



***Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Ciencia Política y RR.II.***

DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA

*La Política de la Reforma Electoral: instauración y derogación
de la Ley de Lemas en la provincia de Santa Fe*

AUTOR: Mg. María de Lourdes Lodi

DIRECTOR: Dr. Osvaldo Iazzetta

CO-DIRECTOR: Dr. Arturo Fernández

Marzo de 2017

Resumen

La presente investigación supone un cambio en el abordaje tradicional hacia los sistemas electorales: en vez de tomarlos como variables *independientes* esta tesis los concibe como variables *dependientes*, como un tipo singular de institución cuyo origen, transformación o estabilidad precisan ser explicados. En este sentido, el foco está en el proceso de reforma electoral entendiéndolo como un proceso de definición de una determinada política institucional que supone un campo de lucha por el poder donde distintos actores movilizan recursos y ponen en juego valores e intereses. Para dar cuenta de *la política de la reforma electoral*, partimos de presentar los principales enfoques teóricos sobre esta temática, evaluando sus fortalezas y debilidades y sirviéndonos de aquellas herramientas conceptuales que permiten delinear un marco analítico propicio para comprender distintos procesos de reforma.

En segundo lugar y como objetivo central de este trabajo, describimos y analizamos comparativamente dos procesos de reforma a nivel subnacional: la instauración (1990) y derogación (2004) de la Ley de Lemas en la provincia de Santa Fe. A diferencia de la mayoría de los estudios sobre reforma electoral que se concentran en analizar el proceso de ingeniería institucional en el plano de la lucha parlamentaria o interpartidaria, proponemos aquí un enfoque que integra otras dimensiones o niveles de análisis: el nivel intra-partidario y el de la esfera pública. Sirviéndonos del método histórico-comparativo, atendemos a los factores contextuales e institucionales y a las prácticas políticas -formales e informales- que caracterizaron y condicionaron cada reforma, al tiempo que identificamos continuidades y rupturas, a fin de demostrar cómo determinadas configuraciones de variables pueden desarrollarse en formas diferentes cuando el contexto cambia, dando lugar a distintos patrones de reforma.

Las conclusiones de esta tesis buscan trascender los casos de estudio. Al explicar las formas que adopta la política detrás del proceso de reforma electoral intenta aportar a una coyuntura en la que nuevas formas de hacer política y de entender la política se extienden a gran parte de las democracias latinoamericanas, en las que la existencia actual de muchas reformas y debates sobre reforma electoral constituyen una valiosa oportunidad para analizar este tipo de procesos y redefinir marcos teóricos previos a la luz de las nuevas experiencias.

Summary

This research offers a new approach towards electoral systems. While they have traditionally been taken as *independent variables*, this thesis conceives them as *dependant variables*, this is, as a singular type of institution whose origin, transformation or stability needs to be explained. In this sense, the focus of this work lies in the process of electoral reform which is understood as a process of definition of a certain institutional policy that entails a field where different actors mobilize resources, and put their interests and values in a game of power. In order to explain what '*the politics of electoral reform*' is, we depart by exhibiting the main theoretical approaches regarding this issue; we evaluate their limitations and strengths and serve ourselves with those conceptual tools that allow us to outline an analytical framework capable of comprehending diverse reform processes.

The second part of this work is dedicated to our main objective: we describe, analyse and compare two processes of electoral reform at subnational level. The cases under study are the passage (1990) and repeal (2004) of the '*Ley de Lemas*' (double, simultaneous and accumulative vote) in Santa Fe province.

While most studies on electoral reform concentrate in analysing the process of institutional engineering at congress or inter-party level, we here propose an approach that integrates other dimensions: the intra-party and public sphere levels. We base our study on the historic-comparative method, we pay attention to institutional and contextual factors and to the political practices (formal and informal ones) that characterized and conditioned each reform. Meanwhile, we identify continuities and ruptures among these two processes in order to demonstrate how specific variables configurations can develop in different ways when the context changes, giving place to different patterns of reform.

The conclusions of this work look forward to transcending the cases under study. By explaining the ways and usages that '*politics*' behind the process of electoral reform adopts, it intends to contribute to a conjuncture where new forms of doing and understanding politics extend over Latin-American democracies. The current existence of an important number of reforms and debates on electoral reform in the region constitute a precious opportunity to analyse this kind of processes and to redefine theoretical frameworks at the light of new experiences.

*A mis abuelos,
por enseñarme la perseverancia*

AGRADECIMIENTOS

El alcance y extensión de mi agradecimiento es equivalente al tiempo que me ha llevado realizar esta tesis y al inconmensurable número de personas que, de una u otra forma, compartieron conmigo este largo camino de investigación iniciado en 2006 cuando obtuve la Beca Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Agradezco a esa institución por su ayuda económica y a mi Director y Co-Director, los Doctores Osvaldo Iazzetta y Arturo Fernández, por la generosidad de avalar mi postulación y por sus valiosos aportes a este trabajo.

Quiero agradecer profundamente a mi familia, en especial a mis padres, por su incondicional apoyo y confianza. A mis hermanos y sobrinos, por su complicidad eterna. A Cristián, Tomás y Franco, por comprender, o no, mis ausencias. A mis amigos, todos y cada uno, por hacer de esta misión cumplida una causa común.

Agradezco también a la Facultad de Ciencia Política y RR.II. de la UNR por ser cobijo y sello de esta tesis. A su Decano, Franco Bartolacci, y en su nombre a todos los colegas y amigos que desde las aulas, pasillos y oficinas colaboraron para hacerla posible. A Gabriela Benetti, Silvia Porthé y el equipo de Gestión de la Escuela de Ciencia Política; a Sofía Perotti, José Giavedoni, Cintia Pinillos, Mónica Billoni, Raúl Borello, Tati Iglesias, Gastón Mutti, Luján Burke y todos los compañeros de las cátedras y equipos de investigación de los que formo y he formado parte. A la Secretaría de Investigación y Posgrado, por su inestimable predisposición y paciencia para facilitar la finalización de este largo proyecto. A mis alumnos, porque de ellos aprendo cada día. A mis Maestros, incluso los que ya no están -Alberto Petracca, Sonia

Bengoechea, Silvia Robin, Ricardo Falcón, Horacio Hourcade-, por enseñarme que en esta profesión hay más preguntas que respuestas y por ser brújula en mi vida académica.

Por último, quiero agradecer a todos los especialistas y actores político-partidarios que accedieron a ser entrevistados para alcanzar los objetivos de esta tesis, especialmente a aquellos que trabajan cada día por el fortalecimiento institucional y por acercar la democracia real al ideal democrático de participación, equidad y justicia.

INDICE

1. Introducción

1.1 Fundamentación _____	10
1.2 Objetivos e Hipótesis de Investigación _____	16

Capítulo I

2. Estado del Arte – Marco Conceptual _____ 19

2.1. Aclaraciones conceptuales sobre sistemas electorales _____ 19

2.2. Los sistemas electorales como variables independientes _____ 38

2.3. Los sistemas electorales como variables dependientes _____ 46

a) Aportes teóricos desde el *Rational Choice* _____ 47

b) Enfoques Neoinstitucionalistas _____ 64

b.1) Institucionalismo Sociológico: Reforma electoral y legitimidad social _____ 67

b.2) El Institucionalismo Histórico: Modelo path-dependent de reforma electoral _____ 77

b.3) Nohlen: El contexto en el análisis y diseño de reformas electorales _____ 86

b.4) Negretto: origen político y lógica estratégica de la reforma electoral _____ 92

b.5) Renwick: los “*building blocks*” de la reforma electoral _____ 101

3. Marco Metodológico _____ 119

3.1. Método histórico-comparativo y perspectiva *multi-approach* _____ 119

3.2. Reforma Electoral y Política de la Reforma _____ 123

3.3. La Reforma Electoral como Política Pública _____ 126

3.4. Metodología: Unidades y Niveles de Análisis _____ 132

3.5. Técnicas de recolección y análisis de datos _____ 137

Capítulo II

4. La Política de la Reforma electoral en Santa Fe _____	140
4.1. Antecedentes de Reforma Electoral en la Argentina_____	140
4.2. Santa Fe: el sistema electoral inserto en el texto constitucional__	146
4.3. La etapa democrática abierta en 1983: faccionalismo y corrupción como escenario previo a la Ley de Lemas_____	151
4.4. La reforma electoral de 1990. Instauración de la Ley de Lemas__	154
4.5. Implementación de la Ley de Lemas y crisis de 2001_____	175
4.6. Reformas a la Ley de Lemas en el año 2002_____	179
4.7. La reforma electoral de 2004. Derogación de la Ley de Lemas__	181

Capítulo III

5. Análisis de los procesos de reforma electoral en Santa Fe _____	232
---	-----

Conclusiones _____	252
---------------------------	-----

Bibliografía _____	257
---------------------------	-----

Anexos _____	284
---------------------	-----

AJEDREZ

*En su grave rincón, los jugadores
rigen las lentas piezas. El tablero
los demora hasta el alba en su severo
ámbito en que se odian dos colores.*

*Adentro irradian mágicos rigores
las formas: torre homérica, ligero
caballo, armada reina, rey postrero,
oblicuo alfil y peones agresores.*

*Cuando los jugadores se hayan ido,
cuando el tiempo los haya consumido,
ciertamente no habrá cesado el rito.*

*En el Oriente se encendió esta guerra
cuyo anfiteatro es hoy toda la Tierra.
Como el otro, este juego es infinito.*

*Tenue rey, sesgo alfil, encarnizada
reina, torre directa y peón ladino
sobre lo negro y blanco del camino
buscan y libran su batalla armada.*

*No saben que la mano señalada
del jugador gobierna su destino,
no saben que un rigor adamantino
sujeta su albedrío y su jornada.*

*También el jugador es prisionero
(la sentencia es de Omar) de otro tablero
de negras noches y de blancos días.*

*Dios mueve al jugador, y éste, la pieza.
¿Qué Dios detrás de Dios la trama empieza
de polvo y tiempo y sueño y agonía?*

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Fundamentación

El campo de estudios sobre elecciones y sistemas electorales es, sin duda, uno de los más vastos dentro de la Ciencia Política. Desde los pioneros aportes de Duverger (1950), Rae (1967), Lijphart (1984, 1994), Katz (1980), Nohlen (1981, 1986), Grofman y Lijphart (1986), Taagepera y Shugart (1989), entre otros, ha habido un incesante avance en el conocimiento de este particular tipo de institución política. Principalmente, los trabajos en el área se han enfocado desde una perspectiva que concibe a los sistemas electorales como *variables independientes*, es decir, como instituciones *constant*es y sistemas *estables* que inciden en distintos campos del régimen político.

En este sentido, la mayor parte de la literatura en la materia concentra sus esfuerzos en determinar los efectos mecánicos de las reglas electorales en la dinámica e integración parlamentaria, las relaciones ejecutivo-legislativo, la configuración (fragmentación-polarización) del sistema de partidos, en los niveles de *accountability* electoral, en el grado de representación de las distintas fuerzas sociales, así como también intenta desentrañar los efectos psicológicos de los distintos sistemas tanto en el comportamiento electoral de los ciudadanos como en las estructuraciones de las preferencias y listas de los distintos partidos a la hora de definir sus candidatos.

Sin embargo, aún son escasas las investigaciones en las que los sistemas electorales son comprendidos no ya como instituciones *estables* del régimen político, sino como *variables dependientes*, como reglas de juego susceptibles de ser *modificadas* y objeto de disputa en tanto fuente primordial de distribución de poder político. De hecho, existe consenso en que el campo de las reformas electorales permanece aún subexplorado dentro de la disciplina, aunque debe reconocerse que en los últimos años, gracias a las obras de autores como Boix (1999), Norris (2004, 2011),

Shugart y Wattenberg (2001), Benoit (2004), Colomer (2004), Katz (2005), Rahat (2008), Blais (2008), Renwick (2010), se ha logrado una mayor comprensión sobre las condiciones, causas y formas en que se producen cambios en los sistemas electorales.

Este avance de la teoría sobre reformas electorales iniciado a mediados de los noventa no fue casual, sino que respondió, precisamente, al surgimiento de una serie de reformas tanto en democracias consolidadas como Francia, Gran Bretaña, Italia y Nueva Zelanda, como en los recientemente democratizados países de América Latina y de Europa del Este. Frente a estas experiencias comenzó a ponerse en cuestión la noción convencional de que los sistemas electorales son instituciones que tienden a resistir al cambio y a ser persistentes en el tiempo (Lijphart, 1994). En consecuencia, el debate sobre cuándo, por qué y cómo los sistemas electorales cambian, -que había sido largamente descuidado por la Ciencia Política-, se movió de los márgenes al centro de la agenda académica promoviendo una serie de estudios valiosos por sus aportes pero fundados, en gran medida, en lo que consideramos una concepción y aproximación restringida a la reforma electoral (Norris, 1997; Renwick, 2010; Rahat, 2011; Leyenaar y Hazan, 2011).

En primer lugar, encontramos que –justamente por el momento en que empieza a gestarse este campo teórico- gran parte de los trabajos sobre reformas se concentran en la selección primaria u original de las leyes electorales, en casos de redefiniciones post-independentistas, frente a situaciones de expansión de sufragio o de transiciones democráticas, es decir, en contextos excepcionales o fundacionales que no contemplan los movimientos de reforma en situaciones “normales” (Boix, 1997; Benoit y Scheimann, 2001; Rokkan, 1970).

En segundo lugar, la literatura clásica sobre este tema suele partir de una definición acotada de la reforma electoral que reduce esta transformación al cambio en la fórmula o en el principio de representación. Esto es, se considera que hay reforma electoral cuando

se produce el pasaje de un sistema mayoritario a uno proporcional, o viceversa, o cuando se alteran en forma significativa la magnitud de distrito, el umbral o el tamaño de la asamblea (Lijphart, 1994; Katz, 2005; Renwick, 2010, Remmer, 2008; Andrew y Jackman 2005). Esta definición circunscripta a “reformas mayores” fue la que, por un lado, promovió la creencia sobre la estabilidad de los sistemas electorales, y, por otro, redujo notablemente el número de casos a estudiar, propiciando los estudios de caso único por sobre los estudios comparados.

También aparece acotado el foco en lo que a la dimensión espacio-territorial respecta, en tanto la investigación sobre reforma electoral se ha orientado esencialmente al análisis de casos a nivel nacional relegando la atención de procesos de cambio electoral a niveles sub y supra-nacionales (Bawn, 1993; Elster et al.,1998; Geddes, 1996; García Díez, 2001). Este reduccionismo se agrava si ubicamos a los casos analizados en el planisferio: en su mayor parte, las publicaciones sobre reformas electorales se focalizan en las democracias consolidadas y europeas, siendo aún incipientes los estudios que atienden a los procesos de cambio en países periféricos y, en particular, en los latinoamericanos, entre los que destacamos –en tanto antecedentes de esta tesis- a las obras de Negretto (2001, 2008, 2010), García Díez (2006), Buquet (2007), Zovatto y Orozco (2008), Remmer (2008) y Freidenberg (2009).

Otra característica recurrente en el abordaje académico sobre las reformas electorales es que, en un alto porcentaje, se sirve de las premisas del *rational choice* para explicar los procesos de cambio institucional, asumiendo que las reglas cambian para responder a los intereses y cálculos racionales de los actores encargados de reformarlas (Tsebelis, 1990; Cox, 1997; Bueno de Mesquita, 2000; Boix, 1999; Benoit, 2004; Colomer, 2004, 2005). Si bien ahondaremos en este enfoque más adelante, queremos notar algunas debilidades que esta perspectiva posee: en primer lugar, entiende a las reformas electorales como resultado del cálculo estratégico orientado hacia la maximización de bancas y cargos públicos, lo cual, como veremos, deja de lado otros

orígenes no instrumentales vinculados a valores, la ideología o la cultura (Lamare y Vowles, 1996; García Díez, 2006, Norris, 2011). En segundo lugar, este enfoque concentra su atención en el plano gubernamental y legislativo, donde los partidos políticos –actuando como actores unitarios- aparecen como los únicos capaces de incidir en el cambio de las reglas electorales, postura que implica desestimar el rol que juegan otros agentes potencialmente influyentes. En tercer lugar, esta teoría resulta útil, sobre todo, para fundamentar la opción por un determinado sistema electoral, pero es ineficaz a la hora de dar cuenta del complejo proceso que antecede a la definición del sistema electoral, es decir, no logra comprender la verdadera “*política de la reforma electoral*”.

Por último, al explorar la bibliografía sobre reforma electoral constatamos que, como bien expresó Renwick (2010: 25), ha habido escaso intercambio de ideas entre quienes estudian las políticas públicas –principalmente concentrados en políticas económicas y sociales- y aquellos cuyo interés académico se concentra básicamente en temáticas vinculadas a las elecciones, partidos y régimen político. Sólo recientemente estos dos campos han confluído en trabajos como el de Pippa Norris (2011) para reconocer que el proceso de reforma electoral es un proceso de política pública –en este caso, de ingeniería institucional- y que, por lo tanto, puede ser analizado y evaluado como tal.

Atendiendo a estos déficits, esta investigación buscará contribuir al campo que comprende a los sistemas electorales como variables *dependientes* tomando como casos de estudio los procesos de reforma electoral en que se instauró (1990) y derogó (2004) la Ley de Doble Voto Simultáneo y Acumulativo, conocida como *Ley de Lemas*, en la provincia de Santa Fe. Si bien existe amplia y calificada bibliografía sobre esta cuestión, la presente tesis intentará ofrecer un abordaje innovador a la temática tratada. Fundamentalmente, nos alejaremos de lecturas jurídicas o positivistas que se concentran en explicar las especificidades de la norma y los efectos de este particular sistema electoral (resaltando su

impacto en las jornadas y resultados electorales), para concentrarnos en describir y analizar el *proceso político* que condujo a su adopción y remplazo por el sistema de Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO), considerando así el ciclo completo de la Ley de Lemas en la provincia.

Como punto de partida introduciremos el marco conceptual de la investigación presentando el estado del arte de la cuestión. Allí expondremos los principales aportes que desde el *rational choice* y distintas variantes del neoinstitucionalismo se realizaron a los estudios sobre reforma electoral. Identificando las fortalezas y debilidades de cada uno de estos enfoques y reconociendo que los determinantes de la reforma electoral no pueden ser explicados por una única teoría, propondremos –siguiendo a Leyenaar y Hazan (2011)- la utilización de una perspectiva “*multi-approach*” como marco para un abordaje comprensivo de los casos de reforma.

El método que nos permitirá realizar esta síntesis de los diferentes paradigmas propiciando un análisis de los distintos elementos y fases de la reforma electoral es el método histórico-comparativo. Según Rahat (2011), el enfoque histórico-comparativo se caracteriza por ver a *la política de la reforma electoral* como un *proceso* que, por un lado, se mueve a lo largo de un *path* que desarrolla su propia lógica como resultado de la acción humana y las interacciones entre actores políticos, y –por otro lado- está limitado por requisitos procedimentales y convenciones constitucionales.

Para comprender la especificidad de “*la política de la reforma electoral*” es preciso partir de una definición previa de “*reforma electoral*”. A diferencia de los estudios clásicos que –como dijimos- ofrecen una definición restringida de este concepto, entendemos aquí a la reforma electoral en sentido *amplio*, como *cualquier cambio en la legislación sobre el proceso electoral* (Jacobs y Leyenaar, 2011; García Díez, 2006), lo cual supone concebir como reforma, por ejemplo, a la modificación en el

método de selección de candidatos, tal como ocurre en nuestros dos casos de estudio.

Creemos que este tipo de cambios que pueden ser considerados como “menores” tienen frecuentemente consecuencias de más alto impacto que los pasajes de un sistema mayoritario a uno proporcional o viceversa. Asimismo, nuestra definición de reforma electoral no se reduce solo al plano nacional sino que es ajustable a cualquier modificación en la normativa electoral, sea local, provincial o internacional; definición que habilita, además, a comenzar a visualizar las variaciones en las reglas electorales no ya como “excepciones” sino como fenómenos normales, inherentes al propio desarrollo democrático.

Más allá de su alcance, lo que nos interesa destacar de la noción de reforma electoral es que la misma constituye un proceso competitivo en el que se busca alterar el modo en que se distribuye el poder (Boix, 1999; Buquet, 2007; Freidenberg, 2009; Rahat, 2011). En base a ello, cuando hablamos de *política de la reforma* nos referimos a la naturaleza *dinámica* de este fenómeno; a los modos de interacción, la movilización de recursos, las estrategias y el proceso de toma de decisiones por medio de los que los distintos actores definen la adopción o rechazo de un cambio en la legislación electoral.

Justamente por este foco en la naturaleza *procesual* y *política* de la reforma electoral es que consideramos pertinente abordar nuestros casos de estudio desde el marco analítico del ciclo de políticas públicas, atendiendo a sus distintas fases, desde la aparición del *issue* en la agenda pública hasta su final aprobación. Esto habilitará una lectura horizontal y cronológica del proceso de reforma que complementaremos con una mirada transversal y sincrónica a partir de distinguir tres niveles de análisis en los que, consideramos, se desarrolla simultáneamente el juego de la reforma electoral: el *nivel partidario*, el *nivel intra-partidario*, y el *de la esfera pública*.

1.2. Objetivos e Hipótesis de Investigación

Partiendo de estos fundamentos y en base a los conceptos y argumentos hasta aquí presentados, el objetivo general de esta tesis es describir y analizar comparativamente los procesos de instauración (1990) y derogación (2004) de la Ley de Lemas en la provincia de Santa Fe.

Por los objetivos específicos son:

- a) Identificar a los principales actores de cada proceso de reforma y analizar sus intereses, motivaciones y recursos.
- b) Describir y analizar las estrategias y los modos de interacción de los actores en relación a la promoción o rechazo de la reforma electoral.
- c) Evaluar el modo en que el marco institucional y constitucional vigente afectó el proceso y las alternativas de reforma.
- d) Explicar en cada caso la influencia de los factores contextuales – estructurales y coyunturales-, sobre el desarrollo del proceso de reforma.
- e) Describir y comparar los dos procesos de reforma electoral.

Atendiendo a estos objetivos, algunas de las **hipótesis** que guían el desarrollo de esta tesis son:

- a) El proceso de reforma electoral y sus alcances no pueden comprenderse si se analiza solamente el plano de la toma de decisiones a nivel legislativo o gubernamental y si se evalúan solamente los intereses y recursos partidarios. Para poder comprender realmente los distintos aspectos de la reforma electoral es necesario abordarla desde un enfoque multidimensional que reconozca la complejidad de este fenómeno político: la reforma electoral es producto de la interrelación de una serie de factores institucionales e histórico-culturales; es un juego que supone intercambios entre contexto, prácticas políticas y marco institucional que se desarrolla en distintos niveles y en el que inciden diferentes actores políticos y sociales.

b) Mientras la instauración de la Ley de Lemas en 1990 se definió rápidamente a partir de un acuerdo entre las élites partidarias (**reforma por imposición de la elite mayoritaria**), la reforma de 2004 que condujo a la derogación se caracterizó por ser un proceso más prolongado en el que incidieron y participaron distintos actores políticos y sociales: en ella cumplieron un rol decisivo varias Organizaciones No Gubernamentales, grupos de ciudadanos independientes, medios masivos de comunicación y académicos, cuyas modalidades de acción e interacción con la élite política influyeron tanto en la introducción de la reforma en la agenda de gobierno como en la forma que adoptó el proceso de reforma electoral (**reforma por interacción entre masa y elite**)

c) Mientras el proceso de reforma electoral de 1990 tuvo como principal objetivo responder a los **intereses electoralistas** de algunas personalidades particulares del Justicialismo y la Unión Cívica Radical, el proceso de la reforma que puso fin a la Ley de Lemas no tuvo como motivación principal la instauración de un nuevo sistema con vistas a la maximización de bancas o cargos de gobierno, sino ante todo la **derogación de un sistema de selección de candidatos que se presentaba deslegitimado a los ojos de la opinión pública.**

d) La diferencia en los patrones de reforma que adoptaron ambos procesos se explica a partir de **transformaciones significativas en el contexto de la reforma**: el de 1990 signado por un creciente faccionalismo y ausencia de liderazgos al interior de los principales partidos políticos –el Justicialismo y la Unión Cívica Radical– en un clima de denuncias de corrupción y en el marco de una todavía incipiente transición post-autoritaria; el de 2004, inescindible de los sucesos de fines de 2001 que dejaron en evidencia una profunda crisis de representación política y reclamos de transparencia por parte de la ciudadanía a una clase dirigente desacreditada en todos los niveles de gobierno.

Más allá de estos objetivos e hipótesis, consideramos que los procesos de reforma electoral en Santa Fe son atractivos en sí mismos, en tanto proporcionan un punto de síntesis privilegiado para analizar la articulación entre prácticas políticas, régimen político y contexto, y porque un examen exhaustivo dará lugar a posibles futuras comparaciones con otros casos de reforma a nivel sub-nacional. Creemos también que este trabajo nos permitirá arribar a conclusiones teóricas que trasciendan los límites del caso santafesino ya que al explicar las formas que adopta la política detrás del proceso de reforma electoral, contribuirá a dar cuenta de una realidad y un momento particular en el que nuevas formas de hacer política y de entender la política se extienden a gran parte de las democracias latinoamericanas, en las que la existencia actual de muchas transformaciones institucionales presenta una valiosa oportunidad para analizar este tipo de procesos y redefinir marcos teóricos tradicionales a la luz de las nuevas experiencias.

De hecho, esperamos que más allá de los aportes que esta tesis pueda hacer al campo de conocimiento politológico, la misma logre contribuir al mundo de la política real, proveyendo de herramientas para la toma de decisiones en un contexto como el presente donde los debates sobre reforma electoral y constitucional están en el centro de la agenda de gobiernos nacional y provinciales. Ayudaríamos, de este modo, a achicar la brecha denunciada por Renwick entre académicos y diseñadores institucionales promoviendo la sinergia en procesos de ingeniería electoral y, con ello, favoreciendo al fortalecimiento democrático.

CAPITULO I

2. Estado del Arte – Marco Conceptual

2.1. Aclaraciones conceptuales sobre Sistemas Electorales

La manera en que en esta investigación definimos a la reforma electoral y los motivos que conducen a la misma no pueden ser comprendidos sin una definición previa de lo que es –precisamente- el objeto de la reforma: *el sistema electoral*. Como muchos otros conceptos, este es comúnmente utilizado tanto por politólogos, como por periodistas o políticos de manera vaga, equiparándolo con otros como son el de *derecho electoral*, *régimen electoral* o *ley electoral*, sin embargo, no significan lo mismo. Mientras el concepto de régimen electoral engloba todos los fenómenos relacionados con la elección, tales como los sistemas electorales, derechos políticos, organismos electorales e institutos de democracia directa y semidirecta vigentes en un estado determinado durante un particular período de tiempo; el derecho electoral se refiere al conjunto de normas jurídicas que regulan los procesos electorales, estableciendo reglas, por ejemplo, sobre cuestiones tales como las campañas electorales, delitos e infracciones electorales, sistemas de votación, autoridades electorales, fiscalización, procedimientos, etc.

En su acepción más restringida, el derecho electoral se vincula con el derecho de sufragio, determinando las condiciones legales que permiten o impiden a un individuo participar en la elección de representantes, es decir, indica quién puede elegir y quién puede ser elegido para ocupar cargos legislativos y de gobierno. Asimismo, el derecho electoral establece las características del sufragio –si es obligatorio, secreto, igual, universal o no- cuestiones que, comúnmente, se hallan inscriptas en el texto constitucional y que conforman los cimientos jurídicos del sistema democrático en tanto establecen garantías

administrativas y jurídicas destinadas a que los comicios sean libres y transparentes.

Por su parte, el concepto de *sistema electoral* se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al mecanismo según el cual los electores expresan sus preferencias a favor de determinados partidos o candidatos a través del voto, y a partir del cual -a su vez- esos votos se convierten en escaños o cargos de gobierno. En otras palabras, “lo que se determina a través de un sistema electoral es la cuestión relacionada con la representación política, el principio que la definirá -proporcional o mayoritario- y de entre las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios, el procedimiento que se prefiere aplicar” (Nohlen, 1993:12). Así, el sistema electoral vigente en una sociedad se constituye en uno de los arreglos institucionales más relevantes del sistema político, en tanto pilar fundamental de la democracia representativa y principio de legitimidad.

Tal como lo expresa la palabra, el *sistema electoral* es un “*sistema*” en tanto está conformado por un conjunto de atributos y elementos técnicos cuya interrelación es la que define su naturaleza y determina sus efectos. Si bien en su acepción restringida suele identificarse al sistema electoral con la fórmula electoral, en este estudio nos servimos de la concepción amplia que comprende, además de a dicha fórmula, también a la magnitud del distrito, formas de candidatura, estructura de la boleta y lista y umbrales.

La noción de *magnitud del distrito* hace referencia a dos cuestiones: por un lado, a la forma en que se divide el territorio a los fines electorales y, por otro, al número de representantes que se eligen por cada distrito.

Distrito o circunscripción electoral son distintas maneras de llamar a las divisiones que se hace del territorio para cada votación, lo cual supone no sólo una delimitación geográfica sino también poblacional. Este ámbito de adjudicación de escaños puede coincidir con límites de organización político-administrativa –como ser la nación, provincias, o

municipios- o bien puede ser producto de un diseño o recorte arbitrario realizado en base a criterios poblacionales, barriales, étnicos o netamente político-partidarios. Esta manipulación intencionada de los límites de una jurisdicción electoral lleva el nombre de “*gerrymandering*”, en honor a Ekbridge Gerry, gobernador de Massachusetts que a inicios del 1800 decidió redistribuir las secciones electorales, unificando parte del norte y oeste de ese estado a fin de reducir la competencia de la oposición en la elección legislativa. En ese caso, la adulteración de los límites se dio por *concentración reductiva*, pero hay también otras maneras de manipulación de las jurisdicciones como ser por *concentración activa* (trazando distritos que concentren el electorado de un partido disperso), por *dispersión reductiva* (dispersando el voto de una fuerza política en diferentes distritos para impedir que obtenga mayoría en ninguno de ellos), y por *dispersión activa* (sobrerrepresentando una mayoría determinada en un distrito subdividiéndolo en varios distritos que elijan un número mayor de representantes).

Más allá de estas posibilidades, no es usual que los límites de las jurisdicciones electorales sean alterados, lo que sí suele cambiar más a menudo es la base poblacional de cada una. Por base poblacional de un distrito electoral se entiende a la cantidad de bancas que en él se ponen en juego y su relación con el número de electores o pobladores que allí reside. De este modo, la base poblacional determina el efecto y el valor que un voto emitido en un distrito puede tener en relación con el sufragio emitido en otra circunscripción. Para tomar un caso conocido, podemos preguntarnos si un voto de un jujeño tiene el mismo peso que el de un porteño, cuando sabemos que para conseguir una banca de diputado en el Congreso Nacional se necesitan muchos menos votos en Jujuy que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Esta situación de desequilibrio e inequidad en la distribución de la base poblacional por distrito se denomina “*malapportionment*”. Según explica Raimundo (2009: 8) el *malapportionment* puede ser el resultado de una decisión inicial deliberada cuando la primera base poblacional fue

fijada contemplando injusticias o bien la consecuencia de movimientos migratorios (por lo general desde el campo hacia las ciudades), u otros fenómenos demográficos posteriores, no acompañados de ajustes en la asignación de los escaños por distrito. Comúnmente, esta desigualdad es reconocida y tolerada siempre que no traspase ciertos límites de representación que suponen una notoria excepción al principio de la igualdad del sufragio. En estos casos, para corregir tales desajustes se acostumbra modificar el número de bancas que corresponden a cada distrito, aumentándolo allí donde la población es mayor.

Retomamos aquí la idea de *magnitud de distrito*, una variable fundamental de todo sistema electoral. Como dijimos anteriormente, la magnitud o el tamaño de la circunscripción no se refiere a su extensión territorial, ni tampoco a la cantidad de electores o habitantes que posee, sino al número de bancas o cargos que se eligen por ese distrito. En función de su magnitud o tamaño, las circunscripciones se clasifican en distintos tipos:

a) Uninominales: cuando se elige un solo cargo o una sola banca por distrito. Un ejemplo de este caso es el de los senadores provinciales en Santa Fe, que se eligen uno por cada uno de los 19 departamentos para conformar una cámara de 19 senadores, independientemente de las asimetrías en la base poblacional de cada distrito electoral.

b) Plurinominales: cuando se eligen más de dos bancas por distrito. Cuando se eligen dos bancas se denominan binominales, el caso más reconocido es el de Chile, vigente en ese país de 1989 a 2015, año en que fue derogado por uno de mayor proporcionalidad que supuso no sólo aumentar la magnitud del distrito sino también, para ello, el tamaño de la asamblea. La binominal, trinominal, tetra y pentanominales, se consideran circunscripciones electorales pequeñas; las que van de seis a diez bancas son medianas y en las que se eligen más de diez representantes son grandes.

Nótese que el territorio puede también no estar dividido a los fines electorales, en ese caso se da lo que llamamos un “distrito único”. Que

haya una sola circunscripción electoral no significa que se elija un solo cargo o banca. En Argentina, por ejemplo, la selección de presidente de la nación se hace actualmente por distrito único, pero también se eligen parte de los parlamentarios del Mercosur tomando al país como única circunscripción. ¿Qué significa esto? Que el elector de Misiones y el de Chubut eligen sobre la misma oferta de candidatos y quienes resultan electos representan a todos, y no a una provincia en particular. Distinto ocurre con la elección de diputados y senadores nacionales, en las que cada provincia elige a sus propios representantes en circunscripciones plurinominales.

Sin duda, el tamaño de la circunscripción es un elemento de gran incidencia sobre la dinámica y los resultados electorales, pero antes de indagar los efectos de esta variable analicemos los otros componentes del sistema electoral.

El segundo elemento que conforma un sistema electoral se refiere al *tipo de lista y al procedimiento de votación* utilizado, en otras palabras, alude a la forma en que la oferta de candidatos es presentada a los votantes y al procedimiento mismo de votación.

La variable “tipo de lista” se refiere a lo que se conoce como “lista sábana vertical”, cuya extensión depende del número de bancas en juego y del principio utilizado para el reparto. Estas listas suelen clasificarse en tres tipos que varían según el margen de acción que otorgan al elector a la hora de emitir el sufragio:

a) *Lista cerrada y bloqueada*: en este tipo de lista la oferta electoral está predefinida por los partidos políticos, tanto en su contenido como en el orden en el que se presentan los candidatos y a partir del cual ingresarán –o no- a la legislatura al momento del reparto de bancas. El votante solo puede elegir entre una lista u otra, sin posibilidad de introducir cambios, alterar el orden originario o realizar combinaciones entre varias listas.

Tal como explica Zovatto (2001) no existe en este caso una personalización del voto, por el contrario, los electores no conocen a la mayoría de sus representantes, ni saben cómo éstos votan en el congreso en tanto el formato cerrado y bloqueado desalienta el desarrollo de vínculos estrechos entre votantes y candidatos, afectando también la rendición de cuentas. Paralelamente, los representantes tienen pocos incentivos para mantener vínculos estrechos con sus electores orientados a satisfacer sus demandas. Por el contrario, más bien concentran su atención en complacer a los dirigentes partidarios nacionales o regionales, con el fin de obtener puestos privilegiados en el armado de las listas de cara a las siguientes elecciones, generando una mayor dependencia y disciplina dentro del partido.

b) *Lista cerrada y no bloqueada*: en este caso el votante hace su opción por una determinada lista partidaria dentro de la cual puede modificar el orden preestablecido en la boleta ya sea a través de la expresión positiva de una preferencia por un determinado candidato, o bien, por la negativa, a través de la modalidad de tachas o borrratinas.

A diferencia de la lista bloqueada, este tipo de lista “desbloqueada” o “flexible” favorece la personalización del voto, ya que otorga al elector la posibilidad de premiar o castigar a candidatos, alterando el orden propuesto primariamente por el partido político. Consecuencia de ello es que la disputa electoral se da simultáneamente tanto entre las distintas listas partidarias como al interior de cada lista, entre candidatos de una misma agrupación política.

c) *Lista abierta*: también llamada “lista libre” o “*panachage*”, permite al votante no sólo alterar el orden en el que figuran los candidatos, sino también, elegir y combinar candidatos de distintas listas o partidos, confeccionando así su propia lista. Se da en este caso un tipo de voto preferencial, en el que la intervención de los ciudadanos admite dos formas: una *vertical* (o intrapartidaria), cuando se altera el orden numérico entre los integrantes de una misma boleta partidaria y otra *horizontal*, incorporando figuras de distintos partidos políticos.

Este tipo de lista, al igual que la cerrada desbloqueada, genera una menor dependencia de los candidatos con su estructura partidaria. Los candidatos que resultan electos poseen el respaldo del partido político pero también de los ciudadanos-electores que señalaron su nombre con una "preferencia" o no los marcaron con las "tachas" y pudieron, de este modo, conservar su lugar en la lista o ascender en el orden previamente fijado por la organización (Tula, 2001: 26). Por ello, uno de los efectos de este formato de lista es que suele debilitar la cohesión y la disciplina interna de los partidos políticos e incentiva la autonomía de los legisladores frente a los mismos, generando casos de gatopardismo o promoviendo –como suele verse últimamente-, casos de bloques unipersonales que dificultan el logro de consensos y de acciones coordinados en el plano parlamentario.

Más allá de esta diversidad, la tendencia mayoritaria de los sistemas para seleccionar legisladores, tanto a nivel nacional como subnacional, es el formato de lista cerrada y bloqueada, lo cual implica una persistencia de la figura del partido político como canal y actor primordial –y en muchos casos monopólica- de la definición y presentación de la oferta electoral.

Justamente, si hablamos de la participación de los partidos políticos en la nominación de candidatos, podemos vincular el elemento *tipo de lista* –y su carácter más o menos abierto- con otro elemento que, creemos, también debe ser tenido en cuenta como constitutivo del sistema electoral: *el método de selección de candidatos*. La “forma de la candidatura” alude a la injerencia o no del elector en la definición de las listas de candidatos a cargos legislativos y ejecutivos. Como hemos visto, hay determinados tipos de lista que permiten a los ciudadanos participar en su configuración, ya sea alterando el orden original, tachando a algún postulante e –incluso- agregando candidatos en casos de listas incompletas. Sin embargo existen otros métodos de preselección de candidatos, como antesala indispensable o proceso simultáneo a una

elección general, cuyas características particulares afectan tanto la dinámica de funcionamiento interno de los partidos y la forma en que se realizan las campañas, como las preferencias de los votantes y los resultados electorales.

Las alternativas de *elecciones primarias o internas* son múltiples y se definen a partir de distintas variables: quién puede ser elegido, quiénes participan como electores, si son o no obligatorias para los partidos y/o para los ciudadanos, en qué marco territorial se realiza la elección, con qué cronograma, qué autoridad regula el proceso, quién lo financia y quién proclama a los candidatos que competirán en la elección general. Atendiendo a algunos de estos ejes, se puede presentar una tipología con las más difundidas formas de selección de candidatos (además de las previamente descritas vinculadas al tipo de lista).

a) *Internas cerradas*: en este sistema la selección de los candidatos se hace al interior de cada partido político. El mecanismo mediante el cual se eligen los candidatos suele estar estipulado en la carta orgánica del partido, éste puede ser una elección en la que participan todos los afiliados, los que tengan determinada antigüedad, o bien puede plantearse un sistema de congresales o de “mesa chica” por el cual un grupo o elite define quienes integrarán las listas en la elección general. Al ser un proceso “cerrado” no participan, en este caso, votantes extrapartidarios.

b) *Internas abiertas*: son internas abiertas, justamente, porque pueden participar en ellas personas que no pertenecen al partido político en cuestión. Esta participación puede ser voluntaria u obligatoria, puede requerir una inscripción previa de parte de quienes quieren votar, o bien, - como veremos más adelante en relación a uno de nuestros casos de estudio- puede realizarse en base al mismo padrón (no partidario) que se utiliza en la elección general, en la que los votantes no están distinguidos por su afiliación o no a una determinada agrupación política.

c) *Doble voto simultáneo o Ley de lemas*: en este sistema el elector elige simultáneamente y en un mismo acto un partido político –que

en este caso recibe el nombre de “lema”- y una lista de las pocas o muchas que ese partido presenta en la contienda, que reciben el nombre de “sublemas”. La singularidad radica, por un lado, en el hecho de que la selección de candidatos no se da en una instancia primaria, anterior en el tiempo, sino en el mismo momento que se elige quien ocupará el cargo ejecutivo o legislativo. Por otro, es un sistema particular ya que habilita la acumulación de votos: el sublema más votado reúne en el cómputo general todos los sufragios que correspondieron a su partido o lema. Para tal fin, en el escrutinio los votos obtenidos se asignan en primer lugar al partido/lema, y posteriormente se considera cuantos votos obtuvo cada candidato o lista interna (sublema), por lo que resultará electo el candidato o la lista más votada, del partido más votado. Si bien desarrollaremos esto en profundidad más adelante, vale sintetizar aquí las características esenciales del sistema de Lemas: 1) permite a cada partido político la posibilidad de presentar múltiples candidatos para cada cargo electivo (todo partido es un “lema” y dentro del mismo se pueden constituir “sublemas”); 2) hay simultaneidad en la emisión del voto, ya que el sufragante hace uso del doble voto simultáneo al momento de la elección; 3) existe la acumulación de votos, pues el sublema mas votado reúne en el cómputo general todos los sufragios que corresponden a su partido. De esta manera el ganador de la elección no es necesariamente el candidato con mayor cantidad de votos sino el candidato con la mayor cantidad de votos del partido o lema que más votos haya obtenido (Petracca, 2003; Borello y Mutti, 2003; Lodi, 2005).

En cuanto al *procedimiento de votación*, esas mismas listas (sábanas verticales) pueden ser presentadas en distintos formatos que implican diferentes modalidades de votación. Entre ellas encontramos el sistema francés (de lista partidaria) que cuando se eligen varias categorías en simultáneo se convierte en lista sábana horizontal. El sistema australiano, de boleta única, provista por el Estado, en la que toda la oferta electoral es presentada en una única boleta, el sistema de

voto electrónico, que –en sus múltiples formatos- suele presentar a la oferta electoral en una pantalla, dando –según sea el caso y las categorías a elegir- la posibilidad de optar por categorías, por listas partidarias, o de combinar alternativas.

El tercer elemento constitutivo del sistema electoral es la *fórmula electoral o criterio de conversión de votos en escaños*. Esto supone el establecimiento de un conjunto de procedimientos y cálculos matemáticos a partir de los cuales se traducirán los votos de los ciudadanos en una determinada asignación de cargos entre los distintos partidos políticos o candidatos.

Existe una gran diversidad de fórmulas electorales y procedimientos de reparto de escaños, sin embargo parece haber acuerdo dentro de la ciencia política en clasificar a esa multiplicidad de opciones en tres grandes categorías o grupos: fórmulas mayoritarias, proporcionales y mixtas.

a) *Fórmulas mayoritarias*: dentro de los sistemas mayoritarios encontramos distintos tipos de fórmulas, la de mayoría relativa o simple, y de la mayoría absoluta. La fórmula de mayoría relativa, también denominada “*pluralista*”, asigna el cargo o los escaños en disputa al candidato o partido político que haya obtenido la mayor cantidad de sufragios, con independencia de la diferencia de votos entre éste y su contrincante más cercano. No se buscan aquí mayorías absolutas, sino relativas. En otros términos, gana aquella lista o candidato que haya superado, aunque fuese por un solo voto, a cualquier otro aspirante al cargo, aunque el número de votos conseguidos no haya alcanzado a la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Como sostiene Raimundo (2009) las expresiones con la que se conoce comúnmente a esta fórmula en el mundo anglosajón, “*first past the post system*” (primero que pasa el poste), “*plurality system*” (sistema de pluralidad), y “*winner takes all*” (el ganador se lleva todo) resumen muy bien el principio y el funcionamiento de la misma.

Por su parte, las fórmulas de mayoría absoluta apuntan a que quien obtiene el cargo o la banca lo haga con el apoyo de más de la mitad de los votos, es decir, con más del 50% del apoyo electoral. Como esto suele ser difícil de lograr en forma espontánea, existen distintos mecanismos para lograrlo. Uno de ellos es el bien conocido “*ballotage*”, de tradición francesa, que estipula la realización de una segunda elección o “segunda vuelta” en los casos en que ninguno de los candidatos o partidos políticos haya alcanzado más de la mitad de los votos. En esta segunda ronda solo están habilitados a competir aquellos candidatos que obtuvieron los dos primeros puestos o un porcentaje predeterminado de votos en la primera vuelta electoral.

Esta fórmula es de uso corriente en la mayor parte de las democracias presidencialistas para la elección de cargos ejecutivos. Se utiliza también en muchos casos a nivel subnacional y para cargos legislativos elegidos por circunscripción uninominal.

La otra fórmula mayoritaria es la del *voto alternativo*, que –a diferencia del *ballotage*- no es de uso frecuente (quizás por ser menos sencilla tanto en su implementación por parte del votante como en el sistema de recuento de votos), y se utiliza para la elección de los integrantes de la Cámara de Representantes en Australia. Esta fórmula se vincula al tipo de lista desbloqueada de la que hablamos previamente, ya que consiste en la utilización de una boleta en la cual los electores deben establecer un orden de preferencia entre los distintos candidatos, enumerándolos según su mayor o menor predilección. Si para una determinada circunscripción ningún candidato obtiene la mayoría absoluta de los votos como primera preferencia, se realiza el siguiente procedimiento técnico: se identifican los votos del candidato que obtuvo la menor cantidad de primeras preferencias –quien queda eliminado de la contienda electoral- y las segundas preferencias de quienes lo habían elegido se distribuyen entre los demás postulantes. Si aún en este caso ningún candidato obtiene la mitad más uno de los votos, se vuelve a aplicar la misma metodología, eliminando otro candidato y repartiendo las

segundas preferencias que figuran en esas boletas, hasta que un único candidato obtenga la mayoría absoluta de los votos emitidos.

De esta manera, tanto el voto alternativo como el *ballotage* son procedimientos que buscan construir mayorías absolutas que no son producto de la primera opción de los votantes sino de sus segundas opciones, y –por ello- los resultados y las legislaturas que así se conforman no son fiel reflejo de la diversidad de opiniones e identidades del electorado y los grupos minoritarios que lo conforman. Como veremos más abajo, con este tipo de fórmula se priorizan valores como la gobernabilidad y la legitimidad de origen a costa de la representatividad.

b) *Fórmulas proporcionales*: como contracara de los sistemas mayoritarios se encuentran los sistemas proporcionales, los cuales se definen por buscar una mejor y mayor correspondencia entre las preferencias de los electores, plasmadas en el voto, y los resultados o bancas asignadas. Así, su objetivo es que los órganos representativos se constituyan como un reflejo o muestra de los intereses y opiniones de la ciudadanía, a partir de una distribución equilibrada de los escaños en forma proporcional al número de votos obtenidos por cada lista de candidatos. La ecuación sería: a mayor porcentaje de votos obtenidos, mayor porcentaje de bancas asignadas.

Sin embargo, la proporcionalidad entre votos y escaños no siempre puede ser exacta –menos aún cuando la magnitud del distrito es pequeña-, por lo que en diferentes lugares se utilizan distintas fórmulas matemáticas para realizar una distribución equilibrada de cargos a partir de los resultados electorales. Entre ellas existen dos metodologías: las *fórmulas proporcionales de lista* y el menos conocido *voto único transferible*. Dentro de las fórmulas proporcionales de lista encontramos dos tipos principales: el método del divisor y el método del cociente.

b.1.) *Método del divisor*: esta fórmula, también conocida como “*de promedio mayor*” consiste en dividir el número de votos obtenido por cada lista o partido por una serie de número sucesivos. Esto define una serie de cocientes a partir de los cuales se realiza la distribución de las bancas

en juego: se ordenan los resultados de las divisiones de mayor a menor y se asignan los escaños a los valores más altos, estableciendo un ranking equivalente al número de cargos en juego.

El método de divisor de mayor difusión y conocimiento se denomina “*D’Hont*”, en honor a su creador, el belga Víctor d’Hondt. Para este caso, el total de votos válidos de cada una de las listas es dividido progresivamente por 1, 2, 3, 4, ... n, hasta conseguir para cada una de ellas, un número de cocientes iguales al número de bancas a distribuir en la circunscripción. Se anotan los cocientes obtenidos para cada lista en una columna, donde se ubica en el primer puesto el más elevado entre todos los cocientes de las diversas listas y continuando en orden decreciente aquellas que siguen en cantidad, independientemente de la lista a la que pertenezcan, hasta que en la columna final se tengan tantos cocientes como sean los candidatos a elegir. El último cociente es el “mínimo común divisor” o “número repartidor”: cada lista consigue tantas bancas como veces los votos de ella reportados contengan ese divisor electoral.

La otra fórmula de divisor se denomina método Saint-Lagüe y posee bastantes similitudes con el d’Hondt en cuanto a procedimiento. Sin embargo, difiere en el hecho de que los cocientes son obtenidos por medio de la sucesión de números impares 1, 3, 5 ... n, de modo tal de insertar en la competición las listas con cifras electorales inferiores y garantizarles mayores posibilidades de éxito en la atribución de las bancas. En este caso, dada esa correlación, el cociente o número repartidor en la fórmula Saint Lagüe es el doble de la última de las medias a las cuales se atribuye una banca (Martino, 1999: 109).

Mientras el método D’Hont tiende a favorecer a los partidos mayoritarios, la fórmula Saint-Lagüe tiene como correlato el hecho que cada banca suplementaria sea mucho más difícil de obtener que la anterior, es decir, aumenta progresivamente el costo de nuevos cargos electivos. Así, los divisores utilizados constituyen una metodología más propicia para que los partidos pequeños o minoritarios logren

representación legislativa, afectando, paralelamente, las pretensiones hegemónicas de los partidos más grandes.

b.2) *Método del cociente*: por su parte, el método del cociente o “*del resto mayor*” se caracteriza por buscar la proporcionalidad a través de la determinación de un cociente o cuota electoral -que surge de la división del número de votos emitidos por el número de bancas a repartir- y que luego se utiliza para dividir el número de votos obtenido por cada partido o lista. El resultado de la división de los votos conquistados por el cociente electoral determina cuántas bancas ocupará cada lista.

Los restos que quedan luego de la primera distribución se utilizan para la segunda. La manera en que esto se realiza depende de las distintas variantes de fórmulas utilizadas; entre ellas están la *Hagenbach-Bischoff* y la *Imperali*; en la primera el cociente electoral se logra dividiendo el número de votos entre los escaños a repartir más uno, y en la segunda lo mismo pero sumando dos.

b.3) *Voto único transferible*: este sistema, al igual que el precedente, también implica la definición de un cociente electoral a partir de la relación entre cantidad de votos emitidos y número de bancas en juego. La diferencia es que no se aplica a una lista cerrada y bloqueada sino a candidaturas individuales expuestas en una única boleta en la que es presentada toda la oferta electoral. El votante debe establecer un orden de preferencias, marcando numéricamente a quien elige en primer lugar, en segundo, tercero y así sucesivamente.

Al momento del escrutinio se cuentan, como primer paso, las primeras preferencias y el o los candidatos que alcanzan el número de votos equivalente al cociente son electos. En segundo lugar, los votos conseguidos por los electos se eliminan del cómputo, luego, como tercer paso, las segundas preferencias de los votos sobrantes de los ya elegidos se distribuyen a los demás candidatos que todavía no lo han sido, los cuales pueden resultar electos si alcanzan el cociente. Y así el

procedimiento se repite hasta completar el reparto de todos los cargos en disputa en una determinada circunscripción. Si después de alguno de estos pasos no se produce la asignación de una banca, el candidato con menos votos es eliminado del cómputo y sus preferencias son transferidas a los demás postulantes.

Esta metodología de representación proporcional personalizada - centrada más en los candidatos individuales que en los partidos políticos- fue elaborada por Thomas Hare y luego reformulada por H. R. Droop. Por su complejidad no suele ser muy utilizada, siendo Irlanda y Malta dos de los pocos casos en que podemos encontrarla.

c) *Fórmulas mixtas*: la tercera categoría de los sistemas electorales subdivididos en base a la fórmula está constituida por sistemas mixtos o combinados, que reciben este nombre, precisamente, por incorporar características tanto de las fórmulas mayoritarias como de las proporcionales, buscando lograr un equilibrio entre las ventajas y déficits de cada una de esas alternativas. Según explica Martino (1999: 121) la ingeniería electoral ha elaborado numerosos sistemas derivados y mixtos que pueden ser distinguidos en tres clases: sistemas derivados del mayoritario, sistemas derivados del proporcional y sistemas mixtos equilibrados. Encontramos, entonces, en esta categoría, por ejemplo, sistemas mixtos plurinominales, que confieren a la mayoría una representación superior a la que resultaría de la aplicación del sistema proporcional integral, o bien sistemas mixtos uninominales que consisten en dividir al territorio en circunscripciones uninominales destinadas a elegir la mitad de los representantes por el sistema de mayoría relativa y la otra mitad de los representantes se asignan a las listas presentadas por los partidos políticos proporcionales a los votos que cada uno haya obtenido, de manera que el elector tiene dos votos, uno para la elección en circuito uninominal y otro para la elección proporcional.

Pasemos ahora a describir un último componente del sistema electoral: *el umbral o barrera electoral*. Esta barrera o piso electoral se refiere al porcentaje o número mínimo de sufragios que una lista o candidato debe alcanzar para poder participar en el reparto de bancas o cargos. Tal piso puede estar establecido legalmente o darse como consecuencia de los otros componentes del sistema electoral, ya sea la magnitud del distrito o la fórmula electoral, lo cual permite distinguir entre *umbrales naturales* y *umbrales legales*.

El umbral natural es aquel que se produce como efecto del propio sistema electoral; por ejemplo, cuando el número de bancas a repartir en una determinada circunscripción es bajo, el porcentaje de votos que una lista debe obtener para alcanzar un escaño aumenta, es decir, el ingreso al reparto se vuelve más restringido reduciendo las posibilidades de acceder a un cargo de los partidos minoritarios. Análogamente, hay determinadas fórmulas electorales que por su propia naturaleza imponen un piso de exclusión más o menos elevado: a mayor proporcionalidad menor es el umbral natural, y a menor proporcionalidad mayor es tal barrera.

Además de estos umbrales implícitos en el sistema electoral, existen también umbrales establecidos por medio de legislación, en forma explícita, que fijan un piso mínimo legal de votos para el ingreso al reparto de bancas. Este piso varía según el objetivo buscado por sus instauradores: si se pretende aumentar la representación y dar mayor apertura al ingreso de fuerzas políticas nuevas el umbral es bajo o nulo, si, por el contrario, lo que se busca es garantizar la gobernabilidad y evitar la fragmentación en los cuerpos legislativos, el umbral es más alto. De esta manera, el umbral legal se constituye en un obstáculo artificial que afecta la distribución de bancas, agregando un condicionamiento extra a la competencia electoral.

Los umbrales electorales suelen categorizarse por los especialistas en “bajos” y “altos”. La gran mayoría de los estudiosos consideran que los pisos fijados entre el 1% y el 3% de los votos emitidos

son útiles para evitar una desmedida proliferación de partidos con representación parlamentaria, sin que por ello se afecte sustancialmente la proporcionalidad del resultado de la votación. Tales pisos son considerados como prácticamente inocuos y, por lo tanto, “bajos”. En cambio, cuando los umbrales electorales se establecen en el 5% de los votos emitidos o por arriba de este valor, son clasificados como “altos” ya que constituyen una traba prácticamente insuperable para los candidatos de agrupaciones políticas minoritarias. De hecho, estas barreras elevadas provocan una significativa reducción del número de partidos políticos representados en los órganos de gobierno en comparación con aquellos que han obtenido votos en la elección popular (Raimundo, 2009: 17; Taagepera y Shugart, 1989).

Muchas veces este es un elemento descuidado tanto en el análisis electoral como en los procesos de ingeniería institucional, sin embargo debería ser considerado con mayor atención puesto que el impacto del efecto conjunto de las barreras naturales y legales es determinante para el desarrollo del juego democrático, en tanto válvula que define quiénes participan, y quiénes no, de la distribución de cargos electivos.

De la combinación de las distintas variantes de los elementos y procedimientos hasta aquí detallados surge un gran abanico de sistemas electorales posibles. Si además tenemos en cuenta otros atributos propios de las reglas del juego electoral que se desprenden de normas constitucionales, legales, administrativas e incluso consuetudinarias, -tales como las leyes de cupo, la obligatoriedad o no del voto, los mecanismos de fiscalización, etc.-, veremos que existen tantos sistemas electorales como espacios y niveles en los que se los aplica. De hecho, las obras de autores como Lijphart y Grofman (1984), Bogdanor and Butler (1983), Nohlen (1993), Sartori (1994), Cox (1997), Shugart and Wattenberg (2001), Colomer (2004), Taagepera (2007), Farrell (2011) y Leyenaar y Hazan (2011), entre otros -quienes examinan en detalle los sistemas electorales de un gran número de democracias-, nos enseñan

que en la práctica pareciera no haber un sistema electoral que sea idéntico en dos o más países.

Justamente por esta multiplicidad es que desde la Ciencia Política se ha buscado clasificar los sistemas electorales en base a criterios ordenadores. La tipología más frecuentemente utilizada, tal como explicitamos más arriba, divide a los sistemas electorales en mayoritarios, sistemas proporcionales y sistemas mixtos o combinados. Cada una de estas “familias” de sistemas propone diferentes técnicas para la realización de determinados principios u objetivos. Escapa a los fines de esta tesis detenernos en los pormenores de cada uno de estos sistemas electorales, y en analizar sus fortalezas o debilidades, pero para poder comprender las lógicas, valores e intereses que definen a los procesos de reforma electoral, resulta vital partir de reconocer a los sistemas electorales como instituciones cuyos efectos o consecuencias operan tanto como condicionantes de la acción política, como promotores y motivadores de la misma. En otras palabras, los sistemas electorales conforman el tablero de juego con reglas ordenadoras de la lucha política que estimulan -o desalientan- determinados comportamientos en desmedro de otros. En sí, constituyen un conjunto de incentivos que establecen las reglas para limitar las opciones de juego modelando de este modo las metas que los actores políticos persiguen, al tiempo que estructuran las relaciones de poder distinguiendo posiciones relativas de ventaja y desventaja entre ellos (North, 1993; Abal Medina y Suárez Cao, 2003).

Vemos entonces que los sistemas electorales funcionan como maquinarias de recompensas y castigos (Sartori, 1994) y establecen quién obtiene qué, es decir, definiendo ganadores y perdedores en la arena institucional (March y Olsen, 1997). Justamente es por esto que Tsebelis ha considerado a las reglas electorales como un tipo muy específico de institución política al cual denomina instituciones “redistributivas”: “Las instituciones redistributivas tienen un carácter de ‘suma-cero’ que beneficia a un grupo social a expensas de otro, en

contraposición con las instituciones eficientes que mejoran con respecto al statu quo la condición de todos –o casi todos- los individuos o grupos de una sociedad” (Tsebelis, 1990: 104). Siguiendo esta lógica, Dalla Vía (2003) expresa que “un sistema electoral es una regla que determina cómo se accede al poder y cómo se distribuyen los cargos (...) siempre he considerado que después, de la Constitución, desde el punto de vista político-institucional, es la ley más importante, porque el sistema electoral es algo así como la canilla o el grifo que según como lo abramos van a poder participar e integrar cuerpos deliberativos muchas fuerzas políticas o muy pocas fuerzas políticas.”

En consecuencia, en la medida que estas instituciones puedan dar vida a partidos y coaliciones así como impedir o promover el ascenso de nuevas fuerzas electorales al gobierno, las reglas electorales están lejos de ser simples canales de mediación y resultan cruciales para estructurar la lucha política (Calvo et al., 2001: 58). Los sistemas electorales no sólo transforman las preferencias de la ciudadanía en espacios gubernamentales, al mismo tiempo, distribuyen poder político, por lo cual las decisiones que sobre ellos se toman no son en modo alguno imparciales o neutrales. Es precisamente este carácter redistributivo de los sistemas electorales el que hace más atractivo e interesante el análisis de los procesos de reforma electoral, sin embargo, este poder no debe medirse solamente en términos del acceso a una determinada cantidad de bancas o cargos públicos, sino también según la capacidad que cada sistema tiene de realizar o dar prioridad a determinados valores y a traducir otros en políticas públicas, tal como veremos en el siguiente apartado.

2.2. Los sistemas electorales como variables independientes

Como expusimos al inicio de esta investigación, es reconocido que, desde la politología, el estudio de los sistemas electorales se ha enfocado primordialmente desde una perspectiva que los concibe como variables *independientes*, es decir, como instituciones constantes y sistemas estables que inciden en distintos campos del régimen político. Así, la literatura dominante en la materia aborda el análisis de las reglas del juego electoral estudiando sus efectos sobre el sistema político y varios de sus distintos componentes, como ser la dinámica e integración parlamentaria, las relaciones ejecutivo-legislativo, la configuración del sistema de partidos o el funcionamiento interno de estos últimos. Este tipo de estudios también ha intentado desentrañar los efectos psicológicos de los distintos sistemas tanto en el comportamiento electoral de los ciudadanos, como en las estructuraciones de las preferencias y listas de los distintos partidos a la hora de definir sus candidatos.

Ejemplos comunes de estas producciones, que, al entender de Riker (1986), constituyeron durante años uno de los pocos progresos intelectuales de largo plazo más relevantes de la politología, son los trabajos de Duverger (1950), Rae (1967), Grofman y Lijphart (1986), Taagepera y Shugart (1989), Lijphart (1990 y 1994), Katz (1980), Massicotte y Blais (1999), Shugart y Wattenberg (2001), Cox (1997), Colomer (2005), Gallagher y Mitchell (2005), Norris (2004), Powell (1991); entre otros.

Según Nohlen (1993: 13) el efecto directo de los sistemas electorales reside en que dan forma a las preferencias políticas en el acto eleccionario y definen la adjudicación de puestos legislativos o ejecutivos. De hecho, los sistemas electorales influyen en la decisión misma en la medida que colocan a los electores frente a una situación decisoria específica que está marcada sobre todo por las diferentes posibilidades de éxito de los candidatos y partidos, según cual sea el sistema electoral

utilizado. Esto se debe a que distintos sistemas electorales generan, sobre la base de una misma votación, diferentes resultados.

Si bien esto constituye en sí una problemática distinta a la del análisis de los sistemas electorales como variables *dependientes* –eje central de esta tesis-, no lo es del todo. Los resultados alcanzados por este tipo de estudio permiten arribar a la conclusión de que los sistemas electorales son herramientas que ofrecen un vasto y fértil margen para la ingeniería institucional. Este argumento se apoya en las supuestas relaciones causales entre sistema electoral y los distintos componentes del sistema político, y la consiguiente posibilidad de pronosticar los efectos que se producen en las variables dependientes cuando la variable independiente cambia (Nohlen, 1993:30).

Para ser más claros; la puesta en marcha de las reformas electorales solo es comprensible si se admite que esos cambios en las reglas de juego tendrán determinadas consecuencias directas o indirectas. Precisamente, la no neutralidad de los sistemas electorales se evidencia en el hecho que distintos sistemas privilegian diferentes criterios o valores. Especialmente, cuando se analizan los sistemas electorales suele ponerse el foco en dos principios fundamentales a los que éstos deberían responder, o bien, en dos funciones básicas que los sistemas deberían cumplir: la *representatividad* y la *gobernabilidad* (esta última también denominada *concentración o efectividad*).

Por ***representatividad*** entendemos la capacidad del sistema electoral de reflejar adecuadamente la diversidad de intereses sociales y de orientaciones políticas en los órganos representativos. Este criterio posee un doble sentido: por un lado, representación para todos, de manera que se vean representados los distintos grupos de personas, en especial los minoritarios; por otro, representación “justa”, es decir, una representación más o menos proporcional de las fuerzas sociales y políticas, equivalente a una relación equilibrada entre votos y escaños. Los parámetros de medición empírica de la representatividad de un sistema electoral son, por ejemplo, los niveles de representación de

minorías y mujeres, así como las desviaciones demasiado grandes de la proporcionalidad.

Por ***governabilidad*** entendemos a la idoneidad del sistema electoral para garantizar a los gobernantes capacidades efectivas de gobierno, evitando condiciones de parálisis y superando situaciones de gobierno encadenado (Sartori, 1996). En otros términos, consiste en la agregación de intereses de manera tal que de ellas resulten procesos eficientes de toma de decisiones políticas y que la comunidad adquiera capacidad de acción política. Las elecciones se comprenden en este caso como un acto de formación de la voluntad política, y no como una forma de reflejar o medir las opiniones o preferencias dominantes en la población. Los parámetros de la adecuada capacidad de concentración de un sistema electoral son el número o la reducción del número de partidos que obtienen mandatos en el parlamento, y la formación de una mayoría partidaria o de una coalición que tenga carácter estable en el congreso.

Además de estos dos principios fundamentales a los que apunta a dar respuesta todo sistema electoral, existen también otros objetivos comúnmente buscados como ser la *participación*, la *simplicidad* y la *legitimidad*.

