

La creación de la Empresa de Energía S.A. (ENARSA)

Introducción

El Ejecutivo envió al Congreso el proyecto a mediados de 2004 de ley como una forma de hacer frente a la crisis en el mercado energético. Esta crisis se debió, básicamente, a un desequilibrio entre la oferta y la demanda de gas y electricidad en el mercado mayorista. Desde la perspectiva gubernamental, la falta de inversión de las empresas privadas. Era lo que generó la escasez de oferta energética en el mercado y, por lo tanto, provocó el incumplimiento de los contratos de exportación con países vecinos y el desabastecimiento en el país. Por su parte, el sector privado, en particular las empresas privatizadas, replicaban que habían invertido de manera sostenida hasta el año 2001 y que la responsabilidad de la crisis descansaba en manos del gobierno nacional ya que el congelamiento y la pesificación de las tarifas (establecido por la ley de emergencia pública de enero de 2002) generaron un problema de exceso de demanda del gas y de la electricidad, gracias a la inmovilidad de sus precios después de la devaluación.

La **elaboración del proyecto** en el Ejecutivo estuvo a cargo del Ministerio de Planificación Federal que dirige Julio De Vido y, desde este momento comenzaron los acercamientos con los Presidentes de las comisiones competentes en materia energética del Senado y de Diputados. Estos eran el Senador Nicolás Fernández y el Diputado Abel Blanco por la Comisión de Energía y Combustibles. Ambos legisladores son del PJ y, además, el Senador Fernández es un santacruceño cercano al gobierno nacional. Ambos legisladores también tuvieron conversaciones con quienes desde el Ejecutivo se tenía en mente como futuros directores de la Empresa.

A mediados de junio de 2004, 1 mes luego del anuncio de la creación de ENARSA, el Ejecutivo presentó el proyecto en el Senado de la Nación. La elección del Senado como **Cámara de origen** no fue casual.

- 1- Primero, en el Senado el oficialismo cuenta con quórum propio porque goza de una mayoría casi del 58%.
- 2- A su vez, el Presidente de la Cámara es el Vicepresidente de la Nación quién, de acuerdo con el Reglamento, tiene en sus manos el giro del proyecto a las Comisiones.
- 3- Y en cuanto al Presidente de la Comisión competente en asuntos energéticos, como dijimos, una persona cercana al gobierno.
- 4- Por último, una ventaja podría ser el hecho que el Senado, como Cámara de origen, podría rechazar modificaciones introducidas en la Cámara revisora.

En el Senado, las Comisiones competentes incorporan modificaciones y, luego de 70 días, el proyecto obtiene media sanción. En la Cámara de Diputados también se incorporan modificaciones pero, en este caso, en el recinto. Aquí tarda 40 días en ser aprobado. Vuelve al Senado donde, tras 13 días, se aceptan las modificaciones. El Poder Ejecutivo la promulga de manera total, es decir que no la veta, el 2 de noviembre, casi 5 meses luego de ingresar en el Senado.

La iniciativa del Ejecutivo y las modificaciones introducidas en el Congreso

A continuación explicaremos cuáles eran los puntos principales de la iniciativa del Ejecutivo y qué modificaciones se introdujeron en el Senado de la Nación y en el Cámara de Diputados. Vale aclarar, que no entraremos en el debate jurídico del proyecto, sólo se harán aclaraciones sobre lo que los actores lograron incorporar al proyecto así como lo que no lograron modificar.

