Número 1 (noviembre 2026): 83-99

Entre la norma y la práctica: brecha institucional, participación ciudadana y legitimidad legislativa en la Cámara de Diputados de Entre Ríos

Nadia Azul Martin[1]

Maestría en Políticas Públicas, Universidad Austral.
Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos (Argentina)

Bruno Sarubi[2]

Universidad Autónoma de Entre Ríos.
Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos (Argentina)

Recibido: 1 de junio de 2026
Aceptado: 21 de julio de 2026

https://doi.org/10.26422/REPA.2026.0100.sar

Resumen

Este trabajo analiza los desafíos actuales de las legislaturas provinciales, incorporando el caso de Entre Ríos como estudio de referencia, en relación con su vínculo con la participación ciudadana y la transparencia institucional, en un contexto donde los parlamentos suelen ser percibidos como espacios alejados, cuestionables y burocráticos. Frente a esta percepción, el *paper* sostiene que el fortalecimiento institucional del Poder Legislativo depende de la ampliación y aplicación de herramientas efectivas de participación ciudadana y de políticas activas de transparencia con datos abiertos. Se estudia cómo las limitaciones existentes en los mecanismos de participación legislativa contribuyen a que amplios sectores de la ciudadanía no perciban al Poder Legislativo

1 Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Católica Argentina (UCA). Actualmente cursa la Maestría en Políticas Públicas en la Universidad Austral. Se desempeña en la actualidad dentro de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, donde desarrolla tareas vinculadas al análisis legislativo y las políticas públicas.
azul.martin1997@gmail.com / https://orcid.org/0009-0001-6673-9380

2 Abogado por la Universidad Nacional del Litoral (UNL), docente universitario en la Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER) y diputado provincial de Entre Ríos. Su trayectoria profesional se ha desarrollado en los ámbitos de la gestión pública y la actividad legislativa, habiendo ejercido previamente funciones como concejal e intendente de la ciudad de La Paz (2015-2023).
bsarubi@gmail.com / https://orcid.org/0009-0004-3787-2803

como un canal efectivo de influencia e incidencia sobre el proceso de producción normativa, lo que se refleja en la baja utilización de las herramientas institucionales disponibles. El trabajo reflexiona sobre el potencial de la participación digital y la innovación institucional para reconfigurar el vínculo entre la ciudadanía y las legislaturas subnacionales.

Palabras clave: participación ciudadana, Poder Legislativo, Parlamento Abierto, Entre Ríos.

Between Rules and Practice: Institutional Gap, Citizen Participation, and Legislative Legitimacy in the Chamber of Deputies of Entre Ríos

Abstract

This paper examines the current challenges faced by provincial legislatures, using the case of Entre Ríos as a reference study, with particular emphasis on their relationship with citizen participation and institutional transparency, within a context in which parliaments are often perceived as distant, opaque, and bureaucratic institutions. In response to this perception, the paper argues that strengthening the institutional capacity of the Legislative Branch depends on expanding and effectively implementing mechanisms for citizen participation, as well as proactive transparency policies based on open data. It analyzes how existing limitations in legislative participation mechanisms contribute to the perception among broad sectors of society that the Legislative Branch is not an effective channel for influencing the lawmaking process, a situation reflected in the limited use of the institutional participation tools currently available. Finally, the paper reflects on the potential of digital participation and institutional innovation to reshape the relationship between citizens and subnational legislatures.

Keywords: citizen participation, Legislative Branch, Open Parliament, Entre Ríos.

1. Introducción

En las últimas décadas, las instituciones legislativas han enfrentado crecientes desafíos en materia de representación política y vinculación con la ciudadanía. La creciente distancia entre las demandas sociales y los procesos de toma de decisiones ha debilitado la confianza en los órganos representativos, especialmente en América Latina, donde persisten problemas de concentración del poder, debilidad institucional y limitada participación ciudadana.

En este contexto, las legislaturas cumplen un rol fundamental como espacios de representación, deliberación y control político.

Este trabajo analiza los mecanismos de participación ciudadana de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, con especial atención a la Oficina de Sugerencias Ciudadanas, creada en 2007. La investigación parte de que estos canales presentan limitaciones de accesibilidad, visibilidad y eficacia política, derivadas de factores administrativos, tecnológicos e institucionales. La legitimidad legislativa es abordada desde una dimensión institucional vinculada a la capacidad de los órganos parlamentarios para generar canales accesibles de participación, transparencia e incidencia ciudadana en el proceso de formación normativa.

Se adopta un enfoque cuantitativo de alcance descriptivo, basado en el relevamiento presencial de los registros físicos de la Oficina y en el análisis del marco normativo vigente. La información recopilada abarca el período 2008-2025 y constituye un aporte empírico original sobre un mecanismo escasamente estudiado.

El análisis se estructura en torno a cuatro ejes conceptuales: la participación ciudadana como componente de la calidad democrática; el papel de las legislaturas en los sistemas representativos; el hiperpresidencialismo en América Latina; y el paradigma del Parlamento Abierto como estrategia de fortalecimiento institucional. Desde esta perspectiva, se sostiene que el fortalecimiento de los poderes legislativos requiere ampliar los mecanismos de participación, profundizar las políticas de transparencia y avanzar en la modernización institucional.

