

# La Política de la Reforma Electoral en Santa Fe.

Lodi María de Lourdes.

Cita:

Lodi María de Lourdes (2010). *La Política de la Reforma Electoral en Santa Fe*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/769>

# **“La Política de la Reforma Electoral en Santa Fe”**

**María Lourdes Lodi**  
(lourdeslodi@yahoo.com)  
Docente Facultad de Ciencia Política y RR.II.  
Universidad Nacional de Rosario  
Becaria Doctoral CONICET

**Área temática:** Política comparada

**Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).  
Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.**

## Resumen

Desde la Ciencia Política el estudio de los sistemas electorales se ha enfocado primordialmente desde una perspectiva que los concibe como variables *independientes*. Este trabajo busca elaborar un marco teórico-conceptual que permita comprender a los sistemas electorales como variables *dependientes*. Tomando como caso de estudio la reforma electoral que puso fin a la Ley de Lemas en la Provincia de Santa Fe en el año 2004, el objetivo es explicar *la política de la reforma electoral* lo cual implica analizar los factores contextuales e institucionales y las prácticas políticas -formales e informales- que caracterizaron y condicionaron el juego de la reforma electoral.

## Introducción

Desde la Ciencia Política, el estudio de los sistemas electorales se ha enfocado primordialmente desde una perspectiva que los concibe como variables independientes, es decir, como instituciones estables que inciden en distintos campos del régimen político. Por el contrario, este trabajo busca –como primer objetivo- elaborar un marco teórico-conceptual que permita comprender a los **sistemas electorales como variables dependientes**, que los entienda como productos de la lucha política y resultado de las movilizaciones, jugadas y estrategias de los diferentes actores. Así, presentaremos al sistema electoral una institución susceptible de ser modificada, redefinida o preservada por los distintos actores políticos. Aquí la atención no estará en los efectos del sistema electoral, sino que se focalizará en cómo un contexto político determinado y los actores que de él participan influyen sobre la transformación o mantenimiento de las reglas del juego electoral. Como caso de estudio se tomará el proceso de reforma electoral que puso fin a la Ley de Lemas en la Provincia de Santa Fe (2003-2005).

Durante la búsqueda de antecedentes de investigación en la materia se constató que la mayoría 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, a partir de la correlación de fuerzas y capacidades de coalición y negociación *entre* los partidos. Desde esta óptica, la viabilidad o no de una reforma electoral se lee esencialmente a partir de la configuración del mapa partidario en términos de porcentaje de escaños -y por lo tanto de votos- propio de cada partido (*nivel parlamentario*). Esta investigación revela que existen también otros condicionantes que juegan un rol fundamental en los procesos de cambio institucional y que, en consecuencia, deben ser tenidos en cuenta para una lectura integral del proceso de reforma electoral. Nos referimos a los conflictos al interior de los partidos (*nivel intra-partidario*), y a los requisitos formales y limitaciones constitucionales (*nivel legal-constitucional*), factores que pueden afectar la probabilidad y el grado de la modificación de las reglas electorales.

Una vez definido el marco teórico reconstruiremos los distintos acontecimientos que conformaron el juego de la reforma. Para lograr ello nos serviremos de distintas fuentes, como ser los diarios de sesiones de las Cámaras de Diputados y Senadores correspondientes a las fechas en que se trató esta temática; las notas sobre la materia aparecidas en los periódicos “*La Capital*” de Rosario y “*El Litoral*” de Santa Fe, correspondientes al período agosto 2003-diciembre 2004; los Proyectos de Ley de reforma del sistema electoral presentados por las distintas fuerzas políticas; entrevistas con actores relevantes y notas tomadas personalmente en la asistencia a reuniones de comisión de ambas cámaras.

En base a esto, realizaremos el análisis del proceso de reforma electoral a partir de la aplicación de las categorías y niveles de análisis detallados en el primer apartado. Se buscará, especialmente, tratar de distinguir y sistematizar las principales características que presentó este proceso centrándonos en las diferentes jugadas y estrategias que condujeron a la derogación de la Ley de Lemas. Primordialmente, se intentará demostrar cómo la configuración partidaria de ambas cámaras

llevó a que el debate se trasladase fuera del ámbito parlamentario hacia la interna Justicialista. Se argumentará que lo que motivó la reforma no fue la maximización de las bancas ni la continuidad en el ejercicio del gobierno –como suele pensarse desde la perspectiva del *rational-choice* comúnmente utilizada en este tipo de estudios-, 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.

### **Marco teórico para el análisis de procesos de reforma electoral**

Dentro del campo de la Ciencia Política existe una vasta producción en lo que respecta al estudio de los sistemas electorales como variables independientes, que centra su estudio en los efectos que los distintos sistemas poseen sobre el sistema político. Esta vastedad se reproduce en el ámbito nacional así como también en el provincial, donde las publicaciones e investigaciones académicas sobre las ventajas y desventajas de la Ley de Lemas han sido una constante de los últimos años. Sin embargo, son pocos los estudios en los que los sistemas electorales son comprendidos no ya como instituciones estables del régimen político, sino como *variables dependientes*. De hecho, puede sostenerse que es prácticamente nula la discusión y elaboración en relación a las condiciones, motivos y formas en que se producen cambios en los sistemas electorales, siendo esta laguna aún más profunda en el contexto latinoamericano y para espacios subnacionales. En este sentido, el fin que nos motiva es comenzar a salvar este déficit y tratar de proyectar un marco analítico que nos permita dar cuenta del proceso de reforma electoral, que será aplicado al caso provincial, pero que pretende poder servir también para la lectura de otros casos de cambio institucional.

La idea es, entonces, construir una herramienta que permita desentrañar la coyuntura crítica propia del proceso de definición de esta política institucional, centrándonos en la reforma electoral como campo de la lucha por el poder, es decir, preguntándonos por la manera en que es llevada a cabo por los distintos actores, a partir de sus movilizaciones, jugadas y recursos, sin poner especial énfasis en el producto final de la reforma, sino en la dimensión táctica y la naturaleza conflictiva del proceso.