De acuerdo con el mensaje enviado junto con la iniciativa, la intención gubernamental era crear una empresa *testigo* en el mercado energético. Esta empresa estaría tipificada dentro del tipo de **Sociedad Anónima** “a secas”, es decir, no sería una tipo de Sociedad Anónima con mayoría estatal (SAPEM). Sin embargo, el **capital social** sería mayoritariamente estatal ya que el Estado nacional contaría con el 53% de las acciones, el 12 % estaría en manos de aquellas provincias que desearan participar y, por último, el 35 % de las acciones estarían en la oferta pública. Esta combinación del accionar del sector público con el privado era presentado por el Ejecutivo como la inauguración de un modelo de crecimiento alternativo a las estrategias estatistas y privatistas del pasado. Sobre esto la Cámara de Senadores introdujo una modificación que podría llamarse “de forma” porque aclaró en la redacción del proyecto que la Empresa sería una Sociedad Anónima. En el proyecto del Ejecutivo esto estaba especificado en el mensaje pero no en el texto del proyecto. En cuanto a la Cámara de Diputados, se introdujo una modificación sobre el funcionamiento de las Sociedades Anónimas. Estas tienen total libertad de vender sus acciones y, los diputados incorporaron que el Estado no podía perder su mayoría accionaria del 53%. Hubo críticas y propuestas de modificaciones en ambas Cámara que no lograron ser incorporadas, en particular al hecho que la Empresa debía ser una Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria, una Sociedad Mixta o una Sociedad de Estado, es decir que estaban en desacuerdo que el Estado actuara como lo hace el sector privado.

En lo atinente al **objeto social**, éste era difuso. La voluntad del Ejecutivo era que ENARSA abarcara desde la exploración, explotación, producción y transporte hasta la comercialización nacional e internacional de bienes energéticos. A su vez, la iniciativa otorgaba a la empresa la titularidad de los permisos de exploración y de las concesiones de **explotación sobre la totalidad de las áreas marítimas nacionales**. Sobre esto surgirían rispideces durante el trámite legislativo en la Cámara de Diputados, debido a la Constitución Nacional establece que este territorio corresponde a las provincias. Estos cuestionamientos al proyecto no lograrían respuestas.

Por último, en **temas de contralor**, ENARSA sería controlada por entes que controlar a las empresas privadas de este tipo. Sobre ello, los senadores incorporan una modificación aclaratoria para que órganos que controlaran al Estado no fiscalizaran a ENARSA. En cambio, Diputados enmarcó a ENARSA en la Ley de Administración Financiera –la ley que crea la AGN y la SIGEN- pero, finalmente, ésta modificación resulta inocua ya que ni la AGN ni la SIGEN tienen dentro de sus funciones el control de Sociedades Anónimas por más que ellas estén dirigidas por el Estado nacional. Ello puede llegar a ser distinto si un fallo del Poder Judicial permitiera dicho control. No se lograrían incorporar al proyecto otros mecanismos de transparencia como uno propuesto, es especial por el Socialismo y el ARI, para la designación de los directores de la Empresa que, de acuerdo con el proyecto, dependen de la discrecionalidad del Ejecutivo.

El Trámite Parlamentario de la Iniciativa

En lo que sigue de la presentación analizaremos el Trámite Parlamentario teniendo en cuenta las principales arenas de negociación que permitieron el avance de la iniciativa presidencial. Estas arenas de negociación son las Comisiones, la Comisión de Labor Parlamentaria (o Plenario de Labor en el caso del Senado) y el Recinto. Respecto de las negociaciones que habilitaron el avance del trámite en cada de una de estas instancias, conviene distinguir entre **negociaciones parlamentarias** –entre los legisladores- y **negociaciones extraparlamentarias** – entre legisladores y miembros del Ejecutivo Nacional.

Los reglamentos de ambas cámaras establecen un **procedimiento especial** para aquellos proyectos que, como ENARSA, implican gastos para el Estado. Esto es que no pueden ser tratados en el recinto sin despacho de las comisiones, por ello las negociaciones en el ámbito de las Comisiones son fundamentales.

El Trámite Legislativo en la Cámara de Origen: el Senado de la Nación

1. Comisiones

El proyecto del Ejecutivo fue girado por la Presidencia de la Cámara a la Comisión de Minería, Energía y Combustibles, la comisión especializada en materia energética, el mismo día que ingresó al Senado. Y, cuatro días más tarde también lo giró a la Comisión de Legislación General, presidida por la puntana Liliana Negré de Alonso, porque el proyecto estaba enmarcado en la Ley de Sociedades Comerciales. La comisión cabecera, de todos modos, sería la de Minería, Energía y Combustibles por ser la entidad mas especializada.

