

ISBN 978-987-702-352-7

PROCESOS ELECTORALES EN PERSPECTIVA MULTINIVEL

GOBERNANZA ELECTORAL
Y COMPORTAMIENTO POLÍTICO
EN ARGENTINA

V. Gastón Mutti
Aníbal Torres
COMPILADORES



Procesos electorales en perspectiva multinivel : gobernanza electoral y comportamiento político en Argentina / Raúl Gustavo Borello ... [et al.] ; compilado por V. Gastón Mutti; Aníbal Germán Torres. - 1a ed. - Rosario : UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2019.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-702-352-7

1. Proceso Electoral. I. Borello, Raúl Gustavo II. Mutti, V. Gastón, comp. III. Torres, Aníbal Germán, comp.
CDD 324.6

DISEÑO DE TAPA, EDITORIAL
Y DIAGRAMACIÓN

Eugenia Reboiro

eugenia.reboiro@gmail.com



ÍNDICE

Presentación.....	6
Introducción general.....	9
V. Gastón Mutti y Aníbal Torres	
Panel Presentación del libro “Los procesos electorales en perspectiva comparada. Desafíos y estrategias de administración y justicia electoral” (Rosario, UNR Editora, 2018).....	18
Raúl Borello y Alejandro Tullio	

PARTE I: CUESTIONES DE GOBERNANZA ELECTORAL

La integridad electoral y el federalismo.....	29
Hernán Gonçalves Figueiredo	
Actualización de jurisprudencia relevante en materia electoral y partidos políticos.....	39
Raúl Borello	
Derecho Electoral y discapacidad.....	49
Carlos A. Safadi Márquez	
Procesos electorales bajo la lupa. Abordajes y evaluaciones desde el Observatorio Político Electoral. Las elecciones 2017 en la provincia de Santa Fe.....	60
María Lourdes Lodi, María Laura Sartor Schiavoni y Elisa Caballero Rossi	
Dinámicas partidarias multinivel y la gobernanza electoral: Un estudio histórico-comparativo de las elecciones santafesinas de 1995 y 2015.....	86
Sebastián Cortesi y Aníbal Torres	

La deuda santafesina: Ley de Paridad.....	104
Claudia Catalín	

PARTE II: COMPORTAMIENTO POLÍTICO Y ELECTORAL

La desnacionalización partidaria en Argentina: un proceso oscilante y espasmódico.....	122
Carlos Varetto y Pablo Palumbo	

La construcción de una fuerza política nacional. Las estrategias aliancistas del PRO en el territorio.....	141
Sebastián Mauro	

Redes políticas y elecciones municipales 2018 en la provincia de Santiago del Estero.....	154
Hernán Campos	

Actores políticos e instituciones en entornos subnacionales. Una propuesta de análisis: Córdoba en los inicios del siglo XXI.....	167
Juan Manuel Reynares y María Virginia Tomassini	

Segmentación estratégica multinivel: el caso de Santa Fe en las elecciones de 2017.....	185
Christian Scaramella y Adrián Contursi-Reynoso	

Efectos del sistema electoral en la dinámica del sistema de partidos a nivel sub-nacional. El caso de la provincia de Mendoza.....	199
Julio Aguirre y Mario Guerrero	

iEPAOS! Efecto de las primarias bonaerenses en la competencia por la Legislatura Provincial (2005-2017).....	224
Ignacio Santoro Raciatti	

Comportamiento de las cuentas oficiales de Twitter de los candidatos a Diputados Nacionales por Santa Fe durante el debate televisivo 2017.....	247
Adrián Contursi-Reynoso	

Hegemonía partidaria en las elecciones de intendentes en municipios de primera categoría en la provincia de Formosa (1983-2015).....	259
Sergio Valenzuela y Héctor Zimerman	
La emergencia del kirchnerismo en Santa Fe (2003-2005).....	279
Hugo Ramos y Mariano Vaschetto	

PRESENTACIÓN

Este libro reúne contribuciones presentadas en el II Simposio sobre Procesos Electorales, realizado en el marco del XIII Congreso Nacional y VI Internacional sobre Democracia, en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina).

La realización de dicho encuentro significó un nuevo hito en el camino iniciado en 2016, año en el cual se realizó el I Simposio sobre la temática referida. Este primer evento generó interés en miembros de la comunidad académica y de los organismos comiciales, de manera que –en el contexto de las elecciones de medio término celebradas en 2017– fuimos alentados a realizar un segundo Simposio.

Fue así que desde fines de ese último año, en las reuniones donde comenzaban a tratarse las tareas de planificación del ya tradicional y prestigioso Congreso sobre Democracia, desde el Centro de Investigaciones de Políticas Sub Nacionales (CIPS) presentamos la iniciativa de realizar el II Simposio sobre Procesos Electorales. De esta manera se buscaba continuar poniendo especial énfasis en cuestiones de gobernanza electoral (básicamente, los aspectos administrativos y contenciosos), como así también en profundizar en otras dimensiones relacionadas con los procesos de las elecciones, más vinculadas con el comportamiento político y electoral.

Es de destacar que tal como ocurrió en 2016, la propuesta que presentamos fue rápidamente bien recibida y encontró el acompañamiento institucional en el ámbito de la Facultad, por parte del Comité Organizador del Congreso. Más aún, en virtud de una fecunda cooperación académica que se ha venido dando a lo largo de los años, se volvió a invitar a ser parte de la coordinación de las actividades del Simposio al Centro de Estudios Federales y Electorales de la Universidad Nacional de San Martín (CEFE, UNSAM). De manera que, a partir de la dilatada experiencia del CIPS y del CEFE, y de la sinergia entre ambos centros, pudimos avanzar en la organización de las actividades.

De acuerdo con la idea original, el II Simposio fue concebido como un ámbito institucionalizado para generar el debate entre docentes, investigadores, funcionarios electorales, políticos, alumnos y otros participantes. Si bien las temáticas de dicho encuentro ya estaban presentes de alguna forma en las anteriores ediciones del Congreso sobre Democracia, la realización de un



nuevo Simposio apuntó principalmente al logro de dos objetivos: por una parte, a nivel académico, incentivar la profundización de los estudios sobre aspectos que se definieron como centro de las preocupaciones del encuentro, y, por otra, a nivel operativo, reunir en un mismo ámbito las presentaciones vinculadas con diferentes dimensiones de los procesos electorales, contribuyendo con la consolidación de una comunidad de expertos en tales temáticas.

De manera entonces que, distribuidas entre los días 12 y 13 de septiembre de 2018, las actividades programadas constaron de tres paneles centrales: “Derecho Electoral y Política”, “Elecciones y política en los países del Cono Sur” y “Reformas electorales, cuestiones y agendas”. A ellos se sumaron siete mesas de ponencias y dos presentaciones de libros.

De esta forma, la obra que ofrecemos ahora a las lectoras y a los lectores, reúne una parte considerable de las intervenciones realizadas en el marco de las actividades del II Simposio.

Están estructuradas en la presente publicación de la siguiente manera: primero se ubica lo que fue el panel de presentación del libro *Los procesos electorales en perspectiva comparada. Desafíos y estrategias de administración y justicia electoral* (fruto del I Simposio de 2016), luego se encuentran los trabajos que refieren a diferentes cuestiones propias de la gobernanza electoral, seguidos posteriormente por los artículos relacionados con distintos aspectos del comportamiento político y electoral.

Desde ya que el II Simposio no hubiese sido posible sin el apoyo de un importante grupo de personas. Carlos Varetto (EPyG, UNSAM) tuvo una tarea determinante para sumar a investigadores miembros de GIPSAL y GIPSE. Sebastián Mauro (CEAP, UBA) hizo lo propio con integrantes de la REPSA. También agradecemos a quienes brindaron el acompañamiento y apoyo institucional tanto para la realización de dicho evento académico como así también para la publicación de este libro: Franco Bartolacci (entonces Decano de la Facultad de Ciencia Política y RRII, UNR), Cintia Pinillos (entonces Secretaria de Planificación y Gestión Institucional, de la misma Facultad), Marcelo Escolar (Director CEFE, UNSAM), Nadia Alasino, Diego Gantus, Mariano Sironi y Sofía Perotti (CIPS, UNR), y Andrés Martín (CEFE, UNSAM). Destacamos asimismo la gran contribución de Lourdes Lodi (OPE, UNR) e Inés Tula (FSOC, UBA), quienes ayudaron con la conformación de paneles del Simposio. Además agradecemos a los invitados que participaron de dicho encuentro: Stéphanie Alenda, Raúl Borello, Daniel Buquet, Claudia Catalán, Tomás Dosek, Sebastián Galmarini, Hernán Gonçalves Figueiredo, Guzmán Ibarra, Silvana Krause, Carlos Safadi Márquez, Gerardo Scherlis, Ximena Simpson, Julieta Suárez-Cao y Alejandro Tullio.

Por último, nuestra gratitud se dirige a quienes realizaron tareas auxiliares de difusión, coordinación y edición: María Zayas, Celina Mondelli, Narena Assefh y Adrián Contursi Reynoso



(UNR). Asimismo, a todos los ayudantes alumnos durante el Congreso y también a los asistentes a cada una de las actividades. Vale remarcar que con su participación nos ayudaron a reflexionar.

Esta publicación es producto del financiamiento de la Universidad Nacional de Rosario por medio de su Secretaría de Ciencia y Tecnología a través de los fondos otorgados a los Proyectos de Investigación y Desarrollo (PID).

Mg. V. Gastón Mutti - Mg. Aníbal Torres

INTRODUCCIÓN GENERAL

A los efectos de brindar a las lectoras y a los lectores de este libro que ponemos a disposición, el marco en el cual nos moveremos, es pertinente hacer algunos señalamientos que contribuyan a la comprensión y al aprovechamiento del contenido del mismo.

Partamos de un hecho incontrastable,

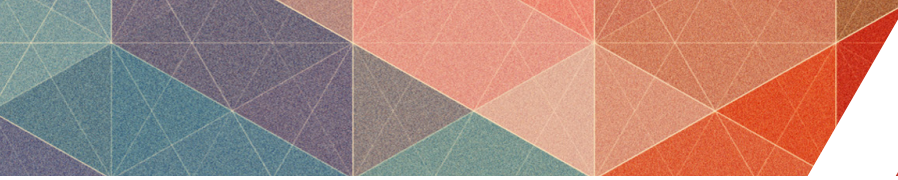
“[l]a vida cotidiana de la política democrática no es un espectáculo que inspire admiración: una serie interminable de peleas por ambiciones mezquinas, una retórica pensada para ocultar y mentir, conexiones oscuras entre el poder y el dinero, leyes que ni siquiera aspiran a la justicia, políticas que refuerzan el privilegio. No es ninguna sorpresa, por lo tanto, que después de seguir la liberalización, la transición y la consolidación, hayamos descubierto que todavía hay algo que mejorar: la democracia” (Przeworski, 2010: 28).

Estas palabras de Przeworski son aleccionadoras, pues nos colocan ante la necesidad de seguir estudiando qué decimos, consideramos, presuponemos y practicamos en nuestras democracias. Nos obligan a producir una permanente indagación sobre estos regímenes políticos, sobre las prácticas políticas que se llevan adelante en su nombre en nuestras sociedades.

Lo antes dicho es sumamente importante, ya que las democracias no son todas iguales, guardan importantes diferencias entre sí, son producidas por los conflictos que se dan entre partes con intereses confrontados y “como en muchas situaciones estratégicas, la promoción del interés particular arroja resultados subóptimos desde el punto de vista colectivo” (Przeworski *et al.*, 1998: 83).

Por ello, la democracia, que es el *telón de fondo* de este libro, es vista como el régimen en que algunos partidos políticos pierden elecciones por un lapso de tiempo, en el que los conflictos se resuelven transitoriamente, quedando en suspenso ciertas cuestiones o temas que son omitidos del debate público.

Es un ámbito en el que la incertidumbre de los resultados moldea el punto de vista de los participantes individuales. “El hecho de que la incertidumbre sea inherente a la democracia no significa, empero, que todo sea posible o que nada pueda preverse (...) puede significar que los actores



no saben qué puede ocurrir, que saben lo que es posible pero no lo que es probable, o que saben lo que es posible y probable pero no qué ocurrirá” (Przeworski, 1995: 18).

Ante todo, es pertinente recordar que la “democracia es un sistema institucional en el que la gente, con grados variables de igualdad, libertad y efectividad, procesa pacíficamente los conflictos mediante reglas” (Przeworski y Sánchez-Cuenca, 2012: xv). Y este es su principal activo. Se ha podido desarrollar un sistema institucional que permite que los conflictos de intereses, que pueden tener una gran variedad de causas (ideológicas, religiosas, raciales, étnicas, económicas, de género), puedan resolverse incorporando a los opositores en la toma de decisiones y en el control sobre quien ejerce el poder de ejecutarlas.

Es por esto que las elecciones son su principal institución, pero éstas en muchas oportunidades buscan ser manipuladas para que los gobernantes, o sus opositores, puedan rehuir al cumplimiento de las reglas o a su responsabilidad y así no ser controlados. También se sostiene que las elecciones son un mecanismo defectuoso de “elección colectiva: ofrecen pocas opciones a los ciudadanos, la participación en las elecciones es ineficaz, sus resultados son corrompidos por la influencia del dinero y provocan violencia. Además, las reglas puramente procedimentales no tienen por qué generar resultados que sean ciertos o justos...” (Przeworski, 2012: 3).

Entre las críticas a las elecciones se destacan: que dan pocas alternativas a los ciudadanos, que la participación en ellas es ineficaz, que los resultados que surgen de las mismas están condicionados por la economía y que se corrompen por la desigualdad de los recursos económicos.

A pesar de todo esto consideramos que es oportuna la defensa del *electoralismo*.

Podemos señalar que, como sostiene Przeworski, “las elecciones son un mecanismo eficaz de elección colectiva. Incluso si en el momento de las elecciones se les presenta a los ciudadanos programas electorales idénticos” (Przeworski, 2012: 5). Aun cuando los electores tengan ante sí un número de opciones limitadas, que seguramente no incluyan sus opciones ideales, las elecciones seguirán siendo un mecanismo eficaz.

Casi siempre el

“resultado es que las alternativas presentadas en las elecciones son de hecho escasas: las opciones son pocas y precario es el rango de decisiones que ofrecen [sin embargo] la decisión a la que llega la colectividad refleja toda la distribución de las preferencias individuales (...) incluso si los individuos no llegan a escoger lo que votan, esto no quiere decir que la colectividad no escoja” (Przeworski, 2012: 8).

Así, “[c]uando las elecciones son en verdad competitivas, constituyen un mecanismo por el cual, como colectividad, decidimos quién nos gobernará y cómo” (Przeworski, 2019: 27).



Todas estas observaciones nos llevan a tener que separar las argumentaciones y críticas que se hacen a las elecciones como mecanismo de selección, de aquellas que se realizan a la falta de opciones (o falta de gusto por las opciones) dadas por los partidos políticos en los comicios en los que compiten por colocarse en un centro en el cual se encuentra el mayor número de electores, y también de aquellas orientadas a las políticas que siguen los triunfadores una vez alcanzado el poder.

Es por esto que en este libro se encontrará un énfasis particular hacia el estudio y la evaluación de los *mecanismos electorales*. A ello se suma el análisis de esos otros procesos que implican la construcción de las *ofertas electorales*, como también observaciones sobre el *ejercicio del poder* por parte de los partidos políticos.

Además, en línea con lo expresado en la Presentación, cabe recordar que los trabajos que se encuentran en este volumen fueron expuestos en el marco del II Simposio sobre Procesos Electorales. Es de destacar que entre ellos se pueden encontrar denominadores comunes, sobresaliendo un aspecto que, quienes lean esta publicación, podrán apreciar a medida que avancen por los trabajos aquí reunidos: los mismos remiten a la política multinivel en Argentina.

Se han establecido dos partes en las que se ordena el conjunto de artículos: por un lado, aquellos que refieren a diferentes cuestiones de *gobernanza electoral*. Por otro lado, están los textos que se vinculan con el *comportamiento político y electoral*.

Estos trabajos son precedidos por las intervenciones que se suscitaron en la presentación que se realizó del libro que reúne las intervenciones del I Simposio. Como se podrá apreciar, ciertos planteos realizados en ese panel de alguna forma encuentran vinculación con tópicos tratados en otras partes de la presente obra. En este sentido, los énfasis realizados por Raúl Borello y Alejandro Tullio, en relación con la problematicidad de la *jurisdicción expansiva* y de la administración de la *simultaneidad* del calendario electoral en el contexto del federalismo argentino, se pueden relacionar con los artículos vinculados con la gobernanza electoral. Asimismo, las referencias de ambos académicos a cuestiones como la *zona de reserva partidaria* y el *marco legal* en el cual se desempeñan los partidos, permiten recordar que el comportamiento político y electoral –al cual se vincula el segundo conjunto de artículos– se efectúa interactuando con una institucionalidad específica, de manera que no hay dinámicas políticas *en el aire*.

Más allá de tales aspectos, es de resaltar otro aporte relevante de las intervenciones del panel inicial del II Simposio: permiten, en general, historizar los debates en torno a diferentes cuestiones vinculadas con los procesos electorales, y en particular, profundizar los intercambios y reflexiones que se fueron suscitando en el contexto de ambos Simposios. Así, las exposiciones favorecen un sano ejercicio de memoria de las cuestiones que se fueron abordando, por parte de miembros de la comunidad académica. Al mismo tiempo, no deja de estar presente una mirada



propositiva sobre el aspecto formativo en el campo de los estudios electorales. Buscan incentivar un fecundo repensar de los tipos de abordajes que se dan sobre los diversos aspectos asociados con los comicios. Por ello refieren a aspectos que permitan acercarse a los artículos vinculados con la gobernanza electoral. Se hace lo propio en los trabajos relacionados con el comportamiento político y electoral.

Por otra parte, se destacan los aportes de este libro desde el punto de vista de la metodología en Ciencia Política.

Ciertamente que hay varios aspectos que atañen a la gobernanza electoral. Por ello es pertinente hacer una precisión conceptual respecto a tal campo de esta disciplina. Por un lado, no debe perderse de vista que

“[E]l enfoque basado en la gobernanza (...) traslada el eje analítico hacia lo posgubernamental y considera que las capacidades que posee el Gobierno son necesarias pero no suficientes para conducir a las sociedades actuales, definir sus intereses y satisfacerlos. Según esta perspectiva, los desafíos que presentan las sociedades requieren una capacidad de respuesta mayor y más compleja que aquella que el Gobierno por sí solo puede poseer. Por lo tanto, se necesita de la cooperación con actores no políticos (sociales y económicos) y externos al Gobierno para poder dar respuestas a los crecientes problemas que enfrentan las sociedades contemporáneas” (Acuña y Chudnovsky, 2017: 29).

Por otro lado, esta perspectiva que enfatiza la *complejidad* ya se encuentra implícita en el estudio de Mozaffar y Schedler (2002), al hablar específicamente de *gobernanza electoral*. En línea con estos autores, se tiene una definición que pone ahínco en la politicidad de dicho concepto, entendiendo que comprende “tanto la producción de las reglas de juego (político democrático) como su aplicación operativa y el arbitraje de las controversias producto del desarrollo del juego”. También, desde este enfoque se acentúa que los entramados institucionales y los árbitros comiciales están en relación endógena con los sistemas de partidos, destacándose los procesos reformistas que son propiciados por estos (Escolar, 2010: 55).

Es en esta línea que, desde el panel inicial referido, se plantea una estrecha vinculación de la gobernanza electoral con el Derecho Constitucional y la burocracia. Más aún, se llega a afirmar que cuestiones relativas a estos campos tradicionales han venido quedando subsumidas en la gobernanza comicial.

De manera entonces que se podrán visitar las contribuciones desde el punto de vista conceptual que se realizan en tal área de los estudios electorales, en las cuales se alude, por ejemplo, a la perspectiva de la *integridad electoral* y a la relación de la gobernanza electoral con las elites



partidistas en el contexto del federalismo. Pero además, se encuentra el tratamiento de cuestiones concretas de la realidad política de plena actualidad, las cuales también tributan a la producción de teoría.

En tal sentido, se verá entonces que se pone atención en los siguientes temas: la configuración institucional de la gobernanza electoral multinivel, según el carácter que le imprime a la misma el federalismo argentino; las tendencias actuales en el Derecho Electoral, tanto respecto a la jurisprudencia vinculada con las agrupaciones partidistas, como así también con el tratamiento que brinda a la delicada cuestión de la discapacidad; el rol de la aplicación de tecnologías en los procesos electorales, a la luz de la observación electoral académica; las dinámicas partidarias multinivel y la gobernanza electoral, a partir de considerar comicios polémicos; y la representación política en las democracias contemporáneas, vista a través de la demanda de reformas inclusivas por la paridad de género.

De manera que más allá de los casos concretos analizados en los artículos, respecto a los niveles nacional y subnacional de Argentina, es interesante el aporte que hacen tales trabajos en cuanto a nudos problemáticos específicos relacionados con la gobernanza electoral. A medida que se avanza en los textos puede percibirse que no sólo se aborda el aspecto institucional de la misma, vinculado por ejemplo con el desempeño de los organismos electorales, la producción legislativa y el estado actual de la jurisprudencia, sino también hay una mirada puesta en los propios actores, desde los partidos políticos y funcionarios, hasta sectores de la ciudadanía. Se contribuye así a una observación abarcadora que permite otorgar a la gobernanza electoral un lugar preponderante en el sistema político democrático. Por ello es importante rastrear en las situaciones puntuales que abordan los artículos, los efectos que produce una perspectiva teórica global.

A los efectos de complementar tal contribución, es conveniente realizar algunos señalamientos. Por un lado, en el nivel conceptual, se reafirma la importancia de la noción misma de *gobernanza electoral* –a diferencia de la *integridad electoral*, concepto ciertamente enriquecido en la perspectiva de Nohlen (2015)–, pues sigue remitiendo a las capacidades del Gobierno aunque las trasciende al requerir también la cooperación ciudadana. Es importante no perder de vista tal cuestión, pues como fuera advertido a partir de recuperar la tradición maquiaveliana, el rediseño de los entramados de administración y justicia electoral forman parte de la caja de herramientas del *arte de gobernar* ejercido por las elites políticas para mantenerse en el poder (James, 2012).

Por otro lado, a nivel empírico, se considera que continúa teniendo vigencia el señalamiento según el cual la gobernanza electoral

“como aplicación de reglas evoca imágenes idealizadas de rutina burocrática y de una ejecución mecánica de conjuntos coherentes de reglas conocidas y probadas. A veces, son



las nociones establecidas de ‘administración electoral’ y ‘organización electoral’ las que transmiten esta imagen errónea de mera rutina administrativa. De hecho, en los regímenes en transición y en las nuevas democracias, la compleja tarea de organizar las contiendas electorales está mucho más cerca de las ‘diabólicas’ paradojas de la política (Weber, 1919) que del tedio de la rutina burocrática. Implica seguir y reconciliar tres ‘imperativos contradictorios’ (*conflicting imperatives*) (Gould, 1999): eficiencia administrativa, neutralidad política y rendición de cuentas” (Mozaffar y Schedler, 2002: 8).

En la segunda parte del libro, los artículos allí reseñados remiten al comportamiento político y electoral con una clara tendencia hacia el análisis de los espacios y realidades subnacionales.

Esta parte comienza centrando la discusión en el proceso de desnacionalización del sistema partidario en Argentina entendido como una tendencia de largo alcance, lineal, progresiva e incremental del fenómeno. Sin embargo se señala que antes que una imagen progresiva, parece operar una lógica oscilante y espasmódica que está acompañada por diferencias en los grados y modos de participar en la desnacionalización en cada uno de los distritos.

A esto se suma la argumentación de que, aunque es cierto que las candidaturas presidenciales favorecen la nacionalización de partidos con desempeño electoral segmentado, el triunfo presidencial en las elecciones de 2015 contradice las predicciones de la literatura politológica sobre el sistema de partidos argentino.

Adentrándose en esta cuestión se afirma que la nacionalización política presupone la coordinación estratégica por parte de las elites, lo cual tiene su correlato en las líneas programáticas y las estrategias organizativas, tanto en los mecanismos de coordinación multinivel, como también entre los distritos.

Por ello, en algunos de estos estudios cobra un rol protagónico la irrupción del PRO como fuerza política que ha desarrollado una estrategia en la que primero buscó instalarse para luego expandirse territorialmente, intentando capturar los fragmentos partidarios en disponibilidad en las unidades subnacionales y facilitando la formación de coaliciones electorales incongruentes y volátiles.

Además, el análisis de las dinámicas internas provinciales y de sus actores político-partidarios busca mostrar cómo esas dirigencias construyeron proyectos políticos que buscaron configurar una estatalidad específica y los llevaron adelante interactuando con parte del escenario político local.

Considerando el caso argentino, se muestra cómo la realidad de las provincias es mucho más heterogénea, con provincias hegemonizadas por una única fuerza política, otras con sistemas bi-



partidistas, tripartidistas, etcétera; y con actores político partidarios, o coaliciones nacionales o subnacionales.

Para poder profundizar en estas dinámicas de escalas no nacionales es prioritario, como se hace, observar las elecciones municipales ya que se parte de suponerlas como un problema de estudio diferente del nivel nacional o provincial. Así es posible mostrar cómo los actores políticos, organizaciones, partidos y/o frentes acumulan recursos de poder de un modo situado, con dinámicas propias y en relación con el nivel provincial y nacional

Un estudio de la conformación de los actores partidarios en estos contextos muestra como características de algunas experiencias de partidos políticos provinciales su débil rutinización. Existe en ellos un predominio de estructuras partidarias informales en el manejo del poder, de los recursos y de la información, con organización propia y con lazos con la burocracia partidaria débiles e intermitentes.

En esta segunda parte también se incluyen estudios de los sistemas electoral y de partidos desde la perspectiva institucionalista.

Se analiza el modo en el que el sistema electoral, al determinar quiénes y cómo acceden a cargos de gobierno, condiciona el comportamiento estratégico de los agentes políticos, sean estos ciudadanos o elites políticas. Por ello afecta la organización política partidaria en tanto permite inferir el modo en que los votantes y los partidos políticos se adaptan a las reglas del juego electoral y, con ello, afectan la dinámica de la competencia política democrática.

Entre esos se evalúa la manera en la que las reglas generan un efecto reductor en el sistema de partidos concentrando la competencia en menos actores, los cuales se agrupan en alianzas.

Otro elemento colocado en el centro de los debates es el análisis de la reelección de los ejecutivos subnacionales en Argentina. Estas cuestiones también están íntimamente relacionadas con las características de los sistemas electorales que las permiten o no. Pero además, con los diferentes contextos sociales, históricos y políticos que rodean a los sistemas electorales, los cuales darán lugar a distintas configuraciones de los sistemas políticos en distintas épocas y territorios.

Una última discusión introducida en esta parte se centra en las relaciones entre la política y las redes sociales en el ámbito provincial. La red social es entendida como las relaciones existentes entre los actores que componen una estructura social, enfocándose en los procesos de comunicación y transacción. Para ello se evalúan los usuarios que interactúan a través de Twitter para identificar quiénes son. Por lo tanto, el trabajo se centrará en reconstruir cómo se construye la red social en torno a un evento, identificando a los actores que la componen y describiendo su funcionamiento interno y sus comunidades comunicativas.



Un último aspecto que se quiere resaltar en esta sección introductoria refiere a las cuestiones metodológicas y a las implicancias de las contribuciones contenidas en este libro. Las lectoras y los lectores encontrarán en esta obra trabajos que adoptan perspectivas cualitativas o cuantitativas (o ambos enfoques) para acercarse a sus respectivos objetos de estudio. De esta manera, la publicación contribuye a exponer las formas usuales y apropiadas de generar conocimiento en Ciencias Sociales, en general, y en Ciencia Política, en particular, ayudando a evidenciar el potencial de tal variedad de diseños metodológicos al interior de esta disciplina.

Como señalamiento final, se invita a quienes se acerquen a la obra a poder aprehender los nudos problemáticos abordados en los trabajos que contiene el libro. Si bien éste, como ya se dijo, se centra en la política multinivel de Argentina, se tiene la convicción de que a partir de una lectura del mismo se pueden extraer aportes para los estudios de política comparada y aquellos centrados en casos distintos a los aquí tratados. Así, se espera que las referencias realizadas para el nivel nacional y/o provincial y/o municipal de dicho país puedan contribuir con los análisis interesados también en fenómenos de otras geografías. Si esta obra aporta entonces no sólo a la formación de quienes la lean sino también a la realización de nuevas investigaciones en el amplio campo de los estudios electorales, habrá cumplido su máximo objetivo.

V. Gastón Mutti - Aníbal Torres
Rosario, 2019

Bibliografía

- Acuña, Carlos H. y Chudnovsky, Mariana. (2017). *12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión*, Corporación Andina de Fomento.
- Escolar, Marcelo (2010). “La política de la reforma: notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral”, en *La reforma política en Argentina*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros-PEN, 51-81.
- James, Toby S. (2012). *Elite Statecraft and Election Administration. Bending the Rules of the Game?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Mozaffar, Shaheen y Schedler, Andreas (2002). “The Comparative Study of Electoral Governance –Introduction”, *International Political Science Review* 23 (1): 5-27.
- Nohlen, Dieter (2015). “Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral”, *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad* 10: 66-82.
- Prezeworski, Adam (1995). *Democracia y Mercado*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Prezeworski, Adam, et al. (1998). *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós.
- Prezeworski, Adam (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Prezeworski, Adam (2012). “Democracia y elecciones. En defensa del ‘electoralismo’ ”, en Prezeworski, Adam y Sánchez-Cuenca, Ignacio. *Democracia y socialdemocracia. Homenaje a José María Maravall*, Madrid, CEPyC.
- Prezeworski, Adam y Sánchez-Cuenca, Ignacio (2012). “Introducción”, en Prezeworski, Adam y Sánchez-Cuenca, Ignacio. *Democracia y socialdemocracia. Homenaje a José María Maravall*, Madrid, CEPyC.
- Prezeworski, Adam (2019). *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones?*, Buenos Aires, Siglo XXI.

PANEL PRESENTACIÓN DE LIBRO “LOS PROCESOS ELECTORALES EN PERSPECTIVA COMPARADA. DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS DE ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA ELECTORAL” *

(ROSARIO, UNR EDITORA, 2018)

Raúl Borello – Alejandro Tullio

V. Gastón Mutti
Universidad Nacional de Rosario

¡Buenos días y bienvenidos! Para nosotros es un verdadero placer y un honor tanto poder presentar el libro que reúne las intervenciones y los trabajos que se expusieron en el Simposio realizado en esta Facultad en 2016, como así también que lo hagan Raúl Borello y Alejandro Tullio. Quiero agradecerles públicamente a ellos por haber aceptado generosamente la invitación a comentar el libro.

Destaco, además, que con este panel estamos comenzando oficialmente el II Simposio sobre Procesos Electorales, de manera que se trata de una instancia inaugural, y por eso mismo, especialmente significativa. Dado entonces que lo importante es que escuchemos ahora lo que ambos tienen para compartirnos, les cedo la palabra, no sin antes expresar también nuestro agradecimiento a todos los presentes que nos acompañan hoy aquí.