La idea de ***participación*** no alude aquí a la participación en el sentido común del término -pues las elecciones son en sí mismas un acto de participación política-, sino que nos referimos a la mayor o menor posibilidad de expresar la voluntad política por parte del elector, en el marco de la alternativa voto personalizado *versus* voto de partido o de lista. Esta alternativa se asocia con un mayor o menor grado de relación, de conocimiento, de *accountability*¹ y de identificación entre electores y elegidos. El parámetro para medir una adecuada participación permitida por un sistema electoral es la forma de votación personalizada. Si ésta se halla totalmente descartada (por ejemplo, bajo la forma de la lista

¹ Este punto alude a la dimensión vertical de la representación y el control legislativo, esto es la capacidad de los electores de monitorear a sus gobernantes. Si las elecciones son un sistema de control político de los representantes, los procedimientos y mecanismos por medio de los cuales estos políticos ponen sus puestos en riesgo es crucial para medir si efectivamente las elecciones son un mecanismo de *accountability* electoral. (Abal Medina y Suarez Cao, 2003)

bloqueada), ello es considerado un déficit participativo, en el sentido de la escasa influencia que el elector puede ejercer en la elección de los candidatos.²

En lo que respecta a la **simplicidad**, hacemos alusión a la exigencia comúnmente hecha a los sistemas electorales en lo que concierne a la comprensión y transparencia de su funcionamiento y su manejo, tanto por parte de los electores como por parte del organismo administrativo u actores encargados de organizar la elección (De Riz, 2000). Esta demanda constituye un requisito orientador, pues todo intento de cumplir de forma simultánea con los criterios de representación, efectividad y participación conduce inevitablemente a un sistema electoral más complicado que aquél que resultaría si se tratara de satisfacer solo uno de los criterios. Sin embargo, es válida la aspiración de que el electorado pueda comprender cómo opera el sistema electoral y, hasta cierto punto, que estén dadas las condiciones para que pueda prever cuáles serán los efectos de su voto. Otra valoración en este sentido debe hacerse en caso de que el propio sistema electoral retarde el escrutinio y el cómputo de los votos, con el inconveniente de suscitar dudas o suspicacias respecto a la transparencia de las elecciones.³

Por último, la exigencia de **legitimidad** del sistema electoral se presenta como un criterio que engloba a todos los demás, en el sentido

² Este eje se refiere no a la representación entendida como identidad o similitud entre votantes y elegidos, sino que alude a una conceptualización de la representación que vincula su calidad a la mayor o menor proximidad y conocimiento entre ellos. “Esta problemática también tiene importancia orientadora para un debate sobre reforma del sistema electoral. Cuando florece la crítica a la calidad de la representación, se ejerce una presión sobre el legislador para introducir en el sistema elementos que permitan un voto personal” (Nohlen 1993: 33), es decir, para que reclame mayor participación o incidencia.

Siguiendo esta misma línea, Farrell y Gallagher (1999:309) encuentran que los votantes destacan la idea de votación personalizada cuando se les pide que evalúen diferentes sistemas electorales. Esto también fue un criterio identificado en los participantes de las asambleas ciudadanas que hicieron propuestas para reformas electorales en British Columbia y Ontario. (British Columbia Citizens’ Assembly on Electoral Reform 2004:2). Así, el criterio de “participación” puede significar la oportunidad de los votantes de expresar alguna de las complejidades de sus diversas preferencias. (Renwick, 2010:40)

³ En relación a la búsqueda de “practicabilidad” o “simplicidad administrativa” de los sistemas electorales, Reynolds, Reilly and Ellis (2005:14) sostienen que “las elecciones no solo tienen lugar en las páginas de los libros académicos sino en el mundo real, y por esta razón la elección de un sistema electoral es, en cierto grado, dependiente del costo y las capacidades administrativas del país involucrado”.

de que se refiere a la aceptación de los resultados de las elecciones, del sistema político como un todo y del sistema electoral, es decir, de las reglas del juego de la democracia⁴. El concepto de legitimidad representa la aceptación de las reglas de juego imperantes, de modo tal que todos los actores, incluso los perdedores en la contienda electoral, voluntariamente consienten aceptar el régimen sin la sanción de la fuerza. Así, legitimidad, en palabras de Seymour Martin Lipset (1983: 64) supone la capacidad de un sistema político de engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más propicias y apropiadas para esa sociedad. La falta de legitimidad moviliza presiones para la reforma, alentando el debate sobre opciones de política pública entre los medios, los partidos y las organizaciones de la sociedad civil (Norris, 2011: 537) tal como veremos cuando abordemos nuestros casos de estudio.

Los medios de comunicación y algunos miembros de la comunidad académica suelen emplear el grado de abstencionismo como parámetro para medir la legitimidad de un sistema político; no obstante, el abstencionismo no es tan buen indicador como se supone, ya que, en primer término, el fenómeno de la legitimidad depende de múltiples y diferentes variables; en segundo lugar, no hay una correlación significativa entre el grado de participación de los votantes en las elecciones y la legitimidad del sistema democrático y; en tercer lugar, los sistemas electorales pueden tener un efecto muy limitado sobre el abstencionismo.

Otro indicador de la legitimidad puede ser la extensión y la profundidad de la crítica que recibe el sistema electoral por parte de la opinión pública. Aquí puede abrirse un verdadero abismo entre la calidad técnica del sistema, por un lado, y la intensidad de la crítica, por el otro. Por último, se puede averiguar el grado de legitimidad del sistema

⁴ La importancia del sistema electoral se vincula con la búsqueda para el establecimiento de normas que garanticen el funcionamiento de una democracia verdaderamente pluralista y representativa de los intereses que existen en una comunidad política. Las elecciones forman gobiernos, es decir legitiman por un determinado periodo el ejercicio del poder y el diseño de políticas públicas que seguramente afectarán a la sociedad. (Robin, 1994: 86)

electoral por medio de encuestas. Este indicador puede tener el inconveniente de que el encuestado esté mal informado sobre el sistema electoral en cuestión. Asimismo, se presenta la disyuntiva entre un sistema electoral que funciona objetivamente bien y una mala apreciación subjetiva. Así, aunque sea importante la necesidad de que el sistema electoral cuente con ciertos niveles de legitimidad social, resulta generalmente difícil medir los parámetros de su presencia o ausencia (Nohlen, 1998).

Más allá de estos cinco criterios desde los cuales se pueden evaluar las consecuencias de los sistemas electores, queremos también analizar en esta apartado a los efectos que los mismos tienen sobre los partidos políticos y el sistema de partidos. La literatura sobre el tema es muy extensa, partiendo ante todo de la obra de Maurice Duverger (1950, 1957) y las sucesivas respuestas y reformulaciones que autores como Stein Rokkan (1974, 1986) Douglas W. Rae (1971), Carstairs (1980), Giovanni Sartori (1986, 1994) y Arend Lijphart (1994) ofrecieron a sus reconocidas “leyes”. Adentrarnos en esos argumentos sería redundante, pero sí queremos dejar sentado, -atendiendo a nuestras hipótesis y casos de estudio- que los sistemas electorales afectan no sólo la distribución de bancas, y con ellos el número de partidos de un determinado sistema de partidos, sino también su mecánica y dinámica. ¿Qué quiere decir esto? Que además de favorecer o obstaculizar el acceso de más o menos fuerzas al gobierno, impacta asimismo sobre la manera en que los partidos políticos se vinculan entre sí, sobre su distancia ideológica o polarización, sobre las relaciones entre organizaciones partidarias locales y sus pares nacionales, sobre la forma en que se desarrolla la competencia intra-partidaria, y sobre la manera en que los distintos candidatos o legisladores se comportan –con mayor o menor disciplina u independencia- respecto a los órganos partidarios.⁵

⁵ Distintos sistemas electorales empujan el foco de la competición política en diferentes direcciones: hacia candidatos individuales, líderes partidarios, o partidos como organizaciones basadas en programas. Al punto que el poder de un partido que yace en sus candidatos enraizados localmente, puede esperar ganar más votos bajo un sistema

El listado de aspectos en que la opción por un sistema electoral repercute en el sistema político no se circunscribe a los aquí detallados. Distintos autores han indagado acerca de las consecuencias de los sistemas electorales sobre otras variables como ser los niveles de corrupción, la política fiscal, el poder relativo de los *lobbies*, la naturaleza de las campañas electorales, etc. (Myerson, 1993 and 2001; Persson y Tabellini; Kunicová y Rose-Ackerman 2005; Penadés, 2006).

Tomando todos estos criterios como parámetros, resulta evidente que un sistema electoral, cualquiera sea, no puede garantizar simultáneamente todas estas funciones. No se pueden maximizar la representatividad y la gobernabilidad a la vez, ya que la primera supone la opción por un sistema de características proporcionales, mientras que la segunda se sustenta en sistemas mayoritarios. De igual modo, un sistema que busca aumentar la participación (en el sentido del conocimiento e identificación del elegido) suele generalmente atender contra el principio de representación (por ejemplo, las circunscripciones uninominales dejan de lado a las minorías; o bien, los sistemas de preferencia no garantizan el cupo femenino). Igualmente, como hemos dicho, un sistema que apunta a garantizar tanto la gobernabilidad como la participación y la representación en forma equilibrada suele ser complejo en términos de su comprensión por parte de la ciudadanía y supone muchas veces procesos de escrutinio más complejos, es decir, raramente cumple el requisito de simplicidad.

Entonces, podría argumentarse que los sistemas electorales más eficientes son aquellos que tienen capacidad de dar respuesta a los distintos criterios o valores sin que existan notables preponderancias de uno sobre otro, es decir, aquellos cuyo diseño logra un balance entre principios contrapuestos (Shugart, 2001; Negretto, 2008). No existe un sistema electoral ideal frente a otros completamente perversos, ya que su idoneidad y efectos dependen del ámbito en el que se apliquen. Tal como explica Dieter Nohlen (1998), los sistemas electorales cumplen con

que enfatiza estos candidatos que con uno que pone la atención en plataformas de partidos nacionales (Renwick, 2010: 30-31).

distintas exigencias de diferente modo y grado, y en la valoración de estas exigencias intervienen consideraciones de tipo teórico-democráticas como así también de poder político-partidarias. La opción por un determinado sistema electoral depende de la ponderación de las diversas exigencias en relación con el sistema electoral en vigencia en su contexto de funcionamiento específico.

En síntesis, lo que nos interesa destacar con este apartado es la doble importancia que los efectos de los sistemas electorales tienen sobre el proceso de reforma: por un lado, si miramos los sistemas imperantes al momento de la instauración y derogación de la Ley de Lemas, veremos cómo estos inciden sobre la distribución del poder, la configuración parlamentaria y la forma en que se interrelacionan los diversos actores en las distintas arenas en las que conviven y compiten. Por otro lado, si nos enfocamos en el sistema electoral como objeto de reforma, notamos que los efectos arriba desarrollados operan como criterios desde los cuales se fundamentan, movilizan, defienden, cuestionan y evalúan distintas opciones de reforma electoral, -tal como veremos que se desprende de los discursos y proyectos de los múltiples actores involucrados en nuestros casos de estudio-, e, incluso, actúan como delimitantes de las posibles alternativas de cambio en la legislación electoral.

2.3. Los sistemas electorales como variables dependientes

Hasta aquí hemos abordado a los sistemas electorales desde la perspectiva tradicional y el vasto campo que domina la literatura sobre la temática que los concibe como variables *independientes*, esto es, como

instituciones estables o poco cambiantes que influyen de diverso modo sobre el sistema político. Nos centraremos ahora en un terreno menos explorado que concibe a los sistemas electorales no como constantes, sino como *variables*, es decir, como instituciones susceptibles de ser modificadas, redefinidas o preservadas por los distintos actores políticos, cuya estabilidad o cambio *depende* de múltiples factores.

Como adelantamos en la introducción, si bien aún permanece subexplorado en comparación con el área de estudio sobre las reglas electorales y sus efectos, el campo de las investigaciones sobre reforma electoral ha tenido un notable crecimiento en los últimos años. El progresivo interés por abordar este fenómeno coincidió con la adopción de importantes reformas a mediados de los 90's en Israel, Japón, Nueva Zelanda e Italia, las cuales comenzaron a poner en cuestión la clásica premisa⁶ sobre la estabilidad de los sistemas electorales y a replantear la necesidad de ofrecer explicaciones sobre el cambio en estas reglas en contextos de normalidad democrática. Desde entonces comenzaron a desarrollarse numerosos estudios de caso, orientados en su mayoría al análisis de reformas a nivel nacional en países desarrollados de Europa occidental y caracterizadas por modificaciones en la fórmula electoral, magnitud de distrito o en los umbrales. Tales trabajos constituirían la base para la posterior construcción de un cuerpo teórico sobre la política de la reforma electoral (*International Political Science Review*, 1995; Boix, 1999; Shugart and Wattenberg 2001; Colomer 2004; Benoit, 2004; Norris, 2004 y 2011; Rahat 2008; Renwick 2010; etc).

De hecho, como bien argumentan Leyenaar y Hazan (2011), fue recién a mediados de la primera década del siglo XXI que comenzó a darse un abordaje más comprehensivo al estudio de las reformas electorales, reconociendo su especificidad y priorizando la incorporación de este problema y de su conceptualización en la agenda académica, lo

⁶ Dieter Nohlen sostenía en una de sus primeras obras que las modificaciones a los sistemas electorales eran algo inusual y que solo se producían en situaciones históricas extraordinarias (Nohlen, 1984:217). De modo similar, Lijphart (1994: 52) expresó años después que “una de las mejor conocidas generalizaciones sobre los sistemas electorales es que tienden a ser muy estables y resistir el cambio.”

cual condujo a que hoy tengamos un mejor entendimiento de su naturaleza y dinámicas, además de una creciente –aunque aún incipiente– cobertura con estudios de casos en latitudes antes desatendidas. (Jones 1995; Birch 2003; Lindberg 2005; Reynolds y Reilly 2006; Remmer 2008)

Antes de ofrecer una definición sobre qué entendemos por *reforma electoral y política de la reforma*, nos parece pertinente dar cuenta de los distintos enfoques desde los cuales se ha intentado comprender y explicar los cambios en las reglas electorales, es decir, desde los que se ha abordado a los sistemas electorales como *variables dependientes*. Así, el recorrido por las principales teorías utilizadas para estudiar las reformas electorales nos permitirá examinar no solo sus fortalezas y debilidades, sino –especialmente– reconocer su funcionalidad y sus limitaciones para servir como perspectivas de análisis a nuestros casos de estudio.

Los trabajos en la materia pueden categorizarse dentro de distintos paradigmas cuyos límites no siempre están claramente definidos, pero que en sus proposiciones elementales permiten distinguir dos grandes enfoques predominantes utilizados para explicar las reformas electorales: la teoría de la elección racional o *rational choice*, y el más vasto campo del enfoque institucionalista, en sus distintas variantes.

a) Aportes teóricos desde el Rational Choice

A la hora de indagar sobre distintos marcos teóricos que pudiesen dar cuenta de los procesos de reforma electoral, o, más genéricamente, del cambio institucional, encontramos que la mayoría de los estudios sobre el tema se sirven de la perspectiva de la elección racional, o bien, del llamado “*rational choice institutionalism*”.

Este enfoque presupone que los individuos eligen el curso de acción que prefieren o creen es el mejor, y que las decisiones de los actores son siempre racionales ya que están basadas en cálculos de costo-beneficio. En lo que concierne específicamente a la reforma

electoral, esta teoría concibe a los políticos como actores que buscan maximizar su poder actuando estratégicamente frente a estímulos institucionales en la persecución de cargos públicos, es decir, la teoría pone el énfasis en el hecho de que las reglas formales generan incentivos que dan cauce a comportamientos racionales de los actores político-partidarios en su búsqueda de determinados objetivos electorales y de políticas públicas.

La presente perspectiva suele denominarse también "*actor-centered functionalism*" ya que supone que una determinada institución es reformada porque se espera que sirva a los intereses de aquellos que la diseñaron. Lo importante de esta perspectiva centrada en las decisiones sopesadas de los diseñadores, es que son los efectos "anticipados" o "esperados" los que deben ser considerados como cruciales, y no los efectos reales o actuales. En otros términos, el *rational choice* toma a las preferencias de los actores como presupuestos y las considera como exógenas, motivo por el cual no se ocupa del proceso de formación de las preferencias.

Según Paul Pierson (2004) el funcionalismo centrado en los actores es un claro punto de partida para los teóricos de la elección racional y para cualquier estudio de elección institucional. A su entender, tiene sentido comenzar con la perspectiva de que los actores eligen instituciones porque creen que esta opción los beneficiará. Así, habiéndose enfocado la Ciencia Política primariamente en los *efectos* de las instituciones (esos a los que nos referimos en el apartado precedente), -en particular, en las formas en que los arreglos institucionales pueden llegar a resolver una serie de problemas de coordinación y de bien público-, los analistas abocados a la cuestión de la elección institucional se han preguntado naturalmente si estos beneficios para los ingenieros institucionales podrían explicar la presencia de instituciones particulares: el resultado "X" (en este caso, una nueva regla electoral) existe porque aquellos que la diseñaron esperaban que sirviese a la función "Y".

Siguiendo esta línea, Hall y Taylor (1996) argumentan que los referentes del *rational choice* se sirven de ciertas premisas conductistas: por un lado, postulan que los actores relevantes poseen una serie de preferencias o gustos y que se comportan de forma instrumental y estratégica de modo tal de maximizar el logro de estas preferencias. En segundo lugar, sostienen que estos teóricos entienden a la política como una serie de dilemas de acción colectiva – tales como el dilema del prisionero- definidos como instancias en las que los individuos, actuando para maximizar el logro de sus propias preferencias, generalmente producen un resultado que es colectivamente sub-óptimo. Precisamente, lo que impide a los actores tomar un curso de acción colectivamente superior es la ausencia de arreglos institucionales que garantizarían una conducta de complementariedad con la de otros. En tercer lugar, Hall y Taylor plantean que una de las grandes contribuciones del *rational choice* ha sido ponderar el rol de la interacción estratégica en la determinación de resultados políticos: en este caso los comportamientos no estarían conducidos por fuerzas históricas impersonales, sino por un cálculo utilitario, el cual está fuertemente afectado por las expectativas que el actor tiene respecto a la forma en que otros habrían de comportarse.

En lo que al método respecta, la teoría de la elección racional explica el origen de las instituciones desde la deducción, esto es, en referencia al valor, consecuencias o utilidad que esta institución posee para aquellos actores que la engendraron. De este modo, el proceso de creación institucional comúnmente circunda en torno al acuerdo voluntario entre actores relevantes; y si determinada institución es sometida a un proceso competitivo de definición, sobrevive principalmente porque provee mayores beneficios a tales actores que otras configuraciones institucionales (Hall y Taylor, 1996: 945).

Si pasamos ahora del vasto campo del cambio institucional al más acotado terreno de las reformas electorales, encontramos que la perspectiva del *rational choice* explica el cambio en las reglas electorales como producto de un juego entre elites partidarias con intereses

contrapuestos. En este caso los decisores claves son los legisladores y miembros del Poder Ejecutivo que buscan mantener o revisar los marcos legales o constitucionales en base al cálculo anticipado de las recompensas que obtendrán del cambio en las reglas electorales. Estas recompensas o “intereses partidarios” se definen de manera relativamente estrecha, fundamentalmente en términos de obtención de cargos y bancas (*office-seeking*), pero también como resultados de políticas públicas (*policy outcomes*), y ventajas personales para individuos claves (Norris, 2011: 534).

Este abordaje al que Alan Renwick (2010) denomina “*perspectiva de maximización de poder*” tuvo sus planteos originarios en las obras de Lipson (1959) y Rokkan (1970) y más recientemente ha sido desarrollado por autores como Tsebelis (1990), Brady y Mo (1992), Cox (1997), Bueno de Mesquita (2000) y los icónicos trabajos de Boix (1999), Benoit (2004) y Colomer (2004, 2005).

En su renombrado artículo “*Setting the rules of the game: The choice of electoral systems in advanced democracies*”, Carles Boix (1999) sostiene que los sistemas electorales son producto de las decisiones que toman los partidos gobernantes para maximizar su representación. Su trabajo describe un mapa de las condiciones sobre las que los distintos partidos, anticipando los efectos de los sistemas electorales sobre el comportamiento de los votantes y de los candidatos, se deciden por un determinado paquete de reglas electorales en aras de maximizar sus posibilidades de conseguir representación parlamentaria y cargos en el gabinete. A partir de esto, explica que los actores en el poder diseñan las reglas electorales que les aporten mayores beneficios, anticipando las consecuencias de coordinación política que puedan resultar de ellas, y en base a esto plantea dos escenarios posibles ante los que los partidos en el gobierno tienen que decidir si el cambio de las normas electorales les es o no provechoso. Estos escenarios alternativos son:

a) Se da un escenario favorable al mantenimiento de las reglas del juego electoral cuando no se producen cambios en la arena electoral, o

dicho de otra forma, cuando existe estabilidad en el mapa de actores políticos en el ámbito electoral, y el sistema vigente beneficia a los partidos en el poder.

b) Se dibuja un escenario proclive a que los partidos gobernantes modifiquen el sistema electoral cuando se producen cambios en la estructura de competencia partidaria, ya sea debido a la entrada de nuevos votantes, por la extensión del sufragio, procesos de industrialización o urbanización, o como resultado del cambio de preferencias de los votantes. En este caso, la necesidad de adaptarse al nuevo escenario y de no perder poder conduce a reformas en las instituciones electorales, lo cual dependerá de la fuerza de los partidos emergentes y de la capacidad de los partidos tradicionales para resolver problemas de coordinación (Boix: 1999: 611-621).

Explica Boix que la capacidad de la elites políticas de realizar cambios en las leyes electorales dependerá, por un lado, de si los nuevos partidos o “partidos desafiantes”, son lo suficientemente fuertes para causar la deserción estratégica de los votantes del partido gobernante, y, por otro, de si los partidos en el poder están empatados en votos. Si no hay empate y, por el contrario, un partido predomina sobre los demás, es improbable que se produzca la reforma. Si están empatados, los partidos tradicionales promoverán la reforma electoral de modo tal de preservar cierto poder de conducción, incluso dada la situación en que pierdan apoyo electoral.

Por lo tanto, para Boix cuando los partidos desafiantes son débiles y/o los partidos tradicionales se muestran capaces de resolver problemas de coordinación (Cox, 1997) la tendencia será a la conservación de la fórmula mayoritaria; inversamente, bajo la concurrencia de partidos desafiantes relevantes y ante la imposibilidad de coordinar votos del electorado conservador, es probable que se adopte un sistema de representación proporcional, a fin de conservar alguna capacidad de influencia en caso de convertirse en minoría (Marengo, 2006: 59).

Siguiendo esta línea, Kenneth Benoit (2004: 363-375) elabora una teoría basada en la premisa de que los sistemas electorales son producto de la elección colectiva de los partidos políticos, quienes evalúan los planes de reforma de acuerdo a sus expectativas de maximizar la obtención de bancas en el parlamento. En otros términos, este especialista argumenta que se producirá un cambio en las instituciones electorales cuando estén dadas las siguientes condiciones:

a) cuando se forme una coalición de partidos con suficiente poder para alterar las reglas electorales, dadas las limitaciones formales para cambiar tales reglas.

b) cuando cada partido de esa coalición aspire a beneficiarse obteniendo más bancas bajo instituciones electorales alternativas.

En contrapartida, este modelo plantea que el sistema electoral no sufrirá modificaciones cuando ningún partido o coalición de partidos con el poder de realizar los cambios perciba una potencial ganancia en cargos o bancas al hacerlo (Benoit, 2004: 379). Según Rahat (2011) este reclamo es válido para el caso de sistemas mayoritarios en los que las barreras más fuertes a la reforma electoral son los intereses de los partidos que disfrutan del sistema: los pocos partidos exitosos tienen un fuerte interés en preservar un sistema que los provee de valiosas recompensas en términos de representación e influencia.

En sintonía con los anteriores, Josep Colomer (2004, 2005) desarrolla un argumento basado en “poner cabeza abajo” las leyes de Duverger (1950, 1951). En su emblemático trabajo *“It’s the Parties that Choose Electoral Systems (or Duverger’s Laws Upside Down)”* plantea como hipótesis que es el número de partidos lo que puede explicar la elección de los sistemas electorales, y no al revés. El énfasis en esta conexión causal no niega que los sistemas electorales existentes ofrezcan diferentes incentivos, positivos y negativos, para la creación y duración de partidos políticos, pero, precisamente porque los sistemas electorales tienen importantes consecuencias sobre la formación del sistema de partidos, cabe suponer que son elegidos por actores políticos en su propio

interés. De esta manera, considera el autor que, en líneas generales, los sistemas electorales cristalizarán, consolidarán o reforzarán las configuraciones partidarias previamente existentes, más que generar nuevos sistemas de partidos por sí mismos (Colomer, 2005: 1).

Para explicar la elección del sistema electoral Colomer toma como punto de partida un par de supuestos bastante comunes: el primero se refiere a que los votantes y los líderes políticos están motivados a participar en las elecciones con la intención de ganar (ya sea éste un objetivo final o instrumental); el segundo, alude a que los actores políticos que participan en la definición de un sistema electoral están bien informados respecto a los incentivos y efectos probables de diferentes leyes electorales. En tercer lugar, argumenta que estos actores tienen aversión al riesgo, por lo que preferirán una victoria parcial segura a la apuesta por una victoria total relativamente poco probable capaz de producir una derrota total. En consecuencia, infiere lógicamente que, bajo condiciones de alta incertidumbre⁷ o seria amenaza, los actores partidarios que ocupan cargos en el parlamento o en el gobierno, movidos por sus propios intereses, preferirán y tenderán a elegir reglas electorales que creen pocas oportunidades para ellos de convertirse en perdedores absolutos. (Colomer, 2005: 2)

Expresamente el autor arguye:

“Contamos con un amplio y sofisticado volumen de investigación acumulada que sugiere con mucha claridad que los sistemas electorales basados en el principio de la mayoría, los cuales tienden a producir un solo ganador absoluto y los subsiguientes perdedores absolutos, son más arriesgados para actores que no cuenten con una mayoría de votos asegurada que

⁷ “[S]e trata de una especie de argumento de velo de la ignorancia, como en el conocido experimento mental de Rawls sobre los fundamentos de los principios de justicia, según el cual incluso los actores interesados eligen reglas ‘imparciales’ cuando carecen de información sobre la posición que ocuparán cuando caiga el velo. Sin embargo, siendo más realistas, las diferencias entre los partidos son muy difíciles de ocultar. En particular, no siempre es fácil atribuir a todos los partidos una misma aversión al riesgo, pese a que esto resulta esencial para la explicación. En la práctica, distintos partidos expresan a menudo preferencias distintas sobre los sistemas electorales. La explicación en términos de agentes racionales adversos al riesgo casa bien con la institución de regímenes proporcionales por consenso, lo que sucede a menudo, pero ni mucho menos siempre” (Penadés, 2006: 200).

los que usan reglas de representación proporcional, un principio que fue forjado para crear múltiples ganadores parciales y muchos menos perdedores totales que las reglas de mayoría. (...)

El cambio de las reglas electorales puede ser *una estrategia racional* para perdedores probables o ganadores amenazados si las ventajas esperadas de las reglas alternativas superan las de jugar bajo las reglas existentes menos los costes del cambio. *En particular, el cambio del sistema electoral puede ser promovido con más éxito por aquellos partidos con mayor poder de decisión, negociación o presión bajo el marco institucional existente. Esto convierte a los gobernantes sometidos a amenazas creíbles por partidos de oposición nuevos o ascendentes en los candidatos más probables para encabezar procesos de cambio institucional.*

Los partidos incapaces de coordinarse en un pequeño número de grandes candidaturas tenderán a preferir sistemas electorales que reduzcan los riesgos de competir mediante la creación de mayores oportunidades para los participantes de obtener o compartir poder. Es decir, no es sólo que los sistemas electorales de mayoría tiendan a restringir la competencia efectiva a dos partidos grandes, mientras que la representación proporcional permite que ganen múltiples partidos, sino también que las configuraciones bipartidistas tenderán a establecer o mantener sistemas electorales de mayoría, mientras que las configuraciones multipartidistas tenderán a elegir sistemas con reglas de representación proporcional.” (Colomer, 2005-3, el destacado es nuestro).

Esta necesidad de evitar el riesgo, explica Colomer a modo de proposición teórica, conduce a que la tendencia general de los cambios en las leyes electorales en varios países se oriente hacia sistemas de representación proporcional. De hecho, el eje vertebral del libro que compiló en 2004 destaca el incuestionable progreso de la representación proporcional a lo largo de la historia de los regímenes representativos: las democracias proporcionales cada vez son más y son, ya hace tiempo, la mayoría (Colomer, 2004; Colomer, 2005: 2-18; Penadés, 2006: 200).

Más allá de esta direccionalidad de las reformas, lo que nos interesa destacar de este autor es su interpretación de la relación entre las reglas electorales y los sistemas de partidos, donde los sistemas electorales –en contraposición al enfoque clásico– son considerados como *variables dependientes*, cuyo devenir está condicionado por cambios en la

configuración del sistema de partidos. Desde ya, como aclaramos previamente, esta lectura no anula la dialéctica y efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos, por el contrario, la ratifica. Si las leyes de Duverger presuponen la conducta racional de las elites políticas, la coherencia metodológica nos lleva a considerar, del mismo modo, que los actores políticos anticipan estas leyes cuando deben elegir sistemas electorales. Por lo tanto, el supuesto metodológico subyacente es que los actores político-partidarios son agentes interesados en conservar su poder que miran hacia el futuro e intentan maximizar su ventaja al momento de diseñar estratégicamente los sistemas electorales que regularán su competencia en la arena electoral (Colomer, 2005; Penadés, 2006).

Otra analista que, en la misma sintonía, busca poner el foco en el rol que juegan los intereses partidarios y el poder político en la definición de las reglas electorales es Karen Remmer. Esta autora reconoce expresamente el valor de las obras de Boix y Colomer y cuestiona otros trabajos como los de Bawn (1993), Elster et al. (1998) y Geddes (1996) por concentrarse en contextos nacionales y momentos históricos particulares, sin sentar bases para generalizaciones más amplias (Remmer, 2008: 6-7).

Justamente, la riqueza de la obra de Remmer, -en particular de su artículo publicado en *Party Politics* en 2008-, radica en que saca el foco de los estudios de casos en las democracias consolidadas y decide explorar las causas de las reformas electorales en América Latina en el período 1978-2002⁸, constituyéndose así, por su recorte espacio-temporal, en un importante antecedente de nuestra investigación. En ese texto se pregunta por los factores que originaron el amplio despliegue de reformas electorales adoptadas en la región desde el retorno de la

⁸ Durante el periodo seleccionado se dieron numerosas revisiones a las reglas electorales en América Latina. Excluyendo los cambios introducidos al momento de la transición democrática hubo un total de 37 reformas sobre normas que regulan las elecciones presidenciales, la simultaneidad de las elecciones y las fórmulas de conversión de votos en escaños legislativos, las cuales se condensaron en un total de 28 episodios reformadores (Remmer, 2008: 13).

democracia indagando sobre las condiciones bajo las cuales los políticos eligen alterar las reglas electorales. Específicamente, intenta explicar las causas de las reformas en América Latina y analizar en qué medida esas reformas afectaron los patrones de competición preexistentes. Para el abordaje de tales objetivos se focaliza en dos variables fundamentales: la fragmentación y la volatilidad del sistema de partidos, ambas reconocidas como nodales en la investigación electoral comparada (Taagepera and Shugart, 1993: 455; Remmer 2008: 8).

Su respuesta es coincidente con el planteo de Colomer (2005) ya que sostiene que en las últimas décadas el cambio en los sistemas de partidos de los países de Latinoamérica ha generado cambios institucionales más predeciblemente que a la inversa. Este argumento respecto a las reformas electorales ubica en el centro de análisis a los partidos políticos desde una concepción dinámica que reconoce sus permanentes fluctuaciones, e identifica paralelamente la notable inestabilidad de las reglas electorales en Latinoamérica. En su opinión, esta inestabilidad pone en evidencia los límites de la ingeniería institucional así como la *dependencia* que las instituciones electorales poseen respecto a las preferencias de aquellos que compiten por el poder. De hecho, lo que su artículo busca demostrar es que los cambios en las reglas del juego electoral tienden a reflejar los intereses y estrategias de los políticos de los partidos dominantes definidos en relación a la creciente incertidumbre electoral.

“La principal expectativa teórica es que el proceso de reforma electoral está conducido por cambios en los riesgos electorales que enfrentan aquellos políticos capaces de controlar el proceso de reforma. Desde esta perspectiva, el cambio institucional no es tanto producto de cálculos estáticos del auto-interés partidario, tal como propone Benoit (2001), sino más bien un reflejo de las dinámicas electorales. Estos cambios, ya sea que estén inducidos exógena o endógenamente, crean incentivos para los políticos con el poder político necesario para revisar las reglas electorales preexistentes. La lógica fundamental es que las reglas electorales están diseñadas por partidos fuertes o ‘ganadores’. Como sugiere North (1990: 16) las ‘[i]nstituciones no son necesaria

ni usualmente creadas para ser socialmente eficientes; de hecho, las reglas formales son creadas para servir a los intereses de aquellos con el suficiente poder de negociación como para establecer nuevas reglas” (Remmer, 2008: 8).

Remmer (2008: 8) enumera las ventajas de esta perspectiva dinámica: en primer lugar, se contrapone al método del *rational choice* que deduce las motivaciones de los actores de los resultados institucionales, de este modo, establece bases para proposiciones falseables y no supuestos cuasi-tautológicos sobre el cambio electoral. En segundo lugar, la perspectiva sustentada en el cambio electoral sienta las bases para una mejor comprensión de las variaciones en la estabilidad de las reglas electorales entre países y periodos de tiempo, es decir, favorece un abordaje comparativo. Por último y sobre todo, destaca que al poner el foco en las dinámicas electorales, este enfoque nos permite ir más allá de las teorías basadas en la experiencia histórica de las democracias industriales avanzadas y alcanzar un mejor entendimiento de la frecuencia del cambio institucional en el mundo contemporáneo: al pensar sobre el cambio electoral como un producto normal de la competencia política, la reforma pasa a ser vista como una posibilidad continua más que como una actividad extraña o excepcional característica de un cierto “momento fundante”, lo que en la clásica metáfora de Lipset y Rokkan (1967) congela la ventaja partidaria y establece un equilibrio institucional resistente a posteriores reformas.

Partiendo entonces de este enfoque, Remmer (2008: 25) concluye que el patrón predominante de cambio en las reglas electorales será aquel que refuerce las tendencias electorales prevalecientes. Quienes poseen cargos y se vean frente a una caída en el apoyo electoral tenderán a perseguir estrategias reformistas permisivas, mientras que aquellos que confían en el logro de beneficios electorales promoverán reformas que apunten a consolidar estas ventajas. El argumento es el siguiente:

“Primero, los cambios en la fragmentación del sistema de partidos moldean la capacidad de los partidos más chicos para presionar por cambios que operen en su provecho. Segundo, y más importante, mientras los partidos fuertes pueden resistirse a tales presiones, su cálculo político estará condicionado por la incertidumbre electoral. Al tiempo que su base electoral se erosiona, los costos de mantener las reglas existentes aumentarán. Por lo tanto, los partidos con el poder de controlar el proceso de reforma apoyarán la adopción de reglas más permisivas para prevenirse de la amenaza impuesta por los partidos desafiantes en ascenso. Siguiendo la misma línea de razonamiento las principales ventajas partidarias serán traducidas en reglas que consoliden tales beneficios. En ambos casos, se espera que la magnitud del cambio sea relevante. Pequeños cambios en el nivel de fragmentación del sistema de partidos tendrán menos probabilidad de provocar cambios en las reglas del juego electoral que los grandes cambios, los cuales generarán incertidumbre, inducirán nuevos cálculos de interés y producirán presiones para reformas que refuercen más que atenúen el patrón prevaleciente de cambio político” (Remmer, 2008: 8-9).

Resumiendo, encontramos en esta autora una postura que - distanciándose en parte del *rational choice*- subraya la concepción de los sistemas electorales como variables dependientes y otorga también un lugar sustancial a los cálculos de los actores partidarios a la hora de definir posibles reformas en base a sus intereses y al reconocimiento de cierta incertidumbre sobre el devenir electoral. Como bien aclara en su artículo, la cuestión de la secuencia temporal es crítica a la hora de diferenciar entre las reglas electorales como determinantes de las estrategias políticas y *las reglas electorales como variables dependientes que responden a patrones de cambios en la contienda y competencia política*: los cambios en el sistema de partidos, se espera que precedan, más que solamente sigan, a los cambios en las reglas electorales (Remmer, 2008:11).

De los argumentos hasta aquí desarrollados podemos ahora sintetizar algunas características generales del enfoque racionalista, así como también identificar varias de sus limitaciones.

1) En primer lugar, la concepción de que las reformas electorales son producto del cálculo estratégico orientado hacia la maximización de

bancas y cargos; si no se puede lograr aumentar la proporción de representantes en la legislatura, al menos se intentará minimizar las pérdidas. Esta premisa tiene dos puntos débiles: por un lado, el reconocimiento de que quienes definen la reforma no siempre están orientados por una lógica racional e instrumentalmente orientada⁹; por el otro, la constatación de que el 'interés partidario' muchas veces excede la pretensión de obtener un cargo para incluir otros valores o preferencias basadas –como ya detallamos- en principios como la equidad, la gobernabilidad, la representatividad o la legitimidad.¹⁰

En relación a este punto, García Díez señala que, sin duda, el interés racional es un componente fundamental en la conformación de las preferencias institucionales, pero, agrega, existen también otros factores que juegan un importante papel, como ser las actitudes hacia la democracia y la ideología política (Bowler, Donovan y Karp, 2006: 434; García Díez, 2002; 2006: 9). De modo similar, Alan Renwick (2010: 10) aclara que aunque este enfoque plantease que los políticos simplemente buscan maximizar su poder, el poder puede significar múltiples cosas y tal concepción puede influenciar la elección del sistema electoral en muchas maneras. Según dice, las bancas importan, pero también lo hacen las relaciones intra-partidarias y las posibilidades de construcción de una coalición inter-partidaria.

2) El segundo elemento característico de la perspectiva de la elección racional es, como adelantamos, su abordaje de las preferencias de los actores como supuestos o hipótesis, y su correlato, la dicotomía entre efectos *anticipados* y efectos *reales* de las reformas. Como bien describe Renwick (2010: 32-33) este enfoque asume que, considerando

⁹ Resulta fácil, según George Tsebelis (1990), estar de acuerdo con el valor normativo de la teoría de la acción racional, pero es un tanto más complejo aceptar su valor descriptivo. Podría ser verdad que en un mundo racional ideal la gente se comportara de acuerdo con las prescripciones de esta teoría; en el mundo real la gente también está sujeta a pagar el precio de sus errores y sus creencias, pero incluso si la gente real quisiera adecuar su comportamiento a esas prescripciones sería incapaz de hacer todos los cálculos y predicciones que se requieren.

¹⁰ Pippa Norris (2011: 534) sugiere que esta conceptualización amplia de los intereses partidarios puede ser riesgosa en tanto genera explicaciones tautológicas y de menor poder analítico de los procesos de reforma electoral.

los efectos esperados de diferentes sistemas electorales en el reparto de bancas para su partido, los políticos toman la distribución de las preferencias de los votantes entre partidos como algo fijo. Paralelamente, ven la traducción de esas preferencias en votos y después en escaños como enteramente encapsulada por los efectos mecánicos y psicológicos de Duverger.

En base a ello, la explicación de un determinado *set* de normas electorales se realiza con una lectura retrospectiva, es decir, mirando hacia el momento de su definición y a los beneficios que los diseñadores *esperaban* obtener de ese sistema en ese momento fundacional. El problema de esta perspectiva radica, justamente, en la distancia que puede –y suele– aparecer entre intención y resultados, entre consecuencias esperadas y efectos concretos de los sistemas escogidos.

Esta brecha puede estar originada en varias causas, una de ellas es el tiempo que existe entre las acciones de los actores y los efectos de largo plazo de sus decisiones. Según Pierson y Skocpol (2008) los actores políticos, enfrentados a las presiones de lo inmediato o escépticos sobre su capacidad para producir efectos de largo plazo, suelen prestar poca atención al porvenir. Por lo tanto, los efectos de largo plazo de las decisiones institucionales –que son frecuentemente los más profundos y relevantes– deberían ser vistos como productos de procesos sociales más que como el resultado de las metas racionalmente calculadas por ciertos actores. Una segunda cuestión alude a las consecuencias no buscadas. Aun cuando los actores estén preocupados por el futuro en sus esfuerzos por diseñar leyes electorales, los mismos operan en escenarios de gran complejidad y alta incertidumbre, motivo por el cual cometen frecuentemente errores. Por último, la divergencia entre consecuencias esperadas y efectos concretos de los sistemas electorales se debe a que los efectos suelen ser múltiples y mudables, ya que su funcionamiento depende también del entorno cambiante en que operan. Paradójicamente, el modelo de la elección racional no suele dar respuesta a la situación en

la que, una vez adoptada la reforma, las consecuencias son distintas a las anticipadas por sus diseñadores.

3) Una tercera particularidad del *rational choice* que se deriva de la precedente es que este enfoque se concentra en explicar qué determina la opción por una específica regla electoral y no tanto en dar cuenta de cómo las reglas, una vez establecidas, cambian con el tiempo. En otros términos, es un abordaje que se focaliza en el momento original de la elección institucional circunscribiendo el proceso de reforma prácticamente al instante decisionista, descuidando el contexto y todo lo que antecede, engloba y sucede a ese instante. Como vimos en los autores previamente citados: su preocupación es mayor por ver el resultado del proceso de reforma –por ejemplo, si se va hacia sistemas más o menos proporcionales o cuáles son las tendencias en los sistemas adoptados- que por comprender la dinámica y naturaleza del proceso reformador en su conjunto.

4) Análogamente, la cuarta característica de este modelo es que entiende a la reforma electoral como un fenómeno eminentemente político-partidario donde los actores claves son –como vimos en los autores arriba desarrollados- los partidos políticos y, en todo caso, los legisladores o agentes de gobierno con el poder formal de cambiar las reglas de juego. Sumado a este recorte que desoye las voces y el poder de otros actores potencialmente influyentes, el *rational choice* cae también en el error de concebir a los partidos de forma unitaria, como si actuasen coherente y estratégicamente. Sin embargo, los partidos no siempre están unificados; como veremos en nuestros casos de estudio, se encuentran usualmente divididos en facciones y débilmente disciplinados, por lo que los candidatos, parlamentarios o gobernantes actúan con frecuencia en base a sus propios intereses y no de acuerdo a los principios partidarios (Sakamoto, 1999; Katz, 2005, 2011; Van der Kolk, 2007; Pierson y Scokpol, 2008; Renwick, 2010; Norris, 1995, 2005, 2011).

5) Un último punto a considerar sobre el enfoque racionalista es que presupone actores permanentemente informados. Esto se debe a que quienes deciden sobre las distintas alternativas de reforma (o la opción por la no-reforma), deben poseer conocimiento certero y actualizado sobre sus posibles consecuencias. Sin embargo, como ya dijimos, en el mundo real existe comúnmente un alto grado de incertidumbre respecto a los efectos de las reglas electorales dado que las reformas afectan diversas dimensiones de la vida política: su operatividad variará de acuerdo al contexto en que se aplique y a las reacciones de los múltiples actores afectados por el cambio, recordando que los efectos no son sólo mecánicos sino también psicológicos y sociales (Benoit, 2004; Colomer 2005; Taagepera and Shugart 1989; Andrews and Jackman 2005; Rahat, 2004, 2011).

En síntesis, podemos decir que el paradigma de la elección racional se caracteriza por ofrecer herramientas simples y un esquema bastante uniforme para analizar los cambios en las reglas electorales. Fundamentalmente, se presenta útil para dar cuenta de la estabilidad de las normas electorales, para explicar la adopción originaria de un determinado sistema o bien, para justificar la direccionalidad hacia sistemas más o menos exclusivos de una determinada reforma. Resulta asimismo una perspectiva ventajosa para un análisis focalizado sobre las posiciones y comportamientos de los principales actores político-partidarios en momentos claves de toma de decisiones sobre la reforma en la arena legislativa y gubernamental (Rahat, 2006).

No obstante, esta sencillez y a-historicidad que se presentan como fortalezas terminan generando un enfoque de investigación ciertamente deficitario para abordar la complejidad que supone un proceso de reforma electoral¹¹. Al poner la atención solo en actores partidarios y en la

¹¹ Weyland (2002: 57) analiza especialmente por qué el *rational choice* posee dificultades para explicar los complicados, variopintos y fluidos patrones de la política en América Latina. A su entender, este modelo teórico sobreestima las arenas electorales y legislativas, y –en general– el *input side of politics*, sobrevalúa la importancia e impacto causal de las reglas formales, no explica los orígenes del cambio político y comúnmente sugiere una imagen estática del desarrollo político; ofrece un análisis incompleto de la

maximización de cargos como única motivación del cambio, reduce la reforma electoral a un juego entre dos campos cohesivos de promotores y opositores, es decir, deja de lado la verdadera “*política de la reforma*” que supone contemplar otros actores, otras motivaciones no racionales, y entender a la reforma electoral como política pública, atendiendo al proceso subyacente y a los contextos que constriñen o facilitan las acciones de las elites, incluidos los pasos previos de instalación del tema en la agenda pública (Rahat, 2006; Norris, 2011: 534).

Es válida aquí la metáfora a la que recurren Pierson (2004) y Pierson y Scokpol (2008) al sostener que el *rational choice* atiende sólo a una etapa del proceso de reforma, como si de una película nos limitásemos al análisis de algunas diapositivas, como si la historia terminase cercenada a pocos momentos artificiales. Esta reducción encierra el riesgo de perder de vista otros múltiples aspectos del proceso mediante el cual las instituciones electorales son definidas, conservadas o modificadas en ambientes constantemente cambiantes.

Es precisamente el carácter cambiante de los contextos en los que se realizan las reformas electorales lo que obliga a introducir otras perspectivas de análisis que contemplen los posibles orígenes no racionales o instrumentales de las instituciones, al tiempo que permitan dar cuenta de las condiciones para el cambio y de las formas en que este es llevado a cabo. Como propone Pierson: mover el foco del momento de la elección institucional hacia el estudio sostenido del desarrollo institucional.

b) Enfoques Neoinstitucionalistas

Es precisamente el carácter cambiante de los contextos en los que se realizan las reformas electorales lo que obliga a introducir otras perspectivas de análisis que contemplen los posibles orígenes no

creación institucional al descuidar la importancia de las creencias políticas; no pueda dar cuenta completamente de las crisis políticas y pone excesivo y arbitrario énfasis en las microfundaciones.

racionales o instrumentales de las instituciones, al tiempo que permitan dar cuenta de las condiciones para el cambio y de las formas en que este es llevado a cabo. Como propone Pierson (2004): es necesario mover el foco del momento de la elección institucional hacia el estudio sostenido del desarrollo institucional.

Ya desde inicios de los ochenta y en respuesta a las interpretaciones conductistas y estructural-funcionalistas imperantes en las décadas anteriores, se presenta un avance importante del enfoque institucionalista en sus distintas variantes. Se destacan en esta corriente las contribuciones de Douglass North (1990, 2002), Theda Skocpol (1992), Ostrom (1990), Paul Pierson (2004), March y Olsen (1984, 1989), Powell y DiMaggio (1991) Steinmo, Thelen y Longstreth (1992); Hall y Taylor (1996); Thelen, (2004) y Scharpf (1997) entre otros, quienes con sus trabajos han contribuido a su desarrollo mediante la elaboración de un nutrido marco conceptual.

Este paradigma pone a las instituciones en el centro del análisis concibiéndolas, en su variante clásica, como...

“...las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los hombres para reducir la incertidumbre en los intercambios. En consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico” (North, 1990: 3).

Tal definición se concentra, en primer lugar, en una visión de las instituciones como variables *independientes*, es decir, pone el foco en la influencia que las instituciones poseen sobre el comportamiento y la toma de decisiones en tanto reglas de juego que actúan como incentivos y constreñimientos a la acción. Según esta mirada, las instituciones operan como marcos de referencia que buscan reducir los costos¹² de las

¹² Para North (1981) la incertidumbre sobre el comportamiento de los otros actores dificulta la capacidad de los agentes sociales para cumplir los fines que socialmente se les atribuyó en la división del trabajo. Es por ello que tienen que dedicar parte de sus recursos a averiguar cómo se comportarán tanto el entorno natural como el entorno social, esto es, los llamados costos de transacción del intercambio social. Se trata de costos derivados de deficiencias y asimetrías en la información que poseen las

transacciones sociales resolviendo dilemas de coordinación colectiva a través de la inducción de preferencias, comportamientos y *outcomes* públicos. (North, 1990; Ostrom, 1990; Shepsle, 1995) Más allá de la valorización de la configuración institucional como variable independiente y del énfasis atribuido al condicionamiento ejercido por estas reglas sobre el comportamiento individual y social, lo que parece implícito en este esquema, como bien argumenta Marengo (2006: 55), es la dirección de la causalidad presente en la relación instituciones/agentes: las instituciones condicionan las acciones y las estrategias de los agentes y son resistentes a éstas (Diermeier y Krehbiel, 2003: 130).

Paralelamente y en segundo lugar, la definición de North admite también la naturaleza *dependiente* de las instituciones, en tanto las define como producto de la actividad humana y como objeto de cambios que demarcan el devenir histórico, lo cual implica reconocer –en sintonía como el fin de nuestra investigación- que los marcos normativos son alterados y evolucionan en el tiempo. Es en este punto donde el neoinstitucionalismo se distancia de la perspectiva clásica que concentra en las instituciones el único factor explicativo del desarrollo político y social, y ofrece una concepción más amplia y dinámica de las instituciones sustentada en la relación de dependencia recíproca entre actores e instituciones.

Aquí, la noción de cambio institucional se vuelve nodal y es estudiada explícitamente en tanto proceso de transformación de las reglas de juego. Sin bien esta perspectiva atribuye al cambio institucional un carácter esencialmente progresivo, no descarta que existan momentos de ajuste intenso en las reglas del juego, es decir, situaciones en las cuales los actores deciden involucrarse en un juego de transformación institucional. March y Olsen (1997: 53-67) denominan a estos momentos “oportunidad de cambio”, siendo aquellos en que los recursos acumulados por los actores, alteraciones en sus preferencias, o la necesidad de

organizaciones sobre el entorno en el que se desarrollan. Las rutinas institucionales existen esencialmente para reducir estos costos y hacer frente a las complejidades del entorno.

reducir sus costos de transacción, los conducen a promover una reforma en las reglas del juego, por lo que las estrategias de todos o de una buena parte de los actores relevantes se orientan a conseguir nuevas situaciones de equilibrio.

En estos momentos de cambio, los actores tienen -desde la óptica neoinstitucional- que hacer frente a la incertidumbre ya que deben evaluar información imperfecta e incompleta. Mientras la política de ingeniería institucional requiere rápida toma de decisiones, los actores necesitan algún tipo de filtro para analizar esta información. Esta función está cumplida por la ideología, entendida no como doctrinas políticas, sino como las percepciones subjetivas -modelos o teorías- que los hombres poseen para explicar el mundo que los rodea. Tal como lo señala North (1990), resulta obvio que la conducta humana es más compleja de lo que suponen los modelos de función utilitaria individual, propia de la teoría de la elección racional: en la realidad los hombres no maximizan en todos los casos los beneficios sino que incorporan criterios como el altruismo o limitaciones autoimpuestas que modifican sustancialmente los resultados de sus elecciones. La complejidad y parcialidad de la información y los vacilantes esfuerzos por interpretarla, hacen necesario el desarrollo de patrones regulares de interacción humana para enfrentar esas complejidades (Romero, s/f).

Nótese aquí otra diferencia respecto a la teoría de la elección racional en la que el neoinstitucionalismo ofrece un avance a la hora de emprender el análisis político: este enfoque concibe a la racionalidad de los actores de forma acotada. Según explica Herbert Simon (1986), tanto por el entorno como por la capacidad de medir y conocer dicho entorno la racionalidad de los actores es limitada, y, desde ya, los niveles de información no son los del individuo calculador y maximizador de beneficios del *rational choice*.

Aparece, en este sentido, una nueva distinción: el enfoque neoinstitucional no cree en soluciones definitivas, sino en *procesos* que van en la dirección correcta. No hay, como en el *rational choice* una

solución óptima ni perfecta, sino soluciones que son mejores que otras. En la estructuración de arreglos institucionales los actores pueden estar motivados más por las concepciones de lo que consideran 'apropiado', que por las concepciones de lo que creen sería "efectivo". Hall y Taylor (1996: 946-47) resumen este argumento sosteniendo que muchas de las formas y procedimientos utilizados por las organizaciones modernas no fueron adoptados en consonancia con alguna racionalidad transcendental simplemente porque eran las más eficientes para cumplir con los objetivos planteados. Por el contrario, consideran que esos arreglos institucionales deben ser vistos como prácticas culturalmente específicas, como los mitos o ceremonias desarrollados por muchas sociedades y asimilados en las organizaciones, no necesariamente para mejorar su eficiencia formal entre medios y fines, sino como el resultado de un tipo de proceso asociado con la transmisión de prácticas y valores culturales.

b.1) Institucionalismo Sociológico: Reforma electoral y legitimidad social.

La perspectiva que entiende al cambio institucional como un proceso de cambio sociocultural es el institucionalismo sociológico. Esta corriente de pensamiento no es uniforme en sus planteos, pero existe coincidencia entre sus promotores en vincular el cambio institucional en general y la reforma electoral en particular con transformaciones en las opiniones y valores sociales. Fue quizás Arend Lijphart (1984, 1994, 1998) uno de los primeros en argumentar que las instituciones electorales tienen sus raíces en las tradiciones culturales de cada país o nación. En su reconocido trabajo sobre tipos de regímenes en democracia, Lijphart plantea que deberíamos esperar que las instituciones se amolden a las sociedades en las que están inmersas. Usando este modelo, explica la tendencia de las democracias anglo-americanas hacia sistemas mayoritarios y la propensión de las democracias continentales hacia

sistemas proporcionales o de consenso. Así justifica, por ejemplo, las presiones por reforma electoral tanto en Nueva Zelanda (1987) como en Israel (1993): mientras la transformación evolutiva de la sociedad neozelandesa de la homogeneidad hacia una sociedad multicultural explica las presiones de reforma del sistema mayoritario hacia uno consensual, en Israel, el pasaje de un sistema proporcional a uno mayoritario se debió a que el cambio en la distribución de poder entre los políticos y las fuerzas sociales precedió las reformas en la estructura del régimen. Lo relevante es que en ambos casos la reforma electoral se produjo como resultado de un proceso de adaptación institucional a cambios en la configuración social (Jackson, 1994; Rahat, 2011).

La premisa fundamental de este enfoque es, entonces, que las instituciones deben responder y concordar con la sociedad en las que están arraigadas, y justamente por esto es que son concebidas como estructuras mayormente estables. Según esta visión, las reformas se producirán en aquellos casos en que algún factor genere cambios sociales significativos, considerándose a los cambios en valores pos-materialistas o pos-industriales¹³ como el más relevante disparador de reformas electorales (Dalton, 2004; Inglehart y Welzel, 2005; Renwick, 2010; Rahat, 2008; Norris, 2011).

Esos cambios culturales suelen traducirse en demandas ciudadanas que reflejan la insatisfacción social con el orden institucional imperante, y –en nuestro caso– con el sistema electoral vigente. Autores como Donovan y Karp (2006) sostienen que las reformas ocurren como

¹³ *“Cultural modernization theories, conventional in social-psychological accounts of voting behavior, emphasize how secular social trends common in post-industrial nations have transformed citizens, notably rising educational levels and cognitive skills, broader access to a variety of information sources through the mass media, and the erosion of participation through traditional political organizations including mass-branch parties, trade unions, and churches. Because these processes have been progressing glacially throughout all post-industrial societies, these are thought to have undermined the traditional anchors of voting behavior common in democracies during the postwar decade, including party loyalties based on identities of class, faith and community. These processes are thought to have operated on affluent mass societies irrespective of the particular electoral rules within each state. In this view, like a flood tide at full rip, political actors, particularly parties of the left, have had to adapt to these inevitable forces of mass society, or go under. Cultural accounts doubt the more far-reaching claims of rational-choice institutionalism as well as the capacity of mechanistic fixes for social engineering”* (Norris: 2003: Cap 1).

una respuesta de la elite política a reclamos de mayor participación social, los cuales operan como incentivos para el cambio. En esas situaciones, los políticos deben interactuar con la opinión pública, dándose un tipo de proceso de reforma al que Alan Renwick (2010) denomina “reforma por interacción entre masa y elite” (*elite-mass interaction*), al que volveremos más adelante al analizar nuestros casos de estudio.

Pero no solo la participación es un valor a considerar, esta corriente destaca sobre todo la importancia de la “*legitimidad*” como motor y fin de los procesos de reforma electoral. Como ya expusimos, la legitimidad es en sí misma un recurso político valioso y por ello los gobernantes pueden simplemente buscar incrementar o conservar la legitimidad del sistema político aún a costa de reducir su desempeño electoral medido en términos de bancas y cargos (Katz, 2005: 72).

En relación a este punto merece un tratamiento especial la obra de **Pippa Norris**, considerada uno de los abordajes emblemáticos que desde el institucionalismo sociológico se hace sobre los procesos de reforma electoral. En sus publicaciones “*Critical Citizens*” (1999), “*Do Rules Matter? Structure versus Culture*” (2003) y –sobre todo– “*Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model*” (2011), Norris se sirve de la Encuesta Mundial de Valores¹⁴ para analizar el vínculo entre la cultura política –en particular la insatisfacción ciudadana con la legitimidad del régimen– y su incidencia sobre la incorporación de reformas institucionales en la agenda pública.

Su teoría –en sintonía con nuestra investigación– parte de cuestionar las tradicionales explicaciones realizadas desde el enfoque de la elección racional (Benoit 2004, 2007; Boix 1999) que comprenden a los procesos de reforma electoral como un problema exclusivamente político-partidario en el que los ciudadanos aparecen como marginados y sin capacidad de incidencia sobre el devenir institucional. Según relata, mientras el *rational choice* asume que los legisladores pueden actuar en

¹⁴ <http://www.worldvaluessurvey.org/>

forma relativamente autónoma al manipular o mantener las reglas electorales para perseguir sus propios intereses, los casos de estudio presentados en sus artículos revelan que las elites parlamentarias y gubernamentales están generalmente constreñidas por otros actores e instituciones, como las cortes constitucionales, los jueces, y por la más amplia cultura política (Norris, 2011: 534).

Fundamentalmente, lo que su trabajo busca demostrar es que la opinión pública cumple un rol fundamental como catalizador del cambio institucional y que las aspiraciones democráticas constituyen un significativo y poderoso predictor de las reformas electorales. Para sostener esta hipótesis Norris se sirve de la Encuesta Mundial de Valores de los años noventa y analiza casi cincuenta países. En ellos mide las percepciones de legitimidad del régimen en tres niveles: las aspiraciones ciudadanas por la democracia, la satisfacción con la performance democrática y la confianza en las instituciones. Luego cruza los datos con la identificación de casos de reforma del sistema electoral utilizado para elegir legisladores de las cámaras bajas y llega a la conclusión de que los casos analizados sugieren que donde las instituciones son ampliamente vistas como legítimas tienden a estabilizarse o ‘congelarse’ las oportunidades de reforma. Inversamente, a mayores evaluaciones críticas respecto a la justicia y transparencia de elecciones específicas, y sentimientos más debilitados sobre la legitimidad del régimen, se espera que se potencien las posibilidades de reforma, promoviendo cambios “desde abajo”, instaurando el debate sobre opciones de política pública en la agenda pública (Norris, 2011: 531).

Coincide por lo tanto Norris con Katz (2005), Gallagher (2005) y Reynolds, Reilly y Ellis (2006) en que la indignación ciudadana fue un factor común que operó como desencadenante de reforma en la mayoría de las democracias establecidas desde 1950, en las que situaciones de crisis de gobernabilidad o de creciente desconfianza con el sistema político socavaron los fundamentos del sistema electoral hasta hacerlo caer. Tal fue el caso japonés, o el Tangentópolis (*Mani Pulite*) italiano

(Donovan, 1995), caracterizados ambos por un fuerte descontento social frente a escándalos de corrupción política que condujeron a la reforma electoral.

Por último, nos interesa remarcar una singularidad del enfoque de Norris (2011: 531) que lo vuelve valioso y provechoso para nuestra investigación: su concepción del proceso de reforma electoral como proceso de política pública. En sí, lo que esta autora hace es presentar un modelo general del ciclo de la política pública en el que, en primer lugar, identifica múltiples actores involucrados en el proceso de cambio electoral. Así, reconoce la participación no solo de legisladores, gobernantes y partidos políticos, sino también de ciudadanos, organizaciones sociales, medios de comunicación, burócratas, jueces y hasta actores internacionales. Paralelamente, da cuenta de las distintas etapas del complejo proceso de mantener o modificar las reglas electorales: desde la introducción del *issue* en la agenda pública, pasando por la etapa de hechura de la política, para finalizar en su rechazo o implementación.

Al considerar las variables contextuales, el tipo de régimen y las más amplias tradiciones culturales que engloban a un proceso de reforma, Norris (2011) recurre –al igual que Renwick (2010: 8)- a la útil distinción propuesta por Shugart y Wattenberg (2001), entre *factores inherentes*, vinculados a condiciones preexistentes de largo término, y *factores contingentes*, entendidos como eventualidades o momentos críticos que disparan el motor del cambio institucional. Justamente por esta doble condición es que concluye que el proceso de reforma electoral es –al mismo tiempo- incremental, sui generis, multifacético y fortuito por naturaleza.

Retomando el planteo de **Shugart y Wattenberg** (2001), -al cual Renwick (2010) considera como la segunda perspectiva relevante para analizar procesos de reforma (siendo la primera la de maximización de bancas propia de la teoría de la elección racional)-, encontramos que estos autores comprenden a la reforma electoral como el producto de un

mix de factores inherentes y contingentes, como un proceso en el cual entran en juego una variedad de actores, eventos y circunstancias. A su entender, existen tres tipos de factores cuya presencia es necesaria para que la reforma electoral se desarrolle. En primer lugar, consideran que debe haber problemas inherentes al status quo, es decir, que el sistema electoral debe tener tendencia natural a generar consecuencias problemáticas de algún tipo. Segundo, estos problemas deben generar fallas sistémicas específicas que les otorguen relevancia y operen de disparadores de presiones para el cambio. Por último, es preciso que haya contingencias que permitan que la presión pública gane suficiente fuerza como para generar la reforma (Shugart y Wattenberg, 2001; Renwick, 2010: 67-217).

Este argumento se comprende mejor si partimos de la concepción de los sistemas electorales expuesta por Shugart (2001), quien sostiene que los mismos se distinguen por su nivel de sensibilidad a las preferencias ciudadanas y ofrece una clasificación de acuerdo a su distancia de un óptimo punto medio de eficiencia electoral. Este punto está ubicado en el medio de dos continuos que representan dos dimensiones específicas: la *dimensión partidaria*, con sus polos de hiperrepresentación y sistemas pluralistas por un lado; y la *dimensión intrapartidaria*, con sus polos en sistemas hiper-personalizados e hiper-centralizados, por el otro. Según explica, el punto medio representa una instancia óptima de eficiencia electoral, esto es, constituye la mejor traducción posible de las preferencias de los votantes en políticas públicas, en representatividad y accountability.

En base a ello, Shugart y Wattenberg (2001: 572) concluyen que cuanto más cerca un sistema electoral esté de ese punto medio de eficiencia o equilibrio entre polos antagónicos, menos probabilidad habrá de que el régimen existente sea reformado. Por el contrario, cuando un sistema electoral se evidencia como reiteradamente disfuncional, esto es, cuando ocupa una posición inherentemente extrema cerca de los polos de una o de las dos dimensiones, se vuelve menos eficiente dando lugar al

surgimiento de mayores presiones para su reforma. Más allá de estas hipótesis, los autores admiten que algunos sistemas electorales pueden producir presiones para reforma porque su *modus operandi* está destinado a generar resultados que atentan contra ciertas expectativas normativas sobre como el sistema electoral debería funcionar. Sin embargo, estos sistemas pueden permanecer vigentes durante años ya sea porque sus anomalías inherentes no son del todo percibidas, o porque los actores que podrían cambiarlos optan por no hacerlo. En consecuencia, para que la reforma se materialice debe haber algún evento contingente que movilice a los legisladores a votar el cambio de las reglas bajo las cuales fueron elegidos, y aún así la reforma podría no ocurrir.

Daniel Buquet coincide en parte con el planteo de Shugart y Wattenberg en tanto sostiene que para que se inicie un proceso de reforma electoral debe producirse y percibirse una situación de crisis política asociada a alguna “disfunción” en el sistema vigente. Según expone, “[n]adie se propone mejorar un sistema electoral o intenta obtener mayores beneficios electorales sin que medie un diagnóstico que establezca la existencia de un problema que el sistema electoral podría resolver” (Buquet, 2007: 38). Lo relevante aquí es que, como los autores precedentes, considera también que la *legitimidad* constituye una dimensión clave para comprender los motivos que llevan a los actores a modificar el marco institucional existente.

De hecho, su escrito al que estamos haciendo referencia se titula “*Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina*”. Este artículo ha constituido un valioso recurso para estudios posteriores que toman a los sistemas electorales como variables dependientes, debido a que, -a pesar de tener como referencia empírica a las reformas a los sistemas de elección presidencial que tuvieron lugar en Sudamérica entre 1990 y 2005-, el modelo teórico que allí propone trasciende las fronteras regionales y busca dar cuenta de

las condiciones que generan movimientos reformistas y los factores que determinan que se adopte uno u otro tipo de sistema electoral. En otros términos, su objetivo no es predecir cuándo va a concretarse una reforma electoral sino pronosticar qué tipo de reforma electoral debería producirse, dadas ciertas condiciones del contexto político y las características de la coalición pro-reforma (Buquet, 2007: 36).