Además, la oposición hizo uso de la posibilidad reglamentaria de solicitar la **ampliación del giro a otra comisión**. El radicalismo solicitó que el proyecto fuera girado a la Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales. Gerardo Morales (Jujuy) un radical presidente de esta Comisión, justificó la petición basándose en que a ésta comisión le corresponde decidir sobre todo lo relacionado con empresas y servicios públicos. Tanto los senadores Nicolás Fernández como Miguel Ángel Pichetto (presidente del bloque oficialista del Senado) se opusieron a la ampliación del giro porque argumentaban que no se creaba una empresa pública. Esta falta de acuerdo sobre el giro se resolvió, tal como lo establece el Reglamento, mediante una votación que resultó afirmativa. Esto denota cierta desinteligencia al interior del bloque mayoritario: la ampliación del giro contó con el apoyo de al menos una importante porción del PJ, aun cuando la línea de su bloque iba en dirección contraria.

¿Qué significaba la ampliación del giro? Significaba un **control más efectivo del trámite** parlamentario por parte del bloque radical, porque la UCR logró aumentar su participación en el conjunto de las comisiones (plenario) y bajar así la del PJ.

Entonces en esta primera parte del trámite, el análisis de la iniciativa estuvo a cargo de tres comisiones, dos de ellas presididas por senadores del PJ y una por la UCR. Y el planario de comisiones para estudiar el proyecto estuvo presidido por el Presidente de la Comisión cabecera, el senador Nicolás Fernández, cuyo objetivo fue obtener el despacho de las comisiones para poder continuar el trámite parlamentario porque ENARSA implicaba gastos.

En el caso ENARSA, entre las negociaciones parlamentarias, encontramos que hubo varias reuniones de plenario de las comisiones. En su mayoría fueron audiencias; esto es, encuentros a los que asistieron personalidades relacionadas al proyecto para exponer y responder preguntas (por ejemplo, los futuros directivos de ENARSA). Y varias de estas reuniones contaron con la presencia de asesores del Ministerio de Planificación Federal, que no actuaban ya como expositores sino como audiencia.

A pesar de la prisa del Ejecutivo por que su proyecto obtuviera media sanción uno de los requisitos de los senadores, en especial opositores, era que el ministro De Vido asistiera a un Plenario de las Comisiones para defender la iniciativa. Así, la **solicitud de audiencias** sirvió como forma de presión de los legisladores *vis a vis* el PEN. Esto es, en la medida en que el ministro no disertaba ante el plenario de las comisiones, los legisladores postergaban la firma del dictamen. Esta postergación de la firma supone cierta falta de cohesión al interior de la mayoría parlamentaria ya que el PJ tenía un número suficiente de legisladores en el plenario como para emitir un dictamen de mayoría por sí mismo y sin embargo, esperó la exposición de De Vido para emitirlo.

Aquí surge un interrogante: ¿Por qué el Ministro de Planificación Federal demoraba la visita a la *Cámara alta*? Una respuesta posible es que el PEN prefirió posponer la visita hasta moderar la posición de la UCR, la cual estaba de acuerdo con la necesidad de regular el mercado energético pero se oponía a la forma que proponía el Gobierno. Esta flexibilización hace referencia a:

Entre las negociaciones extra-parlamentarias encontramos una de vital importancia ya que el propio Presidente de la Comisión cabecera afirmó que la disminución en el nivel de confrontación del radicalismo en el Senado fue en virtud de un acuerdo entre el bloque PJ y UCR¹. Este vuelco de actitud se habría gestado en un viaje a Venezuela (peso pesado en el mercado petrolero latinoamericano) del que participaron el titular del bloque de la UCR en el Senado (Mario Losada), el Presidente de la Nación y el Ministro De Vido.² Ello habría permitido, por un lado, la concurrencia del ministro de Planificación Federal a las comisiones y así el cierre del debate en las comisiones. Por otro, que se pusiera a la firma el despacho de la mayoría y que la UCR no se opusiera al él.

