. 55, inc. 2). Vamos en consecuencia a poner énfasis en investigarlo en las Regiones, Sur, Centro y Norte.

Considerando que hay una influencia de la región Centro sobre la región Norte y debido a consideraciones ya expuestas en la introducción, también nos referiremos a estas en forma unida como Región Centro Norte.

Construimos así cuadros para una interpretación más simple y en lo posible cuantitativa del fenómeno de la representación y su equivalente en poder político institucional.

Debemos tener especialmente en cuenta que de acuerdo a la Constitución Provincial de 1.962, actualmente en vigencia, la Cámara de Diputados se elige considerando a la Provincia como un distrito único.

“Art. 32:“La Cámara de Diputados se compone de cincuenta miembros elegidos directamente por el pueblo, formando al efecto la Provincia un solo distrito...”

Este tipo de representación por distrito único eliminaría en parte el “malapportionment” entre los partidos políticos. No obstante el citado artículo constitucional, continúa así:...”correspondiendo veintiocho diputados al partido que obtenga mayor número de votos y veintidós a los demás partidos, en proporción a los sufragios que hubiesen logrado”

En consecuencia la sobrerrepresentación del partido político u alianza ganadora está fijada constitucionalmente en términos de “gerrymandering²”partidario institucionalizado (Bercoff, Meloni, 2006, 2; Snyder Richard and Samules, David J. 2004, 131).

Pero lo que investigamos es otro fenómeno, es ver si existe una dominación desde una región o departamento sobre el resto de la Provincia.

Con respecto al distrito único, que es el caso de las elecciones para diputados provinciales en Santa Fe, dice Arend Lijphart:“El reparto equitativo queda

²la división de un estado, condado, etc., en los distritos electorales a fin de dar un partido político una mayoría en muchos distritos, mientras que la concentración de la fuerza electoral de la otra parte en el menor número de distritos como sea posible.

completamente erradicado como problema cuando las elecciones se celebran en un solo ámbito nacional...” (Lijphart, 2006, 152.)

Si bien estamos hablando de un ámbito provincial, la referencia es válida para el caso tratado, la Provincia de Santa Fe, con la salvedad importante que el citado artículo 32 de la Constitución de la Provincia, prescribe una mayoría absoluta para el partido mayoritario, en la Cámara tratada. Sin embargo Lijphart se refiere a la representación de los partidos políticos y nosotros abordamos, la representación de las tres regiones de la Provincias y de los 19 departamentos que las integran.

No obstante, la lista única, tiene consecuencias. En una lista única, comúnmente llamada lista sábana, en la que el ciudadano ignora quienes son la mayoría de los candidatos que elige. “Implica pues imponer un conjunto de candidatos que el elector desconoce...siendo la consecuencia que el ciudadano común no se siente representado” (Borello, 1.996, 49).

Esta ignorancia permite una manipulación de los partidos y de influencias de tipo cultural, para el “malapportionment”, en las cuales algunas regiones tienen sobrerrepresentación sobre otras.

En consecuencia, de acuerdo a nuestra hipótesis, comenzamos investigando si existe una sobrerrepresentación de una región sobre otra, suponiendo que esta representación por distrito único, puede ocultar la sobrerrepresentación de una región sobre otra, de acuerdo a lo sostenido por María Antonia Martínez. “Algunos sistemas electorales generan disfunciones en la concreción de o que ha sido denominado como dimensión descriptiva de la representación” (Martínez, 2004, 668).

En el caso considerado y de acuerdo a la parte teórica y metodológica adoptada, consideramos como ya dijimos a la Representación Política como un Poder Formal, que en cuanto a la relación entre votantes y representantes electos, llamamos Poder Descriptivo (Pitkin, 1.985)

Comenzaremos abordando el poder representativo en la Cámara de Diputados de la Provincia, que emerge de las elecciones de 1.991 y que formalmente expira cuatro años después en 1.999 (Art, 34 de la Constitución de la Provincia).

Recordemos que la fórmula del Poder descriptivo (Pd) es:

$$Pd = \frac{Rd}{Pe}$$

Donde Rd: % de diputados y Pe el % de votos. A Rd lo dividimos por el porcentual de votos, del departamento o región, con respecto al total de la Provincia, Poder electoral (Pe).

Cuando más alto sea el índice (Pd), mayor será el poder representativo relativo del departamento o región.

Rd nos da el % del poder potencial real de la representación (% de sus diputados).

Pe nos da el % de poder potencial de c/ departamento o región con respecto a la Provincia.

El Pd nos muestra la relación entre el poder electoral electoral Pe, y el Rd, % de poder real en representantes, mostrándonos si hay “malapportionment”.

Análisis final de la representación en el periodo completo desde 1.991 a 2.014

Cuadro Comparativo de Pe; Rd y Pd periodos 1.991- 2.011

Elecciones	Votos	Pe	NroDips.	Rd	Pd
1.991 Sur	921.558	58,78	27	54	0,92
C-N	646.166	40,59	23	46	1,13
1.995 Sur	956.000	58,89	29	58	0,98
C-N	667.322	41,11	21	42	1,02
1.999 Sur	1.003.554	57,79	24	48	0,83
C – N	732.962	42,21	26	52	1,23
2.003 Sur	1.063.998	58,31	24	48	0,82
C – N	704.748	41,7	26	52	1,25

2.007 Sur	1.038.915	58	27	54	0,93
C – N	752259	42	23	46	1,10
2.011 Sur	1.063.998	58,30	29	58	0,99
C- N	760.965	41,70	21	42	1,01

Elaboración propia sobre datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe

Cuadro de Porcentaje diputados provinciales Rd 1.991- 2.011

Año	Sur	C/N	Rosario	Capital	S-R	C - LC	C/N- LC
1991	54	46	28	20	26	20	26
1995	58	42	38	24	20	12	18
1999	48	52	30	24	18	18	22
2003	48	52	36	34	12	8	18
2007	54	46	42	28	12	4	18
2011	58	42	48	30	10	10	12

Elaboración propia sobre datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe

Cuadro de índice de representatividad Pd 1.991 – 2.011

Elecc.	Sur	C/N	C	Rosario	LC	S-R	C/N- LC	C-LC
1991	0,92	1,13	1,21	0,76	1,25	1,18	0,99	0,89
1995	0,98	1,02	1,09	0,76	1,25	0,92	0,69	0,67

1999	0,83	1,23	1,28	0,82	1,58	0,84	0,80	1,02
2003	0,82	1,25	1,28	0,98	2,26	0,55	0,68	0,45
2007	0,93	1,10	1,05	1,14	1,79	0,57	0,68	0,45
2011	0,99	1,01	1,21	1,90	1,94	0,47	0,46	0,23

Elaboración propia sobre datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe

Promedios Rd; Pd; Pe

Peds = 58,345 Rdds= 53, 33 Pdds= 0,91

Pedcn= 46,66 Rddcn= 46,66 Pddcn= 1,12

Realizando un análisis sobre lo establecido podemos decir lo siguiente:

- La representatividad, Pd, de la Región Centro – Norte se ha mantenido por arriba de la Región Sur durante todo el periodo, 1.991 – 2.014, considerado. Esta sobrerrepresentación de la Región Centro – Norte, se confirmó, contrastándola con la representatividad interna de las listas de las alianzas más importantes. Dentro de ellas también hubo sobrerrepresentación de la Región Centro – Norte sobre la Región Sur.
- El cambio institucional de la Ley de Lemas por la de internas abiertas, tampoco revirtió la sobrerrepresentación de la Región Centro – Norte.
- En las elecciones de 2.011 se equilibró la representatividad entre las dos regiones, Sur y Centro – Norte.
- La sobrerrepresentación del Departamento La Capital se mantuvo alta todo el periodo considerado, alcanzando su pico en 2.003 con un Pd 2,26 y una nueva alza en 2.011 con Pd 1,94.

- En contraposición en la Región Centro, los otros departamentos tuvieron discontinuidad de representación y un Pe y Rd mucho más bajo que el Departamento La Capital. Esto queda demostrado en los cuadros anteriores con respecto a las subregiones C – LC y CN – La Capital.

Esta situación de superioridad muestra el predominio de influencia del Departamento La Capital sobre la Región Centro.

Desde la posición descrita esta el Departamento La Capital en posición para desplegar su poder político representativo sobre la Cámara de Diputados de la Provincia, por sobre la Región Sur.

La condición constitucional de distrito único para la elección de la Cámara de Diputados, nos ha permitido descubrir un poder político que emerge en este cuerpo legislativo desde el Departamento La Capital, a pesar de su inferioridad electoral y su menor riqueza económica que el Departamento Rosario, como así mismo de la Región Centro – Norte con respecto a la Región Sur.

1. Representatividad en la Cámara de Senadores de la Provincia

En este punto de la investigación, es necesario que efectuemos un análisis cualitativo de la Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1.962, actualmente vigente, en el cual también interpretaremos datos e índices cuantitativos.