Partiendo de la definición de las reformas electorales como procesos políticos competitivos que se desarrollan dentro de un contexto democrático, Buquet (2007: 35-38) despliega un modelo general articulado en tres dimensiones: La primera dimensión alude a la adopción de las premisas ya expuestas de la teoría de la elección racional, a partir de la cual asume que las reformas son llevadas adelante por agentes políticos movilizados por su propio interés y beneficio electoral (Geddes, 1996; Cox, 2007; Boix, 1999; Colomer, 2004; Benoit, 2004; etc.). Sin embargo, incorpora luego dos dimensiones más que operan como motivaciones adicionales de la reforma en los actores: la legitimidad y la eficacia.¹⁵

Seguidamente, describe las características comunes a todo proceso de reforma electoral expresando que aunque se presenten muchas propuestas, estas raramente se aprueban puesto que, para ello, se requiere la concurrencia de diversos factores de largo y corto plazo que hagan visible la necesidad de la reforma. Un factor que plantea como incentivo esencial a la transformación en las reglas electorales es la presencia de un cambio marcado en las preferencias de la ciudadanía producto del deterioro de la situación política que pasa a ser percibida por las elites dominantes, justamente, como una crisis de legitimidad o de eficacia. La crisis de legitimidad se evidencia en la pérdida de apoyo,

¹⁵ “La legitimidad y la eficacia podrían ser los dos atributos esenciales que requiere cualquier régimen político para ser considerado exitoso (Lipset 1988). Por otra parte, además de ser necesarias, ambas dimensiones claramente interactúan entre sí (Lin 1990); por un lado, un gobierno que ostenta legitimidad tendrá mayor facilidad para gobernar eficazmente y, por otro, la obtención de los resultados esperados redundará en mayor legitimidad. Pero este círculo virtuoso puede devenir vicioso, ya que un gobierno que no logra los resultados que busca, puede, por esa causa, perder legitimidad, lo que a su vez se tornará en obstáculo para el proceso de toma de decisiones e implementación de políticas” (Buquet, 2007: 37-38).

distanciamiento y creciente desconfianza de los electores hacia la clase dirigente, mientras que el déficit de eficacia refiere a la incapacidad de esta última para llevar adelante acciones de gobierno y el rol de conducción que corresponde a su función. Dada cualquiera de las dos situaciones, el efecto es que el riesgo real y/o percibido por la clase dirigente de ser desplazada del poder opera como disparador del proceso de reforma electoral (Buquet, 2007: 38).

No obstante, que se desencadene el proceso no implica que se materialice la reforma electoral. El segundo condicionante para que esto ocurra es, según Buquet, que los promotores del cambio tengan el poder suficiente para reformar el sistema electoral, ya sea contando con los apoyos dentro del parlamento, en la ciudadanía, o en ambos lados a la vez.

“Si se cumplen ambas condiciones (interés y posibilidad) la coalición partidaria dominante debe lograr acordar una reforma electoral que beneficie a todos sus miembros [...] A partir de aquí surgen dos tipos posibles de reforma que dependen del tipo de coalición dominante que la promueva: o bien se trata de coaliciones cuya popularidad se ha deteriorado y corren el peligro de perder las elecciones o, por el contrario, su popularidad se mantiene o ha crecido, con lo que estarían en condiciones de volver a ganarlas. Las *coaliciones declinantes* son viejos partidos ganadores que se perciben a sí mismos como futuros perdedores más temprano que tarde. En este caso la propuesta reformista estaría orientada a relegitimar el sistema político y contendría normas inclusivas de forma de minimizar las posibles futuras pérdidas. Las *coaliciones ascendentes*, en cambio, son partidos o movimientos que sustituyen a las coaliciones dominantes anteriores como consecuencia del viraje en las preferencias electorales. En este caso la propuesta reformista estaría orientada a mejorar la eficacia del gobierno con normas más excluyentes, de forma maximizar las ganancias futuras” (Buquet, 2007: 40).

Plantea de este modo dos escenarios reformadores ideales que tendrían como resultado dos formatos antagónicos de sistema electoral: el proceso fundado en la búsqueda de legitimidad generará reglas más inclusivas mientras que, por el contrario, el movimiento reformista guiado por la necesidad de mejorar la eficacia del sistema político tenderá a

establecer normas más excluyentes. Aclara, asimismo, Buquet (2007: 37-40) que estos modelos no tienen necesariamente que darse en forma pura, por distintos motivos: en primer lugar porque ni la racionalidad de los actores es perfecta, ni la información de que disponen es completa, motivo por el cual podrían propiciar reformas que los desfavorezcan electoralmente. En segundo lugar, porque la coalición reformista no constituye generalmente un actor unificado ni homogéneo, ya que sus integrantes pueden poseer intereses o preferencias disímiles, lo cual obliga a que la reforma, para sustanciarse, supere no solo los obstáculos institucionales sino también la instancia de negociación y acuerdos político-partidarios.

Si tomamos en cuenta los casos analizados por el autor, entre los que se encuentra la reforma constitucional/electoral de 1994 en Argentina, encontramos que casi sin excepciones, las coaliciones declinantes propiciaron normas más inclusivas y las coaliciones ascendentes realizaron reformas de carácter excluyente. “Concretamente, todas las reformas que introdujeron la reelección presidencial inmediata fueron promovidas por coaliciones ascendentes construidas en torno de un líder carismático (Fujimori, Cardoso, Menem, Chávez y Uribe) que resultó reelecto en todos los casos. Por su parte, las reformas en las que se cambió el método de elección presidencial de mayoría relativa por el de doble vuelta con umbral del 50% (Colombia y Uruguay), fueron promovidas por coaliciones declinantes que perdieron votos en las elecciones siguientes y terminaron siendo desplazadas del poder” (Buquet, 2007: 46).

b.2) El Institucionalismo Histórico: Modelo path-dependent de reforma electoral.

Otra corriente dentro del neoinstitucionalismo especialmente preocupada por explicar el surgimiento y cambio de las instituciones es el

institucionalismo histórico. Según Paul Pierson y Theda Skocpol (2008) es esta una de las grandes estrategias de investigación en la ciencia política contemporánea definida justamente por estudiar los orígenes, impacto y estabilidad o inestabilidad de configuraciones institucionales, algunas veces para explicar los arreglos institucionales en sí mismos y otras entendiendo a las configuraciones institucionales como variables que permiten dar cuenta de otros resultados de interés.

Para este enfoque las instituciones son entendidas como producto del contexto político, social e histórico; como “un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones” (March y Olsen, 1989: 21). Esto fundamenta que lo primordial para esta perspectiva no sea analizar el comportamiento racional de los actores, con sus preferencias exógenas dentro de determinadas estructuras, sino explicar la génesis y desarrollo de las instituciones y cómo ellas influyen en las preferencias de los actores impactando en el desarrollo histórico (Bedoya, 2009).

Puede caracterizarse al institucionalismo histórico por una serie de rasgos distintivos, tal como lo detallan Skocpol (1992), Weir (1992), Hall y Taylor (1996), Thelen (1999), Steinmo, (2001), Pierson y Skocpol (2008), entre otros referentes de esta escuela de pensamiento:

En primer lugar, los institucionalistas históricos son reconocidos por analizar cuestiones amplias, que son naturalmente de interés para públicos diversos. Estas “agendas sustantivas”, incluyen el abordaje de problemas tales como los movimientos sociales, el desarrollo del Estado, el crecimiento o caída de la participación ciudadana en las democracias, las dinámicas de la economía política y las transformaciones de los regímenes políticos. Así, mientras otros enfoques observan escenarios particulares aislados y consideran solamente eventos de corto plazo, los institucionalistas históricos analizan las configuraciones organizacionales y prestan atención a coyunturas críticas y procesos de largo plazo haciendo visibles y comprensibles contextos más amplios y procesos que dan forma a las instituciones y al diseño de políticas públicas.

Para desarrollar sus argumentos explicativos, los institucionalistas históricos toman como elemento esencial al tiempo, describiendo secuencias e investigando transformaciones y procesos de escala y temporalidad variables. En este sentido, este enfoque se distancia del aislamiento teórico atemporal del *rational choice* y busca comprender las especificidades y complejidades del mundo de la política sin renunciar al objetivo de encontrar los flujos causales, patrones y tendencias dentro de los procesos del desarrollo histórico.

Así, analizando procesos a través de un período sustantivo de tiempo, los institucionalistas históricos intentan desarrollar justificaciones teóricas y metodológicas a partir de investigaciones basadas en la historia que implican no simplemente mirar el pasado, sino realizar un movimiento constante hacia atrás y adelante entre los casos, preguntas e hipótesis. Otro modo en que los institucionalistas históricos trabajan -y que resulta pertinente para nuestra investigación-, es yuxtaponiendo, deliberadamente, dos o más contextos, para revelar cómo configuraciones de variables analizadas con anterioridad pueden desarrollarse en formas o patrones diferentes cuando el contexto de relevancia cambia. Desde esa mirada, los académicos se sumergen en casos para encontrar nuevas preguntas, no sólo para testear hipótesis previamente formuladas. De hecho, los problemas que atraen a los institucionalistas históricos normalmente provienen de identificar variaciones del mundo real previamente no explicadas, o de notar que los patrones empíricos van contra la sabiduría popular o académica, objetivo que compartimos en esta tesis.

Un tercer elemento distintivo de esta variante neoinstitucionalista es la importancia que le otorga al contexto y a las configuraciones institucionales. Mientras los representantes de la elección racional suelen concentrarse en el análisis de una institución o proceso por vez, los institucionalistas históricos realizan estudios de nivel meso o macro que consideran múltiples instituciones en interacción, operando en contextos más amplios. Su foco está en ver cómo diversas configuraciones

institucionales y organizaciones se entrelazan en escenarios diversos, dando lugar a procesos o resultados significativos (Pierson y Skocpol, 2008).

Ligado a lo anterior, otra característica del institucionalismo histórico radica en su concepción del vínculo entre instituciones y comportamiento individual. Según los académicos de esta escuela, las instituciones constituyen *templates* o marcos morales y cognitivos para la acción que proveen información y afectan las identidades y preferencias de los actores. En consecuencia, el individuo es considerado aquí como una entidad fuertemente afianzada a un mundo de instituciones compuesto por símbolos, normas y rutinas que operan como filtros para interpretar tanto la situación como la imagen y posición que cada uno tiene de sí mismo, a partir de lo cual se construye un curso de acción. Acción que, por este motivo, no está guiada meramente por cálculos instrumentales como la del *rational choice*, sino delimitada por ese marco referencial de rutinas y reglas familiares en vistas a la satisfacción de objetivos que no necesariamente implican maximización de beneficios.

Un quinto rasgo del institucionalismo histórico se encuentra en el rol destacado que el poder y las relaciones asimétricas de poder juegan en sus análisis del funcionamiento y desarrollo institucional. Esto se debe a que parte de la premisa que las instituciones distribuyen poder poder desigualmente entre múltiples actores y grupos sociales, siendo al mismo tiempo un terreno y objeto de contienda entre ellos. De hecho, el institucionalismo histórico fue una de las primeras corrientes neoinstitucionalistas en sostener que el Estado está constituido y organizado por una compleja red de grupos de interés y organizaciones diferenciadas con dotaciones asimétricas de poder e influencia, donde el acceso al proceso de toma de decisiones es desigual y donde el desequilibrio de recursos conduce permanentemente a que quienes se encuentran en desventaja promuevan cambios para mejorar su situación (Hall y Taylor, 1996; Steinmo, 2001; Pierson y Skocpol, 2008).

En sexto lugar, un punto que particularmente relevante es que los académicos de esta escuela están especialmente atentos a integrar el análisis institucional con las contribuciones que otro tipo de factores como las ideas y los valores puede hacer a los resultados políticos. Aunque llamen la atención sobre el rol de las instituciones en la vida política, los institucionalistas históricos no consideran que las instituciones sean la única fuerza causal en política. Por el contrario, buscan ubicar a las instituciones en una cadena que deja lugar al rol de otros factores como el desarrollo socioeconómico o la difusión de ciertas ideas o valores. Al respecto, ellos plantean un mundo que es mucho más complejo que el mundo de intereses e instituciones del *rational choice*, y le prestan especial atención a la relación entre instituciones y las ideas, valores o creencias (Hall y Taylor, 1996).

Una última característica que es necesario remarcar en vistas a nuestro objeto de estudio es la concepción “*path dependent*” del desarrollo histórico, para la que las instituciones son concebidas como rasgos persistentes y factores centrales que empujan al desarrollo histórico a lo largo de un set de trayectos o rumbos. Esta “dependencia de rumbo”, debe ser entendida en relación a la dinámica de los procesos de retroalimentación positiva del sistema político: una vez que se establecen, los patrones de movilización política, normas, e incluso las formas ciudadanas básicas de concebir el mundo, generan frecuentemente dinámicas de retroalimentación, lo cual permite comprender la inercia que caracteriza a muchos aspectos del desarrollo político-institucional. Así, esta imagen de causación social rechaza el postulado tradicional de que las mismas fuerzas operativas generan los mismos resultados en todas partes, y promueve la visión de que el efecto de tales fuerzas estará mediado por las características contextuales de una determinada situación comúnmente heredada del pasado (Hall y Taylor, 1996; Thelen, 1999; Pierson, 2004; Pierson y Skocpol, 2008).

En lo que a los cambios en los sistemas electorales respecta, autores como **García Díez** (2001, 2006) y **André Marengo** (2006, 2009) han enfatizado, justamente, la naturaleza “*path-dependent*” de los procesos de reforma electoral, revelando ambos el importante poder condicionante que el sistema electoral vigente posee sobre las preferencias de los actores y, en consecuencia, sobre las posibilidades y alternativas de remplazo. Resulta pertinente remitirnos aquí a sus trabajos, no solo por su mirada comparada y su amplio conocimiento de la realidad latinoamericana y subnacional, sino especialmente porque sus obras fueron pioneras en el estudio de los sistemas electorales como variables dependientes.

Varios años atrás, cuando escribieron los artículos a los que hacemos referencia, los dos partieron de la preocupación compartida de notar el déficit dentro de la Ciencia Política de un marco teórico específico capaz de explicar las causas y condiciones que contribuyen a la estabilidad o cambio de los sistemas electorales. En “*The emergence of electoral reforms in contemporary Latin America*”, **García Díez** (2001, 3-6) manifestó, puntualmente, la necesidad de incorporar a las reformas electorales y su desarrollo dentro de la agenda de investigación de los cientistas políticos. Según ella, la literatura sobre los procesos de transición a la democracia no estaba siendo acompañada con estudios sobre otro fenómeno cada vez más frecuente en la región, como eran los cambios en las leyes electorales de los regímenes recientemente establecidos. En este sentido, se sirvió del análisis comparado de los casos Uruguayo, Venezolano, Mexicano y del fallido intento chileno de reforma electoral, para presentar un modelo de abordaje que contempla – como luego lo haría Renwick (2010)- factores de largo plazo y catalizadores de corto plazo como elementos condicionantes o facilitadores de los procesos de cambio en las reglas del juego electoral. Entre los factores de largo plazo, enumera a las condiciones económicas, los cambios en el sistema de partidos y los arreglos institucionales, en

tanto que los disparadores de corto plazo refieren a circunstancias particulares, liderazgos y eventos que ocurren en torno a la reforma.

Volviendo a la idea de *path dependency*, sostiene García Díez (2001: 6) que el marco institucional, -el cual incluye al sistema electoral en vigor y a los requisitos legales para su reforma-, constituye en sí mismo una poderosa variable para comprender las interacciones estratégicas que llevan a la reforma electoral. En su opinión, el análisis de la evolución y magnitud del cambio electoral no puede obviar la referencia al sistema de reglas vigente, ya que los principios que lo definen y su permanencia en el tiempo suelen limitar las opciones para el cambio. Este mismo argumento es reiterado en su artículo posterior titulado “*Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina: los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel*” (2006), donde expresa que:

“Entre los elementos que estructuran considerablemente las preferencias de los actores y restringen el rango de opciones posibles sobresale (...) el sistema electoral vigente. Las instituciones no se crean sobre una tábula rasa, son ‘instituciones sucesoras’ (Offe, 1996:216; Preuss, 2002:1). De este modo, en mayor o menor medida, la elección es siempre restringida, porque existe un sistema electoral de referencia, existen intereses ya definidos y poder ya distribuido” (García Díez, 2006:8).

En esta obra, al igual que la anterior, García Díez (2006) se sirve de cuatro casos de reforma en países latinoamericanos (esta vez los escogidos son Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá) para reforzar su hipótesis de que en los procesos de cambio en la normativa electoral las preferencias de los actores políticos poseen condicionantes de medio y largo plazo. En sí, su investigación busca señalar –como ya adelantamos- que, además del interés racional que moviliza a los reformadores, existen otros factores actitudinales e ideológicos que juegan un importante papel en el devenir institucional.

Como adelantamos, la otra variable que, según la experta, incide sobre las posibilidades y alternativas de reforma son los requisitos legales para modificar el sistema vigente. Aquí, lo que es preciso distinguir, es si

el sistema electoral se encuentra inserto en el texto constitucional o si radica en una ley y sus reglamentaciones. Obviamente, -como veremos en nuestros casos de estudio-, resulta mucho más dificultoso y restrictivo reformar un sistema constitucionalizado que uno que no lo está, no solo por las mayorías especiales que una reforma constitucional supone para su sanción, sino porque abrir el debate de la reforma de la carta magna implica poner en juego otros temas donde los actores tendrán otros intereses y , seguramente, se alinearán de modo diferente. En el mismo tenor, aquellos sistemas electorales que poseen como requisito legal para su reforma los votos de mayorías calificadas también tendrán menos probabilidades u obstáculos para ser modificados.

Más allá de estos condicionantes explícitos a la viabilidad y alcance de la reforma electoral, García Díez (2001: 6) plantea, oportunamente, que la relevancia de los limitantes institucionales y su efecto *path-dependent* suele ir más allá de los dos factores detallados e incluye a todo el marco de reglas formales en el que el sistema electoral opera, aunque no se vinculen directamente con él.¹⁶

Por su parte, **André Marengo**, otro especialista en procesos de reforma electoral en América Latina, dedica una de sus obras titulada *“Path-dependency, instituciones políticas y reformas electorales en perspectiva comparada”* a demostrar los efectos delimitantes que el tiempo y las configuraciones institucionales existentes poseen sobre los cambios en los sistemas electorales. Desde una perspectiva neoinstitucionalista, su análisis parte del reconocimiento de la importancia de las instituciones y de su naturaleza artificial, lo cual lo lleva a indagar respecto a los orígenes, la estabilidad y los factores que provocan el cambio institucional. Particularmente, la pregunta que su trabajo busca responder es en qué medida la adopción de cambios en las reglas electorales se encuentran condicionados por la matriz institucional previa

¹⁶ “Experience teaches that political change is most difficult when it must confront a wellstructured and robust institutional context” (Blum, 1997: 29 en García Díez, 2001: 6).

del *statu quo* institucional e influenciados por los sistemas electorales en vigor (Marenco, 2006: 53-55).

Para abordar este problema, Marenco (2006: 54) analiza 84 reformas electorales ocurridas entre 1800 y 2002, promovidas dentro de cuarenta países con sistemas políticos competitivos, delimitando, a su vez, su estudio a casos donde los cambios en el sistema se refieren al pasaje entre sistemas mayoritarios, proporcionales o mixtos, o bien a transformaciones relativas al formato de presentación de candidatos, por ejemplo, el pasaje de listas cerradas a alguno de los formato de voto preferencial. Efectúa luego un inventario de esas reformas identificando el sistema electoral original y la opción institucional adoptada, a fin de examinar la resistencia de los distintos modelos, y busca, además, evaluar la medida en que la permanencia en el tiempo de un sistema electoral disminuye las probabilidades de su reemplazo. Los hallazgos son congruentes con las hipótesis que guiaron la investigación, en tanto revelan los efectos restrictivos que el tiempo y la matriz institucional previa ejercen sobre las posibilidades y alternativas de cambios electorales.

“Además de la dirección de los cambios, parece relevante considerar el efecto producido por el tiempo en el incremento a los costos de reversión para el *statu quo* institucional. Las interpretaciones fundadas en la comprensión de procesos políticos como condicionados por modelos *path-dependent* sugieren que el prolongamiento temporal de una estructura institucional debe generar efecto de “retornos crecientes” (North, 1990; Pierson, 2004): la repetición de las reglas implica una rutina institucional, reduciendo los costos de transacción presentes en las interacciones y en el juego político, moldeando estrategias de los agentes a los impedimentos y oportunidades definidos por las instituciones establecidas, al mismo tiempo que amplía el riesgo y la incertidumbre en cuanto a alteraciones. Los políticos electos por determinada fórmula electoral tendrían siempre resistencia en alterar esas reglas, una vez que esa alternativa pudiera invertir las condiciones de la competencia electoral, alterando sus perspectivas de manutención/movilidad de la carrera política. Cuanto más se prolonga el tiempo de vida de cada modelo institucional, mayores son los costos de transacción necesarios para la promoción de una coalición procambio –o en el lenguaje de Tsebelis (2002), menor el objetivo de cambios– indicando presencia de asociación negativa

entre tiempo y probabilidad de reforma institucional” (Marenco, 2006: 64-65).

Deja en claro este extracto que las reformas electorales, -por la propia inercia que generan las instituciones vigentes y su prolongación temporal-, tienden a adoptar una lógica gradual o incremental: a menor tiempo de funcionamiento del statu quo electoral, mayores son las posibilidades de reforma y transformación, y viceversa, a mayor tiempo de operación del modelo electoral previo, menores son las probabilidades de reforma y más reducidos los márgenes de innovación, los cuales se hallarán limitados por el formato institucional preexistente (Marenco, 2006: 53).

Un argumento similar encontramos, entre otros, en un artículo posterior del mismo autor denominado “*Reformas Electorales en América Latina: condiciones y resultados de los cambios en las reglas de la competición*” donde, nuevamente, indaga en torno a las condiciones bajo las cuales los sistemas electorales son sustituidos por modelos alternativos en dieciocho países de la región. En esta oportunidad, partiendo de la misma definición de reforma electoral que el artículo precedentemente citado, examina diversas reformas electorales tratando de identificar los factores que llevaron a su concreción y analizando las consecuencias provocadas por los cambios en los sistemas electorales, sobre todo aquellas vinculadas al grado de competición partidaria y la volatilidad electoral (Marenco, 2009: 6).

Independientemente de las distintas conclusiones a las que arriba este trabajo, nos parece relevante traer a colación la crítica que allí hace al enfoque representado por las obras de Boix (1999), Colomer (2004) y Buquet (2007). Según Marenco (2009: 112), si por un lado “el mérito de las interpretaciones de estos autores consiste en introducir las preferencias institucionales de los competidores electorales como variable independiente para explicar la opción por fórmulas electorales (...) Por otro lado, su punto ciego reside en una negligencia del efecto de

anulación ejercido por el statu quo institucional.” Una vez más refuerza aquí la necesidad de contemplar el marco institucional vigente para explicar la adopción de nuevas reglas electorales.

Más allá de esta hipótesis fundamental que se destaca en sus obras, es preciso agregar que Marengo al igual que García Díez (2001), expresa la necesidad de tener en cuenta no sólo los legados históricos y condicionantes institucionales sino también el impacto que eventos coyunturales o circunstancias imprevistas poseen sobre el diseño electoral. Siguiendo a Pierson (2004: 72) reconoce que los procesos de tipo *path-dependent* combinan efectos de larga duración (por los elevados costos de reversión), con factores causales fijados en recortes temporales más breves, proposición que constituiría una buena manera de matizar el determinismo y la irreversibilidad histórica. En consecuencia, propone abordar los procesos de reforma electoral desde una mirada dinámica que contemple el corto y largo plazo, y permita identificar la multiplicidad de factores estructurales y contingentes que influyen en los cambios de las reglas electorales, enriqueciendo así nuestra comprensión de este particular fenómeno sociopolítico (Marengo, 2006: 56).

b.3) Nohlen: El contexto en el análisis y diseño de reformas electorales

Siguiendo los lineamientos del institucionalismo histórico, merece aquí un párrafo aparte la vasta obra de Dieter Nohlen (1991, 1999, 2003, 2005, 2011, entre otros), no sólo por su reconocida trayectoria en lo referente al conocimiento de los sistemas electorales y sistemas de partidos a nivel mundial, sino, sobre todo, por la pertinencia del modelo teórico que propone para analizar y emprender procesos de reforma electoral. Nos referimos a su enfoque de investigación denominado “*institucionalismo contextualizado*”, también conocido como “*enfoque histórico-empírico*”, aunque Nohlen (1999, 2003, 2011) se encargue de aclarar que estos dos rótulos no son exactamente sinónimos, sino que el

primero debe ser entendido como la aplicación operativa de los supuestos epistemológicos y teóricos del segundo al análisis institucional.

Para explicar esta perspectiva Nohlen parte de distinguir dos posturas dicotómicas respecto al diseño institucional: una “*normativo-abstracta*” y otra “*histórico-empírica*”, cuyas diferencias identifica a partir de una serie de dimensiones.

“1. La postura normativo-abstracta de diseño institucional se ubica en un nivel relativamente elevado de abstracción, en tanto que trabaja con patrones básicos de las instituciones políticas a las que se asignan principios funcionales inherentes. Este enfoque permite llevar a cabo una confrontación axiológica (y la formación de una escala de preferencias) entre diferentes complejos y combinaciones institucionales en un nivel ámbito lógico-racional. El procedimiento se basa en los siguientes supuestos: (a) Existe un *best system* (el mejor sistema) teóricamente reconocible; (b) puede ser definido según imperativos ideal-funcionales (de manera más bien normativa); (c) las estructuras tienen efectos funcionales que en gran parte son pronosticables, y (d) se presentan de forma relativamente independiente del contexto, lo cual (e) facilita el trasplante geográfico de esos arreglos de instituciones.

2. La postura histórico-empírica de diseño institucional, situada en un nivel de abstracción inferior, se refiere en mayor grado al contexto en que funcionan las instituciones políticas, analizando las estructuras políticas (de modo empírico y analítico) en una relación de interacción multidimensional. En consecuencia, la predicción de sus efectos funcionales solo es posible bajo las condiciones de mucha experiencia en cuestiones institucionales y bastantes conocimientos específicos sobre el país respectivo. Como premisas de este institucionalismo llamado contextualizado podemos mencionar las siguientes: (a) No existe un *best system*, por lo tanto no hay ninguna solución institucional generalizable; como afirmó Robert A. Dahl: ‘*Every solution will need to be custom tailored to the features of each country*’¹⁷, toda solución tiene que ser confeccionada conforme a las características de cada país. (b) Aun cuando existiera un *best system*, no había forma de imponer una solución institucional, ya que las instituciones son el resultado de procesos de toma de decisiones en los que intervienen valores en conflicto. Las instituciones son el resultado de estos conflictos de negociación y acuerdo entre actores

¹⁷ Dahl, Robert (1996) “Thinking about Democratic Constitutions: Conclusions from Democratic Experience”. I. Shapiro y Russell Hardin (ed.). *Political Order*. Nueva York: New York University Press, 1996, pp. 175-206.

políticos. (c) El modo de funcionamiento de las instituciones políticas depende no solo de sus respectivas estructuras sino también, y en gran medida, de otras instituciones y factores contextuales; el mejor sistema es el que mejor se ajuste. (d) Esto dificulta su trasplante geográfico en tanto que cada país espera de las instituciones resultados distintos. (e) Las instituciones no pueden ser vinculadas automáticamente y regularmente a funciones determinadas” (Nohlen, 2011: 17-18).

A partir de este dualismo, Nohlen se presenta como un investigador que se distancia de las pretensiones generalizadoras e idealistas de algunos enfoques y se posiciona a favor de una perspectiva que rescata el análisis de las particularidades y privilegia la comprensión de casos específicos, en los que, a su entender, *el contexto hace la diferencia*. El “contexto” –explica- es un concepto extremadamente amplio y complejo que puede aludir a una multiplicidad de factores que se encuentran en el entorno de aquello que se escoge como eje de atención. Así, el contexto puede hacer referencia a factores históricos, ideológicos, económicos, sociales y políticos, lo cual supone admitir que todo fenómeno social o político está siempre inmerso en una situación determinada y, en consecuencia, en permanente interacción con diversos factores de variada y cambiante naturaleza. De ello se desprende la necesidad de considerar el objeto de estudio en su contexto, en su interrelación con los fenómenos que lo circundan, en medio de una configuración socio-histórica concreta, lo cual posibilita una interpretación más refinada de la realidad (Nohlen, 2011: 5; Ortiz, 2005: 1).

Este análisis sensible al contexto propio del enfoque histórico-empírico es, por definición, ecléctico, sistemático, cualitativo e inductivo. Su objetivo es investigar comparativa y cualitativamente las variantes institucionales existentes en las democracias modernas y en sistemas políticos no consolidados por medio de la descripción de los arreglos institucionales en relación con sus contextos respectivos. Tal abordaje se sustenta en premisas epistemológicas como son el tratamiento cuidadoso de los conceptos, el empleo sistemático del método comparativo, la

consideración de las contingencias históricas y una concepción de causalidad social compleja.

La causalidad compleja, también definida como multicausalidad, presupone –como ya adelantamos– que los fenómenos políticos y sociales son habitualmente la consecuencia de una innumerable cantidad de factores de diversa procedencia que están recíprocamente entrelazados. Se da un proceso dialéctico entre variables: las relaciones de causa-efecto no son lineales sino circulares. No basta suponer que ‘A’ causa ‘B’, sino también que ‘B’ tiene a su vez un efecto sobre ‘A’. Además, si consideramos, por ejemplo, las influencias de las reglas electorales sobre los procesos políticos, y de estos sobre aquellas, encontramos que las mismas son indirectas, múltiples, mediatizadas y dependientes del contexto, el cual suele caracterizarse por su fluidez y dinamismo. Es por esto que Nohlen subraya como elementos esenciales del análisis institucional a la orientación histórica y la referencia espaciotemporal, ya que –argumenta– sin conocimiento del contexto no se pueden determinar los efectos de los sistemas electorales ni tampoco identificar las posibilidades reales de reforma que los distintos actores poseen respecto al sistema electoral o a otros componentes institucionales de su preferencia (Nohlen, 1994, 1999, 2003, 2004; Ortiz, 2005; Monsalve y Sottoli, 2005: 190).

Es justamente esta naturaleza única de cada proceso y fenómeno sociopolítico lo que dificulta las generalizaciones teóricas, debiendo los investigadores y diseñadores institucionales atemperar la búsqueda de universalidad y evitar la reducción de la complejidad social a explicaciones monocausales. En cambio, propone Nohlen optar por teorías de alcance medio, que permitan determinar y medir el valor relativo de cada una de las variables relevantes que configuran la variable dependiente, en base a la observación atenta de los fenómenos políticos en su contexto de inserción. En este punto se acerca aún más al institucionalismo histórico y a la concepción de “*path dependence*”, en tanto promueve el análisis de la dimensión genética e histórica de los

procesos y resultados políticos, lo cual implica atender a las condiciones bajo las cuales se gestaron los sistemas electorales u otras configuraciones institucionales, al tiempo que permite identificar sus continuidades, discontinuidades, modificaciones o cambios radicales (Nohlen 1999, 2003, 2004).

En base a ello, el institucionalismo contextualizado concibe al surgimiento, evolución y cambio de las reglas de juego electoral como un proceso signado por conflictos de intereses, negociaciones y acuerdos entre distintos actores con dotaciones asimétricas de recursos y poder que se produce en un contexto específico. Aquí, el papel de los actores políticos, sus interacciones y estrategias, se consideran aspectos fundamentales para analizar las modalidades y posibilidades de cambio de las instituciones políticas. Según plantea Nohlen, debido a experiencias críticas o ante problemas de representación o de gobierno que se presentan en contextos sociopolíticos determinados, es posible que los actores cambien su comportamiento dentro de los arreglos institucionales vigentes, influenciando su desempeño. La otra opción es que los actores decidan reformar las reglas de juego de modo tal que – ante esos cambios contextuales- se compensen o eviten determinados efectos (Nohlen y Kasapovic, 1996: 162; Nohlen, 2011; en Ortiz, 2005: 28).

Lo primordial de esta perspectiva histórico-empírica es su expreso rechazo a recetas importadas o modelos teóricamente ideales como respuestas institucionales a la necesidad de cambios en las reglas de juego. Para el institucionalismo contextualizado las alternativas de reforma electoral deben ser analizadas y diseñadas atendiendo al marco de las condiciones históricas y el sistema político en donde se pretende implementar, respetando el orden social y la cultura política propios de cada caso en cuestión. Esto conlleva a una visión evolutiva del desarrollo institucional, donde la reforma electoral es producto de ajustes graduales en consonancia con las restricciones y márgenes de maniobra presentes

en el ambiente correspondiente (Nohlen, 2003: 57; Ortiz, 2005: 15). En palabras de Nohlen:

“Desde la perspectiva del institucionalismo contextualizado, todo diseño tiene que considerarse más bien desde una perspectiva particular. (...) En este sentido vale ser escéptico y advertir oportunamente el riesgo que corre un país cuando se le expone a determinadas reformas institucionales cuyos resultados no son de ninguna forma previsibles. El contexto es una co variable independiente a menudo decisiva respecto de los efectos que tienen las instituciones.

La pregunta clave en el diseño institucional particularmente es cuál de los elementos institucionales resultaría la opción más recomendable para un caso concreto. Un diseño institucional descontextualizado parece poco exitoso para la ingeniería política aplicada o en su terreno; tampoco lo es para la consolidación de la democracia. ‘La construcción de instituciones atentas a la particularidad, cercanas a los ciudadanos, se impone, pues, como una cuestión prioritaria para consolidar la democracia haciendo, al mismo tiempo, que tengan mejor gobierno’¹⁸. De ello se deduce que el institucionalismo contextualizado presupone, además de grandes experiencias en cuestiones institucionales, un gran conocimiento del medio en que las instituciones deben funcionar. A fin de poder realizar recomendaciones institucionales adecuadas se debe conocer bien el país o el grupo de países en cuestión” (Nohlen, 2011: 18).

El extracto anterior nos habilita a recordar que, a pesar de su origen alemán, y de su reconocida pertenencia a la Escuela de Heidelberg, Nohlen (1991, 1999, 2003, etc.) ha realizado importantes aportes a los debates sobre la consolidación democrática y las reformas políticas en América Latina, instaurando así al institucionalismo contextualizado como un enfoque abiertamente acreditado y pertinente para abordar los procesos de cambio institucional en nuestra región, caracterizada –justamente– por la inestabilidad de su contextos, la singularidad de su cultura política, la originalidad de sus sistemas de gobierno y los arrítmicos vaivenes de sus democracias.

¹⁸ Rosanvallon, Pierre (2010). *La legitimidad democrática*. Barcelona: Paidós, pág. 241.

b.4) Negretto: origen político y lógica estratégica de la reforma electoral

Sin duda, Gabriel Negretto es otro de los referentes ineludibles en lo que a teorías sobre reforma política y constitucional en América Latina concierne. Él, al igual que Nohlen, se ha preocupado por analizar los procesos de reforma electoral en contextos políticos inestables partiendo del reconocimiento de que el cambio institucional en la región – contrariamente a lo que parece ocurrir en otras latitudes- resulta ser más la regla que la excepción.¹⁹ En este sentido, muchas de sus publicaciones se dedican a examinar el origen, contenido y orientación de distintas reformas constitucionales y electorales que tuvieron lugar en países latinoamericanos en el periodo 1978-2008, sirviéndose además de estos casos para desarrollar un modelo analítico que aporta valiosas herramientas para entender la lógica del cambio y la ingeniería institucional en contextos variables (Negretto, 2001; 2008; 2009; 2010; 2013, etc.).

Su artículo “*Negociando los poderes del presidente: reforma y cambio constitucional en la Argentina*”, (Negretto, 2001) resulta especialmente relevante para nuestra investigación ya que, al igual que esta tesis, toma al proceso de reforma como unidad de análisis. Si bien su interés en este trabajo y en otros aquí relevados está en el cambio *constitucional*, los elementos que allí presenta resultan idóneos para abordar los procesos de reforma electoral en tanto se focaliza en dos dimensiones clave en el estudio comparado de regímenes políticos: los cambios en el sistema electoral (reformas en las reglas para elegir

¹⁹ “En los últimos 30 años, todos los países de América Latina han reemplazado o reformado, muchas veces en forma drástica, sus constituciones. Lo mismo ha ocurrido con leyes secundarias que regulan aspectos fundamentales del régimen político, como son el sistema electoral y la organización de partidos. [...] Desde la independencia, fueron sancionadas en la región un total de 192 constituciones, de las cuales 102 corresponden al siglo veinte. Esto da un promedio de 10,1 constituciones por país desde las primeras décadas del siglo diecinueve y de 5,7 constituciones si sólo tomamos en cuenta el siglo veinte. Para tener una idea de la extensión de este fenómeno, basta comparar la frecuencia del reemplazo de constituciones en América Latina con el de otras regiones del mundo. En Europa Occidental, por ejemplo, se ha sancionado un promedio de 3,2 constituciones por país de 1789 a 2008” (Negretto, 2010: 197-199).

Presidente, diputados, formas de candidaturas, ciclos electorales, etc.) y la distribución de poder entre Ejecutivo y Legislativo.

Allí define al proceso constituyente como un proceso en el que “un grupo de actores políticos se involucra en la redacción, discusión y aprobación de un documento escrito que pretende regular la maquinaria del gobierno, las relaciones entre individuos y la autoridad y los procedimientos para su propia enmienda”. Lo interesante es que, además de comprender esta faceta formal o positivista del proceso de reforma, Negretto alude a la existencia de fuentes informales del cambio institucional, planteando que, justamente, uno de los principales objetivos de las reformas es incorporar o excluir convenciones e interpretaciones preexistentes sobre la distribución del poder. Esto convierte al proceso reformador en un fenómeno que merece la especial atención de la ciencia política y que, según explica, debe ser abordado a partir de la distinción de dos elementos: la *estructura de interacción colectiva* que subyace los distintos episodios de reforma y los *mecanismos causales* que influyen en el comportamiento y la elección de modelos alternativos de diseño por parte de los reformadores (Negretto, 2001: 412-413).

Respecto a la estructura de interacción, sostiene el autor que existen tres características fundamentales de cualquier proceso constituyente. Primero, el inicio del proceso reformador presume la existencia de un número determinado de actores interesados en redefinir las reglas vigentes sobre la distribución y el ejercicio del poder político. Segundo, tal proceso se da en contextos políticos conformados por actores y grupos con posturas disímiles acerca de qué instituciones deben crearse y cómo deben ser diseñadas. Tercero, la reforma constitucional (en nuestro caso, electoral) no puede sustanciarse a menos que algún actor o coalición de actores tenga la capacidad de generar la mayoría necesaria para aprobar dicho cambio (Negretto, 2001: 413).

Dada, entonces, determinada estructura de actores y contexto, Negretto (2001: 414) plantea que el diseño de un particular sistema de representación y distribución de poder derivará de un proceso de elección

colectiva definido por las preferencias, el poder de negociación y las limitaciones de los individuos que participan en él. Paralelamente, la manera en que operan cada uno de esos elementos dependerá a su vez de tres factores o mecanismos causales principales: las expectativas de los actores sobre sus posiciones políticas en el futuro, el tipo de recursos y estrategias desplegadas por los agentes negociadores y los procedimientos que deben seguirse para sustanciar el proceso de reforma.

Si consideramos el primer factor relativo a las *preferencias y expectativas de los actores*, encontramos que Negretto retoma argumentos de las distintas perspectivas ya presentadas, en tanto plantea que existen dos objetivos interrelacionados que los reformadores acostumbran perseguir en el diseño de instituciones que regulan la distribución de poder en una constitución: por un lado la eficacia y la legitimidad del sistema, por el otro la maximización de beneficios electorales.

“El primero es un objetivo fundado en consideraciones generales de eficiencia y legitimidad: crear instituciones que hagan posible el adecuado funcionamiento de la constitución y sean aceptadas (al menos no rechazadas) por la mayoría de los ciudadanos. El segundo objetivo es netamente distributivo: maximizar poder e influencia dentro de la futura estructura de gobierno [...] Aun cuando los constituyentes se hallen principalmente movidos por intereses personales o de grupo y sean capaces de discernir el tipo de instituciones que satisfacen esos intereses, su elección debe tomar forzosamente en cuenta la necesidad de contar con una serie de reglas que en su conjunto hagan posible el funcionamiento adecuado del régimen político y que en términos generales correspondan a criterios de legitimidad política compartidos socialmente” (Negretto, 2001: 415).

Aclara, asimismo, el autor que la opción por una particular alternativa institucional estará condicionada por las expectativas que al momento de diseñar el nuevo sistema los actores posean acerca de futuros escenarios de posicionamiento político. Tal cuadro de

posibilidades y expectativas, explica, es construido a partir de los resultados de elecciones recientes o de encuestas de opinión que operan como guías para pronosticar quienes serán ganadores y quienes perdedores en las siguientes elecciones. “Cuando esto ocurre, es típico que quienes esperan obtener o mantener una mayoría electoral favorezcan instituciones que concentran poder en el partido de gobierno, quienes esperan quedar o mantenerse en minoría apoyen instituciones que protegen los intereses de grupos de oposición” (Negretto, 2001: 417).

El segundo mecanismo causal del proceso de definición institucional está relacionado con el *poder de negociación y los diferentes recursos* que los distintos actores pueden movilizar durante el proceso de reforma. Según Negretto, el principal indicador de poder de negociación es la capacidad de los actores de hacer promesas y amenazas creíbles, o bien, de recurrir en su lugar a las advertencias.

“La credibilidad de amenazas y promesas se funda generalmente en los distintos recursos de que disponen los actores involucrados en un proceso constituyente. El tipo de recursos que resultan importantes en una negociación constitucional son: 1) dinero o recursos materiales; 2) apoyo popular a las preferencias institucionales de los constituyentes (manifestado en elecciones, plebiscitos, encuestas); 3) el número de delegados con que se cuenta (o se espera contar) en una asamblea constituyentes, así como el grado de control que se tenga sobre sus votaciones; 4) la capacidad para movilizar bases de apoyo popular; y más excepcionalmente, 5) la capacidad de obtener el apoyo de las fuerzas armadas locales o de potencias extranjeras” (Negretto, 2001: 419).

Un punto interesante que introduce Negretto y que veremos luego evidenciado en nuestros casos de estudio es el de los costos asociados al manejo del tiempo. Explica en su artículo que una forma de brindar credibilidad a las distintas formas de amenaza es afectando los niveles de paciencia o impaciencia de otros actores debido a que siempre hay costos ligados al retraso de un acuerdo y éstos no suelen tener la misma relevancia para todos los negociadores: quienes están obligados a

alcanzar un acuerdo a la brevedad se encuentran en una posición de negociación inferior frente a aquellos que pueden esperar, dilatar o – incluso- suspender la reforma (Negretto, 2001: 419).

Por último, el tercer factor causal que incide en las alternativas de reforma son las *reglas y procedimientos* bajo los cuales se elabora una constitución. Este punto es equiparable a la variable expuesta más arriba por García Díez (2001) quien hacía alusión a los requisitos legales para modificar el sistema electoral vigente como factor influyente sobre las alternativas de reforma. Como es sabido, los requisitos para reformar una constitución suelen estar plasmados en la misma constitución, establecidos por el poder constituyente originario, por lo que son preexistentes al poder constituyente derivado o reformador. Estas reglas definen no solo qué parte de la constitución puede reformarse, sino también cómo se conformará la asamblea constituyente y cuál será su modalidad de funcionamiento, votación y duración, entre otras cuestiones procedimentales.

En base a ello, Negretto (2001: 421) sostiene que los cuerpos reformadores más independientes, al menos teóricamente, son aquellos que adoptan la forma de convenciones especiales, esto es, asambleas convocadas con el expreso fin de crear o modificar el texto constitucional. Supuestamente estas asambleas pueden decidir respecto a la distribución de poder sobre bases imparciales dado que no estarían conformadas por representantes con intereses políticos en juego bajo el nuevo orden institucional. Sin embargo, plantea el autor, es preciso reconocer que en los procesos constituyentes contemporáneos las convenciones especiales, al igual que los congresos ordinarios, son afectadas por los intereses y la organización de los partidos que compiten por bancas en la legislatura. En este sentido, son los intereses partidarios o particulares más que la imparcialidad lo que motivaría las decisiones de los constituyentes.

Sumado a lo anterior, reitera Negretto el argumento desarrollado previamente sobre la diferencia entre requisitos para la reforma que

exigen mayorías calificadas y aquellos que precisan meramente de una simple pluralidad de sufragios: esta variable condiciona el tamaño de la coalición necesario para sancionar una reforma constitucional o electoral, y –por lo tanto- también las opciones generales de su diseño.

Así expuesto, este marco teórico sugiere que los sistemas e instituciones que concentran mayor poder en el partido gobernante emergen de contextos en donde el actor más fuerte al momento de diseñar la constitución espera mantener el apoyo de una mayoría electoral en el futuro. Por el contrario, las instituciones que buscan dispersar y compartir el poder emergen de contextos donde se presentan alguna de las siguientes condiciones: el equilibrio de fuerza entre los actores es relativamente parejo; el actor más fuerte tiene la expectativa de encontrarse en una posición minoritaria en el futuro; o existe incertidumbre sobre el futuro equilibrio de fuerzas entre actores (Negretto, 2001: 412).

Este esquema es el que Negretto (2001: 413) utiliza para explicar las distintas restricciones que la reforma constitucional Argentina de 1994 buscó establecer sobre los poderes del presidente y el que le permite concluir que el resultado institucional en esa oportunidad fue producto de la concurrencia de dos factores principales: la expectativa del Presidente Menem, entonces en funciones, de mantener su posición en el futuro próximo, y un balance relativamente parejo entre las fuerzas partidarias que hizo indispensable un acuerdo con la oposición para aprobar la nueva constitución. Si bien el texto es bastante más profundo en su análisis, no nos detendremos a desarrollar este punto ya que, como aclaramos desde el inicio de esta tesis, nuestro foco no está en dar cuenta de los *resultados* del proceso reformador sino en atender a los distintos componentes, dinámicas, valores y patrones que se despliegan y ponen en juego en los procesos de reforma.

En este sentido, sí es pertinente agregar que el marco utilizado para analizar el caso argentino sirvió luego a Negretto de base para continuar explorando diferentes procesos de cambio institucional en

América Latina. En efecto, desde el citado artículo de 2001 hasta la publicación de su libro *“Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America”* en 2013, este especialista en procesos de ingeniería institucional ha ido refinando su enfoque ofreciendo nuevos conceptos y perspectivas de aproximación al fenómeno de la reforma electoral.

Destacamos su texto *“La reforma electoral en América Latina: entre el interés partidario y las demandas ciudadanas”*, que ya desde su título reconoce esta doble faceta que poseen los procesos de reforma y que esta tesis también busca reflejar, definida por la tensión existente entre criterios de eficiencia y legitimidad, por un lado, y las exigencias ligadas al interés político-partidario por el otro. Negretto (2008: 91) se pregunta allí qué motiva a los políticos a cambiar las reglas de la competencia electoral, a lo que responde –en sintonía con su artículo precedente- que, comúnmente, es posible encontrar dos situaciones donde es probable una reforma:

La primera es cuando un partido o coalición de partidos con capacidad de aprobar una reforma observa que bajo un sistema electoral alternativo podría mejorar su desempeño electoral o asegurar su supervivencia política frente al surgimiento de nuevas fuerzas y/o cambios en las preferencias del electorado. Ésta, explica Negretto, es la típica motivación estratégica que suponen los modelos de elección racional y es un tipo de reforma que puede sencillamente darse dentro de un contexto de normalidad, sin necesidad de que ocurra una crisis u otro evento disparador de tipo extraordinario.

La segunda situación en que puede darse una reforma electoral es cuando existe una crítica de la ciudadanía a ciertas deficiencias en el funcionamiento del régimen democrático y los actores partidarios perciben que una reforma electoral podría contener dicha crítica y mejorar su imagen ante la opinión pública o bien evitar una sanción política por parte de los electores. Esta situación se distingue de la anterior en que generalmente está acompañada de algún tipo de crisis política o

percepción de disfuncionalidad del sistema que moviliza a la ciudadanía, líderes de opinión y medios de comunicación a poner el tema de la reforma electoral en la agenda pública (Negretto, 2008: 91-92).

Lo interesante de esta doble motivación que fundamenta los procesos de reforma es que tiene como correlato –al menos para los casos latinoamericanos estudiados por el autor- un diseño institucional de carácter híbrido que responde tanto a la diversidad de objetivos cooperativos y distributivos que las originaron como a la heterogeneidad de intereses de los actores que conformaron las coaliciones de reforma. Esta hipótesis es la que Negretto defiende en sus artículos “*Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina*” (2009) y “*La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso*” (2010), donde analiza las tendencias de reforma política en la región desde 1978 y encuentra que éstas se mueven en direcciones contradictorias en cuanto a los principios de diseño que incorporan.

“Las reformas constitucionales en América Latina presentan varias paradojas y contradicciones. Desde el punto de vista de su contenido, muchos cambios buscan fortalecer la ciudadanía y promover el ejercicio compartido y consensual del poder. Tal es el caso de la expansión de los derechos individuales y colectivos, la adopción de reglas electorales pluralistas, y el intento de atenuar los poderes de gobierno de los presidentes. Al mismo tiempo, sin embargo, existen cambios que buscan centralizar el poder, como es el aumento de los poderes legislativos de los presidentes y las normas que facilitan la reelección presidencial. Por último, hay reformas orientadas a disminuir el poder de las dirigencias partidarias, como la personalización del voto, cuyo efecto sobre la calidad de la representación democrática es incierto.” (Negretto, 2009: 38)

Estas reformas que combinan principios consensuales y principios mayoritarios de organización democrática pueden resultar paradójicas desde la mirada de un observador externo, pero no, dice Negretto (2010: 199-219) si son observadas desde la perspectiva estratégica de quienes participan en el diseño institucional, cuyos objetivos son múltiples y

muchas veces contrapuestos. Esta diversidad de intereses, sumada al hecho que las reformas se producen en contextos cambiantes llevan a Negretto a plantear algunas consideraciones respecto a los límites del diseño institucional. Según recomienda, es necesario tomar con prudencia cualquier propuesta de ‘ingeniería institucional’, ya que...

“Las propuestas de esta naturaleza se fundan normalmente en los supuestos efectos que según los expertos se derivan de una regla o de un conjunto de reglas en particular. Sin embargo, estos efectos no siempre se verifican en la práctica. Esto es así pues el impacto concreto que tiene un sistema electoral sobre el sistema de partidos, sobre la organización interna de los mismos o sobre la participación de los votantes en la elección es fruto de una compleja interacción entre una diversidad de reglas formales, prácticas políticas informales y factores no institucionales (Gallagher, 2005; Morgenstern y Vázquez D’Elia, 2007). Por esta razón, es preciso tomar en cuenta los efectos reales y no sólo los esperados de un sistema electoral antes de emitir un juicio sobre su eficiencia y recomendar cambios” (Negretto, 2008: 77).

En consonancia con lo anterior, plantea que resulta conveniente adaptar las instituciones a la herencia constitucional ya que de por sí es endógena a ésta, teniendo en cuenta también el surgimiento de nuevos contextos políticos y sociales. En su opinión, estos recaudos incrementarían la probabilidad de éxito y estabilidad de las nuevas democracias latinoamericanas, en las que entiende, es preciso reforzar la cultura de la legalidad, largamente debilitada (Negretto, 2009: 38-39; 2010).

b.5) Renwick: los “building blocks” de la reforma electoral

Nos detendremos ahora en presentar el enfoque desarrollado por Alan Renwick en su obra “*The politics of electoral reform*”, con quien, -no por casualidad-, compartimos parte del título de esta tesis. Ese libro fue publicado originalmente en 2010 y al leerlo encontramos que lograba sintetizar y sistematizar de modo excepcional varios de los argumentos

introducidos por nosotros en investigaciones previas (Lodi, 2005; 2009; 2010; Mutti y Lodi, 2004; 2010) en las que nos abocamos a analizar procesos de cambio institucional y reforma electoral, y donde ya nos referíamos a conceptos como “política de la reforma”, “formas de la política” y “formas de la reforma”.²⁰

En este texto Renwick (2010) busca desarrollar generalizaciones comparativas respecto a la naturaleza de los procesos de reforma electoral en contextos de estabilidad democrática. A través del método “*comparative process tracing*” intenta explorar los mecanismos que operan en las reformas, identificando sus patrones y dando respuestas a preguntas sobre el poder, los intereses y valores que se ponen en juego en estos procesos. Para ello parte de revisar los marcos analíticos existentes, reconociendo sus aportes pero sosteniendo la necesidad de complementarlos con herramientas más refinadas que adviertan la complejidad de las reformas electorales y que permitan obtener un mejor entendimiento de sus múltiples componentes, fundamentos, dinámicas y resultados. Esto se logra a través de un minucioso análisis histórico-comparado que incluye también metodología estadística y que, según Renwick, hace posible comprender la “*big picture*” que el fenómeno reformador representa.

Para alcanzar sus objetivos Renwick examina los distintos episodios de reforma –incluidos los intentos fallidos– que tuvieron lugar desde 1945 en Francia, Italia, Japón y Nueva Zelandia, concentrándose luego en seis casos específicos ocurridos luego de 1980. Su foco está en lo que denomina “*major electoral reforms*” (reformas mayores o

²⁰ Desde el año 1999 he tenido la posibilidad de participar, -primero como becaria, y luego como integrante-, de distintos proyectos de investigación dedicados al estudio de los cambios institucionales en la provincia de Santa Fe. Originalmente, estos proyectos estuvieron dirigidos por el Dr. Alberto Petracca y abordaban problemas como la agenda pública, el régimen político y las transformaciones sociales en la provincia. Luego, en el año 2006, delimitamos las líneas de investigación y presentamos, bajo la dirección del Profesor Gastón Mutti, un proyecto (PID) titulado “*Las formas de la política: régimen político y cambios institucionales en la provincia de Santa Fe*”. En la siguiente convocatoria, rebautizamos el proyecto como “*Formas y reformas de la política provincial. Cambios institucionales en Santa Fe a partir de 2003*” y, posteriormente, se dieron las condiciones para que presentara un proyecto bajo mi dirección, al cual denominé, justamente, “*La política de la reforma electoral: agendas, reformas y procesos electorales en perspectiva comparada (Argentina 1991-2011)*”.

principales) a las que define como los cambios entre categorías de sistemas electorales en base a su menor o mayor proporcionalidad²¹. Como ya vimos más arriba, las leyes electorales pueden abarcar muchos elementos (quién tiene derecho a voto o a postularse como candidato, quién conduce y fiscaliza las elecciones, bajo qué procedimientos administrativos, cómo se vota, si existen cupos, cómo se financian las campañas, etc.), pero lo que a Renwick preocupa en esta oportunidad son básicamente dos elementos: la naturaleza del voto y, sobre todo, la traducción de votos en escaños. En efecto, su análisis se centra en inventariar los cambios en los sistemas electorales utilizados para elegir a los representantes de las cámaras bajas en las legislaturas nacionales de los países escogidos.

Que solo se materializaran seis casos de este tipo de reformas en contextos de estabilidad democrática en un periodo de casi cincuenta años lo lleva a plantear —a diferencia de lo que vimos previamente para América Latina— que la tradicional concepción sobre la estabilidad de los sistemas electorales (Katz, 1980; Nohlen, 1984) no estaba tan errada. En base a la evidencia de sus casos de estudio expone una de sus hipótesis centrales que nuestra tesis busca reforzar: en contraposición con la visión convencional que sostiene que la definición del sistema electoral está en manos de los políticos y que estos persiguen sus propios intereses, Renwick sostiene que esa lectura es sesgada y que *no existe un único modelo de reforma electoral*. Para que ésta suceda pueden tomarse dos caminos potenciales: o los políticos en el poder deciden reformar; o bien esos políticos pierden el control sobre el proceso de decisión en manos de otros actores que logran influir o imponer sus demandas en torno a la reforma (Renwick, 2010: 2-10).

Como puede verse, su enfoque es ante todo crítico de la perspectiva racionalista (*power maximization perspective*) especificada por Benoit (2004), Boix (1999) y Colomer (2004, 2005) y en ese sentido

²¹ Para realizar este recorte Renwick (2010: 3) recurre a la conocida tipología de Reynolds, Reilly y Ellis (2005: 35-118) a partir de la cual establece una clasificación de catorce tipos diferentes de sistemas electorales que van de fórmulas de total proporcionalidad a sistemas de mayoría.

se esfuerza por exponer un vasto inventario de otros factores que pueden movilizar o limitar a los políticos en ese camino hacia la reforma. De hecho, su obra se centra en la premisa que las motivaciones de los distintos actores son complejas, lo cual conduce a este autor a sostener que las reformas electorales tienden a caer dentro de dos tipos: la **reforma por imposición de la elite mayoritaria** (*elite-majority imposition*), y la **reforma por interacción entre masa y elite** (*elite-mass interaction*) (Renwick, 2010: 16).

Introducida esta tipología que resulta central para nuestra investigación, el libro se dedica a describir y analizar en forma desagregada los distintos “*building blocks*” que componen y definen a cada tipo de reforma electoral, para –posteriormente- reunirlos y comprender las dinámicas de los procesos de reforma en su totalidad. Los tres grandes bloques que Renwick detalla son: 1) los actores clave de la reforma (quién tiene el poder de incidir sobre los resultados); 2) sus motivaciones (a qué intereses y valores sirve la reforma); y 3) las oportunidades y obstáculos que ellos enfrentan (probabilidades de que una reforma ocurra y tendencias en los sistemas elegidos) (Renwick, 2010:17).

1) *Quiénes tienen el poder de elegir un sistema electoral?*

Ante este primer interrogante, como vimos, Renwick ofrece dos opciones: los políticos pueden retener el control de la decisión, o bien pueden perderlo en manos de otros actores. Dada la primera situación, la pregunta clave concierne a cómo esos actores interpretan al sistema electoral. Siguiendo a Tsebelis (1990:104), Renwick argumenta que los políticos pueden concebir el sistema electoral como “*redistributivo*” o como “*eficiente*”. Cuando un partido percibe que un cambio en el sistema

electoral le generará ganancias por sobre un grupo opositor que resultará perdedor, nos encontramos ante **una reforma por imposición de elite mayoritaria**.²²

Sin embargo, hay momentos en que los aspectos “eficientes” del sistema electoral salen a la luz y, en esos casos, se puede producir una reforma por acuerdo de elite (*elite settlement*). Enumera el autor distintas circunstancias que pueden llevar a una reforma consensuada, como ser, por ejemplo, aquellas signadas por amenazas al sistema político (ya sea por violencia entre facciones o secesión), en la que los políticos pondrían la estabilidad del sistema por sobre la inmediata ganancia partidaria y adoptarían una reforma electoral de modo de atenuar tensiones. Otra posibilidad sería en situaciones en la que los políticos enfrentan alta incertidumbre respecto a sus perspectivas futuras de carrera, siendo incapaces de calcular las consecuencias redistributivas de sistemas alternativos. Comportándose como prisioneros detrás del velo de ignorancia, los políticos –aún persiguiendo sus intereses- actuarían en este caso como si el sistema electoral fuese una institución eficiente (Rawls, 1971:136; Renwick, 2010: 11-12).²³

La segunda opción a la pregunta sobre quién posee el control sobre la reforma, es que los políticos lo pierdan en manos de otros actores relevantes como pueden ser los jueces, académicos, fuerzas extranjeras o los mismos ciudadanos, a los que podríamos agregar a los

²² Esta tipo de reforma ocurre porque la elite mayoritaria tiene tanto el poder de cambiar el sistema como de imponer sus deseos. Si en cierto modo este modelo se acerca al de maximización de poder, es en sí mucho más complejo: por un lado, porque la naturaleza de los intereses de los actores es multidimensional, por otro, porque los políticos poseen limitaciones de legitimidad (*legitimacy constraints*) que restringen su capacidad de organizar la estrategia reformadora, incluso cuando calculan que un sistema electoral diferente del vigente mejoraría su condición (Renwick, 2010: 20).

²³ Explica Renwick (2010: 12) que a pesar de que la distinción entre instituciones eficientes y redistributivas es dicotómica, la que existe entre reforma por imposición de elite mayoritaria y por acuerdo de elite es mejor vista como un *continuum*. Los actores individuales pueden tener motivaciones mixtas o complejas; algunos pueden tratar al sistema electoral esencialmente como redistributivo, otros más como eficiente. En algunos casos una coalición amplia puede construirse reuniendo actores, de los cuales todos esperan una ganancia privada de algún aspecto de una reforma compleja; en estos casos, puede haber amplio consenso sobre la reforma a pesar de que los varios miembros del acuerdo suscriben a él por diferentes fundamentos redistributivos.

medios de comunicación y diversas organizaciones de la sociedad civil (estos dos últimos no incorporados por Renwick).

Si bien Renwick no considera a los **jueces** como actores principales del proceso de reforma, el hecho de que los tenga en cuenta nos obliga a introducirlos en esta apartado ya que jugarán un interesante rol en nuestros casos de estudio. Su participación no es tanto como iniciadores del movimiento reformador, sino como destacados decisores respecto –por ejemplo- la constitucionalidad o no de una determinada propuesta de reforma. Según Renwick (2010: 13), en muchos casos grupos minoritarios han recurrido a persuadir a los jueces sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad de un determinado sistema electoral, teniendo que tomar resoluciones sobre ejes como los umbrales, la delimitación de las circunscripciones, la reelección, los cupos o hasta el calendario electoral.

Otro actor con capacidad de influir en el proceso de cambio institucional son los **expertos** o académicos especializados en sistemas electorales. Con cada vez mayor frecuencia -y más aún ahora con el efecto de las redes sociales y medios de comunicación sobre los procesos de decisión de política pública- los consultores especializados en temáticas institucionales y electorales hacen valer su opinión sobre las alternativas de reforma, validando o desacreditando distintas opciones de diseño. Sin duda, su rol es más de “*advisors*” que de decisores, pero esto no impide que sean utilizados tanto por los políticos como por otros actores no gubernamentales, como un recurso estratégico para legitimar desde el plano del conocimiento técnico, diferentes proyectos de reforma electoral. Al entender de Renwick (2010: 14), no hay una categoría tal como “*reforma electoral impuesta por expertos*”, tampoco una de “*interacción entre elite y expertos*”, sino que en la mayoría de los casos los especialistas juegan un rol detrás de escena, definiendo opciones desde un lugar de menor visibilidad.

En tercer lugar, este autor alude a la capacidad de **actores externos** de incidir en la definición de un nuevo sistema electoral.

Particularmente, se refiere a aquellas situaciones donde fuerzas externas al normal proceso democrático imponen un sistema por sobre los actores domésticos. Sin embargo, aclara que este tipo de casos de reforma por pura imposición externa suelen ser raros, incluso en países bajo ocupación extranjera como ser Japón o Alemania en la década de 1940 o Afganistán e Iraq hace unos años, en los que las fuerzas domésticas tuvieron considerable margen de maniobra. Explica Renwick (2010: 15) que es más común la instancia de interacción entre elite y poderes externos donde los políticos domésticos y las fuerzas extranjeras interactúan en la generación de un sistema electoral; incluso, en las democracias consolidadas los actores externos pueden operar –al igual que los expertos locales- como asesores técnicos.

Por último, Renwick presenta a los **ciudadanos** como los actores más importantes en quienes los políticos pueden perder el control sobre la reforma electoral, y argumenta que hay posibilidades que esto suceda cuando existen arreglos institucionales como la iniciativa popular o los referéndums que lo habiliten. Aún en esos casos –sostiene-, la completa pérdida de control en manos del público es improbable. En primer lugar, porque referéndums iniciados por los ciudadanos que puedan proponer nuevas leyes (más que derogar leyes vigentes) son prácticamente inexistentes a nivel nacional. Segundo, porque aún cuando las reglas formales posibiliten la iniciativa ciudadana, la reforma electoral raramente logra encender el fervor entre los votantes e instalarse como un tema de agenda sin el apoyo de figuras políticas prominentes. En consecuencia, cuando tanto los políticos como los ciudadanos constituyen componentes esenciales del complejo proceso de reforma electoral es que se da una **reforma por interacción entre masa y elite** (*elite-mass interaction*). Según Renwick (2010: 16-21) este tipo de reforma es muy diferente de la primera y puede suceder incluso cuando la mayoría de los políticos no la desea.

2) *A qué intereses o valores sirven las reformas?*

Identificados los principales actores que participan del proceso de reforma, Renwick se pregunta en su segundo “*building block*” por las motivaciones de cada uno de ellos. Sostiene que para entender cómo los distintos actores se comportan respecto a la reforma, el primer paso es analizar qué objetivos buscan alcanzar a través de sus acciones. El modelo más simple, como hemos visto, se enfoca en los políticos y asume que están motivados predominantemente por intereses partidarios y electorales acotados. Esto sin duda es cierto en gran parte, pero la realidad es bastante más compleja: muchos actores pueden tener intereses menos explícitos y valores más amplios que promover. Esta complejidad deriva, justamente, de la multiplicidad de los determinantes de las motivaciones, los cuales pueden incorporar aspectos del ambiente sociopolítico (como la naturaleza de los partidos políticos y del sistema de partidos), legados históricos, tradiciones y tendencias culturales. También pueden incidir las circunstancias inmediatas en las que la reforma es debatida, así como las características de los distintos actores, sus posiciones en el sistema político y la naturaleza de sus trayectorias de carrera. (Renwick, 2010: 18-27)

En base a ello el autor elabora un extenso inventario²⁴ y sistematización de motivaciones para la reforma, a las cuales distingue en dos grandes grupos: “*intereses de poder*” y “*valores*”. Previo a enumerar los distintos intereses distingue entre dos tipos de “*power-seekers*” cuyas motivaciones difieren según se los observe desde el plano grupal o individual: los partidos políticos y los políticos actuando individualmente (Renwick, 2010: 28).

