



EL VETO Y LA POLÍTICA

DECIDIR, PARTICIPAR Y RENDIR CUENTAS

ANÁLISIS POLÍTICO E INSTITUCIONAL

Una lectura sobre el poder de veto, la deliberación democrática, la rendición de cuentas y la importancia estratégica del Frigorífico Municipal de Rauch.

Daniel David Molina · RauchNews
23 de septiembre de 2026

EL VETO, LA POLÍTICA Y UNA OBRA ESTRATÉGICA

El veto es una facultad legítima. Pero la legitimidad de una facultad no vuelve suficientes todos sus fundamentos. El caso del frigorífico obliga a discutir quién decide, con qué información y en qué momento puede participar la comunidad.

El veto no es, en sí mismo, una anomalía democrática. Forma parte del sistema de controles y equilibrios entre los departamentos del gobierno municipal. Permite que el Ejecutivo objete una norma cuando considera que invade sus competencias, presenta dificultades de aplicación o contradice el orden jurídico. Pero reconocer la legitimidad institucional del veto no obliga a aceptar como suficientes todos sus fundamentos.

Una cosa es tener la facultad de vetar. Otra es explicar adecuadamente por qué se la utiliza.

En el caso del Frigorífico Municipal de Rauch, el Decreto 836/26 no se limita a formular observaciones técnicas sobre la Ordenanza 1647/26. Elimina completamente el ámbito interinstitucional que el Concejo había creado para producir información, escuchar a las entidades vinculadas con la actividad y elaborar una propuesta no vinculante sobre el futuro del establecimiento.

Por eso, la discusión supera la interpretación jurídica de algunos artículos. También involucra una pregunta eminentemente política:

¿cómo se toman las decisiones públicas y quiénes pueden participar antes de que estén tomadas?

EL VETO COMO PODER NEGATIVO

George Tsebelis utiliza el concepto de “actor de veto” para identificar a quien posee capacidad institucional para impedir una modificación del statu quo. Cuantos más actores deben prestar conformidad y mayor sea la distancia entre sus preferencias, más difícil resulta cambiar una política.

Esto no es necesariamente negativo. Los vetos pueden evitar decisiones apresuradas, proteger competencias institucionales y obligar a construir acuerdos más amplios.

El problema aparece cuando producen inmovilidad, especialmente frente a asuntos que llevan años sin resolverse.

El frigorífico de Rauch no se encuentra funcionando y la discusión sobre su recuperación lleva, según la Comunicación 1677/25, más de cuatro años.

En ese contexto, el veto no detiene una decisión precipitada. Detiene una herramienta creada para estudiar alternativas frente a una demora prolongada.

Ese es un punto central. La Ordenanza 1647/26 no adjudicaba la explotación, no establecía una concesión ni imponía una sociedad determinada. Creaba un espacio para elaborar información y formular una propuesta. El veto conserva el statu quo: los estudios continúan bajo control exclusivo del Ejecutivo, las instituciones quedan fuera de la etapa de definición y el Concejo deberá esperar una propuesta futura para intervenir.

El riesgo de los actores de veto no es solamente que impidan una política equivocada.

También pueden impedir que se construyan las condiciones para una política mejor.

VETAR NO DEBERÍA SIGNIFICAR CLAUSURAR

En los sistemas democráticos, el veto suele formar parte de una negociación institucional. El Ejecutivo observa una norma; el Legislativo puede modificarla, insistir o abrir una nueva instancia de acuerdo. Desde esta perspectiva, el veto no tendría que ser el final de la política, sino un momento dentro de ella.

Sin embargo, el Decreto 836/26 no propone una mesa alternativa, un plazo para presentar los estudios municipales ni un mecanismo de participación diferente. Tampoco devuelve la ordenanza con una propuesta destinada a corregir sus falencias: ausencia de plazos, falta de reglas de funcionamiento o inexistencia de una cláusula que declare expresamente el carácter consultivo y no vinculante de la mesa.

Se veta la herramienta completa.

Esto restringe el debate porque desplaza la discusión desde una instancia plural hacia el interior del Departamento Ejecutivo.