### **Aclaraciones conceptuales sobre Sistemas Electorales**

Tanto en el ámbito académico como en el gubernamental suelen utilizarse sin mayores distinciones los conceptos de derecho electoral, sistema electoral, régimen electoral, e incluso, ley electoral, sin embargo, es preciso remarcar que estos términos no son sinónimos. El concepto *derecho electoral* corresponde a todo lo regulado por la ley en relación con las elecciones. Por su parte, el concepto *régimen electoral* posee también un sentido amplio, ya que abarca todos los fenómenos relacionados con la elección. Por el contrario, el término *sistema electoral* es un concepto más restringido el cual hace referencia a los mecanismos que rigen la emisión del voto y su traducción en escaños, esto es, el procedimiento técnico de conversión de los votos en cargos ejecutivos y legislativos.

Los reglamentos técnicos que incluye un sistema electoral abarcan algunos puntos del proceso electoral, siendo las variables claves la fórmula electoral utilizada (el procedimiento de asignación de los votos computados, lo que supone establecer la regla decisoria ya sea de mayoría, proporcional o mixta); la fórmula matemática empleada para calcular la asignación de puestos (cifra repartidora); y el tamaño del distrito, es decir, la subdivisión del territorio en circunscripciones electorales. Asimismo, deben tenerse en cuenta la forma de las candidaturas (individual o distintas formas de lista), el procedimiento de votación propiamente dicho (esto es si el elector puede entregar uno o varios votos y como debe hacerlo), y la barrera o umbral mínimo inicial que debe ser alcanzado por los partidos para poder acceder al reparto de bancas.<sup>1</sup>

En base a esto puede sostenerse que lo que se determina a través de un sistema electoral es esencialmente la representación política, el principio que la definirá, y el procedimiento que se

---

<sup>1</sup> NOHLEN, D.: “Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral.” Univ. Nacional autónoma de México, México, 1993. pag 12.

prefiere aplicar. Así, el sistema electoral 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.

Siguiendo esta lógica, Dalla Vía expresa que “un sistema electoral es una regla que determina cómo se accede al poder y cómo se distribuyen los cargos. Ese es el sentido de un sistema electoral, y 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.”<sup>2</sup>

De modo similar, Liliana De Riz sostiene que, “si bien no es el remedio para todos los males, como suele difundirse en los medios de comunicación social, el sistema electoral es uno de los ejes clave de la reforma política. No es extraño que así sea, ya que la capacidad de integración política de la democracia depende del régimen electoral y la incorporación de sectores insuficientemente representados es un imperativo de toda democracia moderna.”<sup>3</sup>

Por lo tanto, la importancia de estudiar la reforma de los sistemas electorales radica en que los mismos conforman el tablero de juego con reglas ordenadoras de la lucha política que estimulan -o desalientan- determinados comportamientos en desmedro de otros. En este sentido, conforman un conjunto de incentivos que establecen las reglas para delimitar las opciones de juego y así, modelan las metas que los actores políticos persiguen, al tiempo que estructuran las relaciones de poder diferenciando posiciones relativas de ventaja y desventaja entre ellos.<sup>4</sup>

Vemos entonces cómo los sistemas electorales funcionan como maquinarias de recompensas y castigos<sup>5</sup> y establecen quién obtiene qué, es decir, ayudan a definir ganadores y perdedores en la arena institucional.<sup>6</sup> 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”: “Redistributive institutions have a zero-sum character which benefits one group in society at the expense of another, in contrast with “efficiency” institutions which may improve everyone’s welfare versus the status quo.”<sup>7</sup>

En consecuencia, en la medida que estas instituciones puedan dar vida a partidos y coaliciones así como reprimir o promover el ascenso de nuevas fuerzas al gobierno, las reglas electorales están lejos de ser simples canales de mediación y son decisivas para estructurar la lucha política.<sup>8</sup> De esto se deduce que los sistemas electorales no sólo transforman las preferencias de la ciudadanía en espacios gubernamentales sino que, al mismo tiempo, distribuyen poder político, por lo cual las decisiones que sobre ellos se toman no son en modo alguno imparciales o neutrales. De hecho, es precisamente este carácter redistributivo de los sistemas electorales el que hace más atractivo el análisis de los procesos de reforma electoral, ya que en ella está en juego una cuota no desdeñable de poder político. Sin embargo, este poder no debe medirse solamente en términos del acceso a una determinada cantidad de bancas o cargos, sino también en la capacidad que cada sistema tiene de dar prioridad a determinados valores. Precisamente, la no neutralidad de los sistemas electorales se evidencia en el hecho que distintos sistemas privilegian diferentes valores políticos y sociales. Especialmente, cuando se analizan los sistemas electorales suele ponerse el foco en dos principios fundamentales a los que estos deberían responder, o bien, en dos funciones básicas que los sistemas deberían cumplir. Estas son la **representatividad y la gobernabilidad** (esta última también denominada *concentración o efectividad*).

<sup>2</sup> DALLA VIA: Ponencia presentada en las Jornadas sobre Reforma Política, organizadas en el Centro Cultural San Martín, BsAs, Dic 2003.

<sup>3</sup> DE RIZ, Liliana: presentación en el Seminario sobre Reforma Política. Comisión sistemas electorales. Rosario, 29 de abril de 2000.

<sup>4</sup> ABAL MEDINA (h) □ y SUAREZ CAO: “Análisis crítico del sistema electoral argentino. Evolución histórica y desempeño efectivo.”

<sup>5</sup> SARTORI: “Sistemas Electorales”, en Giovanni Sartori, Elementos de teoría política. Madrid, Alianza, 1994

<sup>6</sup> MARCH Y OLSEN: “El redescubrimiento de las instituciones. De la teoría organizacional a la ciencia política”. FCE. 1997.

<sup>7</sup> TSEBELIS: “Nestled games: rational choice in comparative politics” Berkeley, University of California Press, 1990, p. 104

<sup>8</sup> CALVO y otros: “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas”, en Calvo Ernesto y Abal Medina Juan Manuel (h.), (editores): *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, INAP-EUDEBA, Buenos Aires, 2001, pag. 58.