Los partidos políticos tienen como motivaciones fundamentales a la hora de promover la reforma los siguientes *intereses de poder*: En primer lugar buscan responder a las *preferencias de voto y deseos de reforma de los electores*, no por el un bienintencionado deseo de cumplir con sus expectativas, sino con el fin estratégico de obtener más votos. Según

²⁴ Muchas de estas motivaciones ya fueron desarrolladas por nosotros en el punto “2.2. Los sistemas electorales como variables independientes”

Renwick (2010: 31) si hay un fuerte deseo entre los votantes a favor de la reforma electoral los políticos pueden temer que perderán votos en la próxima elección si fallan en responder a esa demanda. Inversamente, los políticos pueden verse disuadidos de manipular el sistema electoral para satisfacer sus propios intereses si sospechan que el rechazo popular por estas maniobras les acarreará una reacción adversa a nivel electoral. En este sentido, resulta fundamental evitar que la reforma sea vista como ilegítima.

La segunda motivación es, precisamente, *la obtención de votos y bancas*. En este punto, el autor se refiere, una vez más, a la perspectiva de maximización de bancas de Benoit (2004) donde las reformas están fundadas en cálculos racionales sobre el reparto de bancas bajo sistemas alternativos partiendo de la base de los efectos mecánicos y psicológicos de Duverger (1954). Sin embargo, plantea luego que que si bien el poder de un partido puede estar altamente influenciado por su proporción de bancas en el congreso, no está totalmente determinado por ella. Considera aquí como otra motivación a la búsqueda de *cargos públicos*, especialmente, cuando los gobiernos están formados por coaliciones de partidos. Refiriéndose a obras de Cox (1997:194-6) y Bueno de Mesquita (2000: 72) sugiere que, cuando el poder va al partido más grande, los partidos pequeños pueden tener interés en fortalecer a este aliado mayor y jugar ellos un rol de pivote en negociaciones de coalición, aún a costa de disminuir su proporción de bancas (Renwick, 2010: 30-33).

Ligado a lo anterior, como última motivación dentro de los intereses de poder de los partidos políticos, Renwick (2010: 35) alude a su búsqueda de *influencia sobre las políticas gubernamentales*. En este sentido, sostiene que un partido puede negociar entre distintos temas de agenda, accediendo a viabilizar la reforma electoral a cambio de asegurar otros objetivos de política pública que le resultan de mayor importancia. Paralelamente, argumenta que la legitimidad del sistema electoral vigente o su reforma pueden tener gran impacto en el gobierno en funciones; si

ella decae o se pierde esto debilita al ejecutivo para alcanzar sus objetivos en el mediano plazo.

Hasta aquí los “*power-seekers*” eran los partidos políticos. En lo que a los políticos considerados individualmente respecta, Renwick distingue tres objetivos primordiales: la *reelección*, el *poder al interior del partido*, y la *influencia en el sistema político*. En cuanto a la *reelección*, argumenta que al político promedio le preocupa lograr la reelección y que una vía para lograrlo es promover sistemas basados en el distrito (como ser las circunscripciones uninominales), que favorezcan el conocimiento y la popularidad del candidato antes que la del partido político. Sobre la búsqueda de mayor *poder al interior del partido*, explica que esto se relaciona con la distinción entre sistemas electorales que favorecen la competencia entre candidatos, la líderes o la del partidos políticos. Uno puede esperar que los líderes o militantes partidarios favorezcan la competencia centrada entre líderes o partidos, enfocada en atractivos programáticos, mientras que los *backbenchers* (aquellos que están en posesión de cargos) van a valorar más la competencia centrada en candidatos. En relación al último objetivo, la *influencia en el sistema político*, Renwick explica que un objetivo detrás de la reforma electoral puede ser la reconfiguración del sistema de partidos. Los actores pueden desear este cambio por dos razones. Una porque creen que un formato diferente sería mejor para el país –promoviendo, por ejemplo, mejor representación o gobiernos más efectivos-; la otra razón es que ciertos actores creen que su propio poder va a fortalecerse si los partidos se reconfiguran. Esto, aclara, no es necesariamente una motivación individual: un grupo de políticos puede compartir este objetivo; un partido completo puede suscribir la meta de su auto-disolución a favor de nuevos partidos contruidos en nuevas líneas. (Renwick, 2010:36-37)

Dejamos ahora de lado los *intereses de poder* para pasar a la enumeración de *valores* que Renwick considera como motivaciones relevantes detrás de los procesos de reforma electoral, y que importan ya

sea porque son principios enraizados o tradicionales, porque los cambios de época enarbolan nuevos valores, o bien, porque se dan circunstancias inmediatas en que determinados valores se ven amenazados lo cual conduce a que se acentúe su defensa o promoción. Estos valores son la *democracia*, la *estabilidad*, la *gobernabilidad* (eficiencia en el proceso de toma de decisiones), *los resultados de políticas públicas*, *constituency service*, la *identidad* y la *practicabilidad o simplicidad administrativa* (Renwick, 2010: 38-45).

El valor “democracia” es desarrollado por Renwick con mayor detalle ya que, a su entender, las elecciones están entre las instituciones fundamentales de la democracia representativa y, en este sentido, no sorprende que muchos de los valores que los sistemas electorales y los procesos de reforma promueven se vinculan con ella. De hecho, desglosa el valor *democracia* en una serie de objetivos o motivaciones que aquella contiene relacionadas con la idea de representatividad. El primer objetivo es la *justa distribución de bancas*, lo cual implica proporcionalidad en la distribución de bancas y equidad en la contribución que cada voto hace al resultado electoral. Además, agrega en este punto la noción de “justicia” vinculada a la igualdad en la aplicación de las reglas de juego para todos los partidos y candidatos. Un segundo objetivo se relaciona con graves instancias de distorsión de la proporción de bancas en comparación con la proporción de votos y apunta a *evitar resultados anómalos* o “*wrong winners*”, donde el partido más votado no es el que se lleva la mayoría de las bancas (algo que, como veremos más abajo, ocurre con la Ley de Lemas en Santa Fe). El tercer objetivo es la *justa distribución de poder* en el gobierno, donde argumenta siguiendo a Blau (2004: 173) que quienes se oponen a los sistemas proporcionales comúnmente critican la indebida influencia que estos le pueden otorgar a partidos pequeños dando lugar al “problema de la cola moviendo al perro”. El cuarto objetivo es la *representación de la sociedad*, la cual debe contemplar a las minorías y la representación de las mujeres. Como quinto punto trae a colación *la opción del elector* o “*voter choice*”, refiriéndose a la mayor o menor

capacidad que el elector posee para expresar su preferencia, como ser, por ejemplo, participando en la selección de candidatos a través de una primaria o utilizando el sistema de tachas o de listas abiertas. En sexto y séptimo lugar figuran la *accountability de los gobiernos y de los políticos considerados individualmente*, esto es, darle al ciudadano el poder de desplazar a los dirigentes si su performance es inadecuada. Como séptimo objetivo se apunta a que el sistema electoral promueva los equilibrios y controles entre poderes (*checks and balances*). El noveno punto apunta a *promover partidos políticos efectivos* como criterio en el diseño de los sistemas electorales. Por último, en décimo lugar dentro de los objetivos vinculados al valor democrático, Renwick expresa la necesidad de que los sistemas electorales sean simples, entendiendo a la *simplicidad* tanto en relación a la comprensión de los votantes de cómo opera el sistema y cómo emitir su voto, como también en relación a la simplicidad administrativa. (Renwick, 2010: 38-41)

3) *Qué tan probable es una reforma electoral?*

Detallados hasta aquí los actores clave de las reformas electorales y los intereses y valores que los movilizan, ingresamos ahora en el tercer “*blinding block*” en el que Renwick indaga en torno a las oportunidades y obstáculos que afectan la probabilidad y dirección de una reforma. Particularmente, busca en este apartado explicar cómo esas motivaciones se traducen en preferencias y especificar los distintos mecanismos a través de los cuales estas preferencias se traducen en resultados institucionales, es decir, en un nuevo sistema electoral. Para poder dar cuenta de este desarrollo considera indispensable distinguir entre una serie de factores exógenos y endógenos que inciden sobre el proceso de reforma electoral.

Presenta, en principio, una serie de *factores explicativos que son exógenos al proceso de reforma* pero que influyen sobre su probabilidad y dirección: 1) ellos son la historia y el cambio en las ideas, 2) la naturaleza

de los partidos políticos y del sistema de partidos, 3) las instituciones del Estado, 4) eventos y circunstancias, y 5) la naturaleza de los actores. Plantea así que situaciones de cambio cultural pueden llevar a modificar los valores que los actores priorizan y promover la reforma electoral. Del mismo modo, sostiene que la relación entre tamaño y número de partidos y el sistema electoral que podría resultar de la reforma se encuentra mediada por diferentes estructuras de coaliciones, por relaciones interpartidarias más amplias, y por la naturaleza y características de cada uno de los partidos políticos. En cuanto a las instituciones del Estado²⁵, argumenta que influyen en todas las etapas del proceso de reforma, y pone especial énfasis en el sistema electoral vigente y en las normas que regulan el proceso de deliberación y toma de decisión respecto a la reforma. Sumado a estos factores, un elemento por definición exógeno a la reforma son los distintos eventos y circunstancias que afectan tanto los valores que preocupan a los ciudadanos como los niveles de incertidumbre que subyacen a los cursos de acción alternativos. En este punto sigue Renwick la línea de Shugart y Wattenberg (2001: 572) y sugiere que algún tipo de falla sistémica o de eventualidad que ponga dudas sobre la eficacia del *status quo* es requerida antes de que se desencadenen presiones públicas para la reforma. Finalmente se enfoca en explicar como la naturaleza y posición de los distintos actores moldean sus objetivos y los medios que tienen para alcanzarlos. Distingue aquí, por ejemplo, entre políticos novatos y aquellos que poseen largas

²⁵ Renwick (2010: 64-65) sostiene que las instituciones tienen efectos principalmente a dos niveles: a nivel macro influyen mayormente en la probabilidad que la reforma ocurra en un país; a nivel micro inciden en el grado de poder que actores particulares tienen sobre los resultados. La lógica de estos dos niveles puede ser descripta en términos de lo que Tsebelis (2002) llama “jugadores con veto” (*veto players*). A nivel macro, el principal factor institucional en la probabilidad de la reforma es el número de actores con poder de veto. Como ya vimos, no es lo mismo que el sistema electoral pueda ser modificado por el voto de una mayoría simple que que se necesiten mayorías especiales, en este último caso son más los jugadores con veto y, por lo tanto, es menos probable la reforma.

A nivel micro, el tema clave según Renwick es quién tiene el poder de fijar la agenda. En la mayoría de los casos, este rol es formalmente exclusividad de los políticos, aunque si existen instituciones estatales tales como los referéndums o las iniciativas populares, este poder pasa a compartirse con los votantes. Argumenta en este sentido, que allí donde los políticos tengan el control de la agenda podrán resistir mejor a presiones públicas para la reforma y definir el resultado del proceso reformador.

trayectorias políticas, así como entre los que se encuentran en funciones y los que no, alegando que de sus distintas posiciones afectarán su capacidad de jugar estratégicamente en el proceso de reforma (Renwick, 2010: 47-67).

En el siguiente capítulo Renwick (2010: 70-84) describe en profundidad dos *factores endógenos* que influyen sobre el proceso de reforma, ellos son 1) la acción intencional de los participantes del proceso, a través del ejercicio del *liderazgo*; 2) las consecuencias no intencionales de la acción, a través del *path dependence*. Según escribe, el *liderazgo* ocurre cuando ciertos actores logran cambiar o moldear el comportamiento de otros y lo hacen de manera intencionada, y, en este sentido, busca entender cómo los líderes pueden influenciar el proceso de política pública que supone la reforma electoral.

Los mecanismos y estrategias utilizadas son múltiples van desde la *persuasión* y la *manipulación* hasta un buen uso del *timing* (saber *cuándo* utilizar cada estrategia). Como primer paso los líderes deben definir los horizontes de la reforma, crear su visión de cómo debería ser el sistema electoral, comunicarla y movilizar a otros actores a apoyarla. Una manera de lograrlo es a través de la persuasión, la cual, según Renwick (2010: 71-74) puede adoptar diversos formatos. El primer formato es la persuasión argumentativa donde los líderes buscan convencer a otros demostrando su acreditada comprensión del tema y comprometiéndose en un debate. En el ámbito público ese formato es menos frecuente y los políticos recurren más al segundo formato que es la retórica, mediante la cual los líderes ajustan sus discursos al auditorio que se busca seducir generando sentimientos pro-reforma. El tercer tipo de persuasión está ligado a la capacidad de negociación, ya sea a través del intercambio de favores, de promesas o amenazas. Aquí los líderes buscan construir una coalición que les asegure sus objetivos de reforma a cambio de comprometerse a prestar apoyo a objetivos de sus aliados en otras esferas. Como cuarta estrategia utilizada por los líderes para persuadir

Renwick plantea la inversión en confianza y reputación. Difícilmente alguien apoye la iniciativa de un político en quien no confía y sí seguirá, en cambio, a aquellos que gocen de imagen de eficiencia y buena reputación.

Además de la persuasión, los líderes pueden, como estrategia complementaria, recurrir a la *manipulación* del proceso de reforma para influir en su resultado. Casos de manipulación son, para Renwick (2010: 75-78) los siguientes: a) incorporar expertos, armar una comisión; b) cambiar el set de actores que tienen el poder formal de la toma de decisiones (por ejemplo, un individuo o partido que no logra formar una mayoría legislativa en un tema que cree que tiene apoyo público puede promover un referéndum para convertir esa medida en ley); c) movilizar un grupo de modo tal de afectar el comportamiento de otro, por ejemplo, apelando a la ciudadanía para que reclame a los legisladores por distintas vías que aprueben un determinado proyecto.

Un particular mecanismo de manipulación al que Renwick (2010: 77) hace referencia es el denominado "*salami slicing*". Este método supone avanzar secuencialmente hacia los objetivos, y se utiliza, sobre todo, cuando se prevé que la propuesta de reforma no va a ser aceptada de una sola vez. Ante esa situación se corta o "rebana" el proceso en diferentes etapas promoviendo acuerdos secuenciales en pequeños pasos hasta llegar por esa vía al cambio institucional esperado.

El segundo factor endógeno que incide en el proceso de reforma son, como adelantamos, las consecuencias no intencionales de la acción definidas a través del *path dependence*. Ya hemos hecho alusión a este concepto más arriba pero vale destacar aquí nuevos aportes realizados por el enfoque de Alan Renwick. La noción de *path dependence* es compatible con la idea de que pequeños eventos iniciales pueden generar resultados sustanciales al conducir los desarrollos subsecuentes sobre un particular trayecto o rumbo del que es difícil salirse. Según el autor, el mecanismo de *path dependence* puede dar forma a la reforma electoral

en dos niveles: En primer lugar, generando patrones de persistencia de largo plazo en el sistema electoral vigente en un determinado país; en segundo lugar, al interior del mismísimo proceso de reforma, ocasionando que eventos tempranos condicionen desarrollos subsecuentes (Renwick, 2010: 79).

Centrándose en este segundo nivel, Renwick (2010: 82-83) busca dar cuenta de las dinámicas del proceso de reforma electoral para lo cual propone cuatro mecanismos *de path dependence endógeno*: 1) en el primero plantea que el proyecto de reforma que tenga prominencia más tempranamente tendrá mayores posibilidades de ser el finalmente adoptado. 2) Un segundo mecanismo refleja la racionalidad limitada y los costos de aprendizaje de los actores. Estos suelen enfocarse solo en un número de temas posibles en un determinado momento y el problema de la reforma electoral no suele ser central en la agenda pública de democracias establecidas. Sin embargo, si un actor logra posicionar el tema de la reforma electoral en la agenda, otros pueden comenzar a considerarla y coincidir en la necesidad del cambio institucional. Por este mecanismo, una dinámica pro-reforma puede desarrollarse aún cuando, en un comienzo, el apoyo al cambio en las reglas de juego aparecía como muy bajo. 3) El tercer mecanismo *path-dependent* se desprende de la fuerza condicionante del compromiso y las promesas públicas. Según Renwick, una vez que un actor- en especial un político- ha hecho promesas, él o ella puede ser sancionado por los demás actores si son hallados quebrándolas. En consecuencia, las promesas atan a quienes las realizan, -aún cuando en el transcurso del proceso de reforma preferirían no cumplirlas-, por el temor al cuestionamiento público y a los efectos que esta acción puede tener sobre su carrera política. 4) Por último, este autor sugiere que los procesos de reforma extendidos en el tiempo pueden generar compromiso entre los participantes hacia resultados positivos. Esto se debe a que aquellos actores que protagonizan el proceso por largo plazo, trabajan conjuntamente durante varias jornadas y prolongadas negociaciones, llegando al punto a veces

de forjar lazos de amistad y confianza que conduce a alcanzar acuerdos respecto al resultado institucional. (Renwick, 2010: 83).

Descritos hasta aquí los factores endógenos y exógenos que influyen sobre el proceso reformador, es preciso ahora hacer alusión a otros elementos que, al entender de Renwick (2010: 56-60), también inciden sobre la traducción de motivaciones en preferencias, y por lo tanto, requieren ser considerados a la hora de analizar un proceso de cambio en las reglas electorales. Ellos son: a) la forma en que los sistemas electorales afectan intereses y valores; b) la incertidumbre respecto de los efectos de la reforma; c) las limitaciones cognitivas de los actores; y d) las restricciones o limitaciones de legitimidad.

Sobre los efectos de los sistemas electorales ya hemos dicho mucho, el tema aquí es que, aunque crean conocerse tales efectos, en algunos casos ni los partidos ni los políticos pueden tener garantías sobre sus niveles de apoyo electoral y, por lo tanto, tampoco tener certeza sobre cuál sistema serviría mejor a sus intereses de poder. Cuando reconocen que la incertidumbre es elevada, los actores tienden a perseguir una de dos alternativas frente a la reforma electoral: o adoptan posiciones muy conservadoras, considerando un mundo bajo reglas distintas como una caja negra que preferirían no abrir; o bien, siguen una lógica análoga a la del velo de la ignorancia de Rawls, buscando activamente el sistema electoral que creen mejor los va a resguardar si las cosas no salieran como esperan (Rawls, 1971: 136-42; Renwick, 2010: 56).

En cuanto a las limitaciones cognitivas, Renwick (2010: 58-59) argumenta que los actores se enfrentan a un muy vasto rango de alternativas disponibles al momento de definir un nuevo sistema electoral, partiendo de la evidencia de que no existen dos países que posean el mismo sistema, y que, incluso, la innovación más allá de este gran inventario es posible. Eligen el nuevo diseño, por lo tanto, entre las opciones que conocen o que creen conocer; y ese conocimiento, dice en su libro, está moldeado ya sea por la historia, la proximidad geográfica, o

por cierta “moda” o “contagio regional”, que lleva a que un determinado país (en nuestro caso, provincia) copie el diseño institucional de otro. Una forma de superar estas limitaciones sería convocando a un grupo de especialistas que recopile y sistematice una amplia gama de sistemas electorales, tanto locales como internacionales, que los evalúe y ofrezca recomendaciones adaptadas al ámbito de aplicación (Renwick, 2010: 58-60).

Las restricciones de legitimidad, por su parte, se relacionan con los límites que los ciudadanos o la opinión pública en general ponen a los reformadores estableciendo parámetros de aceptabilidad a sus acciones y a sus pretensiones de cambio del sistema electoral. Si determinado comportamiento o proyecto de los políticos en el poder es percibido como ilegítimo, esto generará condicionamientos sobre ellos, ya sea en forma directa, porque han internalizado los parámetros, o bien indirectamente, porque otros actores poseen la capacidad de sancionarlos de algún modo ante esta transgresión. (Renwick, 2010: 18, 60, 147).

Definidos entonces los tres grandes bloques y sus múltiples elementos, Renwick dedica la última parte de su libro a aplicar esas categorías a sus casos de estudios lo que le permite ofrecer una pormenorizada descripción y comparación de los dos grandes tipos de reforma: **la reforma por imposición de elite mayoritaria** y **la reforma por interacción entre masa y elite**. No nos detendremos nosotros aquí en detallar las especificidades de las distintas reformas electorales en Italia, Nueva Zelandia, Japón y Francia, sino que nos serviremos de nuestros propios casos de estudio para desarrollar y comparar las características de estos dos particulares patrones de reforma.

3. Marco Metodológico

3.1. Método histórico-comparativo y perspectiva “*multi-approach*”

Hemos visto hasta aquí distintas perspectivas desde las cuales un gran número de autores han abordado casos de reforma electoral en latitudes y momentos diferentes, o, más genéricamente, desde las que han propuesto modelos teórico-metodológicos para analizar procesos de cambio institucional. Quedó evidenciado que cada enfoque presentado ofrece un valioso set de herramientas que promueve la observación y evaluación de distintos elementos constitutivos del proceso reformador, - como ser los objetivos y acciones estratégicas de los actores, sus motivaciones, el contexto, las reglas de juego institucional o los determinantes culturales o históricos- pero que, justamente por este foco

reduccionista, deja de lado otras variables o componentes de este singular fenómeno sociopolítico. Cada enfoque, como vimos, posee sus fortalezas y debilidades, y la opción por uno u otro dependerá de cuáles sean los objetivos de investigación, o de la parte de la reforma sobre la que se desee echar luz.

En tanto esta tesis busca, en primer lugar, comprender la naturaleza del proceso reformador en su conjunto, y, en segundo lugar, describir y comparar dos casos de reforma electoral caracterizados por dos patrones diferentes de interacción entre actores, consideramos pertinente integrar los aportes de los distintos enfoques, concibiéndolos no como antagónicos sino como provechosamente complementarios. El método que permite realizar esta síntesis de los distintos enfoques propiciando un análisis general de la reforma electoral es el **método histórico-comparativo**. Según Rahat (2011), esta enfoque no se compromete con ninguna teoría específica sino que se sirve de teorías como el *rational choice* o el neoinstitucionalismo utilizándolas como herramientas de investigación más que como paradigmas.

Sin embargo, no es Rahat el único que propone revisar e integrar los enfoques clásicos para analizar procesos de reforma electoral. En la misma línea, con diversos matices, se inscriben las obras de Norris (1995, 2011), Scharpf (1997), García Díez (2001, 2006), Renwick (2010), Nohlen (2011), Jacobs (2011), Jacobs y Leyenaar (2011), Leyenaar y Hazan (2011, 2012). Estos últimos, en efecto, se refieren explícitamente al “**enfoque multi-approach**” argumentando, en primer lugar, que el alcance de los estudios sobre reforma electoral se ha expandido, y luego, que contrariamente a estudios previos, en los últimos años la certeza de que los determinantes de la reforma electoral pueden ser explicados por un único enfoque ha sido remplazada por la creencia en un marco analítico más comprehensivo, al que podemos encontrar en trabajos recientes que se sirven simultáneamente de diferentes perspectivas. “Este estudio *multi-approach* del cambio electoral ofrece un prometedor marco

para analizar las reformas de modo sistemático”, auguran Leyenaar y Hazan (2011: 444).

Rahat (2011) refuerza este pronóstico sosteniendo que la ciencia política se beneficiará de académicos y especialistas que utilicen múltiples enfoques que interactúen entre sí bajo el paraguas del método comparativo. En su opinión, recurrir al pluralismo y al intercambio entre enfoques parece ser la manera más idónea de acercarse a mejores explicaciones sobre el complejo fenómeno de la estabilidad y reforma de los sistemas electorales. Luego de un cuidadoso inventario de bibliografía sobre la materia durante la última década, Rahat concluye que mucho se puede alcanzar a partir del estudio de casos y comparaciones focalizadas.

En el mismo sentido, Leonardo Morlino (2010: 39) expresa en su obra *“Introducción a la Investigación Comparada”*, que una de las funciones de la comparación es la de valorar el éxito de las instituciones y contribuir al debate sobre reformas institucionales y otras reformas que son la manifestación colateral permanente de cualquier actividad o análisis político. A su entender,

“...los estudios sobre ingeniería constitucional y sobre las instituciones de gobierno han obtenido resultados novedosos e importantes [...] los puntos fundamentales de estas investigaciones son los siguientes: los temas tradicionales se reformulan en términos conceptuales distintos y con un lenguaje diferente; estos temas suelen analizarse desplazando el *focus* hacia el papel de los actores, hacia sus decisiones y los procesos de cambio en los que están implicados más que hacia las condiciones socioeconómicas en las que se desenvuelven; además, se formulan y se expresan principalmente a través de una comparación cualitativa y de alcance medio, realizada a partir de un número limitado de casos...” (Morlino, 2010: 40).

Refiriéndose a los estudios sobre transición y democratización, donde la ingeniería institucional es una constante, plantea Morlino (2010:43) que es esencial contar con un esquema de análisis en el que los actores, instituciones, tiempos y la propia noción de *proceso* desempeñen un rol primordial. La opción que predomina es la de disponer

de marcos teóricos con una posterior búsqueda de explicaciones específicas, renunciando a elaborar una teoría general del cambio de régimen. Más allá del enfoque y del método utilizado, “existe una preocupación por la complejidad y enorme riqueza de la realidad empírica en los distintos casos analizados y el objetivo de englobar esa riqueza sin simplificaciones excesivamente distorsionadoras que, en cualquier caso, son inevitables” (Morlino, 2010: 45).

A fin de abordar esa complejidad de cada fenómeno estudiado, este autor recomienda que el investigador intente comprender el sentido de los términos con los que los distintos actores caracterizan lo que piensan, dicen o hacen; es decir, debemos, según Morlino (2010:34-35) lograr desentrañar qué es lo que los actores pretenden lograr con sus acciones, situándonos –en la medida de lo posible- en el punto de vista de los protagonistas de la reforma. Asimismo, sugiere una doble aproximación hacia las instituciones: desde su dimensión formal y desde sus facetas informales.

Para estudiar el cambio institucional propone recurrir, como ya se adelantó, a una noción que es nodal a esta tesis, y que es el concepto de “**proceso**”. La idea de proceso permite descomponer analíticamente el cambio en sus distintas dimensiones y a través de diferentes fases o secuencias, estableciendo hipótesis sobre relaciones diversas y sucesivas entre las variables establecidas. De esta manera el fenómeno se recompone en un todo único en el que se observan las diferencias con los demás casos. Con esta modalidad de estudio el tiempo se convierte en una dimensión fundamental del análisis comparativo. De hecho, para este autor las investigaciones comparadas más importantes son las diacrónicas, es decir, aquellas que abarcan un arco temporal más o menos amplio respecto a las sincrónicas (Morlino, 2010:74-78).

En relación a este punto, Llamazares (1995) explica que la introducción de la dimensión temporal en el análisis comparado permite evaluar hipótesis sobre los efectos de una determinada situación en otras posteriores. Expresado técnicamente, este tipo de análisis permite valorar

la presencia de causas históricas y constantes afectando al objeto de estudio. De este modo, aquellos conceptos del análisis sociopolítico en los que la dimensión temporal es central pueden ser evaluados a la luz de análisis diacrónicos. Lo relevante es que el análisis diacrónico no se limita sólo a determinar los elementos del pasado que inciden en la forma de los presentes, sino que también, a través de lo que se puede denominar *análisis hacia atrás*, da cuenta de cuáles eran las características de las situaciones precedentes. Las comparaciones diacrónicas permiten, por lo tanto, evaluar la incidencia de las transformaciones sociales y políticas sobre la evolución de los fenómenos analizados.

Volviendo a la idea de “proceso”, Rahat (2011) plantea, justamente, que el enfoque histórico-comparativo está caracterizado por ver a *la política de la reforma electoral* como un *proceso* que, por un lado, se mueve a lo largo de un *path* que desarrolla su propia lógica como resultado de la acción humana y las interacciones entre actores políticos, y –por otro lado- está cercado por requisitos procedimentales y convenciones constitucionales. Coincide aquí con Morlino (2010) en que esta concepción procesal supone, necesariamente, una distinción entre fases, idea a la que volveremos al definir a la reforma electoral desde dos facetas: desde la *política* –como proceso competitivo por la distribución de poder- y como *política pública* de ingeniería institucional.

“No solo hay comparación de los sistemas (políticos) internos o de sus dinámicas de cambio (instauración, consolidación, crisis, caída), sino comparaciones de sus partes, elementos o componentes. Es decir, partidos, movimientos, grupos de interés, además de leyes electorales, parlamentos, gobiernos [...] En otras palabras, podríamos decir que la comparación macropolítica puede referirse a la *polity*, la *politics*, y las *policies* en su aspecto estático y dinámico, así como a sus relaciones recíprocas” (Morlino, 2010:67).

Antes de pasar a detallar esos distintos componentes y niveles que serán objeto de análisis y comparación en nuestros casos de estudio consideramos pertinente profundizar en la definición del concepto principal de esta investigación: la *política de la reforma electoral*.

3.2. Reforma Electoral y Política de la Reforma

Así como suele adoptarse una concepción restringida del sistema electoral, -vinculándolo a la fórmula electoral-, y una concepción amplia que -como vimos al inicio de este trabajo- concibe la existencia de muchos otros componentes que hacen al sistema electoral, también la noción de *reforma electoral* ha sido comúnmente definida de distintas maneras. La literatura clásica no se ha detenido mayormente a dar una definición concreta, sin embargo de ella se desprende una concepción acotada: acotada porque suele reducirse al cambio de fórmula o principio de representación, acotada porque se orienta hacia el plano formal y positivista, y acotada porque se concentra en transformaciones en el nivel nacional desatendiendo cambios en niveles locales.

Lijphart (1994), por ejemplo, plantea que hay reforma electoral -al menos una relevante- cuando se afecta el grado de proporcionalidad, esto es, cuando se producen cambios ya sea en la fórmula electoral o bien una alteración de al menos un 20% en la magnitud de distrito, el umbral o el tamaño de la asamblea. Katz (2005), por su parte, limita el significado de “grandes reformas de los sistemas electorales nacionales” a los cambios completos de la fórmula electoral que rige la elección de un presidente fuerte o la de la cámara legislativa ante la cual el gobierno es responsable. Análogamente, Renwick (2010), como ya describimos, pone el foco de la reforma electoral en dos elementos: la naturaleza del voto y, sobre todo, la traducción de votos en escaños, y define a las reformas como los cambios entre categorías de sistemas electorales en base a su menor o mayor proporcionalidad recurriendo a la conocida tipología de Reynolds, Reilly y Ellis (2005: 35-118). De modo un poco más incluyente, Remmer (2008: 11-12) operacionaliza a la reforma electoral en términos de cambios legales que afectan la fórmula electoral para elegir presidente, la concurrencia entre elecciones presidenciales y parlamentarias, y el

método para elegir legisladores, considerando la magnitud de distrito, el tamaño de la asamblea, los umbrales y la fórmula de distribución de bancas.

Desde ya, esto es sólo una pequeña muestra de definiciones, pero lo cierto es que, como bien plantean Andrew y Jackman (2005: 71) la mayor parte de la bibliografía sobre la materia parece asumir que las opciones de reforma electoral se dan entre alguna forma de sistema mayoritario y alguna forma de sistema proporcional. Fue precisamente por partir de esta definición restringida que –durante mucho tiempo– se sostuvo que las reformas electorales eran algo inusual y que las instituciones electorales se caracterizaban por ser estables en el tiempo, motivo por el cual, se argumentaba, no había muchos casos para estudiar. Por el contrario, como ya expusimos, coinciden Negretto (2008: 78-79) y García Díez (2006: 6), entre otros, en que en América Latina las reformas electorales han sido un fenómeno bastante frecuente, tomando en cuenta tanto los sistemas electorales que existían antes como después de las últimas transiciones democráticas en la región. Sumado a esto, argumentan que en la mayoría de los procesos contemporáneos de reforma electoral la discusión en términos de mayor o menor proporcionalidad ha sido secundaria, sino inexistente, dado que la mayor parte de los debates y las reformas han tenido lugar dentro del abanico del principio de representación proporcional.

Esta realidad, así como la que se desprende de nuestros casos de estudio, nos conduce a adoptar una definición de la reforma lo suficientemente abarcadora como para comprender casos de que no responden al abordaje tradicional de las reformas electorales. En este sentido, nuestra concepción de reforma es coherente con nuestra definición de sistema electoral desarrollada al inicio de esta tesis, y con el reconocimiento de que, si bien estos últimos pueden clasificarse en una serie de categorías, hay tantos y tan diversos sistemas como países, provincias o localidades que los adoptan e implementan. Por esto entendemos a la reforma electoral en sentido *amplio*, para lo cual

seguimos a Jacobs y Leyenaar (2011) quienes sostienen que *cualquier cambio en la legislación sobre el proceso electoral es una reforma electoral*; esto incluye no sólo los cambios en la fórmula sino también innovaciones como ser la modificación de las boletas, la incorporación de cuotas o cupos, el pasaje del voto obligatorio al voto voluntario, el cambio en la metodología de selección de candidatos, la reducción de la edad de los votantes, alteraciones en el calendario o el mapa electoral, la introducción de nuevas tecnologías, nuevas formas de administración o justicia electoral, etc.

Adoptamos esta perspectiva amplificada porque consideramos –a partir de las evidencia cercana- que estos cambios que pueden ser considerados como “menores” o poco significativos, tienen muchas veces consecuencias aún más notables y de mayor impacto que los pasajes de un sistema mayoritario a uno proporcional o viceversa. Asimismo, nuestra definición de reforma electoral no se circunscribe solo al plano nacional sino que es aplicable a cualquier proceso de cambio en la normativa electoral, sea local, provincial o internacional. Esto habilita a incorporar casos de estudio que, bajo un concepto restringido, no serían considerados reformas y a comenzar a visualizar los cambios en las reglas electorales como situaciones ordinarias, inherentes al normal desarrollo democrático. Como plantea Norris (2011: 539):

“It is important to compare a broader range of countries and types of regimes to generalise about this phenomenon more widely; any analysis which focuses only upon established democracies, and which is further restricted to the limited number of ‘major’ cases of electoral system reform, provides a deeply skewed and atypical set of cases.”

Hasta aquí definimos a la reforma en relación a su alcance, ya sea atendiendo a los elementos a modificar como a su posible extensión territorial. Si movemos el foco del plano normativo hacia su faceta *política*, debemos subrayar, como lo hacen Boix (1999), Buquet (2007), Freidenberg (2009), Negretto (2001), Rahat (2011) y otros, que toda

reforma electoral constituye un *proceso competitivo en el que se busca alterar el modo en que se distribuye el poder*, y es en este sentido que resulta pertinente hablar de “*política de la reforma electoral*”. Cuando hablamos de *política de la reforma* nos referimos a la naturaleza *dinámica* de este fenómeno, a las formas de interacción, la movilización de recursos y las estrategias desplegadas por los distintos actores para perseguir sus intereses y objetivos. Hablamos también de lo que en este proceso se pone en juego que no es otra cosa que las propias reglas del principal juego democrático, que son las elecciones: *la política de la reforma electoral* es el *proceso* de toma de decisiones en el que se define la adopción o rechazo de un cambio en la legislación electoral (Rahat, 2011).

3.3. La Reforma Electoral como Política Pública

Justamente porque cualquier reforma electoral implica la intervención y decisión de actores estatales, y porque se da en el marco de procedimientos y organizaciones gubernamentales, es que debe ser considerada como una ***política pública*** (*policy*). Esta concepción nos conduce, nuevamente, a la idea de *proceso*, ya que toda política pública – como oportunamente propone Norris (2011: 531)- supone una secuencia de fases o pasos que van desde la etapa de ingreso del problema a la agenda pública, pasando por el proceso de discusión y diseño de alternativas –en este caso de ingeniería institucional-, hasta la final aprobación, implementación y evaluación de la política en cuestión.

La literatura sobre el ciclo de las políticas públicas es muy vasta como para desarrollarla aquí, pero destacamos los aportes de Aguilar Villanueva (1992), Elder y Cobb (1994), Lindblom (1996), Majone (1997) Meny y Thoenig (1992), Draibe (1992) y Oszlak y O'Donnell (2007) quienes dan cuenta de las características de las distintas etapas de ese ciclo reconociendo, en gran medida, que tal segmentación es más

analítica que real. A partir de ella, la tarea del investigador –y la nuestra en esta tesis- consiste en poder delimitar, en primer lugar, cómo un determinado tema o “*issue*” se convierte en una “cuestión socialmente problematizada” que requiere la intervención del Estado para su resolución. Según Oszlack y O’Donnell (2007: 564),

“[n]inguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son “problematizadas”, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse ‘algo’ a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos ‘cuestiones’ a estos asuntos (necesidades, demandas) ‘socialmente problematizados’. Toda cuestión atraviesa un ‘ciclo vital’ que se extiende desde su problematización social hasta su ‘resolución’. A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma. Los comportamientos, (decisiones, acciones, etc.) involucrados en estas tomas de posición tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado.”

Examinar esta etapa inicial en que un tema como la reforma electoral se convierte en un asunto de interés público e ingresa a la agenda permite enriquecer el conocimiento sobre el poder relativo de los múltiples actores, sus percepciones e ideología, sus motivaciones, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus acuerdos y enfrentamientos, y sus estrategias de acción política (Oszlack y O’Donnell, 2007: 564). En este sentido, la noción de “**agenda**” se vuelve central en esta investigación, en tanto apunta más a conocer el proceso *previo* que lleva a la reforma que el resultado institucional en formato de legislación electoral que finalmente adopta esta particular política pública.

La *agenda*, según Aguilar Villanueva (1993: 34), es el conjunto de problemas, temas y demandas que requieren la atención del gobierno y que, de algún modo, buscan o pretenden ser objeto de política pública. Para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita, a su entender,

cumplir con tres requisitos: que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción, y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.

Metodológicamente, suelen distinguirse distintos niveles o tipos de agenda. En primer lugar encontramos a la *agenda sistémica* (también llamada pública o no gubernamental) que refleja los problemas, prioridades y preocupaciones de la sociedad en general, y que usualmente se manifiesta en movilizaciones o hechos que logran sensibilizar a amplios sectores de la opinión pública. En segundo lugar se ubica la *agenda gubernamental* (también denominada institucional o formal) que es el conjunto de problemas y demandas percibidos, definidos y considerados por parte de los agentes del gobierno. Por último, está la *agenda decisoria* compuesta por el conjunto de temas y problemáticas que terminan siendo objeto de decisión y acción (o decisión de no acción) del gobierno.

Dentro de esta clásica categorización de las agendas, es posible agregar un cuarto tipo, que bien podría ubicarse entre la sistémica y la gubernamental, pero que tiene una naturaleza y dinámica propia: la *agenda electoral* (Lodi, 2005). Esta está constituida por aquellos temas, propuestas y proyectos a los que los distintos candidatos hacen referencia durante la campaña electoral y que, de algún modo, preanuncian cuales serían sus acciones de gobierno en caso de obtener el cargo al que aspiran. Sin dudas, las elecciones son momentos en los cuales los candidatos para acceder a los cargos públicos enarbolan problemas nuevos, latentes o suprimidos con anterioridad de la agenda pública, generando nuevas oportunidades en su incorporación.

“El nuevo personal trae consigo actitudes diferentes y busca distinguirse de sus predecesores. Mientras se consolidan en el poder, se abre todo un mundo de oportunidades de elección. [...] Las condiciones que facilitan la entrada de un problema a la agenda son a veces fugaces y pasajeras. Tienen que encontrarse en el mismo

lugar y al mismo tiempo el problema, su 'solución' y las personas indicadas [...], para no dejar pasar una oportunidad que tal vez no regrese durante mucho tiempo" (Elder y Cobb, 1994: 97-98).

Lo que queremos reflejar sobre este punto es que la construcción de la agenda, de lo que en ella se discute y se legitima socialmente, es una cuestión de poder. En otros términos, quién tiene la capacidad de introducir y fijar una cuestión en la agenda, la manera en que lo haga, y los consensos o detractores con los que se enfrente, incidirán seguramente en la forma en que esa cuestión evolucione en el tiempo. Por ello, resulta fundamental poder identificar quiénes son los actores que participan en la estructuración de la agenda, qué estrategias políticas y discursivas despliegan para posicionar el problema y darle visibilidad, cómo lo definen y en qué medida afecta a cada uno de ellos.

También es importante preguntarse por la permeabilidad de las agendas: no siempre su nivel de apertura es el mismo y, en consecuencia, muchos temas socialmente problematizados nunca llegan a ser atendidos por los responsables gubernamentales de resolverlos. En relación a este punto, Aguilar Villanueva (1993) sostiene que la formación de la agenda de gobierno evidencia la salud o enfermedad de la vida pública y revela cuál es la estructura de poder que domina la elaboración de una política, ya que, como expresan Meny y Thoening (1992), el acceso a la agenda gubernamental y decisoria no es libre ni neutral.

Así como analizaremos la forma en que el *issue* de la reforma electoral ingresa a la agenda pública en los dos casos estudiados, también pretendemos abordar la etapa siguiente del ciclo de la política: el momento del diseño de alternativas de reforma, es decir, la fase de ingeniería electoral. Como es previsible, no todo problema tiene una única solución, ni tampoco es visto y vivenciado por los distintos actores de la misma manera, motivo por el cual esta etapa de "**hechura de la política**" aparece necesariamente acompañada por conflictos de intereses, negociaciones y acuerdos que anteceden –y muchas veces impiden– la final resolución de la cuestión.

Asimismo, en esta etapa de elaboración de proyectos alternativos es imperioso tener en cuenta el margen de acción que el contexto, los recursos disponibles y la normativa vigente –Constitución, leyes, reglamentos- establecen a los diseñadores. Como sabemos, el mejor proyecto no siempre es el más viable políticamente, ni tampoco sirve copiar soluciones foráneas cuando los escenarios de implementación poseen idiosincrasias y culturas reacias a la innovación. Un punto interesante a plantear en esta etapa es ¿quiénes son los que – efectivamente- diseñan los proyectos de ley sobre reforma electoral?, ¿sus promotores desde las palestras legislativas y ejecutivas conocen realmente las implicancias de los proyectos que defienden?, ¿en qué medida el diseño de la nueva ley es producto de un trabajo colaborativo entre distintos actores o bien aparece como un libreto impuesto unilateralmente que debe aprobarse a libro cerrado?

Justamente, el momento de la “aprobación del proyecto” corresponde a la fase de la de “**decisión**” dentro del ciclo de la política pública. Antes de implementar un proyecto –que habrá que elegir entre otros alternativos- alguien debe decidir sobre su viabilidad técnica y asumir los costos y responsabilidad de su instrumentación. Para el caso de la política pública de reforma electoral, la decisión suele estar en manos del Congreso (como ocurre en Santa Fe), aunque en muchos casos la reforma puede definirse por medio de decretos del Poder Ejecutivo o mediante mecanismos de democracia semi-directa, como ser los *referéndums*, asambleas ciudadanas o iniciativas populares.

Sea cual sea el “decisor”, su voz nunca se presenta como totalmente unívoca ya que ni el propio Estado puede considerarse como un actor homogéneo. En su interior, al igual que al interior de legislaturas y partidos políticos, hay actores y organizaciones con intereses y racionalidades diferentes, incluso con significativo poder de veto, y es por esto que no debe concebirse a las políticas públicas como producto de una pura racionalidad técnica, sino más bien como resultado de visiones

contrapuestas, contingencias, y limitaciones cognitivas y de legitimidad, como ya lo explicó anteriormente Renwick (2010).

Por último, luego de la decisión comienza la etapa de “**implementación**” que supone hacer efectiva la política pública para atender al problema que la originó. En lo que a la reforma electoral respecta, su implementación está condicionada por el calendario electoral y por la dimensión y alcance de la misma; es decir, su puesta en marcha dependerá de la complejidad de las innovaciones y de las capacidades y voluntad de los organismos encargados de convertir la letra de la ley en una efectiva política pública institucional.

A los fines de esta tesis no nos detendremos a analizar y evaluar esta particular etapa de implementación sino sólo en referencia al impacto de un determinado sistema electoral (el de la Ley de Lemas, aplicado de 1991 a 2003) sobre el proceso de definición de la nueva ley de Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) aprobada finalmente en el año 2004 y puesta en funcionamiento en los comicios de 2005.

En síntesis, la concepción de la reforma electoral como proceso de política pública nos permitirá describir cronológicamente los dos casos seleccionados propiciando una lectura horizontal para luego incorporar otras variables y niveles de análisis que habilitarán una mirada transversal que favorezca la comparación entre distintos patrones de reforma.

3.4. Metodología: Unidades y Niveles de Análisis

En función de los objetivos de la presente investigación, y teniendo en cuenta el enfoque escogido, se adoptará un diseño metodológico cualitativo. Se utiliza como estrategia de investigación el estudio de casos, tomando como objetos de análisis las reformas al sistema electoral de la provincia de Santa Fe de los años 1990 y 2004, mediante las que se instauró y derogó la Ley de Lemas. En base a los fundamentos ya esgrimidos, nos serviremos del método histórico-comparativo para

explorar los dos procesos de reforma dando cuenta de la complejidad de los distintos elementos y dinámicas que los caracterizan, y buscando establecer comparaciones que permitan realizar aportes a la teoría sobre procesos de cambio electoral a partir de nueva evidencia empírica.

Así como planteamos que la idea de “ciclo de la política pública” ofrecía una mirada horizontal y cronológica sobre el proceso de reforma electoral, consideramos también que este juego se desarrolla en distintos *niveles* que coexisten y se vinculan con las distintas etapas de la política pública habilitando una lectura vertical y sincrónica del fenómeno estudiado. Estos niveles son el *nivel partidario*, el *nivel intra-partidario*, y el *de la esfera pública* (Lodi, 2005).

Tal distinción se sustenta en la constatación de que, como ya detallamos previamente, gran parte de los trabajos sobre reforma electoral tratan a los partidos políticos como entidades cohesionadas, como actores singulares que interactúan en un ambiente de negociación sin demasiadas restricciones. En este sentido, los procesos de reforma electoral suelen ser analizados principalmente en el contexto de las luchas parlamentarias, es decir, a partir de la correlación de fuerzas y capacidades de coalición y negociación *entre* los partidos. En estos casos se evalúan las diferencias en el reparto de las bancas, es decir, se observa si un partido tiene mayoría por sí mismo para conseguir la sanción de leyes relativas al nuevo o reformado sistema, o si debe recurrir a alianzas y búsqueda de consensos para lograrlo. Del mismo modo, se miden los niveles de fragmentación y polarización del sistema de partidos con representación legislativa, y los recursos que las distintas fuerzas poseen para lograr imponer o bloquear determinados proyectos de reforma. Por lo tanto, desde esta óptica, la viabilidad o no de una reforma electoral se lee esencialmente a partir de la distribución de poder parlamentario.

Sin embargo, consideramos que existen también otras arenas o espacios en los que también se define parte del juego de la reforma electoral, con jugadores y reglas que no son necesariamente las del

ámbito legislativo o gubernamental. En este sentido, argumentamos que para una lectura integral del proceso de reforma electoral es preciso también analizar las dinámicas al interior de los partidos (*nivel intra-partidario*) y la incidencia que los actores no gubernamentales tienen sobre el proceso (*nivel de la esfera pública*).

En lo que respecta al *nivel intra-partidario* debe reconocerse que los partidos políticos no son cuerpos unitarios, sino que están compuestos por distintos actores individuales y grupales, -como ser concejales, senadores, diputados, miembros del Poder Ejecutivo, representantes de órganos partidarios, etc., pertenecientes habitualmente a distintos bloques o corrientes internas, y correspondientes a jurisdicciones diferentes- cuyos intereses, peso relativo, recursos y proyectos no son generalmente los mismos o equivalentes. Esta realidad nos obliga, previo o paralelamente a observar la dinámica de la reforma a nivel parlamentario, a analizar la configuración de fuerzas y los potenciales conflictos al interior de los partidos políticos, especialmente, de aquél desde el cual se origina la propuesta de reforma.

Esto se debe a qué para dar inicio a una reforma electoral exitosa, el partido que la propone debe ser capaz, en primer lugar, de convencer a todos sus miembros de apoyar el proyecto en la legislatura. Tal objetivo no resulta comúnmente sencillo, puesto que algunos tipos de propuestas de reforma pueden poner a los líderes partidarios (cuya estabilidad laboral descansa en gran parte en la maximización del apoyo legislativo) en contra de los políticos de carrera ya insertos en la estructura del congreso (especialmente los senadores), quienes suelen estar más interesados en proteger sus puestos individuales que en extender la representación del partido en los distintos espacios ejecutivos y legislativos en juego²⁶.

²⁶ Según explica Kenneth Mori McElwain (2007) en su tesis titulada *Manipulating Electoral Rules*, “[c]onflicts between these two groups arise because a political party may win more seats in aggregate under a different electoral system, but that does not mean that all incumbents will retain their seats. If a politician’s vote share is based on personalistic (and often geographically-specific) support, an incumbent who consistently wins under the old districting system may not be so fortunate under new boundary delimitations.”

Se evidencia con esto –como intentaremos demostrar con nuestros casos de estudio-, que el éxito o fracaso de la reforma no se circunscribe a la lucha entre partidos, sino que también es preciso insertarse en las negociaciones y disputas que se producen *al interior de las fuerzas políticas* con mayor incidencia en la definición de las reglas electorales, y tratar de analizar los comportamientos estratégicos de cada actor relevante en forma individualizada.

Desde ya, esta diferenciación en niveles es una distinción metodológica: los diversos actores participan del proceso reformador y operan simultáneamente desde las distintas arenas, entre las cuales los límites no son estancos sino que se superponen y contienen unas a otras. Justamente por ello, uno de nuestros objetivos es intentar reflejar cómo los distintos elementos que componen la reforma interactúan en cada uno de estos niveles de análisis a fin de comprender la dinámica del proceso reformador en su conjunto.

En cuanto a esos elementos o componentes que analizaremos, las principales *unidades* a observar son:

a) Los actores de la reforma:

Al igual que Renwick (2010), partiremos por identificar quiénes son los actores que protagonizan el proceso de reforma electoral. En este sentido, será relevante, como ya hemos planteado, reconocer tanto a actores individuales como colectivos que operan en las diferentes arenas y etapas de la política de ingeniería institucional. Frente a ellos buscaremos desentrañar: 1) cuáles son sus intereses y motivaciones, es decir, qué objetivos o valores los movilizan hacia la reforma (o en su contra); 2) qué recursos y capacidades poseen y cómo está distribuido el poder entre ellos; 3) qué limitaciones enfrentan.

b) Estrategias y modos de interacción:

Este punto se refiere a la forma en que los actores movilizan sus recursos y se comportan respecto unos a otros. La política de la reforma

electoral, como ya hemos visto, supone movimientos estratégicos y diversos tipos de prácticas políticas –formales e informales- que los actores despliegan ya sea para promover el cambio institucional como para impedirlo. La dinámica y evolución del proceso reformador depende de estas diversas modalidades de acción por lo que resulta fundamental reconstruirlas y analizar sus consecuencias.

c) Marco legal-institucional:

Las modalidades de interacción que conducen a la reforma electoral están condicionadas por el contexto y el marco institucional en que se desenvuelven. Como explicamos en el apartado sobre neoinstitucionalismo, no hay duda de que las instituciones –entendidas como marcos de referencia y reglas de juego- establecen limitaciones e incentivos para la acción, influyendo tanto en las preferencias como en las decisiones de los distintos actores. A los fines de esta tesis consideraremos, fundamentalmente, las características del sistema electoral vigente al momento de cada reforma y los requerimientos legales para modificarlo, así como el más amplio régimen político y constitucional en el que se desarrolla.

d) Contexto: condicionantes de largo plazo y catalizadores coyunturales.

Nos referimos ya extensamente a la idea de contexto al presentar el enfoque histórico-empírico de Dieter Nohlen (2003, 2011), quien destacó la importancia metodológica de considerar los distintos fenómenos culturales, sociales, económicos y políticos que rodean al objeto de investigación e inciden sobre él. En la misma línea, Oszlak y O'Donnell (2007: 572) expresan que el contexto consiste en el conjunto de factores extrínsecos al objeto de estudio, indispensable para comprenderlo, describirlo y eventualmente explicarlo. Esto aplica para el abordaje de las reformas electorales, ya que no pueden comprenderse sino en el marco de las condiciones y circunstancias que las rodean.

Distinguiremos dos tipos de factores contextuales que influyen sobre el proceso de reforma: los condicionantes de largo plazo y los catalizadores coyunturales o eventuales. Los *factores de largo plazo* que generan condiciones para la reforma del sistema electoral son, entre otros, los cambios culturales o en las ideas, la alteración de las condiciones económicas, la transformación del sistema de partidos, y las crisis sistémicas o de gobierno que favorecen las perspectivas de cambio institucional. Por su parte, los *catalizadores coyunturales* están compuestos por aquellos sucesos o circunstancias, muchas veces imprevistas, que operan como resortes de la reforma con efectos de corto plazo. Entre ellos podemos enumerar, como Renwick (2010), Norris (1995, 2011), García Díez (2006), eventos particulares en torno a la reforma; la aparición de nuevos actores, ya sean nuevos líderes partidarios, grupos de presión o un mayor protagonismo de los medios de comunicación a partir del desarrollo de nuevas tecnologías; el desencadenamiento de escándalos políticos, jornadas de protesta o incluso accidentes o catástrofes naturales que impactan directa o indirectamente sobre la agenda pública encendiendo el proceso reformador.

En conclusión, abordaremos la política de la reforma electoral en Santa Fe desde una perspectiva amplia y dinámica que busca dar cuenta de las interrelaciones entre los distintos elementos que componen y los diferentes niveles en que se desarrolla esta particular política pública de ingeniería institucional.

3.5. Técnicas de recolección y análisis de datos

De acuerdo a la perspectiva teórica y metodológica escogida se considera pertinente recurrir a diferentes técnicas de recolección de datos. Se privilegia el análisis de archivos y de documentos escritos, el fichaje bibliográfico y documental, y el desarrollo de entrevistas semi-

estructuradas a informantes clave. Las técnicas de análisis implementadas son el análisis documental, de discurso y contenido.

En lo que a las fuentes de información respecta, esta tesis se sustenta en múltiples fuentes obtenidas en diferentes etapas del proceso de investigación a partir de un trabajo de campo adaptado a las especificidades de los dos casos de estudios: la reforma de 1990, por su distancia temporal, supuso un menor acceso a fuentes primarias, mientras que la reforma de 2004 nos permitió no sólo acceder a entrevistas con varios de sus protagonistas, sino, incluso, realizar observación no participante durante las sesiones legislativas, reuniones de comisiones y hasta asambleas partidarias en las que se discutió la derogación de la Ley de Lemas.²⁷

Para ambos casos de estudio se analizaron todos los diarios de sesiones de ambas cámaras en los que se trató la reforma electoral, desde su primera incorporación en el orden del día hasta su final aprobación. Se examinaron también los distintos proyectos de ley sobre reforma electoral presentados por las distintas fuerzas políticas como alternativas a los finalmente sancionados.

Para el caso de 1990 se realizaron entrevistas al Dr. Oscar Blando, entonces diputado por el latorrismo; al actual diputado de la Nación – entonces diputado por la Unidad Socialista- el Dr. Juan Carlos Zabalza; y a Eugenio Malaponte, hijo del entonces diputado homónimo por la Unión Cívica Radical, quien por poseer documentos relevantes aportó valiosa información sobre el proceso analizado.

Para el caso de 2004 se entrevistaron a diversos legisladores, representantes partidarios y miembros de gobierno, entre los que se encuentran los entonces diputados Raúl Lamberto (PS), Hugo Marcucci,

²⁷ Muchas de estas actividades se realizaron oportunamente en el marco del proyecto “*Reformas Políticas Provinciales*” del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), desde el cual se propiciaron entrevistas, consultas y reuniones tanto con legisladores y miembros del gobierno como con actores de la sociedad civil, académicos y empresarios. Sin duda, esta experiencia así como mi participación en ese momento en el proyecto de investigación (PID) sobre cambios institucionales en Santa Fe, dirigido por el Profesor Alberto Petracca; y mi posterior labor como asesora legislativa del Diputado Pablo Javkin, -junto a quien redacté el proyecto del ley de Boleta Única y Unificación del Padrón Electoral hoy aplicado en la provincia-, constituyen todas un valioso antecedente y fundamento de esta tesis doctoral.

(UCR), Mario Lacava, Marcelo Gastaldi (PJ); los senadores Raúl Joaquín Gramajo y Ricardo Spinozzi (PJ), Felipe Michlig (UCR), Patricia Sandoz (PS) y el entonces Ministro de Gobierno, Dr. Roberto Rosúa.

Asimismo, se relevaron las opiniones de distintos académicos sobre ambos procesos de reforma, algunas en forma presencial y otras a través de documentos escritos. Destacamos los aportes de Silvia Robin, Alberto Petracca, Gastón Mutti, Raúl Borello y Lilia Puig de Stubrin.

Como fuentes secundarias se llevó a cabo una revisión hemerográfica de los principales periódicos provinciales con el objetivo de reconstruir ambos procesos de reforma electoral. En este sentido, nos basamos fundamentalmente en el análisis de noticias de *El Litoral* de Santa Fe y *La Capital* de Rosario (1990 y 2003-2004), los cuales se complementaron con notas de los diarios nacionales *La Nación* y *Clarín* correspondientes a los periodos bajo estudio.

A estas fuentes cabe agregar un número importante de trabajos de especialistas e investigaciones previas encuadrados en nuestro campo de interés tal como se puede constatar en la bibliografía de la tesis.

CAPÍTULO II

“Political actors are not unaware of the deep and fundamental impact of institutions, which is why battles over institutions are so hard fought”

Steinmo and Thelen (1992: 9)

4. La Política de la Reforma Electoral en Santa Fe

4.1. Antecedentes de Reforma Electoral en la Argentina

Para poder abordar los procesos de reforma electoral que conforman los casos de análisis en este estudio es necesario describir los marcos institucionales y contextuales en que se desarrollan ya que, como dijimos, los nuevos sistemas no se crean sobre una tabla rasa sino que – como plantea Offe (1996: 216)- son instituciones sucesoras de reglas de juego preexistentes las cuales moldean las preferencias de los reformadores demarcándoles un campo de acción.

Al indagar sobre los antecedentes de reforma electoral en la historia política argentina encontramos que tanto a nivel nacional como en las distintas provincias nuestro país ha sido bastante prolífico en lo que a debates y procesos de reforma respecta. Desde la ley 4161 de 1902, que facilitó el ingreso al Congreso Nacional a Alfredo Palacios, primer diputado socialista del continente, hasta la más reciente ley de Ciudadanía Argentina (Nro. 26.774 de 2013), se han sucedido múltiples cambios en la normativa electoral que fueron reflejo y resorte de distintas configuraciones de poder y transformaciones sociales. Ejemplo de ello es la ley Sáenz Peña, sancionada en un contexto de auge inmigratorio y acompañada por las leyes de padrón y de enrolamiento, la cual aumentó los niveles de participación cívica y redujo el fraude, además de abrir el juego a nuevas fuerzas políticas antes excluidas de la contienda electoral.

Los incentivos a la limpia competencia establecidos por la ley Sáenz Peña serían anulados poco tiempo después por los gobiernos de facto de la llamada Década Infame, en la que el fraude institucionalizado incluía procedimientos tales como la compraventa de votos y la adulteración de urnas y padrones. Según explican Abal Medina y Suárez Cao (2003) durante el interregno autoritario abierto en 1930, la Argentina comenzó a transitar un sinuoso camino de interrupciones cívico-militares que alteraron normas y prácticas electorales, cercenando el libre juego de la competencia partidaria.

Años después, el peronismo introduciría importantes reformas en materia electoral, posibilitadas por el dominio justicialista de ambas cámaras y orientadas a favorecer su permanencia en el poder. En primer lugar, instaura en 1947 el voto femenino por el que la ley 13.010 da origen al efectivo sufragio universal en el país. Tal concesión significó la incorporación de un segmento poblacional enorme al electorado: en las elecciones de 1951, votaron 3.757.000 mujeres, de las cuales el 65% votó por el peronismo.

En segundo lugar, Perón promovió y pudo sustanciar una reforma constitucional que habilitaba la reelección presidencial. A pesar de las

impugnaciones a la legitimidad de la Convención Constituyente por parte del radicalismo, la reforma tuvo éxito y la nueva Constitución -que Perón definió como “el asunto más grave y trascendental que ha tenido que abordar el Poder Ejecutivo” (Potash, 1981: 145)- empezó a regir en marzo de 1949. La nueva carta magna modificó la duración de mandatos, habilitó el voto directo para todas las categorías y realizó cambios en la organización territorial del electorado.

Sumado a esto, otra maniobra para conservar la hegemonía peronista y evitar la aparición de potenciales contrincantes, fue la sanción de la ley 13.645, que prohibía la formación de coaliciones electorales y dificultaba la creación de nuevos partidos políticos. Por su parte, la ley 14.032 de 1951 impuso -a través de la metodología del *gerrymandering*²⁸, conectando distritos en los que el peronismo gozaba de popularidad-, un nuevo mapa de circunscripciones uninominales que no se atenían a los límites tradicionales y que garantizaban el predominio justicialista en el Congreso Nacional.

La política institucional de Perón tuvo éxito: en 1951 Perón resultó reelecto con el 62% de los votos, consiguiendo cómodas supermayorías en ambas cámaras del Congreso (Balán, 2012: 16). Sin embargo, el golpe de 1955 pondría fin a su gobierno iniciando un periodo de proscripción del Partido Justicialista y derogando la Constitución del '49, de la que solo quedarían vigentes los artículos 14 bis y 67 inciso 11 referido a derechos sociales.

Recuperada la democracia en 1983, se restableció la Constitución de 1853-1860, por lo que se volvió a elegir presidente (sin reelección inmediata) y senadores nacionales de manera indirecta. El Colegio Electoral para la elección de presidente y vicepresidente se reúne en dos oportunidades, en la elección de Alfonsín en 1983 y la de Carlos Menem en 1989, en ambas ocasiones los electores fueron electos por el sistema de representación proporcional d'Hondt. La elección de senadores

²⁸ Como expusimos al inicio en el marco conceptual, este método consiste en la manipulación intencionada de los límites de una jurisdicción electoral para favorecer determinados resultados.

nacionales se mantuvo a través de las legislaturas provinciales o por Colegio Electoral en la Capital Federal.

Según explican Abal Medina y Suárez Cao (2003), el retorno a la democracia terminó por descongelar el sistema de partidos permitiendo la alternancia de partidos en el gobierno y obligándolos a gobernar con un congreso adverso. Comenzó entonces a consolidarse un sistema de bipartidista imperfecto en donde el PJ y la UCR concentraban más del 80% de la representación parlamentaria nacional, hecho que se reproducía en la mayoría de las provincias y que incidiría en los procesos de reforma electoral a nivel subnacional.

Comenzaba a gestarse una agenda de reforma política sustentada en la creencia de las fuerzas mayoritarias de que era necesario cambiar algunas de las reglas de juego hasta entonces vigentes. Tanto el gobierno de Alfonsín, con la creación del Consejo para la Consolidación de la Democracia, como el de Menem, a través de la Subsecretaría de Reforma Política del Ministerio del Interior, encararon el estudio de la modificación del sistema electoral para la elección de diputados nacionales. Otro tanto ocurrió con los proyectos de ley presentados en el Congreso Nacional, algunos de los cuales siguieron esta iniciativa oficial: circunscripciones uninominales, sistemas mixtos o segmentados, ley de lemas, voto preferencial, sistema de tachas y sustituciones, listas abiertas o *panachage*, por citar algunos ejemplos (Tula, 2001: 1). A esto se sumaban iniciativas que promovían la adopción de un sistema semipresidencialista y la posibilidad de la reelección presidencial, propuestas que serían plasmadas posteriormente en la reforma constitucional de 1994.

Como es de común conocimiento, tal reforma fue el corolario del Pacto de Olivos, un acuerdo entre Menem y Alfonsín que posibilitó - gracias al voto favorable de los legisladores radicales y justicialistas- una inesperadamente rápida aprobación de la ley declarativa de la necesidad de la reforma. Esta ley incluía un cuestionado “núcleo de coincidencias básicas”, esto es, un *pack* de normas predefinidas y cuidadosamente

redactadas que debían ser aprobadas por la Convención Constituyente en forma textual, bajo pena de nulidad. En este marco, y luego de meses de trabajo, se sancionó en la ciudad de Santa Fe la nueva Constitución Nacional.

En lo que a materia político electoral concierne, esta reforma incorporó cambios significativos: se introdujo la elección directa de presidente y vice, habilitando también la reelección por un período –que ahora sería de 4 años- y adoptando la figura del *ballotage* por el cual se exige en la primera vuelta un porcentaje de votos mayor al 45% o superior al 40% con 10 puntos porcentuales por sobre el contendiente más próximo, de lo contrario, las dos fórmulas partidarias más votadas deben concurrir a una segunda ronda electoral.

Se dejó de lado también el sistema de elección indirecta de senadores nacionales, pasando a la elección directa e incorporando la figura del tercer senador estableciendo un sistema de lista incompleta que asigna dos senadores a la lista partidaria que obtiene la mayoría de los votos y el tercer senador a la primera minoría. La duración en este cargo pasó de nueve a seis años. Por el contrario, no se realizaron modificaciones en lo que a la elección de diputados nacionales respecta, los cuales continúan siendo elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, tomados estos territorios como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios, con duración de cuatro años y renovación parcial bianual de la cámara.

Otra innovación de la que es preciso dar cuenta fue la incorporación del artículo 37 que en su segundo párrafo señala que el sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio –recogiendo así la tradición en materia electoral que arranca desde la Ley Sáenz Peña– y que establece en su última parte la necesidad de adoptar acciones positivas que tiendan progresivamente a la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a los cargos electivos y partidarios (Dalla Vía, 2011). Este artículo vino a reforzar la Ley nº 24.012, de “cuota de género” o “cupos femeninos”, sancionada en 1991 con

la expresa finalidad de garantizar la igualdad de derechos entre personas de ambos sexos dentro del ámbito gubernamental, ampliando el espacio correspondiente a la decisión política y promoviendo la participación efectiva de las mujeres en las listas de candidatos. Así, con la entrada en vigencia de la norma en cuestión que fijaba la obligatoriedad de incluir un mínimo del 30% de mujeres en las listas de candidatos para elecciones nacionales, se inició un proceso político y jurídico tendiente a la efectivización de la participación femenina en los cargos públicos electivos.