Las instituciones productivas podrán participar, según el decreto, “una vez que se haya definido la forma de gestión”. Es decir, después de la decisión principal.

La diferencia no es menor. Participar antes permite incidir. Participar después permite, en el mejor de los casos, acompañar, observar o adaptarse a una decisión ya tomada.

DEMOCRACIA NO ES SOLAMENTE DECIDIR POR MAYORÍA

Robert Dahl explicó que la democracia requiere participación, competencia pública y acceso a fuentes alternativas de información. Las elecciones resultan indispensables, pero no agotan la vida democrática.

Entre una elección y otra, la calidad de la democracia depende también de la posibilidad de formular preguntas, acceder a información, confrontar argumentos y controlar a quienes gobiernan.

Desde la democracia deliberativa, autores como Jürgen Habermas, Joshua Cohen y Bernard Manin agregaron que una decisión pública gana legitimidad cuando puede justificarse mediante razones sometidas a discusión. No significa que todos deban estar de acuerdo. Significa que las decisiones que afectan a la comunidad deben poder explicarse ante ella.

La deliberación no sustituye a la autoridad electa. La obliga a argumentar.

En este caso, el Ejecutivo fue elegido para gobernar y conserva sus facultades de administración. Pero el Concejo también fue elegido, representa la pluralidad política de la comunidad y posee atribuciones legislativas y de control. Las entidades productivas, por su parte, aportan conocimientos y experiencias que el Estado puede no poseer.

La mesa no eliminaba esa distribución de competencias. Intentaba articularla.

LEGITIMIDAD DE ORIGEN, DE PROCEDIMIENTO Y DE RESULTADOS

La legitimidad democrática puede analizarse desde tres dimensiones.

La primera es la legitimidad de origen: quién gobierna y mediante qué mandato. El intendente posee una legitimidad electoral indiscutible. Pero también la tienen los concejales que sancionaron la ordenanza.

La segunda es la legitimidad del procedimiento: cómo se toman las decisiones, qué información se utiliza, quién puede participar y cómo se justifican las opciones adoptadas. Aquí aparecen los principales interrogantes del caso.

La tercera es la legitimidad de resultados: si la política finalmente resuelve el problema, pone en funcionamiento el frigorífico, utiliza adecuadamente los recursos públicos y genera beneficios para la comunidad.

Fritz Scharpf distinguió entre legitimidad de entrada -participación y representación- y legitimidad de salida -capacidad de producir resultados-. Más tarde, otros estudios incorporaron la legitimidad del propio proceso: transparencia,

imparcialidad, rendición de cuentas y calidad de la deliberación.

Un gobierno puede sostener que necesita libertad de acción para obtener resultados. Es un argumento atendible. Pero cuanto más restringe la participación durante el proceso, mayor es su responsabilidad por demostrar que sus decisiones son técnicamente sólidas y producen los resultados prometidos.

En Rauch, la obra todavía no funciona. Por eso, no alcanza con invocar eficiencia ejecutiva. La legitimidad basada en resultados todavía debe construirse.

INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Andreas Schedler explicó que la rendición de cuentas comprende, por lo menos, dos dimensiones: la obligación de informar y justificar las decisiones - answerability - y la posibilidad de generar consecuencias ante incumplimientos - enforcement -.

La secuencia del frigorífico muestra un problema en la primera dimensión.

En septiembre de 2025, la Comunicación 1677/25 pidió información sobre el avance físico y financiero de la obra, las etapas pendientes, los aportes provinciales y municipales y las causas de la demora. Un año después, el Decreto 836/26 sostuvo que los estudios técnicos y económicos ya estaban siendo realizados por las áreas municipales con asesoramiento provincial.

El Expediente C-129-09-26 formula entonces una pregunta elemental: si esos estudios existen, ¿por qué el Concejo no los conoce?

No se trata de exigir al Ejecutivo que entregue la administración del frigorífico. Se trata de pedir que muestre la información que utilizó para justificar una decisión pública.

La información no pertenece al gobierno de turno -algo que venimos sosteniendo en las columnas de Rauch News-. Mucho menos cuando se refiere a

una obra municipal, financiada con recursos públicos y destinada a producir efectos sobre la economía de toda la comunidad.