Como ya hemos señalado, las instituciones electorales importan (Mutti, 2004). Ellas puedan dar nueva vida a los partidos o a coaliciones muertas así como impedir o promover el ascenso de nuevas fuerzas electorales al gobierno. Por todo esto las instituciones electorales están lejos de ser simples canales de mediación y son cruciales para estructurar la lucha política.

En los estudios electorales hay algunas cuestiones que deseamos recordar: los sistemas electorales distribuyen poder político, transforman las preferencias de la sociedad en espacios gubernamentales, por lo cual, las decisiones que sobre ellos se toman no son neutras; (Mutti, 2.005, 1)

El artículo 31 de la Constitución de 1.962, establece el sistema bicameral para la legislatura, que data de la Constitución de 1.872 (art. 46). El Senado se compone actualmente por un senador por cada departamento (19 en total), elegido libremente por el electorado de cada uno de ellos (artículo 36).

Esta división departamental tiene orígenes históricos ya vistos, que se remontan a la Constitución de Provincial de 1.856 y la de 1.872 donde se incorpora el sistema bicameral, pero también a las leyes que aumentaron el número de departamentos en 1872; 1.890 y 1907.

Si bien la división departamental de la provincia tiene origen histórico, no es comparable a un sistema federal donde la tradición histórica está unida a una identidad que posee cada provincia.

“En este caso los senadores provinciales, no representan a un grupo idéntico de electores, sino que representan, por el contrario, subconjuntos simbólica y materialmente diversos de ciudadanos, a menudo con preferencias políticas, económicas y sociales profundamente distintas” (Calvo y Abal Medina, 2013, 24).

En consecuencia los departamentos de la Provincia de Santa Fe, no tiene cada uno identidad histórica, aunque si las ciudades y pueblos que los componen y se notan intereses regionales, pero si bien el Senador representa a un grupo de electores en cada departamento. Diferenciamos así la identidad histórica (provincias) del origen histórico de los departamentos, donde las ciudades y pueblos evolucionan independientemente

uno de otros. A pesar de esto debe afirmarse que los senadores provinciales representan a un sector del pueblo que vive en el departamento y en consecuencia están legitimados por una elección y representan no a un grupo secundario pero si a varios que solo tienen en común la proximidad geográfica.

La Constitución de 1.962 (vigente) es heredera de las anteriores y también de estas leyes de creación de departamentos, que consolidan una preponderancia legislativa de la Región Centro – Norte sobre la Región Sur y que ponen como más favorecida, en cuanto a representación en el Senado, a la Región Centro, donde está el Departamento La Capital, sede de la Capital provincial la Ciudad de Santa Fe.

Según el artículo 55, inciso 2do, le corresponde al senado: “establecer la división política de la Provincia” (Departamentos y Distritos dentro de estos).

Esto deberá hacerse contando por lo menos con la aprobación de las dos terceras partes del total de los miembros de cada cámara.

Investigaremos primero, las consecuencias actuales de este artículo. Si tenemos en cuenta la relación entre 1 y el número de votantes por departamento, obtendremos la representatividad constitucional de cada senador (Pds), ya que hay uno por departamento. Para medir la representatividad, optamos como en el caso de la Cámara de Diputados, por el número de votantes, ya que consideramos las decisiones voluntarias conscientes de los electores activos, lo que se refleja directamente en la representatividad política de los senadores.

Haremos una media entre los electores activos para senadores, de las elecciones de 1.991 y las de 2.011.

Tomamos la media y no el promedio, porque debido a la implantación de la boleta única creció significativamente la abstención y el voto en blanco y en las elecciones de 2.007. También se produjo en estas, un fenómeno de abstención y voto en blanco que obscurece nuestros objetivos. En el resto de las elecciones los votantes crecieron normalmente sobre la base del crecimiento poblacional, por lo cual consideramos que esta media no alterará la evolución de las variables.

Los problemas de 2.001 y 2.007 son extraños a los objetivos de nuestra investigación y no la afectan en toda su extensión, por lo cual los dejamos de lado, en esta parte.

Dpto./Región	Votos 1991	Pes 1,991	Votos 2011	Media 1991 -2011	Pes 2,11	Pds Media 1991-2011
Belgrano	24.753	1,58	27.662	26.207	1,55	0,65
Iriondo	38.737	2,47	40.590	39.663	2,34	0,43
Caseros	49.077	3,13	53.234	51.155	3,02	0,33
Gral.López	106.294	6,79	111.589	108.941	6,42	0,16
San Lorenzo	76.191	4,86	97.500	86.845	5,12	0,20
Rosario	576.770	36,82	679.418	628.094	37,04	0,03
Constitución	49.668	3,17	54.005	51.836	3,06	0,33
Total sur	921.490	58,83	1.063.998	992.741	58,55	0,63
Capital	236.653	15,11	282.089	259.371	15,30	0,06
Las Colonias	52.513	3,35	63.404	57.958	3,42	0,29
Castellanos	81.721	5,22	96.858	89.289	5,27	0,19
San Jerónimo	43.121	2,75	48.043	45.582	2,69	0,37
San Martín	36.170	2,31	39.207	37.688	2,23	0,45
Garay	8.792	0,56	11.955	10.373	0,61	1,64

San Cristóbal	37.500	2,39	38.988	38.244	2,26	0,44
San Justo	22.262	1,42	24.785	23.523	1,39	0,72
Total Centro	518.732	33,12	605.329	562.030	33,15	1,27
Gral Obligado	74.237	4,74	95.410	84.823	5	0,20
San Javier	14.205	0,91	17.354	15.779	0,93	1,05
9 de Julio	13.125	0,84	15.418	14.271	0,84	1,19
Vera	24.191	1,54	27.454	25.822	1,52	0,66
Total Norte	125.758	8,03	155.636	140.697	8,30	2,54
C-N	644.490	41,15	760.965	702.729	41,44	1,52
Total Prov.	1.566.259	100	1.824.963	1.695.611	100	5,26

Cuadro. Pds en base a media de votos 1.991 y 2.011

Elaboración propia, sobre datos del Archivo de la Legislatura de la Provincia de Santa Fe y Diario de sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe.

Donde Pe (Poder Electoral Senado): % de votantes en c/Dpto. o Región.

Pds (Poder Descriptivo Senado) para el periodo, promedio: 1/% de votantes

El índice de Poder Descriptivo por departamento en el Senado será:

$$???? \frac{?}{? \text{ ?????? } ? \text{ ??????}} ? \frac{?}{??}$$

Donde Pe es el poder electoral.

Pds por región será: $???? \frac{???}{??}$

Rds es representación descriptiva de la región, % de senadores

Para los datos finales tomaremos los valores de votos promedios entre la elección para senadores de 1.991 y la de 2.011, en base a ellos elaboramos el Pes (Poder electoral

senado) y el Pds (poder descriptivo senado), para cada región y los departamentos La Capital, y Rosario.

Cuadro sobre Regiones: Infrarrepresentacion y sobrerrepresentacion

Región	Sur	Centro	Norte	C – N	Provincia
Infrarrep.	737.035	259.371	-----	259.371	996.406
% vot.Prov.	47,06	16,56	-----	16,56	63,62
% votReg	74,24	46,15	-----	36,91	-----
Sobrerrep	168.861	213.368	55.872	269.240	438.101
% vot. Prov.t..	10,78	13,62	3,57	17,19	27,97
% vot.Reg	17,01	37,96	39,71	38,31	-----
%exacta	86.845	89.289	84.823	174.112	260.957
% Prov.	5,54	5,70	5,42	11,12	16,66

%Región	8,75	15,89	60,29	24,78	-----
---------	------	-------	-------	-------	-------

Fuente: Elaboración propia sobre bases del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

En cuanto a los departamentos reales, si el Pes supera 5,26 puntos, el departamento o Región estaría sobrerrepresentado, de lo contrario, siendo menor a esa cifra sería infrarrepresentado. Por otra parte, un Pds 0,19 indica una representación exacta. Por debajo de cero estaría infrarrepresentado.

Sur: Los departamentos, Belgrano, Iriondo, Constitución y Caseros están sobrerrepresentados.

En el cuadro anterior en la fila infrarrepresentación se dan por región, la suma de votantes de los departamentos que están infrarrepresentados. Consecuentemente siguiendo el mismo criterio se confeccionó la fila de “sobrerrepresentados”. Consideramos también en filas, los porcentajes de votantes infrarrepresentados y sobrerrepresentados, con respecto a regiones y la Provincia.

En consecuencia los departamentos Rosario (Pds 0,03), La Capital (Pds 0,06) General López (Pds 0,16) están infrarrepresentados en el Senado de la Provincia. Lo cual significa que en la Región Sur, de acuerdo a esta contrastación, hay 737.035 votantes infrarrepresentados, en la Centro 259.371 y en toda la Provincia 996.406 votantes.

En la Región Norte tres departamentos están sobrerrepresentados, de acuerdo a las cifras del Cuadro. Recordemos que por su proximidad a la cifra límite consideramos al Departamento General Obligado con representación exacta.