Más allá de estas transformaciones, debe reconocerse que la ola reformista no se circunscribió al plano nacional, por el contrario, fueron las provincias las que, con la apertura democrática, iniciaron procesos de reforma política y constitucional a nivel subnacional buscando modernizar sus instituciones e incorporar nuevos derechos y garantías. Muchas de ellas reformaron sus constituciones antes de la reforma nacional, y otras lo hicieron con posterioridad para adecuar sus cartas magnas al nuevo ordenamiento jurídico. En este punto la provincia de Santa Fe fue la excepción: no reformó su constitución luego de 1983 y tampoco lo hizo – hasta el día de hoy- para adaptar su ley suprema -que data de 1962- a la reforma de 1994.

Por el contrario, Santa Fe sí siguió la corriente predominante en lo que a cambios en el sistema electoral concierne. Desde 1986 varias provincias adoptaron la Ley de Lemas para elegir diversos cargos públicos. La primera de ellas fue San Luis, que utilizó el doble voto simultáneo y acumulativo tanto para elegir convencionales constituyentes como en una consulta popular no vinculante donde el tema de la convocatoria fue el reemplazo de un senador nacional. Siguió luego Formosa (1987), Santa Cruz (1988), Tucumán (1988), Misiones (1990), Chubut (1990), Santa Fe (1990), Jujuy (1991), Salta (1991), La Rioja (1991), Santiago del Estero (1991) y San Juan (1991). También se presentaron proyectos similares en las legislaturas de Catamarca, Entre Ríos, Mendoza y Buenos Aires, los cuales no prosperaron. Como bien

explica Tula (2001: 9), en líneas generales la aprobación de la Ley de Lemas por las legislaturas provinciales se llevó a cabo con un bajo nivel de consenso y, a veces, muy poco tiempo antes de la elección para la cual regiría. De hecho, la sanción se produjo por ajustado margen de votos en Jujuy y Salta, con escaso o nulo apoyo de otros partidos en La Rioja y Santiago del Estero, o bien, en sesiones muy polémicas en Santa Cruz, Tucumán y –como veremos más adelante- en la provincia de Santa Fe. Además, la celeridad con la que se aprobó esta reforma electoral en algunas provincias, llevó a que en la mayoría de los casos se dictaran decretos complementarios con el objetivo de reglamentar las lagunas jurídicas que la norma sancionada no contemplaba. Entre otros puntos, estos decretos hicieron referencia, por ejemplo, al porcentaje de avales necesarios para la constitución de sublemas, las condiciones para el registro de estos sublemas, la estipulación de un piso mínimo de votos para la adjudicación de bancas dentro de un mismo partido político, la reglamentación sobre la formación de alianzas electorales entre sublemas de un mismo lema, las incompatibilidades en las postulaciones de cargos correspondientes a distintos sublemas, las condiciones para usufructuar la acumulación, etc.

4.2. Santa Fe: el sistema electoral inserto en el texto constitucional

No se pueden comprender los procesos de reforma electoral en la provincia de Santa Fe si no se tiene en cuenta que el núcleo duro del sistema electoral provincial se encuentra inscripto en el texto constitucional. Como expusimos previamente, el derecho electoral está conformado por normas de diferentes órdenes: en este caso tenemos, en primer lugar, la Constitución Provincial, en segundo lugar las leyes electorales *stricto sensu* –dispersas en más de una norma-, y en tercer lugar –muchas veces definiendo cuestiones sustanciales que fueron relegadas o desatendidas a la hora de legislar- la reglamentación de esas leyes provinciales. Estas fuentes, a su vez, se completan con las

interpretaciones y las decisiones que toman la justicia y las autoridades con competencia electoral, tales como fallos o acordadas, las cuales hacen al funcionamiento del sistema incidiendo sobre los procesos electorales.

La Constitución de la provincia de Santa Fe, aún hoy vigente, fue sancionada en 1962 y –como dijimos- desde entonces no ha sido modificada. Su aprobación fue votada el 14 de abril de dicho año, en un contexto de importante convulsión política generado por el derrocamiento militar, pocos días antes, del entonces presidente Arturo Frondizi. La reforma había sido promovida por quien era en ese momento gobernador, Carlos Sylvestre Begnis, perteneciente a la Unión Cívica Radical Intransigente (Ucri), justamente el partido de Frondizi. Sin duda, la Constitución del '62 capta en los principios que sostiene ese clima de época, el cual se evidencia, sobre todo, en la definición de varios puntos relativos al sistema electoral y en la actualización del capítulo de derechos y garantías.

El contexto de inestabilidad política en que se enmarca la reforma se refleja, por ejemplo, en los artículos que definen una opción por la gobernabilidad sobre la representatividad. Fundamentalmente el artículo número 32, el último en votarse durante la Convención Constituyente, el cual establece que la Cámara de Diputados se compondrá de cincuenta miembros elegidos directamente por el pueblo, formando al efecto la provincia un solo distrito, correspondiendo veintiocho diputados al partido que obtenga mayor número de votos y los veintidós restantes a los demás partidos, en proporción de los sufragios que hubieren logrado. Se llegó a este esquema como punto intermedio entre la pretensión de la Ucri, que reclamaba treinta y cuatro de los cincuenta escaños para la fuerza más votada, y la posición de los demás partidos que propiciaban un sistema proporcional mixto. El reparto de bancas se realiza utilizando la fórmula proporcional d'Hont entre aquellas listas que alcance el umbral del 3% de los votos.²⁹

²⁹ Este piso no figura en el texto constitucional sino que fue establecido por la Ley 9280, dictada durante el proceso militar en 1983, la cual siguiendo el criterio del Código

El Poder Legislativo se completa con una Cámara de Senadores que, según el artículo 36, está integrada por diecinueve representantes elegidos por el pueblo a simple pluralidad de sufragios, tomando como base de representación los diecinueve departamentos en que se divide administrativamente el territorio provincial y que operan, en este caso, como circunscripciones uninominales. Tanto los diputados como los senadores duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones y son reelegibles. Su mandato comienza y termina simultáneamente con el del gobernador y vicegobernador, quienes también duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones, con la diferencia de que no pueden ser reelectos para el mismo cargo o para el otro sino con intervalo, al menos, de un período. Tal como estipula el artículo 70, el gobernador y vicegobernador son elegidos directamente por el pueblo de la Provincia, a simple pluralidad de sufragios.

En lo que al régimen municipal respecta, la Constitución de 1962 establece que todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones constitucionales y de las leyes que se sancionen. Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición como comunas. El artículo 107 expresa que los municipios son organizados por la ley sobre la base de un gobierno dotado de facultades propias y constituido por un intendente municipal, elegido directamente por el pueblo y por un período de cuatro años, y un Concejo Municipal, elegido de la misma manera, con representación minoritaria, y renovado bianualmente por mitades.

Las comunas, en cambio, son gobernadas por Comisiones Comunales, elegidas directamente por el cuerpo electoral respectivo, y renovada cada dos años en su totalidad. Mientras que en los Concejos Municipales el reparto de bancas se realiza en base el sistema d'Hont,

Nacional Electoral para la elección de Diputados Nacionales, fijó en su artículo 5 que para entrar en el reparto de los cargos colegiados una lista debe obtener como mínimo una cantidad de votos igual al 3% de electores inscriptos en el padrón.

para las Comisiones Comunales rige un sistema de mayoría y minoría donde solo obtienen representación la primera y la segunda listas más votadas.

Un punto a tener en cuenta es que la Constitución del '62 faculta a la Legislatura a cambiar con carácter general el sistema de elección de los intendentes por cualquier otro modo de designación. Además, en el artículo 29 sobre el régimen electoral, expresa que el voto es personal e igual, libre, secreto y obligatorio, y establece que la Legislatura provincial dictará la ley electoral con las garantías necesarias para asegurar una auténtica expresión de la voluntad popular, y que también por ley se debe establecer la composición y atribuciones del Tribunal Electoral. De esto se desprenden dos cuestiones: la primera, que si bien el congreso debe establecer una ley electoral, esta ley no puede ir por sobre disposiciones definidas constitucionalmente como ser la reelección o no de los distintos cargos provinciales, la duración de los mandatos, la cláusula de mayoría en diputados, el sistema mayoritario de circunscripción uninominal para la selección de senadores, la imposición del *ballotage* o el pasaje de un modelo bicameral a la unicameralidad como lo han hecho varias provincias. Para modificar esos puntos que son nodales al sistema electoral se requiere una reforma de la Constitución Provincial, por lo cual las reformas al sistema electoral santafesino que se han realizado de 1962 a la fecha involucran, como veremos, otros ejes.

Los convencionales constituyentes de Santa Fe priorizaron la salvaguarda de determinados principios y valores contenidos en el "constitucionalizado" sistema electoral por sobre la posibilidad de transformarlo adaptándolo a las necesidades de tiempos y contextos sociopolíticos cambiantes y dinámicos. Esto es así ya que para reformar la Constitución Provincial se exigen mayores requisitos que los previstos para la aprobación de una ley común. De hecho, el artículo 114 dispone que para modificar el texto constitucional se requiere una ley especial que declare la necesidad de la reforma, sancionada con el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara. Esta ley determina si la

reforma debe ser total o parcial y, en este último caso, los artículos o la materia que hayan de reformarse.

La segunda cuestión que se desprende del artículo 29 es la concerniente al Tribunal Electoral provincial. Este tema fue motivo de un álgido debate durante la Convención Constituyente ya que la cuestión de su independencia respecto al gobierno de turno era un problema que – desde entonces- preocupaba a los partidos de la oposición. Como vimos, la integración del Tribunal fue librada a la ley por decisión de la mayoría del Convención aún cuando distintos convencionales plantearon la necesidad de garantizar la imparcialidad de este organismo dejándola sentada en la Constitución.³⁰

Por Ley 4990 de junio de 1959, el Tribunal Electoral es el encargado de la aplicación de la ley electoral y está conformado por un juez de la Corte Suprema de Justicia, que ejerce la presidencia del Tribunal y, con el carácter de vocales, por un juez de las Cámaras de Apelación de Santa Fe y otro de las de Rosario. Uno será del fuero Civil y otro del fuero Penal, duran un año en sus funciones y son designados por sorteo efectuado por la Corte Suprema de Justicia en la primera quincena de diciembre del año anterior.

³⁰ Entre ellos, el diputado demócrata progresista Martínez Raymonda llamó la atención sobre la eliminación del Tribunal electoral en el dictamen de la Comisión redactora de la Constitución diciendo: *“Otra cosa que consideramos importante en esta materia, es la institucionalización del Tribunal electoral, que la mayoría de la Comisión manifestó su decisión de incorporarlo al texto constitucional y es más, lo tenían en su propio proyecto original, pero veo que al llegar el despacho al seno de la Convención, el mismo no está incluido por lo que me gustaría, que el señor miembro informante de la mayoría me explicara la causa de la supresión del Tribunal electoral. Nosotros creemos necesario que el Tribunal Electoral actúe con absoluta prescindencia de los organismos políticos. Santa Fe tiene ejemplos concretos porque en nuestra Provincia integra el Tribunal Electoral un funcionario dependiente del Poder Ejecutivo, y eso no es garantía de imparcialidad frente al problema del control de los comicios y el escrutinio”* (Convención Constituyente, 1079,1962). Tessio, convencional por la Unión Cívica Radical del Pueblo, sostenía a su vez: *“...advertimos que se nos niega una garantía fundamental, cuando hemos exigido, conjuntamente con la bancada Demócrata Progresista y con otras bancadas de esta Convención, se establezca con toda claridad quienes van a ser integrantes del tribunal Electoral provincial Hemos dicho reiteradas veces que este Tribunal, cuando lo integra algún representante de un poder político de la provincia, ya, desde ese mismo instante, carece de indispensables garantías para la oposición...”* (Convención Constituyente, 1086,1962; Puig, 2010).

Vemos en la forma en que está integrado el Tribunal Electoral una característica –muchas veces naturalizada pero no por ello menos relevante- del sistema sociopolítico santafesino: es un cuerpo con dos cabezas. La ciudad de Santa Fe constituye la capital y sede formal del gobierno provincial, y paralelamente, la ciudad de Rosario se presenta como el epicentro del poder real, por su peso poblacional y estructura económica y productiva. Si bien hoy el proceso de regionalización y descentralización llevado adelante por los gobiernos socialistas (2007-2015), ha matizado esa dualidad, históricamente –y particularmente en el contexto de los casos de estudio- la diferencias entre el norte y el sur provincial han repercutido en el orden político, tanto en la conformación de las listas de candidatos y los contenidos de la agenda gobierno como en la configuración del sistema de partidos.

En relación a este punto, Silvia Robin (1994: 89) sostiene que la tradicional disputa entre el sur y el norte santafesino se materializó a principios del siglo pasado en la formación de una fuerza política regional representativa de los intereses de los pequeños y medianos arrendatarios de origen inmigratorio y de los sectores urbanos de clase media del sur provincial: la “Liga del Sur”, que luego constituiría el Partido Demócrata Progresista (PDP). Según ella, la presencia de esta fuerza morigeró el desarrollo de un sistema bipolar puro a nivel provincial. Posteriormente, reinstalada la democracia en 1983, el sistema de partidos santafesino manifestó algunos rasgos en sintonía con los procesos generales que se daban a nivel nacional, y otros propios de la provincia, como ser la consolidación de un nuevo partido con importante presencia en el sur provincial, fundamentalmente en el distrito Rosario: el Partido Socialista Popular (PSP).

4.3. La etapa democrática abierta en 1983: faccionalismo y corrupción como escenario previo a la Ley de Lemas

Los resultados de octubre de 1983 demuestran que en la provincia la conducta electoral no se distanció mucho de la del resto del país, reuniendo entre el PJ y la UCR casi el 90% de los sufragios para autoridades nacionales, en cambio la polarización disminuyó notablemente para la elección de gobernador en la que estos partidos alcanzaron el 78,45% de los votos. Esto fue el resultado del corrimiento de adhesiones protagonizado por la masa electoral del Partido Demócrata Progresista (PDP), que optó por volcar su fuerza en favor de la fórmula presidencial del radicalismo, manteniendo una actitud consecuente con su partido para la elección de autoridades provinciales (Silvia Robin, 1994: 89). Como resultado, la provincia de Santa Fe consagró Gobernador al justicialista José María Vernet por una diferencia mínima de votos en una elección oscurecida por sospechas de fraude que se extendieron hacia toda su gestión.³¹

Los comicios de medio término del año '85 reflejan un crecimiento en el peso electoral del Partido Socialista Popular (PSP), hecho que se potencia en 1987 cuando este partido logra acceder a una banca en el Congreso Nacional. Ese año el PJ ratifica su hegemonía provincial de la mano de la fórmula Víctor Reviglio-Antonio Vanrell, que se impuso en los comicios a Gobernador y Vice por un 44,1% contra el 28% que obtuvo la UCR con las candidaturas de Luis "Changui" Cáceres y Juan Sylvestre Begnis. Quedaron en tercer y cuarto lugar el PDP y el Socialismo representados, respectivamente, por Alberto Natale y Guillermo Estévez Boero.

La gestión de Reviglio fue antesala y marco de la aprobación de la Ley de Lemas. Durante su mandato se multiplicaron las denuncias por

³¹ En los comicios de 1983 el recuento de votos en Santa Fe evidenció inconvenientes en la transmisión de los datos a cargo del Correo. El escrutinio parcial otorgaba el triunfo al candidato radical, Aníbal Reinaldo –siguiendo la tendencia positiva que la UCR lograba a nivel nacional, con Raúl Alfonsín, y local, con Horacio Usandizaga quedándose con la Intendencia de Rosario-cuando inesperadamente "se cayó el sistema" a raíz de un apagón en el centro de cómputos y se consagró a Vernet como nuevo gobernador santafecino. Algunos años después, algunos peronistas reconocieron que hubo en esos comicios una diferencia de unos 12.000 votos en favor del radical.

Las irregularidades no se limitaron a la contienda electoral; toda la gestión de Vernet estuvo signada por denuncias de corrupción, siendo la más notoria y recordada la venta de partes del puente colgante, una de cuyas pilas se derrumbó durante su mandato.

actos de corrupción, algunas de las cuales se materializaron en la destitución del vicegobernador Vanrell y del entonces intendente de la ciudad de Santa Fe, Carlos Martínez. Esto trajo aparejada una profunda crisis al interior del partido de gobierno, generada por el creciente descrédito de sus principales referentes y el deterioro que el Justicialismo de Santa Fe ya venía padeciendo desde el '83. A este resquebrajamiento se suma la lógica de funcionamiento que el PJ provincial tenía desde el retorno de la democracia, conocida como "la cooperativa del peronismo". Este formato de organización partidaria surge de la ausencia de un liderazgo fuerte capaz de centralizar adhesiones y decisiones y que, justamente por ello, se sostiene sobre cuotas de poder repartido entre distintas corrientes internas –la más importante ligada al sindicalismo metalúrgico- entre las cuales se distribuyen cargos y candidaturas a modo de "cooperativa".

Paralelamente, el radicalismo no era ajeno al faccionalismo y a una crisis interna que se había profundizado en los últimos años del gobierno de Raúl Alfonsín quien ahora lideraba el Comité Nacional de la UCR. A él se enfrentaba la del gobernador de Córdoba, Eduardo Angeloz, cuyas posiciones en torno a temas centrales de la agenda vigente se acercaban más a los del triunfante presidente Carlos Menem que a la doctrina socialdemócrata de su correligionario, Alfonsín. Esta bicefalia se reflejaba en divisiones dirigenciales y de bloques legislativos en los distintos municipios y provincias, a lo largo y ancho del país.

Particularmente, en Santa Fe esta separación se manifestaba en la clara presencia de dos grupos antagónicos que aspiraban a obtener la gobernación provincial en 1991 después de haber perdido dos elecciones consecutivas en manos del peronismo. Por un lado, el "Movimiento de Renovación y Cambio" ligado al Alfonsinismo, nucleaba a los miembros de la Lista Blanca quienes proponían a la fórmula Mattia-Agú para los comicios del siguiente año. Este sector tenía como principales referentes al Changui Cáceres, Aníbal Reinaldo y Luis González. Por otro lado, la Lista Amarilla de "Convergencia Santafesina" estaba encabezada por el

vasco Usandizaga, pro-angelocista y simpatizante del incipiente menemismo. Esta fracción del partido buscaba –además de ganar la gobernación- imponerse primero en las internas partidarias estipuladas para el mes de diciembre, para lo cual intentaba sumar adeptos dentro del partido vinculándose –entre otros- con un grupo de ex Blancos congregados bajo el paraguas del “Foro de Apertura y Reestructuración Organizativa” (FARO). Esta tercera línea interna, conducida por Raúl Milano, Ángel Elías y Adolfo Stubrin, pretendía evitar la fractura partidaria ejerciendo un rol de árbitro entre las otras dos corrientes que polarizaban a la UCR santafesina.

4.4. La reforma electoral de 1990. Instauración de la Ley de Lemas.

Como respuesta y en el contexto de la coyuntura crítica recién descrita es que se desarrolla el proceso de debate y aprobación de la Ley de Lemas en la provincia de Santa Fe. Como expusimos anteriormente, este sistema venía siendo adoptado en gran parte del territorio argentino desde mediados de los ´80. En Santa Fe, como en las demás provincias, la iniciativa surge del justicialismo, en este caso de la mano del gobernador Reviglio, con el aval del Consejo Nacional partidario y el beneplácito del propio Presidente Menem.

El proyecto que se transformaría en la Ley 10.524³² fue presentado por el senador Alberto Monti y tratado sobre tablas en la sesión de la cámara alta del 16 de agosto de 1990. En ese momento de los 19 senadores, 16 correspondían al oficialismo y 3 a la Unión Cívica Radical, es decir, no estaban representadas fuerzas como PDP o el PS en el recinto.

Quien tomó la palabra por el bloque opositor fue el senador Elías, partiendo por expresar su desacuerdo con que el proyecto se tratase sin dictamen de comisión. Se manifestó en contra de la aprobación por distintos motivos. En primer lugar planteó estar convencido de la

³² Disponible para consulta en el anexo.

inconveniencia de este sistema al que acusó de “*ardid electoral*” de un partido que estaba sufriendo “*problemas de identidad y falta de evolución*”. Argumentó también que es una ley que no se adaptaba a la realidad argentina de fines de siglo XX, haciendo una comparación con el caso uruguayo en donde el doble voto simultáneo se concibió como solución al conflicto entre blancos y colorados buscando racionalizar las luchas por el poder que venían del siglo anterior. Imputó también al proyecto como “anticonstitucional” explicando –como lo harían muchos otros detractores- que la Constitución Provincial establece que el gobernador y vicegobernador serán elegidos por el voto directo ‘a simple pluralidad de sufragios’, y que con este sistema podría darse la situación de que quien más votos obtuviera no fuese electo gobernador.³³ Según declaró “*esto viola el derecho constitucional de elegir; bajo este sistema, tal vez votamos por un reformador social del radicalismo y resulta que, por imperio de esto que hemos analizado ‘el doble voto simultaneo’, podemos estar consagrando a un conservador o a alguien adverso a nuestras ideas*” (Senador Elías, sesión 16 de agosto, 1990).

Sumado a esto, hizo reiterada referencia a la existencia de un mandato partidario de votar en contra, argumentando que la cuestión había sido discutida en el seno de la UCR. Planteó una fundada defensa del sistema vigente de internas cerradas arguyendo que este era coherente con una concepción de la política en la que la existencia de partidos orgánicos que sean expresión de un programa resulta de importancia estratégica. Sostuvo, “*se habla de mayor representatividad, pero se va a producir un bipartidismo fofo, sin ningún tipo de lineamientos claros para ofrecer a la sociedad. Fíjense, tal vez como miembro de un partido importante que tiene o tuvo alguna hegemonía, respondiendo a intereses particulares, debería aprobarlo, pero de esta manera y con estos antecedentes se neutralizarían los intentos renovadores (...)* Reitero que esta es una cuestión de principios al margen de la especulación electoral” (Senador Elías, sesión 16 de agosto, 1990).

³³ Como de hecho ocurrió en los comicios a Gobernador de 1991, 1995 y 2003.

Para finalizar, sostuvo que no era momento de introducir este sistema, cuestionando el hecho que no se pueden cambiar las reglas de juego cuando se encuentra avanzada la campaña electoral y el proceso interno para renovar autoridades y definir candidatos dentro del radicalismo.

En respuesta, el senador Alberto Monti, promotor del proyecto de Ley de Lemas, acusó a Elías de darle un enfoque partidista a la implantación de un sistema electoral cuando, según él, desde el justicialismo lo planteaban *“como un avance de participación de la comunidad en la elección de aquellos que van a ser sus dignos representantes”*. A su entender, el sistema de lemas fortalecería a los partidos políticos, a los cuales defendió reconociendo, sin embargo, que *“en nuestro país hemos utilizado, en más de una oportunidad, el trampolín de la estructura partidaria para dejar de lado la ideología y ver como nos catapultábamos a cargos electivos”* (Senador Monti, sesión 16 de agosto, 1990).

Respecto al planteo de orden constitucional del senador Elías, Monti se amparó en las opiniones de varios especialistas que sostenían la constitucionalidad de la ley de lemas en la provincia. En sintonía, el senador Ángel Baltuzzi expresó que el sistema era compatible con la Constitución de Santa Fe y representaba una innovación que iba a revitalizar el sistema político, precisamente en un momento donde existía, una crisis de los partidos. *“Con este sistema estará mucho mejor representada la voluntad popular. (...) con la media sanción de este proyecto estamos aportando a la sociedad santafesina un instrumento apto para una mejor y más amplia expresión política, aportando un instrumento válido que no tiene nada que ver con las cuestiones electoralistas. El sistema de Ley de Lemas refleja con mucha mayor precisión, el pluralismo ideológico que existe en la sociedad, es un verdadero avance dentro del sistema representativo, dentro del sistema democrático, que permite que el ciudadano común retenga mayor*

capacidad de decisión, tenga una más amplia capacidad de elección”
(Senador Baltuzzi, sesión 16 de agosto, 1990)

Para este senador, el sistema de internas cerradas que regía en Santa fe generaba batallas irracionales dentro de los partidos y, según sostuvo, el sistema de lemas bajaría el voltaje de tales enfrentamientos.

Así, con estas exposiciones y sin que el debate se extendiera a más oradores, el peso numérico a favor del bloque oficialista aprobó en la sesión del 16 de agosto el proyecto de Ley de Lemas, sin discutirlo en particular y dándole media sanción para su posterior tratamiento en Diputados. Sin embargo, la aprobación en la cámara baja tardaría algunos meses en llegar producto, justamente, del ahondamiento de las fisuras al interior de los partidos hegemónicos. Si bien representantes de los bloques del PJ y la UCR mantenían permanentes conversaciones – formales e informales- en torno a la Ley de Lemas, no resultaba sencillo compatibilizar posiciones, teniendo en cuenta también los posicionamientos de actores relevantes ajenos a la legislatura.

Dado este contexto de indefiniciones, en el mes de octubre la UCR decidió postergar la fecha de sus elecciones internas para definir candidaturas para los comicios provinciales para fin de año. Fue en ese mes también que se desarrolló una tensa convención nacional del partido radical en la ciudad de Mar del Plata, un evento donde quedarían expuestas las distancias entre Alfonsín y Angeloz, y donde se hicieron evidentes los distintos bandos que apoyaban a uno u otro en los distritos subnacionales.

Carlos Acuña escribía en el diario *La Capital* de Rosario³⁴: “En vísperas de las deliberaciones de la convención nacional de la UCR las tensiones internas en aras de una competencia por el acceso al poder de la agrupación se han agudizado en términos casi nunca vistos. Esto es lógico y comprensible pues ahora no solo está en juego la conquista de cargos partidarios que suelen ser la antesala de las precandidaturas mediante el control de los punteros, sino también una cuestión ideológica

³⁴ Diario *La Capital* de Rosario, 10-10-1990.

con dos polos opuestos y atractivos de las diferentes corrientes intermedias que buscan hacer pesar sus parcialidades a la espera de mejores condiciones de sus miembros dentro del aparato partidario.”

Los convencionales que participaron del encuentro habían sido elegidos en 1987 antes de la gran derrota electoral de la UCR, y por ese motivo la mayoría respondía –originariamente– al ‘Movimiento de Renovación y Cambio’ liderado por Raúl Alfonsín. De los representantes de Santa Fe, catorce respondían a la lista Blanca y siete a la Amarilla. *“Ello de acuerdo a la elección de entonces –expresó el diputado nacional Ángel D’Ambrosio– porque en la actualidad estamos mejor y son más de siete los que respaldan al gobernador cordobés”*. Explicitando su ferviente apoyo a la candidatura de Usandizaga declaró que *“el 10 de diciembre de 1991 vamos a estar de pie sobre las ruinas, por eso, la convocatoria que formule el radicalismo tiene que ser amplia e involucrar a todos los sectores políticos, para superar la situación”*.

En contraposición a esta visión profética del candidato amarillo, Raúl Alfonsín calificó a Horacio Usandizaga como *“lo más grave que le ha pasado al partido desde la ruptura”*. Dijo en Mar del Plata que *“si es cierto que todos los argentinos llevamos dentro un enano fascista, Usandizaga es el enano fascista del radicalismo”*. El tenor de las declaraciones era proporcional a las fracturas internas y al debilitamiento que la figura del ex presidente sufrió durante la convención en la cual el angelocismo obtuvo cien votos sobre doscientos cuarenta convencionales presentes. El resto de los votos surgieron de la sumatoria de los alfonsinistas y de la ascendente Corriente de Opinión Nacional (CON) de Federico Storani.

Así como a nivel nacional ninguno de los principales referentes lograba imponerse en la estructura partidaria, en Santa Fe ninguno de los candidatos radicales lograba integrar posiciones ni unificar un discurso orgánico. El día 14 de octubre, en el marco de un áspero debate de los miembros de la conducción del comité provincial, se discutió sí que la elección interna del próximo 9 de diciembre debía hacerse en base a los padrones depurados por la justicia electoral nacional o a los viejos

padrones partidarios. El periódico del día siguiente comentaba: “la reunión se constituyó en una virtual pulseada de los sectores en pugna –en la que proliferaron tramos de verdaderos enfrentamientos verbales- oportunidad en la que los Amarillos acusaban a los Blancos de pretender una maniobra en perjuicio de sus intereses, en virtud del hecho de que la depuración de los padrones elimina unas cuarenta mil afiliaciones de Rosario, y unas diez mil en la ciudad de Santa Fe, de las cuales son mayoritariamente los enrolados en las huestes del ex intendente rosarino. Por su parte los Blancos recordaron una y otra vez, que había sido el sector amarillo el que había requerido la verificación y depuración de los padrones.”³⁵

Las distancias y ataques no permitieron una resolución de la cuestión, por lo que la conducción partidaria provincial optó por una medida salomónica; dejar la decisión final a la Junta Electoral partidaria, aunque sí recomendando el uso de los padrones viejos. Esta indefinición de la forma en que se desarrollaría la elección interna profundizó el deseo del sector usandizaguista de avanzar en la aprobación de la Ley de Lemas, mientras otros insistían en postergar la discusión preguntándose qué pasaría con la interna de diciembre si antes cobraba fuerza de ley la reforma electoral.

Esta temática también apremiaba al justicialismo dado que estaba por finalizar el periodo de sesiones ordinarias. Por ello, desde el oficialismo comenzaron a tejerse acuerdos no solo al interior de los bloques peronistas -el propio partido solicitó orgánicamente la aprobación-, sino también con los presidentes de las bancadas de la oposición, al punto de lograr la preferencia para discutir la Ley de Lemas en la última sesión de octubre.

Paralela e inesperadamente, la Unidad Socialista encabezada por el diputado Juan Carlos Zabalza presentó otro proyecto de ley relativo al proceso electoral que proponía desdoblar las elecciones municipales de las provinciales y nacionales. El objetivo, según explicó, era consolidar la

³⁵ Diario *La Capital*, Rosario, 15-10-1990.

participación política mediante la elección popular de sus autoridades locales, separada de los otros niveles, impidiendo que las situaciones nacionales o campañas provinciales distorsionen o influyan en el cuerpo electoral de pequeñas localidades o ciudades, donde lo que se decide tiene una relación más directa con los habitantes. Esta iniciativa no logró prosperar.

En cuanto a la Ley de Lemas, el diputado manifestó la oposición de su partido a la posible aprobación porque –argumentó– *“solo serviría para juntar lo que no se puede unir”*. En su opinión *“un sistema electoral debe garantizar la máxima transparencia y además, que no se tuerza la voluntad del electorado. El sistema actual nos garantiza que el candidato más votado es quien triunfa, en cambio, en el sistema de lemas propuesto se produce una transferencia de la voluntad del elector, de forma tal que se viola el derecho de los ciudadanos al sufragio al no asegurarse la inalterabilidad de la voluntad real de los mismos puesta de manifiesto al votar.”*

El legislador socialista también advirtió que ese sistema favorecería el internismo y la existencia de líneas o fracciones fundadas únicamente en las ‘apetencias electoralistas’ de grupos que nada tendrían que perder inscribiendo su sublema. En su opinión, esa tal ley *“tiene un efecto maquillaje, se intenta cubrir los déficit del actual modelo, se trata que el peronismo y la UCR, a pesar de todo, sigan siendo los partidos mayoritarios y sigan poniéndose de acuerdo en la marcha institucional”*. En sus declaraciones el diputado dejó en claro que el Socialismo promovía la preservación del sistema vigente al cual consideraban *“correcto y mucho más claro en su definición”*³⁶.

En contraposición, el ex dirigente de la UCD, Federico Steiger, quien impulsaba ahora la agrupación “Alternativa Ciudadana” en respaldo a Usandizaga, declaraba en la misma edición del diario La Capital que de adoptarse el sistema de lemas se estaría ante un verdadero avance porque *“los punteros, la partidocracia y los vicios del comité sufrirán un*

³⁶ Declaraciones del Diputado Zabalza, Diario *La Capital*, Rosario, 25-10-1990.

duro golpe". También argumentó que era la oportunidad para que actividad política se pusiese al servicio de proyectos serios, donde los problemas reales de la ciudadanía y sus soluciones ocupasen el tiempo de los dirigentes. Además, según Steiger, *"muchos hasta hoy remisos a acercarse a los partidos políticos, podrán participar de la vida cívica sin necesidad de caer en el profesionalismo del comité"*.³⁷

La última sesión de octubre, en la que estaba previsto el tratamiento preferencial del proyecto de Ley de Lemas no logró con este cometido debido a que los integrantes del bloque de la UCR arguyeron que el Comité Provincial partidario había dispuesto que se rechazase el tratamiento de esa iniciativa. Sí se confirmó en esa sesión que se prorrogaría el periodo ordinario hasta el 30 de noviembre, tal como lo habilita la Constitución Provincial. Sin dudas, para este entonces el tema de la reforma electoral se ubicaba en el centro de la agenda legislativa, en tanto defensores y detractores avanzaban en negociaciones entre y al interior de los partidos y bloques, al tiempo que iban definiendo –algunos cambiando de postura respecto a posiciones originarias- cómo sería su voto al momento de avalar o no el proyecto con media sanción del Senado.

Quien siempre mantuvo su postura sobre la aprobación, aún yendo en contra de las disposiciones del partido al que representaba, fue el diputado radical Eugenio Malaponte. Incluso, él mismo era autor de un proyecto similar al que estaba en debate, el cual no fue puesto en discusión el día de la aprobación debido a que su partido le solicitó que lo retirara. El proyecto se diferenciaba del oficialista particularmente en el hecho de exigir un límite de tres al número de sublemas presentado por cada lema³⁸, los cuales –planteaba- debían contar con el respaldo de un porcentaje de afiliados partidarios. A su modo de ver, la Ley de Lemas resultaba positiva ya que mejoraría los hábitos de los partidos políticos,

³⁷ Declaraciones de Federico Steiger, Diario *La Capital*, Rosario, 25-10-1990.

³⁸ La necesidad de limitar el número se basaba en la necesidad de evitar la proliferación de sus sublemas como venía ocurriendo en otras provincias con Ley de Lemas, donde el número de corrientes internas que el elector hallaba en el cuarto oscuro superaban las cuarenta listas/boletas.

evitando los excesos. Según expresó, esta norma evitaría que la dirigencia *“dedique tanto tiempo a la actividad política con minúscula, para dedicarse a dar respuestas y atender los reclamos sustanciales de la sociedad a la cual se debe servir”*. En su opinión, el sistema de lemas terminaría *“con las internas, las fichas tramposas de afiliados y con los aparatos que trafican esas fichas”*. Agregó que *“se dice que los gobiernos son elegidos por la voluntad soberana del pueblo; digo que no es así porque sólo elige a los candidatos entre el 5 y el 6 % del padrón total de ciudadanos, afiliados a los partidos políticos, mientras sólo opta entre el 92 y el 93 por ciento”*³⁹

En sintonía, pero desde la bancada de enfrente, el diputado justicialista Norberto Nicotra denunciaba que con el sistema vigente de prácticas obsoletas se daban internas sangrientas entre grupos y dirigentes alejados de la realidad, donde la preocupación estaba en comprar voluntades y no en debatir propuestas capaces de atender a las problemáticas ciudadanas. Según su visión, la Ley de Lemas sería *“un paso importante para producir un recambio de dirigentes necesario para darle credibilidad al sistema democrático”*⁴⁰

Tras informar que el jueves siguiente se conocería el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre el proyecto aprobado por la cámara alta, Nicotra consideró que el 8 de noviembre la iniciativa sería tratada y aprobada en el recinto. Además, notificó que la semana próxima todos los diputados del justicialismo viajarían a Buenos Aires para entrevistarse con Eduardo Menem, presidente alterno partidario a nivel nacional quien –recordó– ya había manifestado su apoyo a que la Ley de Lemas fuese aprobada en Santa Fe.⁴¹

Paralela y paradójicamente, el presidente Carlos Menem expresaba públicamente su aval a la candidatura de Horacio Usandizaga a la gobernación. Sin dudas, este era un pase de factura hacia las gestiones de Vernet y Reviglio pero afectaba a toda la estructura del

³⁹ Declaraciones del Diputado Eugenio Malaponte al diario *La Capital*, Rosario, 26-10-1990.

⁴⁰ Declaraciones del Diputado Norberto Nicotra, diario *La Capital*, Rosario, 27-10-1990.

⁴¹ Diario *La Capital*, Rosario, 27-10-1990.

justicialismo provincial, incapaz –hasta ese momento- de ofrecer un candidato que pudiera vencer en los comicios de 1991. Este apoyo explícito al radical era parte de una nueva estrategia transpartidaria, diseñada no ya sobre la base de el tradicional programa ideológico sobre el cual se tejieron las alianzas justicialistas durante años, sino a partir de la necesidad de configurar reagrupamientos que expresaran otras alternativas y que, de algún modo, quedarían en evidencia al momento de aprobar la Ley de Lemas.

Decía el diario *La Capital* de ese 3 de noviembre: “Menem ha entendido que el radicalismo se halla atravesado por un periodo de redefiniciones. Santa Fe es, en tal sentido, un caso arquetípico: las distancias que existen entre Usandizaga y Cáceres son tan grandes como pudieran ser las que separan al Ingeniero Álvaro Alzogaray de Alfonsín. A Menem le importa profundizar las heridas internas de la UCR, obligándola a una recomposición en la cual el centro y la derecha rompan lanzas con la centro-izquierda y la izquierda del partido de Yrigoyen. Al disparar su política de acercamiento a Eduardo Angeloz a nivel nacional y vituperar sin solución de continuidad a Alfonsín, Menem se propone seleccionar su socio.”

Usandizaga salió a responder a estas declaraciones, aclarando que si bien el primer mandatario había señalado que en Santa Fe el justicialismo debía buscar un candidato extrapartidario a la gobernación, ese no necesariamente tenía que ser él. “*Yo soy candidato por la UCR –sostuvo-, tengo mi formula integrada, esto es irreversible. En el supuesto caso de que nos fuera bien, vamos a tratar de hacer un gobierno que no sea unipartidista; pediremos la colaboración de todos los sectores, pero de allí a llegar a un acuerdo electoral con el PJ, de ninguna manera*”.⁴²

Este tipo de movimientos e intercambios entre y al interior de los distintos partidos, del plano local al nacional y viceversa, iba configurando el tablero para la reforma electoral. Los realineamientos eran tales que mientras para fines de octubre los periódicos pronosticaban la difícil

⁴² Declaraciones de Horacio Usandizaga, diario *La Capital*, Rosario, 6-11-1990.

aprobación de la Ley de Lemas, para la primera semana de noviembre los augurios se habían vuelto promisorios para sus impulsores.

Un hecho que modificó la balanza a último momento fue la decisión de la Convención Provincial del radicalismo de dar libertad a sus legisladores para votar el proyecto según su conciencia⁴³. Por el contrario, el Consejo Ejecutivo Departamental del Partido Justicialista de Rosario, luego de unas jornadas de discusión sobre el tema, solicitó a los legisladores del departamento que respaldaran el proyecto de doble voto simultáneo. Lo opuesto hizo la Junta Ejecutiva provincial del partido Socialista Popular que reiteró su total oposición a la Ley de Lemas por entender que vulneraba uno de los principios fundamentales del sufragio universal, como ser la correspondencia directa entre la voluntad del elector y su voto, entre otras razones. De hecho, grande fue la sorpresa para los legisladores socialistas cuando el diputado Tizón, integrante del bloque de la Unidad Socialista por el Partido Socialista Democrático, anunció que votaría a favor de los lemas. Su argumento fue el siguiente: *“el 27 de octubre la Junta Provincial de mi partido se pronunció en forma favorable a esta iniciativa y yo seguí esa sugerencia. Anteayer se revierte esa posición y me sugieren que vote por el ‘no’, cuando ya había suscripto el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales de acuerdo a la primera actitud”*.⁴⁴

Con este mapa de alineamientos y posiciones llegaban los diputados provinciales a la sesión del 8 de noviembre en que finalmente se daría tratamiento a la Ley de Lemas. Vale recordar que de los 50 diputados, 28 correspondían al Partido Justicialista escindido en ese momento en al menos tres bloques: el ‘Bloque Peronista 1’ integrado por Barrionuevo, Yodice, Gazziano, Berdat, Castro, Luna y Storani; el ‘Bloque Peronista 2’, conformado por Boggino, Nicotra, Zaninovic, Ramos,

⁴³ Marcada por un crudo debate y un clima de agresiones entre las barras de los sectores internos que hicieron tensas las deliberaciones, la Convención Radical sometió a votación dos mociones: la del sector Amarillo que propuso –y finalmente triunfó por 31 votos a 25- dejar en libertad de acción a los legisladores radicales para la votación del proyecto, y la del sector Blanco por la reafirmación de rechazar el proyecto de ley de lemas.

⁴⁴ Declaraciones del Diputado Tizón. Diario La Capital, Rosario, 7-11-1990.

Bartomioli, Rodes, Ramel, Lassús, Eggiman, Pérez, Leale, García Pettit y Somma; y el 'Bloque Justicialista' cuyos miembros eran Quijano, Salomón, Druetta, Pascutto, Angelozzi, Dubulois y Ghezzi, y que junto al Presidente Estévez, sumaban los 28 diputados del oficialismo. Los radicales eran 13: Agú, Algaba, Billicich, Harispe, Karlen, Telesco J.M., Telesco L.M., Lorenzo, Malaponte, Palud, Sansevich, Schiavi y Serra. Favario, Caballero Martin, Porcile, Basso y Verdu eran los 5 integrantes de la bancada del Partido Demócrata Progresista; Zabalza y Rébola representaban al PSP, Tizón al PSD y Oscar Blando al Latorrismo.

La tarde en que estaba prevista la sesión la contienda partidaria se extendió hacia grupos de barras que se acercaron hasta el palacio legislativo en apoyo a las distintas facciones que se oponían a la aprobación de los lemas. Entre ellos había más de trescientos jóvenes de Franja Morada, y grupos de manifestantes del PDP, el peronismo y el socialismo que coparon los balcones del recinto y los alrededores del congreso. Aunque la policía dispuso un cerco para evitar desórdenes la tensión en el ambiente se tradujo en una pelea en la que un policía resultó herido en su cabeza, otros tres con lesiones menores y parte del mobiliario y edificio de la legislatura terminaron rotos, por lo que hubo que postergar varias horas el inicio de la sesión. La demora también tuvo como causa negociaciones de última hora entre el gobernador Reviglio y Usandizaga, obstinado en lograr finalmente la aprobación de la Ley de Lemas.

Por estos episodios el presidente de la cámara recién dio inició a la sesión pasada la una de la mañana, hora en que, inesperadamente, se hizo presente -enyesado y luego de dos meses de ausencia por convalecencia tras un accidente vial- el diputado Oscar Somma, lo cual demuestra la importancia de cada voto en lo que sería una pareja y áspera definición en un recinto con asistencia perfecta.

Estévez comenzó la sesión haciendo referencia a los dictámenes que venían de la Comisión de Asuntos Constitucionales. El primero, firmado por Boggino, García Petit, Tizón, Leale, Malaponte y Pascutto

aconsejaba la aprobación de la ley de doble voto simultáneo tal como había llegado desde el Senado. El segundo era un despacho de minoría con firma de Lorenzo y Favario por la “no aprobación” del proyecto en cuestión.

Durante esa madrugada tres parlamentarios defendieron extensamente la Ley de Lemas y lo hicieron prácticamente en base a los mismos argumentos, aún cuando representaban a fuerzas y diferentes. El primero de ellos fue el controvertido diputado Malaponte quien recordó que dos años antes había presentado un proyecto sobre modificación del régimen electoral similar al ahora discutido que buscaba mejorar la práctica republicana del poder, la representación política y las relaciones entre los grupos internos partidarios. En su opinión, con el doble voto simultáneo *“las distintas expresiones de cada partido navegan todas en el mismo barco, y si alguien tiene la ocurrencia de atentar contra la suerte de otro sublema naufraga el barco; y cuando hay naufragio no se salva absolutamente nadie.”* Asimismo, se mostró crítico del sistema vigente de internas cerradas, al que acusó de ser responsable de las fracturas partidarias que se evidenciaban en ese mismo recinto: *“...cada uno tiene cicatrices en su propio cuerpo. Se hace más fácil, después de una interna dura, la relación política y personal con los hombres de las otras militancias, que reencontrar el diálogo con las expresiones del propio partido al que se pertenece”* (Diputado Malaponte, sesión 8 de noviembre, 1990).

Una cuestión que se encargó en remarcar fue que objetaba el artículo 15° del proyecto en debate en tanto permitía la sumatoria de sublemas de distintos lemas. Questionó esta posibilidad como un absurdo y planteó a necesidad de modificarlo en el futuro.⁴⁵

⁴⁵ *“Falta en el proyecto el compromiso sustancial que el sublema haga la expresión de fe doctrinaria al lema al cual pertenece, pero estas correcciones puntuales no las intentaremos ahora porque queremos ver este sistema establecido e incorporado a la vida institucional de Santa Fe”* expresó el Diputado Malaponte en la sesión del 8 de noviembre de 1990. Tal era su voluntad de aprobar el proyecto que, si bien se oponía a esta posibilidad de alianzas entre sublemas de distintos lemas, no planteó sus diferencias al momento de votarlo en particular.

El segundo defensor de los lemas fue el diputado Tizón, del Partido Socialista Democrático. Sus argumentos se centraron en destacar que la ley era positiva para el momento político que se vivía en Santa Fe desde 1983 en el que la ciudadanía no estaba satisfecha con la eficiencia ni las propuestas de la dirigencia política. En esta transición –sostuvo- había que *“hacer más consecuente la legitimidad de origen de la dirigencia política, con la legitimidad del ejercicio.”* En consonancia con lo expuesto por Malaponte, expresó su consideración respecto al sistema de internas cerradas como uno que promueve el verticalismo y restringe el acceso a quienes no manejan ‘el aparato’. En cambio, la Ley de Lemas fomentaría la participación cívica, fortaleciendo a los partidos políticos y contribuyendo a que sean verdaderas correas de transmisión entre el ciudadano y su gobierno. Un punto que nos interesa subrayar a los fines de esta tesis fue el reconocimiento de este diputado –como luego lo haría Favario- de que *“la comunidad no está demasiado interesada en esta ley, no la conoce”* (Diputado Tizón, sesión 8 de noviembre, 1990).

El justicialista Nicotra fue el tercer y último promotor de los lemas en esa ríspida sesión. Definió a la propuesta oficialista como el *“ensayo de una verdadera evolución ética, cívica y democrática [que] ahuyenta el manipuleo del aparatismo político, elimina el derroche ostentoso, inserta a los partidos políticos en el seno de la comunidad que les da forma y amplía genuinamente el abanico de posibilidades de elección de candidatos, impidiendo que la ciudadanía toda se enfrente a al disyuntiva de votar a un solo candidato que colocan en escena algunos prestidigitadores de las internas políticas”* (Diputado Nicotra, sesión 8 de noviembre, 1990).

En oposición a la aprobación del proyecto llegado del Senado se elevaron las voces de quienes ya venían denunciando las flaquezas de esta ley con el diputado Favario a la cabeza. Nuevamente, con independencia de los bloques a los que pertenecían, hubo marcadas coincidencias entre quienes querían evitar la sanción de la Ley de Lemas. Los argumentos se resumen en algunos ejes.

El primero de ellos acusa a la Ley de Lemas de **tergiversar la voluntad de los electores, violando el principio de representatividad**. Los legisladores recurrieron a palabras como “trampa”, “engaño”, “distorsión” y hasta “fraude institucionalizado” para describir al sistema de doble voto simultáneo. Favario, entre otros, expresó: *“esta ley cambia la intención de voto del ciudadano, porque cuando entra al cuarto oscuro y deposita su boleta, no va a saber por quién terminó votando hasta que termine el escrutinio definitivo [...] Esto es, lisa y llanamente a nuestro entender, fraude. Se está transfiriendo la voluntad del elector a otro candidato que no quiso votar. Fraude legitimado, fraude institucionalizado a través de la Ley de Lemas. ... hay un ‘distorsionamiento’ de la voluntad política del votante”* (Diputado Favario, sesión 8 de noviembre de 1990).

Expresiones similares tuvieron los diputados Blando y Zabalza. Este último tachó al proyecto como un *“modelo no transparente”* ya que – según explicó- *“la transparencia del sistema electoral está dada fundamentalmente por la máxima exactitud entre la opinión pública y la expresión gubernamental que resulta del voto de esa opinión pública y nosotros creemos que esta propuesta en ese aspecto constituye un retroceso [...] con esta ley puede ganar el que pierde”* (Diputado Zabalza, sesión 8 de noviembre de 1990).

El segundo argumento contra el proyecto en discusión se basó en su **dudosa constitucionalidad**. Los mismos que denunciaban el carácter distorsivo de la ley plantearon la absoluta inconstitucionalidad de la misma, fundamentalmente en lo que respecta a cumplir con la cláusula que establece que la elección de gobernador, vice, senadores e intendentes se realiza en forma directa por el pueblo de la provincia y a simple pluralidad de sufragios. *“Nuestra constitución prescribe claramente que el electo es la persona más votada y no el que sume más votos –que es distinto- porque sumar votos por acumulación significa sumar votos propios y ajenos”* – manifestó Zabalza en soporte de lo antes expresado por Harispe y Favario para quien ‘pluralidad de sufragios’ quiere decir que el que tiene más votos es el que gana. *“Con la Ley de Lemas se quiere*

hacer una suerte de alquimia aritmética para que también pueda ser gobernador el que perdió la elección” (Diputado Favario, sesión 8 de noviembre de 1990).

Otra impugnación reiterada por varios diputados fue que la ley propuesta **respondía a la conveniencia e intereses circunstanciales de quienes pretendían consolidarse en el poder**, que era un traje a medida de ciertos sectores del Justicialismo y la UCR para solucionar problemas que no podían resolver internamente. El diputado Ghezzi, por ejemplo, cuestionó en primer lugar a Malaponte diciendo que le llamaba la atención que un hombre conocedor de la Constitución, sabiendo los errores del proyecto, dijese *‘no importa la cosa es que la ley salga, porque nos conviene, porque podemos ganar’*. Para Ghezzi *“no es así como podemos llegar a mejorar el sistema electoral, no se mejora pensando en que nos puede convenir dentro de dos o tres meses”*. Luego apuntó contra Reviglio: *“ese hombre con la ley de lemas está fraguando, preparando su retirada y está preparando también su impunidad pero todos leemos los diarios y sabemos que uno a uno están cayendo sus ministros procesados ante la justicia y a él también le espera lo mismo cuando terminen sus fueros [...] esto es lo que me llama la atención: no puede ser bueno algo de alguien tan malo, no puede ser buena la ley si está llevada por Reviglio y sus obsecuentes”*. (Diputado Ghezzi, sesión 8 de noviembre de 1990).

En el mismo tenor, el diputado radical Agú también acusó a los defensores del proyecto de oportunistas. *“Lamentablemente –dijo- el mayor impulsor de este proyecto de Ley de Lemas trata de preservar la unidad de su partido y no hace más que embarcar a toda la sociedad santafesina en un problema que no puede resolver como fue incapaz de resolver todos y cada uno de los problemas de Santa Fe [...] al accionar de esta persona que ya no tiene autoridad moral ni política, se han sumado sectores de mi propio partido que, después de haberse manifestado en contra de esta ley salen a defenderla en coincidencia con*

Reviglio [...] Parece que cuando hay intereses en juego no es tan malo quien era malo” (Diputado Agú, sesión 8 de noviembre de 1990).

Vinculada a lo anterior, otra crítica que recibió el tratamiento de esta ley fue la de ser **“inoportuna”, de estar hecha “con urgencia electoral”** cuando lo lógico era que se discutiese sin la premura del calendario electoral. De hecho, el diputado Agú reclamó un poco más de respeto por los partidos políticos teniendo en cuenta que la UCR tenía prevista su elección interna para unos días después y que ya estaban lanzadas las campañas en los distintos partidos.

Un argumento contra la aprobación que en ese momento compartieron varios diputados y que resulta fundamental para la comparación con el proceso de reforma de 2004, fue que **el debate sobre la Ley de Lemas era ajeno a la ciudadanía y que la reforma electoral no constituía una demanda ni una preocupación de los santafesinos**. Sostuvo Favario en el recinto esa madrugada: *“creo que vamos en contramano de lo que piensa el ciudadano común, esta sociedad santafesina cuyos hombres y mujeres comunes permanecen ajenos a este debate que mantenemos los políticos, este debate que no conmueve sino a algunos militantes, muchos de los cuales seguramente estuvieron esta tarde en la Legislatura. Ese ciudadano común intuye que este proyecto es la consecuencia de los intereses de los políticos que quieren ser candidatos y que están pensando más en la elección del año 1991 que en la hora presente”* (Diputado Favario, sesión 8 de noviembre, 1990)

Coincidió con este diagnóstico el diputado Harispe de la UCR quien comentó que había tenido *“la oportunidad de escuchar y ver atentamente la televisión y la radio, y escuché las expresiones del ciudadano de la calle. Cinco de seis consultados no conocían este proyecto ante el requerimiento televisivo y el 50% de los requeridos por la radio no sabían lo que significaba ‘Ley de lemas’”* (Diputado Harispe, sesión 8 de noviembre de 1990).

Otra desventaja atribuida al sistema de doble voto simultáneo por quienes votarían en su contra era que **fomentaba el fraccionamiento**

partidario y que –en lugar de resolverlo- iba a institucionalizar un internismo negativo en detrimento de las buenas prácticas democráticas al interior de los partidos.

Explicaba el diputado Blando: *“se dice que la Ley de Lemas evita los internismos, pero no es así, los traslada en el tiempo y todas las cosas que no van a pasar en las internas, se las trasladarían a la sociedad en el momento de la elección general. En vez de evitar las internas las prolongan [...] Esta negación del internismo ya diría que es la negación de la democracia partidaria.”* En sintonía, Juan Carlos Zabalza planteaba que la Ley de Lemas no aportaba ningún elemento superador de la crisis de los partidos políticos, por el contrario, creía que este sistema actuaría como fuerza centrífuga y elemento desintegrador de las estructuras partidarias. *“La ley de lemas favorece el aventurismo político y esto nos debe llevar a acrecentar nuestra responsabilidad, por lo menos a los que creemos en los partidos políticos como forma de organización política y como convergencia de pensamientos, que pueden tener sus divergencias lógicas pero que lo deben resolver en el marco de su democracia interna”* (Diputado Zabalza, sesión 8 de noviembre de 1990)

Favario fue contendente al momento de apoyar esos argumentos. En su opinión, con los lemas *“se cambia un aparato por muchos aparatitos [...] se van a multiplicar los “punteros” y los “caudillitos” que seguirán llegando con los paquetes de votos para las internas y con las fichas de afiliación que van a ser las necesarias, más que nunca, para conseguir el número de adherentes indispensables para oficializar a los candidatos de los sublemas. Se va a seguir reforzando el clientelismo para las elecciones internas, aunque acá se diga que se quiere terminar con el internismo. El enfrentamiento interno no se elimina, sino que se dilata en el tiempo y superpone a la competencia general.”* (Diputado Favario, sesión 8 de noviembre, 1990)

Consideraban, también, como algo grave de este sistema que generase el **vaciamiento ideológico de los partidos**, a los que ya no se les exigiría ni programas ni bases ideológicas, alterando sus identidades

históricas. Además, reconocieron varios diputados que la Ley de Lemas **favorecería a las grandes estructuras partidarias** que contaban con mayores recursos económicos, y atentaría tanto contra los partidos chicos como contra el surgimiento de nuevos partidos políticos.

Entre todas estas debilidades adjudicadas a la Ley de Lemas, había un amplio acuerdo en que la misma resultaría complicada para el elector, es decir, **no respondía al principio de simplicidad** al que debería apuntar un nuevo sistema electoral. La confusión, según explicaron, estaría dada por la inevitable proliferación de listas que el ciudadano encontraría en el cuarto oscuro (cosa que ya se había evidenciado en otras provincias que la adoptaron y en Uruguay), pero también por la posibilidad de alianzas entre sublemas, las dobles candidaturas y la modalidad de “acumulación” con la que, finalmente, se computarían los votos. En relación a este tema, los legisladores que se oponían proclamaron que la Ley de Lemas era **contraria a la cultura política argentina** y que se no se adecuaba a al mentalidad general del pueblo.

Por último, los diputados Zabalza y Agú hicieron un llamamiento a **cuidar los principios, a respetar los ideales y a no perder credibilidad** como dirigentes. Para ellos la legitimidad estaba en la salvaguarda de los valores que profesaban y no en un ardid electoralista. *“No hay sistema electoral posible capaz de hacer ganar en las urnas lo que se pierde en la credibilidad de la gente”*, expresó Zabalza, mientras que Agú manifestó apelando a las tradiciones partidarias que *“el radicalismo ha perdido miles de elecciones; a eso lo aprendimos de Hipólito Yrigoyen cuando decía ‘se pueden perder mil gobiernos pero que se salven los principios’ [...] Hemos perdido y hemos ganado cien años de historia y no tenemos miedo a perder una nueva elección [...] Especulen con las ideas y los principios para que ellos sean inalterables y que no vea la gente que andamos mercando con los principios y los ideales, porque ahí entonces vamos a perder la credibilidad que es lo más importante que tienen los dirigentes”* (Sesión del 8 de noviembre, 1990)

Sumadas a los argumentos contra el sistema, hubo también esa madrugada denuncias de 'aprietes' por parte del gobernador a aquellos que hablaban en su contra y contra los lemas en distintos medios de comunicación.

Así, luego de una tensa jornada legislativa de debate y acusaciones, a las 5.30 am se sometió a votación el proyecto ya aprobado en el Senado. Votaron a favor de la Ley de Lemas los diputados Algaba, Palud, Malaponte y Serra de la UCR (haciendo uso de la libertad de conciencia que la Convención Provincial de su partido les había otorgado); Tizón, en representación del Partido Socialista Democrático (en contradicción con el Bloque Unidad Socialista al que pertenecía); Nicotra, Pérez, Eggiman, Rodes, Leale, Gazziano, Lassús, Boggino, Yódice, Bartomioli, Storani, García Pettit, Zanino, Ramos, Ramel y el convaleciente Somma, por el Bloque Peronista; y Salomón, Pascutto, Angelozzi Y Quijano por el Bloque Justicialista. En total, sumaban 25 votos por la positiva.

Los votos en contra del proyecto fueron 24: todo el bloque del Partido Demócrata Progresista, Blando por el Latorrismo; Zabalza y Rébola por el Socialismo Popular; los dos Telesco, Bilicich, Harispe, Agú, Lorenzo, Karlen, Schiavi, Sansevich por el radicalismo; Ghezzi, Berdat, Druetta, Dubulois del Bloque Justicialista; y Luna, Barrionuevo, y Castro que pertenecían al Bloque Peronista.

Con estos números en la votación general el Presidente Estévez dio por aprobado el proyecto de Ley de Lemas, a lo que desde el bloque del PDP respondieron que no se podía dar por aprobada porque no se contaba con la mitad más uno de los votos, -o sea con 26 votos- tal lo lo establecía el artículo 174° del reglamento de la Cámara. Aunque con dudas ante este planteo, el Presidente hizo caso omiso al reclamo y se procedió a votar en particular todos los artículos sin que se modificara ninguno. De este modo quedó aprobada esa noche la norma tal como había salido del Senado.

Las reacciones de los opositores no se hicieron esperar. Al día siguiente de la votación, y tras realizar consultas a especialistas y constitucionalistas, un grupo de catorce legisladores presentó una nota al Presidente de la Cámara baja en la que ratificaban la impugnación sobre el resultado de la votación solicitando la nulidad de la ley aprobada por no haberse respetado el reglamento del cuerpo. Tal pedido fue rechazado con el argumento de que la votación había sido limpia y reglamentaria. Según Estévez, teniendo en cuenta que asistieron los 50 diputados, *“no me pueden contabilizar para el voto, ya que sólo estoy facultado para hacerlo en caso de empate o por el tratamiento de una ley especial, que no es el caso sobre el sistema electoral [...] estaban facultados para votar 49 legisladores, entonces el resultado de 25 a 24 es correcto”* Asimismo, el legislador sostuvo había consultado a Decio Ulla, miembro de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia, *“quien me dijo que había actuado correctamente al aprobar el trámite de la votación.”*⁴⁶

Finalmente, el lunes 12 de noviembre el gobernador Reviglio promulgó la Ley de Lemas mediante el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 4018/90 originado en el Ministerio de Gobierno. Días más tarde, el mismo grupo que había enviado la nota⁴⁷ junto a otros que se sumaron a la impugnación presentaron a la Corte Suprema de Justicia de la provincia un recurso de ilegitimidad contra ese decreto que promulgaba la ley de adopción del régimen electoral de doble voto simultáneo y acumulativo en Santa Fe.

El recurso cuestionaba el proceso de sanción y promulgación, a lo que la corte respondió que éstas eran competencias privativas y exclusivas de otros órganos de poder y, por lo tanto, no podían ser revisables judicialmente:

“La corte sostiene que el acto de promulgación de una ley por ser un acto político o institucional es irrevisable jurisdiccionalmente y, por ende, improcedente la acción contencioso-administrativa intentada en el

⁴⁶ Declaraciones del Diputado Estévez. Diario La Capital, Rosario, 12-11-1990.

⁴⁷ Quienes firmaron el recurso de ilegitimidad fueron los diputados Caballero Martín, Favario, Verdum, Basso, Porcile, Blando, José María Telesco, Agú, Arizpe, Zabalza, Rébola, Berdat, Guezzi, Druetta, Luna y Duboulois.

caso, enderezada a obtener la declaración de ilegitimidad de la promulgación efectuada de la Ley de Lemas, por no haber contado la misma con las mayorías necesarias para su sanción legislativa [...] si se obtuvo o no mayoría es cuestión del cuerpo, lo cual no se puede discutir judicialmente [...] La sanción de una ley constituye una cuestión política que el Tribunal no necesita considerar ni decidir” (Blando, 2002: 106-108).

4.5. Implementación de la Ley de Lemas y crisis de 2001

Lo que nos interesa remarcar con el relato anterior es que desde sus orígenes en la Provincia, incluso aún antes de su primera implementación, el sistema de doble voto simultáneo y acumulativo evidenció falta de apoyos, cuestionamientos a su legitimidad y objeciones desde diferentes espacios políticos y sociales. Estas críticas continuaron resonando en la arena provincial durante toda la década del noventa y comienzos de la siguiente, con mayor y especial volumen en tiempos pre y post-electorales, en los que distintos candidatos se dedicaron a denostar el sistema electoral y a manifestar intenciones de reformarlo.

No obstante, a pesar de las reiteradas impugnaciones y expresiones a favor de la derogación del sistema de Lemas durante los noventa, los partidos de la oposición, -supuestamente los principales impulsores del cambio-, no lograron materializar sus discursos en proyectos concretos. Es por esto que, a nuestro juicio, el proceso de reforma electoral en Santa Fe no puede considerarse en curso sino desde mediados de 2003, año en el que, finalmente, la coyuntura electoral logró imponer el debate sobre el futuro de la Ley de Lemas en la

agenda de gobierno, dando cauce a propuestas consistentes y reales a favor de su derogación.

Debido a que es mucho lo que se ha escrito y discutido tanto en el ámbito académico como en los espacios mediáticos sobre la implementación del sistema de Lemas en la Provincia y sus consecuencias, saltaremos el análisis específico de los comicios llevados a cabo con el doble voto simultáneo para centrarnos en el proceso de reforma, objeto del presente escrito. Más allá de esta decisión, nos parece pertinente, previamente, dar cuenta de los resultados de las elecciones a Gobernador de los años 1991, 1995 y 1999, que permitirán comprender mejor algunas de las críticas realizadas al sistema de doble voto simultáneo y acumulativo.

En las elecciones de septiembre de 1991 se impuso el Lema correspondiente al Partido Justicialista con 696.597 votos (44,73 %), mientras el Lema de la Unión Cívica Radical logró un total de 588.514 (37,79 %). Sin embargo, vale destacar que el sublema más votado del PJ (y por ende el que acumuló el resto de los sufragios) que llevaba como candidato a Carlos A. Reutemann obtuvo 488.105 votos, mientras que el más votado de la UCR, que impulsaba a Horacio Usandizaga, consiguió 601.175 votos, esto es, más de 100.000 votos más que quien fue, en definitiva, embestido Gobernador.

Este hecho se repitió cuatro años más tarde, en la contienda electoral de 1995, en la que el PJ obtuvo 771.750 votos y la Alianza Santafesina consiguió 720.058. Nuevamente, el sublema más votado del justicialismo, que esta vez proponía al Ingeniero Jorge Obeid como Gobernador, obtuvo 327.706 votos, es decir, estuvo más de 100.000 votos por debajo del sublema más votado de la Alianza que, consiguió sumar, otra vez en la figura de Usandizaga, más de 460.000 votos.

Los comicios de 1999 fueron la excepción, ya que en este caso el sublema más votado del Lema más votado sí correspondió al candidato que, individualmente, alcanzó la mayoría de votos. Para ser más claros, esta vez Carlos Reutemann logró por sí mismo 890.550 votos, mientras el

reincidente candidato por la Alianza, Horacio Usandizaga, solo consiguió 408.336, es decir, menos de la mitad que su mayor contrincante.

De estos datos se desprende la principal crítica al sistema de doble voto simultáneo y acumulativo que apunta al hecho que la Ley de Lemas lleva a que no se respete la voluntad popular expresada en términos mayoritarios. En otras palabras, se la acusa de distorsionar el principio de representatividad al consagrar candidatos con menor apoyo popular que otros.