GOBIERNO COLABORATIVO Y CONOCIMIENTO TERRITORIAL

La literatura sobre gobernanza colaborativa sostiene que los problemas públicos complejos rara vez pueden resolverse con los conocimientos de una sola organización. Chris Ansell y Alison Gash describieron estos espacios como instancias formales en las que organismos públicos y actores no estatales participan en procesos deliberativos orientados a construir políticas o administrar asuntos de interés común.

Elinor Ostrom demostró, además, que entre el Estado jerárquico y el mercado privado existen múltiples formas de cooperación institucional.

La coordinación entre organismos públicos, usuarios, productores y organizaciones puede generar información, confianza y capacidad de control.

Esto no significa idealizar las mesas de trabajo. Pueden volverse lentas, corporativas o meramente simbólicas. Para evitarlo necesitan objeto preciso, plazo determinado, reglas claras y conclusiones públicas. La Ordenanza 1647/26 no resolvía adecuadamente todos esos aspectos.

Pero una mesa imperfectamente diseñada podía corregirse. Suprimirla completamente no resuelve el problema de coordinación que le dio origen.

¿POR QUÉ IMPORTA TANTO EL FRIGORÍFICO?

El Frigorífico Municipal no es una obra pública más. Se encuentra en la intersección de varias políticas estratégicas:

- producción ganadera
- agregado de valor en origen
- empleo local
- condiciones sanitarias
- abastecimiento y comercialización
- costos de traslado
- desarrollo de pequeños y medianos productores

- articulación económica regional
- utilización de recursos provinciales y municipales.

Su relevancia tampoco se limita a la apertura del edificio. Un frigorífico puede estar construido y fracasar económicamente si no posee suficiente volumen de faena, estructura de costos sostenible, habilitaciones adecuadas, mercados, logística y un modelo de administración competente.

Por eso eran razonables los relevamientos previstos en la ordenanza: cantidad de animales disponibles, consumo local, potencial regional, capacidad operativa, costos y volumen mínimo necesario.

Según una estimación difundida públicamente por Luis Donadío, la demanda local, por sí sola, difícilmente garantizaría la sustentabilidad del establecimiento. Si esa hipótesis es correcta, el frigorífico necesitará captar faena regional, prestar servicios a terceros o incorporar otras especies. Eso obliga a pensar el establecimiento como parte de una estrategia productiva regional y no solamente como una infraestructura local.

También explica por qué las entidades ganaderas y comerciales no son actores secundarios. Poseen información sobre disponibilidad de hacienda, necesidades de los productores, mercados posibles y costos de operación. Escucharlas antes de definir el modelo no implica entregarles la decisión. Implica reducir la posibilidad de que el Estado decida con información incompleta.

EL CONFLICTO NO COMENZÓ CON LA ORDENANZA NI CON EL VETO

El concejal Luciano Barberis, autor de las iniciativas, sostiene que los pedidos de información sobre el frigorífico se reiteraron durante varios años, especialmente al tratar las rendiciones de cuentas y las memorias municipales. En septiembre de 2025, el Concejo aprobó la Comunicación N.º 1677/25, mediante la cual solicitó precisiones sobre el avance de la obra, los recursos utilizados y las etapas pendientes. Según Barberis, ese pedido no obtuvo respuesta del Departamento Ejecutivo.

La creación de la mesa interinstitucional debe leerse dentro de esa secuencia: primero se pidió información, luego las instituciones manifestaron su voluntad de participar y finalmente se intentó formalizar un ámbito consultivo.

Después del veto, se presentó un nuevo proyecto para conocer los estudios técnicos que el Ejecutivo afirma estar realizando.

Si se confirma la falta de respuesta señalada por Barberis, el problema excede la discusión jurídica sobre las atribuciones del intendente.

Cuando los pedidos institucionales no reciben respuesta, el veto deja de ser un episodio aislado y pasa a formar parte de una discusión más amplia sobre información pública, rendición de cuentas y calidad democrática.

EL PROBLEMA DE LA CONFIANZA

Las políticas públicas de largo plazo necesitan algo más que legalidad. NECESITAN CONFIANZA.