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.

Por **governabilidad** nos referimos a la agregación de intereses sociales y orientaciones de política pública con miras a garantizar la capacidad del gobierno de gobernar. En otros términos, la *concentración o efectividad* consiste en la agregación de intereses de tal manera que de ellas resulten 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 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 de todo sistema electoral, existen también otros requisitos buscados en los mismos, estos son la **participación, la simplicidad, y la legitimidad**.<sup>9</sup>

Por **participación** 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 responsabilidad 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 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.

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 encargado de organizar la elección.<sup>10</sup> 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.

Por último, la exigencia de **legitimidad** del sistema electoral se presenta como un último criterio que engloba a todos los demás, en el sentido 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 democracia. Un 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. Si bien se puede averiguar el grado de legitimidad del sistema electoral por medio de encuestas, este indicador puede tener el inconveniente de que el encuestado esté mal informado sobre el sistema en cuestión, asimismo, se presenta la disyuntiva entre un sistema electoral que funciona objetivamente bien y una mala apreciación subjetiva.<sup>11</sup>

Por lo tanto es evidente que un sistema electoral no puede maximizar simultáneamente todas estas funciones. No se pueden maximizar la representatividad y la gobernabilidad a la vez, ya que la

9 NOHLEN, D.: *Diseño institucional y evaluación de los sistemas electorales*, en Nohlen/ Picado/Zovatto (Ed.) Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

<sup>10</sup> DE RIZ, Liliana: *Presentación en el Seminario sobre Reforma Política*. Comisión sistemas electorales. Rosario, 29 de abril de 2000.

<sup>11</sup> NOHLEN, D.: *Diseño institucional y evaluación de los sistemas electorales*, en Nohlen/ Picado/Zovatto (Ed.) Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

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 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, 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 procesos de escrutinio más complejos, es decir, raramente cumplimenta el requisito de simplicidad.

Los estudios sobre sistemas electorales se han enfocado primordialmente desde una perspectiva que los concibe como variables independientes, 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 electorales estudiando sus efectos sobre el sistema político. Ejemplos comunes de este tipo de trabajos, que, al entender de Riker<sup>12</sup>, constituyen uno de los pocos progresos intelectuales de largo plazo más relevantes de la politología, son las producciones de Duverger (1950), Rae (1967), Grofman y Lijphart (1986), Taagepera y Shugart (1989), Lijphart (1994), y Cox (1997), entre otros. Esta clase de estudios han concentrado sus esfuerzos en determinar los efectos mecánicos de las leyes electorales en la estabilidad y eficacia del régimen político, en los niveles de accountability electoral, en el grado de representación de las distintas fuerzas sociales, en la disposición (fragmentación-polarización) del sistema de partidos, así como también han intentado desentrañar los efectos psicológicos de los distintos sistemas tanto en el comportamiento electoral de los ciudadanos, como en las estructuraciones de las listas de los distintos partidos a la hora de definir sus candidatos.

Según Nohlen<sup>13</sup>, el efecto directo de los sistemas electorales reside en que dan forma a las preferencias políticas en el acto eleccionario y producen el resultado electoral en forma de adjudicar 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 cuál sea el sistema electoral utilizado. Esto se debe a que distintos sistemas electorales generan, sobre la base de una misma votación, diferentes resultados. En relación a esto, los expertos en sistemas electorales han estudiado en profundidad las relaciones causales que existen entre los distintos elementos del sistema electoral (fórmula, tipos de lista, circunscripciones, barreras legales, etc.) y sus efectos sobre diferentes dimensiones de un sistema político. Partiendo de las exigencias de representatividad, gobernabilidad y legitimidad, cada elemento del sistema electoral adquiere relevancia en su impacto sobre uno o varios de estos ejes. Así, por ejemplo, desde el punto de vista de la representatividad, las principales características del sistema electoral a considerar son la fórmula y la circunscripción electoral, los mecanismos de discriminación positiva, y los requisitos para presentar candidaturas electorales.

Si bien esto constituye en sí una problemática distinta a la del análisis de los sistemas electorales como variables *dependientes*, 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 margen para la ingeniería institucional, sino el más amplio dentro de la Ciencia Política. 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 cambia la variable independiente.<sup>14</sup> 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 políticas. Así, el análisis de las reformas electorales cobra relevancia a partir del reconocimiento de la maleabilidad de los sistemas y de su potencialidad como instrumentos de ingeniería institucional.

<sup>12</sup> RIKER, W.: "The Art of Political Manipulation". New Haven: Yale University Press.1986

<sup>13</sup> NOHLEN: "Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral." UNAM México, 1993. pag 13.

<sup>14</sup> NOHLEN: *op. cit.*, pag 30.

### Los Sistemas Electorales como variables dependientes

En las últimas décadas el patrón de estabilidad que reinaba en torno a los sistemas electorales se resquebrajó a partir de los constantes esfuerzos de reforma electoral emprendidos no solo en los recientemente democratizados países latinoamericanos, y los emergentes sistemas de Europa Central y del Este, sino también en un número significativo de democracias consolidadas. A consecuencia de esto, en los noventa, el debate sobre cuando, por qué y cómo los sistemas electorales cambian se movió de los márgenes al centro de la agenda política en los países desarrollados de Europa occidental. Si bien comenzaron a esbozarse algunos planteos cuyo eje estaba en la concepción de los sistemas electorales como variables dependientes, no se logró establecer una teoría generalizable que diese cuenta de las condiciones bajo las cuales se desarrollan las reformas electorales. Por el contrario, el escaso trabajo realizado en la materia suele centrarse en la selección *primaria* u *original* de las leyes electorales, en casos de redefiniciones post-independentistas, o frente a situaciones de expansión del sufragio, es decir, en casos singulares o especiales que no contemplan los movimientos de reforma en situaciones “normales”.