Además de esta objeción cardinal, los sucesivos comicios llevados a cabo bajo la normativa de la Ley de Lemas en la Provincia dieron lugar a la manifestación -tanto de parte de la ciudadanía en general, como de los medios de comunicación, los estudios académicos y los partidos de oposición en particular- de otra serie de cuestionamientos al sistema electoral. Entre ellos encontramos, por ejemplo, el desconcierto que genera al elector la reiterada proliferación de boletas y su particular formato de “sábana horizontal” (que lleva a equívocos tanto a la hora de emitir el sufragio como en el momento del escrutinio), así como también la potencial transferencia del voto, que supone que el elector no sabe realmente a quien será computado su voto, acrecentando estos inconvenientes la brecha entre representante y representado.

A esto se suman problemas que esta ley, en teoría, pretendía resolver, como ser evitar la fragmentación interna de los partidos y generar una renovación en las dirigencias partidarias. Paradójicamente, el sistema de doble voto simultáneo en vez de fortalecer las estructuras partidarias condujo a propagar los fraccionamientos y la desarticulación al interior de las distintas fuerzas, ya que la competencia entre los diferentes subtemas de un mismo Lema llevada al plano de una elección general resultó ser aún más dura, costosa y conflictiva que la lucha entre candidatos para enfrentar una interna partidaria.

Asimismo, como consecuencia de este creciente fraccionamiento que trae aparejado el surgimiento de distintos liderazgos -o situaciones de policefalia- al interior de los partidos, es que también se le ha increpado al

sistema de Lemas el hecho de dificultar la consecución de consensos y respaldo parlamentario en la definición de políticas públicas, entorpeciendo así las gestiones de gobierno.

Otro en el que, consideramos, es importante detenernos -en tanto continuidad de la crítica y preludeo que contribuyó en alguna medida a detonar el proceso de reforma electoral en Santa Fe- es el de los sucesos de fines de 2001, en los que la crisis de representación y los reclamos de transparencia se evidenciaron tanto en los comicios del 14 de octubre como en los acontecimientos de los últimos días de diciembre.

Probablemente pocos argentinos -menos aún aquellos dedicados a la Ciencia Política- podamos olvidar lo ocurrido en la primavera de 2001, meses que marcaron un quiebre en la historia de nuestro país y que contuvieron una intensidad inédita tanto en acción, como en discursos y símbolos, cuyo significado primordial fue la manifestación cívica de la escasa representatividad de la clase gobernante, y el rechazo social hacia una forma particular de hacer política.

Nos resulta valiosa la lectura que Alberto Ford (2007) realiza en su tesis de esta singular coyuntura política. A su entender, el mes de diciembre de 2001 se define por ser un contexto de crisis orgánica: “en esos días se sucedieron manifestaciones populares en los barrios, las calles y las plazas centrales de las ciudades de todo el país, reclamando cambios con el ruido de las cacerolas y los piquetes. Luego de decretar un Estado de Sitio que tuvo como resultado que la gente saliera masivamente a las calles el 19 y 20 de diciembre, el Presidente Fernando de la Rúa renunció a su cargo, abriendo un período de crisis institucional en el que se sucedieron cinco presidentes en una semana. Hubo saqueos a comercios y represión policial que dejó más de treinta muertos. Como corolario se constituyeron asambleas autoorganizadas en diferentes ciudades del país para discutir problemas barriales y nacionales. [...] la crisis de 2001 significa la ruptura de todos los contratos en el marco de la caída de un modelo económico, político, social y cultural que primó en la

Argentina desde, por lo menos, la dictadura militar iniciada en 1976 y tuvo su apogeo en la década de los '90.”

Este desencanto se vio reflejado en la gran cantidad de votos en blanco y voluntariamente anulados, -conocidos como “voto bronca”, “voto inútil” o “voto castigo”-, que fueron los grandes vencedores de los comicios legislativos de octubre. En el plano nacional estas expresiones de repudio sumaron casi cuatro millones de adherentes, siendo la Provincia de Santa Fe el distrito con mayor cantidad de votos nulos, en el que estos alcanzaron casi al 40% de los votantes. La Ley de Lemas tuvo, según declaraciones escuchadas durante esa jornada, mucho que ver en este cuestionamiento generalizado al sistema político que se materializó en el elevado ausentismo e inesperado porcentaje de “votos bronca” a nivel provincial.

A esta demostración de hostilidad hacia la clase y los partidos políticos se sumó, en las postrimerías del año, la crisis que llevó a la renuncia al entonces Presidente, Fernando de la Rúa. Si bien fue un suceso de alcance nacional, el mensaje de las cacerolas y de los miles de personas que espontáneamente salieron a las calles en todos los barrios y ciudades del país desafiando el estado de sitio, era un mensaje para la dirigencia política en su totalidad: “*Que se vayan todos*” era la frase que, nuevamente, hacía relucir la crisis del lazo representativo entre electores y elegidos, que demandaba cambios sustanciales en el sistema político y llamaba a la participación ciudadana en los procesos de cambio en pro de reformas y mayor transparencia.

4.6. Reformas a la Ley de Lemas en el año 2002

Tal como explican Cherny (2003), Borello y Mutti (2003) y Ramos (2011) el resonar de las cacerolas y del “*que se vayan todos*” motivó a que en el año 2002 se realizaran algunos cambios en la normativa

electoral para atemperar los reclamos de transparencia y cuestionamientos hacia la clase dirigente.

Los comicios de 2001 habían revelado un porcentaje de abstencionismo cercano al 25% superando al de los años precedentes; además, la cantidad de ciudadanos que votaron en blanco o anularon su voto ascendía a más del 40% (Cherny, 2003: 177). Ante este panorama, la respuesta de parte de la clase dirigente que ya venía cuestionando y padeciendo la Ley de Lemas fue volver a levantar la bandera de su derogación. Mientras radicales y socialistas presentaban proyectos de derogación que apuntaban a retornar al sistema de internas cerradas, el gobernador le ponía fecha a la reforma constitucional provincial, para la cual sabía que no contaba con los avales suficientes.

En el mes de febrero de 2002 el gobernador Carlos Reutemann firmaba junto a sus pares y al presidente Eduardo Duhalde, el Acuerdo Federal para la reforma del Sistema Político Argentino. Dicho acuerdo era enviado como proyecto de ley al Congreso Nacional y las provincias firmantes se comprometían a implementarlo en las jurisdicciones respectivas. Paralelamente, en la primera mitad del año dos sondeos de opinión reflejaban que casi el 80% de los consultados se mostraban a favor de la derogación lisa y llana de la Ley de Lemas, y sólo el 5,8% lo aprobaba.⁴⁸ Para el 34% de los santafesinos encuestados la ley de lemas era fraudulenta, el 41% consideraba que no sabe a dónde va su voto, y el 12% lo considera un sistema muy complicado. Con relación a las listas sábanas el 53% de los encuestados pensaba que el elector vota a quien no quiere, el 29% que no se conocen a los candidatos y el 16% que alcanza los cargos electivos cualquier aspirante (Borello y Mutti, 2003: 16-18).

El transcurso de los meses y el acercamiento de los períodos electorales llevaron a que la reforma política provincial no tomara como tema central la derogación de la ley de lemas ni la reforma constitucional.

⁴⁸ Los sondeos eran realizados en Santa Fe por la Consultora Alejandrina Retamar & Asoc entre el 12 y el 13 de abril de 2002, mientras en Rosario la encuesta era realizada por el Instituto de Desarrollo Regional (IDR).

Algunos cambios fueron realizados con la reducción de la cantidad de concejales de los municipios de Rosario y Santa Fe tendiendo a una racionalización del gasto. También se especuló con una posible disminución de la cantidad de sublemas que pudieran ser presentados por los lemas, lo cual produciría una menor cantidad de boletas en los cuartos oscuros, en un aumento del control para evitar el aventurerismo, el fraude con las firmas, y la presentación de sublemas no representativos (Borello y Mutti, 2003: 18).

De las posibles alternativas de modificaciones debatidas por la sociedad y la clase política, en noviembre el PJ, sustentado en su mayoría parlamentaria, logra aprobar la Ley 12.079 alterando las disposiciones en torno a la posibilidad de concertar alianzas entre lemas y sublemas. Desde entonces se definiría como lema sólo a los partidos políticos y como sublemas a las agrupaciones del mismo lema. Los lemas podían concertar alianzas pero presentando una lista única de candidatos. Por su parte, los sublemas sólo podían aliarse con otros sublemas del mismo lema. La modificación generó nuevos planteos ante la Justicia de parte de los partidos opositores para que se declarara su inconstitucionalidad. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación no avaló esta interpretación y entendió que las leyes no vulneraban las disposiciones constitucionales ni los derechos de los partidos políticos. (Ramos, 2011: 169)

4.7. La reforma electoral de 2004. Derogación de la Ley de Lemas

El proceso que llevó a la derogación en la Provincia de Santa Fe del sistema de doble voto simultáneo y acumulativo tuvo su origen durante la campaña desarrollada en los meses previos a los comicios para cargos ejecutivos y legislativos correspondientes al 7 de septiembre de 2003. Sin duda, la reforma del sistema de Lemas se constituyó en el eje central de la agenda electoral, siendo esta ley tanto el más reiterado

motivo de confrontación entre candidatos como el principal objeto de promesas de cambio introducido por ellos.

A inicios del mes de agosto, con la presentación de un proyecto suscripto por el diputado radical Ángel D'Ambrosio, la oposición insistió en la Cámara baja de la provincia que se derogase de inmediato la Ley de Lemas y que se aplicase en su lugar el sistema electoral vigente en el orden nacional. Durante el debate, el socialista Eduardo Di Pollina calificó de “aberración” a la Ley de Lemas, mientras que el demoprogresista Carlos Favario exhumó recortes periodísticos en los que se reproducían conceptos del legislador Alberto Hammerly que, en campaña, había prometido la derogación de la norma. Paradójicamente, el titular de la Cámara se había ausentado de la presidencia durante el debate del tema.

Desde la bancada oficialista su titular, José Ariel Ugalde, consideró que “no era el momento” de debatir sobre ella “ya que falta muy poco tiempo para las elecciones”. Así, como era previsible, la mayoría oficialista rechazó la propuesta: con 16 votos afirmativos y 21 negativos, la iniciativa de D'Ambrosio pasó a comisión.

Por esos días, el justicialismo hacía denuncias de que el socialismo estaba llevando adelante una “campaña sucia”. Frente a esta acusación, el entonces Intendente de la ciudad de Rosario y candidato a Gobernador por el Partido Socialista Popular, Hermes Binner, se preguntó: “¿Cómo es posible que hablen de campaña sucia después de todas las trampas que inventaron para mantenerse en el poder, de todos los manejos que hicieron para proscribirnos, para adaptar la Ley de Lemas a sus necesidades? Esas trampas nada tienen que ver con la transparencia que reclaman todos los santafesinos para poder elegir a sus representantes”.

El 11 de agosto, el Senador Provincial y candidato a Diputado Nacional por el acuerdo entre parte del radicalismo y del PDP con los socialistas, Alberto Beccani, proponía que, después de las elecciones, la Legislatura santafesina derogase la Ley de Lemas. *“Nos estaremos yendo -sostuvo-, no tendremos presiones. La podríamos derogar tranquilamente y dejarles a los legisladores y gobierno que lleguen el 10 de diciembre*

que decidan otra forma electoral". En este sentido, el día 14, luego del un caótico cierre de listas, el bloque de senadores provinciales de la UCR insistió en su intento por extenderle el certificado de defunción a la controvertida ley ingresando a la Cámara alta un proyecto que establecía la derogación de la norma. Sin embargo, nuevamente la intransigencia de la mayoritaria bancada oficialista hizo naufragar el proyecto de los legisladores opositores.

En sintonía con la propuesta elevada por los senadores radicales, el 16 de agosto el candidato a gobernador por la Unión Cívica Radical, Santiago Mascheroni, sostuvo que derogaría la Ley de Lemas por ser un sistema que "no anduvo nunca y ahora no da más". Interrogado sobre qué sistema reemplazaría a los Lemas, aseguró que no se debía volver a las antiguas internas y que sería necesario modificar la Constitución y la ley de partidos políticos, exigiéndoles mayor representatividad para las minorías y mayor democratización interna, para lo que propuso depurar padrones e incorporar el sistema D'Hont de representación de minorías dentro de los partidos.

Promediando el mes, la líder del ARI, Elisa Carrió se hizo presente en la capital santafesina para presentar a los candidatos zonales de su partido y recorrer distritos aledaños. Fue entonces cuando aprovechó para criticar a los defensores de la Ley de Lemas cuya vigencia, según expresó, significaba un gran fraude para el elector de la provincia.

Paralelamente, días después, el candidato a Intendente por el ARI, Carlos Comi, auguró que para las elecciones santafesinas del 7 de septiembre las posibilidades del lema del partido fundado por la legisladora chaqueña eran extraordinarias, al tiempo que se pronunció en contra de la Ley de Lemas y destacó el hecho de que el ARI iba en esa elección con un solo sublema, y sin que se repitiesen candidaturas en ningún caso para los distintos cargos a cubrir.

Por su parte, la candidata a primera diputada provincial por el esta fuerza, Alicia Gutiérrez, se comprometió públicamente, entre varias cuestiones, a reformar el régimen electoral y derogar la Ley de Lemas.

Entrado el mes, el candidato por el PSP, Hermes Binner, recibió un espaldarazo de su par Tabaré Vázquez, ex Intendente de Montevideo, quien en una visita a Rosario afirmó que a la luz de la experiencia uruguaya, la Ley de Lemas le sirve solamente a quienes quieren perpetuarse en el poder. El dirigente de la izquierda oriental defenestró a quienes apoyan al sistema de Lemas, porque, aclaró, “nunca beneficia la vida de los ciudadanos, sino que es una argucia de los que quieren permanecer eternamente en la función pública”.

En la misma línea, el martes 26 el candidato a gobernador socialista señaló que al PJ lo único que le preocupa es conservar el poder y fue categórico al expresar que *“[le] estamos ganando a la Ley de Lemas. Después de 20 años de gestión monocolor, los santafesinos quieren realmente una renovación en la provincia para comenzar a solucionar problemas [...] Realmente la provincia está postergada y con el ingeniero Paulón vemos, cuando recorremos la provincia, que la gente quiere cambiar, y está con mucho entusiasmo de cambiar”*⁴⁹.

A comienzos de septiembre, desde el justicialismo, la candidata a vicegobernadora, María Eugenia Bielsa, manifestó que “era el tiempo de la reforma política”. Según ella, el cambio del sistema de Lemas era un tema instalado y formaba parte de la agenda de la sociedad. Al ser consultada respecto a si esa sería la última elección con Ley de Lemas, contestó: *“Estoy segura de que sí. Desde lo personal no me gusta el sistema pero entiendo a quienes tienen más experiencia que yo en la vida política y sostienen que mejoró las formas de selección de candidatos que existían antes del 91. Las leyes no mejoran necesariamente las cosas, eso es patrimonio de las depuraciones en los partidos y de designar a los mejores en los mejores lugares.”*

Durante esa primera semana de septiembre, un grupo de organizaciones de la sociedad civil⁵⁰ con el apoyo de varios académicos

⁴⁹ Diario *La Capital*, Rosario, 26-09-2003

⁵⁰ Asociación vecinal Solidaridad Social; Creats; Despertar Ciudadano; Fundación Convivencia; Participación y Libertad; Fundación Ejercicio Ciudadano; el leral Litoral-Fundación Mediterránea; UNL-Red Ágora; CIPPEC y Poder Ciudadano.

de las Universidades Nacionales de Rosario y del Litoral, comenzaron a juntar firmas entre los candidatos a Gobernador a favor de la derogación de la Ley de Lemas. El texto de la "carta compromiso" que firmaron diez candidatos pertenecientes a distintos lemas y sublemas, sostenía:

"Mediante la presente carta compromiso declaro mi voluntad de derogar la ley de lemas, en caso de asumir como gobernador de Santa Fe para el período 2004-2007. Me comprometo a convocar a diversos sectores políticos, a los académicos dedicados al estudio de estos temas, a las ONG, a los sectores empresariales y gremiales y a los demás actores sociales a participar en un debate que permita la elaboración de un sistema electoral alternativo, y de esta manera garantizar que las reformas propuestas sean el resultado de la reflexión y el intercambio de ideas entre todos los actores. Por ello, en respuesta a las demandas y expectativas de la sociedad santafesina, trabajaré en pos de la modificación del sistema electoral vigente".

El día previo a los comicios se consiguió finalmente sumar la adhesión del Ingeniero Jorge Obeid, quien sería el domingo 7 de septiembre proclamado Gobernador. Su compañera de fórmula, María Eugenia Bielsa, ya había expresado su compromiso a promover el debate algunos días antes.

El día mismo de las elecciones, el candidato a Gobernador del sublema justicialista "Por Santa Fe" y titular de la cámara de Diputados, Alberto Hammerly, aseguró que la Ley de Lemas había cumplido su ciclo y sostuvo que la misma debía ser derogada o modificada.

A través de la polémica Ley de Lemas, se ponían en juego en esa jornada los cargos de gobernador y vice, legisladores provinciales, intendentes, concejales y jefes comunales. Había en la provincia más de 44 mil postulantes, a razón de uno cada 52 votantes. Para el cargo de Gobernador, el PJ presentaba cinco binomios, uno encabezado Jorge Obeid, otro por Alberto Hammerly (el delfín de Carlos Reutemann) y los restantes por Héctor Cavallero, Jorge Giorgetti y Daniel Peressotti.

Por su parte, el Lema Partido Socialista (PS) llevaba al Intendente de Rosario, Hermes Binner, al radical Santiago Mascheroni y al peronista Mario Papaleo. El ARI no presentaba candidato, pero ratificó su respaldo a Binner. El resto del arco de postulantes -que hacían que los sublemas a gobernador alcanzasen un total de 32 - estaba lejos de la posibilidad de acceder al sillón del Brigadier Estanislao López.

Si algo quedaba claro a la hora de analizar las distintas boletas de candidatos era que de ninguna manera la Ley de Lemas suponía renovación política. En Santa Fe, las listas del oficialismo como las de la oposición, eran como mamushkas rusas: eternas reiteraciones de caras y ropajes.

Escrutadas las mesas, los sublemas peronistas le daban al diputado Jorge Obeid el 43 por ciento de los votos que lo convertían en el próximo Gobernador provincial. Como habíamos anticipado, en esta elección se volvió a dar la situación de los años 1991 y 1995, en la que el candidato más votado no resultó ser el que accediese a la Gobernación: si bien el Lema Socialista alcanzó el 38 por ciento de los votos, Hermes Binner obtuvo individualmente casi 600.000 votos contra 335.000 del Ingeniero Obeid.

En lo que respecta a la conformación de las Cámaras, el Lema justicialista obtuvo la mayoría automática de 28 bancas en Diputados mientras que la oposición se distribuyó en forma proporcional las 22 restantes. También el oficialismo conservaba la mayoría en la Cámara de Senadores, donde el PJ contaría con 15 de los 19 estrados, correspondiéndole a la oposición los cuatro restantes: dos para la UCR y dos para el Socialismo, respectivamente.

Consideramos importante detenernos a describir en detalle cómo quedó configurado el mapa partidario en la Legislatura Provincial, ya que la correlación de fuerzas allí establecida a partir de los comicios de septiembre tuvo mucha influencia en la forma en que se desenvolvería posteriormente el proceso de reforma del sistema electoral.

En primer lugar, vale destacar que si bien el oficialismo conseguía la mayoría en Diputados, no todas las bancas respondían al sublema encabezado por Jorge Obeid. De hecho, solo 13 de los futuros diputados correspondían a su sublema, mientras que el sublema liderado por Hammerly (de clara vertiente reutemista) sumaba 12 bancas, una de las cuales pertenecería a Carlos Castellani, representante de la Unión del Centro Democrático. Asimismo, dentro del Lema justicialista deben contarse los 3 escaños correspondientes al sublema del Partido del Progreso Social, obviamente, tampoco este bloque respondía directamente al futuro gobernador.⁵¹

La cartografía de la oposición resulta aún más compleja. Por el Lema Socialista ingresaban a la Cámara baja 7 diputados del sublema propio del PS⁵², al que también pertenecían, además, los candidatos Héctor Jullier y Gabriel Real del Partido Demócrata Progresista. En el mismo Lema se hacían acreedores de 8 bancas los radicales, quienes se dividirían en 3 bloques diferentes, uno integrado por Santiago Mascheroni, Juan Carlos Millet y Mónica Tomei; otro denominado “Bloque Encuentro Radical” compuesto por las diputadas celestes Mónica Peralta y Daniela Questa; y el tercero conformado por Hugo Marcucci, Federico Pezz y Oscar Ritter.

Por último, ingresaba también por el Lema socialista el diputado Marcelo Brignoni, del bloque unipersonal “Encuentro Popular”, correspondiendo las 4 bancas restantes al Lema presentado por el ARI, partido por el cual ingresaban los diputados Antonio Riestra, Verónica Benas, Alicia Gutiérrez y Aldo Strada.

En cuanto a la Cámara de Senadores, también allí la dinámica propia de la Ley de Lemas generaba divisiones entre las 15 bancadas obtenidas por el justicialismo. De ellas, solo 7 pertenecían a candidatos

⁵¹ Es preciso tener en cuenta que incluso dentro de los sublemas oficialistas existían sectores en pugna, como ser aquellos ligados a los intendentes y quienes representan al sector obrero

⁵² En el Socialismo, si bien Antonio Bonfatti es el jefe del sector, existen diferencias entre sus diputados. Tal es así que Lucrecia Aranda y Sergio Liberatti se ubicaron en oficinas distintas, y también Alfredo Cecchi conservó su identidad separándose del resto del bloque (aún formando parte del mismo)

del sublema obeidista, mientras que las otras 8 habían acompañado la boleta de Alberto Hammerly y respondían al reutemismo. Como dijimos, la oposición solo contaría con cuatro bancas, dos socialistas y dos radicales, una de las cuales sería ocupada el Presidente de la UCR a nivel provincial, Felipe Michlig.

Así, pasados los comicios y definida la distribución de cargos, el problema de la reforma electoral dejaba de ser un tema de campaña propio de la agenda electoral, para pasar a ser uno de los ejes centrales de la agenda de gobierno de quienes, a partir del 10 de diciembre, asumirían sus funciones ejecutivas y legislativas.

El lunes 8 de septiembre, la titular del partido Afirmación para una República de Iguales, Elisa Carrió, manifestó su desconfianza a que el PJ fuese a cumplir con el compromiso asumido por el gobernador electo de modificar la Ley de Lemas.

Sin embargo, dos días después, el sistema de internas abiertas, simultáneas y obligatorias surgía como la propuesta que más convencía a distintas expresiones del justicialismo, especialmente al gobernador Jorge Obeid, en reemplazo de la Ley de Lemas. En líneas generales, parecía haber consenso dentro del oficialismo de que debía pasar tiempo antes de avanzar en la reforma y que ésta tenía que ser discutida con los distintos sectores de la sociedad santafesina y no sólo con los partidos políticos. Lo que sí resultaba claro era que desde el peronismo no se quería volver a las internas cerradas. “Lo que hay que evitar es que vuelva la cooperativa”, manifestó Obeid, aludiendo al sistema que se había consolidado en tiempos de Víctor Reviglio, en el que los distintos sectores con poder digitaban las candidaturas impidiendo la participación de cualquier otro dirigente que no estuviera bendecido por esos grupos.

El mandatario electo se encargó de precisar que era necesario antes de derogar la Ley de Lemas analizar en profundidad y con amplitud el sistema que se aplicaría en su reemplazo y aceptó que la reforma sería uno de sus primeros actos de gobierno.

De una manera similar se pronunciaron otros dirigentes, como la vicegobernadora electa María Eugenia Bielsa y el titular del PJ provincial. La primera dijo que ella siempre consideró a la Ley de Lemas como un sistema imperfecto que debía ser corregido y que lo que correspondía era abrir un amplio debate sobre el sistema electoral que debía regir en la provincia. Baltuzzi, por su parte, sostuvo que como presidente del PJ auspiciaba que en el seno de su partido se debatiese el tema y que como uno de los miembros informantes de la comisión de la Cámara de Diputados de la Nación, coincidía en que dentro de las imperfecciones que puede tener cualquier sistema electoral, el más adecuado para reemplazar a la Ley de Lemas era el de internas, simultáneas y obligatorias para los partidos políticos.

Roberto Rosúa, diputado provincial electo por el sublema de Obeid, -posteriormente Ministro de Gobierno- declaró luego de las elecciones que sin lugar a dudas debía modificarse la ley vigente, aunque no era deseable derogarla “para volver a las viejas prácticas” porque si esto ocurría sería “acercarse a la antesala del infierno y se conseguir[ía] el retorno de figuras que hoy están retiradas de las prácticas políticas”.

El jueves 11 de septiembre, la organización no gubernamental, “Despertar Ciudadano”, llamó a una conferencia de prensa en la Federación Gremial con el fin de convocar a los legisladores provinciales -actuales y electos-, como también a los futuros gobernador y vice, a una reunión para promover un amplio debate que permitiese la elaboración de un sistema electoral alternativo y promoviese el inicio de una integral y profunda reforma política. La iniciativa incluía a distintos sectores políticos, académicos, empresariales, gremiales y de distintas ONG. Durante esa jornada, representantes de “Despertar Ciudadano” recordaron que tanto Obeid como Bielsa se habían comprometido públicamente frente a distintos medios periodísticos y de forma escrita a tratar la derogación de la Ley de Lemas.

Esta “movida” llevó a que algunos candidatos oficialistas acusaran a esta organización de “patota gorilista” que operaba para el Partido

Socialista a favor de la derogación de los Lemas, a lo que voceros de “Despertar Ciudadano” aclararon que quienes trabajaban para que se derogase el controvertido sistema eran “ciudadanos comunes, apartidarios, reunidos en organizaciones con el solo fin de cambiar la realidad”. Sostuvieron, además, que era una falacia que sólo el Socialismo buscara terminar con la Ley de Lemas. “No creemos que ningún santafesino que haya sido expuesto a votar bajo las condiciones de las últimas elecciones, ya sea socialista o de cualquier otro partido, quiera repetir ese bochorno. Hay ciudadanos que pertenecen a diferentes partidos que se han acercado para retirar planillas para ayudarnos en nuestra tarea, igual que lo hicieron periodistas de distintos medios identificados con que el cambio debe comenzar de la forma de elección de nuestros candidatos”, destacaron.

Iniciado el mes de octubre fue Binner quien, acordando con lo expresado por Carrió un mes atrás, declaró que no creía que el peronismo fuese a cumplir con su promesa electoral. Según él, Jorge Obeid no derogaría la Ley de Lemas porque, como había dicho el gobernador electo en algún momento, “lo que sirve al peronismo no se toca”.

Eso estaba por verse. Justamente para intentar llegar a un acuerdo sobre el destino de la ley electoral, el Consejo Provincial del Partido Justicialista de Santa Fe comenzó el viernes 31 a discutir el futuro del controvertido sistema. En medio de discrepancias y conflictos, la conducción partidaria resolvió abrir un profundo debate interno luego de haberse dado a conocer que el gobernador electo se proponía enviar a la Legislatura una iniciativa para derogar la impugnada norma como una de las primeras medidas de su gobierno. Si bien esta idea era compartida por algunos sectores oficialistas, gran parte del justicialismo provincial se mostró claramente resistente a la derogación de los Lemas.

“Iniciamos un camino de debate interno respecto de la legislación electoral, se escucharon opiniones variadas sobre este tema, que es polémico, y por eso se acordó que las charlas se extiendan a todo el

partido, que las 19 departamentales del justicialismo abran en sus ámbitos una discusión sobre ese mismo tema”, señaló Ángel Baltuzzi, titular del PJ. Por su parte, el vicepresidente del partido, Julio Gutiérrez, aceptó la posibilidad de que el nuevo gobernador enviase un proyecto para derogar la Ley de Lemas, y al ser interrogado sobre si no era esto arriesgado en términos políticos, -puesto que no se sabía si iba a ser aprobado-, respondió: “Dentro del juego de la democracia, las Cámaras legislativas no son apéndices del Ejecutivo, o en todo caso no tienen que serlo.”

Paralelamente, la vicegobernadora, María Eugenia Bielsa, consideró que la sociedad había instalado el tema de la Ley de Lemas como la cuestión número uno en su agenda y que, por lo tanto, durante el 2004 el problema sería objeto de fuerte debate. Coincidiendo con Gutiérrez, agregó que el sistema alternativo se iba a discutir en el Senado y en Diputados, “porque este no es un tema que dependa exclusivamente del gobernador o del vicegobernador, es un tema que puede depender de la voluntad política del gobernador o el vicegobernador de escalar la cuestión. Pero después depende de los cuerpos legislativos”. Finalmente, Bielsa confirmó que “no hay una homogeneidad de criterios en esto, pero lo vamos a discutir. No me preocupa el debate, la diferencia de ideas. Efectivamente la habrá, pero los compromisos tomados antes de las elecciones son compromisos que se cumplen”.

Tal fue así que, en su primer día de gobierno Jorge Obeid remitió a la Cámara de Diputados el Mensaje N° 2713⁵³ por el cual propiciaba la derogación de la Ley de Lemas y proponía en su reemplazo un sistema de *internas abiertas simultáneas y obligatorias*.

Tan pronto este proyecto arribó a la mesa de entradas de la Legislatura, se hizo saber desde distintas trincheras del oficialismo que no había voluntad política de tratarlo en forma inmediata, sino después de que el peronismo santafesino renovase sus autoridades en las internas previstas para marzo.

⁵³ El proyecto de internas abiertas simultáneas y obligatorias del Poder Ejecutivo puede ser consultado en el Anexo.

Por este motivo el deseo de la flamante oposición de dar tratamiento a la derogación en su primera y última sesión del año, el jueves 18 de diciembre, quedó en la nada. En la sesión de Diputados, el intento solitario de Marcelo Brignoni para tratar el proyecto sobre tablas, y en menor medida de Santiago Mascheroni de lograr una preferencia para marzo, naufragó ante la indiferencia del resto de la oposición, donde incluso el propio ARI a través de Antonio Riestra coincidió con Roberto Rosúa en la necesidad de dar tiempo a un debate en profundidad. El mensaje, tal como se preveía, fue mandado a distintas comisiones y su tratamiento quedó pospuesto para después de marzo.

Mientras tanto, desde el plano nacional, la senadora justicialista Roxana Latorre opinó que había que derogar la Ley de Lemas y que, en lo personal, adhería al proyecto de eliminación enviado a la Legislatura por el Gobernador Obeid. Era esta la primera voz cercana al senador Carlos Reutemann que se pronunciaba por la terminación del sistema electoral inaugurado en 1991.

Llegado marzo de 2004, luego de un par de meses de bastante tranquilidad, se reinició la contienda en torno al sistema electoral cuando el ex intendente de Rosario, Hermes Binner, propuso que los santafesinos sentasen posición sobre la Ley de Lemas vía plebiscito. Según el líder socialista, la consulta popular sería la medida más saludable ya que, a su entender, en el gobierno de Jorge Obeid no existía voluntad para derogar el sistema de doble voto simultáneo. “Obeid podrá decir que cumplió porque ya mandó el mensaje para su derogación a la Legislatura, pero el PJ no la votará. Va en contra de sus propios intereses”, señaló. Como si esto fuera poco, el clima empeoró cuando el ex candidato a gobernador sostuvo que el PJ conformaba una “asociación lícita” para conservar el poder y acusó a los peronista de manipular el sistema electoral en función de sus beneficios y para no perder en las urnas.

Frente a esto, el recién asumido Ministro de Gobierno, Roberto Rosúa, negó que la Gobernación hubiese dado un paso atrás con respecto a la derogación de la Ley de Lemas. “Pasaron tres meses y en la

Legislatura se está discutiendo, pero hay opiniones diversas”, justificó. Asimismo, el titular del PJ respondió a Binner argumentando que el mérito de la Ley de Lemas no pasaba por haberle permitido al justicialismo retener el poder por más de una década sino que estaba en que era un sistema abierto a la participación que permitió a mucha gente entrar en política.

En el mes de abril continuaron las divergencias en la bancada oficialista cuando el titular del bloque por el PPS, Oscar Urruty se declaró a favor de la derogación. Esta posición del cavallerismo produjo gran disgusto en el bloque oficialista ya que era la primera vez que uno de sus aliados se alineaba a la bancada opositora. Frente al interrogante de una posible fisura en la coalición oficialista, el legislador dijo que su partido respetaba el compromiso político, la alianza y la gobernabilidad, pero, que, a su vez, era coherente con su postura sobre un sistema electoral rechazado por la sociedad que, a su juicio, estaba agotado.

Para la sorpresa de muchos y para suerte del Justicialismo, -que se serviría de aquí en adelante de estas declaraciones para criticar al Socialismo-, a fines de abril, el secretario general del PS santafesino, Hermes Binner, blanqueó que su agrupación prefería el régimen electoral de la década del ochenta más que el sistema de internas propuesto por el Gobernador. A su entender, “el sistema, como era antes, ha demostrado ser mejor que la Ley de Lemas y constituye una alternativa para reemplazarla” y reclamó que se dejase a los partidos la potestad de elegir los candidatos “según sus formas o puntos de vista”, ya fuese a través de internas cerradas o congresos partidarios.

Dejando a la luz la confrontación por el liderazgo y evidenciando las disidencias dentro del partido, el titular del Socialismo, Rubén Giustiniani, buscó diferenciarse de la posición asumida por Binner y se proclamó a favor de la realización de internas abiertas y simultáneas, aunque objetó la obligatoriedad que proponía el proyecto del Poder Ejecutivo. Además, el Senador Nacional aprovechó para cuestionar la actitud del justicialismo frente a la controvertida norma electoral diciendo

que “si hay voluntad de derogarla, mañana sus legisladores levantan la mano y listo”.

Más allá de este problema interno, los legisladores provinciales del Socialismo, en cumplimiento de un expreso mandato de la Junta Ejecutiva Partidaria, reclamaron en conferencia de prensa el tratamiento urgente del mensaje del Gobernador que establecía la derogación de la ley de doble voto simultáneo. De este modo, las bancadas socialistas en las Cámaras de Diputados y Senadores anticiparon que promoverían el tratamiento del mensaje oficial en todas las sesiones ordinarias a partir del próximo jueves 6 de mayo.

Al mismo tiempo, los parlamentarios del PS planteaban, en sintonía con las expresiones de Giustiniani, que el sistema de internas abiertas y simultáneas -propuestas con carácter de obligatorias en la iniciativa girada por la Casa Gris- sólo fuesen obligatorias para los partidos políticos, alianzas o confederaciones que presentasen más de una lista. En cuanto a la obligatoriedad para la ciudadanía, el presidente del bloque de diputados del PS, Antonio Bonfatti, manifestó que obligar a la gente a participar de una interna sería como hacer una elección general anticipándose en meses o días a la elección definitiva.

El día 1ro de mayo de 2004 se llevó a cabo la inauguración del 122º período ordinario de sesiones de la Legislatura Provincial. Aprovechando la oportunidad, el flamante Gobernador trazó en su discurso de apertura el programa de gestión poniendo especial énfasis en sus propuestas de cambio institucional, relativas a la modificación del sistema electoral y la reforma constitucional.

Respecto a la Ley de Lemas, el Gobernador aclaró que se trataba de un compromiso público asumido durante la campaña, el cual había sido respetado con el envío del proyecto a la Legislatura. Alegaba, en este sentido, haber cumplido el contrato social con sus electores, sosteniendo: *"Yo ya cumplí el compromiso público asumido en la campaña, ahora le toca actuar al Parlamento"*.

Justamente, esa institución se presentaba como el centro de discusión y definición de un nuevo sistema electoral para la Provincia. En general, todas las fuerzas de la oposición se mostraban dispuestas a abocarse al debate que condujese a la pronta derogación, sin embargo, eran paradójicamente los legisladores oficialistas quienes se presentaban reacios al tratamiento del mensaje del Gobernador. Esto, sumado a la mayoría automática que el PJ posee en la Cámara baja y a la falta de acuerdos al interior del mismo, obstaculizaría por varios meses el prometido deceso de la Ley de Lemas.

De hecho, la sesión del jueves 6 de mayo tuvo como resultado un empate en la votación para que se diese tratamiento preferencial estipulando una fecha concreta al mensaje del Ejecutivo. Este proyecto impulsado por la diputada del ARI, Alicia Gutiérrez, no logró alcanzar los dos tercios del cuerpo (integrado por cincuenta diputados), ya que la mayoría automática del PJ se opuso con 23 votos más uno de la UCDE. Fue esta la segunda vez en dos semanas que se rechazaba la posibilidad de tratar la derogación de la ley de lemas.

A esta notable evasiva de definición sobre el sistema electoral por parte del Partido Justicialista, se sumó una nueva iniciativa de algunos de sus legisladores a fin de postergar más aún el tratamiento de la propuesta del Gobernador. La misma consistió en lanzar desde la comisión de Asuntos Comunales de la Cámara de Diputados una amplia consulta sobre el polémico asunto con los gobiernos municipales, comunales y Concejos Deliberantes de la Provincia, como también a los distintos bloques políticos que los integran.

La propuesta se basaba en remitir a municipios y comunas todos los proyectos⁵⁴ sobre materia electoral que en ese momento poseían

⁵⁴ Además del mensaje del Poder Ejecutivo en donde se proyectaba el nuevo sistema electoral a partir de la introducción de *internas abiertas simultáneas y obligatorias*, también poseían estado parlamentario otras iniciativas. En Constitucionales existían 11 proyectos en torno a la ley electoral, 8 de los cuales eran de ley y 3 de comunicación y declaración. De las 8 primeros, sólo el mensaje de la Casa Gris y los presentados por dos de los bloques de la UCR proponían, al margen de la derogación de los lemas, un nuevo sistema electoral. Los restantes 5 postulan la derogación de la norma, como los casos del PDP, el PS (que proponía la derogación y la formación de una comisión bicameral para discutir un nuevo sistema), el ARI, que proponía la aplicación de la ley

estado parlamentario en la Cámara baja. Si bien fue motorizada por el bloque del PJ, la resolución en la Comisión de Asuntos Comunales fue firmada también por la diputada del socialismo Aurora Baudin, además de los justicialistas Claudio Tibaldo, José María Vázquez, Adriana Cavutto y Julia Pesaresi. *"Siempre se ha impuesto a las autoridades locales desde arriba y de manera vertical decisiones que son trascendentales para sus pueblos, y es precisamente por esto que hoy proponemos este sistema de consulta para conocer la opinión de toda la provincia en un plazo prudencial"*, sostuvo la diputada Julia Pesaresi, titular de Comunales y ex presidenta comunal de Villa Minetti, departamento 9 de Julio.

Esta decisión fue saludada positivamente por el Ministro Rosúa, quien destacó que se trataba de un tema "fundamental que requiere opiniones y consenso para hacerlo perdurable" y precisó que se necesitaba recoger todo tipo de opiniones, no sólo del ámbito político, sino del académico y de las organizaciones de la sociedad civil.

El viernes 7 de mayo se llevó a cabo, presidida por el Gobernador Obeid, la reunión del Consejo Ejecutivo del Partido Justicialista en su sede de la ciudad de Santa Fe. Durante la misma se debatió extensa e intensamente sobre el futuro de la Ley de Lemas, lo cual dejó en evidencia que en el seno del PJ la discusión no estaba concluida ya que no se lograron acuerdos entre los distintos bloques. Por este motivo, el partido decidió tomarse un plazo de noventa días para volver a tratar el tema. Esto lo fundamentó el Gobernador señalando que "hay distintas opiniones como ocurre en todos los partidos políticos, hay distintos matices, por eso justamente es que se va a proseguir con el debate; como es de noventa días el plazo que el partido se ha tomado, esto significará tres reuniones como la de hoy, pero además estará la consulta con nuestros propios organismos internos, como son los consejos departamentales y las unidades básicas, así como con otras

nacional hasta que se sancionase otra normativa electoral. Encuentro Popular, de Marcelo Brignoni, sostenía que había que consultar a la gente, y el restante proyecto, firmado por diputados de varios bloques, entre ellos del PS, solicitaba la convocatoria a una comisión bicameral para la sanción del régimen electoral.

organizaciones sociales, como podrían ser colegios profesionales, universidades y organizaciones no gubernamentales”.

Por su parte, la impulsora del proyecto para que se diese tratamiento preferencial y se estipulase una fecha concreta, la diputada del ARI, Alicia Gutiérrez, solicitó que la Universidad y otras instituciones hiciesen llegar su oposición para que el Partido Justicialista sintiese el peso y la presión de la sociedad que quería derogar esa “trampa electoral”.

Paralelamente, también el PS a través del Diputado Bonfatti, denunció esta estrategia dilatoria del peronismo y dijo que las demoras en que incurría el PJ para tratar una nueva norma electoral en la Legislatura tenían como único objetivo perpetuar la Ley de Lemas. “Está más que claro que no quieren debatir. Pero lo más ilógico de todo es que se niegan a discutir un proyecto que mandó el propio gobernador. Ni siquiera le hacen caso a su jefe político”, expresó el socialista. Asimismo, Bonfatti planteó una vez más, que era una falacia lo que le imputaba el peronismo al Partido Socialista de querer volver al sistema de los ochenta. “Nosotros, en forma unificada, dijimos que estamos de acuerdo con las internas abiertas y simultáneas. Lo que objetamos es que no se puede obligar a un partido a hacer internas si antes consensúa una lista, u obligar a un afiliado de un partido a votar en las elecciones de otro”, aclaró.

En este contexto, en la sesión de la cámara baja del día 13 de mayo el justicialismo desbarató la estrategia opositora de exigir que en cada sesión fuese tratado el proyecto oficialista, al aprobar los diputados una preferencia para que la abolición del sistema electoral fuese debatida recién en la duodécima sesión a partir de esa fecha, es decir, en el mes de agosto. Salvo el ARI, todos los bloques terminaron votando la propuesta del presidente de la bancada oficialista, Mario Lacava, por la cual se establecía preferencia al tratamiento del Mensaje N° 2713 recién para el mes de agosto, con o sin dictamen de comisión.

Frente a esto, la Diputada por el ARI, Alicia Gutiérrez, señaló que no sería cómplice de ninguna trampa contraria al mandato de la gente y

argumentó que el período de noventa días que el oficialismo reclamaba para hacer consultas resultaba ocioso. Por el contrario, otros miembros de la oposición hicieron una lectura positiva del saldo de la sesión, entre ellos, el diputado por Encuentro Popular, Marcelo Brignoni, celebró “la importante muestra de madurez” de la bancada oficialista al haberse decidido a ponerle fecha cierta y definitiva al debate sobre la derogación de la Ley de Lemas.

Más allá de esta prórroga obligada, durante el mes de junio de 2004 comenzaron a oírse las posturas de distintos intendentes y jefes comunales de la provincia respecto a la derogación de la ley de doble voto simultáneo y acumulativo. En primer lugar, fueron los intendentes y presidentes comunales justicialistas del departamento Rosario quienes dieron el puntapié con un pronunciamiento unánime en respaldo de la Ley de Lemas y oponiéndose tajantemente a la derogación en la Legislatura provincial. Reunidos en la localidad de Pueblo Esther, Graciela Bonomelli (intendente de Villa Gobernador Gálvez), Darío Corsalini (de Pérez), Pedro Spina (Arroyo Seco) y 10 jefes comunales⁵⁵ más, consensuaron un documento de pocas líneas en el que dejaban “*expresada nuestra total oposición a la derogación de la ley de lemas, entendiendo viable alguna modificación que haga a su perfeccionamiento*” y solicitaban “*que la presente sea tratada en la próxima reunión del consejo ejecutivo provincial*” del Partido Justicialista, a la que la llevarían en mano la propuesta de rechazo a la derogación.

Frente a esta coyuntura, el día 3 de junio el bloque de diputados provinciales del ARI emitió un duro comunicado mediante el cual acusaba al gobierno de Jorge Obeid de no tener intenciones de derogar el sistema de lemas, considerada por los legisladores como un “instrumento de fraude electoral”. Esa tarde, en Diputados, el PJ puso nuevamente freno a

⁵⁵ Los restantes firmantes del documento son Oscar Ferri (jefe comunal de General Lagos), Oscar Montagni (de Alvear), Víctor Foggi (Alvarez), Domingo Lapenta (Carmen del Sauce), Rogelio Siliano (Acebal), José Mastrocola (Coronel Domínguez), Humberto Bollacchi (Pueblo Esther), Raúl Rajmil (Zavalla), Juan Prino (Ibarlucea), Walter Carengo (Piñero) y Fernando Paladini (Villa Amelia).

las posiciones opositoras en torno a la derogación y ratificó su tratamiento en el recinto cuando se cumplieren los 90 días de plazo para el que se había comprometido. A pesar de ello, vale destacar que fue la primera vez que la oposición consiguió imponerse en la votación por la Ley de Lemas en la Cámara baja con un resultado de 24 a 21, a pesar de que éste no resultó suficiente ya que por ser un proyecto presentado sobre tablas necesitaba el voto favorable de al menos dos tercios de la Cámara para su tratamiento.

El diputado por el Partido Socialista, Raúl Lamberto, ensayó esa tarde una nueva estrategia al reclamar que el cuerpo otorgase rango institucional a un compromiso público de derogar la Ley de Lemas en agosto. Previsiblemente el bloque oficial rechazó de plano esa pretensión y Mario Lacava (PJ) acusó de “tramposos” a los promotores de la presión opositora. La expresión volvería más tarde en el caldeado debate, esta vez en boca de la también oficialista Liliana Meotto: “Son tramposos porque no le dicen la verdad a la gente y en realidad ocultan lo que quieren, que es retornar al viejo régimen donde se dejaba de lado la participación de la gente y los representantes eran elegidos por un reducido grupo de personas, que siempre eran las mismas”.

Paralelamente, ese mismo jueves en el Senado el Socialismo y la UCR presentaron sin éxito sendos proyectos para convocar a un plebiscito sobre la derogación de la Ley de Lemas. Según explicó el senador radical Felipe Michlig habían oído comentarios de que se estaría pergeñando una *modificación* al sistema de lemas y que ingresaría por esa Cámara, frente a lo cual manifestó “eso es algo que no vamos a tolerar”.

Su par socialista, Patricia Sandoz, volvió más tarde a apuntar al mismo rumor pero otorgándole el rango de denuncia sobre la presunta maniobra oficialista. A consecuencia de esto, el Senador peronista Daniel Depetris dio garantías -que se verían falseadas poco tiempo después- de que no ingresaría al Senado ninguna iniciativa como la que tenían los opositores.

Al día siguiente el Gobernador Jorge Obeid pidió licencia de su cargo como titular del justicialismo santafesino justificándose en la necesidad de dejar en libertad de acción al partido frente al debate sobre el proyecto oficial de derogación de la ley electoral. Este pedido fue aprobado por el Consejo Provincial del Partido Justicialista, junto con el del ministro de Obras Públicas, el reutemista Alberto Hammerly, quien integraba también la mesa chica del órgano partidario.

Durante la segunda semana de junio el tema seguía siendo el eje de la política provincial. Por un lado, el Senador y titular del radicalismo santafesino, Felipe Michlig, sostuvo que el Gobernador se estaba debatiendo en disputas internas en torno a la Ley Lemas y que esto ponía en jaque a la gestión de Jorge Obeid, sometiéndola a una quietud que llevaba consigo la semilla de la desestabilización. Por otro, desde el Partido Socialista, el ex intendente de Rosario, Hermes Binner, lanzó en la capital provincial una campaña de recolección de firmas para derogar la Ley de Lemas. Según explicó el objetivo era llegar a medio millón de firmas en su contra.

Ese mismo día la senadora Roxana Latorre expresó que el Gobernador Obeid había planteado la derogación de la polémica ley de manera absolutamente inconsulta, tanto con el partido como con el Senador Reutemann. De esta manera, la legisladora nacional sumaba su voz a las disidencias ya existentes en el seno del justicialismo respecto de la propuesta de derogación de los lemas y dejaba atrás sus declaraciones de respaldo al proyecto oficialista hechas en el mes de mayo.

Sin embargo, estas manifestaciones que parecían abrir aún más la línea de ruptura entre reutemismo y obeidismo, se vio saldada cuando, el día 11 de junio, en una importante señal de apoyo al gobernador, el ex gobernador Carlos Reutemann, salió a decir que el sistema de lemas que regía en la provincia había cumplido un ciclo. Esta inesperada toma de posición conmocionó la escena pública y reencauzó el debate en torno al sistema electoral santafesino, al tiempo que mostró al ex gobernador en una clara actitud de revalidación de su liderazgo político partidario.

Mientras tanto, el PJ rosarino había decidido trasladar sus propias contradicciones y cavilaciones en torno al sistema electoral al Concejo Municipal de Rosario. Allí, el Concejal Alberto Joaquín abrió las deliberaciones sustentando el proyecto de resolución condenatorio a la Ley de Lemas, sosteniendo que esta ley ya estaba muerta “porque la mató la sociedad”. Más que vituperar la ley por las presuntas trampas que esconde, centralizó sus críticas en que este sistema destruía la actividad de los partidos políticos y alumbraba candidatos sin propuestas o con dinero para presentar una sublema.

Luego le siguió una lista muy larga de oradores en contra del sistema electoral, entre quienes se encontraban Federico Steiger y Jorge Boasso. El primero se sinceró diciendo que si no hubiese sido por la Ley de Lemas no hubiese llegado al Concejo; el segundo, por su parte, se quejó por la demonización que se hacía de la ley sin discutir una verdadera reforma política.

Más tarde, haciendo gala de sus recursos oratorios y apelando varias veces a la ironía como argumento, Evaristo Monti habló casi 40 minutos en forma ininterrumpida y bajo un silencio sepulcral, cautivando el oído y la atención de sus pares. Políticamente incorrecto, fue incluso extremadamente sutil para contestarle a Joaquín y defender su proyecto “pro” Ley de Lemas. Dijo que le provocaba admiración la actitud de Joaquín, precisamente porque fue víctima del viejo sistema cuando perdió la Intendencia a manos de Héctor Cavallero. También dio a entender que en el Concejo se estaban consumando actitudes hipócritas: “Todos somos hijos de la Ley de Lemas”, resumió, para sentenciar a modo de cierre que nunca iba a ser derogada.

El resto de las agrupaciones políticas (radicales, socialistas, cavalleristas y bloques unipersonales) aportaron lo suyo al debate, aunque parecieron disfrutar más balconeando la discusión sobre los dos proyectos surgidos dentro del bloque peronista: el que votó finalmente la mayoría, presentado por Alberto Joaquín; y el otro, impulsado por Evaristo Monti que, acompañado por José Elmir, sólo cosechó esos dos únicos

votos. En la práctica la resolución aprobada casi por unanimidad sobre la necesidad de derogar la ley de doble voto simultáneo no fue mucho más que una expresión de deseos. Quizás, solo en parte, podría definirse como un elemento de presión, aunque, por lo visto, poco le importó a los legisladores provinciales del justicialismo esta resolución.

Volviendo al plano provincial, el recientemente asumido Presidente del Comité Radical, Felipe Michlig, pronosticaba a mediados de junio, que sin la Ley de Lemas el PJ dejaría de ser invencible en las urnas. Según el Senador por el departamento San Cristóbal, “la Ley de Lemas beneficia al Justicialismo, y por eso la defienden a rajatabla. Con un sistema electoral superador, que respete la voluntad de la gente, podrá haber una alternancia que es tan necesaria en Santa Fe”. En relación al sistema de internas abiertas y simultáneas propuesto en el mensaje enviado a la Legislatura por el gobernador, el titular radical expresó que consideraba que era perfectible, y que, en lo personal acordaba con el sistema de elecciones abiertas, simultáneas, pero obligatorias para los partidos políticos, no para los ciudadanos. Además, comentó que desde la UCR se habían presentado en la Cámara baja dos proyectos correspondientes a los Diputados Hugo Marcucci y Santiago Mascheroni frente a los cual remarcó la necesidad de debatir el tema en el seno del partido para llegar a un acuerdo sobre un proyecto alternativo a la los Lemas.

A fines mes, nuevas adhesiones a favor de la reforma -y no de la derogación- de la Ley de Lemas se hicieron saber desde distintas localidades provinciales cuando los dirigentes de las departamentales del Partido Justicialista de Castellanos, San Justo, San Javier, Caseros, General López, 9 de Julio y San Jerónimo⁵⁶ se manifestaron en contra de la derogación exigida por la oposición y planteada en el proyecto del Gobernador Obeid. Esta postura comenzaba a plasmarse en un proyecto alterativo al del Poder Ejecutivo, elaborado por el senador Joaquín Gramajo, el cual planteaba la continuidad del sistema de doble voto

⁵⁶ Con estos siete departamentos la adhesión al proyecto de reforma de la Ley de Lemas elaborado por el senador Joaquín Gramajo sumaba un 10 sobre el total de 19.

simultáneo con algunos “retoques”, como ser la disminución de la cantidad de boletas en el cuarto oscuro a partir de la imposibilidad de los sublemas a gobernador de presentar más de una lista, es decir, exigiendo que cada sublema lleve solamente una lista de candidatos para las distintas categorías

Refiriéndose a su proyecto, Gramajo señaló que creía más apropiado que surgiese como una expresión del bloque justicialista y no de un legislador en particular, por lo cual decidió someterlo al estudio de sus pares.

Frente a esta nueva maniobra del PJ se detonaron otra vez las denuncias de la oposición. En un plenario ampliado de la Unión Cívica Radical, presidido por su titular Felipe Michlig en la capital santafesina, este partido denunció una nueva trampa del justicialismo para perpetuar la vigencia de la Ley de Lemas, al tiempo que resolvió solicitar una audiencia al Gobernador Obeid para poner en el tapete esta cuestión. Durante esa reunión de la mesa directiva de la UCR con delegados departamentales, legisladores, intendentes, presidentes comunales y concejales se denunció la burda maniobra de distracción realizada por el justicialismo provincial en las figuras de sus dos principales actores, el Gobernador Jorge Obeid y el senador Carlos Reutemann, ya que en los hechos, y no en los dichos, se reflejaba la decisión de seguir sosteniendo un sistema electoral tramposo y que no respetaba la voluntad del elector. De este modo, el titular de la UCR, opinó que “mientras Obeid manda un proyecto y Reutemann hace declaraciones de que el sistema no va más, vemos en el Senado cómo se preparan proyectos modificatorios de la ley vigente”.

Obviamente, el Senador Michlig hacía referencia al “proyecto Gramajo”⁵⁷, el cual iba tomando cuerpo y ganando adeptos tanto dentro como fuera del Senado. Este proyecto presentaba 30 artículos, entre los cuales se destacaban puntos como la denegación de oficializar candidaturas si una persona se postula como candidato en más de una

⁵⁷ Este proyecto puede ser consultado en el Anexo.

corriente interna, y también si una misma persona se postula como candidato en más de un cargo o categoría electoral dentro de la misma corriente interna. Esto, sumado a la disposición que cada sublema lleve solamente una lista de candidatos para las distintas categorías evitaría, según los defensores del proyecto, el caos de boletas propio del sistema de lemas, también probable en la implementación del sistema de internas propuesto por el Gobernador.

Además de esta crítica al proyecto oficialista, le imputaban que con las *internas abiertas y simultáneas* la designación de los precandidatos quedaría reservada a los partidos políticos y sería privativa de ellos, consecuentemente, no ingresarían a la carrera política los extrapartidarios o personas no afiliadas. Asimismo, señalaban que no existían antecedentes en el país del sistema propuesto por el Gobernador, y cuestionaban el tantas veces observado “gasto del Estado” en los comicios, argumentando que el costo de las internas abiertas simultáneas y obligatorias sería similar a las generales, por lo cual la Provincia terminaría pagando dos elecciones en 45 o 60 días.

Aparte de de los representantes de las departamentales, también el Diputado Jorge Cura, integrante de las 62 Organizaciones y miembro del Consejo Ejecutivo del PJ, anticipó su apoyo al proyecto reformista del senador Joaquín Gramajo. Cura se definió así como el primer diputado que se manifestó a favor de la continuidad de la Ley de Lemas, ya que -dijo- era la única que aseguraba la participación de la gente, contrariamente a la interna cerrada “donde tres o cuatro en una pieza elegían y al resto sólo les cabía aceptar”. Precisamente, el legislador se puso a sí mismo como ejemplo al recordar que el bloque sindical -que integra junto con Alberto Maguid- no hubiese ingresado a la Cámara de Diputados y el movimiento obrero no tendría representantes parlamentarios si no hubiese sido por esta ley.

A inicios del mes de julio de 2004 se realizó la segunda reunión que la mesa directiva del PJ santafesino dedicó a la búsqueda de unificar una posición en torno al futuro de la Ley de Lemas. Con total ausencia de

los delegados obeidistas, dos largas horas de debate no hicieron más que evidenciar una vez más la complicada situación en que se encontraba envuelto el oficialismo: la falta de definiciones dejó entrever la sensación de que no había posición única, y que si alguna prevalecía, esa era la de no derogar la norma electoral.

Los reutemistas, que con el correr de los días se fueron convenciendo de que el “ni”⁵⁸ de su jefe era un discreto aval a la reforma, se volcaron masivamente a apoyar esa alternativa. Fue entonces cuando el Senador Raúl Gramajo oficializó ante las autoridades partidarias el proyecto de su autoría que presentaría el jueves siguiente en la Cámara alta avalado con la firma de otros 6 senadores justicialistas. Estos fueron Olivera, Betique, Capitani, Crossetti, Pucheta y Spinozzi.

Ante esta iniciativa del senador reutemista, el Gobernador salió a decir que “no se trata de cambiar el collar y dejar el mismo perro” y expresó su confianza en que los legisladores peronistas iban a interpretar el fuerte mensaje que estaba enviando la población. Sin embargo, -en cierta medida para ponerse simbólicamente del lado de la sociedad y en contra de su propio partido- Obeid manifestó posteriormente que desde la Casa Gris avanzaría con un plebiscito para consultar a la opinión pública sobre el futuro de la Ley de Lemas.

El 18 de julio el Ministro de Gobierno Roberto Rosúa confirmó el extendido rumor de que Obeid se había decidido a jugar a fondo consultando a la sociedad sobre el sistema electoral que debería regir en la provincia. La decisión, aunque el Ministro se cuidó de decirlo, no podía concebirse sino como una consecuencia directa de la medida que el viernes había adoptado la mayoría de los dirigentes del Partido Justicialista -con la excepción de su presidente, Norberto Nicotra, quien no firmó el documento, y de Ángel Baltuzzi, quien se manifestó por las internas abiertas-, pronunciándose por reformar pero no derogar la ley de lemas.

⁵⁸ “La Ley de Lemas cumplió un ciclo, pero antes de derogarla hay que saber a qué sistema se va”, había dicho Carlos Reutemann.

Al día siguiente el conflicto empeoró cuando el Diputado Nacional Jorge Giorgetti opinó que la decisión de Obeid de “subir la apuesta” e insistir con una consulta popular desafiando al PJ santafesino, -que se había expedido por la reforma- era algo grave y parecía responder a un arreglo que el Gobernador tenía con Hermes Binner. Asimismo, Giorgetti declaró que “si el gobernador Jorge Obeid se quiere ir del Partido Justicialista que lo haga ahora, que no ponga en gasto a la provincia convocando un plebiscito por la Ley de Lemas.”

Tragicómicamente, el miércoles 21 de julio los diarios publicaban que había sido postergada la ronda de consulta a partidos políticos y otros sectores de la comunidad sobre un posible plebiscito para conocer qué opinaban los santafesinos sobre la Ley de Lemas. El argumento esgrimido era que el Ministro de Gobierno, Roberto Rosúa, se encontraba afectado de un cuadro gripal. “Si puedo, arranco con la ronda pasado mañana y si no, a partir del lunes”, expresó Rosúa “con una fuerte afonía, desde su domicilio, donde guarda cama pero sigue de cerca todos los temas que atañen a su cartera” según manifestaron columnistas del diario *La Capital* de Rosario.

Ese mismo día, la Unión Cívica Radical dio a conocer su proyecto para reemplazar los Lemas haciendo pública su posición oficial respecto al sistema electoral: “derogación lisa y llana de la Ley de Lemas y su reemplazo por internas abiertas y simultáneas para los afiliados a los partidos políticos y para los ciudadanos independientes que manifiesten su deseo de participar”. Esta propuesta que llevaría la UCR a la Legislatura surgió de un plenario ampliado que también resolvió proponer la creación de un Tribunal Electoral independiente que tuviese competencia tanto en los comicios internos de los partidos políticos como en los generales. Entre quienes tomaron parte de las deliberaciones se encontraban los delegados al Comité Provincial, legisladores nacionales y provinciales, integrantes del Foro de Intendentes, Presidentes Comunales y Concejales, Presidentes de Comités Departamentales, delegados al comité nacional, Convencionales nacionales y provinciales, y

representantes de la Organización de Trabajadores Radicales y de la Juventud Radical.

Además de estas definiciones, el Comité Provincial del Radicalismo de Santa Fe responsabilizó al senador Reutemann por la indefinición del Partido Justicialista respecto de la derogación de la controvertida Ley de Lemas. Al respecto, la UCR expresó mediante un comunicado que Reutemann “nuevamente actúa como el tero, que pone los huevos en un sitio y grita en otro [...] Por un lado, les pide a los diputados de su sector que aprueben el mensaje del Ejecutivo para derogar la ley, pero también le demanda a sus senadores que apoyen el proyecto de Gramajo para modificarla”, denunciaba el texto radical.

A consecuencia de esto, en el mes de agosto la dirigencia radical resolvió instruir a los legisladores provinciales para que sostuviesen la posición emanada del plenario cuando se tratase en la Legislatura el mensaje del Ejecutivo, -con el cual la UCR coincidía en varios puntos-, y que unificasen los dos proyectos presentados en la Cámara baja, para que existiese una voz oficial del radicalismo.

Análogamente, dentro del PJ, el reutemismo y el obediismo, lograron llegar a algunos puntos de acuerdo para evitar que el debate en la sesión prevista para el tratamiento de los Lemas se transformase “en una riña de gallos” entre sus propios diputados. El más importante de estos puntos era mantener la obligatoriedad de participación tanto de partidos políticos y como de los ciudadanos, aspectos ambos que cuestionan profundamente desde el socialismo y el radicalismo.

Finalmente, el jueves 5 de agosto el Senador por el departamento 9 de Julio, Joaquín Gramajo, dio estado parlamentario a su proyecto poniendo el acento en que representaba el sentir del conjunto del PJ, expresado a través de pronunciamientos departamentales y con el respaldo de siete senadores peronistas⁵⁹. Paradójicamente, el senador buscó despegarse del rótulo de reformista y presentó su iniciativa como

⁵⁹ Acompañaron a Gramajo con su firma los senadores Ricardo Olivera (San Justo), Ricardo Spinozzi (General López), Norberto Betique (Iriondo), Alberto Crossetti (Belgrano), Danilo Capitani (San Jerónimo) y Hugo Puchetta (Vera).

una nueva ley de *"internas abiertas, obligatorias y simultáneas con doble voto acumulativo"*, en un intento por resumir, al menos desde lo nominativo, los dos sistemas en discusión. Esta propuesta que constaba de 46 artículos, establecía textualmente en el primero de ellos: *"La intervención del elector eligiendo por una lista de candidatos presentada por una corriente interna y por un partido político, en una elección interna y general al mismo tiempo y la acumulación de los votos obtenidos por cada corriente interna a favor del partido político al que pertenecen"*. No costaba mucho darse cuenta, que más allá de la nueva denominación de la ley, poco había cambiado respecto al sistema de lemas.

El miércoles 11 los diputados debían comenzar a discutir el destino de la Ley de Lemas en la comisión de Asuntos Comunes⁶⁰ de la Cámara baja, donde los legisladores supuestamente firmarían el primer dictamen aprobando el mensaje modificado del PJ que establecería el sistema de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias. Sin embargo, al finalizar la reunión esto no había ocurrido y la firma de dictamen se pospuso hasta el 18 de agosto.

Ese mismo día, el diputado Jorge Cura (PJ) anunció en conferencia de prensa que el viernes 6 había ingresado por mesa de entradas a la Cámara baja con su firma el proyecto que el senador Raúl Gramajo presentara en la Cámara alta con la intención de modificar la ley de lemas para que siguiese vigente.

En este contexto, la agenda parlamentaria determinaba que el martes 17 el mensaje del Poder Ejecutivo con las modificaciones propuestas y los demás proyectos de ley (a los que se sumaba el presentado por Jorge Cura, ya con estado parlamentario) deberían encontrarse en la comisión de Asuntos Comunes, a la que se le solicitó que el miércoles, a las 8.30, sacase los respectivos despachos para que, por la tarde, fuesen considerados en la Comisión de Asuntos

⁶⁰ Comisión que realizó 550 consultas a todos los estamentos municipales y comunales sobre el tema y solo recibió 8 respuestas, de las cuales sólo una fue favorable a los lemas.

Constitucionales. Estas pretensiones no fueron cumplidas y los proyectos llegaron otra vez a la sesión del jueves sin dictamen de comisión.

Previo a introducir el debate que se dio el jueves 19 en la Cámara de Diputados, es necesario hacer alusión al hecho que el día 17 de agosto la UCR presentó finalmente un proyecto consensuado⁶¹ para reemplazar la Ley de Lemas. Su iniciativa, tal como lo explicó el senador provincial y titular del radicalismo santafesino, Felipe Michlig, se basaba en *internas abiertas, simultáneas y no obligatorias para los ciudadanos independientes*. El presidente del partido sostuvo que la presentación en sociedad del texto era “para echar por tierra aquello que dicen que la oposición no tiene proyecto alternativo para derogar la controvertida Ley de Lemas”.