2. Marco teórico

2.1 Participación ciudadana y mecanismos de democracia directa

La participación ciudadana constituye uno de los elementos centrales de las democracias contemporáneas, particularmente en contextos de crisis de representación y demanda de mayor apertura institucional. En América Latina, las reformas políticas desarrolladas desde finales del siglo XX incorporaron diversos mecanismos orientados a ampliar la intervención de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones públicas. García bien define en este sentido que

> …la reforma política llevada a cabo en América Latina desde hace más de dos décadas, además de haber implicado la restitución del modelo de democracia representa-

> tiva en ciertos países, ha supuesto también la incorporación de algún mecanismo de democracia directa en por lo menos uno de los niveles políticos territoriales de los Estados latinoamericanos. (García, 2009, p. 78)

Estos mecanismos surgieron como respuesta a demandas de mayor participación ciudadana, aunque sin modificar sustancialmente las bases de la democracia representativa tradicional. Como señala el mismo autor,

> … como complemento y en combinación con el sistema de elecciones periódicas y de la función de los cuerpos legislativos, las democracias latinoamericanas han introducido, por lo menos en el plano formal, figuras como el referéndum, la revocación del mandato y la iniciativa legislativa mecanismos que se supone expresan un ejercicio directo de la democracia… (García, 2009, p. 78)

Dentro de estos instrumentos, la iniciativa legislativa constituye uno de los principales canales institucionales de participación ciudadana en la elaboración normativa, permitiendo que la ciudadanía intervenga formalmente en la agenda legislativa. Sin embargo, la existencia normativa de estos mecanismos no garantiza por sí sola su efectividad institucional. García (2009) advierte que

> … su potencialidad real estará siempre en la capacidad de la gente de hacerlos suyos como verdaderos mecanismos de expresión y decisión, depende de una condición inicial y necesaria: que dichas figuras se encuentren institucionalizadas dentro del sistema político de una forma tal que permitan su abierta activación desde abajo. (p. 80)

2.2 Hiperpresidencialismo y debilidad legislativa

Los estudiosos latinoamericanos vienen planteando que uno de los principales problemas de los sistemas presidencialistas de la región ha sido la creciente concentración de poder político en el Poder Ejecutivo y el consecuente debilitamiento de los mecanismos de control republicano ejercidos por los poderes legislativos. Chalco Salgado conceptualiza al hiperpresidencialismo como un "sistema degenerativo del presidencialismo" que surge como un intento distorsionado de resolver las pugnas de poder, terminando por asentar de forma desmedida atribuciones y funciones en torno al jefe de gobierno y Estado (Chalco Salgado, 2017). Esta acumulación genera un desequilibrio estructural donde el Ejecutivo "sobrepasa a los otros poderes del Estado, caracterizándose por un claro debilitamiento al Legislativo, trayendo como efecto una especie de mutilación legislativa" (Chalco Salgado, 2017, p. 228).

Gargarella (2017), por su parte, detalla un error estructural de diseño:

> Podemos hablar de un error en materia de diseño constitucional, porque dicha mezcla —un sistema híper-presidencial en el marco de un sistema de "frenos y contra-

> pesos"— implica un desafío y un quiebre de la lógica de los controles mutuos, desde el momento mismo de su creación. Y es que la lógica del sistema de "frenos y contrapesos" no requiere únicamente de la creación de ramas de gobierno dotadas de poderes de control sobre las demás (i.e., veto presidencial, control de constitucionalidad, juicio político). El mismo requiere, además, que esas herramientas de control sean entre sí equivalentes. Parece claro: si una de las ramas del poder dispone de "armas" que le permiten amenazar a las otras ramas de gobierno que superan, extraordinariamente, el poder de amenaza propio de las "armas" de las que disponen las demás, entonces, el sistema de controles completo queda distorsionado desde el inicio. (p. 11)

El Ejecutivo no solo abandona el equilibrio de poderes, sino que construye un "blindaje" institucional (Chalco Salgado, 2017), reduciendo la capacidad deliberativa del parlamento y postergando la canalización efectiva de las demandas ciudadanas a través de la producción normativa.

Estas categorías teóricas permiten comprender cómo determinados diseños institucionales pueden producir legislaturas débiles, con capacidades limitadas de control, deliberación y representación política efectiva. La presente investigación interpreta que las debilidades detectadas en los mecanismos de participación ciudadana en la Cámara de Diputados provincial no constituyen únicamente fallas administrativas o tecnológicas, sino que también pueden analizarse en relación con dinámicas institucionales más amplias de concentración política y debilitamiento legislativo presentes en los sistemas presidencialistas latinoamericanos.

2.3 Parlamento Abierto

El concepto de Parlamento Abierto surge como una extensión y profundización del paradigma de Gobierno Abierto, promovido a nivel internacional desde la década de 2010. Su propósito central es transformar a las instituciones legislativas en espacios más transparentes, accesibles y participativos, en los que la ciudadanía pueda ejercer un rol activo en la construcción de políticas públicas, el control social y la defensa de la democracia (Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2025, p. 3).