A pesar de este evidente déficit que se profundiza en el contexto latinoamericano y más aún para casos provinciales o subnacionales, intentaremos presentar algunas definiciones y conceptos que hacen a la comprensión del sistema electoral como variable dependiente, y que nos permitirán construir un marco teórico para el posterior análisis del proceso de reforma electoral en la Provincia de Santa Fe. Así, nos centraremos en esta segunda perspectiva que no ve en el sistema electoral una *constante* sino una *variable*, es decir, una institución susceptible de ser modificada, redefinida o preservada por los distintos actores políticos. Aquí la atención no estará en los *efectos* del sistema electoral, sino que se focalizará en cómo un contexto político determinado y los actores que de él participan influyen sobre la transformación o mantenimiento de las reglas del juego electoral.

En este sentido, abordaremos el tema de la reforma electoral como campo de la política, es decir, preguntándonos por la manera o la forma en que es llevada a cabo. Es válida en este caso la definición ofrecida por Laclau, quien entiende a la política como un tipo de práctica que pone en cuestión el sentido de las estructuras e instituciones sociales y que hace a estas últimas dependientes de movimientos estratégicos contingentes. La estrategia está, según él, en el centro de toda acción que pueda ser llamada *política*, e implica un momento de articulación (la institución de lo social), un momento de contingencia (en la medida en que ese acto instituyente de lo social es solo uno entre aquellos que resultan posibles en un momento dado), y un momento de antagonismo, puesto que la institución resulta posible solo a través de la victoria hegemónica sobre voluntades en conflicto.<sup>15</sup> Análogamente, Chantal Mouffe plantea que la política versa sobre las reglas de juego, ya que a través de ella, de sus aspectos normativos, se pueden realizar valores.<sup>16</sup>

En base a esto, partiremos de concebir a la reforma electoral como política institucional (entendida como *policy*) y realizaremos un diagnóstico del contexto en el que se produce el debate sobre la reforma, para concentrarnos luego en el proceso que va desde su introducción en la agenda, su definición como problema por parte de los distintos actores, y las movilizaciones que ellos llevan a cabo para incidir en la configuración final del sistema electoral. De esta manera, el proceso de cambio institucional se enmarcará dentro del ciclo de política pública: antes del comienzo del cambio institucional el sistema político puede ser descrito como en equilibrio o un estado en el cual ningún actor tiene incentivos en cambiar su acción. Pero luego, causas diversas pueden llevar al desequilibrio promoviendo incentivos para políticas de ingeniería institucional. Es precisamente en este momento de desequilibrio, o de *crisis* -entendida en términos de Dobry<sup>17</sup>- en el que se enfocará el análisis.

### Aportes teóricos desde el “rational-choice” y el neoinstitucionalismo

<sup>15</sup> LACLAU, E. “Por qué los significantes vacíos son importantes para la política”, en *Emancipación y diferencia*, Ariel, Argentina, 1996.

<sup>16</sup> MOUFFE, Chantal: *El retorno de lo político*, Paidós, España. Pag 158.

<sup>17</sup> DOBRY, Michel: “Sociología de la crisis políticas. La dinámica de las movilizaciones multisectoriales”. Ed. Siglo XXI, Madrid, 1988.

A la hora de indagar sobre distintos marcos teóricos que pudiesen dar cuenta de los procesos de reforma electoral, encontramos que la mayoría de los estudios en la materia se sirven de la perspectiva de la selección racional, o bien, del llamado "*rational-choice*". 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 actores políticos como maximizadores de votos que actúan racional y 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 políticos en su búsqueda de determinados objetivos electorales.

Este enfoque 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 elecciones racionales de los diseñadores, es que son los efectos "anticipados" 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.

Dentro de este tipo de análisis se encuentran los que entienden a la reforma electoral en términos de maximización de la representación legislativa por parte de los partidos políticos, o bien, de conservación de los cargos por los políticos individuales ya insertos en la carrera política. Un ejemplo concreto de este enfoque es el propuesto por Boix, para quien "the selection (and preservation) of different electoral rules can be traced to the strategic decisions that the current ruling parties, foreseeing the coordinating consequences of different electoral systems, make to maximize their representation in parliament".<sup>18</sup> Al entender de este autor los sistemas electorales resultan de las decisiones que toman los partidos gobernantes para maximizar su representación. Su trabajo dibuja 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.<sup>19</sup>

La teoría del *rational choice*, si bien es válida, posee algunas limitaciones para el análisis del proceso de reforma electoral. En primer lugar, consiste en un enfoque que respondería esencialmente a la pregunta sobre *qué factores determinan la elección de un particular sistema electoral*, y, como dijimos, no es este el eje central de nuestro trabajo. En segundo lugar esta teoría realiza una lectura que liga el diseño institucional con las consecuencias anticipadas del sistema escogido y no concibe la posibilidad de opciones realizadas por fuera de una lógica racionalmente orientada. En tercer lugar, tiene una postura cortoplacista y unidimensional (ligada a la maximización electoral) lo cual supone que no contempla la eventualidad de que sean otros los objetivos que motivan a los actores a realizar cambios institucionales.

Es 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 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. En este sentido, el neoinstitucionalismo - en su variante histórico-sociológica - se presenta como un enfoque más dinámico y flexible para el estudio de las reformas electorales puesto que parte de la premisa de que las instituciones son una creación humana y que, por lo tanto, evolucionan y son alteradas en el tiempo.

Este enfoque no niega la importancia del rol llevado a cabo por los actores y atribuye también especial relevancia al contexto en el que se desarrolla el cambio institucional. Según Douglass North, "las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos

<sup>18</sup> BOIX, Carles: "Estableciendo las reglas del juego: la elección de los sistemas electorales en las democracias avanzadas." Publicado en: *American Political Science Review* 93 ( September ): 609-624. Disponible en Internet: <http://home.uchicago.edu/~cboix/elecru-apr.pdf>

<sup>19</sup> BOIX, Carles: *Op. Cit.*

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.”<sup>20</sup> Si bien esta corriente 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<sup>21</sup> denominan a estos momentos “*oportunidad de cambio*” siendo aquellos en que los recursos acumulados por los actores, sus preferencias o sus necesidades de modificar sus costos de transacción, los conducen a apostar por una transformación mayor 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 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 un set de doctrinas políticas, sino como las percepciones subjetivas que todos poseen para explicar el mundo que los rodea. Tal como lo señala North, 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.<sup>22</sup>

Según explica Herbert Simon<sup>23</sup>, tanto por el entorno como por la capacidad de 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, otra distinción: el enfoque neoinstitucional no cree en soluciones definitivas, sino en *procesos* que van en la dirección correcta. 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*”.