En la Región Sur tenemos cinco departamentos sobrerrepresentados, en cambio en la Región Centro hay seis y en la Región Norte tres. Lo cual implica que en la Región Centro – Norte tienen nueve departamentos sobrerrepresentados.

En consecuencia 43,47 % de los votantes de la Provincia que pertenecen a la Región Sur, están infrarrepresentados en el Senado, mientras que en la Región Centro - Norte, lo está el 16,56 %.

En la Región Norte hay tres departamentos sobrerrepresentados y uno con representación exacta.

Como resultado la Región Centro – Norte tiene una mayor representación en el senado.

En toda la Provincia el 63,62 % de los votantes están infrarrepresentados en el Senado.

El Departamento Castellanos (C) tiene una representación exacta (Pds 0,19) y prácticamente se le acercan el Departamento San Lorenzo (S) y el Departamento General Obligado(N), con un Pds de 0,20 cada uno. Solo un departamento por región tiene la representación exacta.

La mayoría simple en el Senado

En cuanto a la representación en el Senado, por región, recordemos que para obtener el Pd, tendremos que seguir la siguiente fórmula:

$$Pd = \frac{V_{ds}}{V_{total}} \times 1$$

Donde el subfijo ds, significa descriptivo senado. Ponemos 1 porque la representación es un senador por departamento, una constante institucional. El Poder Descriptivo del Senado Pds nos da la medida de la representatividad del senador.

En el cuadro siguiente mostramos los votos y Pe, Rd y Pd por región. Cuadro de Pesr, Pds, Rdsr. Media de votantes 1.991 – 2011: 1.695.611

Región	Votantes	Senadores	Pesr	Pdsr	Rdsr
Sur	992.741	7	58,55	0,63	36,84
Centro	562.030	8	33,15	1,27	42,11
Norte	140.697	4	8,30	2,54	21,05
Centro-Norte	702.729	12	41,44	1,52	63,16

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Archivo de la Legislatura de la Provincia de Santa Fe. Diario de sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe.

En el cuadro anterior, notamos que el Pds de las regiones Centro (C) y Norte (N) y de ambas unidas (C – N) superan a la de la región Sur. Es decir que considerando la representatividad por regiones, el 58,55 % de los votantes de la Provincia estaría infrarrepresentado, mientras que una minoría de votantes, el 41,44 %, tiene suficientes representantes en la cámara, como para dominar en las votaciones de la misma.

El Re de la Región Centro – Norte es de 63,16 solo a 6,84 de alcanzar el 66,66... que son los dos tercios exactos.

La Región Centro, con un Pe 33,15 tiene un Rd 42,11, lo cual la transforma en la región más poderosa de las tres que tiene la Provincia. La misma tiene más senadores; ocho; que cada una de las otras dos. Su Rd 42,11 es ampliamente superior al de la Región Sur Rd 36,84 y al de la Región Norte Rd 21,05.

Esto se debe a la sobrerrepresentación que notamos en los índices Pd, que denotan la representatividad de cada región y que manifiestan la sobrerrepresentación e infrerrepresentación de las mismas y que son Pdss 0,63 para la Región Sur contra Pdscn 1,52 para la Región Centro – Norte.

Antecedentes político – constitucionales del “Malapportionment”

La Región más sobrerrepresentada es la Norte con Pdsn 2,54, lo cual también tiene antecedentes históricos en la Constitución de 1.872, que hace a la legislatura bicameral, creando el senado, cuando había cuatro departamentos, tres del centro y uno del sur. Posteriormente, la ley de departamentos de del 28 de octubre de 1.883 establece nueve departamentos, con la prevalencia de los departamentos de la Región Centro – Norte, cinco a cuatro, sobre los de la Región Sur. Posteriormente la del ley de departamentos de 1.890, que eleva el número a dieciocho, creando tres departamentos nuevos en el Sur contra cinco en el Centro – Norte (ver parte V).

Esta situación es mantenida por las constituciones de 1.900 vigente hasta 1.962, con el interludio de dos constituciones declaradas ilegales, la de 1.921 y la de 1.949, que por otra parte también le daban prevalencia a la Región Centro – Norte en el senado.

Con la mayoría señalada, la región Centro – Norte, supera la mitad más uno de los miembros del senado, que de acuerdo al artículo 42 de la Constitución de la Provincia, faculta a la misma para sesionar y tomar decisiones. Además con esta mayoría simple pueden requerir la interpelación de los ministros del Poder Ejecutivo (Artículo 45). De acuerdo a los Artículos 48 y 50, es juez exclusivo de sus miembros y con una mayoría de los dos tercios del cuerpo removerlos de sus cargos, así como juzgar sobre la validez de sus títulos. Esta última facultad del senado, nos lleva a examinar los requisitos constitucionales que requieren una mayoría especial.

La mayoría especial en el Senado

De lo examinado, vemos que la Región Centro – Norte, cuenta con doce senadores, lo cual implica que tiene quórum propio en el cuerpo. Pero esta mayoría va más allá de mayoría simple, le faltaría, a dicha región, solo un senador para alcanzar los dos tercios

del cuerpo, lo cual le daría el Pdsen necesario para la legislación que necesita de esta mayoría especial.

En este sentido, tengamos en cuenta que el Departamento La Capital, tiene influencia sobre los doce departamentos de la Región Centro-Norte, lo cual le da un poder potencial con la mayoría absoluta de la Cámara de Senadores y a un senador de los dos tercios (trece, tiene 12) de la misma, con todas las facultades especiales que dispone esta cifra, al menos en la media sanción del senado.

División Política

El artículo 55 inciso 2, le da facultades para decidir sobre la división política de la Provincia (departamentos y distritos) con el voto de dos terceras partes de sus miembros, por ley que debe ser aprobada por ambas cámaras por separado. Esta facultad, de “establecer la división política de la Provincia”, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, se torna decisiva en el senado, debido a la mayoría que tienen los departamentos de la Región Centro – Norte en el Senado. En consecuencia es muy difícil para la Región Sur promover una reforma que equilibre la representatividad de las regiones.

Presupuesto y contribuciones

El inciso séptimo faculta a ambas cámaras por separado, para crear contribuciones específicas con respecto al régimen municipal y el 8, para fijar el presupuesto de gastos y recursos de la Provincia, mientras que el inciso le da un poder de control al darle la facultad de aprobar la cuenta de inversión y otras atribuciones importantes.

Notemos que contrariamente a la Constitución Nacional, la iniciativa para crear nuevas contribuciones, no debe tener origen en la Cámara de Diputados sino que es común a ambas cámaras.

Facultades como cámara revisora

Como cámara revisora puede insistir ante proyectos de ley rechazados parcialmente por la otra cámara, con los dos tercios de los votos de los miembros presentes, para lo cual la Cámara de Diputados debe rechazar esta decisión con los dos tercios, sino queda aprobada la ley (Artículo 58).

Lo mismo ocurre de acuerdo con el artículo 59, con los proyectos vetados por el Poder Ejecutivo, con respecto a la insistencia del proyecto de ley en la Cámara de origen.

Con respecto a lo establecido en el Senado, podemos decir lo siguiente:

- El Senado es el órgano legislativo donde por razones institucionales se nota más la sobrerrepresentación (Pd) de la región Centro – Norte.
- De acuerdo al punto anterior es el Senado donde la Región Centro – Norte, tiene mayor Rd.
- Este poder es en primera instancia, de índole constitucional.
- Esta mayoría más que absoluta, radica en el número de departamentos, lo cual se refleja en el senado.
- El senado tiene facultades para iniciar las propuestas para crear contribuciones, lo cual está en contradicción con las atribuciones de las cámaras altas en los regímenes bicamerales.
- Esta facultad le da ventajas a los representantes de la Región Centro – Norte sobre los de la Región Sur.

- La mayoría que tienen los departamentos de la Región Centro – Norte, son un escollo importante para atemperar el “malapportionment” en la Provincia.
- El orden departamental tiene antecedentes históricos, tanto en su origen como en su desarrollo, esto a pesar que los miembros de cada departamento no tengan un sentido de pertenencia a él.
- El Senado es un órgano de control permanente para la Región Centro – Norte desde su creación con la Constitución de 1.872.

Capítulo V: El gasto geográfico del presupuesto provincial.

Abordamos la Distribución Geográfica del Presupuesto Provincial por su íntima relación con la “representación descriptiva”.

Teniendo en cuenta la relación que establecen Bercoff and Meloni, la manifestación del Poder Político Representativo, se refleja en el presupuesto, pero nuestra única intención en abordar el presupuesto es ver cómo se distribuye en los diecinueve departamentos de la Provincia, para que nos sirva en nuestras comparaciones de las relaciones de poder político entre las regiones de la misma.

Tomamos principalmente el Presupuesto de la Provincia, porque es una de las puestas en práctica de la Representación Sustantiva. Es una política pública cuantificable, directamente vinculada a la representación política.

Distribución Geográfica

La distribución geográfica es lo que gasta el Gobierno de la Provincia en cada departamento. No es la coparticipación municipal, pero representa, por lo general, más del 75 % del Presupuesto Provincial, variando en cada ejercicio. De este último son excluidos los gastos interdepartamentales y externos a la Provincia. Por lo que es indicativo de la cantidad y proporción en que se distribuyen los recursos por Departamento.