En este sentido, Lendo y Resina de la Fuente (2016) señalan que la noción de Parlamento Abierto ha emergido como una respuesta estratégica frente a los problemas estructurales de la representación política contemporánea:

> La noción de Parlamento Abierto ha surgido como un aspecto clave para la profundización y avance de las democracias actuales. Sus principios han supuesto una ventana de aire fresco en un sistema que ha ido sufriendo un proceso continuo de desgaste durante las últimas décadas; un deterioro más relacionado con la mala praxis del funcionamiento parlamentario que con la erosión de la idea, como tal, del Parlamento como institución esencial para el funcionamiento democrático. La falta de apertura

> y transparencia de la actuación parlamentaria ha derivado, en no pocas ocasiones, en una sensación generalizada de falta de legitimidad de las cámaras legislativas en diversas democracias, tanto emergentes como establecidas. (pp. 5-6)

Los autores destacan que esta brecha entre representantes y representados responde a una progresiva crisis de representación que amenaza la legitimidad de las instituciones representativas. Frente a esta problemática, el Parlamento Abierto se posiciona como una herramienta institucional indispensable para restaurar la confianza pública mediante la apertura de procedimientos, la participación directa y el escrutinio ciudadano.

La Alianza para el Gobierno Abierto tipifica cuatro niveles de desarrollo progresivo que los parlamentos deben asumir: Nivel Inicial, centrado en la habilitación de canales normativos participativos, la difusión de funciones y la creación de alianzas institucionales; un Nivel Intermedio, orientado al acceso a información comprensible, la publicación de datos abiertos y la implementación de plataformas interactivas; un Nivel Avanzado, enfocado en programas pedagógicos para sectores postergados y el cumplimiento de estándares internacionales; y un Nivel Innovador, caracterizado por el desarrollo y uso compartido de software parlamentario de código abierto para fortalecer la transparencia y la colaboración tecnológica (Open Government Partnership, 2011, como se citó en Lendo y Resina de la Fuente, 2016, pp. 12-13).

En lo que respecta a la definición conceptual del paradigma, resulta fundamental atender al alcance del acceso a la información y a la capacidad de incidencia ciudadana. En este sentido, Segovia (2018) plantea que el Parlamento Abierto se define como

> (…) el derecho que tienen las personas para acceder a la información parlamentaria de manera transparente, en formatos abiertos y entendibles, así como el derecho que tiene la colectividad a ser oída desde distintos canales, incluyendo, por supuesto, los medios tecnológicos, abriendo con esto instrumentos de participación y colaboración capaces de influir en la agenda legislativa, la agenda pública y la agenda política. (p. 12)

Es interesante marcar la definición que menciona Ecarri Angola (2025) en este sentido, planteando que la aplicación del parlamento abierto de ninguna manera reemplaza a las instituciones representativas, sino que las fortalece en la medida en que muestren resultados políticos legislativos. En este sentido, se trata de un nuevo modelo de gobernanza colaborativa mediante el cual se busca elevar la calidad institucional, reducir las barreras hacia la ciudadanía en los asuntos parlamentarios y fomentar la innovación como generadora de valor público.

Estos tres ejes, transparencia, participación y colaboración, constituyen el núcleo conceptual del parlamento abierto y el marco desde el cual se analizará el caso del Poder Legislativo de Entre Ríos en la presente investigación.

3. Marco normativo e institucional

Teniendo en cuenta el estudio del enfoque institucional normativo de la participación ciudadana en la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, se puede ver una debilidad persistente entre el reconocimiento de los mecanismos participativos y su implementación efectiva. Aunque la provincia cuenta con leyes constitucionales y apartados reglamentarios que habilitan la participación ciudadana en los procesos legislativos, la evidencia empírica demuestra que dichos mecanismos presentan debilidades vinculadas con transparencia, accesibilidad y uso práctico. Esta situación da como resultado una brecha significativa entre la participación efectivamente ejercida por la ciudadanía y la participación reconocida.

La Constitución de la Provincia de Entre Ríos incorpora explícitamente la participación ciudadana para el procedimiento de formación y sanción de leyes, puntualmente con el artículo 123 que establece que las leyes pueden tener como origen cualquiera de las cámaras legislativas (Entre Ríos cuenta con un sistema bicameral) mediante proyectos presentados por sus miembros, por el Poder Ejecutivo, por el Superior Tribunal de Justicia en materias vinculadas a la organización judicial y "por el pueblo ejerciendo el derecho de iniciativa popular" (Constitución de la Provincia de Entre Ríos, 2008, art. 123). También la norma asegura que todos los proyectos deberán tener tratamiento parlamentario, otorgándoles reconocimiento constitucional como mecanismo legítimo.

Desde el punto de vista histórico, se puede referenciar que este artículo se inscribe dentro de los procesos de ampliación en materia participativa, luego de la reforma constitucional argentina de 1994, que incorporó instrumentos de democracia semidirecta y mecanismos de participación ciudadana en el ordenamiento institucional, con la idea de generar un vínculo efectivo con la sociedad. Como bien define Ecarri Angola (2025), "[l]a mejor manera de que los ciudadanos puedan sentir confianza en sus instituciones es garantizando su cercanía en la toma de decisiones, y la Institución Parlamentaria generando los espacios correspondientes para tal fin" (p. 214).