A partir de estas aclaraciones conceptuales, las reformas institucionales deben ser pensadas como procesos complejos, cuya complejidad se deriva, según Acuña y Tommassi de los siguientes factores: a) los actores participantes son numerosos, con diversos intereses y capacidades de actuar diferenciales, es decir, con distintos grados de poder y autoridad; b) estos actores actúan en una cantidad de entornos interrelacionados con distintas reglas, opciones y matrices de compensaciones asimétricas, c) estos procesos de reforma, por definición, implican cambios que tienen lugar en una serie de pasos que modifican o afectan todo lo mencionado.<sup>24</sup>

En este sentido, las reformas institucionales no deben entenderse como el mismo juego que se repite de un equilibrio al otro. La relación entre el equilibrio inicial y el nuevo resultante de la reforma esconde una serie de juegos distintos, algunos conectados de modo que la dinámica de uno afecta a la de los otros, y otros vinculados de forma tal que la resolución de un juego fija las condiciones iniciales para el siguiente.<sup>25</sup>

### **La reforma electoral como sucesión de jugadas tácticas**

<sup>20</sup> NORTH, D.: “*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*”, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, p. 3.

<sup>21</sup> MARCH Y OLSEN: “*El redescubrimiento de las instituciones. De la teoría organizacional a la ciencia política*”. FCE. 1997

<sup>22</sup> ROMERO, Jorge: “*La democracia y sus instituciones*” Colección: Temas de la Democracia. Serie Ensayos Núm. 5.

<sup>23</sup> SIMON, Herbert: “De la racionalidad sustantiva a la procesal”, en Franck Hahn y Martin Hollis (eds.), *Filosofía y teoría económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

<sup>24</sup> ACUÑA, C. y TOMMASSI, M.: “*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, 16 y 17 de abril de 1999.

<sup>25</sup> TSEBELIS, Op cit

La convergencia de las dos perspectivas anteriormente descriptas ofrece un importante punto de partida en el desarrollo del marco metodológico para la lectura de los procesos de reforma electoral. Sin embargo, consideramos pertinente servirnos también, como enfoque complementario de análisis, del planteo propuesto por Michel Dobry en su obra “*Sociología de las crisis políticas*”<sup>26</sup>.

Este autor se sustenta en lo que él denomina “*la hipótesis de continuidad*” la cual supone un desplazamiento del interés teórico desde las causas y efectos de los procesos de crisis, hacia lo que se juega en estos mismos procesos, en la *sucesión de jugadas (échange de coups)* que tienen lugar en su interior.<sup>27</sup> Este enfoque va en detrimento de las causas o precondiciones de las crisis, y eventualmente, también en detrimento de los resultados de estos procesos, incluso, del propio cambio institucional. La hipótesis de continuidad postula que la interpretación de fenómenos como la reforma electoral no debe buscarse en factores diferentes de aquellas a las que recurrimos para explicar los juegos políticos de las coyunturas más rutinarias y, en este sentido, sugiere fijar la atención en fenómenos percibidos y analizados como discontinuidades que intervienen en el flujo “normal” de las rutinas o de los intercambios políticos.<sup>28</sup>

El marco analítico presentado por Dobry concibe a los actores como una de las partes esenciales del proceso que se quiere examinar: se trata de la reinserción sistemática en el análisis de la *actividad táctica* de sus protagonistas, lo cual implica procurarse los medios para comprender el lugar que les corresponde, tanto en la aparición como en el desarrollo de estos procesos, a las movilizaciones que estos protagonistas llevan a cabo en el curso de las competiciones y los enfrentamientos que constituyen la trama de las relaciones políticas. La idea de *movilización* tiene que ver con la dimensión táctica de las confrontaciones políticas en el análisis de los procesos de crisis.<sup>29</sup>

Con el término *jugadas* nos referiremos a los actos individuales y colectivos que se caracterizan por afectar a las expectativas de los protagonistas de un conflicto con repercusiones en el comportamiento de los otros actores. Sustentándose en esto, Dobry explica que la movilización coincidirá siempre con una jugada por parte de los protagonistas del conflicto, “solo que esta actividad podrá muy bien no ser más que simbólica (...) Pues de lo que se trata es de la noción de potencial (...) los actores -en sus anticipaciones y cálculos, así como en las interpretaciones que hacen de las situaciones a las que se enfrentan- tienen en cuenta recursos que no son directamente utilizados, que no entran directamente en juego con el conflicto”<sup>30</sup>.

Otro punto destacable de este planteo que lo hace idóneo para el análisis del proceso de reforma electoral, es la relevancia que otorga a las relaciones que las movilizaciones mantienen con sus contextos estructurales. Al entender de Dobry, estos contextos deben ser considerados como variables, sensibles justamente a las movilizaciones que pueden tener lugar en su interior. “Ni el valor o la eficacia de los recursos políticos, ni sus propiedades (...), ni los cálculos o las manipulaciones de que sean objeto pueden ser tomados independientemente de sus relaciones con los contextos sociales en los que se inscriben las movilizaciones”<sup>31</sup>

Por último, es interesante el planteo introducido por este enfoque en cuanto al reconocimiento de las limitaciones de los actores en la realización de sus jugadas y de la naturaleza conflictiva inherente a los procesos de reforma. En este sentido, Dobry expresa que las situaciones donde coexisten componentes de cooperación con componentes de conflicto constituyen la mayoría de los escenarios con los que se encuentra todo análisis de los procesos políticos. “Lejos de estar siempre en el principio de los actos, los motivos, intereses, fines, envites y objetivos perseguidos por los actores resultan con mucha frecuencia zarandeados, tambaleados, transformados, descubiertos u olvidados en (y por) la propia sucesión de jugadas, es decir, en la dinámica propia o autónoma (con respecto a los motivos o intereses de los actores) del conflicto.”<sup>32</sup>

<sup>26</sup>DOBRY, Michel: “*Sociología de las crisis políticas. La dinámica de las movilizaciones multisectoriales*”. Ed. Siglo XXI, Madrid, 1988.