En cuanto al resultado final del tratamiento en las comisiones, se firmaron **dos despachos** que habilitaron el avance del trámite parlamentario de ENARSA. Por un lado, el despacho de mayoría introdujo dos modificaciones y fue firmado con tres disidencias parciales (dos de ellas, de senadores del PJ). Por el lado del dictamen de minoría, fue firmado por Ricardo Gómez Díez (Partido Renovador, Salta) y aconsejó el rechazo de la iniciativa. Lo interesante es que muchos senadores no suscribieron ninguno de los despachos. De ellos, 6 pertenecen al PJ y 10 a la UCR, es decir que los radicales no firmaron ningún dictamen.³ Básicamente las abstenciones, sumadas a la firma de un despacho en disidencia, es una forma para demostrar las diferencias con un proyecto sin oponerse abiertamente a él.

2. Plenario de Labor

El mismo día de la exposición del ministro De Vido, los jefes de los bloques mayoritarios acordaron en el Plenario de Labor que en la reunión del Recinto del día siguiente se presentaría una **moción de preferencia** para tratar ENARSA. De esta manera, si era aprobada la moción, el despacho ingresaría automáticamente primero en la lista de asuntos a tratar en el recinto la sesión subsiguiente. Por lo tanto a la semana siguiente, el Plenario de Labor debió acordar solamente sobre el modo de debate de ENARSA en el recinto; decidió que fuera el tradicional.

¹ Declaración del presidente de la Comisión cabecera, Nicolás Fernández, en El Parlamentario, 4/08/2004

² Según diario La Nación del 04/08/04

³ Del PJ no firmaron dictamen los senadores Giri, Martinazzo, Giusti, Rossi, Caparrós y Martín; del MPN la senadora Sapag y del Frente Grande la senadora Ibarra. De la UCR se abstuvieron Prades, Capos, Isidori, Massoni, Agúndez, Mastrandea, Morales, Sánchez, Taffarel. La senadora Capos integró dos comisiones de las competentes por lo que su voto cuenta por ambas.

3- Recinto

En el recinto -otra arena de negociación- la votación en general aprobó el despacho de la mayoría. Solo **3 senadores votaron en contra**, ninguno perteneciente al bloque de la mayoría o de la primera minoría⁴. Durante el debate en particular, los salteños **Sonia Escudero** y **Marcelo López Arias**, ambos justicialistas, fueron los únicos en presentar propuestas de modificación al despacho de mayoría. Ambas propuestas fueron rechazadas. En cuanto al bloque radical **no propuso modificaciones pero solo votó afirmativamente** 4 de los 11 artículos.

De esta manera a las 9 semanas de haber ingresado el proyecto, el despacho por la mayoría obtuvo media sanción y pasó en revisión a la Cámara de Diputados. El Ejecutivo fue el ganador neto de esta primera instancia del trámite parlamentario de ENARSA. No solo logró que el Senado aprobara la iniciativa sino que además la introducción de modificaciones al proyecto original coincidentes con su voluntad: esto la aclaración de que ENARSA sería tipificada como Sociedad Anónima y la exclusión de la SIGEN y a la AGN como órganos de contralor.

El Trámite Legislativo en la Cámara revisora: negociaciones con los diputados

Mientras el Ministro De Vido evitaba visitar al Plenario de comisiones en el Senado y antes de que el proyecto ingresara en revisión en la Cámara de Diputados, el Ejecutivo se reunió con el Presidente de la Comisión de Energía y Combustibles, Jesús Abel Blanco (PJ, Buenos Aires), y el Presidente del Bloque del PJ, Díaz Bancalari. Tal acercamiento deja entrever el importante rol que juegan los Jefes de bloque y los Presidentes de las Comisiones cabecera en el trámite parlamentario.

1- Comisiones

Una vez que el proyecto ingresó a la Cámara de Diputados (19 de agosto), la Presidencia lo giró a cuatro comisiones. La Comisión de Energía y Combustibles fue designada como cabecera. Y las otras comisiones competentes fueron Economía (desarrollo económico), Legislación General (legislación comercial) y Presupuesto y Hacienda. Fue girado a esta última Comisión porque, como el proyecto involucra gastos para el Estado el Reglamento de Diputados, a diferencia del de Senado, establece que es obligatorio que la Comisión de Presupuesto dictamine. De éstas comisiones competentes, tres son presididas por el PJ y una por la UCR. Entonces, al igual que en el Senado, la primera minoría de la Cámara podía controlar, en cierta medida, el estudio del proyecto en las comisiones. En las reuniones de Plenario de estas 4 comisiones los diputados dejaron sentadas sus posiciones a propósito del proyecto y, al igual que en el Senado, la oposición, aclaró que no firmaría un despacho de no concurrir el Ministro De Vido.