La existencia y ampliación de estos derechos no garantizan por sí mismas su efectividad institucional. Es por esto que toman fuerza las teorías que hablan de una debilidad democrática, definida por Norris (2001) cuando sostiene que "en los últimos años han aumentado las tensiones entre las concepciones ideales y el funcionamiento percibido de las instituciones democráticas. Aunque no haya una 'crisis de democracia', muchos piensan que no todo funciona correctamente en el cuerpo político" (p. 8). Teniendo en cuenta el caso entrerriano —que esta investigación decide analizar— se identifica un significativo contraste entre la existencia normativa de los canales de participación y su limitada y poco moderna implementación institucional.

El Reglamento de la Cámara de Diputados de Entre Ríos reconoce expresamente la posibilidad de ingreso de iniciativas populares con el artículo 59, el cual establece que los asuntos propuestos por los diputados deberán presentarse como proyectos de ley, resolución, declaración o pedidos de informes y extiende dicha disposición a "las iniciativas populares" (Honorable Cámara de Diputados de Entre Ríos, Reglamento, 2021, art. 59).

Se observa cómo la redacción normativa incorpora la figura de la ciudadanía como actor permitido para presentar iniciativas legislativas y, a su vez, establece un procedimiento administrativo de ingreso. Si bien reconoce, no desarrolla mecanismos específicos de acompañamiento ciudadano ni protocolos simplificados de acceso. A su vez, tampoco existen sistemas digitales de seguimiento parlamentario orientados a facilitar la participación pública a través de información. Por ende, esta ausencia de herramientas de trazabilidad hace difícil que la ciudadanía pueda conocer la situación de sus propuestas, lo que genera un canal poco transparente y también le quita la posibilidad de ejercer un mejor control democrático sobre el proceso parlamentario.

Como antecedente relevante teniendo en cuenta el grado de institucionalización de la participación, compete mencionar la creación de la Oficina de Sugerencias Ciudadanas, mediante un proyecto de resolución presentado el 14 de junio de 2007 en la Cámara de Diputados de la provincia de Entre Ríos. La iniciativa proponía la creación de un organismo y oficina destinados exclusivamente a recepcionar "propuestas, ideas, iniciativas, sugerencias y/o problemática que los ciudadanos de nuestra provincia quieran presentar" a los legisladores provinciales (Honorable Cámara de Diputados de Entre Ríos, 2007). Los fundamentos del proyecto muestran un interés hacia una idea democratizadora de la representación política, basada en la necesidad de fortalecer la relación entre la sociedad y sus representantes y ampliar la intervención ciudadana en los procesos deliberativos. La creación de esta oficina puede interpretarse como un intento de institucionalización de mecanismos de democracia participativa dentro del ámbito legislativo provincial, tanto así que el espíritu de los fundamentos plantea que "todo proceso de deliberación es más democrático cuantos más sectores de la población han intervenido en el proceso previo de discusión y opinión" (Honorable Cámara de Diputados de Entre Ríos, 2007).

La información de las iniciativas ciudadanas continúa almacenándose manualmente en cuadernos físicos, sin contar con un sistema digital de consulta o seguimiento público, por lo que se tuvo que tomar registros fotográficos de cada foja para luego hacer el relevamiento.

La accesibilidad efectiva depende en gran medida de un conocimiento informal sobre el funcionamiento legislativo y de la presencia física en las instalaciones de la Cámara. No se observan campañas institucionales de difusión, programas permanentes de educación cívica ni herramientas tecnológicas orientadas a fomentar la participación de la sociedad en los procesos de la Cámara, alejándose de la definición de Parlamento Abierto adoptada en este trabajo.

Hay que resaltar también que, aunque se encuentra en un nivel superador de institucionalización formal de la participación ciudadana frente a la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia (ya que los proyectos se presentan por mesa de entrada sin contar con una oficina específica), las limitaciones mencionadas afectan su uso. Coincide con la problemática que se suele repetir en varias provincias, como lo es la baja cantidad de iniciativas ciudadanas registradas anualmente, sumado a la ausencia de herramientas digitales y mecanismos de publicidad activa, lo que contribuye a que las herramientas de participación existentes sean más que nada "simbólicas" y poco influyentes en la agenda parlamentaria.

Al respecto, Sánchez-Medero y Pastor-Albaladejo (2024) conciben al Parlamento Abierto como un modelo que va más allá de la simple publicidad pasiva, requiriendo que la actividad legislativa sea plenamente comprensible y que se habiliten verdaderos espacios de participación y co-creación, colaboración con la ciudadanía.

El análisis institucional permite concluir que la Cámara de Diputados de Entre Ríos posee un reconocimiento jurídico relativamente avanzado de la participación ciudadana legislativa, particularmente a través de la iniciativa popular y de la creación de un organismo específico como la Oficina de Sugerencias Ciudadanas. Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que persisten ciertas fallas vinculadas con la operatividad institucional, la digitalización, la accesibilidad y la transparencia. Es por esto que queda demostrado que el principal problema no está vinculado a una ausencia normativa de mecanismos participativos, sino al débil funcionamiento en su aplicación y difusión dentro del ejercicio cotidiano.