<sup>27</sup> Ibíd. pag 3.

<sup>28</sup> Ibíd., pag 2.

<sup>29</sup> Ibíd., pag 9.

<sup>30</sup> Ibíd., pag 11.

<sup>31</sup> Ibíd. pag 26.

<sup>32</sup> Ibíd. pag 13.

### **Especificación de los Niveles de Análisis**

Como se expuso anteriormente, la mayoría de los trabajos sobre reforma electoral suelen realizarse desde la perspectiva de la selección racional, la cual, como explicamos, posee varias limitaciones que intentaremos salvar con los aportes del neoinstitucionalismo sociológico y el enfoque propuesto por Dobry.

Asimismo, durante la búsqueda de antecedentes de investigación en la materia constatamos que la mayoría de los trabajos sobre reforma electoral tratan a los partidos políticos como entidades cohesionadas, que interactúan en un ambiente de negociación sin demasiados obstáculos. 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; 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 configuración del mapa partidario en términos de porcentaje de escaños propio de cada partido. En base a esto, no queda duda que el momento o *nivel parlamentario* es una fase cardinal de conflicto que debe ser abordada a la hora de analizar el proceso de reforma electoral.

Sin embargo, consideramos que existen también otros condicionantes o factores que juegan un rol fundamental en los procesos de cambio institucional y que, en consecuencia, deben ser tenidos en cuenta para una lectura integral del proceso de reforma electoral. Nos referimos a los conflictos al interior de los partidos (*nivel intra-partidario*), y a los requisitos formales y limitaciones constitucionales (*nivel legal-constitucional*), factores, ambos, que pueden afectar la probabilidad y el grado de la modificación de las reglas electorales.

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, todos ellos 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 puede poner a los líderes partidarios 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 juego. Se evidencia con esto 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 y jugadas de cada actor relevante en forma individualizada.

Por último, si bien no es nuestra intención ahondar en los aspectos jurídicos del debate sobre la reforma electoral, creemos que para comprender mejor el proceso de cambio y sus alcances es fundamental tener en cuenta el marco legal en el que se inserta. En este sentido, el *nivel legal-constitucional* constituye en sí mismo una importante variable explicativa para entender las jugadas estratégicas que llevan a la reforma.

Dentro de este contexto, el sistema electoral vigente y los requisitos legales para su transformación son puntos claves a considerar, ya que no es lo mismo si se precisa una mayoría simple en las cámaras para su modificación, que si se requieren mayorías calificadas. Más importante aún es indagar sobre las limitaciones al cambio electoral especificadas en la Constitución, ya que existen lugares en que es la misma carta magna la que contiene el sistema electoral, y en estos casos la reforma del sistema supondría la reforma constitucional, lo cual implica necesariamente mayores obstáculos que una simple mayoría legislativa y restringe la posibilidad de los partidos de manipular el sistema fácilmente.

Por otra parte, hay casos en que si bien la Constitución no especifica el sistema electoral en su totalidad, sí define elementos que hacen a este sistema tales como la duración de los mandatos, el número de legisladores por cámara, o el principio de distribución de bancas, los cuales determinan un menor margen de maniobra a la hora de reformar el sistema por la vía legislativa ordinaria. En consecuencia, además de las negociaciones, movilizaciones y conflictos *entre y al interior* de los partidos, la probabilidad de la reforma de las reglas electorales dependerá también de las *limitaciones institucionales* al cambio de sistema. Por lo tanto, nuestro análisis buscará desentrañar el proceso de reforma en los tres niveles, teniendo en cuenta la interrelación entre ellos y las jugadas de los actores en cada una de estas fases del cambio institucional.

### **Análisis del proceso de reforma electoral en Santa Fe**

En este apartado trataremos de distinguir y sistematizar las principales características que presentó este proceso centrándonos en las diferentes jugadas y estrategias que condujeron a la final derogación de la Ley de Lemas y la implantación del sistema de internas abiertas simultáneas y obligatorias.

Un primer punto que nos interesa destacar es el hecho de que la Ley de Lemas fue un sistema que desde su introducción mismo en la Provincia de Santa Fe careció de legitimidad. No sólo surgió a partir de una votación con ínfimos apoyos, sino también nació con el estigma de ser un mero salvavidas para hacer frente a los problemas internos de los dos partidos mayoritarios de Santa Fe: 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 Binner- entre el PJ y un sector de la Unión Cívica Radical.

Esta debilidad genética de la ley sumada a sus deficiencias -vinculadas principalmente al hecho de que distorsiona el principio de representatividad al consagrar candidatos con menor apoyo popular que otros-, 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.

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 se ofrece a los ciudadanos con el fin de ganar sus votos en la competencia electoral, y que esta oferta busca responder 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 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”. Así, lo que podría haber quedado en el mero discurso 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 jerarquías. 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 Parlamento.

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 describimos previamente, el Partido Justicialista dominaba ampliamente tanto el Senado como la Cámara de Diputados, y también presidía las principales comisiones, siendo la más importante para este juego la de Asuntos Constituciones, que el peronismo manejaba cómodamente tanto en ambas cámaras. Las estrategias y jugadas que tuvieron lugar en este nivel fueron muchas y de diversa naturaleza, enumeraremos ahora aquellas que consideramos fueron más importantes o frecuentes.

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 recurrió 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 vistas a lograr apoyos de parte de 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 proyectos.

En este sentido es interesante analizar la estrategia del Socialismo. Este partido optó por no presentar un proyecto alternativo al del Gobernador. 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 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 Binner defendió públicamente las internas cerradas varios legisladores socialistas 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 Gramajo que, astutamente, disfrizó 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, 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 último.