Su elaboración para establecer su presencia en el presupuesto fue iniciada en 1.997, por parte del Gobierno de la Provincia, pero solo se publican datos desde su digitación en el presupuesto de 2.005. Estos son datos importantes porque representan el Poder de distribución presupuestaria del Gobierno de la Provincia y las diferencias que hace con cada departamento. A este poder lo que se da en ejercicio, lo llamamos Ps de acuerdo a Pitkin, Poder Político Sustantivo (Ps).

Con la investigación de la Distribución Geográfica del Presupuesto en los años en los que contamos con datos, buscamos una comprobación actual de lo investigado en los periodos anteriores y en las constituciones provinciales. Esto se da a pesar de la estrecha cantidad de años con que contamos datos del mismo 2.005 – 2.011, pero es tan importante su significación que como variable independiente se suma al estudio ya efectuado y en complementación con este nos permitirá un examen final de la hipótesis.

Para el periodo 1.991 -2.004 en que no hay datos disponibles, contamos con la investigación de Juan Carlos Valero sobre la Cuenta de Inversión de la Provincia de Santa Fe del año 1.976.

No obstante además de esta ya hemos expuesto datos concretos sobre este periodo de la Representación Descriptiva, que ocupan en buena medida este vacío de datos por parte de la Provincia.

Recordamos la nomenclatura adoptada:

Rd: Poder político descriptivo: % de representantes en un cuerpo legislativo

Pe: % de votos en un Dpto. o Región

$$?? \ ? \ \frac{? \ ????? \ ??? \ ? \ ????? \times 2}{? \ ????? \ ?? \ ??? \ ??? \ ? \ ????? \times 2} = \frac{??}{??}$$

Rs: Poder Representativo: % de presupuesto que recibe un Dpto o Región

$$Ps = \frac{??}{??}$$

$$Pds = Pd \times Ps$$

Comenzamos construyendo un cuadro, donde interpretar el Poder Sustantivo de los representantes, relacionando nuestras variables. Deberemos obtener este vínculo analizando por separado el Ps y el Pds en la Cámara de Diputados, el Senado, la Asamblea Legislativa y los gobernadores. Después los uniremos para definir cuantitativamente, en este periodo 2.005 – 2.014, esta relación entre la representación política y el presupuesto. Abarcamos tres gobiernos.

Comenzamos con la Cámara de Diputados de la Provincia, abordando los promedios de estos periodos por separado, donde en cada uno hay cuatro presupuestos pero con el mismo gobernador y las mismas cámaras.

Periodo 2.005-2.007

Es importante citar las siguientes frases del estudio realizado por la Fundación Apertura sobre el Presupuesto de la Provincia 2.007, tema en el cual se especializan: “La partida provincial, abarca los gastos que se estiman inherentes a la gestión de los organismos ministeriales, por lo que no son tomados en cuenta para el prorratio del gasto público provincial, entendiéndose que ese gasto cualquiera sea el lugar de la administración se deberían afrontar. La sede administrativa de la provincia es la ciudad de Santa Fe, y si se tuvieran en cuenta las erogaciones provocarían una mayor desigualdad.

12) La histórica concentración del gasto en Santa Fe no evitó que las obras de defensa construidas durante los últimos 10 años pararan la inundación del salado, poniendo bajo análisis la calidad del gasto público provincial. “(Fundación Apertura, 2.006.)

Señala el informe de la Fundación Apertura “La histórica concentración del gasto en Santa Fe”. Afirmaciones que coinciden con lo que hemos investigado en los periodos considerados.

Tomamos para iniciar este análisis el promedio de los presupuestos 2.005 hasta el de 2.007. Nos interesan porque fueron efectuados por el gobierno justicialista de Jorge Obeid, lo cual nos permitirá contrastarlo con los dos subsiguientes periodos en que obtuvo el Poder Ejecutivo el FPCS.

Cuadro de Relación entre Pe, Rd, Ps en base a Gasto Geográfico presupuestos 2005/2007 en relación al poder representativo en la Cámara de Diputados. Según elecciones 2003.

Departamento	Rs	Rd	Pe	Pd	Ps	Pds
Rosario	28,10	36	36,63	0,98	0,77	0,75
Capital	31,11	34	15,06	2,26	2,06	4,66
Gral.Obligado	4,65	6	5,30	1,13	0,88	0,99
Sur	43,43	48	58,31	0,82	0,74	0,61
Centro	47,20	42	32,87	1,28	1,44	1,84
Norte	9,50	10	8,83	1,13	1,08	1,22
Centro / Norte	56,57	52	41,70	1,23	1,36	1,67
C – LC	16,09	8	17,81	0,45	0,90	0,40
Sur-Rosario	15,33	12	21,68	0,55	0,71	0,39
C/N-Capital	25,46	18	26,64	0,68	0,96	0,65

Fuente: Elaboración propia sobre bases: Diario de Sesiones Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, IPEC. Fundación Apertura www.fundacion-apertura.com.ar

Ya hemos comprobado la sobrerrepresentación de la Región Centro- Norte en los periodos considerados anteriormente.

En este último cuadro tenemos el promedio de los presupuestos del 2.005 al 2.008.

Obtenemos varios datos. La Región Centro-Norte tiene y un Pe 41,70 (Votos emitidos) y un Rs 56,57. La desproporción es evidente. Podría argüirse que estando en dicha región la Capital de la Provincia, sería lógico que tuviera mayor gasto geográfico, pero si examinamos la subregión Centro- Norte menos La Capital, es decir los otros departamentos del Centro- Norte vemos que con un Pe 26,64 tienen un Rs 25,46, es

decir una distribución geográfica proporcional a su electorado y por ende a sus habitantes. Comparemosla con la distribución geográfica en los departamentos de la Región Sur sin Rosario y nos da un Pe 21,68 contra un Rs 15,33. La Infrarrepresentación Sustantiva es evidente. Lo mismo ocurre con el Departamento Rosario, que tiene un Pe 36,63 y un Rs 28,10.

La Región Centro y la Región Norte, que en conjunto componen la Centro-Norte, esta la primera sobrerrepresentada sustantivamente, igual que la Región Norte.

Periodo 2.007 -2.011

Es interesante destacar que en el periodo 2.007 – 2.011 gobernó Hermes Binner, socialista con fuerte en la Ciudad de Rosario. Este gobernador contó con la mayoría de la Cámara de Diputados, aunque el FPV controló el Senado.

Si comparamos la Distribución Geográfica del Presupuesto de este periodo, con el periodo 2.005 – 2.008 no se aprecian diferencias en la proporción entre los Rs que le correspondieron a la Región Sur y a la Región Centro – Norte. En ambos el desequilibrio a favor del C- N es evidente. En el periodo 2.005- 2.007 el promedio de Rs de la Región Centro- Norte baja a penas 56,57 a 56,40, prácticamente se mantiene constante. Notemos que la distribución del presupuesto tiene muy poca variación entre ambos periodos.

Podría esperarse que el gobierno del FPCS modificó la Distribución geográfica del Presupuesto, a través de su gestión, pero si observamos cómo evolucionó durante esos cuatro años lo correspondiente a la Región Centro-Norte, obtenemos que comenzó con un Rs 56,78 en 2.008, cifra que heredó de la gestión anterior, el presupuesto fue tratado antes de la asunción del gobierno del FPCS. Pero en el año 2.011 después de cuatro

años de gestión, con la Cámara de Diputados a su favor, en la Región Centro-Norte tiene un Rs más alto de 60,25. Es decir este gobierno con mayoría partidaria y regional en la Cámara de Diputados no reformó sustancialmente la Sobrerrepresentación Sustantiva de la Región Centro-Norte, sino que aumentó 4,7 puntos en detrimento de la Región Sur.

El Departamento Rosario es el fuerte político del PS, núcleo del FPCS, y su principal aporte electoral para la victoria en los comicios de 2.007. A pesar de esto la Distribución Geográfica para este Departamento permaneció con un promedio de 28,38

Elaboramos la evolución de la Distribución Geográfica, durante el periodo del FPCS, porque como señalamos el gobernador tenía residencia particular en la Región Sur, pero más importante con su principal fuerza política en la Ciudad de Rosario.

El Departamento Rosario comienza en 2.008 con un Rs de 28,60 y termina en 2.011 con Rs 26,75 y un promedio de 28,38. El fuerte político del Gobernador y de su partido continuó discriminado en la Distribución Geográfica del Presupuesto. Miremos que este fenómeno se dio a pesar que el Rd del Departamento Rosario, subió de 36 a 42 entre ambos periodos de gobierno. Esta suba de Rs es la manifestación de la Ciudad donde está el Pe del Partido Socialista más han mantenido la intendencia desde 1,989 hasta la fecha.

Podría aducirse que el Presupuesto fue elaborado en 2.007, durante el gobierno de Obeid, pero en los años subsiguientes no varía.