4. Metodología

4.1 Tipo de investigación

- *Según el tipo de diseño*: la presente investigación es de tipo descriptivo con sistematización cuantitativa, pues tuvo como objetivo identificar y describir las principales características, limitaciones y niveles de efectividad de los mecanismos institucionales de participación ciudadana en el ámbito de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos.
- *Según el tiempo*: se ha optado por realizar un estudio de corte longitudinal descriptivo. El análisis se centró en el relevamiento de iniciativas ciudadanas presentadas entre 2008 y 2025 (2008 fue el primer año completo de funcionamiento de la Oficina de Sugerencias Ciudadanas, creada en junio de 2007).
- *Según el tipo de fuente*: la presente investigación se nutrió de fuentes primarias y secundarias de carácter documental. El estudio se basó en el análisis de documentación oficial vinculada al funcionamiento institucional de los canales de participación ciudadana legislativa, incluyendo registros administrativos de la Oficina de Sugerencias Ciudadanas, normativa provincial, reglamentos legislativos y documentación parlamentaria oficial.

En lo que respecta al procesamiento y estructuración preliminar de la investigación, se utilizaron herramientas de inteligencia artificial (IA) a modo de soporte para optimizar la organización documental. No obstante, se destaca que la totalidad del diseño de la investigación, el análisis crítico de la literatura, el relevamiento y sistematización de campo, y la posterior interpretación de los datos cuantitativos fueron realizados de manera exclusiva y directa por los autores de este trabajo, garantizando el rigor intelectual y la autenticidad del estudio sobre el caso entrerriano.

4.2 Técnicas de recolección de datos

I. *Análisis documental*: en la presente investigación se aplicó esta técnica al análisis de documentos oficiales vinculados al funcionamiento de los mecanismos institucionales de participación ciudadana en la Cámara de Diputados de Entre Ríos. Entre ellos se incluyen la Constitución de Entre Ríos, el Reglamento de la Cámara de Diputados, proyectos legislativos, registros administrativos de la Oficina de Sugerencias Ciudadanas y documentación parlamentaria oficial.
II. *Relevamiento y sistematización de datos cuantitativos*: se realizó un relevamiento presencial y manual de los registros existentes en la Oficina de Sugerencias Ciudadanas de la Cámara de Diputados de Entre Ríos, a partir de los cuales se construyó una base de datos cuantitativa sobre la cantidad de expedientes ingresados por año y la trayectoria legislativa de las iniciativas ciudadanas presentadas durante el período analizado. Debido a que gran parte de la información relevada se encontraba archivada exclusivamente en soporte papel y registros manuscritos no digitalizados, la sistematización de los datos requirió un proceso de análisis manual realizado sobre fotografías tomadas de los registros. En consecuencia, podría existir un margen mínimo de error en la reconstrucción estadística propia elaborada.

5. Resultados

Con el análisis de los datos relevados, se pudieron identificar marcadas debilidades estructurales en los canales de participación ciudadana, particularmente en la baja utilización efectiva de la Oficina de Sugerencias Ciudadanas de la Cámara de Diputados de la provincia. Los resultados cuantificados sugieren una escasa y sostenida cantidad de expedientes presentados desde la creación de la oficina en 2007 y, por otro lado, una limitada capacidad de incidencia legislativa de dichos mecanismos participativos, ya que solo tres proyectos se convirtieron en ley.

Si bien hubiera resultado de interés realizar un análisis temático de la totalidad de las iniciativas ciudadanas e identificar en detalle los tres proyectos convertidos en ley, ello no fue posible debido a la ausencia de un sistema integral de digitalización y clasificación de los expedientes. La información disponible en los registros físicos no permitió reconstruir de manera completa y verificable el contenido de todas las iniciativas, lo que constituye, a su vez, una manifestación de las limitaciones institucionales que este trabajo analiza.

Tabla 1
Expedientes de iniciativa ciudadana ingresados a la Oficina de Sugerencias Ciudadanas por año (2008-2025)

Año	Cantidad de expedientes
2008	50
2009	12
2010	13
2011	6
2012	4
2013	1
2014	5
2015	1
2016	7
2017	1
2018	4
2019	6
2020	2
2021	1
2022	2
2023	1
2024	3
2025	5
Total	**124**

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Cámara de Diputados de Entre Ríos.

El mayor nivel de participación se registró en 2008, primer año completo de funcionamiento, con un total de 50 expedientes presentados. Aunque tuvo una incidencia inicial positiva, en los años siguientes se observa una caída abrupta.

Entre 2009 y 2011, el promedio anual descendió significativamente respecto del pico de 2008. A partir de 2011, la serie se estabiliza en niveles bajos (entre 1 y 7 expedientes anuales), sin recuperar en ningún año posterior el volumen registrado en 2008, con un leve repunte hacia el final del período (2023-2025).