⁴ Nancy Avelín (Cruzada Renovadora, San Juan), el Rodolfo Terragno (Capital Federal Radical Independiente) y Ricardo Gómez Díez (Renovador, Salta).

Por el lado de las **negociaciones extraparlamentarias** que influyeron en las negociaciones en las comisiones, podemos nombrar dos. Una, entre el Presidente Kirchner y el Vice-Presidente Scioli con los jefes de bloque del Justicialismo el Senado Miguel Ángel Pichetto y Diputado José María Díaz Bancalari. Otra, entre el Jefe de Gabinete Alberto Fernández con los jefes de bloque de la UCR en el Senado, Mario Losada, y en Diputados, Jorge Pernasetti. En ambas reuniones, el Ejecutivo solicitó que se aprobara el proyecto antes de fin de año y admitió que se hicieran incorporaran modificaciones al proyecto. La situación en la Cámara de Diputados no era tan beneficiosa para el Ejecutivo como la del Senado: en Diputados el Ejecutivo necesitaba lograr no sólo la oposición sino del propio bloque oficialista, que estaba dividido. Entonces, la incorporación de enmiendas permitiría buscar el consenso en torno al proyecto.

De este modo, el Presidente de la Comisión cabecera, el Diputado Jesús Abel Blanco, realizó un acuerdo con los radicales y algunos justicialistas, justamente basado en la introducción de modificaciones al proyecto. Pero éstas enmiendas no serían introducidas en las comisiones sino en el recinto y estarían referidas al control de la empresa—en especial solicitada por la UCR- y a la intransferibilidad de las acciones en manos del estado nacional – pedido, en particular, por algunos justicialistas.

¿Por qué era tan importante este acuerdo? Básicamente, porque el Bloque del PJ no lograba consenso en torno al proyecto. Para que se lograra emitir el despacho era necesario, al menos, el apoyo de la mitad de los integrantes del Plenario de las Comisiones. Y, aunque el PJ superara por escasos votos esta mayoría, no todos estaban a favor de la iniciativa, por ejemplo, los principales exponentes del duhaldismo eran renuentes a firmar. Así, el acuerdo con la UCR, primera minoría en el Plenario de comisiones, era fundamental porque sin su apoyo el despacho no lograría salir.

Finamente, la posibilidad de emitir un dictamen estuvo habilitada por un pequeño margen de 10 firmas por sobre las estrictamente necesarias. Por ello, esta arena de negociación tiene dos resultados. Primero, **cuatro despachos**, uno por la mayoría con firmas en disidencia, y 3 por la minoría. De los dictámenes de minoría, 2 proponían el rechazo del proyecto (Interbloque Federal y Compromiso para el Cambio) y uno, un proyecto alternativo (Socialismo, ARI, otros). El otro resultado es este **acuerdo para introducir modificaciones en el recinto**. Ello, no sólo permitió que la comisión se expidiera respecto del proyecto, sino que explica la posición de la UCR. Esto es, la mitad de la UCR firmó en disidencia total, uno de ellos era el Diputado Iglesias, Presidente de una de las Comisiones pertinentes. La otra mitad de la UCR se abstuvo, uno de ellos fue el Jefe del Bloque, quien con ello dejó sentada la línea del radicalismo y acentuó que el resto **eran firmas “prestadas”**.

En cuanto al PJ, la mayoría apoyo el despacho de la mayoría pero, muchos utilizaron recursos diferenciarse de la línea del bloque. Un recurso, la disidencia parcial, fue utilizado por sólo una diputada de salta. En cambio, las **abstenciones** fueron utilizadas por el 23% del PJ. Por ejemplo, los principales exponentes del duhaldismo se abstuvieron.