El Rs del Departamento La Capital tampoco varió sensiblemente.

Los promedios de las tres regiones se mantuvieron similares a las del periodo anterior.

El control de la Gobernación y de la Cámara de Diputados por diputados del Sur, Rd 54 (S) a 42 (CN) no hizo variar en el periodo 2.007 – 2.011 el Rs a favor de la Región

Centro – Norte. Debemos resaltar que el gobierno del FPCS no conto con ni con el Senado, ni la Asamblea Legislativa dominadas por el FPV, con nucleo en el PJ. No obstante tuvo un Rd 54 en la Cámara de Diputados contra 46 de la Región Centro-Norte.

Cuadro. Rs Gasto Geográfico presupuestos 2008/2011 en relación a la representación en la Cámara de Diputados. Según elecciones 2007

Dpto/Rs	2.008	2.009	2.010	2.011	Promedio
Rosario	28,60	29,07	29,09	26,75	28,38
La Capital	31,74	38,68	33,09	27,74	32,80
Gral.Obligado	3,60	4,93	4,65	5,70	4,72
Sur	43,21	43,32	42,73	39,79	42,26
Centro	47,70	47,73	48,41	50,95	48,70
Norte	9,08	8,94	8,83	9,30	9,04
Centro/Norte	56,78	56,68	57,24	60,25	57,73
C – LC	15,96	9,07	15,32	23,21	15,89
Sur-Rosario	14,61	14,25	13,66	13,04	13,89
C/N-Capital	25,04	18,02	24,15	32,51	24,93
N-GO	5,48	4,01	4,18	3,60	4,32

Fuente: Elaboración propia sobre bases: Diario de Sesiones Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, IPEC.

Cuadro de Relación entre % de votos, %representantes en diputados y % Gasto Geográfico presupuestos 2008/2011. Según elecciones 2007

Departamento	Rs	Rd	Pe	Pd	Ps	Pds
Rosario	29,25	42	36,80	1,14	0,79	0,90
La Capital	32,31	28	15,62	1,79	2,07	3,70
Gral.Obligado	4,72	6	5,26	1,14	0,90	1,02
Sur	43,51	54	58,32	0,93	0,74	0,69
Centro	47,82	36	33,33	1,05	1,43	1,50
Norte	8,65	10	8,67	1,15	1,00	1,15
Centro / Norte	56,40	46	42	1,10	1,34	1,47
C – LC	15,51	8	17,71	0,45	0,88	0,40
Sur-Rosario	14,26	14	21,20	0,57	0,67	0,38
C/N-Capital	24,09	18	26,38	0,68	0,91	0,62
N-GO	3,93	4	3,41	1,17	1,15	1,35
Total						

Fuente: Elaboración propia sobre bases: Diario de Sesiones Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, IPEC.

Durante el siguiente periodo 2.011 – 2.014 el Rs de la Región Centro – Norte se mantiene prácticamente inalterado 56,57 a 57, esto a pesar que el Rd de la Región Sur había subido a 58, Rd record en todo el periodo estudiado.

Cuadro de Relación entre Pe, Rd, Ps en base al Gasto Geográfico presupuestos 2012 a 2014, en relación a la representación en diputados. Según elecciones 2.011

Departamento	Rs	Rd	Pe	Pd	Ps	Pds
Rosario	29,45	48	37,23	1,28	0,79	1,01
La Capital	33,32	30	15,46	1,94	1,11	2,15
Gral.Obligado	4,84	2	5,23	0,38	0,92	
Sur	43	58	58,30	0,99	0,74	0,73
Centro	48	40	33,17	1,21	1,45	1,75
Norte	9	2	8,53	0,23	1,05	0,24
Centro / Norte	57	42	42	1,01	1,36	1,37
C – LC	14,99	10	21,71	0,23	0,69	0,16
Sur-Rosario	13,71	10	21,07	0,47	0,65	0,31
C/N-Capital	23,68	12	26,24	0,46	0,90	0,41
N-GO	4,16	-----	----	-----	-----	-----

Fuente: Elaboración propia sobre bases: Diario de Sesiones Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, IPEC. Fundación Apertura www.fundacion-apertura.com.ar

Rs: % del presupuesto; Rd: % diputados; Pe: % votos; Ps : Rs/Pe; Pds:

???? ?? Q?

Elaboramos tres cuadros del periodo 2.005-2.014, correspondientes a la Cámara de Diputados, el Senado y la Asamblea Legislativa.

Cuadro Poder Descriptivo Sustantivo Diputados 2.005 – 2014

Región	Rs	Rd	Pe	Pd	Ps	Pds
Sur	43,30	53,33	58,345	0,91	0,74	0,67
Centro	47,67	39,33	58,31	1,18	0,82	0,97
Norte	9,05	7,33	8,68	0,45	1,04	0,47
C-N	56,65	46,66	46,66	1,12	1,21	1,35

Fuente: Elaboración propia sobre bases: Diario de Sesiones Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, IPEC. r

Cuadro. Poder Descriptivo Sustantivo Senado 1.991 – 2011

Región	Rs	Pes	Rds	Pdsr	Ps	Pds
Sur	43,30	58,55	36,84	0,63	0,73	0,46
Centro	47,67	33,15	42,11	1,27	1,45	1,84
Norte	9,05	8,30	21,05	2,54	1,08	2,74
Centro-Norte	56,65	41,44	63,16	1,52	1,37	2,08

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Archivo de la Legislatura de la Provincia de Santa Fe. Diario de sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe.

Este cuadro y los anteriores sobre la representación sustantiva y la Cámara de Diputados, es representativo de la relación entre el la sobrerrepresentación y podemos decir el “malapportionment” en la distribución geográfica del presupuesto.

Estos cuadros muestran una covariación entre la sobrerrepresentación y la deproporcionalidad en la distribución del Presupuesto Geográfico.

Tomando el promedio de diputados por región, 2.005 – 2014 nos da S: 23,33; C-N: 26,66 en números de diputados son S: 23; C-N: 27. En base a estas cifras y al

promedio de los resultados electorales para senadores de las elecciones 1.991 -2.011, elaboramos el siguiente cuadro.

Cuadro sobre Poder Descriptivo Sustantivo en la Asamblea Legislativa. 2.005 - 2.014.

Promedio

Región	Legislado	Pe	Pd	Rd	Rs	Ps	Pds
Sur	30	58,55	0,74	43,48	43	0,73	0,54
C-N	39	41,45	1,36	56,52	56	1,35	1,83

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Archivo de la Legislatura de la Provincia de Santa Fe.

Diario de sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe.

$$?? ? \frac{???? ???? ???? ???? ????}{?}$$

$$???? \frac{???? ???? ???? ???? ???? ????}{?} ? \frac{????}{?} ? ???? ?$$

$$PdDSs = Pds + Pss + Pass + Pdg + Pss$$

$$???? \frac{????????????????????}{?} = 0,67$$

$$RDScn \quad ???? ? \frac{????????????????????}{?} = 57,8$$

PD? ??? ? ???? = 42,056 ? ???? ? -15,74

Estos resultados cuantitativos son concluyentes por sí solos respecto al periodo 2.005 – 2.014. El Poder Político Sustantivo de la Región Centro-Norte es mayor que el de la Región Sur y esto pasa por la sobrerrepresentación de la primera región citada.

Este poder ejercido desde la Capital Provincial con el concurso de la Región Centro-Norte es de dominación de acuerdo al concepto adoptado de Carl Friedrich: “La dominación se caracteriza por el hecho de que la conformidad de conducta por el poder se vuelve habitual” (Friedrich, 1968, 203)

Hemos comprobado con cifras que este Poder de Dominación se ejerce entre 2.005 y 2.014, diez años, ininterrumpidamente en la distribución geográfica del Presupuesto Provincial y en la representación política descriptiva.

Ambas variable independientes confluyen coincidiendo con la Hipótesis.

PD? ??? ? ???? = 42,056 ? ???? ? ? 15,74

El Poder Político de Dominación (PD) es negativo para la Región Sur con un valor de - 15,47 sobre 100. El valor decisivo es el índice de Poder Representativo del Senado para la Región Centro-Norte con Rs 63,16 contra Rs 36,84 de la Región Sur. Recordemos que Rs es el índice de Poder Descriptivo del Senado. El otro índice que abona el Poder Político del C-N, es el Rs, que para el C-N es 56 contra Rs 43,30 de la Región Sur.

Esto nos da la pauta de la importancia del Senado para el PD de la Región Centro-Norte.