* Panel realizado el 12 de septiembre de 2018, en la Biblioteca “Dr. Juan Carlos Puig” de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR.



Raúl Borello

Universidad Nacional de Rosario

Ante todo quiero felicitar a los compiladores del libro y a los autores. Hace 30 años, con el recordado profesor Alberto Petracca, en la materia “Derecho Constitucional” empezamos a agregar otra bibliografía al programa de la Cátedra, para que no sea solo bibliografía jurídica. Al leer el libro *Los Procesos Electorales en perspectiva comparada. Desafíos y estrategias de administración y justicia electoral*, veo que a muchas de esas cuestiones ahora se le llama “gobernanza electoral” y eso me parece muy relevante. En este sentido, rescato la definición de “gobernanza electoral” que cita Aníbal Torres en su artículo.

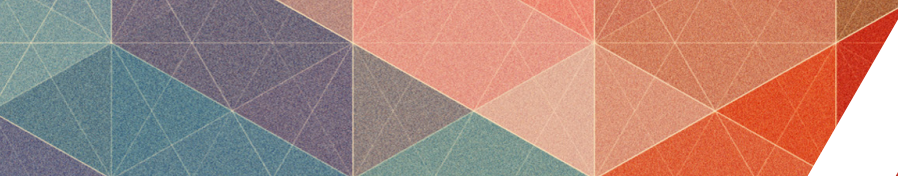
Ya de entrada, Gastón Mutti y Aníbal Torres, en la Presentación, nos cuentan el contexto del libro que estamos comentando. Y refieren allí a las elecciones de 2015, donde se habían dado problemas. Después, en la Introducción, nos encontramos que los compiladores “hacen teoría”, por así decirlo, y eso ayuda a leer todo el libro. En este sentido, es distinta a otras compilaciones de trabajos de congresos, porque ayudan a leer lo que sigue.

Pasando ahora a los trabajos, si bien después voy a profundizar en lo que a mí más me impactó, nos encontramos con la Introducción de Carlos Varetto, que nos sirve para leer las ponencias que están a continuación de su texto. Por ejemplo, en el artículo de Mauro Toso, sobre financiamiento de la política, se dice algo importante. Dicho con mis palabras sería: “las reglas están, son buenas, pero falta cumplirlas”, algo que no puede no interpelarnos.

Luego también está el trabajo de Aníbal Torres, al que ya referí, hay también uno sobre la comparación con la administración electoral de México, y hay trabajos sobre comportamiento electoral. Aquí destaco el de Paola Seminara, de Córdoba, que realmente es muy bueno. Allí se colocan mapas, se describe hasta el nivel de los circuitos electorales, ¡es un muy buen artículo!

Pero luego viene el trabajo de Christian Scaramella, Adrián Contursi-Reynoso y Silvia Escobar, artículo que “no se queda atrás” (*risas*). Es decir, siempre está esa competencia entre Córdoba y Santa Fe: ellos tienen el Fernet y nosotros en Santa Fe tenemos la cerveza, ellos tienen el cuarteto y acá tenemos la cumbia santafesina, ellos tienen los caramelos Arcor y acá tenemos los alfajores Merengo (*risas*). Hablando en serio, el trabajo de estos autores realmente “no se queda atrás”, ¡es muy bueno!

Quiero destacar también el texto sobre la reforma electoral en la provincia de Buenos Aires, cuyos autores están vinculados a la ONG “Governeo”, un artículo muy interesante. También está el trabajo sobre Boleta Única y Boleta Única Electrónica de Claudia Catalín, que pone el foco en un tema muy relevante, comparando ambos sistemas. Además, menciono que se van a encontrar



con el trabajo sobre el funcionamiento de las PASO en Mendoza, y me parece importante lo que hicieron las autoras del texto.

También, me parece relevante enfatizar en los trabajos que hay sobre el tema de la observación electoral. Allí está el artículo de Agostina Tibaldo, de la Universidad Nacional del Litoral, quien nos cuenta muy bien cómo la observación electoral puede complementar la formación de los estudiantes de Ciencia Política. Y luego está el artículo realizado por el grupo de la profesora Lourdes Lodi, de esta Facultad de Ciencia Política. Es decir, el que ella hizo con Laura Sartor y Elisa Caballero Rossi. Allí nos cuentan las autoras las observaciones electorales en las cuales estuvieron participando (desde la Facultad) incluso en países limítrofes. Dicho sea de paso, ¿no sabía que habían estado en Brasil, Chile y Uruguay! La próxima me llevan a mí también (*risas*).

De manera entonces que, como dije tal vez un poco rápido, el libro reúne un conjunto de trabajos muy interesantes, así que -más allá de lo que pueda decirles yo- considero importante que los consulten, ¡que los lean! Perdón que me olvidé de alguno, pero quise nombrar a los autores, ¡porque los importantes son ellos!

Ahora, como dije antes, quiero mencionar lo que a mí en lo personal “me llegó más”, por así decirle. Me refiero a las intervenciones de Marcelo Escolar y de Alejandro Tullio –quien hoy está de nuevo en Rosario-, en el panel central que compartieron junto a Inés Tula. Allí Escolar decía algo interesante respecto a cierta mirada (equivoca) del Derecho Constitucional sobre las reformas políticas, hablaba de la importancia de no quedarse con esos enfoques sino de incorporar otras perspectivas, como la que aporta la Ciencia Política. ¡Eso me parece muy relevante!

Después, de lo que decía Tullio en ese panel, destaco lo que él advertía sobre la “jurisdicción expansiva”, o “justicia expansiva”, algo que es muy preocupante y que necesita que se le ponga un freno, porque esto hace a la esencia misma del poder: el querer expandirse, el tener que ejercerse. ¡Y el Poder Judicial no escapa a esta lógica! Por eso es importante que desde la clase política se ponga un límite a los jueces, ¡porque no puede ser que éstos hagan cualquier cosa!

Un ejemplo de esto que digo es el fallo de la jueza María Romilda Servini de Cubría sobre la intervención al Partido Justicialista. ¡Esto es un panfleto antes que una sentencia! Y por eso mismo, al carecer de toda fundamentación, la Cámara Nacional Electoral se lo revocó. Yo podría acá leerles algunas partes del fallo pero les dejo a ustedes la tarea para que se diviertan o se espanten un poco (*risas*). Conociendo de cerca al peronismo, veo que esto no puede ser así, que una Jueza no puede venir a decirle al partido lo que tiene que hacer, y encima con una pobre argumentación.

Yo defendiendo el área de reserva de los partidos políticos, por eso veo que un fallo como el que les decía, es un mamarracho. ¿Ustedes se dan cuenta la gravedad que tiene decir disparates en una sentencia? Por eso, como les comentaba, me parece muy importante esto que observó Tullio sobre



la “jurisdicción expansiva”. Y a esto agrego lo que él remarcaba, que las reformas políticas son procesos elitistas, no de mayorías. Esto debe ser enfatizado, ¡sí, son procesos elitistas! Para dar un ejemplo, nadie en las calles “reclamaba” la codificación del Derecho Romano, eso lo propició Justiniano, que era el emperador.

Bueno, dicho todo esto, vuelvo al libro que estamos presentando hoy. Les reitero las felicitaciones por la publicación y, desde ya, lo recomiendo para que se trabaje en las Universidades.

Alejandro Tullio

Universidad Nacional de San Martín

En primer lugar, voy a agradecer a los que organizan el Congreso a pesar de los problemas estructurales que hay este año. Hay una película que se llama “El año que vivimos en peligro”. Bueno, en la Argentina hay que cambiarle el nombre, porque todos los años tenemos peligros (*risas*). Ahora están los problemas con la provisión de fondos de mantenimiento, las tensiones universitarias y así y todo se ha seguido adelante... Entonces, quiero felicitar a los organizadores y a la Universidad, a los profesores, a los alumnos, a los que investigan, a los que publican y editan. Ser profesor universitario es tener un grado de entrega y un mayor peso de la vocación por sobre la retribución, que otras profesiones no tienen.

Es segundo lugar, agradecer la publicación y la edición. Sobre todo los que editan de forma electrónica, que ahora es más accesible, que es imprescindible, como los que editan los códigos, como el Código de Justiniano (que no sabemos quién lo editó). Este Código célebre fue la publicación del Derecho Romano, donde están todas las normas. Se trabajó del 529 al 534, o sea que en cinco años se compiló todo el Derecho. El Código Digesto Legal Argentino llevó veinte años, con bastante poca suerte, porque todavía no pudimos poner en práctica las nuevas modificaciones. Este Código regula todo lo que vivimos hoy: las obligaciones, los contratos, el matrimonio, el alquiler, la hipoteca, los fideicomisos, etcétera.

La tarea de la edición también es artesanal y prometeica, en el sentido de pasar la luz del conocimiento de una generación a otra y de un lugar al otro. Pero en este caso, hay especial relevancia, porque la aproximación que da este libro, que si bien está orientado desde una Facultad de Ciencia Política, desde un Congreso de Ciencia Política (y hay mayoría de autores politólogos), es a un tema transversal. ¡Y no existe nada más transversal que las elecciones! Sostengo que es un tema de nicho, que no hay que entender cómo funciona el reloj adentro para saber la hora, porque todos participamos del proceso electoral. Pero los que tienen el interés de hablar sobre



las elecciones, de actuar sobre la política, de entender los mecanismos del poder (que es lo que está subyacente en todos los artículos y aportes de este libro), sí tienen que tener una lectura de los componentes.

Acá se tratan la mayoría de los componentes, porque la administración de las elecciones es cómo se organiza la captura del poder de forma no violenta, y la justicia electoral es cómo se resuelven los conflictos del poder de manera no violenta. Siempre hubo conflictos de poder; la naturaleza del poder es conflictiva, porque el poder de unos es poder que no ejercen otros, es un juego de suma cero.

Pero la diferencia es que en la historia de la humanidad, durante muchos más años de decidió por la violencia, no por medios institucionalizados. Y el Derecho Electoral, los procedimientos electorales, la administración comicial, remiten a la institucionalización de los conflictos de poder y la organización de la toma del poder.

Y aquí se ve en la Introducción y Presentación del libro que se ponen reflexiones “de fondo”, desde la propia institución, o hacen reflexiones a cuya luz es más fácil leer el texto. Porque un libro de ponencias, que organiza ponencias aisladas y luego las transcribe, que incluye las intervenciones, es un libro que tiene la tentación de abarcar todo pero puede tener el defecto de estar desarticulado. Y precisamente en una breve y sobria Introducción, aquí se articula todo lo demás, se nos dice cómo leer e integrar la experiencia de Santa Fe, de Córdoba, de Entre Ríos, pero dándole una perspectiva nueva, y eso es destacable.

Algunos de los temas desarrollados tienen que ver con la gobernanza. Ayer le comentaba a un amigo mío que fue muchas veces Presidente del Partido Justicialista de la Capital, y me dijo que la “gobernanza” es el nuevo nombre de la burocracia. Y bueno, tenemos que vivir de algo (*risas*). Max Weber ya escribió todo y todos los que venimos después de él sólo lo comentamos. Con “gobernanza” arrancamos de nuevo. Pero precisamente esta palabra es el funcionamiento o el producto, no es un presupuesto, sino es el resultado y puede ser o no ser.

Hay buena y mala gobernanza pero también hay falta de ella, y eso depende de ver el funcionamiento de las instituciones en el sentido material, no formal. Por ejemplo, el régimen de financiamiento independiente (ver quién lo aplica, quién lo controla, quién lo distribuye) es en sí mismo una institución, porque es un elemento, uno de los fundantes, de la posibilidad o no de competir. Que haya un régimen de financiamiento que ordene, hace a la posibilidad de competir. Si no lo hubiera, alguien rompería la balanza y se diría que entonces se está en la ausencia de derechos, garantías y obligaciones alrededor del financiamiento, que impide participar a alguien, porque se estaría justificando una vía no institucional de la búsqueda del poder.



De la misma manera, las cuestiones de la administración electoral local son cada vez más complejas. Las atribuciones diferenciadas de la administración y de la justicia electoral en el caso de México (que acá en el libro están referenciadas), permiten ver que la tendencia a distinguir funciones de administración y jurisdicción no tienen que ver solamente con una cuestión de equilibrio de poderes dentro de la administración electoral (que en muchos lugares ese equilibrio se plasma con un Poder Electoral que es un cuarto o quinto poder), sino con la administración de la complejidad. Cada vez es más complicado administrar las elecciones por los componentes sociológicos, tecnológicos, por la amplitud cada vez mayor, las exigencias ciudadanas, etcétera. Respecto a las garantías, la primera garantía está en la administración, luego viene la jurisdicción, si es posible para reparar o sancionar.

La complejidad de la administración electoral requiere entonces un régimen especializado y profesionalizado. Nosotros no tenemos ni una cosa ni la otra a nivel federal y sí la complejidad de los conflictos. Cada vez más (y yo también soy un férreo defensor del ámbito de reserva partidario), los conflictos que se someten a la Justicia son más amplios, más complejos, más diversos, por cuestiones que tal vez habría que revisar, aunque sean naturales al desarrollo del Derecho en general, como la amplitud de la legitimación. Esto que comentó Borello recién, efectivamente no es un fallo, es un manifiesto.

La legitimación amplísima en aceptar a cualquier ciudadano como parte interesada en el proceso electoral, en sí mismo puede ser. Pero en los procesos partidarios no lo puede ser. Esta tendencia se inició en el 2002 con el caso “Salvatierra”. La Cámara no lo revirtió y recordemos que Salvatierra era un afiliado al Partido Justicialista. Ven, eso es un problema de Justicia Electoral: hasta dónde llega la legitimación, dónde empieza y termina ésta, qué temas son sujetos y cuáles no a la jurisdicción, cuál es el límite. Luego volveré sobre esto.

Pero acá en el libro está escrito un recorrido, y les diría entonces: ¡lean este libro y léanlo todo! Porque tiene un recorrido por todos los lugares. La cuestión particular argentina, que se da en muy pocos lugares, son las elecciones multinivel y, además, simultáneas. Desde el punto de la economía, que prima en estos últimos tiempos, se está poniendo en riesgo la naturaleza del debate democrático. El debate debe preceder a la decisión, como se ve en cuestiones más elementales. Los que somos abogados sabemos que para poner en el acta de una sociedad, que puede ser padre e hijo, hay que poner en el acta que tal dijo una cosa y que se decidió tal cosa; porque si no hay deliberación, que es el fundamento de la resolución, pero no del sentido o dirección de la resolución, es nula la resolución, como sin fundamento es nula la sentencia.

Retomando lo que decía, al ser elecciones multinivel estamos entonces confundiendo el debate. Se le pide a un Presidente que viene a Las Varillas que hable sobre política municipal, o a un In-



tendente que hable sobre UNASUR o la Guerra de Vietnam. Y así se pierde la dimensión, la perspectiva, de qué es lo que se debate en cada una de estas elecciones. Por ejemplo, en las elecciones de la provincia de Buenos Aires, tenemos que elegir Parlamentarios del Mercosur, Concejales, Intendentes y Consejeros de escuela, todas cosas que deberían recibir un tratamiento diferenciado.

Las elecciones simultáneas son tal vez por la necesidad del pragmatismo, de la economía, pero tienen un precio altísimo y es la distorsión del debate. Le achacan el problema a la lista sábana, pero no es así. El problema son las elecciones multinivel y además el “efecto arrastre”. Eso acá en Santa Fe lo han resuelto teniendo Boleta Única por categoría. Cuando nosotros a nivel federal, o en la Capital, que votamos en boleta de papel, votamos por alguno y votamos a todos, porque es federal. La mecánica de tener que marcar por categoría en diferentes boletas, nos da otro tiempo y espacio de razonar, porque nos permite ver que “nos cambiamos de chip”, por decirlo de alguna forma.

Esto hace al debate filosófico del fundamento de la decisión, que sin embargo está mediada por una norma de administración electoral. Yo me quejaba de que al principio había muchos votos nulos; es un problema de aprendizaje, eso se cambió, eso se resuelve y se resolvió. En un caso hay votos nulos o en blanco, pero en otro caso hay voto sin fundamento, lo que creo que es peor, es una consecuencia mecánica.

Esa son las cuestiones que atraviesa este libro, como el tema del financiamiento, abordado en el artículo de Toso. Allí dice cosas que pocos nos animamos a decir: “las leyes no están mal”. Tenemos un plexo normativo en donde si uno compara la Ley de Financiamiento con el *Handbook* de IDEA que tiene todas las variables posibles en 70 países que tienen leyes de financiamiento, vemos que nosotros cumplimos casi todos los estándares y de forma alta. Pero somos argentinos... Ante un problema, pedimos a la legislación que lo arregle, o no la cumplimos, o no se controla nuevamente, o ponemos ocho Contadores para controlar 600 organizaciones partidarias...

Con la cantidad de alianzas que se hacen y se terminan, se genera un cuello de botella que provoca que la consideración de un informe de gestión de campaña electoral se produzca cuando se haya agotado el mandato, o por lo menos en la primera parte del mandato, en donde ya se pasó la mitad del período y ya se agotó, si es que por lo menos los mandatos de conducción partidaria son regulares. Entonces supongamos que yo asumo hoy, y si fuera una sociedad comercial diría “bueno, a ver, vamos a hacer el inventario” (situación para ver qué es responsabilidad de los socios anteriores), pero en los partidos no hay eso.

Creo también que el libro tiene la ventaja la edición electrónica, que da otra oportunidad, puesto que se tarda mucho leyendo un libro en papel. Este libro remite además a 2015, en momentos cercanos al anterior Congreso sobre Democracia. Y se hace algunas preguntas interesantísimas,



respecto a qué se dijo, ya que pasaron muchas cosas en relación con las elecciones de 2015. Sin embargo, si uno ve los informes, la conflictividad judicial real o poselectoral o electoral, si mira los resultados o averigua qué pasó, se da cuenta que mucho de lo que se dijo no fue así, o lo exageraron. Esto es como cuando a un homicidio lo repetís diez veces, pero no hay diez cadáveres, hay uno.

Remarco entonces que lo más interesante del libro son todas las preguntas que me ocasiona y aquí voy a tomar tres: una pregunta es, pensando en la actividad de hoy, si ustedes -como investigadores y docentes desde una Cátedra- no tendrían que buscar un puente con la comunicación. Y lo digo porque con la Cámara Nacional Electoral nosotros hicimos unos Seminarios explicando cómo informar sobre las elecciones, pero eso evidentemente no alcanza. Yo creo que si pudiésemos hacer un esfuerzo de explicarles a los periodistas sobre cómo informar en las elecciones y cuál es el efecto nocivo que se genera cuando se exageran las patologías de las elecciones, sería algo muy importante.

Eso no tiene efecto sobre los actores directos de los procesos electorales, los Jueces están toda la vida y los funcionarios, lo que dura el mandato. Pero sí sobre la ciudadanía; el que se decepciona es el usuario, la gente. Y las elecciones son el único servicio público donde el universo de usuarios es prácticamente todo el universo de 16 años para arriba. No hay una actividad que en un día convoque a tanta gente y que afecte a tanta gente.

La segunda reflexión se vincula con que al final del libro se habla sobre la observación académica, que es una rama muy importante y creo que hay que vincularla en los momentos previos de la capacitación que se hace y con la administración electoral. Porque a veces, la observación académica observa a la luz de los textos.

Y sobre esto les confieso algo: los textos tienen poco que ver con la realidad. El Código Nacional Electoral dice que el Código Electoral estará al reverso del padrón y hace 20 años que se hace aparte. Porque a veces los Jueces toman decisiones que se apartan de la norma, con criterios. Entonces, si vamos a ver las cosas a la luz del Código deberían anularse las elecciones, porque hace 20 años que no se hace así: “acta mata voto”. Bueno, el acta está mal hecha porque el acta está hecha sobre un soporte que no es el que dice el Código Electoral. Y, sin embargo, las cosas siguen... Como es razonable, y la observación no es una mesa de examen, hay que acercar la observación a la realidad.

Y después, también, hay que acercar –pero no mucho, porque somos contagiosos (*risas*)-, la Ciencia Política al Derecho Constitucional y Político. Porque la Ciencia Política es una ciencia, pero el Derecho no, es una técnica. No existe una Ciencia Jurídica, existe la Sociología de donde surge el estudio de las conductas y éstas son normas que luego se escriben. El Derecho Constitu-



cional y Político son hermanos menores de la Ciencia Política. ¡Hay que acercarlos igual! Porque como un biólogo que estudia los árboles no puede fabricar una mesa (es mejor llamar a un carpintero), los abogados somos los que le damos forma e interpretamos las normas. Al fin de cuentas, el Juez también es un abogado y “la ley dice, lo que el Juez dice que la ley dice”. Así que la cantidad de técnicas cuantitativas y cualitativas que aporta la Ciencia Política y la Sociología al estudio de los fenómenos políticos y electorales, debe acercarse más –desde el principio- al Derecho; considero que esto podría dar un resultado mayor. Y de aquí desprendo la única crítica al libro: no hay una cita de Jurisprudencia o Fallos judiciales.

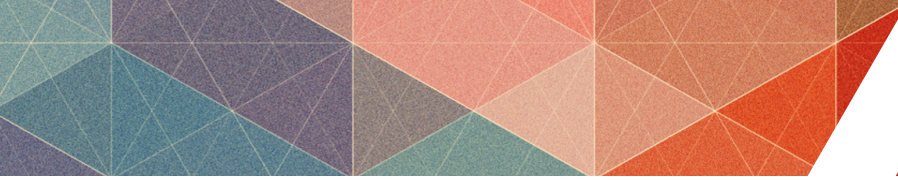
Sobre esto, quiero agregar que tenemos una desgracia en este país: uno dice “bueno, voy a presentarme a la Justicia Electoral pero después voy a la Cámara y ésta es más o menos razonable”. La razonabilidad primera tendría que estar, valga la redundancia, en la primera instancia, pero estamos acostumbrados a confiar en la Cámara Nacional Electoral. Pero es demasiada carga para ella (aunque en parte se la merece, porque ha producido una doctrina en vista a acercar lo que la ciencia dice a lo que la realidad requiere, garantizando los derechos). En el fondo no es nada menos que aquello que hace que el juego político fluya a los demás, es lo que le pone cause a la energía política.

Entonces, retomando, diría que hay un sesgo y es que se ignora la Jurisprudencia y ésta es un elemento de referencia necesaria. Por ejemplo, la Ley 25.600, que está muy bien relatada y descripta, es fruto de un Fallo de la Cámara Electoral. Entonces la política reaccionó diciendo: “los Jueces nos están poniendo la norma, y tenemos que producir un cuerpo normativo”. Y así surgió la primera ley, insuficiente, pero luego fue mejorando.

Por lo dicho, me parece entonces que hay que hacer un espacio en la Universidad, en las Cátedras y en el Simposio, para entender la Jurisprudencia. La Ciencia Política debe entender la producción de los Tribunales y ahí nuestros colegas académicos pueden hacer un aporte, dándoles a los científicos políticos insumos para la lectura, comprensión y análisis de la Jurisprudencia, para enriquecer la formación en la carrera.

V. Gastón Mutti
Universidad Nacional de Rosario

Realmente (y ya lo pensábamos al invitarlos), ha sido muy importante lo que tanto Raúl como Alejandro nos compartieron hoy, desde una lectura atenta del libro, aspecto que agradecemos en particular. También, corresponde expresarles gratitud por los detalles que nos han marcado,



puesto que así nos ayudan a seguir reflexionando sobre estas cuestiones, incluso en los aspectos a tener en cuenta en las nuevas publicaciones que realicemos.

De esta manera, damos entonces por concluido este panel y, como dije al principio, les agradecemos tanto a los comentaristas invitados como al público presente por acompañarnos.



PARTE I: CUESTIONES DE GOBERNANZA ELECTORAL

LA INTEGRIDAD ELECTORAL Y EL FEDERALISMO*

Hernán R. Gonçalves Figueiredo

Cámara Nacional Electoral - Universidad Nacional de San Martín

E-mail: hernangoncalves@hotmail.com

Introducción

El acto electoral es el acto jurídico-político más complejo y más perfecto de interrelación entre las personas y el gobierno. Durante la jornada de los comicios, la función estatal se diluye en la actividad que los ciudadanos llevan adelante como votantes, como candidatos y como autoridades de las mesa receptoras de votos. Se cristaliza, así, el ejercicio de la soberanía popular en su expresión más pura. Las personas que forman el cuerpo electoral asumen la ejecución y el control del proceso de designación de sus representantes (Gonçalves Figueiredo, 2017: 194).

Ahora bien, para que las elecciones cumplan su función no basta con que sean correctamente conducidas y los conflictos resueltos con objetividad e imparcialidad. Esas son condiciones necesarias, pero además, el proceso electoral debe ser creíble a los ojos de los votantes, porque el sistema democrático se funda en la creencia, en la confianza, de que los representantes fueron designados por el pueblo. De allí que puede hablarse de una función psicológica de las elecciones. Su objetivo es generar legitimidad, lo cual implica la confianza en que los gobernantes fueron ele-

* Esta presentación está basada en dos trabajos del autor, “Federalismo y garantías de la forma republicana en el campo de los derechos políticos” y “Organización de la Justicia Nacional Electoral Argentina y su rol para fortalecer la Integridad de las Elecciones 2015”, publicados respectivamente en las revistas “El Derecho Constitucional”, 10/12/2014 (nro 13.626), y “Democracia & Elecciones”, *Strategia Electoral*, N° 5 (disponible en <http://democracialecciones.mx>).



gidos porque los votos fueron bien contados. De modo que basta con que esa percepción resulte dañada -con o sin fundamento- para afectar la propia legitimidad democrática de la autoridad proclamada. Según el teorema de Thomas “si las personas definen situaciones como reales, estas son reales en sus consecuencias”. Por esto, bien se ha remarcado que “la percepción no transforma en fraudulenta una elección exitosa pero sí escatima la legitimidad” (Salazar Ugarte).

Esto último puede ocurrir si se perciben fallas graves en lo que se ha dado en llamar la “integridad” del proceso electoral, que comprende algo más que la estricta legalidad de la cadena de actos que lo conforman.

La noción de integridad alude a un valor del derecho electoral, que en los últimos años ha cobrado importancia en el campo de la investigación. Abarca los principios, directrices y estándares internacionales utilizados para evaluar el grado de legitimidad de los procesos electorales, teniendo en cuenta las normas y prácticas aplicadas en su desarrollo (Gonçalves Figueiredo, 2017: 172). La politóloga Pippa Norris explica que el concepto de integridad electoral, en sentido amplio, hace referencia al conjunto de “principios internacionales, valores y estándares de elecciones aplicados universalmente a todos los países del mundo a través del ciclo electoral, que incluye el período pre-electoral, la campaña, el día de la votación, y su epílogo” (Norris, 2014).

La integridad de las elecciones no depende del desempeño de uno o algunos actores, sino que incluye el grado de responsabilidad con que todos los involucrados asumen su compromiso con los valores del juego democrático. Los partidos políticos y sus candidatos, las autoridades electorales, los medios de comunicación y la sociedad civil. Todos contribuyen a formar la percepción de legitimidad de un proceso que es por naturaleza colectivo, tanto como su éxito o su fracaso.

A la luz de esta mirada, conviene considerar algunas cuestiones derivadas de la organización federal de nuestro país, que pueden incidir en la percepción pública sobre el grado de transparencia, legitimidad y confiabilidad de los comicios, más allá del juicio de legalidad de uno u otro proceso electoral en particular. Veamos.

Cuestiones derivadas de la organización federal de Argentina

La autonomía provincial implica que el gobierno federal no tiene atribuciones para designar, directa o indirectamente, a las autoridades provinciales ni municipales. Es característico del federalismo, en efecto, que las provincias organicen sus poderes de gobierno y designen a sus autoridades, tal como lo establece el art. 122º de la Constitución Nacional, según el cual aquéllas “se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno federal”. Al respecto, la Corte Su-



prema explicó, incluso, que las provincias tienen competencia para “establecer un régimen propio en materia de partidos políticos y régimen electoral”,¹ sin descuidar que la Constitución las sujeta “al sistema representativo y republicano de gobierno (arts. 1º y 5º), impone su supremacía sobre las constituciones y leyes locales (art. 31º) y encomienda a [la Corte] asegurarla”.²

Ahora bien, por clara que resulte, esta premisa no resuelve una cantidad de cuestiones referidas a la integridad y congruencia del marco jurídico que regula las elecciones en los diferentes órdenes de gobierno y que generan dificultades inocultables bajo la simplificación de sostener que el federalismo supone que la Nación hace sus elecciones y las provincias las suyas.

Por ejemplo, la definición del cuerpo electoral requiere cuidar que las personas tengan algunos derechos comunes y condiciones equivalentes para su ejercicio, más allá de la provincia en la cual residan. Tengamos en cuenta que el pueblo -que es el titular de la soberanía- es uno solo, aunque se encuentra regido por distintos órdenes jurídicos, correspondientes a los respectivos niveles de gobierno: municipal, provincial y nacional. Así, el artículo 8º de la Constitución Nacional establece que “los ciudadanos de cada provincia gozan de todos los derechos, privilegios e inmunidades inherentes al título de ciudadano en las demás”. Esta norma consagra “la igualdad de todos los ciudadanos en todas las provincias, conforme al ‘status’ uniforme que proviene de la nacionalidad única regulada por el estado federal” (Bidart Campos, 1998: 417).

Por esto, aunque las provincias puedan ampliar el universo de personas a las que reconocen derechos electorales, es evidente la conveniencia de organizar un solo registro para el grupo común de electores con derecho a participar en los comicios nacionales.

Sin embargo, existen actualmente situaciones que generan distinciones basadas en el lugar de residencia de los electores.

Por ejemplo, la inclusión de los jóvenes de 16 y 17 años producida en el orden nacional por la última reforma electoral (Ley 26.774, B.O. 2-11-12), motivó adecuaciones en las normas provinciales y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Pero en Santa Fe se presenta la paradoja de que los electores de esas edades votaron autoridades nacionales pero no fueron habilitados para elegir a las provinciales. En el otro extremo, Mendoza adoptó el padrón nacional -con electores a partir de los 16 años- mediante un decreto del gobernador (decreto 1183/13), a pesar de que la constitución provincial fija la edad mínima para el sufragio a partir de los 18 años (art. 50º).