El dictamen fue publicado el 28 de septiembre y, el Bloque del PJ pretendía que la Comisión de Labor lo incorporara al Plan de Labor del 29, es decir, del día siguiente. Pero una reunión del Bloque, algunos diputados se opusieron al tratamiento del proyecto esa semana. Así, continuaban los conflictos al interior del bloque oficialista y, un recurso en manos de los disidentes era no facilitar el quórum en la sesión. ¿A qué podría deberse esta postergación. Los eventos posteriores nos darían más pistas sobre el resultado de esta instancia, la **falta de inclusión de ENARSA en el Plan de Labor**.

3- Comisiones

La primera pista sería la asistencia del Ministro De Vido a un Plenario de las Comisiones. De ello, podemos pensar que, los propios justicialistas disidentes utilizaron la **solicitud de audiencias** como un mecanismo para postergar la aprobación de ENARSA. Recordemos que esto fue utilizado en el Senado como una forma de postergar la suscripción del dictamen.

4- Comisión de Labor

Ello nos lleva a la siguiente instancia negociación, la Comisión de Labor y la búsqueda de la inclusión del proyecto en el Plan de Labor. Lo que habilitó el tratamiento del recinto y despejó algunas críticas fue la redacción de los temas sobre los que los diputados querían modificar por la **Secretaría Legal y Técnica**. Es decir que, aquel acuerdo entre el Diputado Blanco y legisladores del PJ y la UCR estaría en papel también acordado con el PE. La redacción en la Secretaría Legal y Técnica permitió dos cosas, primero, el control por parte del gobierno nacional de los que se modificaría Segundo, nos otorga otra pista acerca de las razones que tenían algunos justicialistas para postergar la aprobación de ENARSA. Si en aquella reunión del Bloque hubo desacuerdos acerca de cómo y qué modificaciones se introducirían al proyecto, ahora la última decisión la había tomado el Ejecutivo nacional.

Dos negociaciones en el **ámbito Parlamentario** buscaron consensuar la introducción de éstas modificaciones con los Senadores. Una de estas reuniones fue los Presidentes de las Comisiones cabeceras de ambas Cámaras. Las otra, entre los jefes del Bloque del PJ.

Finalmente, la Comisión de Labor incorporó el asunto al Plan de Labor para la sesión del día siguiente (6 de octubre). En cuanto al modo de debate, la votación en general sería mediante una votación nominal, es decir que quedaría constancia de cómo votó cada diputado. Esto se relaciona con las diferencias al interior del Bloque mayoritario ya que este tipo de votación busca asegurar la unidad en el voto. En cuanto a la votación en particular, se haría artículo por artículo y sin debate, probablemente debido a la extensa lista de oradores en el debate en general.

5- El recinto

Pasando al debate en el recinto. En la **votación del proyecto en general** la votación nominal aseguró la aprobación del despacho de la mayoría. Luego, en el **debate en particular**, el Diputado Blanco, como Presidente de la Comisión cabecera y miembro informante del Plenario de comisiones, utilizó un recurso en sus manos: la posibilidad de incorporar modificaciones al despacho de la mayoría. Así, propuso las enmiendas redactadas por la Secretaría Legal y Técnica. Todas ellas fueron aceptadas por la Cámara. Aquí, hay que notar que, la UCR, rechazó las enmiendas para que ENARSA estuviera en el Marco de la Ley que crea la AGN y la SIGEN. ¿Por qué rechazaría una modificación que desde el principio propiciaban? Se debe a que una diputada del PJ explicó que su Bloque estaba de acuerdo con dicha enmienda a pesar de que no fuera posible ponerla en práctica ya que ni la AGN ni la SIGEN pueden controlar Sociedades Anónimas. Frente a ello, la UCR decidió abstenerse.

En cuanto al resto de los legisladores, el PS, Compromiso para el Cambio, el FREPASO y Encuentro, hicieron uso de la posibilidad de presentar propuestas de modificación en el recinto. Recordemos que, en la Comisión, todos ellos habían presentado un despacho de minoría o firmado en disidencia parcial el de la mayoría. Frente a ello, el Diputado Blanco hizo uso de otro recurso en sus manos, la posibilidad de rechazar todas estas propuestas, como lo hizo en este caso.