Otro ámbito a tener en cuenta dentro del nivel parlamentario es el de **las comisiones**. En ellas, como en las cámaras, el peso del 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”<sup>33</sup> 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 en hacer uso de su dominio mayoritario para manipular y retardar el tiempo de la reforma. 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 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

<sup>33</sup> 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 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”.

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 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 inter-partidario, 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, anula el debate. El poder de las manos levantadas resultó esta vez más fuerte que el de la retórica y el razonamiento inter-subjetivo, 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 manifestaciones 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 preeminencia 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.

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 PJ 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, 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, sería enviado para que fuese tratado 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 presentó 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 primarias 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 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 las cuales solo 6 le respondían directamente), mientras el resto debían sus escaños a sublemas del PPS, la UCD y, sobre todo, del reutemismo. 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 demostramos, 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 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 territorial y 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.

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 expresaron los legisladores, se leen poco los grandes diarios provinciales y, entonces, la ciudadanía estaba ajena a los vaivenes parlamentarios del sistema electoral.

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 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 díscolos 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 justicialismo.

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 a favor 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. Éste, 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*, aunque el nuevo sistema es más sencillo de explicar que el sistema de doble voto simultáneo y acumulativo, la ciudadanía santafesina aún no la ha asimilado del todo. En los días en que se realizan las primarias abiertas los electores no saben realmente qué se vota, desconocen si son obligatorias o no, y -especialmente en los comicios para cargos legislativos- la mayoría ignora qué candidatos pertenecen al mismo partido o alianza, y tampoco saben cómo se computará finalmente su voto. Sin embargo, aunque el elector siga encontrando un elevado número de boletas en el cuarto oscuro, el panorama es sin dudas menos anárquico que el imperante con la Ley de Lemas. ¿Por qué? Porque en las elecciones primarias abiertas los precandidatos solo pueden serlo por un solo partido político, confederación de partidos o alianza electoral, en una única lista, y para un solo cargo electivo y una sola categoría. De esta manera, se incorpora una importante limitación que no existía en la Ley de Lemas, que evita ahora que una misma persona aparezca como candidato en distintos partidos y, a su vez, que pueda presentarse como candidato -aún dentro del mismo partido- a distintos cargos al mismo tiempo. Esto, por supuesto, también simplifica el escrutinio, en el que ya no se da el doble recuento de votos.

Los dos principios restantes son los que suelen estar en juego en la mayoría de los procesos de reforma electoral: la *representatividad* y la *governabilidad*. 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 Provincial 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 sistema electoral.

Inclusive, la nueva ley, en su artículo 18 recuerda que *“para la distribución de los cargos a Diputados Provinciales se estará a lo dispuesto al respecto por la Constitución 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. Precisamente éste, el juego de la reforma constitucional, es el juego aún pendiente en la Provincia de Santa Fe, cuya Carta Magna –que data del año 1962- aún no ha sido adaptada a la reformas Constitución Nacional de 1994.

## **Conclusiones**

Algo que no dijimos expresamente y que consideramos es la principal deducción que surge del análisis realizado, es que la Ley de Lemas poseía en sí misma un mecanismo de auto-preservación. La autopsia del sistema derogado deja en evidencia que el doble voto simultáneo, al generar por su misma lógica de funcionamiento divisiones y antagonismos en el interior de los partidos, logró debilitar la disciplina partidaria impidiendo así los acuerdos y obstaculizando los apoyos en el propio partido de gobierno a favor de su derogación.

En este sentido, lo que quisimos demostrar fue que la definición del nuevo sistema electoral para Santa Fe no tuvo como centro a la lucha parlamentaria e inter-partidaria, sino que fue, ante todo, un problema cuya resolución estuvo en manos del Justicialismo. La oposición, si tomó parte en el juego, lo hizo fundamentalmente en el plano mediático y discursivo, ya que la desequilibrada distribución de bancas en ambas cámaras la relegaban a un lugar de denuncia, en el que, por momentos, eran más espectadores del juego que participantes del mismo.

Otra de las conclusiones alcanzadas es que la imperiosa necesidad de legitimación del sistema electoral fue la que dio origen al proceso de reforma, así como también la que marcó su desarrollo. Paradójicamente, este valor pareció prevalecer por sobre los intereses electorales del Gobernador, el cual, si se hubiese guiado tan sólo por la premisa de la maximización de las bancas, del triunfo electoral, probablemente no hubiese siquiera planteado la derogación de la Ley de Lemas. Como vimos, primó la noción de lo “correcto” o lo “apropiado”, características del enfoque neo-institucional, antes que la de “eficacia” o del “utilitarismo” propias de la teoría de la selección racional.

Por último, resulta pertinente preguntarse hasta qué punto el nuevo sistema de internas abiertas supone una mejora, un cambio superador, respecto al ya abolido sistema de Lemas. Como explicamos más arriba, sí podría hablarse de un avance en cuanto a la ampliación de la participación ciudadana en el proceso electoral. Asimismo, otro adelanto se percibe en el hecho de que ahora que una misma persona no puede ser candidato en distintos partidos ni puede presentarse como candidato a distintos cargos al mismo tiempo. Más allá de todo esto, el avance más significativo es el que viene a resolver el punto más controvertido y cuestionado de la Ley de Lemas: la acumulación y transferencia de votos entre los candidatos de un mismo Lema.

Considerados los avances, analicemos ahora en qué puntos el nuevo sistema conserva las flaquezas de la Ley de Lemas, o bien, presenta nuevos déficits: Un problema que las primarias abiertas no logran resolver, y que, de hecho se ha profundizado es el del fraccionamiento interno de los partidos políticos. Esto se deriva del hecho que la contienda que antes se daba entre sublemas ahora se da entre los distintos candidatos de un mismo partido previo a las elecciones primarias, en las que la competencia es aún más dura y clientelística que la existente en el sistema anterior.

Sumado a esto, el hecho de que las elecciones primarias sean obligatorias para todos los partidos así como también para todos los ciudadanos, y se realicen con padrón general -sin diferenciación de los afiliados partidarios- trae aparejado dos inconvenientes: el primero se refiere al riesgo de que los afiliados a un partido incidan negativamente en la definición de candidatos de otro partido, es decir, que se dirijan a votar a quien menos chances tendría de ganar en la elección general; el segundo alude al hecho de que, si todos deben votar en las internas, los resultados obtenidos de esta primera instancia resultan determinantes en tanto preanuncian los resultados de la elección general.