El problema de las distinciones al derecho de sufragio activo derivadas del federalismo fue puesto de relieve por la Cámara Nacional Electoral cuando declaró la inconstitucionalidad de algunas normas que vinculan automáticamente una condena penal con la privación del dere-

1. Fallos: 326:2004, del dictamen del Procurador General, al que remitió la Corte.

2. Fallos: 330:4797.



cho a votar y le requirió al Poder Legislativo que sancione un nuevo marco reglamentario de los derechos políticos de dichas personas. Dijo, en tal ocasión, que “el Tribunal no puede obviar las dificultades que conllevaría, en el marco de la distribución de competencias propia del sistema federal (cf. artículos 5º y 121º de la Constitución Nacional), la subsistencia de regulaciones provinciales discordantes de las normas nacionales, o la coexistencia de distintos grados de restricción al sufragio de los ciudadanos, dependiendo de la provincia en la que residan”.³

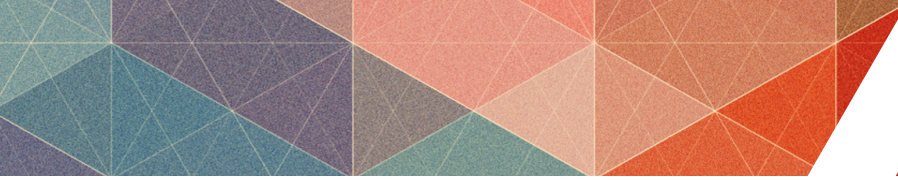
Al respecto, explicó la Cámara que “los derechos políticos cuyo reconocimiento se procura tutelar son, precisamente, ‘derechos [...] inherentes al título de ciudadano’, por lo que su regulación corresponde a la Nación (cf. artículo 126º de la Constitución Nacional y Ley 346 de Ciudadanía Argentina y sus modif.), de igual modo que las disposiciones del código penal que, como derecho de fondo, están reservadas también al Congreso Nacional (cf. artículo 75º inc. 12 de la Constitución Nacional). Resulta de allí evidente, la conveniencia de que las provincias adopten el registro nacional de electores -como ha sido, de hecho, nuestra práctica constitucional histórica- para igualar, con la unificación del cuerpo electoral, el reconocimiento del derecho de sufragio de los ciudadanos argentinos, para su participación en comicios nacionales, provinciales y municipales”.⁴

Otro punto de conflicto tiene que ver con la determinación de la fecha de las elecciones nacionales y locales, que puede ser en forma conjunta o por separado. En 2015, por ejemplo, tuvieron lugar en nuestro país una enorme cantidad de elecciones nacionales, provinciales y municipales. Muchas de las elecciones locales se llevaron a cabo el mismo día que las nacionales, pero otras tantas se celebraron en fechas distintas, lo cual dio lugar a un exhaustivo cronograma, que no en vano mereció la calificación de “verdadera maratón electoral, un estado de elección permanente en el que se realizaron actos comiciales en 30 domingos del año” (Perelli, 2016).

En este sentido, la Cámara Nacional Electoral puso de relieve que durante ese año tuvieron lugar múltiples actos electorales en los diferentes órdenes de gobierno “que al celebrarse en distintas fechas; con regímenes también disímiles, y bajo la tutela de organismos locales que no tienen ningún vínculo con los nacionales, impiden la aplicación homogénea de garantías constitucionales vinculadas con el carácter universal e igual del sufragio, y con las responsabilidades de transparencia patrimonial de los partidos políticos (cf. artículos 37º y 38º de la Constitución Nacional). Al respecto, el Tribunal destacó las ‘dificultades de orden institucional, jurídico y material, que genera

3. Expte. N° CNE 3451/2014/CA1, sentencia del 24/05/2016.

4. Cf. considerando 18.



el hecho de que las provincias lleven a cabo sus comicios en forma separada de los procesos electorales nacionales’ (cf. Resol. del 2 de julio de 2015 en Expte. SJ-215 Fº 79)”.⁵

Adicionalmente, se mencionó que convocar al electorado a participar, bajo regímenes diferentes, en una multiplicidad de actos electorales (que en algunos distritos pueden llegar a seis) “produce una serie de efectos negativos, entre los que puede mencionarse, con fines ilustrativos, las dificultades para la selección y formación de las autoridades de mesa de votación, o más genéricamente, la comprensión del elector acerca del objeto de la elección y las reglas que la rigen”.⁶

En otro orden de ideas, la multiplicidad de sistemas jurídicos electorales se proyecta también sobre los partidos políticos.

Existe la ficción de que un partido reconocido en los distintos niveles de gobierno -nacional, provincial y municipal- constituye personas distintas, cada cual con su propio ámbito de actuación. Esto ha originado en la doctrina judicial algunos criterios de distinción para determinar las normas aplicables y la autoridad de aplicación. Con arreglo al principio general, cuando en una misma estructura resultan unidos o confundidos el partido de distrito con el partido provincial, con iguales autoridades y una misma carta orgánica, los órganos provinciales mantienen su competencia para conocer de las cuestiones que solo atañen al orden político local, como si se tratase de partidos que actúan por separado.⁷ Sin embargo, en la realidad política y social difícilmente se distinguen los partidos por sus niveles de actuación y no son raros, incluso, los casos en los que se discute el valor a nivel federal de las afiliaciones presentadas en el orden provincial, o a la inversa.⁸

Por último, entre los asuntos de mayor complejidad –en cuanto a la coherencia de los sistemas normativos– se destacan los que tienen que ver con el patrimonio de los partidos políticos, las regulaciones de las campañas electorales y las normas de transparencia en su financiamiento. Debemos tener presente que la Constitución Nacional establece un estándar mínimo entre los “nuevos derechos y garantías”, en el área de derechos políticos, tanto en lo que expresamente disponen sus arts. 37 y 38 como por el contenido de los tratados internacionales con jerarquía constitucional (cf. art. 75º, inc. 22).

Tomemos el modelo mixto de financiación (pública y privada) de la actividad partidaria, así como la necesidad de dar publicidad de los fondos y patrimonio de los partidos políticos. El ar-

5. Cf. Ac. 100/15 CNE.

6. Cf. Ac. cit..

7. Fallos: 305:926 y Fallos CNE 515/83, 704/89, 719/98, 1903/95, 2813/00, entre otros

8. Fallos CNE 4371/10 y 4495/11, entre otros.



título 38º de la Constitución establece que “el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio”.

Estas pautas fueron reglamentadas en el orden nacional mediante legislaciones específicas (actualmente por Ley 26.215) que desarrollaron medidas para establecer condiciones de equidad en la contienda electoral, así como normas de transparencia, derivadas del principio republicano de dar publicidad de los actos de gobierno.

Los requerimientos de equidad y transparencia también resultan de los principios internacionales para la celebración de elecciones libres y justas, derivados de tratados sobre derechos humanos⁹ -entre los que se encuentran los de naturaleza política– que obligan al Estado Nacional, pero naturalmente también tienen vigencia en el ámbito de los derechos electorales provinciales. Por obvio que parezca, así lo explicó la Corte Suprema de Justicia de la Nación al examinar la distribución de competencias electorales entre la Nación y las provincias, señalando, en alusión al Pacto de San José de Costa Rica, que se trata de un instrumento que “tiene como propósito consolidar un régimen de respeto por los derechos esenciales del hombre, estableciendo garantías para las personas y no para beneficio de los estados contratantes; en este sentido, la Corte Interamericana dispuso que los ‘Estados [...] asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción’ (OC. 2/82, 24 de septiembre de 1982, párrafo 29). La Convención ha regulado, con la jerarquía de la Constitución Nacional, los derechos políticos de las personas bajo la jurisdicción del Estado Argentino y [...] afirmar que la vigencia de una norma de tal supremacía se detiene frente a normas locales es derechamente ignorar el art. 31º de nuestra Carta Magna”.¹⁰

Puede decirse, entonces, que las regulaciones provinciales encuentran en los principios de equidad y transparencia un mandato constitucional y una guía de seguimiento internacional, porque hacen parte del catálogo de derechos y garantías que la Ley Fundamental reconoce en su primera parte; porque se han constituido como elementos del sistema representativo republicano y porque derivan de los principios internacionales consolidados a partir de la interpretación de normas de ese orden, incluidas en tratados de derechos humanos.

Sin embargo, nuestro régimen electoral está caracterizado por la asimetría de estándares y exigencias entre la Nación y las provincias, y de estas entre sí, en cuestiones de transparencia y equidad.

9. A ellos nos hemos referido ya en otros trabajos: Gonçalves Figueiredo, Hernán R., Manual de derecho electoral. Teoría y práctica del régimen electoral y de los partidos políticos, Buenos Aires, Ed. Di Lalla, 2013, y Principios internacionales para la celebración de elecciones libres y justas, Revista de Derecho Constitucional, IJ-LXV-816, 22-11-12, disponible en www.ijeditores.com.

10. Fallos: 324:3143, consid. 14.



Por estas razones, se han resaltado situaciones que indican la conveniencia de “que el legislador contemple [...] un régimen integral y unificado de control patrimonial, invitando a las provincias a adherir al mismo”¹¹ y se requirió al Congreso de la Nación que “actúe en coordinación con las legislaturas provinciales, para perfeccionar la regulación de la publicidad de los actos de gobierno durante el desarrollo de los procesos electorales”.¹²

Vistos algunos de los efectos problemáticos derivados de lo que puede llamarse el “federalismo electoral”, recordemos que la Argentina cuenta con un original y creativo marco legal -inusual en el derecho comparado- para coordinar las competencias nacionales y locales en la organización de comicios simultáneos.

En efecto, la Ley 15.262 -de simultaneidad de elecciones- y su decreto reglamentario 17.265/59 regulan la posibilidad de que las provincias convoquen sus comicios para la misma fecha de una elección nacional, lo cual impacta en la distribución de competencias de las autoridades electorales. En tal hipótesis corresponde la aplicación de las normas provinciales, por parte de los tribunales de ese orden, a todas aquellas cuestiones que no estén regidas a la vez por la legislación nacional, y tratándose de controversias sobre aspectos comunes e inescindibles, sometidos concurrentemente a normas y autoridades judiciales de ambos órdenes, debe prevalecer el principio de supremacía constitucional consagrado por el art. 31º de la Ley Fundamental, que aconseja estar a las normas federales y a su respectiva autoridad de aplicación.¹³

Este régimen jurídico se desarrolló en un contexto de integración de la administración de los procesos electorales nacionales y provinciales, debido a que históricamente la regla fue que las elecciones para ambos niveles se realizaran un mismo día y bajo un mismo sistema de votación. Muestra evidente de esa integración es que existe, en la primera instancia, una autoridad electoral de composición mixta, como son las juntas electorales nacionales, de las que participan autoridades judiciales tanto federales como provinciales (art. 49º, cód. electoral nacional).

Ese original sistema ha dado buenos resultados, en términos generales, y permitió una cierta uniformidad de estándares mínimos para el desarrollo de jornadas electorales exitosas en términos de legitimidad. No obstante, se trata de una solución diseñada hace más de medio siglo, que no evolucionó a la par del Derecho Electoral y, por lo tanto, no abarca una serie de aspectos que se incorporaron con posterioridad a las exigencias de integridad -especialmente a partir de la reforma constitucional de 1994-, como ocurre, por ejemplo con el control del financiamiento de las

11. Cf. Fallos CNE 4332/10.

12. Cf. Fallos CNE 5053/13.

13. Fallos CNE 1534/93 y 3097/03.



campañas electorales, la regulación de la publicidad electoral, el rol de los medios de comunicación, los procedimientos contenciosos para la resolución de las disputas, etc.

Paralelamente, en los últimos años fue surgiendo una tendencia a la mayor descentralización de los sistemas provinciales, la cual si bien hace parte de la dinámica del federalismo e incluso puede favorecer un sufragio más selectivo –dirigido a la problemática local, a menudo opacada por el “arrastre” de las categorías nacionales– no ha sido acompañada por una política legislativa integral, que cuidara la cohesión y armonía de los regímenes en el conjunto del ordenamiento jurídico federal.

Además, no puede ignorarse que, aunque en términos jurídicos cada acto electoral pueda ser juzgado en forma aislada del resto, según sus propias condiciones de legalidad, lo cierto es que en la percepción pública, los procesos electorales se presentan interrelacionados de modo tal que la desconfianza generada respecto de una elección se proyecta necesariamente sobre las demás.

Ya vimos lo que ocurrió en las mencionadas elecciones del año 2015. En ese contexto se suscitaban problemas de gravedad en una de las elecciones provinciales (Tucumán, 23/08/15) organizada en forma separada de los comicios nacionales que motivaron una serie de cuestionamientos y sospechas de fraude que se expandieron más allá de las fronteras provinciales, alcanzando trascendencia nacional. La crisis generada en esa provincia y otras situaciones que la Cámara Nacional Electoral venía advirtiendo desde tiempo antes generaron un escenario de fuerte desconfianza frente al sistema electoral en su conjunto, ante lo cual esa cámara adoptó un rol activo, con la implementación de una serie de medidas -plasmadas en su Acordada 111/15 CNE- que lograron fortalecer la legitimidad del proceso.

A modo de cierre

Es reconocida como una de las pautas hermenéuticas más importantes de nuestra Corte Suprema aquella que explica que la Constitución Nacional debe ser interpretada de modo que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial se desenvuelva armoniosamente. Del logro de ese equilibrio debe resultar la adecuada coexistencia de dos órdenes de gobierno cuyos órganos actuarán en dos órbitas distintas, debiendo encontrarse solo para ayudarse.¹⁴

En el constitucionalismo alemán se ha desarrollado el principio de lealtad federal, según el cual “la totalidad de las relaciones constitucionales entre la Federación y sus Estados, así como las

14. Fallos: 186:170; 307:360 y 329:5814, entre otros.



relaciones entre los Estados, deben regirse por el principio constitucional –no escrito– del deber recíproco de la Federación y los Estados de un comportamiento leal”.¹⁵

Este principio se traduce como un “comportamiento favorable a la federación dentro del ordenamiento federativo”, y en su observancia “tanto el Bund como los Länder tienen el deber común de defender y conservar el orden constitucional en todas las partes y esferas del conjunto del Estado”. Con esta guía se trata de resolver “las fricciones y las dificultades que aparecen necesariamente entre el Estado central y sus miembros en toda comunidad estatal articulada” (Faller, 1980: 197).

Enseña Bidart Campos que este principio, al que también llama de *buena fe federal*, “trasvasado a nuestro derecho constitucional, supone que en el juego armónico y dual de competencias federales y provinciales que, para su deslinde riguroso, pueden ofrecer duda, debe evitarse que tanto el gobierno federal como las provincias abusen en el ejercicio de esas competencias, tanto si son propias como si son compartidas o concurrentes”.

En dicha inteligencia, la Nación y las provincias tienen que alcanzar “cooperativamente la funcionalidad de la estructura federal ‘in totum’” (Bidart Campos, 1998: 470), lo cual, en materia electoral, implica tutelar y promover el ejercicio pleno de los derechos políticos de las personas por sobre los intereses estatales, que es, en definitiva, el fin último del sistema democrático. Entendemos que el principio desarrollado por el Tribunal Constitucional Federal alemán es una buena guía para articular soluciones cooperativas desde el campo del derecho y la administración electoral, en un espacio de reglamentación posible, sin rozar siquiera las atribuciones que tienen las provincias para elegir a sus propias autoridades.

15. Cincuenta años de jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, Colombia, Konrad-Adenauer Stiftung, 2003, pág. 347.

Bibliografía

- Bidart Campos, Germán J. (1998). *Manual de la Constitución reformada*, Buenos Aires, Ediar.
- Faller, Hans Joachim (1980). “La lealtad federal en la República Federal de Alemania”, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) N° 16, julio-agosto.
- Gonçalves Figueiredo, Hernán (2017). *Derecho Electoral*, Buenos Aires, Ed. Di Lalla, 2da edición.
- Norris, Pipa (2014). “Why Electoral Integrity Matters”, Cambridge, Cambridge University Press, en Garrido, Antonio y Martínez, Antonia, “Integridad de las elecciones y de las campañas electorales en América Latina: conceptos, índices y evidencia empírica”, Recuperado de http://www.alice-comunicacionpolitica.com/abrir_ponencia.php?f=594-F5417e86b5941410852971-ponencia-1.pdf
- Perelli, Carina (2016). Ponencia en el “Seminario: Evaluación de los Procesos Electorales y propuestas para su perfeccionamiento”, organizado por la Cámara Nacional Electoral en homenaje y memoria del Dr. Rodolfo E. Munné, Buenos Aires, 6 de marzo.
- Salazar Ugarte, Pedro, “La legitimidad dúctil: México frente al espejo latinoamericano”, Recuperado de <http://www.nexos.com.mx/?p=15050>

ACTUALIZACIÓN DE JURISPRUDENCIA RELEVANTE EN MATERIA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS*

Raúl Borello

Universidad Nacional de Rosario

E-mail: raulborello@yahoo.com.ar

Introducción

En Argentina, *a nivel nacional*, la competencia en materia electoral y de partidos políticos corresponde a los jueces federales con competencia electoral, uno por cada distrito, que coincide con el territorio de cada provincia. El tribunal de alzada (es decir en la *apelación* que una de las partes puede deducir en la resolución de esas controversias que se originan con motivo de la apli-

* En relación con la “jurisprudencia”, cabe referir que el sistema jurídico es un entramado de normas generales (Constitución, Ley) e individuales (fallos, contratos, etc...). Y en tanto son todas ellas válidas y obligatorias, son consideradas “Derecho” (Kelsen, 1979: 243). La *jurisprudencia* refiere a las sentencias, decisiones que adoptan los jueces, aplicando la norma “general” al caso “particular”, y solo obliga a las partes litigantes. Mas en esa operación intelectual, los jueces deben *interpretar* la norma (abstracta y a veces imprecisa o ambigua). De allí que esas decisiones excedan su valor como pauta obligatoria “entre las partes”, y *se conviertan en antecedentes para casos futuros*; máxime cuando el órgano jurisdiccional detenta autoridad, como el caso de la Corte Suprema de Justicia, las Cámaras de Casación Penal, o la Cámara Nacional Electoral. Pero como bien aclara Agustín Gordillo (2003: VII.41), refiriéndose a la jurisprudencia- la imperatividad de esta fuente está pues condicionada a la voluntad del juez; pero dado que los jueces mantienen criterios interpretativos formulados por ellos mismos o sus superiores con anterioridad, *tiene cierto grado de imperatividad asegurada*. En casos excepcionales como los fallos plenarios o los de la Cámara Nacional Electoral, la propia ley le otorga obligatoriedad, con relación a los jueces inferiores.



cación de las leyes electorales y de partidos políticos), le compete a la *Cámara Nacional Electoral*, que es un fuero especializado que forma parte del Poder Judicial de la Nación.

De esta doble característica (especialización, pero “judicial”) deriva su doble rol: posee facultades reglamentarias, operativas y de fiscalización del Registro Nacional de Electores -entre otras atribuciones relativas a la administración electoral-, pero – por otro lado- cuenta con las potestades jurisdiccionales propias de todo tribunal de justicia, y *su jurisprudencia tiene fuerza de fallo plenario y es obligatoria para todos los jueces de primera instancia y para las juntas electorales nacionales*.

Así entonces, el *carácter obligatorio de la jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral*, es fuente de derecho de mucha importancia para establecer criterios de interpretación muy frecuentes en problemas derivados del Código Electoral Nacional, la Ley de Partidos Políticos y legislación complementaria (Dalla Vía, 1994: 336).

Pero la Argentina es un país federal, y de acuerdo al artículo 122º de la Constitución Nacional las provincias dictan sus propias constituciones, eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios, sin intervención del Gobierno Federal.

Es por esta configuración que la Constitución de la Provincia de Santa Fe – por ejemplo- encomienda a su Legislatura “*legislar en materia electoral*” (artículos 29º y 54 inc. 3), y crea un Tribunal Electoral (artículo 29). La propia Constitución local- en su Sección Segunda, Capítulo Único- sienta las bases y principios rectores del Régimen Electoral Provincial (electores, voto, partidos políticos, derechos de los extranjeros, etc...).

Es decir entonces, que no debemos soslayar (a la hora de estudiar la jurisprudencia en esta materia) que tenemos un *doble régimen electoral, uno Nacional y otro Provincial*, con sus respectivos Códigos Electorales, Leyes de Partidos Políticos, etc., o hasta incluso legislación que puede tener cabida en un sistema y no en otro, como el caso de la ley santafesina de Boleta Única, que no existe a nivel nacional.

En ambos regímenes la controversia en la aplicación de todos estos cuerpos legales puede derivar en la vulneración de *derechos constitucionales*, o incluso en la inconstitucionalidad de una Ley. Cobran importancia aquí, las *decisiones de las cortes supremas provincial o nacional*.

Igualdad de género

1. *El cupo femenino no es solo para conformar las listas de candidatos, sino también para conformación efectiva de los cuerpos electivos. El caso “Robustelli” (2014) – Tribunales provinciales de Santa Fe*



En 2013 se produjo el lamentable fallecimiento de la diputada provincial Silvia de Césaris. En la lista de suplentes continuaba Julio López, e inmediatamente le seguía Mariana Robustelli. La Cámara de Diputados tomó juramento -el 15 de agosto de 2013- a Mariana Robustelli, (que, reiteramos no estaba primera en la lista de suplentes), con el argumento de *mantener el cupo femenino en el cuerpo*.

Como lo publicara el Diario “El Litoral”, en su edición del 22 de febrero de 2014, bajo el título “La banca para Robustelli sienta jurisprudencia a nivel nacional”, Julio López, ubicado primero en la lista, objetó la asunción de Robustelli y reclamó la banca por medio de un recurso de amparo.

En el caso – como bien se señala en la edición, comentada por el profesor santafesino Julio Rondina- se enfrentaron dos interpretaciones de la Ley de Cupo, en el sentido *de si ésta lo exige sólo para la formación de las listas que los partidos políticos presentan a los comicios -como figura literalmente en la norma- o en la conformación efectiva de los cuerpos electivos*.

Pero el fallo se inclinó por el principio que “el cupo femenino debe regir como principio para la integración de los órganos, y no sólo de las listas electorales”.

El contenido del fallo puede sintetizarse de la siguiente manera, tal como se analizó en el citado comentario:

- La Cámara de Diputados tomó una decisión formalmente irreprochable (en cuanto a que tiene las facultades para hacerlo, y en cuanto al procedimiento adoptado, así como al resultado de las votaciones).

- La Cámara de Diputados interpretó de una manera válida la Ley de Cupo femenino, priorizándola por sobre el mero corrimiento de nómina que establece la ley electoral, la cual debe siempre sujetarse al respeto de normas superiores, en este caso la Constitución Nacional.

- El cupo femenino debe asegurarse en casos como el presente: cuando el ingreso de un suplente varón provocaría que se vulnera el piso mínimo de un tercio de mujeres en las bancas.

El fallo tiene fecha 19 de febrero de 2014, y fue emitido por la jueza Viviana Marín¹ que desestimó el recurso por “entender que la cuestión no era justiciable”. La Cámara de Diputados -dijo- “tenía facultades para interpretar la Ley 10.802 de Cupo Femenino como lo hizo” y “mantener una integración del cuerpo” con el 30 por ciento de mujeres.

Posteriormente y ante la apelación de López, el 2 de julio de 2014, la Cámara de Apelaciones de Santa Fe (Sala 3) confirmó el fallo de primera instancia, aunque con otros fundamentos.

1. “López, J.R. c/ H. Cámara de Diputados de Santa Fe s/ Amparo”- 21-00027301-2 Juzg. 1ra. Inst. Civil y Comercial 1ra. Nom. - Sta. Fe; SANTA FE, 19 de Septiembre de 2013.-



Finalmente, López ocurre a la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe, pero ésta convalidó lo actuado por la Cámara de Diputados del 15 de agosto de 2013, que – como dijéramos- ante el fallecimiento de una legisladora “salteó a los varones electos” que seguían en la lista de suplentes y cubrió la vacante con otra mujer².

2. La igualdad de género no solo es aplicable en la conformación de listas electorales, sino también para cargos al interior de los partidos. El caso “Villar” (2017) - Cámara Nacional Electoral

Daniel O. Villar, es afiliado al partido “Unión Popular” y denunció la subrepresentación de las mujeres en los cargos de liderazgo al interior del partido, lo que según su entender afectaba la democracia interna del mismo lo que le lleva a solicitar la intervención del mismo.

La jueza federal con competencia electoral del distrito de Capital Federal rechazó la pretensión por motivos procesales (su falta de legitimación como mero afiliado, extemporaneidad, etc.).

Villar recurre por apelación a la Cámara Nacional Electoral impugnando todas esas cuestiones “de procedimiento”, pero, en lo que nos interesa, alegando también que el principal órgano del partido viola las normas de cupo femenino, ya que la junta está compuesta por catorce miembros, por lo que al menos cinco debieran ser mujeres –según la Ley 24.012 y su decreto reglamentario 1246/00- mientras que solo fueron designadas tres.

Diversas asociaciones se presentaron como *amicus curiae*.³ Sostuvieron – para destacar el carácter de orden público de esa cuestión de género (y por ende no soslayar estudiar el tema “por motivos procesales”) - que “[l]a Convención Americana de Derechos Humanos, en su art. 23º, incluye [...] [-entre otros-] el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y el derecho al acceso en condiciones de igualdad a la función pública. La Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer [...] incluye también el derecho a participar en organizaciones u asociaciones no gubernamentales”. Y que “[n]inguna duda puede caber respecto a que el mandato [...] [contenido en el artículo 37º, segundo párrafo de la Constitución Nacional] incluye las acciones positivas en los propios partidos políticos para garantizar la igualdad real”.

Al dictar su fallo, la Cámara Nacional Electoral desecha varios argumentos de la Jueza Federal (de Primera Instancia) tal el caso de la supuesta “falta de legitimidad del afiliado”.

2. “López, J.R. c/ H. Cámara de Diputados de Santa Fe s/ Recurso de Inconstitucionalidad”; fecha: 12/10/2016”. El tribunal entendió que era inoficioso el dictado de una sentencia de mérito, por cuanto había operado en el caso la sustracción de la materia litigiosa (a esa altura Robustelli, no era más diputada).

3. Centro de Estudios “Carolina Muzzilli”; la Asociación Civil Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA); la Fundación Mujeres en Igualdad y la Asociación de Abogados de Buenos Aires.



Hecho esto, se encarga de evocar las normas constitucionales que dan cuenta de la importancia de los partidos políticos en el sistema democrático, recordando acertadamente la cita de Houriou: “los partidos políticos, cuyo desarrollo está íntimamente ligado al del cuerpo electoral, son a la democracia de tipo occidental lo que la raíz es al árbol”.

Yendo a la cuestión de género, la Cámara entendió que es incontrastable que en la integración de la Junta Directiva Nacional existe una violación a las normas de igualdad de género. Y continuó: “...en relación con la observancia de las disposiciones que tutelan la igualdad de género en el ejercicio de los derechos políticos, resulta oportuno recordar que la “igualdad real de oportunidades” que el artículo 37º de la Constitución Nacional procura garantizar mediante la implementación de acciones afirmativas (cf. artículo 75º inciso 23) implica un accionar progresivo por parte del Estado tendiente a remover los obstáculos a una mayor participación”.

Luego de repasar las denominadas doctrinas de las “acciones afirmativas” o “discriminación inversa”, la Cámara sostuvo que “...las acciones positivas a las que hace referencia el mencionado artículo 37º no sólo tienen el objeto de asegurar la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos sino que, también, deben entenderse dirigidas hacia el interior de los partidos, es decir, en relación con la integración de los órganos partidarios”. En consonancia con esta idea la Cámara expresa: “... los partidos políticos tienen un rol esencial en la construcción de un sistema democrático inclusivo, que permita a las mujeres participar en pie de igualdad con los hombres en el juego político y en el interior de sus organizaciones...”

“Tales prescripciones -agregó- se enmarcan –como se señaló- en una concepción progresiva de los derechos fundamentales que no sólo requieren del Estado una posición de mero garante neutral o abstencionista, sino que le encomienda remover los obstáculos para hacer verdaderamente efectiva la realización de tales derechos, en el caso, a la participación política”.

Finalmente, destacamos que la Cámara revoca la sentencia de la Jueza Federal, disponer la intervención judicial del partido “Unión Popular”; pero además, decide que la sentencia sea comunicada a los jueces federales con competencia electoral en todo el país, y por su intermedio a los partidos políticos con reconocimiento provisorio o definitivo de su jurisdicción.

Dicha comunicación tiene que ver con la recomendación que hace la Cámara en uno de los considerandos del fallo: “cuando alguna de las autoridades partidarias comunicadas por las agrupaciones políticas [...] afecte el porcentaje mínimo requerido por razón de sexo, los magistrados intimarán al partido a subsanar la anomalía. Hasta tanto ello ocurra, no registrarán ni tendrán por reconocida a dicha autoridad”.

3. Una lista no puede estar conformada en su totalidad por precandidatas. El caso “Ciudad Futura” (2017) - Cámara Nacional Electoral

Para las elecciones de medio término de 2017, el partido “Ciudad Futura” (Distrito Santa Fe), presentó una lista (de candidatas a diputadas nacionales) *conformada totalmente por mujeres*. El Juez Federal con competencia electoral en el distrito, rechazó esa pretensión, lo que obligó al partido a apelar el fallo ante la Cámara Nacional Electoral.

Este Tribunal - por mayoría, con el voto de los jueces Alberto Dalla Via y Martín Irurzun - resolvió *confirmar la sentencia de primera instancia* (que ordenó la adecuación de la lista incorporando varones).⁴

Entre los considerandos de la sentencia, se dice: “Tribunal tiene dicho que si bien es cierto que la Ley 24.012 se sanciona en resguardo de los derechos de las mujeres a gozar de iguales oportunidades que los hombres en la postulación para cargos electivos, ello no implica que no deba resguardarse idéntico derecho para los hombres. Máxime a la luz del artículo 37º de la Constitución Nacional, que garantiza iguales derechos a ambos sexos, sin ningún tipo de diferenciación”. También se afirmó: “nuestro país ha seguido los principios consagrados en el orden internacional que en materia electoral y de partidos políticos se pronuncian claramente en favor de una participación igualitaria y sin discriminaciones fundadas en meros prejuicios entre varones y mujeres”.

El restante miembro de la Cámara (Dr. Santiago Corcuera) emitió un voto en disidencia, en el cual expresó que “las cuotas de género se han constituido en mecanismos concretos que definen un ‘piso mínimo’ y no un techo para la participación política de las mujeres”.

En nuestra opinión, la sentencia es desacertada. Creemos que debió haberse profundizado en el origen de las llamadas “discriminaciones inversas”. Como ha señalado Rabossi (Nino, 1992: 424), estas acciones “consisten en tomar en cuenta factores como la raza, el sexo o la religión para favorecer a los miembros de un grupo social – en cuestiones tales como la contratación laboral o la admisión a universidades- como compensación al relegamiento que han sufrido tradicionalmente tales grupos sociales”.

Es ese el sentido de la incorporación del mencionado principio a nuestra Constitución Nacional, cuando nos dice en su art. 75º inc. 23 (Atribuciones del Congreso): “Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”.

4. “Incidente de Ciudad Futura Nro. 202 – distrito Santa Fe”, 13 de julio de 2017. Cámara Nacional Electoral.