La variable de la representación descriptiva (Rd) sumada a la variable de la Representación Sustantiva (Rs) nos da finalmente la variable dependiente cuyo promedio es 42,05 para la Región Sur y 57,8 para Región Centro-Norte. En consecuencia el Poder de Dominación surge de la suma algebraica $R_d + R_s$

La Fundación Apertura en su informe sobre el presupuesto 2.011, afirma lo siguiente respecto a la rigidez del gasto público provincial: “En general la asignación geográfica del gasto no ha variado en relación a ejercicios anteriores, esto se debe a la rigidez del gasto que impide hacer cambios significativos en el corto plazo.” (Fundación Apertura, 2012)

Pero hemos considerado detalladamente el gasto Geográfico de los presupuestos provinciales durante diez años. Este plazo es entre mediano y largo y no hemos visto reformas substanciales, a pesar que las finanzas públicas nacionales y provincial recibieron las ventajas de un periodo económico favorable. En este sentido un informe de Instituto de Estadística y Censo de la Fundación Libertad dijo: “En lo que atañe a la proyección de los recursos de origen provincial, el presupuesto se formuló teniendo en cuenta el comportamiento de las variables antes mencionadas y el incremento de recursos provenientes de la reforma de impuestos” (Leonardi, 2010).

Este incremento de los ingresos del estado provincial no vario las condiciones que observamos la distribución geográfica del gasto en el Presupuesto 2.005, observando el informe que terminamos de citar y al cual volvemos: “En términos per cápita, el gobierno provincial gastará en promedio 5.992,5 pesos por habitante⁴. Entre los extremos, el gasto por habitante del departamento La Capital asciende a 9.291,3 pesos mientras que en San Lorenzo es de 2.811,7 pesos y para el caso de Rosario, este monto es de 3.580,7 pesos. Cabe destacar, que dado que el asiento del gobierno se encuentra en

el departamento La Capital, es lógico que los gastos en el mismo superen al promedio provincial”(Leonardi, 2.010)

Juan Carlos Valero, realiza un trabajo que con elaboración propia construye el gasto Geográfico de la Provincia en 1.996, el único que contamos de dicha década. Al mismo ya lo citamos en la introducción. “... los recursos y gastos de la provincia asignados a cada departamento, y el saldo fiscal neto resultante. La distribución regional de los ingresos y gastos per cápita por departamento conforme a la información contenida en la cuenta de inversión del año 1996, en pesos corrientes de dicho periodo, determina la siguiente clasificación de los departamentos” (Valero, 1999, 16)

Cuadro. Cifras corresponden a gasto, recursos y saldo neto correspondientes a la Cuenta de Inversión Provincial del año 1996.

DEPTOS	GASTO	RECURSOS	Saldo Neto
<u>Dptos</u> <u>beneficiados</u>			
Belgrano	1765,88	662,77	1103,11
Garay	1281,88	270,09	1011,79
Caseros	1712,49	725,80	986,69
Nueve de Julio	1021,25	388,95	632,30
Vera	889,14	288,13	607,01
San Javier	826,63	308,24	518,39
Gral. Obligado	686,63	354,11	332,52
La Capital	1005,13	691,97	313,16
San Justo	807,23	497,07	310,15
San Cristobal	700,96	470,16	230,80

San Jerónimo	689,27	531,28	157,99
Las Colonias	583,05	536,98	46,07
Iriondo	761,45	716,71	44,74

Fuente: (Valero, 1999)

Valero justifica este desequilibrio argumentando que la diferencia favorece a los departamentos más pobres, que están situados en el la Región Centro-Norte. Al respecto nosotros podemos hacer la el siguiente razonamiento: Si bien son departamentos pobres no debemos olvidar que la cifra de pobres y habitantes bajo la línea de pobreza son muy superiores en el Departamento Rosario, donde la población indigente supera abitantes, mucho mayor que la población de los departamentos pobres (INDEC, Censo 2.010).

Conclusionessobre gasto geográfico

El índice PD =? 15,74 confirma la superioridad del poder político de la Región Centro-Norte sobre el de la Región Sur, en el periodo 2005-1.914.

El valor decisivo en la suma que da la superioridad del poder de la Región Centro-Norte, PTcn, es el Rs del Senado de la Provincia que es Rscn 63,16 contra el de la Región Sur Rss 36,84. En consecuencia el Senado es la constante de poder de dominación de la Región Centro- Norte en este periodo de diez años 2.005-2.014.

El otro índice decisivo es RScn superior a RSs, que junto al Rscn definen el mayor poder.

El poder político se mantiene a través de diez años y con los datos de Valero y las afirmaciones de la Fundación Apertura (Apertura, 2.005) que lo retrotraen a la década del 1.990, si le sumamos las consideraciones sobre la Constitución (1.962) vigente

respecto a la composición del Senado la Asamblea Legislativa. Del análisis cuantitativo y cualitativo, por su duración, se transforma este poder de Dominación (Friedrich, 1.968), al menos durante el periodo 1.991 – 2.014.

Esta situación de “malapportionment presupuestario” no puede ser justificada por la rigidez del Presupuesto, dada las condiciones financieras favorables que tuvo la Provincia entre 2.005 y 2.014.

El Departamento más importante del Centro-Norte, es el Departamento La Capital, que considerando su Rd y Pe dentro de esta región, más su condición de albergar a la Capital Provincial, nos lleva a la conclusión que el poder político de dominación se encuentra en la Ciudad de Santa Fe.

Si bien es comprensible que la capital tenga más presupuesto por su condición de sede del gobierno, no se explica que el desequilibrio se extienda a la Región Centro-Norte.

Este poder de dominación se extiende en una alianza con los otros departamentos de la Región Centro-Norte que son favorecidos por la distribución geográfica del Presupuesto Provincial o que al menos tienen su Pe y Rs equilibrados.

Si bien no estaba entre los objetivos de nuestra investigación, se manifiesta en este periodo la relación entre el Rd y el Rs, es decir que a mayor Rd mayor Rs, tal como lo sustentan la mayoría de las investigaciones empíricas citadas y la teoría invocada.

Esta continuidad del desequilibrio en la distribución del gasto geográfico del Presupuesto Provincial, se mantiene a pesar del cambio en el poder ejecutivo en 2.007, que además obtuvo la mayoría en la Cámara de Diputados para en el periodo 2.007-2.011. También se mantiene este “malapportionment presupuestario” durante el siguiente periodo, si bien con ambas cámaras en manos de la oposición. Esta situación

implica que hay causas que subyacen a los cambios de gobierno y a los partidos políticos. A estas causas las ubicamos “prima facie” en lo que respecta a esta parte de la investigación, en el régimen representativo fijado por la Constitución de 1.962.

CONCLUSIONES

El poder político representativo de la Región Centro-Norte se mantiene por encima del de la Región Sur durante todo el periodo.

Los censos de población sobre los que se establece el porcentaje de representantes no son respetados a pesar de lo dicho por las constituciones que se suceden después de posteriormente a los censos.

Se exhibe la excusa sobre que a partir del próximo censo se respetará la proporción fijada por cada Constitución, bajo la fórmula “Mientras el censo no sea formado y aprobado”, pero no se hace.

Esta secuencia se continúa a través de las constituciones de 1.863; 1872.

En 1.883 se crean cinco nuevos departamentos pero la proporción queda; cinco a cuatro a favor de la Región Centro-Norte.

En 1.887 el nuevo Censo continúa marcando la diferencia poblacional a favor de la Región Sur. Cuatro años después se reforma nuevamente la Constitución en 1.890 y se recurre a la creación del Senado con dos representantes para cada departamento, lo cual fijara un “malapportionment” permanente hasta la actualidad a favor del Centro-Norte.

En treinta y cuatro Años se efectuaron dos reformas en el número de departamentos, sin embargo la representación dicha en las constituciones no se tradujeron en el números representantes correspondientes, para la Cámara de Diputados. Las reformas se hicieron a la sombra de los censos que daban una mayoría de habitantes para la región Sur. La reacción fue la implantación del sistema bicameral y el aumento del número de departamentos con ventaja para el Centro-Norte.

La variable Rs de “Representación Sustantiva” compone conjuntamente la variable Rd la variable PTS, poder total Sur.

Rs es notable en la política del gobierno provincial para fomentar las colonias agrícolas en la Región Centro-Norte. Comienza por el oeste de la Ciudad de Santa Fe, con las colonias Esperanza y las subsiguientes, mediante un régimen de participación estatal. Esto se transforma en un reguero de colonias completamente privadas, que aumentan la población de la Región Centro- Norte, para equilibrar la desproporción poblacional que se estaba dando a favor del Sur y que amenazaba con hacer que el Rd de esta región superara al del Centro-Norte.

Consecuentemente con su política colonias agrícolas el gobierno de la Provincia inicia una política de fomento de ferrocarriles estatales en el centro-norte de la Provincia, que para 1.892 había instalado en dicha región 1.169 kilómetros de vías férreas. Pero no hizo ninguna línea para el Sur para el sur salvo la línea Santa Fe – Rosario, muy criticada posteriormente por la Liga del Sur. Esta política favorecía la población y las exportaciones de las colonias que el mismo gobierno había fomentado en la Región Centro-Norte.

En contraste los vecinos de Rosario peticionan el apoyo del gobierno nacional, que hace un contrato para con un empresario privado (*William Wheelwright*), que culmina con la

inauguración del Ferrocarril Central Argentino (privado) y la fundación de numerosas colonias privadas a su vera. Por otra parte el empresario Carlos Casado del Alisal funda el Ferrocarril Oeste Santafesino que une diversas colonias privadas del Sur con el Puerto de Rosario. Estas obras contaron con el auspicio no la financiación del Gobierno Nacional, pero no del provincial.