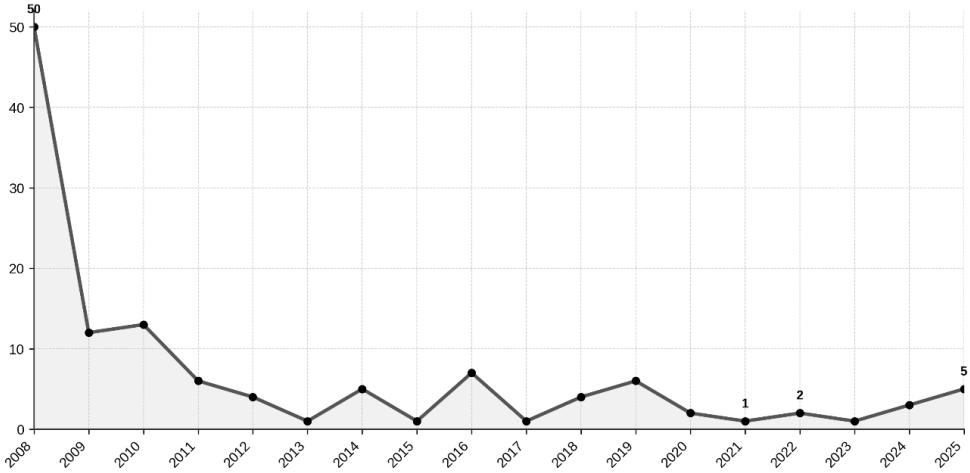

Figura 1. Evolución anual de los expedientes de iniciativa ciudadana ingresados a la Oficina de Sugerencias Ciudadanas (2008-2025). Fuente: elaboración propia con base en datos de la Cámara de Diputados de Entre Ríos.

El gráfico de tendencias elaborado a partir de los datos relevados permite identificar una fuerte caída inicial entre 2008 y 2011, seguida de una estabilización en niveles bajos y un leve repunte en el tramo 2023-2025. El comportamiento observado permite deducir que la creación formal de un canal de participación ciudadana no necesariamente garantiza su efectividad práctica ni su utilización por parte de la sociedad.

5.1 Indicadores de eficacia institucional

Uno de los principales indicadores construidos en la presente investigación fue la ratio de conversión legislativa de iniciativas ciudadanas y proyectos que se convirtieron en ley. Durante el período analizado se registraron 124 expedientes de iniciativa ciudadana en total, de los cuales únicamente tres fueron convertidos en ley.

Este resultado demuestra uno de los principales hallazgos de la investigación, ya que los datos son compatibles con una brecha entre la apertura institucional formal y la efectividad real de los canales de participación. Otro indicador relevante que se pudo identificar fue la inexistencia de modernos sistemas digitales públicos de seguimiento, ya que los expedientes continúan siendo registrados y archivados manualmente en papel, sin su incorporación

al sistema legislativo provincial disponible en la página de la Cámara de Diputados de Entre Ríos, existiendo un apartado exclusivo en la web donde de los 124 proyectos solo nueve (9) se encuentran online (de años aleatorios).

5.2 Patrones institucionales detectados

Se observa una fuerte concentración inicial de expedientes durante el primer año de creación de la Oficina de Sugerencias Ciudadanas. Este impulso puede ser interpretado como un efecto de novedad institucional y expectativas iniciales de participación. Sin embargo, rápidamente en el año posterior se registra un descenso persistente y significativo, lo que sugiere dificultades para consolidar y mantener institucionalmente activo el canal participativo en el mediano y largo plazo.

Se observa una posible asociación entre baja publicidad institucional y reducida participación ciudadana; dado que esta investigación no midió ni operacionalizó la publicidad institucional. Dicha asociación se plantea como una interpretación a profundizar en futuros estudios y no como una correlación estadísticamente establecida. La inexistencia de campañas de difusión, plataformas digitales específicas o sistemas accesibles de seguimiento probablemente contribuye a estos bajos niveles. La desconexión entre reconocimiento normativo y capacidad operativa es otro factor importante que se analizó. Aunque la Constitución provincial y el Reglamento de la Cámara reconocen formalmente mecanismos de participación ciudadana, la implementación práctica presenta debilidades administrativas.

6. Discusión

Desde la perspectiva republicana clásica, la preservación de la libertad política reposa sobre el principio de división de poderes y la existencia de un equilibrio sustancial entre las distintas ramas del gobierno. En este esquema, el Poder Legislativo se concibe como el órgano deliberativo y representativo por excelencia, cuya función primordial es la producción normativa y el control sobre el cumplimiento de la ley. Por su parte, al Poder Ejecutivo le corresponde la gestión activa de la administración estatal, mientras que el Poder Judicial actúa como un aplicador imparcial de la norma. Cuando esta distribución funcional se altera y el Ejecutivo absorbe preeminencia sobre la agenda y la iniciativa pública, se quiebra la lógica de pesos y contrapesos, debilitando la capacidad autónoma del parlamento.

Desde esta perspectiva, el debilitamiento de la legislatura implica una alteración del equilibrio republicano y una concentración excesiva del poder político en el Ejecutivo.

La concentración partidaria y los incentivos institucionales favorecen dinámicas de alineamiento legislativo con el Poder Ejecutivo y reducen la autonomía parlamentaria, generando un parlamento débil. En Latinoamérica, diversos estudios han advertido esta tendencia hacia legislaturas reactivas y débiles con baja capacidad autónoma de producción normativa.