Finalmente, se aprobó del despacho de la mayoría y, la incorporación de las modificaciones que propuso el Diputado Blanco. En cuanto al **ganador de esta instancia**, fue el Poder Ejecutivo Nacional porque, a pesar de que se introdujeron modificaciones a su iniciativa, éstas fueron consultadas con miembros del gobierno nacional y, si se ven estas enmiendas como costos, no logran superar el beneficio de que el proyecto haya sido aprobado.

Trámite en la Cámara de origen: su sanción definitiva

1- Comisiones

De esta manera, el proyecto modificado volvió al Senado y fue girado a las mismas comisiones que habían despachado la iniciativa al inicio del trámite. El tratamiento en esta primera arena de negociación fue muy expeditivo: en virtud de los acuerdos previos entre los jefes de bloque del PJ y los titulares de las comisiones cabeceras de ambas Cámaras, iba de suyo que el plenario de las comisiones aconsejaría al recinto la aceptación de las modificaciones introducidas por la Cámara baja. Por ende, en esta instancia no hubo necesidad de desplegar nuevos acuerdos intra e inter partidarios. Las comisiones fue la emisión de un **despacho conjunto** que sugería la aceptación de las modificaciones.

Es de destacar que sólo los integrantes del PJ firmaron el despacho y, además, que todos los justicialistas que componían el plenario lo hicieron. A su vez, cuatro senadores firmaron en disidencia parcial y uno en **disidencia total**; esta única firma en disidencia total vino de la senadora Negré de Alonso, presidenta de una de las tres comisiones competentes. Es decir que la senadora votó de manera distinta en comparación *con* el primer dictamen, cuando apoyó el de la mayoría. Entonces, de los tres presidentes de las comisiones competentes, solo uno (el Presidente de la comisión cabecera) apoyó sin reparos el dictamen emitido por el plenario. El bloque de la UCR, al igual que al inicio del trámite, se abstuvo de firmar el dictamen al igual que otros partidos provinciales⁵.

2- Plenario de Labor

El Plenario de Labor incorporó el Orden del Día de ENARSA a los temas a tratar esa semana, en la sesión del 20 de octubre. Sobre el modo de votación, los jefes de bloque acordaron que los legisladores en el recinto deberían **aceptar o rechazar todas las modificaciones introducidas por Diputados en su conjunto y no una por una**; así, no se corría el riesgo de que alguna modificación fuera rechazada.

3- Trámite en el Recinto

Al llegar al recinto, el acuerdo para aprobar el proyecto ya estaba cerrado. En esta instancia, el único recurso utilizado por los legisladores fue la posibilidad de aceptar todo o nada de lo modificado en la *Cámara revisora*; finalmente, aceptaron todo y el proyecto obtuvo sanción definitiva. Es de destacar que en el debate, sólo 2 personas votaron rechazar las modificaciones⁶, uno de estos votos negativos fue de un actor oficialista relevante en el proceso legislativo de ENARSA: Liliana Negré de Alonso. El bloque de la UCR solicitó abstenerse⁷ y ello es acorde con su posición al inicio, ya que así evitaban la confrontación con el PJ. En suma, el segundo tratamiento de ENARSA en el Senado arrojó como ganador, una vez más, al PEN porque obtuvo la sanción definitiva que impulsaba.

⁵Se abstuvieron: MPN, Frente Cívico, Fuerza Republicana, Frente Grande y Renovador de Salta.

⁶ Votaron por la negativa, Liliana Negré Alonso (PJ, San Luis) y Nancy Avelín (Cruzada Renovadora, San Juan).

⁷ La Presidencia concedió el pedido de abstención a los senadores radicales Sanz, Padres, Taffarel, Zavalía, Losada, Morales, Mastandrea, Terragno, Arancio, Isidoro, Lescano, Marino, Capos, Mason y Curletti.

Comentarios Finales

Por último queda reflexionar sobre qué **arena de negociación** y qué **actores** primaron en cada instancia del trámite parlamentario de ENARSA, así como acerca de qué **negociaciones parlamentarias y extra-parlamentarias** fueron las decisivas para dar luz verde al avance del proyecto al interior del Congreso.