En consecuencia la variable Rs se manifiesta en estas dos importantes políticas públicas del gobierno de la Provincia.

La reacción se dio con la creación de la Liga del Sur que pidió la reforma del Senado y la autonomía municipal. Las constituciones provinciales fijaban, cosa que duró hasta la reforma de 1.962, que el gobernador designaba los intendentes. Es decir sigue confirmándose la infrarrepresentación del Sur y por ende nuestras variables.

Este movimiento con epicentro en la Ciudad de Rosario, es demostrativo de los sentimientos del desequilibrio en la Representación Descriptiva y Sustantiva a favor del Centro- Norte, y de la validez de nuestro planteo hasta ese momento.

Las elecciones de 1.914 bajo el auspicio de la reforma electoral del Presidente Sáenz Peña, en realidad se usó una ley provincial anterior, culminó con la victoria del radicalismo, del cual se esperaba que terminara con la sobrerrepresentación de la Región Centro-Norte.

Los gobiernos radicales derogaron Constitución de 1.921, que modificaba aunque no totalmente el “malapportionment”, pero establecía la autonomía municipal.

De los cinco gobernadores electos del periodo ninguno fue de la Región Sur. Cuatro eran santafesinos y uno de Esperanza, es decir todos de la Región Centro. Juan Cepeda

que debió reemplazar al renunciante Lehmann (Esperanza) porque el vicegobernador había renunciado antes. Cepeda era el Presidente de la Cámara de Senadores.

Los hombres de la Región Centro-Norte siguieron dominando la Provincia.

No hubo una modificación en el mantenimiento de las variables que observamos, especialmente de Rd, lo cual nos plantea nuevos interrogantes, la dominación no era debida solamente a una aristocracia tradicional. Se mantiene la posición sobrerrepresentación del Centro-Norte con epicentro en la Ciudad de Santa Fe. Las variables consideradas mantienen el “malapportionment” que es planteada por nuestra tesis.

El golpe de estado de 1.930 no significó el inmediato retorno de los conservadores al gobierno provincial. Por lo contrario ganó las elecciones provinciales de 1.932 el Partido Demócrata Progresista cuyos líderes habían iniciado la Liga del Sur, cuya continuación fue el PDP.

El gobernador del PDP era de la ciudad de Santa Fe. El estableció, la no aceptada en su momento Constitución de 1.921 y la hizo aplicar en toda la Provincia. Pero como dijimos antes, la sobrerrepresentación de la Región Centro-Norte se mantenía en ella, aunque disminuida. Además el gobernador era del Norte. Ocurrió en menor medida el desencanto que había traído la asunción del Radicalismo en 1.912.

Las municipalidades importantes como Rosario se dieron sus propias cartas orgánicas, pero las variables Rd y Rs se mantuvieron con la sobrerrepresentación de la Región Centro-Norte, en parte debido a que las elecciones para el Congreso de la Provincia se habían dado con la Constitución de 1.907.

Con la intervención federal de 1.934, las elecciones subsiguientes le dieron la gobernación al hijo de Manuel de Iriondo. La aristocracia santafesina volvía al poder y con la vigencia de la Constitución de 1.907. Las variables siguen marcando la sobrerrepresentación Centro-Norte.

El siguiente gobernador Joaquin Argonz fue el primer gobernador rosarino y del Sur electo desde 1.910, es decir que durante treinta y un años no había habido ningún gobernador rosarino o del Sur electo.

Durante treinta y un años el poder ejecutivo y el Senado habían estado en manos del Centro-Norte, a pesar que dentro de estos años dieciocho gobernaron los radicales y dos los demócratas progresistas.

La Constitución de 1.949, tampoco restableció el equilibrio representativo entre las regiones de la Provincia. Por el contrario mantuvo el Senado intacto y centralizó más la Provincia en el gobierno, al despojar a los jueces del juicio político ante el Senado. Esto correspondía solo a la Corte Suprema. Esta falta de independencia del Poder Judicial resultó en una mayor centralización del poder en el gobierno de la Provincia. De los gobernadores de este periodo los dos primeros fueron de Santa Fe y el último de Rosario. La sobrerrepresentación continuó perteneciendo a la Región Centro-Norte. Nuestras variables evolucionaron de acuerdo a nuestra hipótesis, tanto Rd, como Rs.

La Constitución de 1.962, logro algún avance al terminar con los intendentes elegidos por el gobernador. A partir de ese momento los intendentes y jefes comunales fueron electos por el pueblo del municipio o comuna. No obstante no dio la autonomía municipal y si bien estableció una Cámara de Diputados con Distrito Único, dejó intacta la forma del Senado, que desde la reforma de 1.890, fue la principal institución donde las variables Rd y Ra nos muestran el dominio de la Región Centro-Norte.

En el periodo actual 1.991 – 2.014 es donde los datos nos permitieron seguir cuantitativamente a nuestras variables, especialmente durante 2.005 y 2.014.

Esto nos permitió sellar cuantitativamente nuestra tesis y comprobar la hipótesis, en la siguiente fórmula:

$$?? ? \frac{???? ???? ?????? ?????? ???}{?}$$

Que hemos aplicado para la la Región Sur PTs y para la Región Centro-Norte PTcn .

$$PD? ??? ? ????? = 42,056 ? ???? ? ? 15,74$$

El principal determinante de esta fórmula es la constante que desde 1.890 se muestra como el centro de la dominación de la Ciudad de Santa Fe es Rd, el Senado de la Provincia. La conclusión evidente es que las sucesivas constituciones de la Provincia desde 1.890 han mantenido este órgano de gobierno.

Principalmente mediante el, se habría ejercido la dominación desde la Región Centro-Norte con epicentro en la Ciudad de Santa Fe.

Hay entonces un motivo evidente de este fenómeno político que es el Poder Político Institucional. Hay una causa política institucional.

Sin embargo también hemos observado el desequilibrio de la sobrerrepresentación del Departamento La Capital en la gobernación, que en el último periodo, bajo la Constitución de 1.962, se obtiene mediante la elección directa del gobernador y de una Cámara de Diputados electa en Distrito Único. Con estas últimas instituciones la Región Sur tuvo la libertad de ejercer su supremacía electoral y hasta económica. El interrogante es porque no lo hizo y porque motivos lo hizo la Región Norte.

Tampoco observamos la voluntad de reformar la Constitución como hemos visto en la parte. Donde analizamos importantes reformas electorales y hasta institucionales, que no recurrieron a la herramienta lógica de la reforma constitucional.

Estos tres aspectos que terminamos de enumerar sirvieron para comprobar nuestra hipótesis de la dominación, pero van más allá de ella.

Si el motivo atraviesa lo institucional, no es debido a una elite partidaria, no es económico y se mantiene a través de ciento cincuenta y ocho años, es cultural. Hay pautas políticas que impulsan a los dirigentes que se forman en la Región Centro-Norte, especialmente en la Ciudad de Santa Fe. En definitiva, se ha cumplido nuestra hipótesis. La Región Centro-Norte ejerce un poder político de dominación sobre la Región Sur.

BIBLIOGRAFÍA

ABAL MEDINA, Juan (2008). *Muerte y Resurrección de la Representación Política*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

ALCARAZ, Williams Nelson (2005). “*La Provincia de Santa Fe 1.850-1.915*” Congreso Argentino de Inmigración, IV Congreso de Historia de los Pueblos de la Provincia de Santa Fe. Galvez (SF).

ALMOND, G. A. y POWELL, G. B. (h), (1972)“*Política Comparada*”. Editorial Paidós. Buenos Aires.

ALMOND, Gabriel A. (1999) “*Una Disciplina Segmentada*”, Fondo de Cultura Económica, México.

BERAMENDI, Pablo. (2012) “*The Political Geography of Inequality. Regions and redistribution*”. Cambridge University Press. New York.

BERCOFF, Jose J; BELLONI, Osvaldo. (2006) “*Federal Budget Allocation in an Emergent Democracy: Evidence from Argentina*”. Seminario de Economía Universidad de San Andrés.

BOASSOF Pedro Antonio. (2010) *“La Constitución Santafesina de 1921: Un Conflicto Institucional Olvidado”*. Buenos Aires.

BORELLO, Raúl. (2007) *“La autonomía de los municipios en la constitución reformada”*. Universidad Nacional de Rosario (UNR): Facultad de Ciencia Política.

BORELLO, Raúl. (1996) *“La Reforma Electoral en la Provincia de Santa Fe y sus Límites en la Constitución Vigente”*. En VENESIA, Juan Carlos (compilador). *“Ley de Lemas”*. Alternativas de Reforma Político – Electoral en Santa Fe”, HomoSapiens Ediciones. Rosario.

BUCHANAN, James M (1976). *“Una Teoría Individualista del Proceso Político”*. En *“Enfoques Sobre teoría Política”*, EASTON, David. Compilador. Editorial Amorrortu, Buenos Aires.