Por su parte, uno de los autores del nuevo proyecto, el diputado provincial Santiago Mascheroni, dijo que la principal diferencia con el proyecto propiciado por el gobernador Jorge Obeid radicaba en que ellos planteaban para el ciudadano independiente una votación optativa, y obligatoria solamente para los afiliados a las fuerzas políticas. Asimismo, explicó que la obligatoriedad provocaría en la ciudadanía una fuerte repulsa, porque se sentirían presionados ya que tendrían que dirimir las cuestiones internas de los partidos.

El 19 de agosto, al que correspondía la 17^a Reunión 15^a Sesión ordinaria del 122^o Período Legislativo de la Cámara de Diputados, la Ley de Lemas comenzaba su anunciada muerte: las negociaciones se extendieron hasta largas horas en la víspera y comenzaron temprano ese jueves. La falta de acuerdos era evidente tanto dentro del oficialismo como entre los partidos de la oposición, donde parecían no poder unificarse posiciones. El proyecto radical no lograba el apoyo del resto de las fuerzas no justicialistas, incluso dividió aun más las aguas con el socialismo luego de una reunión en horas de la mañana. La UCR reafirmó

⁶¹ Este consenso al interior del radicalismo debe ser considerado como un particular dato si se tiene en cuenta el grado de fraccionamiento legislativo de este partido en la Cámara de Diputados (en la que posee tres bloques diferentes) y las diferencias que habían existido entre los parlamentarios en torno al nuevo sistema electoral. (El proyecto se puede consultar en el Anexo)

su postura de obligatoriedad para los partidos políticos y la opción para los independientes, lo cual generó cruces muy duros: el PS acusó a los radicales de ser funcionales al PJ, pero éstos respondieron que “los socialistas se la pasan hablando de participación pero se niegan a una interna que salga de las paredes de su partido”.

A tal punto se elevó el tono del disenso que, por la tarde, la UCR decidió hacer público un comunicado desmintiendo categóricamente cualquier acuerdo con el Justicialismo, reafirmando su postura por “internas abiertas, simultáneas, optativas para los ciudadanos independientes y obligatorias para los afiliados a los partidos políticos”. El ARI, por su parte, se mantuvo firme en su decisión de no acompañar la obligatoriedad, algo que en el otro extremo del arco político tampoco aceptó el PDP.

Esa tarde la convocatoria a sesionar parecía no ser escuchada por diputado alguno, las reuniones en los bloques y negociaciones se perpetuaban en las distintas oficinas al punto que la sesión tuvo comienzo finalmente pasadas las once de la noche. Al empezar, el diputado oficialista Maguid pidió la palabra en nombre de su bloque y expresó que, en función del compromiso asumido oportunamente de considerar en ese día el proyecto y el mensaje del Poder Ejecutivo, mocionaba para que se diese tratamiento al mensaje N° 2713 y proyecto de ley (Expte. N° 11.838 – PE) por el cual se derogaba la Ley 10.524 y sus modificatorias, proponiendo un nuevo régimen electoral que introducía el sistema de elecciones primarias. Votada la moción esta fue afirmativa. En consecuencia, el Presidente de la Cámara, Edmundo Barrera, dijo que correspondía considerar el proyecto de ley (Expte. N° 11.838 – PE – Mensaje N° 2713) el cual que no contaba con dictamen de comisión.

Posteriormente el debate giró en torno al problema de la obligatoriedad, tanto para los ciudadanos independientes a la hora de ir a votar, como para los partidos que lograsen consensuar en su interior una única lista de candidatos a la hora de someterse a una interna abierta. Se escucharon argumentos acerca de la inconstitucionalidad de estas

exigencias, así como también de lo inédito del sistema propuesto. Más allá de esto, a la hora de votar “en general” el proyecto del Ejecutivo el resultado fue masivamente por la afirmativa, con la única abstención del Diputado Jorge Cura, reservándose los partidos de la oposición sus objeciones para el momento en que se analizaron cada uno de los artículos en particular.

Para salvar la disputa por la obligatoriedad del voto en las primarias, se llegó al acuerdo de que aquellos ciudadanos que no quisiesen participar en esta instancia deberían comunicarlo previamente al Tribunal Electoral.⁶² De todos modos, la derogación se ganaba un lugar en la primera plana de los diarios provinciales del día siguiente. Con 48 votos a favor y solo una abstención, la media sanción dejaba la posta al Senado Provincial.

En los días siguientes se escucharon opiniones y análisis desde todo el espectro político, producto del avance dado por diputados en el proceso de reforma electoral. En primer lugar, fue el Comité Provincial de la Unión Cívica Radical el que expresó su satisfacción por la media sanción de la derogación de la Ley de Lemas, y a través de un comunicado, saludó a las organizaciones no gubernamentales, instituciones y fuerzas políticas “que, con su lucha, lograron lo que parecía imposible: el fin de un sistema electoral tramposo.” Sin embargo, pese a hacer hincapié en que se había logrado un objetivo importante, los radicales fustigaron al bloque oficialista en la Cámara baja, el cual, según ellos, no vaciló a la hora de imponer su mayoría y dar a luz una normativa que no respondía a los intereses de los santafesinos. Asimismo, pusieron de relieve la necesidad de los sectores que responden al gobernador Jorge Obeid y al senador Carlos Reutemann de encontrar una ley exclusiva a la medida de sus apetitos electorales, al tiempo que repudiaron que el proyecto votado obligase a los ciudadanos independientes a votar en las internas partidarias.

⁶² Para más detalles sobre el proyecto finalmente votado esa madrugada ver anexo.

En las filas del Socialismo también hubo una satisfacción a medias. Si bien se celebró la derogación de la Ley de Lemas, se criticó duramente la cláusula de obligatoriedad. Como la UCR, también el Socialismo intentó atribuirse este logro institucional, sin embargo, desde el oficialismo, el propio Gobernador Obeid se ubicó a sí mismo en el centro de la escena política y no dudó en calificar la media sanción a la derogación de la Ley de Lemas como “un gran triunfo del peronismo”, al tiempo que no dudó en fustigar al Socialismo que, según dijo basó su campaña electoral en contra de la Ley de Lemas “pero no presentó un solo proyecto alternativo y terminó votando el mensaje del Ejecutivo”.

Por otra parte, María Eugenia Bielsa consideró a la media sanción de la derogación como “un triunfo de la manifestación de la sociedad respecto de un sistema que consideraba agotado”. De esta manera, la vicegobernadora de la provincia le contestaba a la Senadora Nacional Roxana Latorre, quien había parafraseado al gobernador Jorge Obeid diciendo que la votación en la Legislatura santafesina había sido “un triunfo del socialismo” y no “del peronismo” como el primer mandatario provincial había expresado.

Ante este avance con la media sanción del proyecto de derogación de la Cámara de Diputados, el radical Felipe Michlig, senador por el departamento San Cristóbal, declaró días después: “Nosotros vamos a pedir que se ratifique lo antes posible la derogación, no deberían pasar más de tres semanas”. Sin embargo, esto parecía no ser tan sencillo, principalmente porque, como explicamos más arriba, la Cámara alta está dominada ampliamente por el justicialismo (15 sobre 19 integrantes); segundo, no existe en ella un núcleo cerrado de legisladores obeidistas, y tercero, la mitad de los peronistas habían firmado ya el aval al denominado “proyecto Gramajo” que modificaba la Ley de Lemas no adhiriendo a las internas abiertas, simultáneas y semiobligatorias aprobadas en Diputados.

En este marco, mientras en los pasillos del Parlamento santafesino se vaticinaba al menos un mes de debate en comisiones antes de que el

proyecto con media sanción llegase al recinto de sesiones, la Secretaría Parlamentaria dio ingreso al mensaje del Poder Ejecutivo entre los asuntos que tomarían estado parlamentario en la sesión del jueves 26 de agosto.

Ese día, los senadores radicales Michlig y Fascendini, presentaron su proyecto en el cual propiciaban la derogación de la Ley de Lemas y la adopción en la Provincia de Santa Fe de un sistema de *elecciones internas abiertas, simultáneas, obligatorias para los partidos políticos, confederaciones y alianzas, y optativas para los ciudadanos no afiliados a los mismos, y de un sólo voto para las candidaturas de autoridades provinciales, municipales y comunales*. El mismo fue enviado (al igual que el proyecto con media sanción de Diputados) a las Comisiones de Asuntos Comunales y Municipales, Desarrollo Regional y Defensa Civil; a la de Presupuesto y Hacienda; y a la de Asuntos Constitucionales y Legislación General.

La semana siguiente, en la 17a. sesión ordinaria del Senado desarrollada el 2 de septiembre, tanto los bloques oficialistas como los de la oposición votaron sendas preferencias para que los tres proyectos en danza propiciando reformas el régimen electoral vigente fuesen tratados, por separado, en la reunión legislativa del jueves 23 de septiembre. Esto se generó a partir de un pedido preferencial solicitado en primer término por el Senador radical Carlos Fascendini para que la Cámara alta tratase el proyecto de ley suscripto por su propio bloque.

A partir del pedido del radicalismo, la Senadora socialista por el departamento Rosario, Patricia Sandoz, sumó otro pedido de tratamiento para la misma sesión del 23 de septiembre del mensaje del Gobernador Obeid N° 2713, que establecía la derogación de la Ley de Lemas y su reemplazo por primarias abiertas, simultáneas y obligatorias tanto para ciudadanos independientes como para los afiliados a las distintas agrupaciones políticas.

Así, tras los pedidos de la oposición, el presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Legislación General del Senado, el

justicialista Joaquín Gramajo también reclamó la votación de una preferencia para que en la sesión del jueves 23 bajase al recinto el tercer proyecto que se encontraba en danza en las comisiones de la Cámara alta desde la semana anterior y que propiciaba que el polémico régimen electoral fuese modificado y no derogado.

A pesar de las votaciones afirmativas de las preferencias para los tres proyectos en cuestión, el día 23 de septiembre, -augurado por los medios de comunicación y la opinión pública como día de defunción de la Ley de Lemas-, pasó sin mayores definiciones. Ninguno de los proyectos había conseguido que las comisiones en las que se encontraban llegasen a un acuerdo y expidieran dictamen para su tratamiento, teniendo esto como resultado la caída de la preferencia, ya que la prioridad del tratamiento era con despacho de comisión.

Como consecuencia de la falta de consensos (en especial entre los 15 senadores del justicialismo), lo que se votó esa tarde fue simplemente una nueva preferencia para que la derogación del sistema electoral de Lemas fuese tratada con o sin despacho de comisiones quince días después, en la sesión del jueves 7 de octubre.

Mientras tanto, el miércoles 22 de septiembre tuvo lugar un hecho que sumaría conflictividad al proceso de reforma y volvería a ensanchar las distancias entre los distintos sectores del Justicialismo. Ese día, mientras los Senadores Daniel Depetris y Juan Carlos Mercier enfatizaron el compromiso del Gobernador Jorge Obeid y del Senador Carlos Reutemann de derogar la ley de doble voto simultáneo, el Diputado Nacional Pedro González salió a declarar que “sin Lemas, el PJ pierde; y si perdemos, van todos presos, desde Reutemann hasta el último barrendero que haya estado en un gobierno justicialista, porque van a aparecer los papeles, porque siempre hay algunos papeles que se hicieron mal, y sino, los van a inventar”. En declaraciones a Radio Uno de Santa Fe, Pedro González recordó además, que el compromiso del Gobernador fue una promesa de campaña, y “es habitual que en la campaña uno se vaya de boca”. Luego llamó a “usar la cabeza, ser

inteligentes y entender que si derogamos la Ley de Lemas, es posible que terminemos perdiendo la provincia, y nos va a pasar como en Rosario, que no ganamos por 20 años.”

Con esto, el Diputado intentaba presionar para que el Senado rechazase al día siguiente la media sanción de la Cámara baja al proyecto del Ejecutivo. Si bien esto ocurrió, el escándalo también disparó críticas⁶³ y denuncias desde el plano opositor y la consecuente necesidad del oficialismo de salir a refutar las declaraciones y dar explicaciones que disminuyeran el tono y la veracidad de las palabras de González.

Como si con los tres proyectos en disputa en el Senado no se hiciese ya demasiado difícil llegar a un acuerdo, a fines de septiembre una nueva iniciativa de reforma fue introducida por parte de un grupo de senadores justicialistas, encabezado por los senadores Armando Traferri y Héctor Ocampo, -redactores del proyecto-, acompañados luego con su firma por los Senadores Calvo, Depetris, Mercier, Baucero, Bacalini, y Malugani.

Este proyecto (conocido desde entonces como “Proyecto Traferri”) proponía un régimen mixto consistente en la continuidad del sistema de Lemas para la selección de autoridades en comunas y municipios de segunda categoría, la introducción del sistema de internas abiertas, obligatorias y simultáneas para la selección de Gobernador y Vice, senadores y diputados provinciales, y para el caso de Rosario y Santa Fe (consideradas institucionalmente municipalidades de primera categoría) el proyecto establecía un plazo de 180 días (seis meses) para que los concejos municipales y los departamentos ejecutivos definiesen el propio régimen electoral como cualquier ciudad autónoma, aunque, si transcurrido ese tiempo no lo hicieran, deberían regirse en el futuro por internas abiertas, simultáneas y obligatorias.

⁶³ El jueves 23 de septiembre el diputado radical, Juan Carlos Millet manifestó en relación con las expresiones vertidas por Pedro González “Me preocupa, pero no puedo decir que me sorprenda, (...) un sistema electoral sirve para distribuir responsabilidades en el Estado, no para repartir inmunidad a plazo fijo”

Frente a esta nueva propuesta se volvieron a elevar expresiones de denuncia desde la oposición. En primer lugar, las Senadoras socialistas Patricia Sandoz y Marta Nardoni se pronunciaron rotundamente en contra de la idea de mantener en vigencia la Ley de Lemas para algunos municipios y comunas y derogarla para las instancias provinciales, ya que, según ellas, dicha norma violaría el principio fundamental de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. “Resulta anticonstitucional que se desarrollen comicios para una misma categoría electoral, por ejemplo intendente, con distintos sistemas”, sentenciaron las integrantes del bloque socialista en la Cámara alta provincial. Asimismo, expresaron que, de prosperar, la nueva iniciativa agregaría más confusión a los efectos nocivos que mostró la Ley de Lemas por la existencia de tres sistemas electorales en un mismo acto electoral.

Paralelamente, también desde la UCR se hicieron oír declaraciones de consternación frente a la nueva alternativa presentada por el PJ, al punto que el Comité provincial de la UCR acusó a Obeid de “débil” por no poder controlar a sus senadores e interpretó esta nueva maniobra como otra dilación para evitar tratar la derogación de la Ley de Lemas.

Pasadas las 21 horas del miércoles 6 de octubre, el bloque de senadores del PJ se reunió para analizar las alternativas y escenarios posibles que podrían darse en la sesión del día siguiente. La intención era alcanzar consenso entre los 15 senadores justicialistas y evitar que la división entre ellos volviese a reflejarse en el recinto. Sin embargo, esa noche no hubo acuerdos y convinieron reunirse el jueves 7 por la mañana, por lo que se daba por postergada la Asamblea Legislativa prevista para las 10.

En la discusión del oficialismo, los proyectos en danza eran el de internas abiertas, simultáneas y con doble voto acumulativo, presentado por el senador Raúl Gramajo, con siete votos en su respaldo, y el que llegara con media sanción de Diputados, de primarias, abiertas, obligatorias y simultáneas. En relación a esto, es importante remarcar que la estrategia de los 8 senadores que acompañaban el “*proyecto Traferri*”

no fue la de introducir un tercer proyecto, sino la de presentarlo como una propuesta de modificación al proyecto del Ejecutivo, al cual, según decían, ellos apoyaban. Siguiendo esta lógica y basándose en la esencia del sistema legislativo bicameral en el que la Cámara de origen remite a la otra un proyecto para que sea revisado y, de considerarse necesario, reformulado, los senadores Héctor Ocampo y Armando Traferri proponían una serie de modificaciones al proyecto de la Casa Gris. Si el proyecto de Traferri se hubiese presentado como una novedad absoluta respecto a la iniciativa votada en Diputados hubiese necesitado contar con los dos tercios del cuerpo para su aprobación, es decir quince votos. En cambio como modificaciones al proyecto Obeid, la votación se terminaría resolviendo por simple mayoría, resultando esto un elemento decisorio.

Ese mismo miércoles, el ex Intendente rosarino, Hermes Binner, salió a decir -ante los inconvenientes surgidos para la derogación de los lemas en el Senado-, que los que trataban de dilatar el tratamiento son eran las 15 manos justicialistas que tenían distintas posiciones y “buscaban algún atajo”. En declaraciones a *Radio Dos* de Rosario, Binner sostuvo, asimismo, que había una gran imprudencia de parte del Senador Carlos Reutemann, y aseguró que el ex gobernador provincial estaba “operando” políticamente para que la Ley de Lemas no fuese derogada. “Eso se debe a la cultura menemista que aún persiste en Santa Fe, donde se usa la democracia para las conveniencias sectoriales y no para solucionar los problemas de la gente”, sentenció Binner.

Días mas tarde, durante la 21a. sesión ordinaria de la Cámara de Senadores desarrollada el jueves 7 de octubre, el PJ impuso el proyecto Traferri por el cual se adoptaba un régimen electoral mixto de elecciones primarias, abiertas simultaneas y obligatorias (como lo proponía el mensaje del Ejecutivo que votó Diputados) para la elección de gobernador y vice y legisladores provinciales, y de doble voto simultáneo y acumulativo para las elecciones municipales y comunales, con excepción de Rosario y Santa Fe, que podrían dictarse sus propios sistemas en un plazo de 180 días.

La sesión estuvo cargada de tensión y enfrentamientos, centrados en una discusión reglamentaria originada en el planteo de los opositores de la inconstitucionalidad de la votación que terminó dándole media sanción al sistema mixto. Según ellos, las 11 abstenciones (4 de la oposición, más 7 de los defensores del proyecto Gramajo) neutralizaban para la aprobación del proyecto la mayoría exigida por el artículo 42 de la Constitución provincial (mitad más uno de los 18 senadores presentes). Con estos resultados se terminó dirimiendo el nuevo régimen electoral impulsado por la Cámara alta, en una votación dividida que sumó solo 8 voluntades para el proyecto Traferri, (modificación del proyecto con media sanción en diputados) apoyado por los justicialistas Armando Traferri, Héctor Ocampo, Juan Carlos Mercier, Daniel Depetris, José Baucero, Juan Carlos Bacalini, Héctor Malugani y Alcides Calvo. Quedaban sin resolución los proyectos presentados respectivamente por los senadores Joaquín Gramajo (PJ) y Carlos Fascendini (UCR), ambos en discusión esa noche pero que no lograron las mayorías necesarias.

En los días subsiguientes a esta polémica votación, los senadores radicales Felipe Michlig y Carlos Fascendini impugnaron formalmente, a través de una presentación oficial ante la Vicegobernadora María Eugenia Bielsa (en su carácter de titular de la Cámara alta), la votación, -según ellos, “ostensiblemente viciada de nulidad”- que permitió a los ocho senadores justicialistas sancionar el proyecto de sistema electoral que modificaba la iniciativa de la Casa Gris.

Sumado a esto, le reclamaron a la vicegobernadora que, hasta tanto se procediese a resolver la impugnación, se abstuviese de efectuar la pertinente comunicación a Diputados, y procediese a dar tratamiento al proyecto con media sanción de la Cámara baja. Por último, el comité radical encomendó a sus abogados que contactasen a constitucionalistas de peso para recabar opiniones al respecto. Si bien no hablaban todavía de pelear en los Tribunales la inconstitucionalidad de la sanción (querían evitar que todos los avances quedaran en la nada), afirmaban que no podían callar ante semejante agravio a la Carta Magna.

El diputado socialista, Antonio Bonfatti, tampoco descartó la posibilidad de recurrir a la Corte Suprema de Justicia para que se expidiese acerca de la polémica votación en el Senado. Además, señaló que en la controvertida sesión de la Cámara alta el proyecto de Obeid había sido “pulverizado” y sólo le quedaba el número de expediente.

Asimismo, desde las bancas del PDP, los diputados Gabriel Real y Héctor Jullier expresaron en un comunicado que los senadores “son incorregibles y le siguen tomando el pelo a la gente” en relación “al bochorno legislativo” que había sido la sanción del híbrido electoral concretado en la Cámara alta. “El justicialismo gobernante, en un juego camaleónico, ha demostrado que no le interesa para nada mejorar un sistema político degradado hasta su máxima expresión y, sin ponerse colorado, no titubea en usar todas las artimañas para mantener su hegemonía en la provincia”, golpearon los pedepistas.

En este contexto, y contrariamente a lo que se esperaba, la Vicegobernadora no respondió formalmente a la impugnación del bloque radical cuyos representantes intentaron -con poco éxito- generar un debate, en la sesión del jueves 14, en la que el PJ había resuelto, al parecer, guardar silencio. Bielsa, a cargo del Ejecutivo en ese momento, (el gobernador había viajado a Bolivia), no presidió la sesión, pero expresó esa mañana que creía que el problema le correspondía a la Cámara de Diputados, que recibía la media sanción. “Lo consulté con tres juristas y todos coincidieron en ese punto. No obstante, estamos convencidos de que debemos actuar a derecho, si la impugnación tiene asidero”, expresó la Vicegobernadora.

El jueves 21 de octubre, en la 22ª Sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, el Diputado Santiago Mascheroni, en representación de los legisladores de la Unión Cívica Radical, retomó la impugnación hecha por sus pares del Senado respecto a la dudosa constitucionalidad de la votación del proyecto del Ejecutivo el día 7 de octubre en el Senado. Según expresó “es público y notorio que en la votación del Senado se afectó el artículo 42 de la Constitución Provincial, y si bien todos tenemos

la urgencia y el compromiso, reiterado permanentemente, de la derogación de la Ley de Lemas, no se puede soslayar la responsabilidad política que han tenido los senadores y quien presidiera esa sesión de considerar como válido un pronunciamiento que no es tal. Se ha argumentado, ya en aquella sesión y en los análisis previos que hemos tenido en comisión o en la reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria, que no somos quiénes para juzgar el pronunciamiento de otro Cuerpo. Y no es ésa nuestra intención, pero sí nosotros podemos valorar lo que se nos ha remitido y, lo que es público, la forma en cómo ello ocurrió.”

Este problema mereció un interesante y prolongado debate que terminó en una votación con la que se liquidó el asunto cuando -a instancias de los bloques radicales y demoprogresista- la Cámara de Diputados se pronunció por la validez de lo votado en el Senado. Si se hubiera declarado no válido no habría podido siquiera debatirse el proyecto y, simultáneamente, debería haberlo devuelto a esa Cámara en una instancia inédita.

En consecuencia, esa tarde, el Presidente de la Cámara baja, Edmundo Barrera, puso en consideración el proyecto de ley (Expte. N° 11.838 – PE – Mensaje N° 2713 – venido en 2da. Revisión), por el cual se derogaba la Ley de Lemas N° 10.524 y sus modificaciones, proponiendo un nuevo régimen electoral que introducía el sistema de elecciones primarias abiertas. Como venía sucediendo en todas las sesiones de ambas Cámaras, esta vez el proyecto tampoco contaba con dictamen de comisión.

Como era previsible, la Cámara de Diputados no aceptó las enmiendas introducidas en el Senado y ratificó en forma contundente el proyecto de derogación de la Ley de Lemas y su reemplazo por un sistema de internas abiertas, simultáneas y obligatorias. Con 47 votos positivos, una abstención del Diputado Jorge Cura y la ausencia de la diputada justicialista Laura Venecia, el texto enviado por el gobernador Jorge Obeid volvía al Senado, que ahora debería contar con los dos

tercios (sobre 19 integrantes) para mantener las modificaciones votadas en la sesión del 7 de octubre.

Apenas apagado los ecos del unánime aplauso que atronó en el recinto de Diputados luego de la votación nadie quiso romper el encanto con especulaciones relativas a la suerte del proyecto cuando retornase al Senado. Las opiniones de los opositores podrían sintetizarse en la siguiente sentencia formulada por un diputado radical: “Ese es un problema auténtica y enteramente perteneciente al oficialismo”.

Desde el obeidismo se escucharon dos lecturas antagónicas. Por un lado, los optimistas consideraban que la votación los había fortalecido y desde esa posición tenían más confianza en las discretas negociaciones iniciadas con los senadores peronistas en procura de un consenso. Por el otro, los más pesimistas dijeron temer que “tras esta demostración los senadores se hagan rogar mucho más de lo esperado”. A la semana siguiente, en la 24a. sesión ordinaria de la Cámara alta, la senadora Sandoz solicitó la preferencia para el tratamiento del proyecto proveniente de diputados en la sesión del 4 de noviembre, con o sin despacho de comisión. Sometida a la votación, la moción resultó negativa.

Lo mismo ocurrió con una moción elevada por el senador Felipe Michlig, en la que solicitaba preferencia para un proyecto de consulta popular sobre la derogación de la Ley de Lemas. Ante la negativa justicialista el titular provincial de la UCR respondió “no hay duda, señora presidenta, que desde el bloque oficialista no hay voluntad política ni para el tratamiento ni para consultar a la gente, y creo que estamos retrocediendo día tras día, incluso en la comparación -como hoy lo mencionábamos- con otras provincias que estaban muy atrás -por lo menos en lo institucional- con lo que ocurría en Santa Fe. Y esto es lamentable”.

Tras un año de marchas y contramarchas en la Legislatura, y a quince días de la expiración del período ordinario de sesiones, la derogación de la Ley de Lemas seguía siendo una deuda pendiente de los senadores. En la sesión del 4 de noviembre no se avanzó en la

temática, pero se adelantó que la sesión del jueves 11 podría ser determinante para la definitiva derogación de la ley electoral.

Mientras en la Casa Gris seguían confiando en que la Ley de Lemas tenía las horas contadas, la falta de acuerdo en el seno del bloque justicialista postergaba cada vez más una definición respecto a la derogación del régimen electoral. Los senadores del PJ se reunieron el miércoles 10 por la noche y nuevamente el jueves antes de la sesión para resolver si finalmente llevaban al recinto de sesiones el mensaje del Poder Ejecutivo que había alcanzado en dos oportunidades una abrumadora mayoría de peronistas y opositores en la Cámara de Diputados.

Más allá de esto, en el Senado, el Mensaje del Gobernador no terminaba de conseguir unanimidad, aunque, ante la falta de quórum para insistir con los dos tercios del proyecto Traferri, si la cuestión era abordada en la fecha (para lo cual se requería una mayoría de dos tercios para su tratamiento sobre tablas), quedaría convertida en ley la iniciativa de la Casa Gris. Sin embargo, la oposición no logró conseguir tampoco esa tarde el apoyo del justicialismo para dar tratamiento sobre tablas al proyecto de derogación de Ley de Lemas y su reemplazo por internas abiertas, obligatorias y simultáneas. Así, las disputas internas del Partido Justicialista en la Cámara alta hacían fracasar, una vez más, los pronósticos de derogación, dejando todavía más en evidencia la fractura en su interior.

“Acá hubo un compromiso que no se cumplió, y como no se lograron los consensos necesarios creemos que lo más conveniente es seguir conversando la semana que viene para tratar de sacar la ley en las dos sesiones que restan”, reconoció al borde de la resignación el obeidista titular del bloque, Héctor Ocampo. El propio senador había vaticinado la semana anterior que el mensaje oficial iba a obtener luz verde en la sesión del jueves 11 de noviembre. Pero sus pronósticos optimistas se derrumbaron cuando en las febriles reuniones de Justicialismo los siete senadores que oportunamente apoyaron el

“proyecto Gramajo” más los senadores Daniel Depetris y Juan Carlos Mercier (que habían votado el “proyecto Traferri”) se negaron a brindar el número necesario para llevar la discusión del sistema electoral al recinto.

“No logramos consenso dentro del bloque a favor del tratamiento del tema, que es en realidad lo único que falta: llevar el proyecto al recinto y que después cada uno vote como le dicten su conciencia y sus convicciones políticas”, explicó el titular del bloque oficialista, quien reconoció que de nada valía forzar una votación si ello llevaba implícito una fractura en el bloque o rispideces mayores. Ocampo también reconoció que algunos senadores estaban planteando una reunión con el Gobernador Obeid antes de votar, al tiempo que se comprometió personalmente a gestionar el encuentro en los próximos días. “Tal vez se pueda acordar un funcionamiento político más fluido para el futuro, porque hay algunos colegas que no se sienten suficientemente atendidos” por la Casa Gris, dijo el senador, con lo que descorrió otra vez el velo de las profundas discrepancias internas que subyacen en el PJ santafesino.

Al mismo tiempo, Ocampo sinceró otra cuestión que sobrevoló las ásperas discusiones internas que abortaron la discusión en el recinto. Al parecer el disgusto de algunos senadores que apoyaron la iniciativa de Traferri estaba vinculado a la falta de cumplimiento de un supuesto acuerdo político para que el oficialismo también votara en Diputados ese proyecto, y no como terminó ocurriendo, que los legisladores insistieran junto a la oposición con el mensaje redactado por la Casa Gris.

Frente a esta coyuntura, el viernes 12, apenas se enteró el Gobernador Obeid de lo ocurrido el día anterior en el Senado, decidió ponerse otra vez al frente de la defensa del mensaje que enviara a la Legislatura. A primera hora llegó a su despacho de la Casa Gris y convocó a un batallón de funcionarios. No eran las 7 de la mañana cuando ya había mantenido una larga charla telefónica con la vicegobernadora, María Eugenia Bielsa, y hablado con el ministro de

Gobierno, Roberto Rosúa, con la finalidad de acelerar los preparativos para una consulta popular.⁶⁴

Esta estrategia estaba claramente orientada a mostrar su descontento con los senadores díscolos. De hecho, según comentarios, parecía ser que a partir del lunes el diálogo entre el Ejecutivo y los departamentos rebeldes iba cambiar de tonalidad, ya que el gobierno había decidido hacer prevalecer la relación directa con los intendentes y presidentes de comunas, dejando al margen la representación de los senadores. Por el otro lado, el Gobernador tuvo gestos de agradecimiento para con los seis senadores que apoyaron su proyecto de derogación de los Lemas: a cada uno de ellos los llamó personalmente por teléfono para transmitirles su gratitud.

Más allá de estos distanciamientos y desacuerdos, el Ingeniero Obeid intentó ser fiel a la lógica Justicialista de no mostrar al partido fragmentado y debilitado hacia fuera (por más dividido que estuviese hacia adentro) y el lunes 15 declaró que los disensos que se habían ido manifestando sobre la Ley de Lemas en absoluto iban a afectar la gobernabilidad. Por el contrario, expresó que “los diecinueve senadores son mis amigos, independientemente del partido al que pertenezcan, del sector político que estén en la interna del justicialismo, o de la posición que tengan respecto de un tema; y en ese sentido, aunque no estemos de acuerdo en un asunto particular como es el de la Ley de Lemas, vamos a seguir funcionando armoniosamente con el Poder Legislativo, tanto con la Cámara de Diputados como la de Senadores”.

En este sentido, admitió que esperaba que la ley se derogase antes de que se cumpliera su primer año de mandato y sostuvo, además, que en caso de que el proyecto de internas abiertas no se tratase en lo que restaba de noviembre, lo enviaría para que fuese discutido en sesiones extraordinarias en el mes de diciembre.

⁶⁴ Vale recordar que la estrategia de amenaza de llamado a plebiscito ya había sido utilizada por el Gobernador varias veces desde su asunción, sin embargo, la iniciativa siempre había terminado difuminándose en el tiempo, quedando solo en el plano discursivo.

Así, en la sesión subsiguiente, correspondiente al día 18 de noviembre, la Senadora por el Socialismo, Patricia Sandoz, insistió en el pedido de tratamiento sobre tablas del Mensaje 2713, expediente 1622 del Poder Ejecutivo, proyecto de ley venido en segunda revisión de la Cámara de Diputados. Esta moción solo contó con los votos afirmativos de los bloques radical y socialista, y con la negativa de los senadores justicialistas. Posteriormente, el Senador Felipe Michlig, solicitó una preferencia para la última sesión del período ordinario, a fin de tratar en ella el expediente enviado por el Poder Ejecutivo, así como también pidió el tratamiento preferencial para dentro de una sesión del expediente 180-UL, referido a la iniciativa de consulta popular con la que se esperaba que la población santafesina se pronunciase a favor o en contra de la Ley de Lemas. En ambos casos, tal como había ocurrido con el pedido de la Senadora Sandoz, las mociones formuladas por el radical no obtuvieron los votos del oficialismo, resultando negativas.

De este modo, sin quórum para debatir la iniciativa impulsada por el Poder Ejecutivo el bloque justicialista volvió a bloquear sendos pedidos de la oposición para que la cuestión fuese abordada sobre tablas⁶⁵ ese día o, en su defecto, se aprobara una moción de preferencia para la sesión del jueves siguiente, última previa a la convocatoria a extraordinarias.

El jueves 25 se presentaba como la última posibilidad de derogación de la Ley de Lemas en la última sesión ordinaria del año parlamentario, que -de acuerdo a la prórroga establecida por la Constitución provincial- concluye el 30 de noviembre. Durante la misma la oposición volvió a solicitar preferencia para el Mensaje del Gobernador y para el proyecto de consulta popular sobre la derogación, ambas mociones con resultados negativos, ya que no fueron acompañadas por la bancada oficialista.

Ante este escenario, la vicegobernadora y Presidenta de la Cámara, María Eugenia Bielsa, decidió, (luego de haberlo acordado con

⁶⁵ Para obtener el tratamiento sobre tablas el quórum necesario es dos tercios.

los jefes de bloque durante la reunión de Labor Parlamentaria previa a la sesión), convocar a los senadores a una sesión especial para el martes 30 de noviembre.

En rigor, el destino de la Ley de Lemas dependía de una formalidad: la obtención del quórum necesario de los dos tercios, que hasta ese momento las diferencias políticas en el seno del oficialismo trababan hacía meses.

Por fin, en la sesión especial convocada especialmente para tratar el destino del sistema electoral el día 30 de noviembre, se obtuvo finalmente el quórum necesitado. Durante la misma, el Senador Depetris solicitó el tratamiento sobre tablas del expediente 1622 - P.E, relativo a sistema de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias. Votada la moción ésta tuvo resultado afirmativo. Luego se puso a votación el proyecto de ley con las enmiendas introducidas por la Cámara de Senadores en la sesión del 7 de octubre. Esta insistencia de Senadores, para ser sancionada, debía contar con los dos tercios del cuerpo (13 votos) para volver a Diputados, caso contrario, la cámara sancionaría el mensaje del Poder Ejecutivo en los términos en que había sido sancionado por la Cámara baja.

Tal fue lo que ocurrió: el proyecto Traferri fue avalado por siete senadores oficialistas: Juan Carlos Mercier, Daniel Depetris, José Baucero, Alcides Calvo, Héctor Ocampo, Juan Carlos Bacalini y Jorge Malugani (el autor del proyecto se encontraba ausente) y, aunque prestaron el quórum necesario para destrabar el tratamiento del nuevo régimen electoral, los restantes siete senadores del PJ -que oportunamente se encolumnaron detrás del proyecto modificador de la Ley de Lemas impulsado por el senador reutemista Joaquín Gramajo- se abstuvieron nuevamente a la hora de la votación.

Desde el arco opositor, los senadores radicales Carlos Fascendini y Felipe Michlig, y las Socialistas Patricia Sandoz y Martha Nardoni votaron en contra del proyecto Traferri, aunque celebraron la aprobación tácita de la derogación de la Ley de Lemas.

No obstante, antes de la emblemática votación, no resultaron escasas las voces de advertencia que se alzaron desde la bancada Justicialista poniendo en duda las bondades del sistema de internas abiertas, simultáneas y obligatorias pergeñado por la Casa Gris. “Esta ley nunca tuvo un voto ni un dictamen favorable en esta Cámara”, remarcó el capitalino Juan Carlos Mercier; mientras que su colega Joaquín Gramajo defendió la viabilidad del proyecto que impulsara oportunamente y que había perdido estado parlamentario, al tiempo que puso en tela juicio, como su correligionario, que el sistema de internas abiertas fuese el mejor.

Por su parte, los opositores Fascendini y Sandoz hicieron eje en la trascendencia institucional de la derogación de la Ley de Lemas. El Senador por la UCR sostuvo que desde su bloque eran “conscientes de que el proyecto que quedará sancionado adolece de algunos defectos que iremos corrigiendo en otras instancias, y por esas dudas que tenemos de que este sistema (de internas abiertas) funcione hemos impulsado un proyecto alternativo sobre el que seguiremos trabajando. Pero es un paso importantísimo dejar de lado un sistema electoral que confundía a la gente”.

Desde el Socialismo, la Senadora Patricia Sandoz consideró un triunfo de los santafesinos y de la democracia haber podido desterrar una ley fraudulenta y tramposa que transfería el voto de un ciudadano a otro. Según la legisladora, la sanción de un nuevo régimen electoral en la provincia no tenía que ver con las chances electorales de un partido determinado, aunque reconoció que “la Ley de Lemas era un traje a medida del partido oficialista”.

Así, tras un expeditivo trámite parlamentario que -paradójicamente- no llegó a insumir una hora de debate, la vicegobernadora pronunció desde el estrado el formulismo que extendió el certificado de defunción a la ley de doble voto simultáneo y acumulativo: *“No lográndose la mayoría especial de los dos tercios de los senadores presentes para mantener las enmiendas obtiene sanción definitiva y se comunicará al Poder Ejecutivo*

el texto sancionado por la Cámara de origen". Quedaba derogado, con estas palabras, el polémico sistema electoral vigente en la Provincia desde 1991.

Ahora, la pregunta que surge inevitablemente es ¿Qué llevó a los senadores justicialistas, durante tanto tiempo renuentes a posibilitar el tratamiento de la ley electoral, a dar en la última sesión del período ordinario el quórum necesario cuando sabían que este sería definitivo? ¿Qué los hizo cambiar de parecer cuando podrían fácilmente haber postergado el problema hasta el año siguiente?

Las especulaciones políticas a partir del súbito acuerdo alcanzado el mediodía del martes 30 en la bancada oficialista -donde las posiciones aparecían hasta ese momento como irreductibles- estuvieron a la orden del día en los pasillos de la Legislatura Provincial. Según se oyó decir a miembros de la oposición luego de la sesión, era indudable que había habido concesiones para torcer la decisión de los senadores que estaban remisos a otorgar el quórum. En sí, se denunciaba un acuerdo entre el Ejecutivo y algunos legisladores por el cual se le otorgarían "facilidades" a los departamentos de los senadores que mostraron algún foco de rebeldía pero que, finalmente, dieron su aval para habilitar el debate en el recinto sobre el futuro del régimen electoral.

De hecho, el jueves 25, luego de la última sesión en la que no se había logrado el apoyo necesario para el tratamiento, fuimos testigos de frases como "*se está discutiendo la cantidad ceros*", sospecha que se fortaleció cuando, al día siguiente, el Diario *La Capital* publicó que la cruda confesión entre bambalinas de uno de los legisladores de la bancada peronista fue -esa misma tarde- que habían "*entrado en un toma y daca lamentable*".

Sin embargo, simultáneamente, el senador Malugani negó ese jueves que en el seno del bloque justicialista se negociase la aprobación de determinados proyectos para ablandar a los legisladores más reacios a dar el quórum. Sumado a esto, cuando se le recordó al legislador que en su momento ya se había hablado de un compromiso entre los bloques del

PJ en Senadores y Diputados para abordar el proyecto de la Casa Gris, el Senador por Constitución afirmó que de eso no iba a hablar porque él no había participado de ningún compromiso ni de un lado ni de otro.

Más allá de esta negación, las acusaciones continuaron luego de la sesión. El día primero de diciembre, el diputado Marcelo Brignoni declaró que hubo un acuerdo entre el gobierno provincial y senadores del PJ, más precisamente, habló de una moneda de cambio que podría llamarse “fondo de compensación electoral”. Él se basaba en el hecho de que, en medio del estrépito por la caída de los Lemas, Diputados votó -sin dictamen de Asuntos Constitucionales, sobre tablas y en tiempo récord- un fondo especial de 60 millones de pesos (distribuidos en tres años) para beneficiar a las comunas.

“Supongo que el fondo que armaron los Senadores para disponer de 20 millones de pesos anuales en proyectos de las comunas tiene algo que ver con el comportamiento final en la derogación de la Ley de Lemas”, disparó el diputado por Encuentro Popular. Además, calificó a la medida como inexplicable y como una pésima señal hacia la sociedad. Dijo, también, que salvo el diputado Hugo Marcucci, los radicales fueron los únicos que acompañaron al oficialismo en un proyecto que no precisaba en base a qué índice poblacional, geográfico, de obras públicas o desnutrición infantil se repartiría el dinero no reintegrable.

Asimismo, Brignoni consideró llamativo que el fondo especial no se hubiese incluido en la ley complementaria de presupuesto votada una semana atrás. “El oficialismo en Diputados no sabía que el proyecto sería moneda de cambio del acuerdo entre el gobierno y sus propios senadores para que éstos dieran quórum el martes. Una derogación que, pese a esto, ninguno de ellos votó”, describió el diputado.

Frente a las reiteradas denuncias de este tipo, el Gobernador Jorge Obeid negó ante la prensa haber mantenido algún tipo de negociación especial con los senadores justicialistas que, sin votar su proyecto, permitieron finalmente su aprobación. Según manifestó, como siempre en el peronismo, el tema se había resuelto por medio del diálogo. “Durante

los últimos días yo conversé con muchos legisladores y dirigentes justicialistas -dijo el Gobernador- y creo que se terminó entendiendo que la salida correcta era esta, que no había posibilidad de seguir con dilaciones y que se debía abrir el camino por el medio que fuera para que definitivamente se pudiera derogar la Ley de Lemas. Celebro que haya sido así, porque fue una muestra de madurez de la dirigencia política santafesina en general y del peronismo en particular.”

En relación con esto, alegó que las impugnaciones de la oposición eran producto de la incapacidad de esta última de “digerir” que a la controvertida ley la había derogado el peronismo y que la derogación había sido impulsada por un gobernador peronista. Conjuntamente, Obeid salió al cruce de quienes sostenían que el Justicialismo había conservado su invicto en la posdictadura porque existía un régimen fraudulento: “Es falso. El peronismo ganó antes de la Ley de Lemas y con la Ley de Lemas”. Luego, como para que no quedaran dudas, aseguró también que el peronismo seguiría ganando con el nuevo sistema.

En este clima, el Gobernador promulgó la ley que derogaba el sistema electoral del doble voto simultáneo e instauraba en su lugar el de primarias, abiertas y simultáneas. “Es ley”, proclamó tras rubricar, junto al ministro de Gobierno, Roberto Rosúa, el decreto de promulgación ante un público constituido exclusivamente por periodistas convocados por la Casa Gris con la finalidad de testimoniar y difundir el trabajoso cumplimiento de su más promocionada promesa electoral.

De ese modo, lo que había sido anunciado como una simple conferencia de prensa terminó convertido en acto solemne en el que el propio Obeid, flanqueado también por la vicegobernadora María Eugenia Bielsa y el ministro Coordinador, Julio Barberis, hizo a la vez de maestro de ceremonia. “Frente a ustedes y ante las cámaras de televisión cerramos un ciclo que se abrió el 11 de diciembre de 2003 cuando a los pocos minutos de asumir y en cumplimiento de nuestros compromisos electorales, enviamos el proyecto a la Legislatura proponiendo la

derogación de la Ley de Lemas y su reemplazo por internas abiertas, simultáneas y obligatorias”, señaló Obeid.

Posteriormente, el primer mandatario provincial declaró que creía que este iba a ser el mayor logro de toda su gestión, ya que, según dijo, a veces la gestión de un gobernante se simplifica por un único hecho que engloba todo lo demás. “Yo ya estoy preparando un epitafio para mi tumba..., dirá: *"Aquí yace Jorge Obeid, hincha de Unión, hizo el puente Rosario-Victoria y derogó la Ley de Lemas"*. “Tomé esto con absoluta calma - comentó-, sinceramente tenía la idea de que se resolvería así. Podía demorar una semana más o una semana menos, pero era un final anunciado”.

CAPITULO III

5. Análisis de los procesos de reforma electoral en Santa Fe

En este tercer y último capítulo nos abocaremos a realizar un análisis del proceso de reforma electoral descrito en las páginas precedentes a partir de la aplicación de las categorías y niveles de análisis detallados en el primer capítulo de este trabajo. Si bien es cierto que en el apartado anterior ya han sido esbozadas algunas lecturas de distintos acontecimientos inherentes al proceso de reforma y adelantadas varias apreciaciones sobre el accionar de los actores, intentaremos ahora tratar de distinguir y sistematizar las principales características que presentó este proceso centrándonos en las diferentes acciones y estrategias que condujeron a la instauración y posterior derogación de la Ley de Lemas y la implantación del sistema de internas abiertas simultáneas y obligatorias.

Un primer punto que nos interesa destacar, (puesto que -como veremos más adelante- está ligado a lo que consideramos uno de los principales fundamentos de la reforma) es el hecho de que la Ley de Lemas es un sistema que desde su nacimiento mismo en la Provincia carece de legitimidad. No sólo surge a partir de una votación con ínfimos apoyos, sino también se origina con el estigma de ser un paliativo, un mero salvavidas, para hacer frente a los problemas internos de los dos partidos mayoritarios de Santa Fe. En otras palabras, no fue un sistema

concebido desde el debate abierto y el consenso de distintos ámbitos sociales y políticos, sino que surgió de un pseudo “Pacto de Olivitos” - como lo describiera Hermes Binner⁶⁶- entre el PJ y un sector de la Unión Cívica Radical.

Esta debilidad genética de la ley sumada a las deficiencias ya enumeradas, (evidenciadas especialmente en los momentos de su implementación), acrecentó el rechazo y los cuestionamientos al sistema tanto de parte de los partidos opositores que desde 1991 reclamaban su derogación, como de parte de la ciudadanía, cuya impugnación al sistema tuvo su clímax en los comicios de 2001 y la posterior crisis política que reflejaba el desencanto social hacia las instituciones políticas, entre ellas, el sistema electoral provincial.⁶⁷

Lo anterior nos permite deducir que la problemática sobre la Ley de Lemas, es decir, “el problema” del sistema electoral -leído en clave de los distintos pasos del ciclo de la política pública- se encontraba inserto en la agenda sistémica mucho tiempo antes de que este fuese finalmente introducido en la agenda de gobierno, cosa que ocurre, como explicamos, recién a fines de 2003. Ahora, ¿cómo logra este problema ocupar un lugar prioritario en la agenda de gobierno? El puente que lo ubica en ese espacio preferencial es la agenda electoral, en tanto momento en el que se abre el tablero para dar inicio al juego de la reforma.

En este sentido, las primeras jugadas se relacionan con la naturaleza misma de los tiempos electorales y de la agenda electoral, la cual está constituida por aquellos temas y problemas a los que los distintos candidatos hacen referencia durante la campaña y que, de algún modo, preanuncian cuales serían sus acciones de gobierno en caso de obtener el cargo al que aspiran. En otros términos, podría decirse que la agenda electoral está conformada por la diversa mercancía política que

⁶⁶ Seminario sobre Reforma Política. Centro Cultural San Martín, Buenos Aires, 14 diciembre de 2003.

⁶⁷ En la primera mitad de 2002 dos sondeos de opinión reflejaban que casi el 80% de los consultados se mostraban a favor de la derogación lisa y llana de la Ley de Lemas, y sólo el 5,8% la aprobaba. Para el 34% de los santafesinos encuestados la Ley de Lemas era fraudulenta, el 41% consideraba que no sabía a dónde iba su voto, mientras el 12% lo consideraba un sistema muy complicado (Borello y Mutti, 2003, p. 118).

se ofrece a los ciudadanos con el fin de ganar sus votos en la competencia electoral, y que esta oferta busca responder, generalmente, a las demandas relegadas por el gobierno saliente y a aquellos problemas públicos que preocupan a la mayor parte de la población.

En consecuencia, el período preelectoral que comenzó a mediados de 2003 se caracterizó por ser un tiempo de apertura de la agenda, donde el juego político pasó por la búsqueda de apoyos a partir de estrategias que se orientaban a la conquista de votos. Estas estrategias se centraron en el recurso a la promesa, siendo esta vez el eje central de la agenda, la de derogar la Ley de Lemas. Es interesante notar que, incluso muchos candidatos aspirantes a cargos nacionales y municipales también enarbolaban la derogación como caballo de batalla, cuando, como vimos, la reforma del sistema electoral era un problema de competencia de los legisladores provinciales. En cierta medida, esto refleja la importancia simbólica y el atractivo propagandístico que la derogación poseía para la ciudadanía.

En esta etapa inicial del juego de la reforma podemos identificar, además de los múltiples candidatos, a otros dos actores relevantes: los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales. Los primeros porque convirtieron al problema de los Lemas en el tema nodal de la contienda electoral, al punto que obligaban a los distintos candidatos a hacer pública su posición respecto a la reforma del sistema. A esta jugada promotora del cambio se sumó la de distintas ONGs que, con la ayuda de varios medios -incluso algunos de alcance nacional- intimaron a quien sería proclamado Gobernador luego de los comicios de septiembre, a plasmar su compromiso de derogación en una carta.

Con esta jugada la promesa dejaba de ser sólo palabras: una firma en papel del Ingeniero Jorge Obeid publicada en casi todos los medios gráficos, y difundida en los programas televisivos y radiales de la Provincia, representaba algo más que una simple “promesa de campaña”⁶⁸. Así, lo que podría haber quedado en el mero discurso

⁶⁸ Meses más tarde, el Diputado Nacional Pedro González sostendría, para reforzar su postura anti-derogacionista, que el compromiso del Gobernador había sido una promesa

electoral (tal como había sucedido en los años precedentes) pasó a ser la primera jugada táctica de la agenda gubernamental.

Luego de los comicios el tablero reordenaba sus piezas, se redefinían los límites y las jerarquías⁶⁹. El nuevo Gobernador ocupaba su lugar al tiempo que la Legislatura Provincial adoptaba el complejo y fragmentado formato ya descrito. En este nuevo escenario, la presentación de parte del Ejecutivo del Mensaje N° 2713 por el cual propiciaba la derogación de la Ley de Lemas y proponía en su reemplazo un sistema de internas abiertas simultáneas y obligatorias se constituyó en el primer movimiento concreto en pro de la reforma. Hasta ese momento el juego había sido, de algún modo, solo una proyección de jugadas, con esto el Gobernador movía la primera pieza, dejándole la jugada siguiente al Parlamento⁷⁰.

Nos introducimos, por lo tanto, en el **nivel parlamentario** del análisis, que comprende a la lucha y relaciones inter-partidarias. En este ámbito, la correlación de fuerzas establecida en la Legislatura resultó decisiva en la definición de la dinámica del juego de la reforma. Como vimos, el Partido Justicialista dominaba ampliamente tanto el Senado como la Cámara de Diputados, así como también presidía las principales comisiones, siendo la más importante para este juego la de Asuntos Constitucionales, que el peronismo manejaba cómodamente tanto en la cámara baja como en la alta.

Las estrategias y jugadas que tuvieron lugar en este nivel son muchas y de diversa naturaleza, lo cual puede comprobarse en las páginas precedentes. Es por esto que simplemente enumeraremos las que consideramos fueron más importantes o frecuentes.

de campaña, y que *"es habitual que en la campaña uno se vaya de boca"*.

⁶⁹ Mientras en tiempos electorales todos parecen tener derecho al juego, a hacerse oír, en un clima de cuasi igualdad entre candidatos a un mismo puesto, una vez distribuidos los cargos hay quienes quedan fuera de juego o pierden incidencia en el mismo, y otros que se instauran como sus protagonistas, ya que empiezan a gozar de atributos que el resto no posee, como ser el de decisión y autoridad.

⁷⁰ *"Yo ya cumplí el compromiso público asumido en la campaña, ahora le toca actuar al Parlamento"*. declaró el gobernador en el mes de diciembre de 2003.

Desde el momento en que el proyecto del Poder Ejecutivo ingresó en la Legislatura la estrategia utilizada por los partidos de la oposición, - especialmente por el Socialismo que recurriría a esta maniobra hasta el último día de vida de la Ley de Lemas- fue la de presionar constantemente para lograr el tratamiento del proyecto de reforma. Tanto en Diputados como en Senadores, las bancadas opositoras solicitaban recurrentemente el tratamiento del mensaje oficial ya fuese “sobre tablas” o a partir del pedido de preferencias para la sesión siguiente. Salvo contadas excepciones, la respuesta del oficialismo fue aprovechar su peso mayoritario para negar estas demandas.

Otra jugada típica del nivel parlamentario fue la de introducir proyectos alternativos al del Gobernador Obeid. En el mes de agosto fueron los legisladores de la UCR quienes lograron sobrepasar divisiones internas y presentar un proyecto consensuado para hacer frente al proyecto oficialista. Como era previsible, esta jugada fue de la mano de movilizaciones en pro de lograr apoyos entre las demás fuerzas opositoras para sumar votos a la hora de levantar las manos en la sesión. Sin embargo, esta jugada no tuvo los resultados esperados, más allá de lo que significó simbólicamente, si se tiene en cuenta que una estrategia repetida del oficialismo era recriminar a la oposición su pasividad en la presentación de proyectos⁷¹.

En este sentido es interesante analizar la estrategia del Socialismo. Este partido optó por no presentar un proyecto alternativo al del Gobernador⁷². Obviamente, esto también era una jugada premeditada: si bien la mayoría de sus miembros se declaraban a favor de las internas abiertas, lo que parecía desprenderse de la “no presentación de proyecto” era que el PS estaba a favor de la simple derogación de los lemas, lo cual suponía retornar al sistema de internas cerradas (mecanismo que -como

⁷¹ El presidente de la UCR sostuvo que la presentación en sociedad del proyecto era “para echar por tierra aquello que dicen que la oposición no tiene proyecto alternativo para derogar la controvertida Ley de Lemas”.

⁷² El Gobernador expresó en el mes de abril: “El único proyecto de reforma de la ley de lemas que hay es el del Ejecutivo; no conozco cuál es el proyecto del Socialismo, porque en realidad ellos están en contra de la Ley de Lemas pero jamás propusieron proyectos alternativos...”

es sabido- se adecua claramente a la lógica de funcionamiento interno de este partido). El problema era que resultaba “políticamente incorrecto” proclamarse a favor de la vuelta al pasado, de hecho, cuando el ex Intendente Binner atinó a defender públicamente las internas cerradas varios legisladores del Socialismo salieron a refutarlo, aclarando que no era esa la postura partidaria.

Una jugada que sí llevó a cabo el PS, como lo hizo también el radicalismo, fue presentar proyectos de convocatoria a plebiscito sobre la derogación de la Ley de Lemas, los cuales, como casi todas sus iniciativas sobre la materia, no contaron con el apoyo del Justicialismo.

Paradójicamente, también desde ese partido se elevaron proyectos sobre reforma electoral distintos al del Gobernador Obeid. La jugada más fuerte -y podríamos decir la más relevante luego de la presentación del Mensaje del Ejecutivo- la realizó el Senador Joaquín Gramajo que, astutamente, disfrazó el sistema de Lemas (al cual adhería como muchos otros peronistas) y lo presentó como un nuevo proyecto de ley de “internas abiertas, obligatorias y simultáneas con doble voto acumulativo”. Esta movida desde el sector reutemista daría lugar a un nuevo juego, al cual se sumarían participantes que sobrepasaban el ámbito parlamentario y se movilizaban desde toda la Provincia, e incluso desde el Congreso Nacional.

Por último, y como ya explicamos previamente, el proyecto introducido por el Senador Traferri tuvo un papel destacable en la manera en que se terminó definiendo el juego de la reforma en el nivel parlamentario. El hecho de que este proyecto fuese presentado como modificatorio del proyecto del Ejecutivo fue el que posibilitó la final aprobación de este último⁷³.

Otro ámbito a tener en cuenta dentro del nivel parlamentario es el de las comisiones. En ellas, como en las cámaras, el peso del

⁷³ Recordemos que si el proyecto de Traferri se hubiese presentado como una novedad absoluta respecto a la iniciativa votada en Diputados hubiese necesitado contar con los dos tercios del cuerpo para su aprobación, es decir quince votos. En cambio como modificaciones al proyecto Obeid, la votación se terminaría resolviendo por simple mayoría, resultando esto un elemento decisorio.

Justicialismo resultó decisivo. Cuando debían expedirse sobre los proyectos de reforma que tenían preferencia para su tratamiento “con dictamen de comisión” los legisladores oficialistas no daban los avales necesarios o conseguían postergar las sesiones - cuando no, “hacer desaparecer”⁷⁴ los expedientes- para evitar el tratamiento en la sesión prevista, haciendo caer la preferencia. En líneas generales, podría decirse que los trabajos de comisión -vía normal para el tratamiento de los proyectos- fue en este juego una excepción más que la regla.

Lo que sí fue una jugada significativa realizada desde la Comisión de Asuntos Comunales de la Cámara de Diputados, fue la de abrir una ronda de consultas sobre la ley electoral a Intendentes y Presidentes de comunas. El argumento fue que eran los comicios de 2005 los que “marcaban el tiempo” para cambiar las reglas de juego electoral, y, por lo tanto, este llamado a consulta suponía justamente sacar el pie del acelerador y postergar por noventa días el tratamiento del proyecto de derogación.

Esta fue la primera maniobra dilatoria del oficialismo, cuyo principal recurso en el juego parlamentario consistió -a nuestro juicio- en hacer uso de su dominio mayoritario para manipular y retardar el tiempo de la reforma⁷⁵. Este tipo de estrategia no sólo es fácil de deducir de las acciones de los legisladores, sino también de los discursos de los distintos participantes del juego. Como expusimos, entre las maniobras dilatorias estaba el hecho de no votar el tratamiento sobre tablas ni las

⁷⁴ No sólo fuimos testigos de la maniobra utilizada por el Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado -Joaquín Gramajo- por lo cual dijo “no haber recibido en su comisión el proyecto de la UCR”, sino que también, el 17 de noviembre de 2004, el senador radical Felipe Michlig tendió un manto de desconfianza ante las notorias ausencias en la sesión del presidente y el vice de la comisión de Asuntos Constitucionales, y expresó ante los medios: “Esperemos que el martes ambos concurren a la sesión y no nos sorprendamos con que no se encuentra el expediente para tratar el mensaje con la derogación de la Ley de Lemas”.

⁷⁵ Como explica Norbert Lechner “hacer política implica estructurar el tiempo” y establecer plazos es una cuestión de poder, de lucha política (Lechner, 1990, 63-67). Análogamente, Schmitter y Santiso que la política debe considerar el calendario junto a las representaciones sociales que se hacen sobre lo lento o lo rápido de ciertas decisiones y que todo tiempo político nunca es ética o prácticamente neutral puesto que siempre hay alguien que tiene interés en manipularlo a expensas de otro. (Schmitter, Santiso, 1999, 104-105). Extraído de Mutti, Gastón “El análisis del tiempo en la construcción de las agendas”, en PETRACCA y otros, *op cit*, pag 129.

preferencias solicitadas por la oposición, a lo que se suma el bloqueo que caracterizó los últimos meses de 2004 en el Senado, donde los justicialistas impedían el tratamiento del proyecto ausentándose del recinto, evitando así el quórum de dos tercios que finalmente permitiría la sanción del nuevo sistema.

La apelación a los tiempos políticos también fue una constante discursiva del juego, tanto en lo que respecta a la urgencia opositora, como la parsimonia justicialista. Ejemplos de esto son expresiones como *"Nosotros ya mandamos el proyecto, pero no podemos imponerle los tiempos a la Legislatura"*, del Ministro Gianneschi en respuesta al diario "La Capital" cuando se le preguntó si la nueva ley electoral podría tratarse en las sesiones extraordinarias; o palabras de Rosúa sosteniendo que *"no hay urgencia en esto y no existe ninguna elección a la vista, por lo que tenemos tiempo para que el próximo sistema sea el mejor"*.

De parte de las fuerzas opositoras abundaban las denuncias por las demoras en que incurría el oficialismo. Entre otras podemos exponer la del Diputado Bonfatti, planteando en conferencia de prensa que la maniobra dilatoria del PJ tenía como único objetivo perpetuar la Ley de Lemas, frente a lo que reclamó *"el tratamiento urgente del mensaje"*; o la de la representante del ARI, Alicia Gutiérrez, declarando que *"el período de noventa días que el oficialismo reclama para hacer consultas resulta ocioso"*. Otro caso paradigmático fueron las palabras de Felipe Michlig, solicitando *"que se ratifique lo antes posible la derogación, no deberían pasar más de tres semanas"* o manifestando sentir *"vergüenza ajena por esta maniobra dilatoria del PJ [...] acá hay un gran responsable que se llama Carlos Alberto Reutemann, que con sus silencios o sus dichos sigue jugando al gato y al ratón"*.

Es interesante remarcar que la mayoría de estas declaraciones, si bien se enmarcaban en la lucha parlamentaria y en el debate interpartidario, eran efectuadas por fuera del ámbito del recinto de sesiones. De hecho, esta fue otra característica trascendental del proceso de reforma: la pobreza del debate legislativo, la debilidad de las

argumentaciones y la casi inexistencia de diálogos entre los bloques en búsqueda de acuerdos y puntos de consenso. Lo que prevaleció fue la crítica y la catarsis más que las propuestas y evaluaciones serias.

¿A qué se debe esta pobreza? Justamente a la configuración partidaria de ambas cámaras, es decir, tanto a la mayoría automática del Justicialismo en Diputados, como a las 15 bancas sobre 19 dominadas por el PJ en el Senado. Esta distribución, en la que una sola fuerza puede definir por sí misma el destino de los proyectos, inutiliza el debate. El poder de las manos levantadas resultó esta vez más fuerte que el de la retórica y el razonamiento intersubjetivo, por esto, la letra de los diarios de sesiones del período diciembre 2003-noviembre 2004 respecto a la Ley de Lemas prácticamente se reduce a pedidos y negaciones, a palabras de resignación por parte de la oposición, y algunas ironías de parte del oficialismo. En otras palabras, ni siquiera necesitaban justificar sus decisiones, la razón la tenía la fuerza de los números al momento de las múltiples votaciones.

Así, a esta preponderancia justicialista en las cámaras que invalidaba el debate y monopolizaba el manejo de los tiempos decisivos de la reforma, debe atribuírsele el traslado del juego desde el tablero de las bancas a la palestra mediática, un espacio cuya naturaleza es asimilable a la de los tiempos preelectorales, donde el juego pasa más por lo simbólico y discursivo que por la incidencia real en el proceso de cambio institucional.

En este espacio mediático el juego de la reforma era el juego del lenguaje y la imagen, de las conferencias y los comunicados de prensa, donde el uso de la simbología política era el propio del discurso político, el cual se define por la construcción del adversario, por el establecimiento de la relación amigo-enemigo.

Así, la estrategia de la creación del enemigo fue la que dominó en gran parte la lucha inter-partidaria. Ésta se basaba en la emisión de enunciados derogatorios, en la demarcación de las diferencias y los límites, así como también en el recurso a la denuncia y el antagonismo

cada vez que una jugada táctica o discursiva de los actores opositores lo permitían.

Entre estas estrategias de posicionamiento ideológico-político a partir del uso de los medios de comunicación, algunos ejemplos son las declaraciones de desconfianza de parte de legisladores del ARI y PS - especialmente reiterada por Hermes Binner-, quienes acusaban al oficialismo de no tener intenciones de cumplir con el compromiso electoral de derogar el sistema de Lemas.

También desde el radicalismo responsabilizaban al Gobernador Obeid y a Carlos Reutemann, por la indefinición del Partido Justicialista respecto de la derogación de la controvertida ley. Al respecto, la UCR expresó mediante un comunicado que Reutemann *“nuevamente actúa como el tero, que pone los huevos en un sitio y grita en otro [...] Por un lado, les pide a los diputados de su sector que aprueben el mensaje del Ejecutivo para derogar la ley, pero también le demanda a sus senadores que apoyen el proyecto de Gramajo para modificarla”*. Asimismo, el comité provincial de la UCR acusó a Obeid de *“débil”* por no poder controlar a sus senadores.

Otro caso de maniobra difamatoria fue el de los diputados del PDP que expresaron en un comunicado que los senadores *“son incorregibles y le siguen tomando el pelo a la gente”* en relación *“al bochorno legislativo”* que había sido la sanción del híbrido electoral concretado en la Cámara alta. *“El justicialismo gobernante, en un juego camaleónico, ha demostrado que no le interesa para nada mejorar un sistema político degradado hasta su máxima expresión y, sin ponerse colorado, no titubea en usar todas las artimañas para mantener su hegemonía en la provincia”*, apuntaban los pedepistas.

Sin embargo, no fue solo el Justicialismo el objeto de las diatribas e injurias. Desde este partido, como vimos más arriba, se inculpaba al Socialismo de querer volver al sistema de internas cerradas. Paralelamente, desde el PS, se acusó a los radicales de ser funcionales al PJ, a lo que éstos respondieron con otra denuncia, expresando que *“los*

socialistas se la pasan hablando de participación pero se niegan a una interna que salga de las paredes de su partido”.

Además del recurso a la construcción del enemigo, otro tipo de jugada táctica utilizada en la contienda inter-partidaria fue la del recurso a la amenaza y el simulacro, es decir, el recurso a la intimidación o coacción del resto de los jugadores, a partir de mostrar “armas potenciales” sin ponerlas necesariamente en juego.

Este tipo de jugada simbólica se evidencia, por ejemplo, en las reiteradas amenazas de llamado a plebiscito por parte del Poder Ejecutivo, que pretendía servir de presión ante la ausencia de avances en el Senado, pero que nunca fue puesta en práctica. Otro recurso utilizado con el mismo fin, era declarar que en caso de que el proyecto de internas abiertas no se tratase en lo que restaba de noviembre, lo enviaría para que fuese discutido en sesiones extraordinarias.