En una acertada crítica al fallo⁵, Roberto Gargarella sostiene: “(...) lo que la Constitución intenta hacer con su toma de partido a favor de las acciones positivas para las mujeres en materia electoral, es confrontar un problema estructural, que sufren las mujeres y no los hombres, cual es el acceso a los cargos electivos”

En su extenso análisis (y reprobación) de la sentencia, nos dice Gargarella: “(...) la Constitución “ata” explícitamente la idea de “igualdad real de oportunidades” con acciones positivas, en materia electoral, y en relación con las mujeres. Cómo puede ser, entonces, que luego de este explícito y contundente apoyo de la Constitución, a las acciones positivas en favor de las mujeres, en materia electoral, en nombre de la “igualdad real” de oportunidades, se niegue validez a una lista compuesta sólo por mujeres, y se lo haga en nombre de la “igualdad real” entre los géneros. La Cámara no argumenta sobre el punto sino que declara. Declara, por ejemplo, en el considerando 11 de su fallo, que una lista semejante “importaría la vulneración del principio de igualdad”. Y el apoyo que da para tal declaración es un argumento tautológico. La Cámara dice que “una medida de discriminación inversa que afecta al derecho de acceso en condiciones de igualdad...importaría la vulneración del principio de igualdad que implica hacer del sexo una condición de elegibilidad, lo que sería [discriminatorio]”. Esto es, las acciones positivas, si afectan la igualdad, vulneran la igualdad, porque son discriminatorias: una tautología compuesta, basada en una razón equivocada. Ello, dado que las acciones positivas en materia electoral, primariamente, “hacen del sexo una condición de elegibilidad”: de eso tratan las acciones positivas a favor de las mujeres”.

Naturaleza del escrutinio provisorio – umbral

1. El escrutinio provisorio carece de relevancia jurídica y solo tiene la función de satisfacer la opinión pública; los umbrales que fija la ley se condicen con el principio que los derechos no son absolutos y son reglamentados por la Ley. El caso “Partido Nacionalista Constitucional de Chaco” (2011) - Cámara Nacional Electoral

En las elecciones primarias de 2011, en el distrito electoral Chaco, el Partido Nacionalista Constitucional – UNIR, impugnó lo decidido por el juzgado federal con competencia electoral de Chaco, conforme el cual dicho partido *no alcanzó el porcentaje mínimo de votos establecido por el artículo 45° de la Ley 26.571 para participar en los comicios generales.*-

Recordemos que la Ley 26.571 establece que sólo podrán participar en las elecciones generales, las agrupaciones políticas que en los comicios primarios hayan obtenido como mínimo el 1,5% de los votos válidamente emitidos.

5. La información completa puede verse en <http://www.pensamientocivil.com.ar/doctrina/3108-critica-fallo-que-proscribe-una-lista-solo-femenina>.



Pero el apoderado del aludido partido, cuestionó lo decidido, sosteniendo que del conteo realizado *por el partido* (de los votos obrantes en los telegramas) obtuvo el 1,66% del padrón electoral, porcentaje que supera el umbral exigido, pudiendo – así- participar en las generales.

Llegado el recurso de apelación a la Cámara Nacional Electoral⁶, la misma recuerda la necesidad de *distinguir el conteo provisional del escrutinio definitivo*. En tal sentido, se destacó que el conteo provisional de los resultados de la elección -conocido como “escrutinio provisorio”, que se efectúa con base en telegramas en los que las autoridades de mesa consignan los resultados de su mesa- constituye un mero elemento publicitario, carente de relevancia jurídica -y, por tanto, inhábil para poner en tela de juicio la validez de los comicios o de sus resultados- que sólo tiene por finalidad satisfacer el reclamo de la opinión pública de conocer resultados de la elección con la mayor inmediatez, aunque éstos no sean definitivos. Se resaltó, asimismo, que si bien los cómputos que se obtienen y difunden mediante esta modalidad, suelen formar un estado de opinión, este cómputo que actualmente se encuentra de modo exclusivo a cargo del Ministerio del Interior -único responsable de esa tarea- refleja habitualmente diferencias con el escrutinio definitivo.

Es decir entonces que el escrutinio definitivo -que es el único con validez jurídica- llevado a cabo por la Justicia Nacional Electoral, puede consagrar ganador -en casos de diferencias estrechas- a un candidato diferente del que había sido presuntamente elegido según los cómputos provisorios.

Además, se puso en evidencia que en el caso se habían adoptado los recaudos en orden revisar los resultados obtenidos por el partido y de la revisión realizada -en la que participaron diversos fiscales de la entidad y el propio apoderado partidario se concluyó que la agrupación no alcanzó la cantidad mínima de votos requerida.

Este fallo de la Cámara también es significativo en tanto se ocupa de meritar una alegación del partido recurrente (no exenta de ambigüedad) en torno a la injusticia del porcentaje exigido y que lo ha dejado fuera de carrera por tan escaso margen.

La Cámara invoca antecedentes propios en pos de remarcar que no es irrazonable la fijación de umbrales mínimos. Y expresa: “esta Cámara ha tenido oportunidad de señalar, con relación al establecimiento de un umbral de representación del 3% del padrón electoral del distrito para la participación en la asignación de cargos de diputados nacionales (cf. artículos 160º y 161º del Código Electoral Nacional), que ese requisito no constituye una irrazonable reglamentación al derecho de representación de las minorías. Al respecto, destacó el Tribunal que el umbral, piso o barrera legal -que algunos ordenamientos jurídicos al adoptar un sistema electoral de representa-

6. “Cabrera, Luis Alberto - apoderado del Partido Nacionalista Constitucional – UNIR s/interpone recurso de reposición” (Expte. N° 5146/2011 CNE)



ción proporcional imponen como condición adicional a los fines de adjudicar las bancas, y que se traduce en la obtención de un mínimo de votos para poder participar en dicho reparto- tiene como fundamento el de preservar un adecuado funcionamiento del poder legislativo, evitando que un excesivo fraccionamiento conlleve a una atomización ilimitada de la representación y del debate que repercuta de manera negativa en la formación de la voluntad general”.

“De modo análogo, - sostuvo el Tribunal- el piso requerido como condición sine qua non para acceder a participar en los comicios generales (cf. artículo 45º de la Ley 26.571) tiene como fundamento profundizar “la consolidación del sistema democrático” y “favorecer la legitimidad de los candidatos que representarán al pueblo en su conjunto” en tanto procura “fortalecer a los partidos, [...] dar legitimidad al sistema [...] y a quienes después se presenten como candidatos a ocupar los cargos [...], [previniendo] la [...] atomización”.

Se agregó que “en numerosas oportunidades, se ha explicado que los derechos consagrados por la Constitución -entre ellos, los derechos políticos- lejos de ser absolutos, están sujetos a limitaciones o restricciones tendientes a hacerlos compatibles entre sí”.



Bibliografía

Dalla Vía, Alberto (1994). “Manual de Derecho Constitucional”, Buenos Aires, Ed. LxisNexis, 1era. Ed.

Gargarella, Roberto, “Crítica al fallo que proscribió una lista solo femenina”, Recuperado de <http://www.pensamientocivil.com.ar/doctrina/3108-critica-fallo-que-proscribe-una-lista-solo-femenina>

Gordillo, Agustín (2003). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 1*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 8va. Ed.

Kelsen, Hans (1979). *Teoría Pura del Derecho*, México, Ed. UNAM, 1era Ed.

Nino, Carlos (1992). *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Ed. Astrea.

DERECHO ELECTORAL Y DISCAPACIDAD

Carlos A. Safadi Márquez

Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires -
Universidad Austral

E-mail: csafadimarquez@gmail.com

Introducción

Históricamente las personas con discapacidad sufrieron una discriminación negativa a la hora de ejercer su derecho activo al sufragio y los fundamentos teóricos de dicha discriminación estaban basados en razones de madurez (en los casos de discapacidad mental) o por preservación de la secrecía del voto.

Desde fines del siglo XX esta situación se revirtió y en varias democracias occidentales la discriminación pasó a ser positiva, es decir, se tomaron medidas para facilitar el acceso al sufragio de este colectivo, teniendo en cuenta sus necesidades particulares (mesas móviles, mesas a domicilio, padrón de electores internados, etcétera).



En nuestro sistema electoral tenemos pocas previsiones de relevancia, en cuanto a su cotización jurídica, en relación a las personas con discapacidad.

Una de ellas está vinculada con la exclusión al sufragio activo de los dementes declarados tal en juicio (artículo 3º CEN),¹ otra relacionada con la asistencia en el cuarto oscuro prevista en el artículo 94º II párrafo del CEN² y también podemos citar al artículo 105º de la Ley 26.571³ que busca garantizar la accesibilidad, confidencialidad e intimidad para el ejercicio de los derechos políticos de las personas con discapacidad.

La fácil accesibilidad de la mesa a la que hace referencia el Código Electoral Nacional en el artículo 82º en sus incisos 3 y 4 están direccionados al votante en general y no específicamente a las personas con discapacidad.

De la interpretación del juego de las previsiones citadas, podemos afirmar que en nuestro sistema, salvo los dementes declarados tal en juicio, el resto de las personas con discapacidad goza del pleno ejercicio del sufragio activo.

Sin embargo el objetivo del presente trabajo es analizar y reflexionar sobre cuáles son las medidas positivas que está adoptando el Estado para “facilitar” el ejercicio del sufragio activo para las personas con discapacidad, tanto desde el punto de vista normativo como del estrictamente fáctico.

Nuestro sistema jurídico define a la persona con discapacidad como aquella persona que sufre una “Alteración funcional permanente o prolongada, física o mental, que en relación a su edad y medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral”.⁴

En cuanto a la normativa señalada debe considerarse al respecto las Acordadas 77/2011 y 27/2015 de la Cámara Nacional Electoral. Dichas acordadas serán objeto de análisis en el presente trabajo.

Por último corresponde señalar que en materia de Derecho Electoral, los cambios deben ser progresivos y previsibles, quienes participamos de alguna forma en la administración electoral sabemos que el proceso electoral es una estructura compleja y que cada modificación tiene sus

1. Ley 26.571. Sancionada el 2 de diciembre de 2009. Promulgada parcialmente el 11 de diciembre de 2011. Artículo 72º, modifica el inciso a) del artículo 3º de la Ley 19.945 (CEN)

2. Ley 26.774. Sancionada el 31 de octubre de 2012. Promulgada el 1 de noviembre de 2012. Artículo 3º modifica el artículo 94º de la Ley 19.945 (CEN)

3. Ley 26.571. Artículo 105º: “La autoridad de aplicación adoptará las medidas pertinentes a fin de garantizar la accesibilidad, confidencialidad e intimidad para el ejercicio de los derechos políticos de las personas con discapacidad. Para ello se adecuarán los procedimientos, instalaciones y material electoral de modo que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos sin discriminación y en igualdad de condiciones con los demás, tanto para ser electores como para ser candidatos.”

4. Ley 22.431. Sancionada y promulgada el 16 de marzo de 1981.



consecuencias. La población en general identifica al proceso electoral solamente con el día de la votación, sin embargo, el proceso es bastante más que ese día solamente.

Por ello, en materia de discapacidad y elecciones hay mucho por hacer y no se podrá resolver la cuestión en un proceso electoral, sino que serán muchos años de implementar mejoras sucesivas para lograr que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho al sufragio activo sin limitaciones ni barreras de ningún tipo.

En el presente trabajo solo se analizará lo relativo al derecho al sufragio activo y nos quedará para otra oportunidad el reflexionar sobre la situación del derecho al sufragio pasivo, es decir, no el de votar sino el de ser votado.

Tampoco se analizará en esta oportunidad la cuestión de la discapacidad mental y la posibilidad de votar a la luz de los nuevos estándares que se aplican a la cuestión. Ambas cuestiones serán objeto de un ulterior trabajo.

La teoría del diafragma. El sufragio activo y las personas con discapacidad.

Desde que el proceso electoral como tal es objeto de regulación podemos identificar “momentos políticos” en los que los gobernantes de turno resuelven abrir o cerrar el diafragma regulatorio del sufragio activo para aumentar o restringir el acceso de la población al proceso electoral y consecuentemente a la participación política en la sociedad.

Cabe aclarar que obviamente *no* existen modificaciones a la normativa electoral de carácter neutro. Toda modificación, por imperceptible que parezca, siempre beneficia a un sector y perjudica a otro.

Es por ello que cuando un gobierno necesita aumentar su base de sustentación en el electorado lo que hace es ampliar el diafragma a un sector que, *prima facie*, asume le será favorable o bien cierra el diafragma si lo que le conviene es evitar la asimilación de nuevos sectores sociales en el tablero de toma de decisiones.

Por ejemplo, en 1862 el Estado de Wisconsin permitió votar a sus soldados que estaban fuera del Estado peleando en el frente de batalla durante la guerra civil.

Ese quizás sea el primer antecedente de “voto ausente” en las democracias occidentales modernas (Ellis, 2007: 50) y la finalidad de dicha medida estaba motivada en el hecho que los republicanos buscaban el apoyo a su candidato Abraham Lincoln y los demócratas apoyaban a los movimientos pacifistas, por lo que era muy probable que los soldados pudieran votar por los republicanos (Inbody, 2006).

El mismo esquema podemos verificar detrás de las “conquistas” políticas que avalaron el ingreso al sufragio activo de grupos sociales identificados que no accedían al mismo, como por ejemplo



el voto femenino, extranjeros, indigentes que recibían ayuda del estado (*paupers*, para el derecho electoral estadounidense), personal militar, personas privadas de la libertad, etcétera.

No hay dudas que es un progreso la habilitación a votar de estos grupos, pero lo cierto es que siempre existió antes una lectura de “beneficio político” del operador de turno del sistema, lo cual no deslegitima la justicia de la conquista o apertura del diafragma, pero debe saber el lector que siempre hubo una especulación de beneficio previo por quien tomó la decisión de habilitar a alguno de los colectivos enumerados.

Hoy es evidente la tendencia a abrir el diafragma, es decir, se busca “universalizar” el voto como línea directriz.

En nuestro país en particular, durante el siglo XX y lo que va del XXI se habilitó al voto femenino, el voto de los argentinos residentes en el exterior, el voto de las personas privadas de su libertad, de los menores de edad, en el ámbito provincial de los extranjeros, etcétera.

Sin embargo poco se hizo para fomentar y posibilitar el voto de las personas con discapacidad. ¿Cuál es la razón de ello?

Los motivos son varios, podemos decir que hay razones de carácter práctico y otras de carácter político.

Dentro de las razones de tipo práctico podemos mencionar la complejidad de confeccionar un padrón de personas con discapacidad y tipo de discapacidad a fin de facilitar su acceso al voto.

También el nivel de inversión que requiere la modificación de la estructura escolar para facilitar el acceso o bien la inversión requerida para habilitar como en otros países el “voto a domicilio” donde un oficial público lleva la urna al propio domicilio de la persona que no puede trasladarse hasta su cuarto oscuro como ocurre actualmente en algunos países (v.gr. Canadá).⁵

Desde el punto de vista político la lectura es más compleja.

A primera vista podemos afirmar que no hay una identificación clara de donde estará direccionado ese voto, lo cual hace que nadie se “esmere” en otorgar a este colectivo la regulación que le facilite el ejercicio del derecho al sufragio activo.

5. Canada Elections Act (SC 2000 c9), Artículo 243.1: 243.1 (1) A solicitud de un elector que no puede leer, o que no puede votar de la manera descrita en esta División debido a una discapacidad física, y que no puede ir personalmente a la oficina del oficial que regresa debido a una discapacidad física, el oficial de elecciones designado irá a la vivienda del elector y, en presencia de un testigo elegido por el elector, asistirá al elector mediante

(a) completar la declaración en el sobre exterior y escribir el nombre del elector donde debe escribirse la firma del elector; y
(b) marcar la boleta como lo indique el elector en presencia del elector.

Nota marginal: Nota sobre el exterior del sobre de votación

(2) El oficial de elecciones y el testigo que asiste a un elector bajo la subsección (1) indicarán, firmando la nota en el sobre exterior, que el elector recibió asistencia.



Es cierto que dentro de las organizaciones que representan a las personas con discapacidad no existe una uniformidad de voz, lo cual dificulta, desde el punto de vista de los operadores del sistema, tener un canal idóneo representativo para trabajar las dificultades que se puedan presentar.

Debemos conceptualizar que en los términos de la legislación argentina existen distintos tipos de discapacidad y por ello son distintas las soluciones que el sistema debe otorgarles (es decir, no es lo mismo una discapacidad sensorial que una discapacidad motora y es distinta la solución para cada una), pero no existen dudas que como concepto, el diafragma debe ser ampliado para facilitar el sufragio activo de las personas con discapacidad.

Las medidas existentes y las medidas que el Estado debe tomar

Con mucha claridad en sus objetivos y dentro del ámbito de su competencia la Cámara Nacional Electoral adoptó medidas para facilitar la participación de las personas con discapacidad como demostración de su compromiso con la misión de “universalizar” el sufragio.

Así mediante la Acordada 77/2011⁶ implementó el cuarto oscuro accesible en los locales de votación para poder garantizar el ejercicio del sufragio a las personas con discapacidad o dificultad motriz, sea esta temporal o permanente.

Esta Acordada tiene como precedente a los “recintos de fácil acceso” para la emisión del voto (conf. Fallos CNE 3597/05).

Por la Acordada 27/2015⁷ la CNE dispuso excluir del Registro de Infractores a los electores que sean titulares del CUD (certificado único de discapacidad) que no hubiesen concurrido a votar, como así también su exclusión en la selección aleatoria de autoridades de mesa.

También se les impone a los jueces federales el deber de considerar la progresiva implementación de medidas de accesibilidad electoral focalizadas en atención a los lugares de emisión del voto de los ciudadanos que cuenten con “certificado único de discapacidad” y según el tipo de discapacidad informado.

Por otro lado es importante destacar el convenio marco de colaboración e intercambio de información firmado entre la Cámara y la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) el 3 de agosto de 2017.

Dicho convenio tiene múltiples finalidades derivadas del flujo de información que manejan tanto ANSES como la CNE, pero uno de ellos surge de sus considerandos que expresa que la información que se encuentra en la base de datos de la ANSES respecto de los beneficiarios de los

6. CNE 12/07/2011

7. CNE 14/04/2015



regímenes de discapacidad coadyuvará a la progresiva implementación de medidas de accesibilidad electoral.

En el convenio, en su cláusula segunda punto 1 ANSES se obliga a remitir a la CNE el listado de Titulares de jubilaciones y retiros por invalidez como así también de titulares del beneficio de jubilación por ceguera congénita.

En el 2008 se sancionó la Ley 26.378⁸ que aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, aprobados mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 13 de diciembre de 2006.

Dicha convención en su artículo 29º impone obligaciones a los Estados firmantes sobre la participación en la vida política y pública de las personas con discapacidad. En ese sentido expresa que

“Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:

a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:

i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;

ii) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;

iii) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar;

b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas:

8. Ley 26.378. Sancionada el 21 de mayo de 2008 y promulgada el 6 de junio de 2008.



i) Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos;

ii) La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones.”

En diciembre de 2009 se sancionó la Ley de “Democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral”⁹ cuyo artículo 105º prevé que

“La autoridad de aplicación adoptará las medidas pertinentes a fin de garantizar la accesibilidad, confidencialidad e intimidad para el ejercicio de los derechos políticos de las personas con discapacidad. Para ello se adecuarán los procedimientos, instalaciones y material electoral de modo que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos sin discriminación y en igualdad de condiciones con los demás, tanto para ser electores como para ser candidatos.”

Esto es lo que existe en términos normativos en nuestro sistema para “proteger los derechos políticos” de las personas con discapacidad.

Sin embargo vemos que, salvo la previsión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el resto de la normativa está más orientada a excusar al no votante en razón de su discapacidad que en permitir que ese ciudadano pueda ejercer su derecho al voto. El déficit que señalamos radica en que poco hizo el Estado para facilitar y promover el voto de las personas con discapacidad.

Por eso al respecto es interesante analizar una de las regulaciones más avanzadas en relación al voto de las personas con discapacidad, que es Canadá¹⁰.

9. Ley 26.571.

10. Según la Dirección General de Elecciones de Canadá, en ese país hay 3,8 millones de personas con discapacidad sobre un universo de 38 millones de habitantes. Afirma dicho organismo que la más importante en número es la discapacidad motriz.

La Constitución Canadiense¹¹ en su Sección 15 expresamente prohíbe cualquier tipo de discriminación en razón de la discapacidad.¹²

En su ley electoral se prevén tres figuras a las que debemos prestar atención, pues son medidas positivas que tienen como finalidad garantizar el voto de las personas con discapacidad, esas figuras son las mesas móviles para adultos mayores y personas con discapacidad, los electores internados y el voto a domicilio.

La *Canada Elections Act* del año 2000 en su artículo 125° diseña la figura de las mesas móviles para adultos mayores y personas con discapacidad. En este caso, se debe notificar previamente a los candidatos el itinerario de la mesa y los tiempos de votación

La misma norma prevé en su artículo 157° la posibilidad de establecer centros de votación en hogares para ancianos o centros de internación de pacientes crónicos y que en dichos casos el cuarto oscuro sea trasladado de cama en cama para que las personas internadas puedan votar.¹³

Siguiendo en la misma línea de facilitar el voto de la persona con discapacidad, la *Canada Elections Act* en su artículo 159° también le da la posibilidad a la persona con problemas de movilidad que pueda votar en un centro al que no fue asignado si su centro tiene problemas de accesibilidad.¹⁴

11. Canadian Charter of Rights and freedoms. Constitution act 1982 / Charte canadienne des droits et libertés. Loi Constitutionnelle de 1982.

12. Sección 15. (1) Todas las personas son iguales ante la ley y bajo la ley y tienen derecho a igual protección e igual beneficio de la ley sin discriminación y, en particular, sin discriminación basada en la raza, el origen nacional o étnico, el color, la religión, Sexo, edad o discapacidad mental o física.

(2) La subsección (1) no excluye ninguna ley, programa o actividad que tenga por objeto mejorar las condiciones de los individuos o grupos desfavorecidos, incluidos aquellos que están en desventaja debido a su raza, origen nacional o étnico, color, religión, sexo, Edad o discapacidad mental o física

13. Artículo 157° (1) En un centro de votación que se haya establecido en un hogar para ancianos o en un centro de atención crónica, cuando el oficial adjunto lo considere necesario, el oficial y el secretario de votación deberán

(a) suspender temporalmente la votación en el colegio electoral; y

(b) con la aprobación de la persona a cargo de la institución, llevar la urna, las papeletas y otros documentos electorales necesarios de una habitación a otra en la institución para obtener los votos de los electores que están confinados en la cama y que normalmente residen en la encuesta División en la que se encuentra la institución.

Nota marginal: Procedimiento para la toma de los votos.

(2) Cuando se toma el voto de un elector que está confinado en la cama, el oficial adjunto le dará al elector la asistencia necesaria para que el elector pueda votar, y no puede estar presente más de un representante de cada candidato.

14. 159 (1) Un elector que está en una silla de ruedas o que tiene una discapacidad física, y que no puede votar sin dificultad en su división de votación porque no tiene un centro de votación con nivel de acceso, puede solicitar un certificado de transferencia para votar en otra mesa electoral con nivel de acceso en el mismo distrito electoral.

Nota marginal: requisitos de aplicación

(2) La solicitud debe estar en la forma prescrita y debe ser entregada personalmente al oficial o al oficial auxiliar para el distrito electoral del elector por el elector, su amigo, cónyuge, cónyuge, pariente o pariente de su cónyuge o cónyuge.

Nota marginal: Emisión del certificado de transferencia al elector deshabilitado

(3) El oficial o el asistente emitirá un certificado de transferencia en la forma prescrita, y entregará el certificado a la persona que entregó la solicitud al oficial, si el oficial está satisfecho de que

(a) el nombre del elector aparece en una lista de electores para el distrito electoral; y

(b) el centro de votación establecido para la división de sondeo en la que reside el elector no tiene nivel de acceso.

Finalmente se debe destacar que la mencionada legislación en su artículo 243.1º estipula la posibilidad del voto a domicilio.¹⁵

En los Estados Unidos se sancionó la Ley HAVA (*Help America Vote Act*)¹⁶ en el año 2002 que fue en parte la respuesta a los dos millones de votos anulados porque registraban deficiencias técnicas en la problemática elección presidencial del año 2000.

Dicha ley exige que en los centros de votación exista al menos un espacio equipado para personas con discapacidad y habilita recursos para mejorar la accesibilidad a los centros de votación, el cambio en las máquinas de votación y facilitar el voto de las personas con discapacidad.

Lo cierto es, que no se puede solicitar del elector un comportamiento heroico para que pueda ejercer su derecho a sufragar. Aquí, vemos ejemplos en los que se facilita a ese ciudadano con dificultades para votar en términos regulares a que pueda cumplir con su ejercicio democrático del sufragio.¹⁷

Conclusiones

De lo antedicho podemos concluir que en el ámbito federal, en la Argentina, existe una regulación con diversas cotizaciones jurídicas relativas a la protección de los derechos políticos en general y a la accesibilidad para votar en particular.

En el tope de esa cotización tenemos a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad aprobada por Ley 26.378 que en su artículo 29º se esmera en obligar a los Estados firmantes a garantizar los derechos políticos de las personas con discapacidad.

Luego tenemos las previsiones ya mencionadas del Código Electoral Nacional que tienden más a dispensar el voto de las personas con discapacidad pero no buscan garantizar la participación política de dicho colectivo mediante medidas positivas.

Dentro del mismo status normativo está el mencionado artículo 105º de la Ley 26.571 que impone a las autoridades a adoptar las medidas pertinentes a fin de garantizar la accesibilidad, confidencialidad e intimidad para el ejercicio de los derechos políticos de las personas con discapacidad.

15. 243.1 (1) A solicitud de un elector que no puede leer, o que no puede votar de la manera descrita en esta División debido a una discapacidad física, y que no puede ir personalmente a la oficina del oficial debido a una discapacidad física, el oficial de elecciones designado irá a la vivienda del elector y, en presencia de un testigo elegido por el elector, asistirá al elector mediante (a) completar la declaración en el sobre exterior y escribir el nombre del elector donde debe escribirse la firma del elector; y (b) marcar la boleta como lo indique el elector en presencia del elector.

Nota marginal: Nota sobre el sobre exterior

(2) El oficial de elecciones y el testigo que asiste a un elector bajo la subsección (1) indicarán, firmando la nota en el sobre exterior, que el elector recibió asistencia.

16. H.R. 3295. 107-252. Aprobada el 23 de enero de 2002, entró en vigencia el 29 de octubre del mismo año.

17. Ver Davidson and Lapp (2004: 15 a 21).



Lo cierto es que es muy poco lo que se ha hecho al respecto, probablemente por los motivos explicados en el punto II de este trabajo.

En esta pasividad gubernamental al respecto solamente se puede destacar, como contraste, el activo papel de la Cámara Nacional Electoral que con las limitaciones derivadas de su competencia, es quien ha demostrado haber comprendido la importancia y entidad de la cuestión y en base a ello dictó una serie de Acordadas¹⁸ para intentar resguardar los derechos de las personas con discapacidad.

Es necesario comenzar a tomar medidas positivas activas por parte del Estado para garantizar el derecho al sufragio como las mencionadas en el presente trabajo, es decir, mesas de votación móviles, centros de votación instalados en lugares de internación, el voto a domicilio, la certificación de movilidad del votante con discapacidad para que pueda ser incluido en otra mesa del mismo distrito, etcétera. Obviamente la implementación de estas medidas debe ser gradual,¹⁹ y no traumática para el sistema, pero debe ser puesta en marcha a la brevedad.

La idea es que no alcanza con la dispensa del voto de la persona con discapacidad ni tampoco es tolerable la exigencia de comportamientos heroicos para que pueda votar esa persona. Se necesita la ejecución de medidas que garanticen su real participación en el proceso electoral pues de lo contrario se está dejando fuera del sistema a un porcentaje importante de la población.

Sin embargo, primero se debe analizar el número concreto de personas sobre las que se trabajará y fundamentalmente el perfil del tipo de discapacidades prevalentes en nuestra población.

Para ello es necesario el compromiso a nivel gubernamental y la decisión política de invertir económicamente en la mejora del sistema, pues las medidas propuestas tienen sus costos y una compleja logística de implementación.

18. CNE Acordadas 77/2011, 27/2015 y de distinto tenor se puede mencionar también la 19/2016

19. En este sentido, ver Prince (2004: 2-7).

Bibliografía

Davidson, Diane R. and Lapp, Miriam (2004). “The Evolution of Federal Voting Rights for Canadians with Disabilities”, en *Electoral Insight, persons with disabilities and elections*, Vol. 6, N°1, April.

Ellis, Andrew (2007). “Historia y política del voto en el extranjero”, en *Voto en el exterior: manuales de IDEA*, Estocolmo, IDEA.

Inbody, Donald S. (2016). *The soldier vote: war, politic and the ballot in America*, United States, Palgrave Macmillan.

Prince, Michael J. (2004). “Persons with Disabilities and Canada’s Electoral Systems Gradually Advancing the Democratic Right to Vote”, en *Electoral Insight, persons with disabilities and elections*, Vol. 6, N°1, April.

Canadian Charter of Rights and freedoms. Constitution act 1982 / Charte canadienne des droits et libertés. Loi Constitutionnelle de 1982.

Ley 22.431. Sancionada y promulgada el 16 de marzo de 1981.

Ley 26.378. Sancionada el 21 de mayo de 2008 y promulgada el 6 de junio de 2008.

Ley 26.571. Sancionada el 2 de diciembre de 2009. Promulgada parcialmente el 11 de diciembre de 2011. Artículo 72º, modifica el inciso a) del artículo 3 de la Ley 19.945 (CEN)

Ley 26.774. Sancionada el 31 de octubre de 2012. Promulgada el 1 de noviembre de 2012. Artículo 3º modifica el artículo 94º de la Ley 19.945 (CEN)

PROCESOS ELECTORALES BAJO LA LUPA. ABORDAJES Y EVALUACIONES DESDE EL OBSERVATORIO POLÍTICO ELECTORAL. LAS ELECCIONES 2017 EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

María Lourdes Lodi

Universidad Nacional de Rosario

E-mail: lourdeslodi@yahoo.com

María Laura Sartor Schiavoni

Universidad Nacional de Rosario

E-mail: malaura.sartor@gmail.com

Elisa Caballero Rossi

Universidad Nacional de Rosario

E-mail: elisa.caballeror@gmail.com

Introducción

En el marco de un compromiso manifiesto de la Universidad Pública con la producción de conocimiento socialmente significativo, el fortalecimiento institucional y la calidad democrática, el “Observatorio Político Electoral” (OPE) es un espacio de compilación, sistematización, análisis y difusión de información sobre fenómenos y procesos vinculados a las distintas dimensiones y formas de representación política. Como detallamos en nuestro artículo “Observatorio Electoral de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Trayectoria e impacto



de sus actividades” (Lodi *et al.*, 2018), publicado en la compilación que antecede a esta nueva síntesis del simposio sobre procesos electorales en perspectiva comparada, el Observatorio Electoral nació en 2003 a partir de una iniciativa de la Profesora Silvia Robin y desde el año 2005 constituye una actividad que se desarrolla desde la Escuela de Ciencia Política en cada proceso electoral.