BUNGE, Mario. (1975) *“La Representación de los Hechos”*. Art. En [Teorema: Revista internacional de filosofía](#), ISSN 0210-1602, Vol. 5, N°. 3-4.

BURKE, Edmund (1974). *He is a Member of Parliament*. Bristol Guildhall 3.

CAIS, Jordi. (1991) *“Metodología del Análisis Comparativo”*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Cuadernos Metodológicos. Nro 21.

CALVO, Ernesto, ABAL MEDINA (H), Juan Manuel. (2013). Editores. *“El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina”*. Secretaria de Gestión Pública. Buenos Aires.

CALVO, Ernesto, Mariela SZWARCBERG, MICOZZI Juan Pablo y LABANCA Facundo Labanca (2013). *“Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia lectoral en las*

legislaturas provinciales argentinas". En Calvo y Abal Medina. Secretaria de Gestión Pública.

CARLEVARI, Isidro y CARLEVARI, Ricardo (2007). *"La Argentina, Geografía Económica y Humana"*. Editorial Alfaomega. Buenos Aires.

CECONI, Tulio Alberto (2002) *"Un proyecto económico para Santa Fe, Las regiones"*, El Litoral, Santa Fe, 22-VII.

CICERCHIA, Lucia. (2003) *"La Ley de Lemas en la Provincia de Santa Fe. Su impacto en la relación Estado – Sociedad. 6to Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político"*. Santa Fe.

COLLER, Xavier. (1991) *"Estudios de Casos"*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Cuadernos Metodológicos. Nro 30.

COMISIÓN REDACTORA DE LA HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES.(1967) *"Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe"* T.I. Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. T.I

COMISIÓN REDACTORA DE LA HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES. (1967). *"Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe"* T.I. Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. T.II

CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE SANTA FE. (1979) Zeus Editora, Rosario.

CORTES CONDE, Roberto. (1.980) *"Tierras agricultura y ganadería"*, en Gustavo Ferrari y Ezequiel Gallo compiladores. Editorial Sudamericana. Buenos Aires.

CRESPO MARTINEZ, Ismael (2007). Apuntes impresos en la Cátedra de "Métodos de Investigación en Ciencia Política". UCC. Córdoba.

DE MARCO (h), Miguel Ángel. (2001) “*Santa Fe en la Transformación Argentina*”. Editorial Museo Histórico. Rosario.

DE MARCO, Miguel Ángel. (1996)“*Rosario desde sus Orígenes hasta Nuestros Días*”. Editorial Fundación Ross. Rosario.

DE MARCO, Miguel Angel y otros. (1992) “*Historia de Santa Fe*”. Editorial Librería Apis. Rosario.

DHAL, Robert. (1971) “*Poliachy*”. Yale University Press.

DHAL; Robert. (2008) “*La Igualdad Política*”. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

DAHL, Robert. (1985) “*Análisis Político Actual*”. EUDEBA. Buenos Aires.

ENSINCK, Oscar. (1985) “*Historia Económica de la Provincia de Santa Fe*”. Editorial, Universidad nacional de Rosario. Rosario.

ENSINCK, Oscar L. (1980).“*HISTORIA DE LOS FERROCARRILES DE LA PROVINCIA DE SANTA FE*”, U.C.A., Rosario.

FRIEDRICH, Carl. (1968).“*El Hombre y el Gobierno*”. Editorial Tecno. Madrid.

FUNADACION Libertad, *Investigaciones sobre el presupuesto de la Provincia de Santa Fe*. Rosario

FUNADACION APERTURA. *Presupuesto de la Provincia de Santa Fe, 2007*. Gasto geográfico.

FUNADACION APERTURA. *Investigaciones sobre el presupuesto de la Provincia de Santa Fe*. Rosario.

- GALLO, Ezequiel. (1984) “La Pampa Gringa”. Editorial Sudamericana. Buenos Aires.
- GALLO, Ezequiel (1976). Instituto Torcuato Di Tella. 2da edición. Buenos Aires.
- GIBSON E.; CALVO E; Falletti T. (1997). ”*Federalismo Redistributivo: Sobrerrepresentación Territorial y Transferencia de Ingresos en el Hemisferio Occidental*”. Buenos Aires.
- GIBSON, Edward; Calvo Ernesto. (2001) “*FEDERALISMO Y SOBRRERREPRESENTACIÓN: LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA REFORMA ECONÓMICA EN ARGENTINA*”. Buenos Aires. (En Calvo, E. y Abal Medina, J. M. (ed.), El Federalismo Electoral Argentino, EUDEBA. Buenos Aires.
- FRIEDRICH, Carl. (1968) “*El Hombre y el Gobierno*”. Editorial, Técnos. Madrid.
- HOBBS, Thomas (2004). “*El Leviatan*”. Ediciones Libertador. Buenos Aires.
- IPEC. Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe. + INFO (2013): Ministro de Economía. Secretaría de Planificación y Política Económica. www.santafe.gov.ar/ipec. Santa Fe.
- LEONARDI, Agustina; MANDOLESI, Adriano. (2010) “*Análisis Presupuesto Provincial 2.010*”. Instituto de Estudios Económicos, Fundación Libertad. Rosario.
- LIJPHART, Arend. (2006) “*Modelos de Democracia*” Editorial Ariel. Barcelona.
- MALAMUD, Carlos (1997). “*Partidos Políticos y Elecciones en Argentina: La Liga del Sur (1.908-1.916)*”. Universidad Nacional de Educación a Distancia; First Edition edition.

MARCH, James G; OLSEN, Johan P (1989). *“Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics”*. The Free Press. New York.

MARTINEZ, María Antonia (2004). *“La Representación Política y la Calidad de la Democracia”*. Revista Mexicana de Sociología.

MICHELS, Robert.(1969) *“Los Partidos Políticos”*. Amorrutu Editores, Buenos Aires. Tomos I y II.

MUTTI, Gastón(2005). *“Las elecciones internas abiertas y obligatorias en la provincia de Santa Fe”*. Rosario.

O'DONELL, Guillermo. (1996) *“Democracia Delegativa”*. En *“Journal of Democracy”*, pub, licado en español.

PARSONS, Talcott, (1996) *“El Sistema Social”*. Revista de Occidente. Madrid.

PARSONS, Talcott. (1967) *“El aspecto Político de la estructura y el Proceso Sociales”*. En Easton David. *“Enfoques Sobre Teoría Política”*. Amorrortu. Buenos Aires.

PASQUINO, Gianfranco. (2011) *“Nueva Carpeta de Ciencia Política”*. Fondo de Cultura Económica. México.

Persello, Ana Virginia. (2004) *“El partido radical. Gobierno y oposición, 1916-1943”*. Buenos Aires.

PETERS, Guy (2005). *“Institutional Theory in Political Science.”*. New York.

PITKIN, Hanna (1984). *Wittgenstein, El Lenguaje, La Política y la Justicia*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

PITKIN, Hanna (1967). *“The Concept of Representation”*. California University Press.

PITKIN, Hanna (1985). *“El Concepto de la Representación”*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

REHFELD, Arnold (2005). *“The Concept of Constituency”*. Cambridge University Press. NY.

REYNOSO, Diego (2004). *“Bicameralismo y sobre-representación en Argentina en perspectiva comparada”*. FLACSO. Revista SAAP, Vol. 2, Nro. 1

SANCHEZ, Santiago J. (2008) *“Intelectuales, Política e Identidad en Rosario (1880-1925)”*. Tesis doctoral . Universidad nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Rosario.

SARTORI, Giovanni.(1965) *“Aspectos de la Democracia”*. Editorial Limusa-Wiley. México.

SARTORI, Giovanni. (1978) *“En Defensa de la Representatividad”*. Conferencia en el Congreso de los Diputados, España.

SARTORI, Giovanni. (1988) *“Teoría de la Democracia” T.I: “El Debate Contemporáneo”*. Editorial REY Argentina.

SNYDER Richard and SAMULES, David J. (2004) *“Legislative Malapportionment in Latin America”*.

VALERO, JuanCarlos. (1999) *“Niveles de Desarrollo Económico y Social en la Provincia de Santa Fe”*. Asociación Argentina de Economía Política. Buenos Aires

VIANA, Carlos. (1995)“*Nuevos Centros de Poder*”. Artículo publicado por la Revista Conceptos, Sept/Oct 1.995. Universidad del Museo Social Argentino. Buenos Aires.

VIANA, Carlos E. (2008) Investigación cualitativa sobre “*El poder político en el Sur de la Provincia de Santa Fe, en relación con el norte de la misma y su influencia a nivel nacional*”. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba. Córdoba.

VIANA, Carlos E. (2008). “*Sur de la Provincia de Santa Fe: Desequilibrio Entre Riqueza Económica y Poder Político*”. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Católica de Córdoba. Córdoba.

VIANA, Carlos. (1999). “*Dos Corrientes Fundamentales de la Historia Hispano Argentina*”. Revista Conceptos de la Universidad del Museo Social Argentino. Buenos Aires.