Por último, nos interesa manifestar que si bien consideramos que la derogación de la Ley de Lemas representó un importantísimo avance institucional para Santa Fe, creemos que una verdadera reforma del sistema electoral no debía limitarse a la definición de un método de selección de candidatos, sino que debería haberse extendido al plano del régimen electoral inserto en el texto constitucional, contemplando particularmente la modificación de la cláusula de mayoría para la Cámara de Diputados.

## **Bibliografía**

- ACUÑA, C. y TOMMASSI, M.: "*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, 16 y 17 de abril de 1999.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F.: "*Problemas públicos y agenda de gobierno*", México, Porrúa, 1994.
- BENOIT, K.: "Models of electoral system change" in *Electoral Studies* 23 (2004) 363–389 [www.elsevier.com/locate/electstud](http://www.elsevier.com/locate/electstud) (Department of Political Science, Trinity College, University of Dublin, Dublin 2, Ireland)
- BOIX, C.: "Estableciendo las reglas del juego: la elección de los sistemas electorales en las democracias avanzadas." Publicado en: *American Political Science Review* 93. Disponible en Internet: <http://home.uchicago.edu/~cboix/electrul-apsr.pdf>
- BOIX, C.: "*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, 1997.
- BORELLO, R.: "*Las elecciones internas abiertas, simultáneas y obligatorias. La discusión sobre su posible adopción en el régimen electoral santafesino.*" 2004.
- CALVO, Ernesto y ABAL MEDINA, Juan M. (editores): *El federalismo electoral argentino*. INAP-Eudeba, Buenos Aires, 2001.
- COLOMER, J.: "*It 's parties that choose electoral systems. (or Duverger's Laws Upside Down)*" Paper prepared for the Annual Meeting of the Public Choice Society Baltimore, Marzo 2004.
- COX, G.W.: "*Making votes count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems.*" Cambridge University Press, 1997.
- DE RIZ, L.: Presentación en el Seminario sobre Reforma Política. Comisión sistemas electorales. Rosario, 29 de abril de 2000.
- DOBRY, M.: "*Sociología de la crisis políticas. La dinámica de las movilizaciones multisectoriales*", Ed. Siglo XXI. Madrid, 1988.
- DUVERGER, M.: "*Influencia de los sistemas electorales en la vida política*", en Albert Battle (Edit.): *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Barcelona. Ariel, 1992.

- ELDER, Ch., COBB, R.: "Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos", en Aguilar Villanueva, L. F. 1994.
- LACLAU, E.: *Emancipación y diferencia*, Ariel, Argentina, 1996.
- LIJPHART, A.: "*Sistemas electorales y sistemas de partidos*". Centros de Estudios Constitucionales: Madrid 1995.
- MARCH y OLSEN: "*El redescubrimiento de las instituciones. De la teoría organizacional a la ciencia política*". FCE. 1997.
- MARCH, y OLSEN: "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", en *The American Political Science Review*, Washington, vol. 78 n° 3, setiembre.1984.
- Mc ELWAIN, Kenneth: "*Manipulating Electoral Rules: Intra-Party Conflict, Partisan interests, and Constitutional Thickness*". Stanford University Dissertation.
- MOUFFE, Chantal: *El retorno de lo político*, Paidós, España.
- MUTTI, G. y LODI, M. L.: "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-N° 1, julio 2004.
- NOHLEN, D y ZOVATTO, D.: "*Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*", FCE, México, 1998.
- NOHLEN, D.: "*Instituciones y cambio político en América Latina*" Paper. Observatorio Electoral Latinoamericano. ([www.observatorioelectoral.org/biblioteca](http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca))
- NOHLEN, D.: "*Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral.*" UNAM, México, 1993.
- NOHLEN, D.: "*Sistemas electorales y gobernabilidad*". Working Paper. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 1992.
- NOHLEN, D.: "*Sistemas electorales y partidos políticos*", FCE, México, tercera edición revisada y aumentada, 2003.
- NORRIS, P.: "Choosing electoral systems", *International Political Science Review*, Vol. 18 (3), Boston, julio 1997.
- NORRIS, P.: "Do Rules Matter? Structure versus culture" in *Electoral engineering*, Cap 1. 2003.
- NORTH, D.: "*Instituciones, Cambio Institucional y Desarrollo Económico*" México, Editorial Fondo de Cultura Económica 1993.
- OLIVERA, G.: "El análisis político del discurso: entre la teoría de la hegemonía y la retórica" Entrevista a Ernesto Laclau. *Revista Designis*, Publicación de la Federación Latinoamericana de semiótica (FELS) Ed Gedisa, 2002.
- PETRACCA, A.: "*Cambio institucional y agenda Publica. La provincia de Santa Fe en los años noventa*". UNR Rosario, 2002.
- RIKER, W.: "*The Art of Political Manipulation*". New Haven: Yale University Press.1986
- SARTORI, G.: "*Sistemas Electorales*", en Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*. Madrid, Alianza, 1992.
- SARTORI, G.: "*Ingeniería constitucional comparada. Un enfoque de estructuras, incentivos y resultados*". México: FCE, 1994.
- SCHEDLER, A., SANTISO, J. (comp.): *Tiempo y democracia*, Caracas, Nueva Sociedad, 1999.
- SHVETSOVA, O.: "*Endogenous selection of institutions and their exogenous effects*". Washington University in St. Louis.
- SIMON, Herbert: "De la racionalidad sustantiva a la procesal", en Franck Hahn y Martin Hollis (eds.), *Filosofía y teoría económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- TSEBELIS, G.: "*Nested games : rational choice in comparative politics*" Berkeley University Press, 1990.
- ZOVATTO, D.: "*La reforma político-electoral en América Latina. Evolución, situación actual y tendencias.1978-2000*". En [www.observatorioelectoral.org](http://www.observatorioelectoral.org)