García Montero (2009) lo define muy claramente, aportando que

> (…) entre los estudiosos de la política latinoamericana está extendida la idea de que los Parlamentos latinoamericanos son reactivos (Cox y Morgenstern, 2001) y que su actuación es importante en la medida en que facilitan o no la gobernabilidad de acuerdo a su grado de cooperación o de conflicto con el Ejecutivo. Esta percepción acerca de la baja relevancia del Poder Legislativo como promotor de leyes no se circunscribe únicamente a los casos latinoamericanos, afectando a la mayoría de las democracias modernas. (pp. 39-40)

La evidencia empírica relevada del caso entrerriano muestra una participación ciudadana institucionalmente marginal, con escasa capacidad de transformar demandas sociales en leyes. La baja cantidad de proyectos convertidos en ley refuerza la percepción de un Poder Legislativo con limitadas capacidades de iniciativa y deliberación autónoma.

> Una de las debilidades del indicador 'éxito legislativo' está en la sobreestimación del peso del Ejecutivo, ya que si bien los Gobiernos se limitan a enviar proyectos que realmente querrían ver convertidos en leyes, lo cual incrementa su tasa de éxito, los legisladores presentan proyectos aun sabiendo previamente que tienen escasas o nulas posibilidades de ser aprobados. (García Montero, 2009, p. 87)

En este sentido, los hallazgos obtenidos resultan consistentes con los diagnósticos desarrollados por la literatura sobre hiperpresidencialismo latinoamericano, que advierte una creciente concentración de la definición de la agenda política y legislativa en el Poder Ejecutivo. Si bien la presente investigación no permite establecer una relación causal concluyente entre estas dinámicas y las limitaciones observadas en los mecanismos de participación ciudadana, la ausencia de políticas sostenidas de modernización parlamentaria, digitalización y apertura institucional sugiere la existencia de incentivos políticos que no han favorecido el fortalecimiento de dichos canales. En consecuencia, la baja utilización y escasa incidencia de las iniciativas ciudadanas podrían interpretarse como parte de un contexto institucional más amplio caracterizado por una reducida centralidad del Poder Legislativo en la producción de políticas públicas.

En este escenario, los canales de participación ciudadana pueden ver reducida su centralidad dentro de la dinámica parlamentaria cuando no existen mecanismos institucionales que garanticen su incorporación efectiva en el proceso legislativo. La calidad de la representación política se ve afectada y se aleja de lo prioritario, que Saiegh (2010) define de esta manera:

> En general, los legisladores tienen muchas probabilidades de representar los intereses de sus electores cuando 1) saben precisamente quiénes son los mismos; 2) interactúan frecuentemente con ellos, y 3) su futuro político depende de lograr y mantener el apoyo de quienes los eligen. (p. 20)

Los resultados obtenidos muestran precisamente una débil interacción institucional entre ciudadanía y legislatura. La inexistencia de mecanismos modernos de acceso, seguimiento y publicidad de iniciativas ciudadanas limita las posibilidades de contacto efectivo entre representantes y representados y debilita las capacidades deliberativas del sistema político provincial. En este sentido, Saiegh (2010) advierte:

> Si es un actor marginal, eso le dará al Ejecutivo la libertad de llevar a cabo los cambios que considere necesarios en su política. Pero la falta de deliberación legislativa cuando se formulan las medidas y la debilidad de la supervisión pueden significar que las políticas que se sigan estén mal concebidas en términos técnicos, mal adaptadas a las necesidades o demandas reales de los intereses organizados y de los ciudadanos, que carezcan de consenso y que, por lo mismo, sean políticamente insostenibles, o que se pongan en práctica de manera ineficaz o injusta. Por otro lado, las legislaturas que se involucran más, en sentido constructivo, pueden contribuir a la adopción de políticas más sostenibles… (p. 5)

Las debilidades detectadas en los canales de participación ciudadana del Poder Legislativo de Entre Ríos pueden afectar dimensiones vinculadas al funcionamiento democrático provincial. La baja institucionalización participativa, la limitada autonomía legislativa y la centralización del poder político reducen las capacidades del parlamento y debilitan los mecanismos republicanos de control y equilibrio entre poderes.

7. Conclusiones

Esta investigación nació de una pregunta concreta: ¿pueden los ciudadanos de Entre Ríos participar realmente en la construcción de las leyes que los gobiernan? Los resultados obtenidos sugieren que, al menos en los términos actuales, esta participación no se alcanza.

A lo largo del trabajo se analizó la Oficina de Sugerencias Ciudadanas de la Cámara de Diputados. Lo que se encontró fue una brecha significativa entre lo que las normas prometen y lo que la práctica institucional ofrece. Mientras que la Constitución provincial y el reglamento legislativo reconocen formalmente la iniciativa popular como derecho ciudadano, los datos cuentan otra historia: entre 2008 y 2025 se registraron 124 expedientes de iniciativa ciudadana.

Más allá de los números, lo que más llama la atención es el origen de esas limitaciones. Estas no devienen únicamente de fallas administrativas o de ausencia de recursos tecnológicos. Pueden comprenderse en relación con dinámicas institucionales más amplias, presentes en los sistemas presidencialistas latinoamericanos, caracterizadas por una fuerte centralidad del Poder Ejecutivo y un Poder Legislativo con capacidades reducidas de deliberación, control y articulación real con la ciudadanía.