En sus inicios, el Observatorio estuvo vinculado a un proyecto de investigación dirigido desde Buenos Aires por el Dr. Isidoro Cheresky y fue liderado en la Facultad por el entonces Director de la Escuela, el Profesor Gastón Mutti. En esa oportunidad el foco estuvo primordialmente en el análisis de las prácticas informales en torno al acto electoral y de las interacciones de los actores intervinientes en dicho escenario. Para ello se priorizó una perspectiva etnometodológica que parte del supuesto de que los hechos sociales son realizaciones prácticas de los actores, en las cuales se adaptan, actualizan y transforman tanto una serie de normas explícitas e institucionales como un conjunto de rutinas de conducta implícitas e informales, estructurantes ambas de los escenarios de interacción.

Sin embargo, a raíz de la introducción de diversos cambios en el régimen electoral santafesino, el foco de análisis del Observatorio se fue complejizando y adaptando a las diferentes coyunturas electorales poniendo especial interés en las condiciones y efectos de las sucesivas reformas políticas y electorales. Entre las mismas se destacan el estudio de la derogación de la Ley de Lemas y la implementación en 2005 del sistema de Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO), la reforma del instrumento de emisión del voto a través de adopción en 2010 de la Boleta Única por categoría, la convivencia de los sistemas electorales provincial y nacional especialmente en la simultaneidad de las elecciones santafesinas y nacionales en 2013 y 2017, el otorgamiento del derecho a votar de forma optativa a los jóvenes de 16 y 17 años, la introducción de la elección directa de Parlamentarios del Mercosur, el estreno inédito del ballotage en Argentina y, en la última elección, la incorporación de tecnología para la carga y transmisión de datos a modo de prueba piloto en las localidades de Roldán y Rincón.

De este modo, un estudio que comenzó enfocándose en el comportamiento de los actores electorales, en el clima electoral y en las prácticas partidarias, fue incorporando nuevos elementos como ser el análisis exhaustivo de los materiales electorales, la evaluación de niveles de conocimiento y actitudes frente a los cambios procedimentales, el relevamiento de agendas y seguimiento de campañas electorales e, incluso, la evaluación de la naturaleza del voto nulo a partir de la apertura de urnas en días posteriores a cada elección.

Asimismo, originariamente el Observatorio se centró en estudiar la provincia de Santa Fe y sus escenarios electorales. Las observaciones estuvieron focalizadas, principalmente, en la ciudad de Rosario y de manera secundaria en otras localidades del territorio provincial. En 2011, la incorpo-



ración del sistema de Boleta Única en la provincia abrió las puertas a un denso proceso de trabajo sobre los impactos de esta reforma electoral. La simultánea implementación de la Boleta Única de Sufragio (BUS) en Córdoba -diferente a la de Santa Fe- el mismo año, derivó en un estudio conjunto entre la Facultad de Ciencia Política de la Universidad Católica de Córdoba y el equipo de investigación del Observatorio Electoral de la UNR. Este esfuerzo compartido se vio plasmado en el libro *Boleta única: estudio comparado de los casos de Santa Fe y Córdoba* (Bianchi *et al.*; 2013) que compara los dos sistemas de votación y da cuenta del estado de proyectos de ley de Boleta Única presentados –hasta ese entonces- en las 23 provincias argentinas, la Capital Federal y en el Congreso de la Nación, a partir de una descripción comparativa de los elementos de dichos proyectos. Esta publicación constituye un antecedente fundamental dentro de la trayectoria del Observatorio, cuyos aportes se pretendieron profundizar con las posteriores observaciones, informes y publicaciones.

Hacia el año 2013 el espectro se amplió aún más al vincularse el Observatorio con el Programa de Estudios “Política en América Latina del siglo XXI”, dirigido por el Dr. Marcelo Cavarozzi, cuyo objetivo era hacer un estudio sobre el estado actual de las democracias en el cono sur. Para esto, docentes y estudiantes del equipo realizamos un análisis de agendas y observaciones participantes en las elecciones de Chile (2013-2017), Brasil y Uruguay (2014) y Argentina (2015-2017) adaptando los protocolos locales a las realidades y sistemas de votación de los distintos países, a los que se viajó especialmente con fines de observación electoral.

En síntesis: para el año 2017, el Observatorio Electoral de la Facultad de Ciencia Política y RR.II había ampliado su objeto de estudio, extendido su alcance territorial mucho más allá de las fronteras santafesinas y argentinas, consolidado un creciente equipo de docentes-investigadores y estudiantes que, año a año, continuaban especializándose en materia de sistemas y procesos electorales, y –además- adquirido un importante reconocimiento público y mediático por su contribución en lo que a capacitaciones, análisis y fortalecimiento institucional respecta.¹

Consecuencia de este progresivo desarrollo fue que a inicios de 2017 se decidió elaborar un proyecto de institucionalización del Observatorio como “Observatorio Político Electoral” (OPE) a fin de dotarlo de estabilidad, dándole continuidad a sus integrantes y actividades más allá de los diferentes proyectos de investigación en que se fue anclando y de los sucesivos procesos electorales. Esta iniciativa establece que el Observatorio Político Electoral tiene como objetivo principal “constituirse en un espacio referente y voz autorizada en asuntos políticos e institucionales vinculados a las distintas dimensiones y formas de representación política, desde donde desarrollar

1. Notas y artículos disponibles en www.fcpolit.unr.edu.ar/ope/ y en la página de Facebook /opeunr



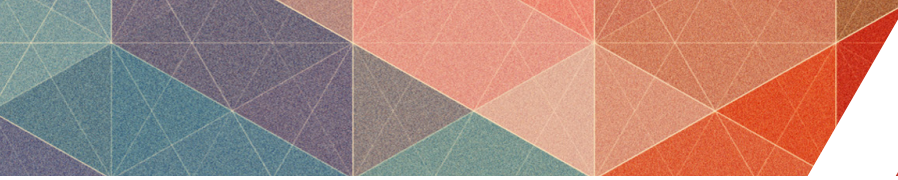
análisis y difundir información que contribuyan a la transparencia, fortalecimiento institucional y calidad democrática”. Entre los objetivos secundarios se propone:

- Generar, compilar, sistematizar y analizar información sobre distintos aspectos vinculados a la construcción de la representación política.
- Observar y evaluar agendas, sistemas y procesos electorales.
- Difundir públicamente informes especializados de fácil manejo y comprensión sobre temáticas políticas.
- Proveer información pertinente, confiable y oportuna que sirva de insumo para la gestión gubernamental y la labor legislativa.
- Conformar un espacio de intercambio y diálogo entre la academia, la política y la opinión pública.
- Cooperar con los medios de comunicación, la ciudadanía y distintos actores políticos y sociales como fuente de consulta sobre temas político-electorales, fomentando instancias de accountability.
- Contribuir a la formación democrática de los estudiantes de la Facultad de Ciencia Política posicionando a la Universidad Pública como un actor relevante en los procesos y debates político-electorales.

Con este espíritu y objetivos, el proyecto de institucionalización del OPE fue aprobado por resolución 2040/17 del Consejo Directivo el 3 de julio de 2017 quedando formalmente constituido y radicado en la Escuela de Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la Universidad Nacional de Rosario.

Las elecciones 2017 en Santa Fe

Este artículo busca dar cuenta de distintas observaciones desarrolladas por el equipo del OPE en los comicios 2017. Para ser fieles a la ponencia presentada en el simposio, y por cuestiones de espacio, nos concentraremos en hacer una síntesis de dos de los informes presentados en 2017: el tradicional informe elaborado luego de cada elección en base al protocolo que hemos ido refinando año a año, y agregaremos ahora el informe correspondiente a la observación de la innovación tecnológica implementada a modo de prueba piloto en la localidad de Roldán para la carga y transmisión de resultados. Dejaremos de lado, por lo tanto, el informe que evalúa la naturaleza



del voto nulo² –realizado en el marco del Convenio de Cooperación entre la Facultad y el Gobierno de la provincia de Santa Fe- y la experiencia y resultados de observación de las elecciones de 2017 en el vecino país de Chile.

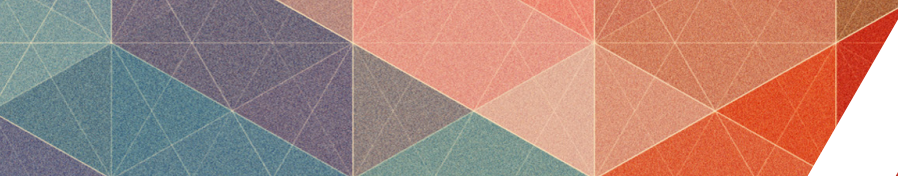
Antes de detallar los distintos mecanismos de abordaje hacia los procesos electorales, nos parece pertinente aclarar algunas características y particularidades de los comicios 2017 en Santa Fe:

- *Elección en dos etapas: PASO y Generales.* El día 13 de agosto se desarrollaron las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) y el 22 de octubre la Elección General. La oferta electoral en la primera instancia fue en la mayoría de los distritos notablemente más numerosa que la de la Elección General. El efecto reductor de las PASO operó tanto a nivel de la contienda nacional como de la provincial. Mientras en las PASO nacionales las listas que competían fueron 57, en la Elección General este número se redujo a sólo 10. Por su parte, en distritos como la ciudad de Rosario de 43 listas en la boleta de concejales de las primarias sólo 8 lograron superar el umbral del 1,5% y competir en la Elección del 22 de octubre. Lo mismo sucedió en la ciudad de Santa Fe, donde de 36 listas originarias solo 4 pasaron a la General.

- *Simultaneidad de la Elección Nacional y la Provincial:* Al igual que en 2013, en 2017 se decidió realizar en forma simultánea la elección nacional y la provincial. Si bien esto es y ha sido común en gran parte de las provincias argentinas, en Santa Fe implica la convivencia en una misma jornada electoral de dos sistemas de votación: el de boleta partidaria (con sobre y cuarto oscuro) para la elección nacional, y el de boleta única por categoría (sin sobre y con cabina de votación fuera del cuarto oscuro) para la elección provincial.

Esta particularidad posee muchas implicancias: en primer lugar, la necesidad de coordinación previa entre justicia y administración electoral nacional y provincial que deben acordar competencias en cuestiones como, por ejemplo, la elaboración de un padrón unificado (en Santa Fe -por definición constitucional- no pueden votar los menores de 18 años y sí lo hacen a nivel nacional). Otro corolario de la simultaneidad es que las Autoridades de Mesa deben, al mismo tiempo, manipular y controlar diferentes materiales: por un lado, firmar los sobres y garantizar la totalidad de la oferta electoral nacional en el cuarto oscuro; por otro, firmar las boletas únicas facilitando un correcto doblado y chequeando, paralelamente, que cada votante introduzca el sobre (nacional) y la boleta (local) en la urna correspondiente. En otros términos: la simultaneidad de las elecciones

2. El informe 2017, elaborado por María Lourdes Lodi con la asistencia técnica de Elisa Caballero Rossi aún no ha sido publicado. Los informes realizados por Lodi luego de las Elecciones Primarias y Generales de 2011 y 2013 fueron sintetizados en el artículo “Evaluación de la naturaleza del voto nulo en las elecciones provinciales con Boleta única: análisis en perspectiva comparada (2011-2013)” publicado en el libro “Democracia y Boleta única en Santa Fe. Implementación y Evaluación. Reseña Normativa” (Oscar Blando et al. 2015)



nes implica capacitar a las Autoridades de Mesa para lograr una dinámica electoral que facilite la circulación de los votantes (a veces condicionada por los espacios físicos en que se disponen las mesas), que garantice el voto secreto y que priorice un esquema de cooperación entre los distintos actores: autoridades de mesa, fiscales, votantes, jefe de local, fuerzas de seguridad, correo, etc.

Sumado a lo anterior, desde el plano de la observación y evaluación, la simultaneidad de las elecciones permite la comparación entre los sistemas de boleta partidaria y boleta única, no sólo en lo relativo a su versatilidad, eficiencia, garantías de voto secreto, niveles de legitimidad y conocimiento, sino también habilita la comparación entre resultados y tipologías de votos, analizando continuidades o diferencias en los patrones de votación de un mismo electorado con distintos sistemas de votación.

- *Elección legislativa de medio término*: a nivel nacional se seleccionaron representantes para renovar 127 bancas de la Cámara de Diputados y un tercio del Senado. Particularmente en Santa Fe se pusieron en juego 9 escaños de Diputados Nacionales y no se renovaron en esta oportunidad senadores. En lo que a elecciones locales respecta, en estos comicios los santafesinos votaron para renovar sus Concejos Municipales y Comisiones Comunales (no se eligieron ni Gobernador, ni Diputados y Senadores provinciales, ni Intendentes en la mayoría de las localidades). Consecuencia de ello es que, en casi la totalidad de las mesas, se elegía una sola categoría local y una sola categoría nacional, facilitando la comparación entre sistemas, y convirtiendo a esta elección en un proceso mucho más sencillo y dinámico que cuando hay elecciones ejecutivas.

- *Elección de Intendentes en 12 ciudades*: Las localidades de Armstrong, Las Toscas, Recreo, Fray Luis Beltrán, Puerto General San Martín, Roldán, El Trébol, San José del Rincón, Romang, Suardi, San Guillermo, y Florencia eligieron en 2017 a sus Intendentes. Solamente en 5 de ellas hubo Elecciones Primarias y fueron por ello especialmente seleccionadas para la muestra del estudio sobre la naturaleza del voto nulo habilitando la comparación entre Elección Primaria y Elección General, así como también la comparación entre categorías ejecutiva y legislativa.

- *Incorporación de nuevas tecnologías*: el gobierno provincial dispuso la realización de una prueba piloto de implementación de tecnología para la carga y transmisión de resultados en el escrutinio provisorio de los Municipios de Roldán y San José del Rincón, tanto en las elecciones primarias como en las generales.

Observación Electoral en Rosario y 12 localidades provinciales

El equipo del OPE,³ conformado por docentes-investigadores, graduados y estudiantes de la UNR, realizó observación electoral en más de 50 locales de votación, tanto en las Elecciones Primarias como en la General. El principal foco de la observación se localizó en la ciudad de Rosario donde se observaron en modalidad de jornada completa 12 locales de votación seleccionados a partir de un criterio de representación territorial. Además, se recorrieron otros 30 locales de votación correspondientes a los seis distritos municipales. Asimismo, a lo largo de la provincia, participaron observadores de jornada completa en otras 12 localidades: Gálvez, Firmat, Esperanza, Casilda, San Lorenzo, Villa Gobernador Gálvez, Venado Tuerto, Bigand, Totoras, Granadero Baigorria, Rincón y Roldán.

Los estudiantes y graduados que participaron de las dos instancias de observación asistieron previamente a una serie de seminarios de capacitación en los que se abordaron cuestiones teóricas respecto de los sistemas electorales así como también cuestiones prácticas en torno a la metodología de observación y recolección de información en los protocolos diseñados especialmente para tal fin.

Como *objetivos* de la observación se establecieron los siguientes:

1. Evaluar la organización, procedimientos y materiales concernientes al acto electoral en sus distintas etapas (apertura, votación, cierre, escrutinio), atendiendo a la coexistencia de los dos sistemas de votación correspondientes a la elección provincial y nacional y a las especificidades de cada uno de ellos.
2. Analizar el grado de conocimiento de los sistemas de votación por parte de la ciudadanía y de las Autoridades de Mesa.
3. Indagar acerca de las percepciones, estrategias de uso y grado de satisfacción de los electores y Autoridades de Mesa concernientes a los sistemas de votación en particular, a su coexistencia y a la jornada electoral en general.
4. Registrar la práctica del acto electoral, tanto en lo relativo a la interacción de los actores intervinientes (votantes, fiscales, autoridades de mesa, fuerzas de seguridad, asistentes de escrutinio, agentes del correo, punteros, etc.), como los escenarios en los cuales se produce dicha interacción (el interior de los establecimientos de votación y las inmediaciones de los mismos).
5. Identificar dinámicas informales y dar cuenta de la dimensión simbólica del proceso electoral.

3. La conformación completa del Equipo de Observadores 2017 se puede visualizar en los Informes 2017 publicados en la web del OPE.

6. Generar recomendaciones, identificando áreas problemáticas, prioridades y oportunidades de modificaciones formales u operativas en vistas a los futuros comicios y a posibles reformas en la normativa electoral.

Principales emergentes

- Ambos comicios se desarrollaron con normalidad, observándose en general una convivencia adecuada y colaboración entre los diferentes actores involucrados en el proceso: electores, autoridades de mesa, delegados, fiscales, fuerzas de seguridad y agentes de correo.
- En la Elección Primaria hubo demoras en la apertura de las mesas de votación debido al retraso del correo y en varios casos, a la ausencia de las autoridades, lo que motivó que hubiera que esperar que llegaran voluntarios para la conformación de las mesas. El horario promedio de apertura de las mesas fue a las 8:45 hs. Esto se mejoró en la Elección General del mes octubre, ya que los materiales fueron entregados en tiempo y forma por los agentes de correo, pudiendo así iniciarse la votación en la mayoría de las mesas antes de las 8:30am. Sin embargo, persistió el problema de ausentismo de las Autoridades de Mesa convocadas oficialmente. Este fenómeno fue más frecuente en los locales de votación relevados en la ciudad de Rosario que en otras localidades de la provincia. Los delegados resolvieron esta situación convocando a personas que tenían previamente identificadas y contactadas, voluntarios que se presentaron en el local de votación y hasta familiares.
- Fue escasa la proporción de mesas que contaron con las tres autoridades. En general las mesas se desarrollan con dos autoridades, y en algunos locales de votación se registraron casos de mesas que funcionan con una Autoridad de Mesa, lo cual afecta la implementación de los dos sistemas simultáneamente y dificulta el escrutinio.
- Significativo nivel de presentismo de electores para la Elección Primaria en un contexto en que se había cuestionado -por distintos medios de comunicación y especialmente desde la Capital Federal-, la utilidad de las PASO. Aunque sin mayor entusiasmo, predominó un clima de tranquilidad y confianza entre los electores.
- Faltante de boletas partidarias para la Elección Primaria Nacional: en la totalidad de las mesas observadas faltaban entre 7 y 15 listas. Ausencia de boletas de contingencia y de fiscales partidarios que pudieran proveerlas en la mayoría de los casos. Paralelamente, la Boleta Única santafesina garantizó en cada mesa la totalidad de la oferta electoral, dando igual visibilidad a todas las listas de candidatos, incluso en los casos de oferta numerosa.



- Problemas en el armado/disposición de las mesas: se identificaron algunas mesas en las cuales la cabina de votación para marcar la opción con Boleta Única se había armado dentro del cuarto oscuro. Si bien esto no fue tan frecuente, en los casos en los que se relevó se debía a falta de espacio en los pasillos o galerías en los que estaban ubicadas las mesas. Vinculado con este punto, también se identificaron algunos casos en los que la ubicación de la cabina no era la más adecuada para la preservación del secreto del voto. Algunos cuartos oscuros estaban alejados de la mesa, y en determinados locales de votación había 2 mesas que compartían el mismo cuarto oscuro.

- Troqueles de talonarios de boleta única: en algunos locales de votación se relevaron mesas en las que los troqueles de los talonarios de BU eran separados junto con las boletas. Esto atenta contra la garantía del voto secreto (dado que el troquel es numerado) y afecta también la carga de datos en los documentos, en los que se requiere consultar troqueles utilizados y sobrantes. Este inconveniente se subsanó mayormente con las capacitaciones realizadas entre las elecciones primarias y las generales, en las que prácticamente no se evidenció este error por parte de las autoridades de mesa. De hecho, se relevaron mejoras en la calidad del papel y en el troquelado respecto a elecciones previas. Prácticamente no hallamos rotura alguna en las boletas, lo que refleja, además de mejoras en la calidad de la boleta, aprendizaje en la técnica de extracción de la boleta del talonario por parte de las autoridades de mesa.

- Importantes mejoras en la clasificación de votos y en el llenado de documentación (actas, telegramas y certificados) respecto a elecciones previas.

- Se valora positivamente el diseño de la boleta única, sobre todo en la Elección General, en la que se adaptó el tamaño a la oferta electoral, permitiendo no sólo una mejor visualización de los candidatos sino también un uso eficiente del papel.

- Material de campañas electorales: cerca de diferentes locales de votación de la ciudad de Rosario y de otras localidades se pudo observar cartelera de campaña que no había sido removida. Algunas estaban muy cerca de las puertas de ingreso a los establecimientos.

- Al complementar la observación electoral con la apertura de urnas y análisis de resultados, encontramos que en la Elección General 2017 el porcentaje de votos nulos con boleta única alcanzó el valor más bajo desde su primera implementación en 2011. Si bien en sus inicios la boleta única santafesina generó un notable incremento del porcentaje de votos anulados, con la eliminación del casillero del voto en blanco en 2015 esa proporción disminuyó y hoy es equivalente a los niveles de voto nulo alcanzados con el sistema de boleta partidaria. Esto se debe también, creemos, a un importante avance en el proceso de aprendizaje sobre el funcionamiento del sistema de boleta única, tanto por parte de los ciudadanos como de las autoridades de mesa. Hoy los votos anulados



responden más a la voluntad del elector de anular su voto que a errores involuntarios originados en el desconocimiento o la complejidad del sistema.⁴

- Asimismo, al comparar las Elecciones Primarias de Agosto con las Elecciones Generales de Octubre llegamos a la conclusión que parte de la anulación responde a las particularidades del sistema de Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias, y no al sistema de Boleta única. La proliferación de la oferta electoral y la forma en que es presentada en las PASO incide en mayores niveles de anulación del voto.

Algunas recomendaciones derivadas de la Observación Electoral

- Revisar el sistema de designación y convocatoria de Autoridades de Mesa. Este sistema tendría que ser más confiable, para garantizar que las mesas se conformen adecuadamente, con personas capacitadas para llevar adelante su tarea. Se debe tender a que los delegados puedan contar previamente con información acerca de las personas que serán autoridades de mesas en sus establecimientos y que las autoridades convocadas sean notificadas con suficiente antelación.

- Mejorar y ampliar el proceso de capacitación de Autoridades de Mesa, cuestión que debe ser abordada en conjunto con lo anterior. Este aspecto puede atenderse incluso en los años y meses en los que no hay elecciones, promoviendo un calendario de capacitaciones que evite aglomeraciones de último momento y de lugar para desarrollar talleres y consultas en las distintas localidades de la provincia.

- Analizar y corregir la asignación de mesas de votación por local, de modo tal que la cantidad de mesas y su ubicación favorezcan el orden y una correcta circulación de los votantes. Esto supone contemplar limitaciones espaciales (en especial de pasillos angostos donde resulta difícil transitar, hacer filas y ubicar simultáneamente las cabinas de votación), así como también garantizar espacios resguardados de la lluvia o el frío, dado que observamos locales donde las Autoridades de Mesa están durante toda la jornada en un patio o galería abierta.

- Reforzar las campañas de información orientadas a la ciudadanía sobre la forma de votar, haciendo hincapié también en las especificidades del sistema de Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (distinción entre la Elección Primaria y la Elección General; explicar qué está en juego en cada una, pisos requeridos, conformación de listas post-primarias, etc.).

4. Para más detalle ver Informes sobre la Naturaleza del Voto Nulo (Lodi, 2011, 2013, 2017).

Observación de la Implementación de Nuevas Tecnologías para la carga y transmisión de resultados en el Municipio de Roldán

Esta observación –novedosa para el OPE y específica por su objeto- buscó describir y evaluar la prueba piloto de implementación de tecnología para la carga y transmisión de resultados en el escrutinio provisorio del Municipio de Roldán en las Elecciones Primarias y Generales a Intendente y Concejales de 2017. La misma fue desarrollada por un equipo reducido de observadores compuesto por Lourdes Lodi, Laura Sartor Schiavoni, Aníbal Torres, Elisa Caballero Rossi, y las alumnas Agustina Fernández y Yesica Hasne.

Para las Elecciones Primarias Abiertas del 13 de Agosto, los locales observadores fueron:

- 1) Escuela Nro. 1024 – “Juan XXII”. Estanislao López 935.
- 2) Escuela Nro. 229 – “Coronel Manuel Dorrego”. Bv. Pellegrini 901.
- 3) Colegio Paul Harris. Entre Ríos 686.

Para las Elecciones Generales del 22 de octubre, los locales observadores fueron:

- 1) Escuela N°643 – “Granaderos de San Lorenzo”. Bv. San Martín 944.
- 2) Escuela Especial N°2056 - “Bernstadt”. Malvinas Argentinas 164.
- 3) Escuela Nacional Pedro Durst. - Catamarca 586.

Innovación Tecnológica – Prueba Piloto

Se introduce el uso de tablets para la carga digital de las actas, telegrama y certificados de escrutinio a través de una aplicación.

Una vez realizada la carga de datos se imprimen los documentos en una impresora provista a tal fin en cada una de las mesas.

La transmisión de información hacia el centro de cómputos a través del fax es reemplazada por una aplicación web a través de un celular especialmente adaptado que fotografía el telegrama impreso y lo envía vía wifi o 4G (SETT: *Sistema de Escaneo y Transmisión de Telegramas*).

Es importante aclarar que no se modifica la forma de emisión del voto por parte de los ciudadanos, que sigue siendo a través del sistema de boleta única por categoría (en papel). Tampoco hay cambios en el método de contabilización de los votos, que continúa siendo en forma manual y estando a cargo de las autoridades de mesa en presencia de los fiscales partidarios.

Descripción de los materiales y nuevos procedimientos

Materiales que se utilizan

- 1 tablet y 1 impresora por mesa.
- Papel de impresión.

- Cables de conexión USB de la tablet a la impresora.
- 1 celular para la transmisión por establecimiento más un soporte especialmente diseñado para este proceso.
- 1 modem de provisto por la provincia.
- De contingencia: 4 tablets, 1 impresora con generador y 1 celular.

Proceso de carga y transmisión de resultados

Prueba de Conexión

La prueba de conexión la realiza el Subdelegado (en este caso fue realizada con asistencia de informática) con anticipación (entre las 16 y 17.15hs) chequeando la conectividad wifi de la escuela, a través del modem de la provincia o por medio de 4G del teléfono.

Se diseñó un soporte especial donde se colocan el celular y los telegramas impresos y firmados, desde el cual se toma una fotografía y se los envía al centro de cómputos.



Entrega de los Materiales

Los materiales son entregados por el correo el día previo a la elección. El día de la elección quedan en custodia del Delegado hasta el momento del escrutinio. Cuando la mesa comienza el escrutinio, el Subdelegado (en este caso fue entregado por un referente de informática del Gobierno en conjunto con el Subdelegado) lleva la tablet y la impresora (esta última la enchufa y prende) a

cada mesa y entrega un sobre cerrado que contiene el código QR que activa la tablet y los papeles para la impresión. El Presidente de Mesa firma un recibido.

Para la implementación en toda la provincia habría que pensar quién va a entregar ese material o si se necesitará personal de informática en cada una de las escuelas, incorporando un nuevo actor al proceso electoral.

Uso de Tablets para la carga de datos y confección de documentos

1. Finalizado el escrutinio la presidente de la mesa prende la tablet y escanea el código QR contenido dentro del sobre cerrado que le fue entregado, que le da acceso a la carga de información. Debe confirmar que la mesa sea la correcta.



2. Como primer paso debe completar cantidad de electores en su mesa. Seguidamente el sistema pregunta si hubo votos impugnados (los cuales deben ser para ambas categorías iguales).

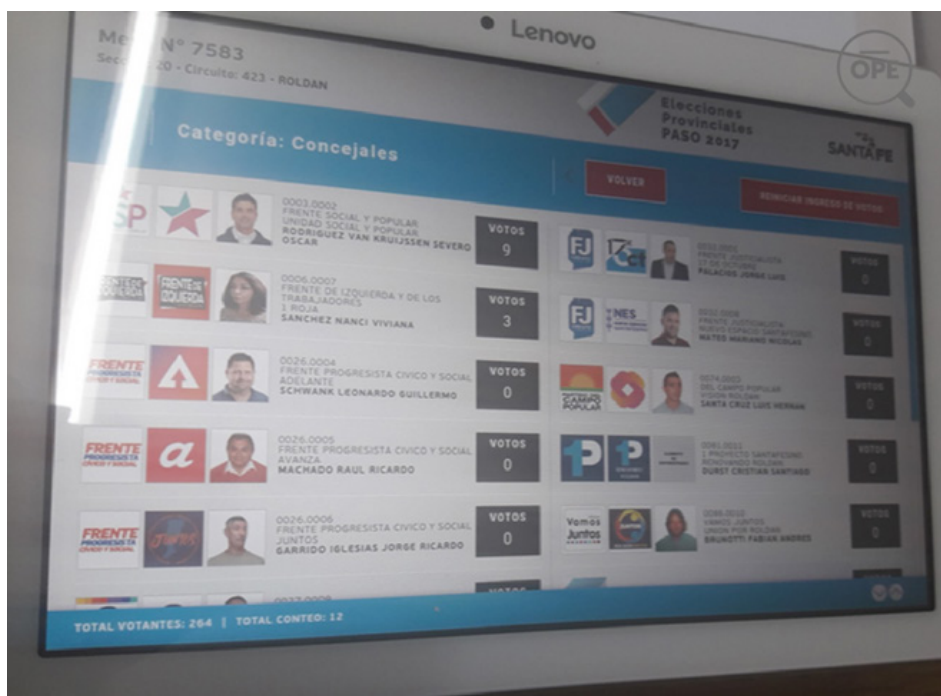
3. La pantalla siguiente permite cargar:

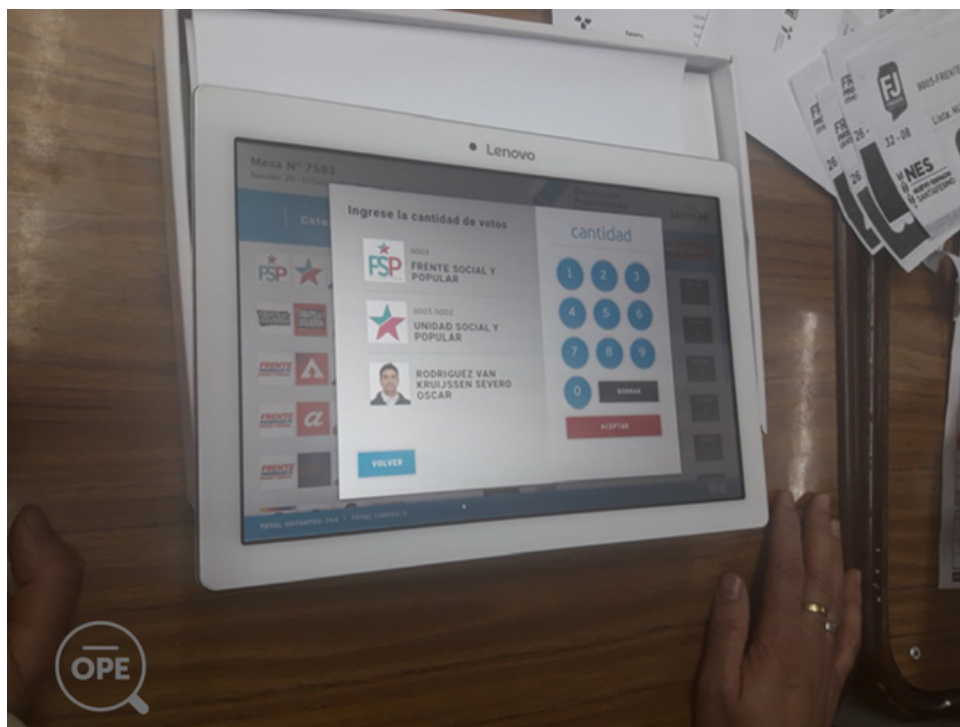
- a) Datos de las Autoridades de Mesa
- b) Resultados para Intendentes
- c) Resultados para Concejales

a) *Datos de las Autoridades de Mesa.* El sistema pregunta por cada una de las autoridades de mesa cuyos datos pueden ser cargados manualmente o leyendo el código QR de los DNI. Luego también pide escanear los DNI de los fiscales que estuvieron presentes desde la apertura de la mesa.

b y c) *Resultados intendentes/concejales.* Para cada categoría se debe cargar:

- Número de la primera boleta única utilizada
- Número de la última boleta única utilizada
- Número de la primera boleta no utilizada
- Número de la última boleta no utilizada
- Boletas anuladas
- Carga de votos por lista o partido. La pantalla se muestra en el mismo orden y formato similar a la disposición de los candidatos en la boleta única.
- Votos nulos
- Votos en blanco.