En la Cámara alta la *arena de negociación* primordial fue el **Plenario de las Comisiones** competentes. Aquí el Partido Justicialista debió resolver las diferencias a su interior y negociar con la oposición para emitir un despacho favorable a la iniciativa. Despacho que era imprescindible para que el tema fuera tratado en el recinto, donde el PJ contaba con el quórum y los votos necesarios para otorgarle media sanción a la iniciativa. En cuanto al actor principal de esta instancia, fue el **Presidente de la Comisión cabecera** en cuanto fue él quien mantuvo fluidas relaciones con el Poder Ejecutivo para la introducción de modificaciones. Acá fueron importantes las negociaciones extraparlamentaria del Poder Ejecutivo en primera medida, con el partido y, luego, con la UCR (Losada).

El resultado final de estas negociaciones fue la obtención de media sanción de la **iniciativa gubernamental** con modificaciones acordes a sus intereses. Al hacer un balance de cómo salieron parados los distintos actores, podemos decir, que el **super ganador** fue el Ejecutivo. Los **perdedores**, el PJ disidente y los partidos provinciales, como el Partido Renovador de Salta cuyas propuestas no fueron tenidas en cuenta. En cuanto a la UCR, podría considerarse una perdedora porque no logró influir sobre la redacción del proyecto pero, frente a ello, acompañó la iniciativa gubernamental mediante la abstención de firmar un despacho alternativo y a apoyar el despacho de la mayoría en la votación en general. También se podría pensar en la UCR como ganadora porque, desde su posición de debilidad en el Senado, logró que ministro De Vido asistiera a una audiencia en las Comisiones y así posponer el dictamen.

En la Cámara baja la arena de negociación primordial fue, en oposición al Senado, el **Recinto** porque debido a la falta de unidad del PJ y al desacuerdo con la bancada radical, en las comisiones **era incierto el resultado final de las negociaciones**. De hecho, el PJ necesitaba apoyo de otros partidos para obtener quórum y así tratar y aprobar el proyecto. En el ámbito parlamentario, también fue el **presidente de la Comisión cabecera**, quien buscó el apoyo de sectores en desacuerdo al aceptar la introducción de modificaciones en el recinto. En el ámbito extraparlamentario, la principal negociación fue entre la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia y el titular del bloque del PJ. El resultado final de estas negociaciones parlamentarias y extra parlamentarias fue la aprobación de la iniciativa del PEN con modificaciones.

En cuanto a **ganadores**, son dos; por un lado, los PJ disidentes que lograron introducir algunas de las modificaciones que propiciaban y, por otro, el propio PEN, quien debió pagar cierto costo por el avance de la iniciativa pero no solo participó de su redacción sino que se aseguró que una de las dos modificaciones puedan resultar inocuas a la hora de su implementación. Y en cuanto a los **perdedores**, el ARI, el PS y el Interbloque Federal, cuyos despachos de minoría no fueron tenidos en cuenta. La UCR es, una vez más, un interrogante ya que consiguió modificar la temática que a ella le interesaba pero no de la manera que quería.

Por último, la arena de negociación principal en la tercera parte del trámite parlamentario fue, nuevamente, el **Plenario de las Comisiones** competentes: en su seno se redactó el dictamen conjunto que permitió la consideración de ENARSA en el recinto. En la arena parlamentaria, los actores fundamentales fueron los jefes de bloque del PJ: el Diputado Díaz Bancalari consultó al Senador Pichetto sobre la *predisposición* de los senadores del PJ para pasar a posteriori el proyecto reformado. En el ámbito extraparlamentario no se desarrollaron negociaciones. El resultado final de este *proceso* fue que la iniciativa del PEN obtuviera **sanción definitiva**, por ello, el **máximo ganador** es el Poder Ejecutivo. Como **ganadora**, podemos identificar la mayoría del PJ (como los senadores Fernández y Pichetto) porque hubieran preferido que Diputados no introdujera modificaciones aunque, luego, aceptan la introducción de enmiendas. En cuanto a la UCR, no podemos hacer consideraciones en esta etapa porque nuevamente se abstuvo. Esto hace pensar que si ella perdió, su **pérdida fue moderada**.