Cuando los mecanismos de participación existen en el papel, pero no funcionan en la práctica, la representación política se vacía de contenido y la confianza ciudadana en las

instituciones se erosiona. Como destaca Saiegh (2010), los parlamentos desempeñan un rol multidimensional e indispensable en la democracia: no solo tienen la responsabilidad de canalizar las demandas ciudadanas en la elaboración de leyes, sino que también ejercen una función crítica de fiscalización e investigación sobre la transparencia y eficiencia de la gestión pública.

A su vez, una de las dificultades más reveladoras encontradas durante la investigación fue la ausencia de registros digitales oficiales y estadísticas sistematizadas sobre la participación ciudadana, lo que obligó a realizar un relevamiento manual y presencial de la información disponible. Esa dificultad es, en sí misma un síntoma de las debilidades institucionales que el trabajo buscó documentar. No se puede mejorar lo que no se mide, y no se puede medir lo que no se registra.

Todo esto señala una misma dirección: la urgente necesidad de avanzar hacia procesos de modernización parlamentaria que no se limiten a incorporar tecnología, sino que impliquen un cambio de cultura institucional. Una legislatura más abierta, accesible y transparente mejoraría la calidad de las leyes y contribuiría con la reconstrucción del vínculo entre representantes y representados que, como se pudo observar en este trabajo, se encuentra seriamente debilitado en la provincia de Entre Ríos.

Bibliografía

Cámara de Diputados de Entre Ríos. (2025). *Registros administrativos de la Oficina de Sugerencias Ciudadanas (2007-2025)* [Documentación interna relevada presencialmente por los autores].

Chalco Salgado, J. (2017). Pluralismo asfixiado e hiperpresidencialismo en Ecuador. En Storini, C. (Ed.), *Constitucionalismo y nuevos saberes jurídicos: construcciones desde las diversidades* (pp. 223-236). Corporación Editora Nacional.

Ecarri Angola, N. A. (2025). *La creación de un modelo de parlamento abierto para el Congreso de Diputados en España. Anuario Iberoamericano de Buen Gobierno y Calidad Democrática*, (2), 213-237. https://revistas.colex.es/index.php/aidbgycd/article/view/311/614

García, J. G. (2009). Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana en Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 51*(205), 77-96. https://www.redalyc.org/pdf/421/Resumenes/Abstract_42112421005_2.pdf

García Montero, M. (2009). *Presidentes y parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Centro de Investigaciones Sociológicas.

Gargarella, R. (2017). *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: un constitucionalismo demasiado viejo* [Documento de trabajo]. Primera Cátedra Norbert Lechner, Universidad Diego Portales.

Honorable Cámara de Diputados de Entre Ríos. (2007). *Resolución de creación de la Oficina de Sugerencias Ciudadanas*. Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos.

Honorable Cámara de Diputados de Entre Ríos. (2021). *Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos*.

Legislatura de la Provincia de Córdoba. (2025). *Plan de acción de Parlamento Abierto 2025-2027*. https://legislaturacba.gob.ar/wp-content/uploads/2025/09/Plan-de-Acci%C3%B3n-2025-2027.pdf

Lendo, F. T. y Resina de la Fuente, J. F. (2016). *Parlamento Abierto: un análisis comparado de los Congresos de Chile, España, Estados Unidos y México*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, XVIII Legislatura. https://www.academia.edu/32647351/Parlamento_abierto_un_an%C3%A1lisis_comparado_de_los_Congresos_de_Chile_Espa%C3%B1a_Estados_Unidos_y_M%C3%A9xico

Norris, P. (2001). ¿Un círculo virtuoso? El impacto de las comunicaciones políticas en las democracias post-industriales. *Revista Española de Ciencia Política*, (4), 7-33.

Saiegh, S. M. (2010). ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. *Política y Gobierno, 17*(1), 3-24.

Sánchez-Medero, G. y Pastor-Albaladejo, G. (2024). Parlamentos abiertos en América Latina: Transparencia activa y participación ciudadana. *Profesional de la Información, 33*(1), e330007.

Segovia, R. (2018). Parlamento abierto, medios electrónicos y ciudadanía informada (Tesis de maestría). Repositorio Institucional INFOTEC, Gobierno de México. http://infotec.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1027/247

Legislación citada

Constitución de la Provincia de Entre Ríos. (2008). Provincia de Entre Ríos.

Transparencia en el uso de inteligencia artificial

Los autores utilizaron Claude (Anthropic, Sonnet 5.5) para la corrección de redacción y orden del texto y el formato de citas y bibliografía, y NotebookLM (Google, mayo de 2026) para el armado y formato de los cuadros a partir de conteos realizados manualmente por los autores sobre los registros relevados. Los autores revisaron y aprobaron todos los resultados y asumen la plena responsabilidad de la exactitud, originalidad, integridad y conclusiones del manuscrito.

Declaración de roles de autoría

Los autores manifiestan haber cumplido los siguientes roles de autoría: **Martin, N. A.:** conceptualización, metodología, diseño de la investigación, trabajo de campo, relevamiento de datos, análisis formal, visualización y redacción de resultados, discusión y conclusiones; **Sarubi, B.:** supervisión, administración del proyecto, provisión de recursos institucionales, investigación bibliográfica y redacción del marco teórico/estado de la cuestión.

Declaración de conflicto de intereses

Los autores declaran no poseer conflicto de interés alguno.