La confianza institucional disminuye cuando la información es escasa, los plazos se prolongan y las decisiones aparecen cerradas a la discusión. En cambio, la publicidad de los estudios, el reconocimiento de las dificultades y la participación regulada de distintos actores pueden aumentar la aceptación incluso cuando no todos obtienen el resultado que preferían.

La legitimidad no exige unanimidad. Exige que las diferencias hayan podido expresarse y que la autoridad explique por qué eligió una alternativa y descartó las demás.

En este caso, el Ejecutivo sostiene que una mesa permanente podría limitar la flexibilidad necesaria para poner en marcha el frigorífico. La preocupación puede ser válida. Pero entonces debería explicar cuál es el cronograma, qué modelo analiza, qué estudios posee y qué instancia alternativa ofrecerá para escuchar a quienes fueron excluidos de la mesa.

Sin información, la flexibilidad corre el riesgo de transformarse en discrecionalidad.

EL VETO COMO SEÑAL POLÍTICA

Todo veto comunica algo. Define qué iniciativas el Ejecutivo considera aceptables, qué participación está dispuesto a admitir y dónde ubica los límites entre gobernar, legislar y controlar.

El Decreto 836/26 comunica que el Ejecutivo interpreta la definición inicial del modelo de gestión como un ámbito propio. Las instituciones y el Concejo podrían intervenir después.

Esa interpretación puede defenderse desde una concepción ejecutiva de la gestión: primero se decide, después se consulta y finalmente se solicita la autorización legislativa que corresponda.

Existe, sin embargo, otra concepción posible:

producir información de manera plural, discutir alternativas, permitir que el Ejecutivo formule su propuesta y reservar al Concejo las decisiones legislativas. Esa era, con todas sus imperfecciones, la lógica de la ordenanza.

La diferencia entre ambas posiciones no es administrativa. ES POLÍTICA.

UNA SALIDA POSIBLE

La discusión no debería quedar atrapada entre aceptar íntegramente la ordenanza vetada o aceptar el cierre dispuesto por el Ejecutivo.

Existe una alternativa institucional:

- crear una mesa temporal
- establecer expresamente su carácter consultivo y no vinculante
- fijar un plazo concreto
- limitar su objeto a la producción y evaluación de información

- preservar las facultades administrativas del Ejecutivo
- publicar estudios, actas y conclusiones
- elevar distintas alternativas, no una decisión obligatoria
- garantizar la posterior intervención del Concejo.

Ese diseño atendería las objeciones jurídicas del veto sin renunciar a la participación y la transparencia.

La democracia no se debilita porque existan desacuerdos entre el Ejecutivo y el Concejo. Se debilita cuando esos desacuerdos dejan de producir explicaciones, información y alternativas.

El veto es una facultad legítima. Pero no debería convertirse en la última palabra sobre un asunto que pertenece a toda la comunidad.

Mucho menos cuando se trata de una obra estratégica, sostenida con recursos públicos, demorada durante años y cuyo éxito dependerá precisamente de la confianza y la cooperación de los actores que quedaron fuera de la decisión.

Gobernar es decidir. Pero en democracia también es explicar, escuchar y rendir cuentas.

DOCUMENTOS PARA CONSULTAR

Las fuentes originales permiten distinguir con claridad los documentos públicos de su interpretación política. Esta edición conserva los accesos incluidos en la nota publicada.

Ordenanza N.º 1647/26

Creación de la Mesa de Trabajo Interinstitucional.

ABRIR DOCUMENTO →

Decreto N.º 836/26 · Veto

Fundamentos del veto total dispuesto por el Departamento Ejecutivo.

ABRIR DOCUMENTO →

Expediente C-129-09-26

Proyecto de comunicación posterior al veto.

ABRIR DOCUMENTO →

Comunicación N.º 1677/25

Pedido de información sobre la obra y su ejecución.

ABRIR DOCUMENTO →



LEER LA NOTA EN RAUCHNEWS

Escaneá el código o ingresá a:
rauchnews.com.ar

Gobernar es decidir. Pero en democracia también es explicar, escuchar y rendir cuentas.

Edición PDF de RauchNews · Texto: Daniel David Molina · Fuente: publicación digital y documentos oficiales enlazados en la nota.