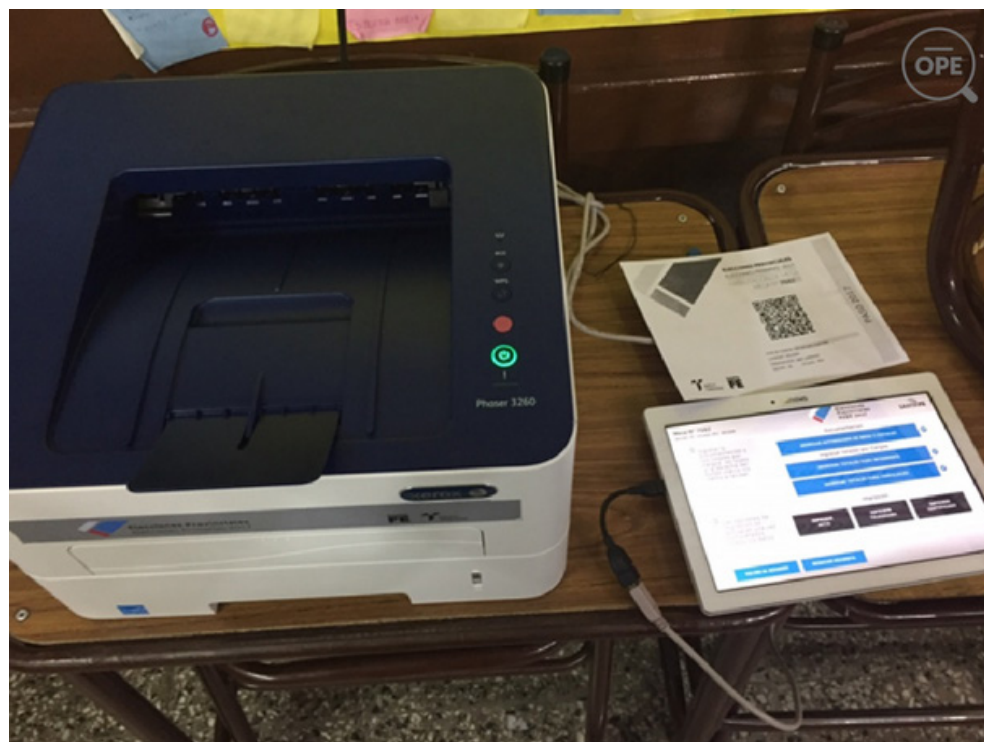
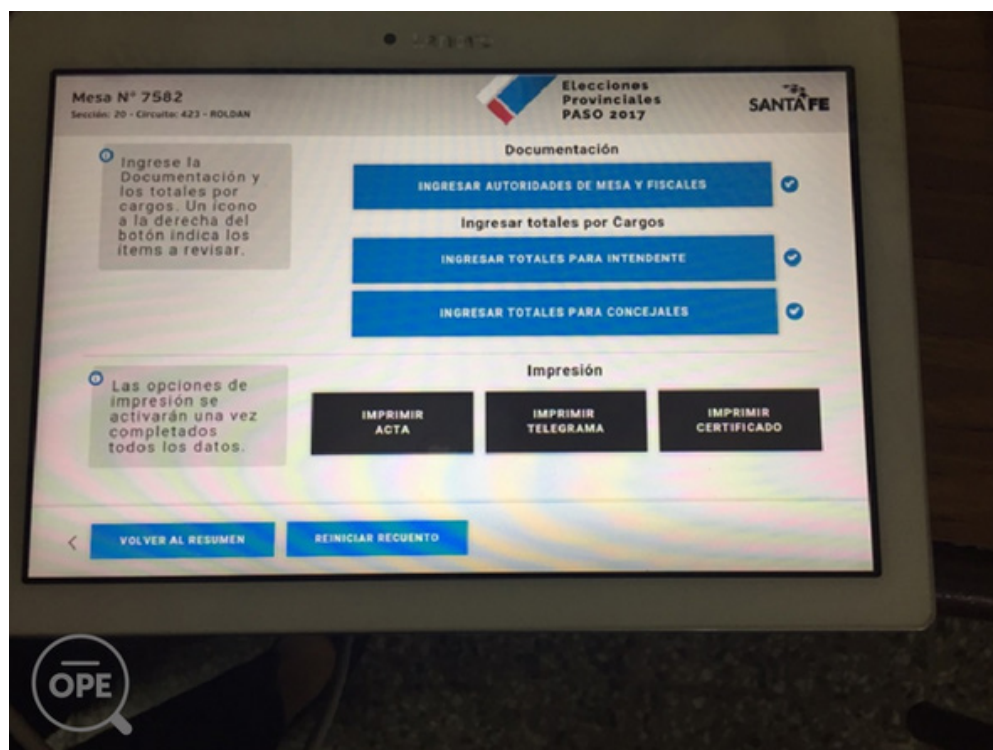


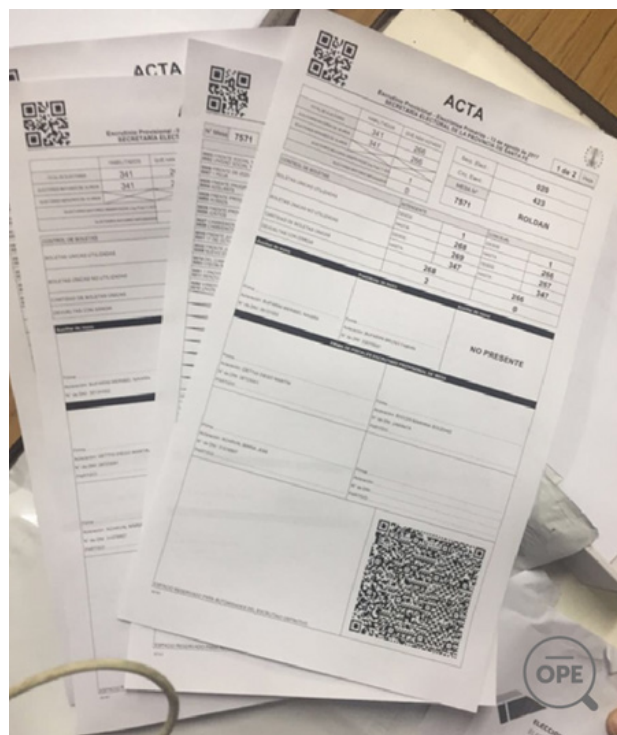
En caso de que el número cargado de votos totales no corresponda con el número de votantes cargado al inicio, el sistema da una alerta y no permite finalizar la carga hasta corregir el error.

4. Finalizada la carga se debe dar lugar a la impresión de documentos (previa conexión de la tablet a la impresora a través de cable USB). La pantalla presenta 3 opciones:

- Imprimir Acta (imprime por defecto por duplicado)
- Imprimir Telegrama (se imprimen dos)
- Imprimir Certificado (se imprimen tantos certificados de escrutinio como fiscales los soliciten).

Una vez impresa toda la documentación la firman a mano autoridades y fiscales presentes.





5. Finalizada la impresión, la tablet se debe apagar (no hay ningún aviso de finalización luego de la impresión). Toda la documentación se devuelve en los sobres asignados y la tablet se devuelve en su caja en una bolsa entregada para tal fin que se lleva el correo junto con la documentación. La impresora es retirada por personal de informática y el Subdelegado al igual que todo el material de contingencia no utilizado.

Uso del Sistema de Escaneo y Transmisión de Telegramas

6. El telegrama impreso y firmado que contiene los resultados de cada mesa se entrega al Subdelegado que está en posesión del celular a través del cual se transmitirán los datos de todas las mesas del local.

7. Una vez que el Subdelegado tiene el primer telegrama en su poder enciende el celular. En el mismo se accede directamente al sistema con el que debe operar, no contiene ninguna otra pantalla ni función.

8. El primer paso es escanear un código QR que habilita el local. A partir de este aparecen en la pantalla todas las mesas de ese local.

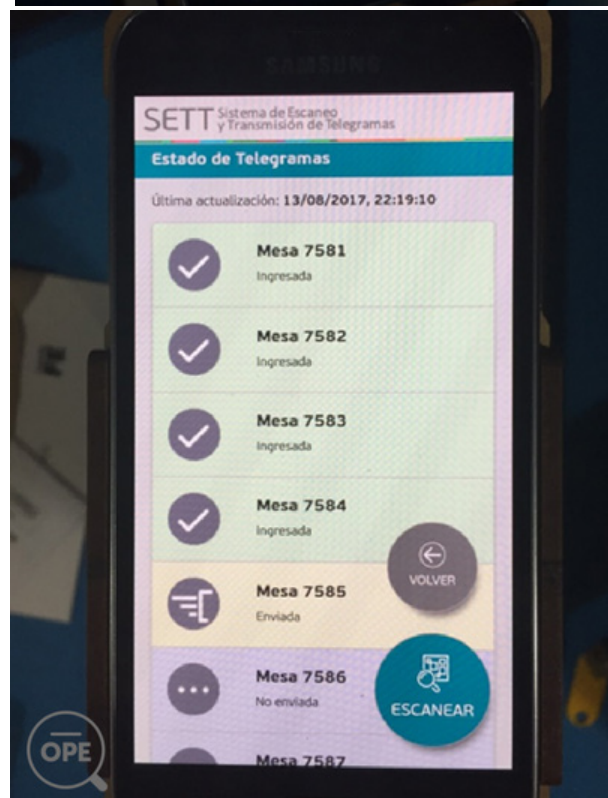
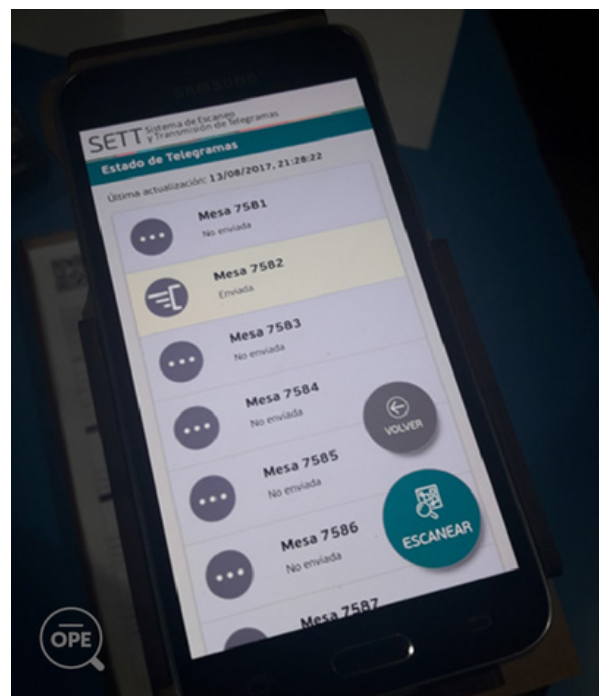


9. Luego coloca en el soporte el telegrama que se desea escanear y pide al celular que haga una captura de pantalla. Al hacerla el celular reconoce a través del código QR de que mesa se trata y carga la información para tal mesa. De forma automática toma una foto que envía a través de Internet al centro de cómputos. El mismo sistema reconoce si el telegrama tiene más de 1 página y pide escanear la siguiente (el orden de las páginas es indistinto).



10. Una vez cargado el telegrama de una mesa, el número de Mesa pasa de color gris (NO ENVIADA) a amarillo (ENVIADA). A medida que el centro de cómputos verifica que la información es correcta el color amarillo se transforma en verde (INGRESADA). Una vez confirmado el correcto envío el Subdelegado avisa al Presidente de Mesa que puede retirarse.

11. Finalizada y aprobada la carga de todos los telegramas de todas las mesas del local, el celular se apaga y se coloca en una bolsa. Todo el material es entregado a los agentes del correo.



Observaciones:

Seguridad de la Información

- Tanto las tablets como el celular sólo pueden utilizarse para la aplicación predefinida dado que no poseen otro programa instalado. En ninguno queda registro o copia *visible* de lo que se completó o envió. (Habría que ver si no queda algún código interno de la carga o imagen)
- El celular a través del cual se envían las imágenes digitalizadas de los telegramas al centro de cómputos sólo se puede conectar a la red de la provincia o de su propio 4G. No lee otras redes ni tiene la posibilidad de búsqueda.
- La identificación de cada una de las mesas y documentos, así como el acceso al sistema se realiza en base a códigos escaneables “QR”.

Principales mejoras introducidas por la implementación del nuevo sistema

- ✓ El sistema agiliza y reduce los tiempos de la carga de datos en los distintos documentos ya que se realiza una única vez por categoría, y esos datos se reproducen luego idénticamente en los distintos documentos: Telegrama, Acta de Escrutinio y Certificados de Escrutinio. Se evita tener que completar manualmente cada uno y que haya disparidad entre ellos.
- ✓ Garantiza que en la carga de los datos haya correspondencia entre el número de electores, las boletas utilizadas y los votos contabilizados (la carga impresa debe ser luego corroborada por los fiscales). Cuando esto no sucede, el sistema genera una advertencia que demanda solución por parte de los actores evitando el envío de telegramas con datos inconsistentes.
- ✓ Garantiza que los datos sean legibles para su transmisión. Las copias de los documentos son en tinta negra, en una tipografía de tamaño adecuado. Se evitan los inconvenientes propios del fax (falta de papel, telegramas escritos en color o corregidos con liquid paper, caligrafías que habilitan la confusión entre números, etc.)
- ✓ Se incorporan los datos de las autoridades de mesa y fiscales partidarios en forma digital, a través del escaneo de sus DNI mediante la cámara de la tablet. Esto garantiza su identificación. Solo figuran en los documentos impresos las autoridades presentes y se evita la adulteración de la identidad. Esos datos se ratifican con las firmas de puño y letra de cada uno de ellos.
- ✓ Se mejoran los tiempos de transmisión de la información al centro de cómputos.

✓ Los datos recibidos por el centro de cómputo son consistentes y claramente legibles, lo cual facilita su carga en el sistema.

Principales dificultades observadas en la implementación del nuevo sistema

- La principal dificultad estuvo en la definición/clasificación de los votos a partir de las categorías que aparecían en la pantalla. Las autoridades se confundían el concepto de “boletas/votos anulados” por “voto nulo”, lo cual impedía que avanzaran con la carga de datos. Se sugiere que el primero sea descrito como “boletas anuladas por error o ruptura”.
- Respecto de las boletas devueltas con error, el sistema habilita que el número sea distinto entre categorías. Lo reglamentario es que cuando un elector se equivoca se le entregue un juego completo de boletas, por lo que el número debería ser igual para todas las categorías.
- Otra dificultad fue reconocer qué significaba la categoría de “voto impugnado”. Se podría agregar a cada calificación de voto un “botón” o “i” (que habilite la aparición de la aclaración) con información básica para que quien no entienda pueda leer rápidamente con qué información debe completar.
- Para las personas que no estaban tan capacitadas o habituadas al uso de tecnología les costó escanear con la tablet (no sabían con qué cámara hacerlo) y luego enchufarla a la impresora (lo cual se hace a través de un cable con puerto USB). Esto fue resuelto por el personal de informática. Se deberá tener en cuenta la necesidad de contar con gente capacitada en el establecimiento, además de capacitar a las autoridades de mesa. Se podría agregar un manual donde también estén los detalles técnicos que esté disponible en cada mesa, o bien, en caso de utilizarse en todo el territorio provincial, agregar estos detalles a los manuales y materiales pedagógicos que se entregan en las capacitaciones.
- El sistema solicitaba a las autoridades incorporar los números de las primeras y últimas boletas utilizadas. En algunos casos las autoridades habían equivocadamente extraído uno o varios talones superiores del talonario de boleta únicas (donde figura el nro de boleta).
- En algunas mesas la ansiedad por finalizar condujo a que se abriera la caja que contenía la tablet y se la pusiera en funcionamiento *antes* de realizar el conteo de votos para las categorías de Intendente y Concejales, o bien, se terminaba con una categoría, se cargaba, y luego se realizaba el conteo de la otra. Sería conveniente sugerir que primero se contabilicen los votos para todas las categorías (en este caso 2, pero podrían ser más), y luego se proceda



a la carga en el sistema, a fin de evitar que la tablet quede encendida y desatendida mientras el Presidente de Mesa se encarga del escrutinio.

- Algunas autoridades no sabían qué hacer una vez finalizado el uso de la tablet. Si bien está descrito en el instructivo que la tablet se debe apagar, se podría sumar un botón de finalización de uso que apague la tablet o lo indique.
- Al momento de llevar el telegrama al salón donde estaba instalado el dispositivo con el celular para su envío, el aula donde aún permanecían las urnas –provincial y nacional- y el resto de la documentación quedaba desatendida. Debería recomendarse que uno de los auxiliares permanezca en el salón a fin de preservar todo el material antes de su entrega al correo.
- En algunas mesas las autoridades, además de realizar la carga en el sistema, llenaron innecesariamente las actas, certificados y telegramas a mano.

Algunos puntos a considerar

- El sistema implementado requiere entregar a cada local tantas tablets e impresoras como mesas, más los instrumentos de contingencia elevando los costos de la elección. Se debe pensar si las mismas pueden ser reutilizadas, si tienen larga vida útil y si puede disminuirse el número de dispositivos por local de votación.
- El telegrama debe ser transcripto en el centro de cómputos, dado que llega como imagen que debe ser impresa. Tal vez podría pensarse que el código QR transmita directamente la información y esa mesa ya quede cargada, evitando duplicar pasos.
- La documentación impresa –a diferencia del Telegrama y Certificado completado a mano- no posee un casillero correspondiente al “*Total de Votos Válidos Afirmativos*” (*suma de votos de los partidos*). Podría considerarse su incorporación en futuros diseños.
- La implementación de nuevas tecnologías requiere una capacitación específica de las autoridades de mesa. En este caso actuó de asistente el personal de informática de la provincia conectando los instrumentos y saldando dudas, lo cual, de llegarse a extender a toda la provincia, supondría incrementar el personal especializado disponible.
- Se debe tener en cuenta que algunas escuelas no cuentan con buena conexión o no hay buena señal en la zona. Habría que ver cómo se realiza la transmisión en tales casos.
- En elecciones concurrentes como la observada podría considerarse la posibilidad de que las actas, telegramas y certificados de la elección nacional también se completasen e imprimieran a través de este sistema, para aprovechar la inversión. Estos documentos nacionales, en vez de enviarse al centro de cómputos provincial a través del SETT, se entre-



garían a los agentes de correo del mismo modo que se entregaron en esta oportunidad los documentos completados a mano.

Recomendaciones para mejoras en los materiales de Capacitación

Power point de presentación para Autoridades:

- Habla de “Recuento Electrónico de Votos”. Sin embargo, la incorporación de estos dispositivos no modifican la forma de contabilizar/escrutar los votos, sólo la forma de cargarlos en el acta/telegrama y de transmitirlos al centro de cómputos.

Manual de Autoridades de Mesa:

- El manual para autoridades de mesa no aclara que antes de comenzar a manipular la tablet se debe haber realizado el escrutinio y clasificación de los votos.
- No se muestra en imagen ni se explica cómo es el escaneo de un código QR, ni con qué cámara debe realizarse.
- No aclara que la carga de electores y votos impugnados se realiza una única vez (para todas las categorías), mientras que el número de boletas utilizadas, votos nulos, blancos, etc., se hace por categoría (dado que puede variar en cada una de ellas).
- No queda claro ni se explica que son las “boletas anuladas”. Imprescindible distinguirlas de los “votos nulos” y reforzar las diferentes clasificaciones de los votos.
- No se aclara qué categoría debe cargarse primero (si intendente o concejales), lo que fue motivo de confusión, ya que los dispositivos no permiten que sea indistinto el orden de la carga.
- No se explica cómo conectar la tablet a la impresora. Si bien es intuitivo para alguien habituado al uso de estos dispositivos, no lo fue para la mayoría de las autoridades de mesa observadas que no sabían qué cable utilizar.
- Reforzar la necesidad de que los documentos impresos sean firmados por las autoridades.

Bibliografía

Bianchi Matías, Lourdes Lodi, Gastón Mutti [et al.] (2013). *Boleta Única estudio comparado de casos provincia de Córdoba y Santa Fe*, Rosario, UNR Editora.

Caballero Rossi, Elisa (2015). *Conclusiones de los observatorios de 2015*. Informe final de Práctica Pre Profesional, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, sin publicar.

Equipo OPE (2017). *Informe Final Elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias. Santa Fe 2017*.

Equipo OPE (2017). *Informe Final Elecciones Generales. Santa Fe 2017*.

Equipo OPE (2017). *Informe sobre la implementación de nuevas tecnologías para la carga y transmisión de resultados en el escrutinio provisorio. Elecciones 2017. Municipio de Roldán*.

Lodi, Lourdes (2015). “Evaluación de la naturaleza del voto nulo en las elecciones provinciales con Boleta única: análisis en perspectiva comparada (2011-2013)”, en Blando [et al.], *Democracia y Boleta única en Santa Fe. Implementación y Evaluación. Reseña Normativa*, Santa Fe, Imprenta Oficial Gobierno de Santa Fe.

Lodi, Lourdes y Elisa Caballero Rossi (2017). “La Naturaleza del Voto Nulo Elecciones 2017”. Trabajo realizado en el marco del Convenio de Colaboración entre el Gobierno de la Provincia de Santa Fe y la Facultad de Ciencia Política y RRH, UNR.

Lodi, Lourdes [et al.] (2018) “Observatorio Electoral de la Facultad de Ciencia Política y RRH de la UNR. Trayectoria e impacto de sus actividades”, en V. Gastón Mutti y Aníbal Torres (comps.), *Los Procesos Electorales en Perspectiva Comparada. Desafíos y estrategias de la Administración Electoral*, Rosario, UNR Editora.

Manual de Capacitación Autoridades de Mesa. Elecciones 2017. Provincia de Santa Fe. Gobierno de Santa Fe. Dirección Nacional Electoral. Justicia Nacional Electoral.

DINÁMICAS PARTIDARIAS MULTINIVEL Y LA GOBERNANZA ELECTORAL: UN ESTUDIO HISTÓRICO-COMPARATIVO DE LAS ELECCIONES SANTAFESINAS DE 1995 Y 2015 *

Sebastián Cortesi

Universidad de Buenos Aires – Universidad de San Andrés

E-mail: sebastiangcortesi@gmail.com

Aníbal Germán Torres

Universidad Nacional de San Martín – Universidad Nacional de Rosario

E-mail: anibalgtorres@hotmail.com

Introducción

A pesar de la tradición iliberal¹ presente en la cultura política argentina, se ha ido consolidando, de la mano de la transición democrática y su optimismo concomitante, una visión de las elecciones donde es posible identificar aspectos del ideario liberal. Con esto nos referimos a una concepción de lo político (Rosanvallon, 2002) donde se concibe a los comicios como un fenómeno-

* Una primera versión de este trabajo fue publicada en *Unidad Sociológica*, Año 3, N° 12, febrero - mayo 2018, pp. 42-51.

1. El término es utilizado en el sentido provisto por Rosanvallon (2006). Si bien el autor acuña el concepto para trabajar la experiencia y teoría bonapartista, reconoce que esta pertenece a un universo más amplio definido por una forma estrecha de pensar la democracia. A grandes rasgos, por iliberal se entiende una particular concepción de lo político que rechaza al individuo-ciudadano abstracto como elemento fundamental del cuerpo político; y plantea su reemplazo por otras figuras colectivo-unitarias. Estas, por lo general, no son representables en su pluralidad sino encarnadas por una figura única.



no vinculado estrictamente al orden de la opinión. Estos vendrían a operar como un dispositivo institucional capaz de aislar al individuo-ciudadano de todo determinante social o influencia organizada, para así permitirle expresar su opinión política, de índole personalísima. Esta referida opinión sería, a posteriori, incorporada a un agregado aritmético, la voluntad general, gracias a dos instituciones caras a dicho imaginario.

Por un lado están los partidos políticos, expresión orgánica de un conjunto de ideas en torno a los grandes clivajes, cuya función oscila entre la agregación de preferencias y el ejercicio de una pedagogía ciudadana. Por el otro lado, se encuentran los sistemas electorales, que traducen aritméticamente dichas preferencias en bancas considerando su distribución, es decir la existencia de mayorías y minorías.

Con la atención puesta en los electores, los partidos y la ingeniería electoral (*quiénes y qué*, respectivamente), el enfoque en cuestión no problematiza la vinculación, aquella imbricación necesariamente endógena, respecto a los aspectos organizativos de los comicios (el *cómo*).

No resulta redundante explicitar entonces que semejante cosmovisión política presupone una particular figuración de lo social² (Rosanvallon, 2002). El ideario liberal asume una sociedad unitaria, relativamente homogénea, conformada por ciudadanos iguales entre sí y no contrapuestos por intereses o identidades territoriales. En definitiva, las únicas divisiones legítimas se encuentran en el orden de las ideas acerca de la dirección de los asuntos públicos.

Este imaginario pareciera haberse reforzado a partir de la década del ochenta de la mano de la institucionalización del uso los sondeos de opinión pública, percibida por algunos analistas como la configuración contemporánea de los antiguos rituales políticos de aclamación (Agamben, 2008), y la consecuente conformación del espacio de la comunicación política (Vommaro, 2003). Este dispositivo ha ido adquiriendo una creciente gravitación sobre la vida política de las democracias contemporáneas (Manin, 2015; Novaro, 1995; Rinesi y Vommaro, 2007). Pareciera, entonces, producirse una especie de asimilación entre los resultados de dichos sondeos y los resultados electorales, posibilitada en última instancia por su apariencia numérica.

Es dentro de esta construcción de sentido que resultan comprensibles las reiteradas sospechas de fraude. En especial en distritos, como la provincia de Santa Fe, donde no se reformaron

2. El autor acuña este concepto para hacer referencia simultáneamente a un problema y una necesidad propios de la sociedad democrática y la política moderna. Este tipo de sociedad, devenida de la revolución que ha negado rotundamente cualquier fundamento trascendente, requiere de forma permanente un trabajo sobre sí misma para definir sus contornos y otorgarle un sentido a su propia experiencia. Sin este tipo de prácticas no sería posible concebir un espacio o instancia social, ni tampoco reflexionar como representarla políticamente.



sustancialmente las instituciones de la gobernanza electoral³ desde 1983.⁴ En vez de considerar el conjunto de procesos donde se superponen funcionalmente múltiples instituciones y actores, con sus respectivos intereses, se suele alternar entre criticar la calidad de los comicios, siempre que éstos se apartaran del supuesto “deber ser” o se concibe que las controversias electorales son naturales, independientemente de los usos políticos. De manera que, en contextos de estabilidad institucional y de relativa persistencia en las percepciones de la opinión pública sobre el carácter polémico de las elecciones, tal como ocurrió en Santa Fe en 1995 y 2015, surge el interrogante ¿Desde qué perspectiva es posible abordar tales controversias?

Para que cada ciudadano pueda efectivamente expresar su opinión en las elecciones, y que la misma sea luego institucionalmente traducida en elencos representativos, resulta necesaria toda una amalgama de intrincados procesos subterráneos, toda una *fontanería de la política* (Cfr. Escolar, 2010). De ahí que el problema consista en el hecho de que se ha convertido en un lugar común el tildar, rápida e irreflexivamente, de fraude a las controversias, por resultar incompatibles con el ideario aludido. Desde esta perspectiva las elecciones deberían ser un proceso administrativamente inocuo y transparente, pasible de ser automatizado si lo permitiese la técnica, y las controversias no tendrían lugar alguno más que el de señalar los espurios intereses de algunos competidores.

Este artículo se interroga sobre la influencia partidista multinivel sobre la gobernanza electoral en un distrito de una federación. En particular, si la provincia de Santa Fe no cambió sus instituciones electorales, pero sí se vio alterado el sistema de partidos⁵ y se han sucedido comicios controvertidos, ¿Los partidos, o sus facciones, han tenido alguna incidencia en el gobierno de las elecciones? ¿De qué forma han contribuido al carácter polémico de los comicios? Al pertenecer a un Estado federal, ¿Existió alguna influencia proveniente de actores nacionales? A modo de adelanto, en el artículo sostiene que, más allá de las instituciones encargadas de la administración y la justicia electoral, el Partido Justicialista y el Frente Progresista han incidido en los procesos de gobernanza electoral en los controvertidos comicios de 1995 y 2015. Mientras que en la primera elección el justicialismo se encontró atravesado por disputas internas, en el 2015 la oposición nacional disputó los comicios al oficialismo provincial.

3. El concepto designa “tanto la producción de las reglas de juego (político democrático) como su aplicación operativa y el arbitraje de las controversias producto del desarrollo del juego” (Escolar, 2010: 55).

4. El retorno democrático significó el final de una etapa de ambigüedades político-institucionales para el régimen electoral provincial (Macor, 2011:408). Tanto el sistema electoral, como la administración electoral prevista por la Constitución de 1962 resultaron escasamente operativos a lo largo de dos décadas de reaperturas democráticas, pautadas por normas nacionales ad-hoc.

5. En el año 2007 el Frente Progresista Cívico y Social, coalición liderada por el Partido Socialista Popular, se impuso sobre el justicialismo después de 24 años de predominancia electoral en la categoría de gobernador.



El presente trabajo se propone un objetivo doble, pretende generar conocimiento empírico acerca de los problemas propios de la gobernanza electoral a partir del estudio en clave histórico-comparativa de dos particulares procesos electorales. Además, aspira a servirse de los avances académicos provenientes de la renovación en la historiografía abocada a la cuestión electoral y de los estudios especializados en la historia de las instituciones de la gobernanza electoral, para así generar un estado de del arte enriquecido y novedoso; pasible de aplicarse a casos pretéritos.