Desde la oposición, la estrategia del simulacro fue utilizada, por ejemplo, cuando, ante la polémica votación del proyecto Traferri en el Senado, los legisladores del PS y la UCR amenazaron con la posibilidad de recurrir a la Corte Suprema de Justicia para que se expidiese sobre su validez. Otro caso de presión simbólica se presenta en la estrategia del Partido Socialista de lanzar una campaña de recolección de firmas para derogar la Ley de Lemas, cuyo objetivo -según explicó Binner- era llegar a medio millón de firmas en su contra. Obviamente, esto tampoco se logró.

Otra clase de jugadas características del discurso mediático del proceso de reforma fueron las que apelaban a una estrategia “dialoguista” y “populista”. Mientras en el ámbito parlamentario la búsqueda de consensos era casi nula, frente a los medios de comunicación los actores apelaban a la necesidad de abrir un amplio debate sobre la reforma del sistema electoral. En este sentido, el Ministro Rosúa destacó, por ejemplo, que se trataba de un tema fundamental *“que requiere opiniones y consenso para hacerlo perdurable”* y precisó que se necesitaba recoger todo tipo de opiniones, no sólo del ámbito político, sino del académico y de las organizaciones de la sociedad civil.

La apelación a “la gente”, a la demanda social y al peso de la opinión pública también fue una constante del juego: según María Eugenia Bielsa, al tema de la reforma electoral “*lo introdujo la gente en la agenda*”, y según Binner “*van a tener que derogar la ley de lemas por la presión de la gente*”. El Gobernador Obeid, por su parte, aseguraba que “*el justicialismo siempre ha interpretado lo que la gente quiere*”, mientras que Alicia Gutiérrez, señaló que no sería cómplice de ninguna trampa contraria “*al mandato de la gente*”.

Hasta aquí hemos descripto la dinámica del juego de la reforma en la etapa parlamentaria. Si nos atuviésemos solamente a la lectura de este nivel -siguiendo los preceptos de las teorías que analizan la probabilidad o no de la reforma electoral en base al peso numérico que en las cámaras posee el partido que plantea el cambio- no podríamos comprender porqué resultó tan prolongado y arduo el proceso que condujo a la definición del sistema de internas abiertas en Santa Fe.

Lo que queremos decir con esto es que el partido que introdujo el proyecto de reforma electoral contaba con las bancas necesarias como para poder haber definido el nuevo sistema el mes mismo en que el Mensaje del Gobernador ingresó en la Legislatura -incluso sin necesidad de contar con el apoyo de la oposición- y sin embargo, esto no ocurrió. El proceso de derogación de la Ley de Lemas se inició en diciembre de 2003 ocupando después todo el período ordinario del año 2004, y este retardo solo es comprensible si se desvía el foco de análisis desde el nivel parlamentario hacia el **nivel intra-partidario**, más precisamente, a la interna justicialista en donde realmente se definió el futuro del sistema electoral provincial.

Nuevamente, para comprender los obstáculos que tuvo el Gobernador para lograr la sanción de su proyecto debemos recordar la forma en que la Ley de Lemas opera al interior de los partidos desalentando la unidad y generando fracturas que responden a la diversificación de las lealtades entre quienes encabezan distintos sublemas. De hecho, desde la implantación misma del doble voto

simultáneo en Santa Fe el Partido Justicialista vio dividida sus huestes entre los dos principales dirigentes, Carlos Alberto Reutemann y Jorge Obeid, alternada y sucesivamente Gobernadores de la Provincia.

Esta polarización del liderazgo trajo aparejado el debilitamiento de la disciplina partidaria, lo cual se evidencia, como hemos visto, en el hecho de que solo 13 de las 28 bancas oficialistas en Diputados correspondían al sublema de Obeid (de lo cuales solo 6 le respondían directamente), mientras el resto debían sus escaños a sublemas del PPS, la UCD y, sobre todo, al reutemista. Paralelamente, luego de los comicios de septiembre el Senado había quedado conformado por 15 bancadas justicialistas -de un total de 19- y sin embargo, esta mayoría no poseía filiación directa con el Gobernador y sí la tenía, en gran medida, con el Senador Reutemann.

Aquí la singularidad del caso: justamente donde el peso del peronismo era extraordinario fue donde mayores escollos encontró el proyecto oficialista. De algún modo, la interna justicialista en la cámara baja se resolvió bastante rápido, en cambio, fue en el Senado donde las disputas e indefiniciones entre los sub-bloques oficialistas generó mayores problemas que, como dijimos, se trasladaron al partido en su totalidad, incluidos representantes comunales y municipales así como también legisladores nacionales y demás referentes provinciales.

En este sentido, hay que reconocer el rol que jugaron estos actores, sobre todo a partir de la introducción del "proyecto Gramajo". Este proyecto proveniente de las filas del reutemismo funcionó en cierta medida como un foco de polarización que construiría una oposición al proyecto de Obeid desde el interior mismo del partido de gobierno. En base a esto, las declaraciones del Senador Reutemann, el posicionamiento de los intendentes, jefes comunales y departamentos justicialistas, y las manifestaciones de los legisladores nacionales del PJ (González y Latorre como figuras principales) en pro de la preservación, reforma o derogación de la Ley de Lemas resultaban de vital importancia para la definición del futuro del sistema electoral provincial.

En consecuencia, el avance del proceso de reforma pasaría más por los arreglos, debates y negociaciones en las reuniones del Consejo Provincial del Partido Justicialista, los cócteles en casa de Reutemann o Hammerly, las reuniones de bloque, y los encuentros entre los legisladores peronistas y el Gobernador, que por los consensos alcanzados entre los distintos partidos con representación parlamentaria. Si bien el PJ contaba con los números para instaurar el nuevo sistema, quedó claro que las manos levantadas dependían de acuerdos previos al interior del partido y que los apoyos poseían un costo para quien los recibía.

Hay un punto que nos interesa destacar al menos brevemente -el cual sería interesante seguir estudiando con profundidad en otro momento- y es el que se refiere a las diferencias, en términos de especificidad y naturaleza del cargo, entre diputados y senadores. Esta pregunta surge de ver cómo, si bien la división reutemistas-obeidistas estaba presente en las dos cámaras, ésta resultó más difícil de salvar en el Senado.

Una respuesta posible es partir del modo de selección de cada uno de ellos: mientras los senadores son electos por circunscripciones uninominales, los diputados se eligen por listas sábana vertical, por lo cual, mientras los primeros tienen un origen más ligado a la representación personalizada, al voto directo de la población y defienden sus propios intereses y continuidad; los segundos son más dependientes de la estructura que les da cabida en sus listas, y, por lo tanto, la disciplina que los ata al partido es mayor, poseyendo los intereses partidarios en ciertos casos más incidencia que los individuales.

Asimismo, el origen departamental de los senadores puede justificar su comportamiento en defensa de la Ley de Lemas si se tiene en cuenta que la postura de los comités departamentales del PJ y de la mayoría de los líderes comunales y municipales de este partido se

postularon por el proyecto que realizaba algunos retoques al sistema vigente, y no por el de internas abiertas del Gobernador.⁷⁶

Otra lectura, quizá menos substancial pero que merece ser considerada, es que la demanda social y el rechazo a la Ley de Lemas se presentaba como un problema prioritario en las ciudades de Rosario y Santa Fe, donde los medios de comunicación imponían el tema en agenda hasta el punto de demonizar el sistema de doble voto, de presentarlo como sinónimo de fraude. Por el contrario, en los departamentos de los que provenían la mayoría de los senadores peronistas la presión de la opinión pública era prácticamente inexistente dado que en ellos, según contaban los legisladores, se leen poco los grandes diarios provinciales y, entonces, la ciudadanía estaba ajena a los vaivenes parlamentarios del sistema electoral.⁷⁷

Aún teniendo en cuenta todo lo hasta aquí desarrollado, parece difícil comprender porqué el Partido Justicialista, que en su mayoría se mostraba renuente a la derogación de la Ley de Lemas y a favor de las reformas propuestas en el proyecto Gramajo, terminó permitiendo la sanción del sistema de internas abiertas simultáneas y obligatorias. Una posible explicación, como vimos, es la puesta en juego del recurso monetario por parte del Ejecutivo a cambio del quórum por tanto tiempo negado por los senadores reutemistas, sin embargo, creemos que las motivaciones iniciales de la reforma también tuvieron gran significación.

Si hacemos una lectura desde el *rational choice* todo parece llevar a la conclusión de que los Lemas deberían seguir rigiendo las elecciones en Santa Fe. En primer lugar, porque no hay dudas de que este sistema fue -y creemos que seguiría siendo- funcional al éxito electoral del PJ santafesino; en segundo lugar, porque era justamente este partido que se

⁷⁶ Gramajo, redactor de un proyecto de modificación a la ley, dijo estar persuadido de que tanto él como sus pares no podían desoír el mandato de las distintas departamentales del PJ que se habían pronunciado casi en forma unánime avalando una corrección y en contra de la derogación.

⁷⁷ Incluso el propio Reutemann, sorprendido por la presión mediática en Rosario y Santa Fe, salió a decir que “en el interior de la provincia el tema no preocupa y nadie siente que le cambiaron el voto”

beneficiaba del sistema vigente el que tenía en sus manos la definición sobre la modificación o no de la ley electoral.

Declaraciones que constatan esto son, por ejemplo, la del Diputado Nacional Pedro González sosteniendo que *“sin Lemas, el PJ pierde; y si perdemos, van todos presos (...) si derogamos la Ley de Lemas, es posible que terminemos perdiendo la provincia, y nos va a pasar como en Rosario, que no ganamos por 20 años.”* O la de Felipe Michlig, que pronosticaba a mediados de junio que sin Lemas el PJ dejaría de ser invencible en las urnas, sosteniendo que *“la Ley de Lemas beneficia al Justicialismo, y por eso la defienden a rajatabla. Con un sistema electoral superador, que respete la voluntad de la gente, podrá haber una alternancia que es tan necesaria en Santa Fe.”*

Por otra parte, desde el Socialismo Sandoz sostuvo que *“la Ley de Lemas era un traje a medida del partido oficialista”* mientras que Binner declaró que Obeid no derogaría la Ley de Lemas porque, como había dicho el gobernador electo *“lo que sirve al peronismo no se toca”*.

Sin embargo, a pesar de que todos, incluso los propios justicialistas, parecían coincidir en que la Ley de Lemas le garantizaría al PJ el triunfo electoral (en términos de “resultados esperados”, tal como se lee desde la teoría de la selección racional) la ley “de los huevos de oro” fue finalmente derogada. Esta definición se encuentra más acorde con el *enfoque neoinstitucional* que con el del *rational choice*. Como explicamos en la primera parte de este trabajo, desde el neoinstitucionalismo se apunta a *procesos* que van en la dirección *correcta*. No hay, como en el *rational choice* una solución óptima ni perfecta, sino soluciones que son mejores que otras y lo que prevalece en la estructuración de arreglos institucionales son las motivaciones ligadas a lo que se considera “apropiado”, más que a lo que se presenta como “efectivo”.

En este sentido, creemos que lo que motivó la reforma no fue la maximización de las bancas, sino la imperiosa necesidad de legitimación de un sistema que debía ser capaz de superar la crisis de representación

y dar respuestas a las demandas sociales de cambio aún latentes desde los sucesos de 2001.

Esto se deduce de expresiones del principal impulsor del proyecto de reforma, el Gobernador Obeid, quien sostenía, entre otras cosas *“yo no quiero quedar pegado a lo viejo y seguir defendiendo un sistema que nadie quiere que es el de la Ley de Lemas”* así como también fundamentaba su proyecto manifestando por escrito que *“la derogación del sistema electoral conocido como de lemas o de doble voto simultáneo, es un insistente reclamo de la sociedad que exige un sistema mejor que contribuya a superar los cuestionamientos de representatividad que se abaten sobre los partidos políticos”*. En la misma sintonía, luego de la derogación, el gobernador declaró que *“durante los últimos días yo conversé con muchos legisladores y dirigentes justicialistas y creo que se terminó entendiendo que la salida correcta era esta, que no había posibilidad de seguir con dilaciones y que se debía abrir el camino por el medio que fuera para que definitivamente se pudiera derogar la Ley de Lemas”*.

En consecuencia, el peso de la opinión pública y la necesidad de fortalecer la legitimidad del sistema, y con ella la de su gobierno, fueron los que -a nuestro entender- llevaron a Obeid a propiciar la reforma electoral. El hecho de haberlo conseguido luego de todas las trabas y enfrentamientos que generó este tema, es lo que nos permite proclamarlo como el gran ganador del juego de la reforma.

Fue él el ganador, en primer lugar, porque tuvo la capacidad de apoderarse de una bandera eternamente sostenida por la oposición y enarbolarla como propia. Fue él el ganador porque, más allá de los medios utilizados, logró hacer frente a los obstáculos emergentes en el seno de su propio partido y conseguir que los legisladores oficialistas dieran cauce a la reforma. Fue él el ganador porque, a pesar de los proyectos alternativos y modificatorios presentados, fue el suyo, de internas abiertas simultáneas y obligatorias el que, apenas con un par de ajustes, fue finalmente sancionado. Fue Obeid el ganador porque aunque

el Socialismo y la UCR intentaron atribuirse este logro institucional, él pudo dejar en claro, también en el espacio mediático, que la derogación de la Ley de Lemas era un gran triunfo de su gestión y del peronismo.

Vimos al comienzo de este escrito que todo sistema electoral busca responder en cierta medida y en distintas proporciones a una serie de principios, como ser la *governabilidad*, la *representatividad*, la *participación*, la *simplicidad* y la *legitimidad*. En base a esto, podemos decir que en el proyecto del Poder Ejecutivo, el principio que se priorizó a la hora de pensar en plantear una reforma electoral fue el de introducir un sistema que gozase de mayor **legitimidad** que el vigente desde 1990.

En segundo lugar, podría alegarse que otro principio presentado como valioso fue el de la **participación**. La finalidad misma de las internas abiertas es la de ampliar la participación ciudadana extendiéndola al plano de la selección de candidatos (si bien esto ya daba, en cierto modo, en el sistema de lemas, la posibilidad de transferencia del voto debilitaba este fundamento). De hecho, el principal slogan en pro de las internas que aparecía en los discursos además de pintado en las calles, paredes y folletos difundidos -incluso- por distintos partidos fue “POR MAS PARTICIPACION: INTERNAS ABIERTAS”.

El problema que surgió en relación a esto fue el de la obligatoriedad, tanto en lo que respecta al voto de los ciudadanos como en lo concerniente a la obligatoriedad de los partidos con lista única de presentarse en las internas. Este, podría decirse, fue el gran eje de discusión inter-partidario en el juego de la reforma y el punto en el que divergían los proyectos y posturas de la oposición del mensaje de Obeid. De hecho, cuando se realizó la votación en particular del artículo que hacía referencia a la obligatoriedad, el resultado fue 25 votos afirmativos, correspondientes todos a legisladores oficialistas, mientras que 22 legisladores de la oposición plantearon un texto alternativo que descartaba la obligatoriedad.

En lo que respecta a la **simplicidad** del nuevo sistema electoral pensamos que la simplificación que le atribuyen en comparación con el

sistema de Lemas será refutada cuando dentro de unos meses se pongan en práctica las internas abiertas simultáneas y obligatorias. Para empezar, es probable que la anarquía inconmensurable de boletas que caracterizó los comicios con Ley de Lemas se repita en la elección de candidatos. Quizás el nuevo sistema sea más sencillo de explicar que el de doble voto simultáneo y acumulativo, pero su simplicidad todavía depende en gran parte de la forma en que sea reglamentada la nueva ley.

Los dos principios restantes son los que suelen estar en juego en la mayoría de los procesos de reforma electoral: la **representatividad** y la **gobernabilidad**. Como explicamos anteriormente, los estudios relativos a los cambios en los sistemas electorales suelen centrarse en la opción entre sistemas mayoritarios, proporcionales o mixtos, es decir, suponen una definición entre dos valores: o se prioriza la representación plural de la sociedad y se da espacio a las fuerzas políticas minoritarias; o se promueve la concentración del poder en una mayoría para garantizar la eficacia del gobierno, o bien, se busca un equilibrio entre ambos principios. A pesar de esta habitualidad, no fueron estos valores los que estuvieron en juego en el proceso de reforma electoral de Santa Fe, ya que las limitaciones constitucionales impedían actuar sobre estas variables.

Situándonos, entonces, en el **nivel constitucional** de la reforma, vemos que la Carta Magna Provincial⁷⁸ contiene varios artículos que definen el régimen electoral para la selección de cargos ejecutivos y legislativos por lo cual, aunque la modificación de la ley electoral no exigía mayorías especiales para conseguirla, la Constitución sí circunscribió el margen de acción a la instauración de un método de selección de los candidatos, y no, realmente, a la definición de un nuevo régimen electoral.

Inclusive, la nueva ley, en su artículo 18 recuerda, para tormento de la oposición, que *“para la distribución de los cargos a Diputados Provinciales se estará a lo dispuesto al respecto por la Constitución*

⁷⁸ Selección de artículos de la Constitución Provincial disponibles en el anexo.

Provincial (Art. 32), adjudicándose las bancas así obtenidas por cada partido político aplicándose el sistema proporcional D'Hont.”

En otras palabras, alterar la balanza entre gobernabilidad y representatividad hubiese supuesto poner en juego la cláusula de mayoría presente en el artículo 32 de la Constitución Provincial por el cual la primera mayoría se adjudica automáticamente 28 de las 50 bancas de la cámara baja, mientras las 22 restantes se reparten proporcionalmente entre los partidos opositores.

*“El Derecho y el poder son dos caras de la misma moneda:
sólo el poder puede crear Derecho
y sólo el Derecho puede limitar el poder.”*

Norberto Bobbio – El Futuro de la Democracia (1986)

Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos presentado dos casos de reforma electoral a nivel subnacional que, a pesar de su cercanía en el tiempo y de haberse desarrollado en el mismo territorio de la provincia de Santa Fe, revistieron dos patrones de reforma diferentes. El primero en que se instauró la Ley de Lemas se enmarca dentro del *modelo de reformas por imposición de elite mayoritaria* (Renwick 2010), la cual se caracteriza porque son los políticos –especialmente los legisladores- quienes dominan el proceso de cambio y movilizan sus recursos en pro de sus intereses y valores: en 1990 la aprobación del doble voto simultáneo y acumulativo se dio a partir de un acuerdo de cúpulas que involucró a sectores de los dos partidos mayoritarios que no lograban resolver sus problemas internos.

El segundo caso, la derogación de la Ley de Lemas e instauración del sistema de Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias, se caracterizó, en cambio, por ser un proceso más abierto y participativo, donde el problema del cambio electoral no se circunscribió a la agenda legislativa o de gobierno, sino que constituyó un tema central de la agenda pública durante el año 2004. Tanto la introducción de la cuestión en la agenda como la forma en que se fue desarrollando el proceso de

reformas estuvieron marcadas por la fuerte presencia de los medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, académicos y especialistas que no sólo promovían la reforma sino que colaboraron en el diseño y discusión de la alternativa institucional al sistema vigente. En consecuencia, el *patrón de reforma aquí fue de interacción entre políticos y ciudadanos*.

Más allá de estas diferencias y de las ya descritas en las páginas anteriores, lo cierto es que ambos procesos comparten muchos elementos y dinámicas. Las dos reformas se enmarcan en contextos críticos y de cuestionamiento hacia la clase dirigente en la que, además, se revelaba una notable incapacidad de dirimir los conflictos internos que erosionaban las estructuras partidarias. En ambos casos, también, las configuraciones partidarias en las cámaras eran similares, pero la existencia de bloques enfrentados dentro de un mismo partido condicionaron –al final de cuentas- el desarrollo de la reforma.

Si bien podría argumentarse que la primera reforma se guió esencialmente por un fin electoralista y de maximización de cargos y bancas, en tanto la segunda, como vimos, tuvo como fundamento la imperiosa necesidad de dar respuesta a una demanda social de cambio de un sistema deslegitimado por su falta de transparencia y complejidad, el análisis de los casos nos permite sostener que tanto en uno como en otro proceso los distintos actores se movilizaron en base a objetivos y principios diversos y no excluyentes entre sí. Los reclamos de mayor representación, de transparencia, de fortalecimiento de los partidos políticos, del respeto a la voluntad popular, de mayor eficiencia y menos gastos, entre otros, muchas veces camuflaban o buscaban compatibilizarse con las pretensiones político partidarias, tanto de actores individuales, como de sectores internos, partidos, e incluso, actores sociales que se sumaron al debate y definición de esta política institucional.

Los dos procesos cobraron dinamismo en base a un conjunto de prácticas formales e informales que iban desde el recurso a dilatar un

tratamiento enviando el proyecto a comisión, los aprietes, las denuncias públicas, los mandatos de los órganos partidarios, las impugnaciones judiciales, hasta los intercambios de favores y el garantizar la presencia de un diputado convaliente en el recinto sin el cual los resultados de la votación hubiesen sido diferentes.

Esto nos conduce a reconocer la naturaleza multidimensional de los intereses y recursos de poder de los actores así como también lo muchas veces limitado de sus conocimientos a la hora de tomar decisiones ya sea por una u otra opción institucional, o bien, por la “no reforma” que debe siempre conservar el estatuto de opción válida de cualquier proceso de cambio institucional. Así como las reglas de juego vigentes dan un marco de referencia para la acción, la incertidumbre respecto a las perspectivas futuras –de producirse o no la reforma- suele ser un componente común en todos los procesos de reforma.

Es justamente en esta “laguna” o incapacidad de pronosticar de los legisladores o decisores que los politólogos tenemos algo que aportar. Hoy ya no es válida la premisa de que las reformas electorales son un evento infrecuente, por el contrario, han pasado a ser parte y reflejo de la vitalidad del sistema democrático, en especial de los países latinoamericanos aún en vías de consolidación y de los espacios subnacionales que los componen. Tanto en Santa Fe como en las distintas provincias de la Argentina y a nivel nacional la reforma electoral se ha convertido en un problema relevante y actual de la agenda pública. En Santa Fe, luego de la introducción de las PASO se implementó el sistema de boleta única por categoría, el cual supuso una nueva reforma electoral provincial, sustancial en su impacto, que modificó, esta vez, no el método de selección de candidatos (como los procesos estudiados) sino la modalidad de votación, pasando del tradicional sistema francés al australiano. Si bien esto supuso un paso más hacia la transparencia del proceso electoral, -y hoy se está discutiendo su adopción para todo el país junto con el voto electrónico-, sabemos que la reforma electoral adeudada a nivel provincial es la reforma constitucional. Allí quedan

pendientes de definición ejes como la reelección, el ballottage, la eliminación de la cláusula de mayoría en diputados, el sistema mayoritario y de reelección ilimitada de los senadores y la posibilidad de adoptar la autonomía municipal que habilitaría a que cada ciudad piense y diseñe su propio sistema electoral.

Durante mucho tiempo estas cuestiones fueron objeto de opinión y tarea de abogados, pero aunque sin duda tienen mucho que aportar, es preciso admitir que la ingeniería electoral y constitucional es, en gran medida, una labor extrajurídica. Como argumenta Sartori (1996) la elaboración de nuevas reglas electorales y constitucionales requieren del experto en Ciencia Política, “y no se trata solamente de un asunto de competencia técnica sino también de territorio, pues el territorio que debe ser cubierto por la ingeniería constitucional se extiende mucho más que el de un texto constitucional.”

El politólogo puede aportar no sólo por su saber especializado sobre sistemas electorales, sino, sobre todo, por comprender que cualquier proceso de reforma electoral o constitucional excede el plano normativo y debe ser analizado y evaluado en el contexto social y político en que se desarrolla. No hay que olvidar, -como nos enseñara Nohlen (1993: 42)- que la capacidad científica de hoy puede proporcionar infinitas proposiciones técnicas para estructurar la sociedad política, pero que lo distintivo de la política es su carácter humano e histórico, y por lo tanto, cambiante, y que las instituciones, desde ya, no son meras excelencias académicas.

El politólogo deberá advertir de las recetas importadas, de los modelos exitosos que intentan repetir su éxito en otras jurisdicciones, reconociendo siempre la cultura y las limitaciones estructurales existentes en el lugar donde se quiere introducir una reforma, evaluando sus condiciones de posibilidad política, técnica y hasta económica. Pero sobre todo, deberá trabajar para que, sea cual sea la reforma adoptada- la misma se vista como legítima por la ciudadanía.

Más importante que diseñar técnicamente buenas leyes electorales es saber alcanzar los compromisos y construir los consensos necesarios para que la reforma sea legítima. Un sistema electoral legítimo es un pilar esencial de cual régimen democrático.

Por último, y para concluir, esperamos que la presente tesis haya dejado en claro que –independientemente de las pretensiones técnicas e ideales normativos que tengamos como profesionales- la evidencia demuestra que, como dice Norris (1995) los sistemas electorales son raramente diseñados, sino que nacen pateando y gritando a un mundo luego de un desordenado e incremental compromiso entre facciones contendientes batallando para sobrevivir, determinado por el poder político. Es por esto que aquí nos hemos ocupado no tanto por explicar por qué suceden las reformas, ni a qué a resultados institucionales llegan, sino en aportar un humilde ejemplo de lo elegimos denominar ***la política de la reforma electoral***.

BIBLIOGRAFÍA

- ABAL MEDINA, Juan Manuel y Julieta Suárez Cao (2003) “Análisis crítico del sistema electoral argentino. Evolución histórica y desempeño efectivo”. *Revista de Ciencias Sociales* 14. UNQ, agosto 2003.
- ACUÑA, Carlos y TOMMASSI, Mariano (1999) "Reflexiones sobre las reformas institucionales requeridas para América Latina" Trabajo presentado en la Conferencia "*Reformas institucionales, crecimiento y desarrollo humano*", Yale Center of International and Area Studies y Latin American Studies Council, New Haven.
- ACUÑA, Carlos, (1995), *La nueva matriz política de la Argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- ACUÑA, Carlos y REPETTO, Fabián (2001) *Marco de análisis de las políticas sociales*. Buenos Aires. Mimeo
- AGUILAR VILLANUEVA, L., 1992 *Problemas Públicos y Agendas de Gobierno*, México, Porrúa.
- Alcances y límites de la salida electoral de 2003”, en Cheresky, Isidoro e Inés
- ALMOND y VERBA (1963) *The Civic Culture*. Princeton, NJ. Princeton University Press.
- ALMOND, G (1956) “Comparative Political Systems” *Journal of Politics*, 391-409.
- ANDREWS, J. T., & JACKMAN, R. W. (2005) “Strategic fools: Electoral rule choice under extreme uncertainty,” *Electoral Studies*, 24, 65–84.

- BALAN, 2012, "El primer gobierno peronista (1946-1955): coalición ganadora y estrategias de supervivencia". en www.academia.edu
- BANDUCCI, S. A. AND KARP, J. A. 1999. "Perceptions of Fairness and Support for Proportional Representation," *Political Behavior*, 21, 217-238.
- BATES, R. AVNER G., LEVI, Y WEINGAST (1998). *Analytic Narratives*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- BAWN, K. (1993) "The logic of institutional preferences: German electoral laws as a social choice outcome," *American Journal of Political Science*, 37, 965-989.
- BEDOYA, María. (2009). Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública. Contingentes de trabajadores extranjeros en España. *Estudios Políticos*, 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 33-58).
- BENOIT, Kenneth (2004). "Models of Electoral System Change", *Electoral Studies*, 23:3, 363–89.
- BENOIT, Kenneth (2007). "Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions", *Annual Review of Political Science*, 10, 363–90.
- BENOIT, Kenneth, and John W. SCHIEMANN. (2001) "Institutional Choice in New Democracies: Bargaining Over Hungary's 1989 Electoral Law." *Journal of Theoretical Politics* 13(2): 159- 88.
- BIRCH, S. (2003) *Electoral systems and political transformation in postcommunist Europe*. Basingstoke, UK: Palgrave - Macmillan.
- BLAIS, A.; DOBRZYNSKA, A., and INDRIDASON, I (2005) "To Adopt or Not to Adopt Proportional Representation: The Politics of Institutional Choice". *British Journal of Political Science* 35(1):182-190.
- BLAU, Adrian (2004) "Fairness and Electoral Reform". *The British Journal of Politics and International Relations*. Vol 6, Issue 2, pp. 165 – 181.

- BOBBIO, Norberto (1986) *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México.
- BOGDANOR, V. (1981) *The people and the party system*. Cambridge:Cambridge University Press.
- BOIX, C. (1997) "Political Parties and the Supply Side of the Economy: The Provision of Physical and Human Capital in Advanced Economies". *American Journal of Political Science*, N° 41. pp. 814-845.
- BOIX, CARLES (1999) "Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies". *American Political Science Review* 93(3):609-624.
- BORELLO, R. (1991) "Ley de lemas; características, contenidos y alcances", Rosario, Ed. Municipalidad de Puerto San Martín.
- BORELLO, R. (2003) "Ventajas e inconvenientes de la Ley de Lemas", en A. PETRACCA; G. MUTTI; R. MOLTENI; A. FORD y R. BORELLO, *Cambio Institucional y Agenda Pública. La provincia de Santa Fe en los años noventa*, Rosario, UNR Editora.
- BORELLO, R. (2004) "*Las elecciones internas abiertas, simultáneas y obligatorias. La discusión sobre su posible adopción en el régimen electoral santafesino.*" (documento de trabajo)
- BORELLO, Raúl y MUTTI, Gastón (2003). "La Ley de Lemas en la Provincia de Santa Fe", Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política- SAAP. Facultad de Ciencia Política y RR.II. UNR. Rosario.
- BOWLER and DONOVAN (2004) *Reasoning about Institutional Change: Losers' Support for Electoral Reforms*. Paper prepared for the 2004 Midwest Political Science Association Meeting, Chicago, IL.
- BOWLER, S. y GROFMAN, BERNARD (eds.) (2000) *Elections in Australia, Ireland and Malta under the Single Transferable Vote*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- BOWLER, S., DONOVAN, T., & KARP, J. A. (2006). "Why politicians like electoral institutions: self interest, values or ideology?" *Journal of Politics*, 68, 433-446.
- BRADY, D., y Mo, J. (1992) "Electoral systems and institutional choice: a case study of the 1988 Korean elections". *Comparative Political Studies* 24 (4), 405–430.
- BUENO DE-MESQUITA, E. (2000) "Strategic and nonpolicy voting: A coalitional analysis of Israeli electoral reform," *Comparative Politics*, 33, 63-80.
- BUQUET, Daniel. (2007). "Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16: 35-49.
- BUTLER, D. E. 1984. "Reflections on the electoral debate in Britain," en A. LIJPHART & B. GROFMAN (Eds.), *Choosing an electoral system*, NY: Praeger, pp. 225-230.
- CALVO, E. y ABAL MEDINA, J. (h) (eds.) (2001) *El Federalismo Electoral Argentino. Sobre-representación, Reforma Política y Gobierno Dividido en la Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA, 2001. 17-23.
- CALVO, E. y MICOZZI, J. P (2005) "The Governor's Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races." *The Journal of Politics* 67 (4):1050-74.
- CALVO, E. y MICOZZI, J. P. (2003), "Defendiendo la Gobernación: crisis política, reformas reactivas y supervivencia política en las provincias argentinas", trabajo presentado en el VI Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Rosario, 5 al 8 de noviembre.
- CALVO, E., SZWARCBERG, M., MICOZZI, J. P. y LABANCA, J. F. (2001), "Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas", en CALVO E., ABAL MEDINA, J. M. (h.), (editores): *El federalismo electoral argentino*.

Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina, INAP-EUDEBA, Buenos Aires.

- CALVO, Ernesto y ESCOLAR, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- CELIS, K., KROOK y MEIER (2011) “The Rise of Gender Quota Laws: Expanding the Spectrum of Determinants for Electoral Reform”. *West European Politics*. Vol. 34, Iss. 3.
- CHERESKY, Isidoro (comp.) (2006), *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo.
- CHERESKY, Isidoro e Inés POUSADELA (eds.) (2004) *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos*, Buenos Aires, Biblos.
- CHERESKY, Isidoro y Jean Michel BLANQUER (comps.) (2003) *De la ilusión reformista al descontento ciudadano. Las elecciones en Argentina, 1999-2003*, Rosario, Homo Sapiens.
- CHERNY, Nicolás (2003). «La representación frágil: de la polarización al desapego. Elecciones y política en la ciudad de Rosario», en Cheresky, Isidoro y Jean Michel Blanquer (comps.), *De la ilusión reformista al descontento ciudadano. Las elecciones en Argentina, 1999-2003*, Rosario, Homo Sapiens.
- CHERNY, Nicolás y VOMMARO, Gabriel (2004)”. “Territorios, liderazgos, partidos: la política argentina a nivel subnacional, en CHERESKY, Isidoro y Jean Michel BLANQUER, *op. Cit.*
- COLOMER, J. M. (2000): *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- COLOMER, J. M. (2004): *Cómo votamos: los sistemas electorales del mundo, pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- COLOMER, J. M. (ed.) (2004) *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke: Palgrave.
- COLOMER, J. M. (2005) “It’s Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger’s Laws Upside Down)” *Political Studies*, Vol. 53, 1–21

- COX, G., (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- CUSACK, T.; IVERSEN, T., y SOSKICE, D. (2003) "Specific Interests and the Origins of Electoral Institutions". Conference of the Diversity of Politics and Varieties of Capitalism, Wissenschaftszentrum, Berlin, octubre de 2003.
- DALLA VIA, A. (2008) "Reforma Electoral en Argentina." In *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, ed. D. Zovatto and J. J. Orozco Henríquez. México: UNAM & IDEA Internacional.
- DALLA VIA, A. (2011) "La participación política y la reforma electoral en argentina". *Comunicación del académico Alberto Ricardo Dalla Vía en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, el 13 de julio de 2011*.
- DE RIZ, L. (2000) "Los partidos como orientadores de la política pública". *Escenarios Alternativos*, Año 4, 8.
- DE RIZ, L. (2000) Presentación en el Seminario sobre Reforma Política. Comisión sistemas electorales. Rosario, 29 de abril.
- DE RIZ, Liliana (1990): "Argentina: El comportamiento electoral durante la transición democrática", en *Revista Española de Investigaciones Sociales*, Madrid, abril-junio.
- DE RIZ, Liliana y ADROGUE, Gerardo (1991): "Democracia y elecciones en la Argentina: 1983-1989", en Dieter NOHLEN y Liliana DE RIZ (comps.): *Reforma Institucional y cambio político*, Buenos Aires, Legasa.
- DE RIZ, Liliana, (1992) "El debate sobre la reforma electoral en la Argentina", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, volumen 32, número 126, IDES, Buenos Aires, julio-septiembre.

- DE RIZ, Liliana (1991): "Alfonsín's Argentina: Renewal of Parties and Congress (1983-1989)", trabajo presentado al XIV Congreso Mundial de la IPSA, Buenos Aires, julio.
- DAHL, Robert (1996) "Thinking about Democratic Constitutions: Conclusions from Democratic Experience". I. Shapiro y Russell Hardin (ed.). *Political Order*. Nueva York: New York University Press, 1996.
- DIMAGGIO, Paul. J. y POWELL, Walter (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- DOBRY, Michel (1988) "*Sociología de la crisis políticas. La dinámica de las movilizaciones multisectoriales*", Ed. Siglo XXI. Madrid.
- DONOVAN, Mark (1995) "The Politics of Electoral Reform in Italy". *International Political Science Review*. Vol. 16.
- DRAIBE, S. (1992) "La reforma del Estado en América Latina: observaciones sobre el caso brasileño", en *Perfiles Latinoamericanos*, N° 1, FLACSO, México. 1992.
- DUNLEAVY, P. y MARGETTS, H. (1995). "Understanding the dynamics of electoral reform". *International Political Science Review* 16, 9-29.
- DUVERGER, M. (1992) "Influencia de los sistemas electorales en la vida política", en ALBERT BATTLE (Edit.): *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Barcelona. Ariel.
- DUVERGER, Maurice 1957 (1951), *Los partidos políticos*, México D.F. Fondo de Cultura Económica.
- DUVERGER, Maurice. 1988 (1986), "La ley de Duverger: cuarenta años después", en Duverger, M. y Sartori, G., *Los sistemas electorales*, Cuadernos del CAPEL, Nro. 27, San José de Costa Rica.

- ELDER y COBB, R. (1994) "Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos", en Aguilar Villanueva, L. F., *Problemas Públicos y Agendas de Gobierno*, México, Porrúa.
- ELSTER, J., OFFE, C., PREUSS, (1998) *Institutional Design in Post-communist Societies*. Cambridge. UK.
- ESCOLAR, M. Y CALCAGNO N. (2004) "Reforma electoral nacional y reforma electoral federal. Elementos para el análisis y discusión del caso argentino." *Estudios Sociales, Universidad Nacional del Litoral* 27.
- FARRELL, D. y GALLAGHER, M (1999) "British voters and their criteria for evaluating electoral systems". *The British Journal of Politics and International Relations*. Volume 1. Issue 3. October.
- FARRELL, David 2011 (2001) *Electoral Systems. A comparative Introduction*. Palgrave, Macmillan
- FORD, Alberto (2007) *Experimentos democráticos. Asambleas barriales y Presupuesto Participativo en Rosario, 2002/2005*. Tesis doctoral.
- FREIDENBERG, F., ALCÁNTARA SÁENZ, M., (comp) (2009), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, Tribunal Electoral del Distrito Electoral, México.
- FREIDENBERG, Flavia (2009) "Oportunistas, idealistas y adversarios en el proceso de reforma electoral en México (2007/2008)." en ALCÁNTARA Y HERNÁNDEZ. *México: el nuevo escenario ante el bicentenario*. Ediciones Universidad de Salamanca. http://works.bepress.com/flavia_freidenberg/52
- FRIAS, Pedro J. (1994), "Notas sobre la reforma constitucional", *Revista de Jurisprudencia Provincial*, Buenos Aires.
- GARCIA DIEZ, Fátima (2001) *The Emergence of Electoral Reforms in Contemporary Latin America*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- GARCIA DIEZ, Fátima (2006) *Preferencias Institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto*

desde una perspectiva multinivel. Documentos CIDOB. Vol. 14. Barcelona.

- GEDDES, Barbara (1991) "A Game-Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies". *American Political Science Review* 85 (2): 371-392.
- GEDDES, Barbara (1996) "Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America". En LIJPHART, AREND Y WAISMAN, CARLOS. Eds. *Institutional Design in New Democracies*. Boulder: Westview.
- GOODIN, R. (1999) "¿Tiempos de cambio? Los ritmos de la democracia", en Schedler, A., Santiso, J., (comp.), *Tiempo y democracia*, Caracas, Nueva Sociedad.
- GROFMAN B. Y LIJPHART A. (eds.) (2002): *The Evolution of Electoral Systems and Party Systems in the Nordic Countries*. Nueva York: Agathon Press.
- GROFMAN, B. y LIJPHART, A. (eds.) (1986): *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Nueva York: Agathon Press
- HALL, Peter A. (1986) *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.
- HALL, Peter y Rosemary TAYLOR (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", en *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957.
- HARO, Ricardo (s/d): "Elecciones primarias abiertas: aportes para una mayor democratización del sistema político", *El Derecho*, Tomo 144, Buenos Aires.
- HARRISON, L. AND HUNTINGTON, S. (2000) *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. Basic Books.
- HAZAN, R. y LEYENAAR, M. (2012) "Understanding Electoral Reform". Series: *West European Politics*. Routledge, London.
- HAZAN, R. Y., & RAHAT, G. (2000) "Representation, electoral reform and democracy: Theoretical and empirical lessons from the

1996 elections in Israel,” *Comparative Political Studies*, 33, 1310-1336

- HIRSCHMAN, A. (1984) *De la economía a la política más allá*, F.C.E. México.
- IAZZETTA, Osvaldo (2000): “La reconstrucción del estado: una mirada desde la democracia”, *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*, N° 2, Rosario, Facultad de Ciencia Política y RR.II. (UNR), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede Buenos Aires) y Facultad de Ciencias Sociales (UBA).
- IAZZETTA, Osvaldo (2002): “La política en entredicho”, *Estudios Sociales*, N° 22-23, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.
- INGLEHART, Ronald (1988) “The Renaissance of Political Culture” *American Political Science Review* 82:1203-30
- IVERSEN, TORBEN y SOSKICE, DAVID (2002) “Electoral systems and the politics of coalition: Why some democracies redistribute more than others”. Presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Boston, septiembre de 2002.
- JACOBS, Kristof (2011) *Patterns of Electoral Reform: The Onion Model*. Paper presented at the 6th ECPR General Conference University of Iceland. (25th - 27th Aug. 2011)
- JACOBS, Kristof, and Monique LEYENAAR (2011). “A Conceptual Framework for Major, Minor, and Technical Electoral Reform”, *West European Politics*, 34:3, 495–513.
- JONES, Mark (1995) *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame.
- KATZ, Richard S. (1980) *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- KATZ, R Richard S. (2005) “Why are there so many (or so few) electoral reforms?” in M. Gallagher and P. Mitchell, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, pp. 57-78.

- KUNICOVÁ, JANA y ROSE-ACKERMAN, SUSAN (2005) “Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption”. *British Journal of Political Science* 35: 573-606.
- LAAKSO, M. Y R. TAAGEPERA (1979) “Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe”, *Comparative Political Studies* 12.
- LAGO, IGNADIO y MONTERO, JOSÉ RAMÓN (2005): “Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español”. *Zona Abierta* 110-111.
- LAMARE, J. W., & VOWELS, J. (1996) “Party interests, public opinion and institutional preferences: Electoral system change in New Zealand,” *Australian Journal of Political Science*, 31, 321-345.
- LEDUC, Lawrence (2011). ‘Electoral Reform and Direct Democracy in Canada: When Citizens become Involved’, *West European Politics*, 34:3, 551–67.
- LEHOUCQ y MOLINA (2002): *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Electoral Reform, and Democratization in Costa Rica*. Cambridge University Press.
- LEHOUCQ, F. E. 1995. “Institutional change and political conflict: Evaluating alternative explanations of electoral reform in Costa Rica,” *Electoral Studies*, 14, 23-45.
- LEYENAAR, M. Y HAZAN, R. (2011). ‘Reconceptualising Electoral Reform’, *West European Politics*, 34:3, 437–55.
- LIJPHART, A. (1984) *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press.
- LIJPHART, A. (1987) “The demise of the last Westminster system? Comments on the report of New Zealand's Royal commission on the electoral system,” *Electoral Studies*, 6, 97-103.
- LIJPHART, A. (1993) “Israeli democracy and democratic reform in comparative perspective,” in E. SPRINZAK & L. DIAMOND (Eds.),

Israeli democracy under stress. Boulder: Lynne Rienner, pp. 107-123.

- LIJPHART, A. (1998) "Consensus and consensus democracy: Cultural, structural, functional and rational choice explanations," *Scandinavian Political Studies*, 21, 99-108.
- LIJPHART, A. (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- LIJPHART, A. 1995 (1994) "*Sistemas electorales y sistemas de partidos*". Centros de Estudios Constitucionales: Madrid.
- LIJPHART, A. GROFMAN, B. (Eds.) (1986), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York.
- LIJPHART, AREND (1994) *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- LINDBLUM, C. (1996) "La ciencia de salir del paso". En Aguilar Villanueva. L. *La hechura de las Políticas Públicas*. Ed. Porrúa. México.
- LINDBERG, S. (2005) "Consequences of electoral systems in Africa: a preliminary inquiry". *Electoral Studies* 24, 41-64.
- LIPSET, S. Y ROKKAN. S (1968) *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives*. Free Press.
- LIPSON, Leslie (1959) "Party Systems in the United Kingdom and the Older Commonwealth: Causes, Resemblances, and Variations." *Political Studies*, Vol 7. Issue 1.
- LITTLE, W. (1973) "Electoral Aspects of Peronism, 1946-1954". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 15(3): 267-282
- LODI, M.L., et al. (2003) "Agendas electorales de los comicios para Gobernador en la Provincia de Santa Fe en la década de los años '90." en Petracca, A. *Cambio Institucional y Agenda Pública. La Provincia de Santa Fe en los años noventa*. UNR Editora. Rosario, 2003.

- LODI, M.L, et al (2003) “Agenda pública y agenda electoral: una mirada teórica.” en *Ciudad y Región. Revista de Economía y Sociedad*. No 6. Rosario, Marzo.
- LODI, M.L. (2005) “Muerto el perro... ¿se acabó la rabia? Una lectura de la metamorfosis del sistema electoral santafesino.” *Revista Lote. Revista de Cultura*. AÑO VIII. No 95. Ed Imago. Venado Tuerto-Rosario. Santa Fe. Junio 2005.
- LODI, M.L. (2005), “*Cuando están en juego las reglas de juego: Análisis del proceso de reforma electoral en Santa Fe*”. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política dirigida por V. Gastón Mutti. Defendida el 01/04/2005.
- LODI, M.L. (2009) “Cuando están en juego las reglas del juego: Reforma electoral y dinámica intra-partidaria. Análisis del caso santafesino de derogación de la Ley de Lemas.” Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política “Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder”, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Ciudad de Santa Fe, del 19 al 22 de agosto de 2009
- LODI, M.L. (2010) “La Política de la Reforma Electoral en Santa Fe: análisis de la dialéctica entre ideas, prácticas y régimen político a partir de un estudio de caso.” Ponencia presentada al V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28, 29 y 30 de julio de 2010.
- LODI, M.L (2010) “Aportes teóricos para el análisis de procesos de reforma electoral”. Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional y II Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y RR.II. UNR. (20-10-2010)
- LODI, M.L. (2011) “Boleta única: una (e)lección subnacional”. *Revista Espacios Políticos*. Año 12- N°7. Buenos Aires.
- LODI, M.L. (2011) “La política de la reforma electoral: análisis comparado de los procesos de instauración (1990) y derogación (2004) de la Ley de Lemas en Santa Fe.” Ponencia presentada en

el X Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y la UCC. Ciudad de Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.

- LLAMAZARES, Iván (1995) “El análisis comparado de los fenómenos políticos”, en *Revista de Estudios Políticos*, n° 89, junio-septiembre, pp. 281-297.
- MAHONEY, James (2004) *Comparative-Historical Methodology. Annual Review of Sociology*, Vol. 30 pp. 81.
- MAIR, Peter (2001) “Política comparada: una visión general”, en Goodin, Robert E. y Hans-Dieter Klingemann (eds.) *Nuevo manual de ciencia política, Madrid, Istmo*.
- MAJONE, Giandoménico (1997) “*Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas.*” Fondo de Cultura Económica, México.
- MARCH Y OLSEN (1984) “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, en *The American Political Science Review*, Washington, vol. 78 n° 3, setiembre.
- MARCH y OLSEN 1997 (1989) “*El redescubrimiento de las instituciones. De la teoría organizacional a la ciencia política.*” FCE.
- MARENCO dos SANTOS, André (2009) “Reformas Electorales en America Latina: condiciones y resultados de los cambios en las reglas de la competencia.” En Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (editores) *Reforma del Sistema Electoral Chileno.*), Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Projectamérica y Cieplan.
- MARENCO dos SANTOS, André. 2006. “Path-Dependency, instituciones políticas y reformas electorales en perspectiva comparada”, en *Revista de Ciencia Política* 26 (2): 53-75.
- MARTINO, Antonio (1999) *Sistema Electorales*. Ed Advocatus, Córdoba.

- MC ELWAIN, K. (2007) *“Manipulating Electoral Rules: Intra-Party Conflict, Partisan interests, and Constitutional Thickness”*. Stanford University Dissertation.
- MENY, Y. y THOENING, J.C. (1992) *“Las políticas públicas”*. Ed. Ariel, Barcelona.
- MICHELS, Robert (1979) *Los partidos políticos*, 2 Vols, Amorrortu editores, Buenos Aires.
- MORLINO, Leonardo (2010) *Introducción a la Investigación Comparada*. Alianza Editorial. Madrid.
- MONSALVE, S Y SOTTOLI, S. (2005) “El enfoque histórico-empírico en comparación.” En NOHLEN, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, 1A. Reimpresión. México: UNAM.
- MUNCK, Gerardo L. (1994) “Democratic Transitions in Comparative Perspective” en *Comparative Politics* 26 (April): 355–75.
- MUNCK, Gerardo L. (1998). "Canons of Research Design in Qualitative Analysis", en *Studies in Comparative International Development* 33: 18-45.
- MUNCK, Gerardo L. (2001). “Game Theory and Comparative Politics: New Perspectives and Old Concerns”, en *World Politics* 53(2) (January).
- MUÑOZ, Ricardo (2002) “Partidos políticos y crisis de representación” en PRIETO, O. y R. MONTEIRO (comp.): *Crisis Política y Acciones Colectivas*. CEPRI-FCH-UNRC. Río Cuarto.
- MUTTI G. y LODI, M. L. (2004) “Argumentos recurrentes sobre las reglas del juego. Justificaciones sobre la necesidad de derogación de la Ley de Lemas” en *Revista Reflexiones Políticas y Sociales*, Año 5-Nº 1, julio.
- NEGRETTO, G. (2001) “Negociando los poderes del presidente: reforma y cambio constitucional en la Argentina”. *Desarrollo Económico*, Vol. 41, No. 163. (Oct. - Dec., 2001), pp. 411-444.

- NEGRETTO, G. (2008), "La reforma electoral en América Latina: entre el interés partidario y las demandas ciudadanas." en Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (editores), *Reforma del Sistema Electoral Chileno*. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplan.
- NEGRETTO, G. (2009), "Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina" en *Journal of Democracy* (en español), vol. 1, julio 2009.
- NEGRETTO, G. (2010) "La Reforma Política en América Latina. Reglas Electorales y Distribución de Poder entre Presidente y Congreso" en *Desarrollo Económico*, No. 198, Mayo 2010, pp. 197-221.
- NEGRETTO, G. (2013) *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. (New York: Cambridge University Press).
- NOHLEN, D. Y DE RIZ, L. (comp) (1991) "*Reforma institucional y cambio político.*", Buenos Aires: CEDES/Legasa.
- NOHLEN, D "*Instituciones y cambio político en América Latina*" Paper. Observatorio Electoral Latinoamericano.
- NOHLEN, D (1992) "*Sistemas electorales y gobernabilidad*". Working Paper. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona.
- NOHLEN, D (1993) "*Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral.*" Univ. Nacional autónoma de México, México
- NOHLEN, D y Zovatto, D (1998) "*Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*", Fondo de Cultura Económica, México.
- NOHLEN, Dieter (1981) *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- NOHLEN, Dieter (1986) *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, Vol.1, Fundación Friedrich Ebert, Madrid.

- NOHLEN, Dieter (1987) *La reforma electoral en América Latina: seis contribuciones al debate*, IIDH/CAPEL, San José.
- NOHLEN, Dieter (1996) *La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos*, IIDH/CAPEL, 3ª Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, México, julio.
- NOHLEN, Dieter (1999) *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Naumann.
- NOHLEN, Dieter (2003) “*Sistemas electorales y partidos políticos*”, Fondo de Cultura Económica, México, tercera edición revisada y aumentada, 2003.
- NOHLEN, Dieter (2006). *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. México: Porrúa- UNAM, 2006.
- NOHLEN, Dieter (2011) *El contexto en el análisis politológico*. Intersticios Sociales. El Colegio de Jalisco. Otoño 2011 núm. 2. (Publica la Conferencia inaugural del IX Congreso Nacional y II Internacional Sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina, 18 de octubre de 2010.)
- **NOHLEN, Dieter (2014)** “Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos de Política”, *Revista de la Asociación Mexicana De Ciencias Políticas*. Año 2, núm. 2, enero–junio de 2014. pp. 35–72.
- NOHLEN, Dieter, (2009), *Sistemas electorales fundamentos y alcances*. <http://dspace.universia.net/bitstream/2024/209/1/Sistemas+electorales+fundamentos+y+alcances.pdf>.
- NOHLEN, Dieter, PICADO, Sonia, ZOVATTO, Daniel (Comp.) (1998) *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.

- NOHLEN, Dieter. (2003) *El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico* (editado por Claudia Zilla). México: UNAM.
- NORRIS, P. (1997) “Choosing electoral systems”, *International Political Science Review*, Vol. 18 (3), Boston.
- NORRIS, P. (2002). ‘Ballots not Bullets: Electoral Systems, Ethnic Minorities and Democratization’, in Andrew Reynolds and Scott Mainwaring (eds.), *The Architecture of Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 120–9.
- NORRIS, P. (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. New York: Cambridge University Press.
- NORRIS, P. (2011): Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model, *West European Politics*, 34:3, 531-550
- NORRIS, P. (Ed.). (1995). “The politics of electoral reform” [Special Issue]. *International Political Science Review*, 16.
- NORRIS, P. ed. (1999). *Critical Citizens*. Oxford: Oxford University Press.
- NORRIS, P. “Do Rules Matter? Structure versus culture” in *Electoral engineering*, Cap 1. Octubre 2003.
- NORRIS, P. (2001). ‘The Twilight of Westminster? Electoral Reform and its Consequences’, *Political Studies*, 49:5, 877–900.
- NORTH, D 1993 (1990) *“Instituciones, Cambio Institucional y Desarrollo Económico”* México, FCE.
- O’DONNELL, Guillermo (2001): “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *PostData*, N° 7, Rosario, Facultad de Ciencia Política y RR.II., Universidad Nacional de Rosario.

- O'DONNELL, Guillermo (2003): "Democracia, Desarrollo y Derechos Humanos", en *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, COMP. O'DONNELL, GUILLERMO; IAZZETTA, OSVALDO Y CULLELL VARGAS, JORGE, Ed. Homo Sapiens, Santa Fe, Argentina.
- OSZLAK Y O'DONNELL (2007) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en ACUÑA, Carlos (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Publicación del Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Buenos Aires.
- ORTIZ ORTIZ, Richard (2005) "Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina", Introducción en http://www.nohlen.uni-hd.de/es/doc/institucionalismo_introduccion.pdf . Heidelberg.
- ORTIZ ORTIZ, Richard (2010) "Introducción al pensamiento histórico-empírico de Dieter Nohlen" en Nohlen, *Ciencia Política y Democracia en su contexto*. Tribunal Contencioso Electoral. Quito.
- PENADÉS DE LA CRUZ, Alberto (2006) "La difícil ciencia de los orígenes de los sistemas electorales" en *Revista de Estudios Políticos* . Núm. 131, Madrid, enero-marzo , págs. 193-262
- PERUZZOTTI, E. (2007) *La Política de Accountabillity Social en América Latina*. en http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/accountability_social1.pdf
- PERUZZOTTI, E. y SMULOVITZ, C. (eds.) (2002) *Controlando la política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Editorial Temas.
- PETRACCA A; MUTTI, G.; MOLTENI, R.; FORD, A. y BORELLO, R. (2003), *Cambio Institucional y Agenda Pública. La provincia de Santa Fe en los años noventa*, Rosario, UNR Editora.

- PETRACCA, Alberto (1990): "Ventajas y desventajas de la 'ley de lemas'".
- PIERSON, PAUL Y SKOCPOL, THEDA (2008) El institucionalismo histórico en la Ciencia Política contemporánea. *Rev. Uruguay de Ciencia Política* [online]. 2008, vol.17, n.1. pp. 7-38
- PIERSON, PAUL (2000a). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", en *American Political Science Review* 94(2) (June): 251-67.
- PIERSON, PAUL (2000b). "*The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change*", en *Governance* 13(4).
- PIERSON, Paul. (2004) *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- PILET, Jean Benoit and BOL, Damien (2011) 'Party Preferences and Electoral Reform: How Time in Government Affects the Likelihood of Supporting Electoral Change', *West European Politics*, 34:3, 568–86.
- PRZEWORSKI, STOKES Y MANIN, ED. (1999) *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PUIG, Lilia (1995) "Los cambios en las estrategias políticas de los partidos políticos santafesinos desde la adopción del sistema electoral del doble voto acumulativo y simultáneo". Presentado en el II Congreso Nacional de Ciencia Política, Mendoza, noviembre 1995.
- PUIG, Lilia (1997). "Cambio de cuadro el escenario político santafesino de cara a las elecciones de 1997". *Revista Escenarios Alternativos*. año 1, número 1.
- PUIG, Lilia (2000). "Estudio y evaluación del sistema electoral de la Ley de Lemas en la Provincia de Santa Fe. Y propuesta de reforma electoral", Documento de trabajo, Arg/00/0007, Apoyo al Programa de Reforma Política, PNUD, mimeo.

- PUIG, Lilia (2003) "Santa Fe: continuidades y cambios en el mapa político durante el período 1983-1999". Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política – SAAP. Facultad de Ciencia Política y RR.II. UNR. Rosario.
- PUIG, Lilia, (2005) "Las elecciones internas santafesinas", en *Escenarios Alternativos*, www.escenariosalternativos.org.
- PUTNAM, R. (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- PYE, Lucien (1965) "Comparative Political Culture". En *Political Culture and Political Development*, ed. Pye y Verba. Princeton University Press.
- RAE, Douglas (1977), *Leyes electorales y sistemas de partidos*, Madrid: CITEP.
- RAE, Douglas W. *The Political Consequences of Electoral Laws*. 2a ed. New Haven: Yale University
- RAHAT, G, y HAZAN (2011). "The Barriers to Electoral System Reform: A Synthesis of Alternative Approaches", *West European Politics*, 34:3, 478–94.
- RAHAT, G. (2004) "The study of the politics of electoral reform in the 1990's: Theoretical and methodological lessons," *Comparative Politics*, 36, 461-479.
- RAHAT, G. (2006) "The politics of electoral reform abolition: The informed process of Israel's return to its previous system," *Political Studies*, 54, 43-64.
- RAHAT, G. (2008) *The politics of regime structure reform in democracies: Israel in comparative and theoretical perspective*. New York, Albany, SUNY press.
- RAHAT, Gideon (2007) "Reforming Candidate Selection Methods: A Three-Level Approach," *Party Politics*, vol. 13, no. 3 (2007), pp. 375-394.
- RAMOS, Hugo (2011) "Metamorfosis y crisis de representación. Las estrategias electorales del PJ santafesino en las elecciones

provinciales de 1999 y 2003". *Revista SAAP* , Vol. 5, N° 1, mayo 2011, 157-187

- REMMER, K. (2008) "The politics of institutional change: Electoral Reform in Latin America, 1978–2002." *Party Politics* 14. Sage Publications.
- RENWICK, Alan (2010) *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*. Cambridge University Press
- REYNOLDS, A., REILLY, B., y ELLIS, A. (eds) (2006) *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Mexico.
- RIKER, W. (1986) "*The Art of Political Manipulation*". New Haven: Yale University Press.
- ROBIN, Silvia (1994) "Ley de Lemas y dinámica del sistema de partidos en la provincia de Santa Fe". *Revista Estudios Sociales*. Año IV, N° 6, primer semestre de 1994, págs. 85-95.
- ROKKAN, Stein (1970) *Citizens, Elections, Parties*. Universitetsforlaget, Oslo.
- ROKKAN, Stein (1974), "Elecciones/sistemas electorales", en Sills, David (ed.), *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Madrid: Aguilar, vol. 4.
- ROKKAN, Stein (1986) "The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Methods?", en Grofman, Bernard y Lijphart, Arend (eds.), *Electoral Laws and their Political Consequences*, Nueva York: Agathon Press.
- ROMERO, J. (sin fecha). La democracia y sus instituciones. Colección Temas de la Democracia. Serie Ensayos Núm. 5. Instituto Federal Electoral. México. http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/vgn_ivestigacion/democracia_y_sus_instituciones.htm
- ROSANVALLON, Pierre (2010). La legitimidad democrática. Barcelona: Paidós.

- SAKAMOTO Takayuki (1999) “Explaining electoral reform japan versus Italy and new Zealand”. *Party Politics* vol 5. No.4 pp. 419–438 1999 Sage, London.
- SARTORI, G. (1970) “Concept Misformation in Comparative Politics.” *American Political Science Review* 64 (4): 1033–53.
- SARTORI, G. (1992): *Elementos de Teoría Política*. Edit. Alianza. Madrid.
- SARTORI, G. (1994) *Ingeniería constitucional comparada. Un enfoque de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SARTORI, G. (1996) *Límites de la ingeniería constitucional* – Conferencia magistral presentada en el marco de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, en el Auditorio del Instituto Federal Electoral el 4 de julio de 1996, México, D.F.
- SARTORI, G. 1987 (1980) *Partidos y sistemas de partidos*. Volumen I. Madrid: Alianza.
- SARTORI, G., (1984) “Guidelines for Concept Analysis” in *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*, Giovanni Sartori, ed. (Beverly Hills, CA: Sage Publications), 15–71.
- SCHARPF, Fritz (1997) *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- SCHEDLER, A. (2002) *The Nested Game of Democratization by Elections*. *International Political Science Review*, Vol. 23.
- SCHEDLER, A., SANTISO, J. (comp.) (1999) *Tiempo y democracia*, Caracas, Nueva Sociedad.
- SHEPSLE, Kenneth. (1989). “Study Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach”. *Journal of Theoretical Politics*, 1 (2), pp. 131-149.
- SHUGART M. Y WATTENBERG (eds.), (2001) *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.

- SHUGART, M. (2005) "Comparative electoral system research: the maturation of a field and new challenges ahead" in M. Gallagher and P. Mitchell, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, pp. 25-55.
- SHUGART, M. (2008). 'Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems', in Andre' Blais (ed.), *To Keep or to Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press, 7–60.
- SHVETSOVA, Olga: "Endogenous selection of institutions and their exogenous effects". Washington University in St. Louis.
- SIMON, Herbert (1986) "De la racionalidad sustantiva a la procesal", en Franck Hahn y Martin Hollis (eds.), *Filosofía y teoría económica*, Fondo de Cultura Económica, México.
- SKOCPOL, Theda (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- SMULOVITZ, C. Y PERUZZOTTI, E. (2000) "Societal accountability in Latin America", *Journal of Democracy*, vol. 11, 14: 147-158.
- SMULOVITZ, C. Y PERUZZOTTI, E. orgs. (2002) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Paidós.
- SPOTA, A., (1990), "Elecciones primarias, abiertas, obligatorias y simultáneas", en *La Ley* – T. 1990-D.
- STEINMO, SVEN, THELEN, KATHELEEN Y LONGSTRETH, FRANK. (1992) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TAAGEPERA R. Y SHUGART, M. (1989). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- THELEN, K. (1999) "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*. 2:369.

- THELEN, K. (2000) "Time and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change", en *Studies in American Political Development*. N°.14.
- THELEN, K., F. LONGSTRETH Y S. STEINMO (1992) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. UK: Cambridge University Press.
- TSEBELIS, G. (1990) *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. University of California.
- TSEBELIS, G. (2002) *Veto Players: How Political Institutions Work*. NJ: Princeton University Press.
- TULA, María Inés. (2001), "La Reforma Política en las provincias argentinas. Elementos para su debate", *Programa de Apoyo a la Reforma Política*, Buenos Aires, PNUD Arg/ 00/007.
- TULA, M. y M. DE LUCA (1999) "Listas sábana', preferencias y 'tachas'. Algunas reflexiones a propósito de la reforma electoral en la Argentina", en *Postdata, Revista de Reflexión y Análisis Político* nro. 5, Buenos Aires.
- TULA, María Inés, "Ley de Lemas, elecciones y estrategias partidarias en los sistemas políticos provinciales: los casos de La Rioja, Santa Fe y Santa Cruz", en *Boletín de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*, Año 3, Nro. 5, primavera de 1997.
- TULA, María Inés, (1995) "La reforma electoral en los '90: algunos comentarios sobre la Ley de Lemas en la Argentina", en Sidicaro, Ricardo y Mayer, Jorge (Compiladores), *Política y sociedad en los años del menemismo*. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires.
- WEINGAST, Barry. (1996) "Political institutions: Rational Choice perspectives". En *New Handbook of Political Science*, editado por Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann. Oxford: Oxford University Press, 167-190.
- WEYLAND, Kurt (2002) "Limitations of rational-choice institutionalism for the study of Latin American politics." *Studies in*

Comparative International Development. March 2002, Volume 37, Issue 1, pp 57–85

- ZOVATTO G, Daniel (2002): “La democracia interna de los partidos políticos en América Latina”. En *Debates de Actualidad*. Revista de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Año XVII, Nº 188.
- ZOVATTO, D. Y OROZCO J. coordinadores (2008) *Reforma Política y Electoral En América Latina 1978-2007*. UNAM. IDEA Internacional. Mexico.
- ZOVATTO, Daniel (2001) “La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias. 1978-2000”. Publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 21 (Oct. 2001). Caracas.
- ZURBRIGGEN, Cristina (2004) "Redes, actores e instituciones". *Revista del CLAD, Reforma y Democracia* 30 (octubre): 167-188.
- ZURBRIGGEN, Cristina. (2006). El Institucionalismo Centrado en los Actores: Una perspectiva Analítica en el estudio de las Políticas Públicas. *Ciencia Política*, 26 (1), pp. 67-83.

FUENTES

- Constitución de la Provincia de Santa Fe
- Leyes electorales provinciales y proyectos de ley sobre la temática.
- Versiones taquigráficas de sesiones de las Cámaras de Diputados y Senadores de la provincia de Santa Fe.
- Diario *El Litoral*, Santa Fe.
- Diario *La Capital*, Rosario.
- Diario *Rosario 12*, Rosario.
- Diario *La Nación*.
- Diario *Clarín*.
- Entrevistas a legisladores provinciales y nacionales, académicos y expertos en el tema. Muchas de las entrevistas fueron realizadas

en el marco del proyecto “*Reformas Políticas Provinciales*” del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) www.cippec.org .

- Tribunal Electoral Provincial de la Provincia de Santa Fe: datos sobre las elecciones 1991, 1995, 1999, 2003.
- Archivo de la Legislatura de la Provincia de Santa Fe.

ANEXOS