Estudios sociales sobre el caso santafesino

El reverdecido ideario liberal parece haberse conjugado con una determinada visión de la política provincial a partir de la transición democrática. Principalmente difundida en la literatura politológica, existe una interpretación que apunta hacia una ambivalencia en el rol del PJ en el sistema de partidos, el cual parece oscilar entre la predominancia y la hegemonía⁶ (Puig, 1997: digital). Otros autores, en cambio, no ponen en tela de juicio tanto la calidad de las elecciones y de la competencia política en general sino que señalan la existencia de un claro sesgo partidario (Calvo y Escolar, 2005; Calvo, Szwaberg, Labanca y Micozzi, 2001) en el diseño del sistema electoral presente tanto en la legislación ordinaria como en la constitución provincial.

Este enfoque se vio replicado en la historia política reciente del distrito (Maina, 2008; Rinaldi, 2017; Baeza Belda, 2010). Influida por la perspectiva organizacional de los partidos políticos, esta producción historiográfica se aboca a las transformaciones del justicialismo de cara a dos desafíos: la derrota electoral de 1983, y el posterior imperativo de recuperación de competitividad de la mano del fenómeno renovador, y en segundo lugar el proceso de des-sindicalización del organismo partidario en su adaptación a las reformas del Estado. Desde esta óptica, los cambios institucionales y las prácticas, formales e informales, que atañen a la gobernanza electoral resultan epifenómenos derivados de negociaciones y pujas al interior de la organización partidaria, tanto en su dimensión local como nacional.

Esta segunda discusión, si bien discurre en un nivel mayor de la escala de abstracción, resulta particularmente pertinente para el análisis de la provincia de Santa Fe. Si bien existen estudios electorales sobre el distrito (Cherny, 2003; Delgado, 2006) no hay, con excepción de Torres (2016) y algunas referencias de Blando (2011), trabajos que aborden las elecciones más controversiales del período democrático. Además, estos estudios no atienden en profundidad el rol de las elites partidarias en la producción de las elecciones. Tal agencia es concebida como limitada, y por lo tanto el análisis suele acotarse al elenco gobernante cuyos resortes institucionales lo habilitan a influir sobre las leyes y el calendario electoral. El rol de los demás partidos, o de las elites partida-

6. Esta lectura no resultó más viable luego de la derrota electoral del justicialismo en el año 2007.



rias en un sentido amplio, se circunscribe a la conformación de la oferta electoral, donde se presta especial atención al armado de coaliciones.

El artículo se estructura en tres secciones. Primero se propone el marco analítico para abordar las controversias electorales e identificar los actores intervinientes en la conformación de semejantes escenarios. Luego se abordan diacrónicamente los procesos electorales de 1995 y 2015, y finalmente se exponen las conclusiones extraídas en clave histórico-comparativa.

El presente trabajo propone continuar la propuesta analítica elaborada por autores como Eisenstadt (2004), Escolar (2010), James (2012) y Torres (2016) para el estudio de la gobernanza electoral. Este enfoque, a partir del diálogo con los avances de la historiografía en materia comicial, resalta la importancia de la dimensión histórica a la hora de abordar los aspectos institucionales de la gobernanza electoral. Rechazando toda propuesta normativa sobre un modelo a priori superior de organización electoral, propone estudiar los procesos mediante los cuales las elites políticas fueron conformando los contornos de la estructura federal de gobernanza electoral.

Otra ventaja que provee este modelo analítico reside en no limitarse únicamente al análisis institucional. Son reconocidos los avances historiográficos, como los realizados por Sabato y Ternavasio (2011) y Ternavasio (2015), que han demostrado el rol de las elites en la producción del sufragio, no solamente en la movilización de los electores sino también en la conformación de las mesas, autoridades y boletas. Este campo de actividades es abordado a partir de la comprensión de un abanico importante de prácticas informales arraigadas en las costumbres, que conforman un complejo entramado con las normas legales. También son rescatados los avances realizados por De Privitellio (2011), quien ha logrado romper con una visión homogeneizante de las elecciones en el país. Sus estudios resaltan la necesidad de comprender históricamente la realidad electoral de cada distrito, pudiendo convivir en el mismo periodo histórico realidades disímiles.

Santa Fe, dos procesos electorales controvertidos

Elecciones de 1995: 37 días de incógnitas

En 1995 se produjeron las terceras elecciones⁷ bajo el controvertido Doble Voto Simultáneo (DVS), mejor conocido como Ley de Lemas (Cortesi, 2017). Estos comicios pusieron a prueba el entramado institucional de la gobernanza electoral provincial. Es pertinente referir que, a di-

7. Si bien en los comicios de 1993 sólo se eligieron categorías legislativas y ejecutivas locales, en simultaneidad con la elección nacional.



ferencia de otras federaciones, la Argentina presenta rasgos distintivos en cuanto al reparto de atribuciones en los tres Poderes del Estado; característica que a su vez replica en sus unidades subnacionales. Sin embargo, Santa Fe tiene la particularidad de que la conformación del Tribunal Electoral Provincial incentiva una situación de “doble comando” entre el Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia Provincial respecto a la Secretaría Electoral.⁸ Este rasgo desventajoso

“del diseño del organismo ya fue advertido por los Convencionales Constituyentes de 1962, al manifestar en opinión de Martínez Raimonda: ‘Nosotros creemos necesario que el Tribunal Electoral actúe con absoluta prescindencia de los organismos políticos. Santa Fe tiene ejemplo concreto porque en nuestra provincia integra el Tribunal Electoral un funcionario dependiente del Poder Ejecutivo, y eso no es garantía de imparcialidad frente al problema del control de los comicios y del escrutinio...’ ” (Catalín, 2018: 266).

Tal aspecto estructural del organismo electoral, junto con la tradicional injerencia del Gobierno en el escrutinio provisorio y demás cuestiones logísticas respecto a la jornada comicial, propiciaron las “inconsistencias” administrativas y jurídicas (Schedler, 2009: 52) ocurridas en 1995. En primer lugar, cabe referir una inconsistencia jurídica anterior a los comicios.

Como han indicado artículos académicos y de prensa, desde el Tribunal Electoral se pusieron trabas al reconocimiento de la principal fuerza opositora (Puig, 1997; Agretti, 2002; Real, 2007). Agrupados bajo la denominación “Alianza Santafesina” (AS), la UCR, el Partido Demócrata Progresista (PDP) y el Partido Socialista Popular (PSP) buscaban potenciar su competitividad frente al lema justicialista. No obstante, la AS encontró serias dificultades para su reconocimiento legal, tanto por errores propios como por acción de sus adversarios.

Entre los errores de AS, cabe mencionar que uno de sus integrantes, la UCR, no estaba facultada por su Carta Orgánica para constituir alianzas.⁹ Además, la AS no presentó en tiempo y forma su acta constitutiva. Esta irregularidad fue explotada políticamente “cuando un pequeño partido –que había sido un sublema del PJ en 1993- promovió la no aceptación de esa coalición por parte del Tribunal Electoral, según cuestiones formales” (Puig, 1997: digital). Finalmente, como recordaría un dirigente del PDP, “...la cuestión terminó con algún apoderado de la AS (entrando) por la ventana de la Justicia Electoral, dándole en propia mano, después de vencidos los plazos, al Presidente del Tribunal Electoral el acta constitutiva de la alianza” (Real, 2007: 136). Como señalaba el diputado demócrata progresista, el presidente del Tribunal Electoral Provincial era el juez

8. Área encargada de los aspectos operativos de los procesos electorales

9. Si bien “[l]a omisión había sido salvada por el aval de la Convención Provincial de la UCR que la había aceptado, a condición de estar de acuerdo con el marco programático (del partido)” (Puig, 1997: digital).

de la Corte Suprema, Decio Ulla,¹⁰ a quien describía como “una persona capaz pero sospechada” (Real, 2007: 136).

En la jornada del 3 de septiembre correspondía renovar la totalidad de los cargos electivos provinciales. El gobernador saliente, Carlos Reutemann, había dispuesto separar esa elección de los comicios presidenciales del 14 de mayo, en las que Carlos Menem resultó reelecto.

Posibilitado por el “primer” DVS,¹¹ competían ese día 56 sublemas provinciales, 74 municipales y 261 distritales (Puig, 1997: digital). Para comprender mejor los acontecimientos que enrarecieron el proceso electoral, cabe detenerse en el lema “Partido Justicialista”. Éste no solamente ponía en juego ese domingo su continuidad en el gobierno sino que además, en caso de ganar, dirimía cuál de sus líneas internas –sublemas- controlaría el Ejecutivo.

De un lado estaba el sector que impulsaba la candidatura¹² del ex socialista¹³ Héctor Cavallero, quien tenía una cimentada relación con el presidente. Por otro lado, se encontraban quienes impulsaban a Jorge Obeid,¹⁴ respaldado por Reutemann. Dentro del propio justicialismo, Menem y Reutemann diferían en torno a quién debía resultar ganador. Como se verá, ambos tuvieron participación en los acontecimientos del 3 de septiembre.

Al igual que las elecciones de 1991, el Poder Ejecutivo Provincial contrató al Correo Oficial, ENCOTESA,¹⁵ para el recuento provisorio. A su vez, se instalaron equipos informáticos en la sede de la Gobernación, con la finalidad de difundir los resultados. Estas computadoras debían recibir los datos provistos por ENCOTESA, encargada de procesar los datos contenidos en los telegramas provenientes de las 7.464 mesas de votación, y luego transmitirlos al Gobierno para su difusión.

Sin embargo, comenzado el recuento, el suministro de datos se interrumpió abruptamente. Para la madrugada del día 4, se encendieron las alarmas de las autoridades electorales y de los

10. Al frente del organismo desde mayo de 1990.

11. En el año 2002 la Ley de Lemas sería reformada, aumentándose los requisitos para la conformación de sublemas con la esperanza de aminorar la excesiva fragmentación en la oferta.

12. Cavallero encabezaba los sublemas “Este es el momento de Santa Fe”, “Santa Fe YA” y “Santa Fe merece lo mejor”.

13. Resulta necesario indicar el motivo de la ruptura. Guberman (2004) señala que esta deviene de una divergencia entre dos tendencias de la coalición dominante de la organización partidaria. Cavallero, por su lado, desde el control de la Intendencia de Rosario (que representa alrededor del 40% del electorado provincial) pregonaba por entablar alianzas con otras fuerzas políticas y movimientos sociales para de ese modo proyectar al socialismo como una alternativa de gobierno provincial. En cambio, el liderazgo burocrático y doctrinal Estévez Boero, respaldado por la mayoría de la dirigencia partidaria, consideraba que el caudal político obtenido a partir de la victoria en Rosario debía ser puesto al servicio de reunificar, bajo el predominio del PSP, al socialismo argentino. Ambas propuestas se disputaron en las elecciones internas de 1994 donde Cavallero resultó derrotado y decidió desvincularse para armar el Partido del Progreso Social. Vale la pena mencionar que Cavallero nunca reconoció la legitimidad de esa elección ya que señalaba que Boero controlaba el reclutamiento y el padrón partidario.

14. Obeid encabezaba los sublemas “Creo en Santa Fe”, “Ocho de septiembre”, “Alianza Ucedeísta” y “Transformación”.

15. La empresa también había intervenido en la polémica elección del 14 de mayo en Entre Ríos.

partidos. Desde entonces “los acontecimientos, denuncias, hechos sospechosos y contradictorios y operaciones de prensa se sucedieron en forma vertiginosa” (Agretti, *El Litoral*, 08/05/2002).

En medio de la incertidumbre, el sector afín al presidente Menem se apresuró a declarar ganador a Cavallero, amparándose en encuestas realizadas “a boca de urna”. Por su parte, el espacio de Reutemann sostenía que el triunfo correspondía a Obeid. Esto lo fundamentaban a partir de los sondeos del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC).

Pasada ya la medianoche el Ministro de Gobierno, Jorge Bof, exigió explicaciones a ENCO-TESA, que alegaba que había “caído el sistema” (Agretti, *El Litoral*, 08/05/2002). Reutemann sospechó que se trataba de una maniobra¹⁶ del gobierno nacional, de modo tal que el gobernador tomó tres decisiones. Primero, ordenó suspender el recuento provisorio de los datos de los telegramas, en acuerdo con todos los partidos políticos. En segundo lugar, dispuso que la definición de la elección se hiciese en dependencias militares. Por último, dio por terminado el contrato con ENCOTESA e inició una demanda judicial¹⁷ mediante la Fiscalía de Estado (Alesandría, 1996). No obstante, la empresa persistió en sus irregularidades, desconociendo las medidas adoptadas por el gobernador Agretti, *El Litoral*, 08/05/2002; Cfr. Alesandría, 1996).

Se sucedieron de esta forma los días y si bien la Justicia Penal “había rechazado la posibilidad de fraude”, las agrupaciones partidistas y más específicamente los candidatos no dudaban en expresar duras críticas. La opositora AS “hablaba de impugnar el acto”. Usandizaga, principal candidato de la coalición, manifestó que Reutemann “tendría que haberse ido dando un portazo, pero antes decir todo lo que sabe”. Por otro lado, Cavallero sostenía: “gané y no voy a dejar que me roben la provincia”¹⁸ (Agretti, *El Litoral*, 08/05/2002).

Finalmente, la noche del 10 de octubre, el presidente del Tribunal Electoral dio a conocer los resultados del recuento definitivo. Luego de transcurridos 37 días de espera, plazo verdaderamente inédito hasta el momento en Argentina, se terminó con la intriga. Con el 47,82% de los votos, el lema PJ había vencido en las elecciones de septiembre. Dentro del justicialismo, el sublema mayoritario era el de Obeid con 327.147 votos, contra los 295.058 obtenidos por Cavallero (Petracca *et al.*, 1997: 30).¹⁹

16. El gobernador Reutemann llegó a decir esa noche: “estamos al borde del abismo” (Agretti, *El Litoral*, 08/05/2002).

17. La denuncia acabó por resolverse en el año 2002 a instancias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el fallo resultó a favor de Santa Fe y agregó que las deficiencias acontecidas no eran imputables al entonces gobierno provincial

18. Cavallero aludía a la “manipulación de datos” y la existencia de “telegramas mellizos” (Agretti, *El Litoral*, 08/05/2002).

19. Por su parte, la fórmula electoral y la estructura de alianzas dispuestas por la Ley de Lemas mostraban los efectos más cuestionables de este sistema en Santa Fe (Borello y Mutti, 2003). Si bien AS cosechó el 44,61% de los sufragios, uno de sus candidatos, Usandizaga, había sido el más votado por la población. Obtuvo 464.270 votos, cifra muy superior a la de Obeid (Petracca *et al.*, 1997: 30).



En base a todo lo ocurrido, resultaba necesario recrear la credibilidad en la gobernanza electoral provincial. En este sentido estaba dirigido el dictamen del Tribunal Electoral, pronunciado el mismo 10 de octubre por su presidente, el magistrado Ulla. Allí, primero criticó a los “sublemas disconformes” que habían llegado a hablar del “fraude organizado por el Tribunal Electoral”; y luego señaló “Como conclusión: no se configuró de manera alguna ‘el fraude’ ni las ‘irregularidades’ que tanto los sublemas disconformes con el resultado de la elección, como algunos medios de prensa difundieron a nivel provincial y nacional.²⁰ Antes bien, estamos en presencia de *un procedimiento electoral ejemplar, que puso a prueba la solidez de las instituciones*” (Ulla, 1995, en Venecia *et al.*, 1996: 119, cursiva nuestra).

De esa manera, a fuerza de realizar con aceptable seriedad el escrutinio definitivo supervisado por controles cruzados,²¹ el Tribunal Electoral logró desestimar las acusaciones de fraude. En sus palabras, Ulla dio a conocer cómo había sido el proceso contencioso. Otro aspecto importante del dictamen del Tribunal Electoral residía en caracterizar al proceso electoral como “ejemplar”, cuya “transparencia” estaba garantizada por la propia “institución” (Ulla, en Venecia *et al.*, 1996: 117). Pero, apegados al formalismo, las autoridades del organismo no hicieron ninguna mención a las inconsistencias que efectivamente existieron,²² ni tampoco agregaron más detalles el entonces gobernador y sus allegados.

Elecciones de 2015: incertidumbre por etapas

Al igual que en 1995 el gobierno provincial, en manos del Frente Progresista Cívico y Social (FPCS), optó por separar las elecciones del calendario nacional. Santa Fe se unía así a otras 18 provincias que concurrirían de forma desdoblada a las urnas en 2015. Esta situación de desacople vertical constituyó un punto álgido en la dispersión del federalismo electoral, a punto tal de que autoridades de la Dirección Nacional Electoral expresaban su temor a una “balcanización en los procedimientos electorales” (*Iprofesional*, 25/4/2015).

A pesar de esta similitud, el proceso electoral de 2015 se desarrolló en un contexto sustancialmente diferente. Por un lado, el DVS ya no regía para ninguna de las 5 categorías en disputa. El particular sistema electoral había sido derogado hacia fines del 2004, y reemplazado por el me-

20. Dice Agretti que en algún momento había especulado “con una nueva convocatoria a elecciones, con veedores de la ONU” (Agretti, *El Litoral*, 08/05/2002).

21. El recuento definitivo se hizo “bajo la vigilancia del Presidente de la Corte, Decio Ulla, cámaras de video y un número inusitado de fiscales partidarios” (Agretti, *El Litoral*, 08/05/2002).

22. Esto se demostró judicialmente en 2002, cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación le dio la razón al Gobierno santafesino en haber rescindido el contrato (Agretti, *El Litoral*, 08/05/2002).



canismo de primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO).²³ El cambio respondía a una decisión de profundizar el objetivo de otorgar al “ciudadano de a pie” un rol preponderante en la selección y conformación de su representación. Esto aminoraría el déficit representativo causado por la excesiva influencia de los aparatos controlados por las cúpulas partidarias, que habían hallado la forma de continuar operando bajo el DVS (Cortesi, 2017). En diciembre del 2010 se profundizó el encorsetamiento de las prácticas de los aparatos partidarios, tales como el robo de boletas o el “voto cadena”, mediante la adopción de la novedosa Boleta Única por categoría (Bianchi, Lodi, Mutti, *et al.*, 2013).

Por esta ocasión, las competencias electorales del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado fueron transferidas²⁴ al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; con el objetivo excusar al ministro y precandidato a diputado provincial Rubén Galassi de cualquier injerencia.

Acorde al nuevo sistema electoral, el primer tramo del proceso eleccionario estaba fechado para el 19 de abril. De cara la competencia, la coalición de gobierno (dentro de la cual competían por ser nominado como candidato a gobernador, el socialista Miguel Lifschitz y radical Mario Barletta) tenía como principal adversario a una tercera fuerza no tradicional (Mutti, 2013) y principal oposición en el ámbito nacional como el PRO, que postulaba al mediático *outsider* Miguel Del Sel. La jornada de las primarias estuvo signada por dificultades desde el inicio, ya que menos de la mitad de las autoridades de mesa concurrieron al cumplimiento de sus funciones. Esto no solo provocó que muchas mesas se abrieran tardíamente, sino que además debió recurrirse a autoridades suplentes y voluntarios que no contaban con la capacitación adecuada (Poder Ciudadano, 2015). Eso dificultó el desenvolvimiento del escrutinio provisorio, en conjunto con una importante reducción de los centros de carga de datos con respecto a los existentes en 2013.²⁵

Lo que acabó desatando las denuncias y acusaciones de fraude fue el reconocimiento del Tribunal Electoral, de que los resultados del escrutinio provisorio no habían contemplado a 807 mesas²⁶ sobre un total de 7626; lo que representaba alrededor de 200.000 votos. Semejante caudal resultaba decisivo: fuerzas menores podrían superar el piso electoral, y la distancia entre el capital político de los principales competidores podía verse alterada. Ambas expectativas se vie-

23. El desdoblamiento del calendario electoral implicaba también una separación de la fecha prevista para las primarias, las cuales se realizarían casi con un mes de anterioridad a las nacionales.

24. Decreto 458/15.

25. Se pasó de contar con 62 centros de carga a únicamente dos, ubicados en las localidades de Santa Fe y Rosario.

26. 657 no habían sido informadas, y otras 150 fueron desestimadas.



ron confirmadas el 2 de mayo, cuando Roberto Falistocco, presidente del Tribunal, difundió los resultados definitivos de las PASO.²⁷

Los evidentes inconvenientes trajeron aparejadas cuestionamientos hacia el Gobierno provincial, co-organizador de los comicios, junto al Tribunal Electoral. Todas las fuerzas opositoras realizaron presentaciones en torno a las irregularidades ocurridas e incluso se barajaba, desde la fórmula Perotti-Ramos, la posibilidad de denunciar fraude. Mayores aun fueron las repercusiones al interior del oficialismo. El radical Barletta, derrotado por Lifschitz en la primaria, consideraba que “han hecho un zafarrancho, si yo fuera el gobernador ya hubiera pedido dos renunciaciones de ministros por lo menos” (Salvador Sales, *Clarín*, 21/04/2015). Incluso el mismo Lifschitz señalaba al responsable del escrutinio como un funcionario “inepto” e “imbécil” (*Página 12*, 29/4/15). Desde el gobierno provincial, Bonfatti rechazaba cualquier acusación de fraude o manipulación a la vez que endilgaba que estas “le hacen mucho daño al sistema electoral de la provincia” (*Perfil*, 22/4/2015) y el ministro de Justicia, Juan Lewis, atribuía las diferencias entre escrutinios a contingencias dado que “en Santa Fe se vota con Boleta Única, se hace camino al andar, no tenemos experiencias de las cuales servirnos para adelantarnos a ciertos problemas” (*Perfil*, 22/4/2015).

Con el objetivo de reconstruir la confianza en la gobernanza electoral, se llevaron adelante una serie de determinaciones políticas y administrativas. En primer lugar, Javier Echainz, renunció a su cargo como secretario de Tecnologías de Gestión. Bonfatti aceptó la renuncia, aunque negó cualquier rumor acerca de desplazar otros miembros del equipo del ex secretario. El gobernador consideraba que el problema en cuestión era producto de un “error de comunicación” y de un “exceso de transparencia” puesto que el escrutinio provisorio publicó en su sitio web “los telegramas de mesa, donde se podía ver todo lo que pasaba en Santa Fe, minuto a minuto. En ninguna provincia se puede acceder al sistema informático y acá lo puede hacer cualquier ciudadano” (*Página 12*, 29/4/2015). En cuanto a los problemas operativos, el gobierno provincial recibió apoyo y asesoramiento por parte Poder Ciudadano y de las Universidades Nacionales de Rosario y del Litoral. Para aumentar la concurrencia de autoridades de mesa, se alentó la designación de docentes provinciales y de aquellos que si habían asistido en abril. Se realizaron convenios con las universidades mencionadas para reforzar el proceso de capacitación de las autoridades. Por último, se efectuaron simulacros de transmisión y recepción de telegramas, donde incluso se practicaron deliberadamente contingencias para someter a prueba el sistema.

27. El Frente de Izquierda y de los Trabajadores se encontraba habilitado a competir en las generales. Pero, el dato más saliente fue el significativo acercamiento del FPCS al PRO; que pasó de superarlo por 5493 votos a tan solo 3393.

A pesar del normal desenvolvimiento de la jornada del 14 de junio, las controversias políticas se reeditaron y adquirieron un tinte nacional, a causa del lugar estratégico que dichas elecciones representaban para las elites políticas nacionales. Las elecciones santafesinas, junto con las de Chaco, Mendoza y CABA, se desarrollaron con anterioridad al plazo previsto por las PASO nacionales²⁸ para la inscripción de alianzas y candidaturas. De este modo, los principales competidores nacionales utilizaron estas elecciones como un indicador predictivo de su fuerza relativa para tomar decisiones estratégicas (Gallo, 2016: 88).

Los resultados del escrutinio provisorio, que abarcó el 95,45% de los sufragios, señalaban victorioso al FPSC por la exigua diferencia de 2128 votos. Sin embargo, el porcentaje restante representaba alrededor de 100.000 votos pertenecientes a 347 mesas²⁹, lo cual habilitaba las más diversas especulaciones. A pesar de ello, alrededor de las diez de la noche Lifschitz, acompañado por los principales referentes del socialismo y por Margarita Stolbizer como figura presidenciable, anunció que las tradicionales mesas testigo socialistas indicaban que “Santa Fe sigue siendo progresista” (*Página 12*, 15/6/15). Las respuestas desde la oposición no se hicieron esperar, en especial del principal candidato opositor nacional, Mauricio Macri, quien seguía con especial atención lo sucedido, y apuntó en su visita al distrito la noche misma de la elección: “Nosotros también tenemos mesas testigos. Ustedes [socialistas] no son los únicos que saben matemática y nuestra matemática dice que el 100 por ciento de las mesas testigos escrutadas nos da un 0,7 por ciento de ventaja” (*Página 12*, 15/6/15). La estrategia de la oposición no se limitó a meros trascendidos periodísticos. Tanto el PRO, como el Frente Justicialista para la Victoria y el Frente de Izquierda exigieron que se abriesen la totalidad de las urnas y se realizase un conteo voto por voto. Sin embargo, el pedido resultaba improcedente según el Código Nacional Electoral,³⁰ y consecuentemente resultó desestimado por el Tribunal Electoral Provincial.³¹

Finalmente, el martes 23 de junio se volvió de público conocimiento el resultado del escrutinio definitivo. El candidato del oficialismo se impuso con el 30,64% de los votos frente al 30,56% obtenido por Miguel Del Sel, es decir que la diferencia fue de apenas unos 1776 votos. Esto representaba unos 352 sufragios menos que lo indicado por el recuento provisorio.

28. Ley 26.571, sancionada en el 2009.

29. Vale la pena resaltar que se redujo en torno a la mitad la magnitud de sufragios no escrutados con respecto a las PASO, lo cual indica el buen desempeño de las medidas adoptadas.

30. El artículo 112 permite únicamente el cotejo de Instrumentos Públicos, es decir las Actas de Escrutinio y los Certificados que poseen los fiscales.

31. Esta fue la misma resolución adoptada en el caso 1995, cuando los apoderados de la Alianza Santafesina exigieron el conteo voto por voto.

Conclusiones

Sin alteraciones sustantivas en el diseño institucional de gobernanza electoral desde el regreso de la democracia, aunque con cambios en la dinámica de la competencia partidaria, la historia electoral de Santa Fe está jalonada por dos procesos electorales particularmente controversiales. Como se abordó en la sección pertinente, los polémicos comicios de 1995, con sus inconsistencias jurídicas y administrativas, exhibieron la incidencia sobre las elecciones, del conflicto al interior del propio peronismo, donde se enfrentaron el sector del Presidente y el del Gobernador. La elección de tal año constituyó un “ejemplo” de cómo las irregularidades en el ámbito de la gobernanza electoral pueden contribuir “al enrarecimiento del clima democrático”, al tiempo que “suman desconfianza y malestar con la política” (Blando, 2002: 86-87). Sin embargo, esta cuestión no entró enseguida en la agenda de la elite oficialista, en el sentido de que no se impulsaron en lo inmediato reformas sustantivas en la organización de los comicios. El proceso comicial de 1995 fue el más controvertido a lo largo de 20 años e incluso tendría implicancias para la gobernanza electoral nacional.

Transcurridas dos décadas, los comicios de 2015 también resultaron controvertidos. Sin embargo, la litigiosidad que exhibieron las elecciones primarias y generales se veía influida por el enfrentamiento entre el oficialista Frente Progresista Cívico y Social y otro actor nacional. Ya no se trataba del peronismo (en la Presidencia desde 2003) sino de la ascendente coalición Cambiemos, que en miras al escenario electoral de octubre de aquel año había puesto especial atención en el compulsa santafesina.

El artículo, además de una contribución empírica, al realizar un estudio histórico comparativo de ambos procesos electorales y contribuir así al conocimiento de las dinámicas políticas e institucionales subnacionales, hace un aporte teórico al campo de los estudios electorales, en general, y al de la gobernanza electoral, en particular, en contextos de Estado multinivel.

Por un lado, la historia electoral de la provincia de Santa Fe a partir de 1983, manifiesta, a contramano de visiones triunfalistas y evolutivas respecto a la “producción del sufragio”, que las controversias en relación con los comicios en Argentina no son algo privativo del siglo XIX o del período de entreguerras en el siglo XX, más allá que, desde luego, ni los actores ni las instituciones son los mismos. Esa “anormalidad” o “traspíe” en el camino hacia la alberdiana “República verdadera” dejaría sin respuesta a esta visión, para la cual los comicios se caracterizarían por su integridad a partir de 1912 (exceptuando las experiencias de entreguerras).

De ahí que, por otro lado, el abordaje de ambos comicios permite evidenciar la incidencia política partidaria en la gobernanza electoral en diferentes momentos historia democrática reciente, dando por tierra con visiones maniqueas según las cuales las prácticas irregulares serían atribui-



das sólo a una agrupación o partido político. Más aún, que esto ocurriera incluso al haberse producido una alternancia en la conducción del Ejecutivo provincial, expresa que además del diseño institucional, los actores que intervienen en la competencia electoral tienen incidencia respecto a la calidad de los comicios. De manera que resulta matizado el argumento según el cual, dejando fuera de consideración a las condiciones de contexto, el diseño institucional basta para explicar la calidad de los procesos electorales.

Por su parte, el análisis permite también evidenciar la influencia de actores de la arena política nacional no sólo en la competencia electoral de la *constituency* provincial, sino también en el “gobierno de los comicios”. Las implicancias de esto es que contribuye con los estudios sobre federalismo electoral, los cuales ya han señalado la imbricación de las unidades distritales al interior de una democracia descentralizada, como la Argentina. No obstante, la incorporación del análisis de la gobernanza electoral en tales estudios aún debe ser profundizada.

Bibliografía

- Agamben, Giorgio (2008). *El Reino y la Gloria. Una genealogía teológica de la economía y del gobierno*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo editora.
- Baeza Belda, Joaquín (2010). “La Renovación peronista: el caso de la provincia de Santa Fe (1983-1988)”. Ponencia presentada en XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Congreso Internacional, Santiago de Compostela, España.
- Bianchi, Matías, Lourdes Lodi, Gastón Mutti, et al. (2013). *Boleta Única: estudio comparado de los casos de Córdoba y Santa Fe*, Rosario, UNR Editora.
- Calvo, Ernesto, Szwarcberg, Mariela, Labanca, Juan F. y Micozzi, Juan Pablo (2001). “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas”. En Calvo, Ernesto, y Abal Medina, Juan M. (comps.), *El Federalismo Electoral Argentino*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005). *La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral*. Buenos Aires, Prometeo.
- Catalín, Claudia (2018). “Boleta Única por categoría o Boleta Única Electrónica: una mirada desde la experiencia santafesina”, en Mutti, V. Gastón y Torres, Aníbal (comps.), *Los procesos electorales en perspectiva comparada. Desafíos y estrategias de administración y justicia electoral*, Rosario, UNR Editora.
- Cherny, Nicolás (2003). “La representación frágil: de la polarización al desapego. Elecciones y política en la ciudad de Rosario”, en Cheresky, Isidoro y Blanquer, Jean Michel (comps.), *De la ilusión reformista al descontento ciudadano: Las elecciones en Argentina, 1999-2001*. Buenos Aires, Homo Sapiens.
- Cortesi, Sebastián (2017). “La Ley de Lemas: el caso santafesino en clave historiográfica”, *Revista de Ciencia Política*, N°31, Agosto, Recuperado de <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num31art10.php>
- Delgado, María Soledad (2006). “Frente a Frente. Alianzas electorales, reforma institucional y recomposición política en Rosario y Santa Fe (2004-2006)”, en Isidoro Cheresky (comp.), *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo.
- Eisenstadt, Todd (2004). *Courting Democracy in Mexico Party. Strategies and Electoral Institutions.*, Cambridge, Cambridge University Press
- Escolar, Marcelo (2010). “La política de la reforma: notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral”, en *La reforma política en Argentina*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros-PEN.

- Gallo, Adriana (2016). “A PASO desdoblado. Análisis sobre la aplicación conjunta del sistema de PASO (primarias abiertas simultáneas y obligatorias) y el desdoblamiento de las elecciones subnacionales en la Argentina”, *Reflexión Política*, 18 (36), 80-100.
- James, Toby (2012). *Elite Statecraft and Election Administration Bending the Rules of the Game?* New York, Palgrave Macmillan.
- Macor, Darío (ed.). (2011). *Signos santafesinos en el Bicentenario*. Consejo Federal de Inversiones.
- Maina, Marcelino (2008). “Una desorganización organizada: El justicialismo santafesino 1982-1987”. Ponencia presentada en V Jornadas de Sociología de la UNLP, 10, 11 y 12 de Diciembre de 2008, La Plata, Argentina.
- Manin, Bernard (2015). “La democracia de audiencia revisitada”. En Rocío Annunziata (comp.), *¿Hacia una mutación de la democracia?*, Buenos Aires, Prometeo.
- Mutti, Gastón (2013). “Terceras Fuerzas no tradicionales en las elecciones provinciales de la Provincia de Santa Fe en 2011. El impacto de los sistemas electorales”. Ponencia presentada en el XXII World Congress of Political Science, Madrid, España.
- Novaro, Marcos (1995). “El debate contemporáneo sobre la representación política”, *Desarrollo Económico*, Vol.35, Nº 137, Abril- Junio, 145-157
- Puig de Stubrin, Lilia (1997). Cambio de cuadro en el escenario político santafesino de cara a las elecciones de 1997, *Revista escenarios*, Año 1, Nº 2.
- Rinaldi, Mariano (2017). “La intervención al PJ santafesino 1990-1991”. Ponencia presentada en VII Congreso Regional de Historia e Historiografía FHUC/UNL, Santa Fe, Argentina.
- Rinesi, Eduardo y Vommaro, Gabriel (2007). “Notas sobre la democracia, la representación y algunos problemas conexos”, en Rinesi, E., Nardacchione G. y Vommaro, G. *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*, Buenos Aires, Prometeo.
- Rosanvallon, Pierre (2002). *Por una historia conceptual de lo político*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Rosanvallon, Pierre (2006). *La democracia inconclusa: historia de la soberanía del pueblo de Francia*, Medellín-Bogotá, Universidad Externado de Colombia
- Sábato, Hilda y Ternavasio, Marcela (2011). “El voto en la republica. Historia del sufragio en el siglo XIX”, en *Historia de las elecciones en la Argentina*, Buenos Aires, El Ateneo.
- Ternavasio, Marcela (2015). *La Revolución del Voto. Política y elecciones en Buenos Aires 1810-1852*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

Torres, Aníbal G. (2016). “Instituciones de gobernanza electoral en Argentina. Reformas políticas y fronteras móviles en el Estado multinivel (1983-2013)”. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de San Martín.

Vommaro, Gabriel (2003). “ ‘Lo que quiere la gente’. Los sondeos de opinión pública como herramienta política. El caso de las elecciones nacionales de 1999”. En Cheresky, Isidoro y Blanquer, Jean Michel (comps.), *De la ilusión reformista al descontento ciudadano: Las elecciones en Argentina, 1999-2001*, Buenos Aires, Homo Sapiens.

Fuentes

Alesandría, Horacio (1996). “Los errores de ENCOTESA”, en Venesia, Juan C., *Ley de lemas. Alternativas de reforma político electoral en Santa Fe*, Rosario, Homo Sapiens, 121-127.

Blando, Oscar (2002). *Derecho y Política: de la Ley de Lemas a la reforma política y constitucional en Santa Fe*, Editorial Juris.

Blando, Oscar (2011). “Santa Fe y la implementación de la boleta única: una experiencia exitosa”, en *La Ley, Suplemento constitucional*, 27/09/2011, 53-69, Recuperado de <http://oscarblando.blogspot.com.ar/p/academico.html>

Pavese, Rosario, Tula María I., Hernández, Héctor y Emanuele, Germán (2015). *Informe de Observación Electoral. Elecciones Generales Santa Fe*. Buenos Aires: Poder Ciudadano

Petracca, Alberto (comp.) (1997). *Ley de lemas y sistemas electorales*. Rosario: P&C-Universidad Nacional de Rosario.

Real, Gabriel (2007). “Financiamiento de los Partidos Políticos, Campañas electorales y Justicia electoral”. Panel N° 3, en VV. AA., *Crisis del sistema político argentino: una oportunidad: los partidos políticos en Santa Fe*, Rosario, Ciudad Gótica.

Ulla, Decio (1995). “Síntesis del discurso pronunciado por el Presidente del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe”, en Venesia, Juan C. (comp.) (1996), *Ley de lemas. Alternativas de reforma político electoral en Santa Fe*, Rosario, Homo Sapiens, 121-127.

Agretti, Emerio (8 de Mayo de 2002). “La Corte culpó a ENCOTESA por la ‘caída del sistema’”, *El Litoral*, Recuperado de <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2002/08/05/politica/POLI-01.html>

AAVV (25 de Abril 2015). “Efecto Santa Fe: preocupa a la Justicia el proceso electoral en provincias”. *Iprofesional*, Recuperado de <http://www.iprofesional.com/notas/210586-Efecto-Santa-Fe-preocupa-a-la-Justicia-el-proceso-electoral-en-provincias>



Sales, Salvador (21 de Abril 2015). “Escándalo en Santa Fe: denuncian al socialismo de fraude en las PASO”. *Clarín*, Recuperado de https://www.clarin.com/politica/escandalo_en_santa_fe_denuncian_al_socialismo_de_fraude_en_las_paso_o_Byb58otPXx.html

AAVV (29 de Abril 2015). “Echainz sintió toda la presión”. *Página12*, Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-49052-2015-04-29.html>

AAVV (25 de Abril 2015). “El Kirchnerismo denunciará fraude electoral en Santa Fe”. *Perfil*, Recuperado de <http://www.perfil.com/noticias/politica/el-kirchnerismo-denunciara-fraude-electoral-en-santa-fe-0422-0033.phtml>

AAVV (15 de Junio de 2015). “En un escenario de empate técnico”. *Página12*, Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-49708-2015-06-15.html>

LA DEUDA SANTAFESINA: LEY DE PARIDAD

Claudia Susana Catalín

Universidad Nacional de Rosario

E-mail: ccatalin@santafe.gov.ar

Introducción

La consideración sexista sobre la naturaleza humana, ya se encontraba presente en el pensamiento de los padres de la filosofía política moderna (Rousseau, Locke, Hobbes), por lo que las mujeres fuimos consideradas de naturaleza distinta a la masculina, y excluidas de la definición de los derechos ciudadanos y las responsabilidades del estado.

Por ello, las mujeres no fueron facultadas para votar, ser electas, disponer de propiedades, tener un apellido propio, nacionalidad y participar en la toma de decisiones. Las mujeres hemos tenido que luchar por nuestros derechos.

El derecho a la igualdad de género es un derecho humano, y como tal un principio fundamental de la Carta de las Naciones Unidas, aprobada por los dirigentes del mundo en 1945, y por ello la protección y el fomento de los derechos humanos de las mujeres es responsabilidad de todos los Estados.



Las mujeres sufren desigualdades por el sólo hecho de ser mujeres y también se enfrentan a modalidades complejas de discriminación –debidas a factores tales como la edad, la etnia, la discapacidad o la condición socio-económica– que se añaden a su condición femenina.

Los derechos humanos de las mujeres deben garantizarse de modo eficaz, y para ello se requiere la comprensión profunda de las estructuras sociales y las relaciones de poder que condicionan no sólo las leyes y las políticas, sino también la economía, la dinámica social, y la vida familiar y comunitaria.

Aún existen los estereotipos de género, que condicionan negativamente la vida y el ejercicio de los derechos de las mujeres, cuyos deseos, necesidades y vida autónoma queda condicionada a las pautas socio-culturales que se imponen como un “deber ser”.

Respecto de la vida política: las mujeres participan activamente en política y masivamente en los procesos sociales, pero no son consideradas al momento de decidir las candidaturas. Esto se expresa en la baja presencia de mujeres en las instancias de elección popular y en su escasa posibilidad de participación en las listas de candidatos para las distintas elecciones. Si bien son la mitad del padrón electoral e incluso superan a los hombres en cuanto a las afiliaciones partidarias, no tienen las mismas posibilidades que los hombres de ser elegidas y de acceder a puestos de elección popular.

Marco internacional

La discriminación por motivo de sexo está prohibida en casi todos los tratados de derechos humanos, a saber:

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. En su artículo 3º establece: “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto”.

Además, hay tratados y órganos de expertos dedicados específicamente a hacer realidad los derechos humanos de las mujeres:

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer -CEDAW, por su sigla en inglés) es considerada como la carta internacional de derechos de las



mujeres, se define qué es la discriminación contra la mujer¹ y se establece un programa de acción nacional para ponerle fin. La Convención fue aprobada por las Naciones Unidas en 1979 y entró en vigor el 3 de septiembre de 1981.

Esta, establece respecto del tema que nos ocupa, en su artículo 2º: “Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a: a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio...” y el artículo 4º: “1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato...”.

El artículo 4º: “1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato...”

El artículo 7º impone la obligación de que el Estado asegure a las mujeres la igualdad para elegir y ser elegidas en toda clase de puestos públicos y a participar en la formulación de decisiones y políticas

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

También conocidos como **Objetivos Mundiales**, son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

Estos 17 Objetivos se basan en los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque incluyen nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el

1. “...Recordando que la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad...” Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.



consumo sostenible y la paz y la justicia, entre otras prioridades y están interrelacionados, porque el éxito de uno involucrará cuestiones vinculadas con otro.

Los ODS conllevan un espíritu de colaboración y pragmatismo para elegir las mejores opciones con el fin de mejorar la vida, de manera sostenible, para las generaciones futuras. Proporcionan orientaciones y metas claras para su adopción por todos los países en conformidad con sus propias prioridades y los desafíos ambientales del mundo en general. Son una agenda inclusiva. Abordan las causas fundamentales de la pobreza y nos unen para lograr un cambio positivo en beneficio de las personas y el planeta.

Objetivo 5: Igualdad de género

Busca poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y niñas, considerándolo un derecho humano básico, sino también necesario para acelerar el desarrollo sostenible. Ha sido demostrado una y otra vez que empoderar a las mujeres y niñas tiene un efecto multiplicador y ayuda a promover el crecimiento económico y el desarrollo a nivel mundial.

Desde 2000, la igualdad de género es un aspecto primordial de la labor del PNUD, sus aliados de la ONU y el resto de la comunidad global, y se han registrado algunos avances extraordinarios. Más niñas asisten hoy a la escuela que hace 15 años y en la mayoría de las regiones se logró la paridad de género en educación primaria. Además, las mujeres constituyen hoy el 41 por ciento de la fuerza laboral remunerada no agrícola, en comparación con el 35 por ciento en 1990.

En algunas regiones aún existen grandes desigualdades en el mercado del trabajo, donde a algunas mujeres se les ha negado sistemáticamente el acceso igualitario al empleo. Los obstáculos más difíciles de superar y que aún persisten son la violencia y la explotación sexual, la división desigual del trabajo no remunerado -tanto doméstico como en el cuidado de otras personas- y la discriminación en la toma de decisiones en el ámbito público.

Garantizar el acceso universal a salud reproductiva y sexual y otorgar a la mujer derechos igualitarios en el acceso a recursos económicos, como tierras y propiedades, son metas fundamentales para conseguir este objetivo. Hoy más mujeres que nunca ocupan cargos públicos, pero alentar a más mujeres para que se conviertan en líderes en todas las regiones ayudará a fortalecer las políticas y las leyes orientadas a lograr una mayor igualdad entre los géneros.

Participación de las mujeres en el mundo

Para conocer lo que sucede en nuestro país y el mundo haremos una pequeña referencia de las estadísticas disponibles en multiplicidad de fuentes:



Entre el 1 y 2% de los puestos directivos de los países son ocupados por mujeres. (OEA, 2016). En el mundo menos del 5% de las jefaturas de estado, altos cargos directivos de empresas y organizaciones internacionales están a cargo de mujeres (OEA, 2016). Un 52,7% de las mujeres que ocupaban cargos de dirección tenían estudios superiores o universitarios completos, mientras solo 34,6% de los hombres que ejercían cargos de jefatura o dirección se encontraba en similares condiciones (PNUD, 2012). En los parlamentos de las Américas el porcentaje de Mujeres es de 22,7% -promedio para ambas cámaras- (Unión interparlamentaria – IPU, 2016). En el Congreso Nacional: nunca desde el retorno de la democracia una mujer presidió la Cámara de Diputados. Las comisiones más estratégicas dentro del Congreso no son habitualmente presididas por mujeres (CIPPEC, 2016). En otros poderes del Estado la discriminación es aún mayor. La presencia de la mujer en puestos de alta relevancia para la toma de decisión es baja (CIPPEC, 2014).

En los altos cargos políticos en el Poder Ejecutivo la presencia femenina, si bien ha aumentado en el tiempo, aún es minoritaria: desde 1983, el porcentaje de mujeres en los principales cargos (ministerios, secretarías y subsecretarías) pasó de un 4% (1983) a un 22% (2016) (CIPPEC, 2016). En el Poder Judicial, representan la mayor parte del personal del sistema (55%). Sin embargo, sus posibilidades de acceso disminuyen a medida que aumenta la jerarquía de los tribunales. Son el 60% del personal administrativo, pero ocupan solo el 41% de las magistraturas. En la justicia provincial el 44% de las juezas son mujeres mientras que en la Justicia Nacional y Federal solo ocupan ese puesto un 34% de mujeres. En el máximo tribunal de Justicia de la Nación, la Corte Suprema, solo 1 de los magistrados es mujer (Mapa de Género de la Justicia Argentina, 2013. Oficina de la Mujer, CSJN). En los partidos políticos nacionales, las mujeres afiliadas son el 52,78% superando a los hombres (CNE, 2017).

En la provincia de Santa Fe, según el Índice de participación de mujeres (IPM) elaborado por la Subsecretaría de Género del Ministerio de Desarrollo Social (2017), encontramos que: los cargos de decisión en los tres poderes del Estado ascienden a: 34,4%. En el Poder Ejecutivo: sobre 491 cargos de decisión, solo 135 son ocupados por mujeres, (27,5%); en el Poder Legislativo hay 18 diputadas sobre 50, (36%), y solo hay 1 senadora sobre 19 cargos (5%); en el Poder Judicial hay solo 1 mujer en la Corte Suprema de Justicia (sobre 6 miembros: 16,6%), 363 municipios y comunas: 7,7%, de 51 Intendencias, 8 son mujeres (15,6%) y de 312 comunas: 20 presidentas comunales (6,4%).

Marco constitucional

Nuestra Constitución Nacional establece en su artículo 37º: “Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia, el sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.”

Nuestra carta magna, expresamente establece la “garantía para el pleno ejercicio de derechos políticos” así como la “igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres” lo que debe garantizarse mediante “acciones positivas”.

Entonces, para lograr el acceso igualitario a los cargos electivos y partidarios (inclusive en otros como poder judicial, poder ejecutivo, gremios y asociaciones sindicales y de la sociedad civil, etc.) y de este modo lograr el efectivo cumplimiento de la garantía constitucional, es necesario el dictado de normas (acciones positivas) que regulen el derecho a la igualdad, que de otro modo no es posible conseguir.

El reconocimiento de un derecho perdería sentido y efectividad si no va acompañado de los mecanismos que lo garanticen; de ahí la importancia de la legislación que permita acceder, ejercer y proteger a las personas en el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Si bien está consagrada la igualdad formal (De jure), que consiste en la prohibición normativa de discriminar a alguien en razón de cualquier rasgo característico (en este caso el sexo), nos falta aún la Igualdad Real o Sustantiva (De facto) que requiere la interposición de las medidas necesarias para que la Igualdad sea efectiva, removiendo los obstáculos tanto culturales como de cualquier otro tipo que entorpezcan su consecución.

La CEDAW, constituye el primer Tratado internacional que obliga a los gobiernos a adoptar medidas para promover la igualdad de género y eliminar la discriminación contra las mujeres, y que la Reforma de 1994, incorpora entre otros, en la Constitución Nacional -artículo 75º inciso 22, pactos y tratados internacionales con jerarquía constitucional-.

Antecedentes legislativos de cupo, cuotas y paridad

La República Argentina fue pionera en América Latina, a través de la Ley 24.012, estableciendo en 1991, el piso mínimo de representación de las mujeres en las listas partidarias de Diputados y Senadoras Nacionales. Las mismas debían integrarse con un mínimo de 30% de mujeres. En Latinoamérica, también dictaron leyes de cuota: México (1996), Paraguay (1996), Bolivia (1997), Brasil (1997), Costa Rica (1997), Ecuador (1997), Panamá (1997), Perú (1997), República Do-



minicana (1997), Venezuela (1998), Colombia (2000), Honduras (2000), Uruguay (2009) y El Salvador (2013).

Cuando las leyes de cupo o cuotas demostraron que funcionaron como un “techo de cristal”, constituyendo un máximo y no un mínimo de participación de las mujeres en los ámbitos de representación política, comenzamos a estudiar, proponer y exigir leyes de paridad. Destacándose el Consenso de Quito (2007), que establece: “...Reconociendo que la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres...”

En este sentido, avanzaron Ecuador y Costa Rica en 2009, Bolivia en 2010, Nicaragua, Honduras y Panamá en 2012, México en 2014 y la más reciente, la República Argentina en 2017, mediante la Ley 27.412, para las listas de cargos electivos y partidarios en el orden nacional. Y en nuestro país, las provincias de: Santiago del Estero mediante la Ley 6.509 y Córdoba, con la Ley 8.901, ambas del año 2000; Río Negro, con la Ley 3.717, del año 2003, y más recientemente, Buenos Aires (Ley 14.848), Salta (Ley 7.955), Chubut (Ley XII N° 12), Neuquén (Ley 3.053) todas en el año 2016, a las que se sumaron este año las provincias de Catamarca mediante la Ley 5.539, Santa Cruz, Mendoza, Chaco, Misiones y Ciudad Autónoma de Buenos Aires contándose 13 distritos con Ley de paridad².

Estas acciones afirmativas han tenido resultados diferentes, pero en general podemos destacar que gracias a estas normas, ha aumentado la incorporación de mujeres y se han ampliado las agendas legislativas, con las cuestiones vinculadas a las problemáticas de género (matrimonio igualitario, aborto, violencia de género, por citar algunas).

Las normas de paridad establecen la conformación de listas con inclusión de hombres y mujeres en forma alternada y secuencial (uno a uno, más conocido como sistema de cremallera). Se fundan en que los Estados deben adoptar medidas especiales temporales dirigidas a subsanar las desigualdades existentes respecto de grupos históricamente y sistemáticamente marginalizados, esta garantía de igualdad y no discriminación es una obligación inmediata y no progresiva, dichas medidas positivas no constituyen discriminación.

Las dificultades de acceso de las mujeres a los cargos de representación (elección) del Estado se subsanan mediante la paridad y la alternancia, como formas de hacer frente a los obstáculos

2. Nótese que a la fecha de la realización del Congreso, las provincias que contaban con Ley de Paridad eran 8. A la fecha de este documento, son 13 distritos en total.



de acceso que se han identificado desde la vigencia de las leyes de cuotas. Y es necesario también que las estructuras partidarias las adopten, a fin de superar la discriminación que experimentan las mujeres en la participación política.

Ley nacional 27.412

El 23 de noviembre de 2017, se sancionó la Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política en Argentina, registrada bajo el número 27.412. Establece que las listas de candidatos al Congreso Nacional, para diputados y senadores y a Parlamentarios del Mercosur deben conformarse "ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente".

El proyecto final fue el resultado de la armonización de ocho proyectos, el primero de los cuales fue presentado por la senadora Liliana Fellner el 26 de febrero de 2016 y fue aprobado por la esa Cámara el 19 de octubre de 2016. El 22 de noviembre de 2017, en la Cámara de Diputados, la diputada Victoria Donda, solicitó que el proyecto fuera tratado de inmediato "sobre tablas", propuesta que recibió un amplio apoyo gracias a las mujeres de los distintos bloques autodenominadas "Las Sororas" que diseñaron la estrategia que permitió que el proyecto se convirtiera en ley ese mismo día por 165 votos a favor, solo 4 votos en contra, 2 abstenciones y 82 diputados ausentes.

La ley fue publicada en el Boletín Oficial el 15 de diciembre de 2017, bajo el número 27.412.

En consecuencia, para obtener la oficialización de las listas para Senadores, Diputados y Parlamentarios del Mercosur, se debe intercalar a mujeres y varones, por ello se modifica el artículo 60º bis del Capítulo III Oficialización de la lista de candidatos, del Título III De los actos preelectorales, del Código Electoral Nacional, el que quedó redactado de la siguiente forma:

Artículo 60º bis: "Requisitos para la oficialización de las listas. Las listas de candidatos/as que se presenten para la elección de senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur deben integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente..."

Otra cuestión importante para preservar la conformación paritaria, es la de los reemplazos, estableciendo que los mismos se realicen por aquel del mismo sexo que siga en la lista.³

Se modifican los artículos 157º y 164º, del Código Electoral Nacional, los que quedaron redactados de la siguiente forma:

"Artículo 157º: El escrutinio de cada elección se practicará por lista sin tomar en cuenta las tachas o sustituciones que hubiere efectuado el votante. Resultarán electos los dos (2) titulares

3. Situación que en la provincia de Santa Fe fuera judicializada con motivo del fallecimiento de la Diputada Provincial Silva de Césaris, cuyo reemplazo fue definido por el cuerpo a favor de Mariana Robustelli (con fundamento en preservar al cupo), modificando el criterio sostenido sobre el orden de prelación que favorecía a Julio López.



correspondientes a la lista del partido o alianza electoral que obtuviere la mayoría de los votos emitidos y el/la primero/a de la lista siguiente en cantidad de votos. El/la segundo/a titular de esta última lista será el/a primer/a suplente del Senador que por ella resultó elegido/a. En caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a senador/a nacional de la lista que hubiere obtenido la mayoría de votos emitidos lo/la sustituirá el/la senador/a suplente de igual sexo. Si no quedaran mujeres en la lista, se considerará la banca como vacante y será de aplicación el artículo 62º de la Constitución Nacional. En caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a senador/a nacional de la lista que hubiere resultado siguiente en cantidad de votos emitidos, será sustituido/a por el/la suplente por su orden.”

“Artículo 164º: En caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a Diputado/a Nacional lo/a sustituirán los/as candidatos/as de su mismo sexo que figuren en la lista como candidatos/as titulares según el orden establecido.”

“Artículo 164º octies: Sustitución. En caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a parlamentario/a del Mercosur lo/a sustituirá el/la primer/a suplente del mismo sexo de su lista de acuerdo al artículo 164º septies.”

Partidos políticos: paridad sin alternancia, causal de caducidad de los partidos

Respecto de los Partidos Políticos introduce la paridad de género (aunque no la alternancia) y la causal de caducidad para el caso de su incumplimiento.

“Artículo 7º.- Modifíquese el artículo 21º del Capítulo I De la carta orgánica y plataforma electoral, del Título III De la doctrina y organización, de la Ley 23.298, Orgánica de los Partidos Políticos, el que quedará redactado de la siguiente forma: artículo 21º: La carta orgánica constituye la ley fundamental del partido en cuyo carácter rigen los poderes, los derechos y obligaciones partidarias y a la cual sus autoridades y afiliados deberán ajustar obligatoriamente su actuación, respetando la paridad de género en el acceso a cargos partidarios.

Artículo 8º.- Incorpórese como inciso h) al artículo 50º del Título VI de la caducidad y extinción de los partidos, de la Ley 23.298, Orgánica de los Partidos Políticos, el siguiente texto artículo 50º: Son causas de caducidad de la personalidad política de los partidos: (...) h) La violación de la paridad de género en las elecciones de autoridades y de los organismos partidarios, previa intimación a las autoridades partidarias a ajustarse a dicho principio.”

Breve historia de los procesos en Santa Fe para la Ley de Paridad

El 20 de octubre de 2016 se obtuvo la media Sanción de la Cámara de Diputados, de un proyecto de ley caratulado como Expediente 30045 -CD-DB, en forma conjunta con los expedientes

Nro. 30202 CD-DB, 30774 CD-DB y 32055 -CD-BJS. Su tratamiento fue sobre tablas, gracias a la gestión de las Diputadas de los diferentes bloques y a la fuerte presencia de muchas mujeres en las barras.

No tuvo el mismo tratamiento en la Cámara de Senadores, ya que venció el período ordinario de sesiones sin ser incluido. Y aunque el Gobernador de la provincia habilitó su tratamiento en el período extraordinario de sesiones: el Senado no sesionó y en consecuencia no lo trató, perdiendo estado parlamentario.

Durante el año 2017, se reingresó el mismo proyecto que había obtenido media sanción en 2016, confiando en que esto facilitaría su tratamiento, conforme los acuerdos habituales de la Cámara de Diputados que ante un proyecto que ya obtuvo media sanción de la misma Cámara (refiriéndose también a la conformación) se abrevia notablemente el trámite legislativo y se trata sólo en la Comisión de Constitucionales. No fue así, pasó por tres comisiones y el año electoral no permitió su tratamiento legislativo.

En el año 2018, la Mesa de Mujeres por la paridad fue convocada a opinar sobre el proyecto unificado que obtendría dictamen de mayoría. Hicimos las observaciones correspondientes, aunque las mismas no fueron incluidas en el texto.⁴

En la sesión del 24 de mayo, se dio tratamiento al proyecto de ley por el cual se hace efectivo el principio de participación y representación igualitaria entre varones y mujeres en cumplimiento de los derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional (integración en órganos colegiados electivos con un 50% de cada sexo) Expediente. 32936- CD-DB- y adjuntos: 33773 -CD-BJS, 32922 CD-IP- 34195 CD-DB-, 34230 PE, 34298 -CD-DB y 34517 CD-Igualdad.

Obtuvo media sanción por unanimidad en esta Cámara

La Cámara de Senadores -conformada por 18 varones y una mujer- que en su momento manifestó algunas objeciones respecto de su constitucionalidad, la necesidad de contar con una ley nacional y su preocupación porque el proyecto se había aprobado sobre tablas y sin “el estudio y discusiones adecuadas”, cuenta también con un proyecto que corresponde al Senador Pirola y fue

4. Aspectos más relevantes solicitados: 1º) La paridad y alternancia debería establecerse en todas las listas, todas las categorías y para todas las instancias electorales. Esto incluye las fórmulas para gobernador y vicegobernador. Teniendo en cuenta que el dictamen incluye la paridad en los ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo, resulta una contradicción que no esté previsto para dicha categoría. 2º) En la instancia de pre candidaturas, candidaturas y proclamación de candidatos electos, debe garantizarse la conformación en forma paritaria y alternada. Consideramos que las duplas previstas en el artículo 2º del dictamen, afectan la integración real entre géneros, como lo establece el artículo 1º y el espíritu de participación igualitaria y alternada. 3º) Respecto de la modificación propuesta para los partidos políticos de la Ley 6808, consideramos que además del principio de la participación equitativa entre géneros, debe establecerse la alternancia, a riesgo de que las mujeres queden relegadas a los últimos lugares, perdiéndose la participación real en los cargos de importancia partidaria. 4º) Respecto del Poder Judicial, sostenemos la necesidad de que los jurados que se conformen se integren paritariamente. Se incluyeron propuestas de modificación para la redacción propuesta para los artículos 4 y 11 de la Ley 12367 y 18 inc a) y 28 de la Ley 6808.

acompañado por otros siete senadores del bloque PJ, ingresado el 15/03/18 y girado a una Comisión, la de Asuntos Constitucionales; mientras que, el que cuenta con media sanción de Diputados fue girado a cinco (5) comisiones: 1) Derechos Humanos, 2) Legislación del Trabajo, 3) Asuntos Comunales y Municipales, Desarrollo Regional y Defensa Civil, 4) Presupuesto y Hacienda, 5) Asuntos Constitucionales y Legislación General. Llamativa disparidad de criterios, para dos proyectos de la misma temática, y que no han tenido tratamiento alguno.

Tabla 1: Principales aspectos de los proyectos con media sanción en la Cámara de Diputados

	2016	2018
ÁMBITO DE APLICACIÓN	La Legislatura Provincial, los Concejos Municipales, las Comisiones Comunales, los Partidos Políticos y las Convenciones Constituyentes.	Cuerpos Colegiados Provinciales, Municipales, Comunales y Convencionales Constituyentes de la Provincia de Santa Fe, así como en la integración de los cargos políticos de las entidades autárquicas, organismos descentralizados, empresas del estado provincial, sociedades del estado provincial, sociedades anónimas con participación estatal provincial mayoritaria, sociedades de economía mixta, y en todo otro ente público provincial, cualquiera fuere su forma u origen.
CONFORMACION	Listas de candidatos/as que presenten los Partidos Políticos o Confederación de Partidos o Alianzas para elecciones Provinciales, Municipales, Comunales y/o Convencionales Constituyentes, deberán confeccionarse ubicando alternativamente a personas de diferente sexo, no pudiendo haber dos candidatos/as consecutivos/as del mismo sexo, en la totalidad de las candidaturas titulares y suplentes, cualquiera sea el sistema electoral que se aplicare.	Deberán confeccionarse cumpliendo con el mecanismo de alternancia entre géneros - considerándose la alternancia por duplas, constituidas por un integrante de cada género - en toda lista, garantizándose que dos personas del mismo género no puedan integrar en forma consecutiva una misma dupla dentro de la nomina. En el supuesto de las listas de las y los candidatos titulares y suplentes a Senadores, la referida alternancia se entenderá cumplida cuando titular y suplente sean de distinto género.

OFICIALIZACION	No serán oficializadas por el Tribunal Electoral de la Provincia las listas que no cumplan con lo dispuesto en el artículo anterior.	No serán oficializadas por el Tribunal Electoral de la Provincia las listas que no cumplan con lo dispuesto en el artículo anterior.
RECONOCIMIENTO DEL GÉNERO		El género de las y los candidatos será el que reconoce su Documento Nacional de Identidad (DNI), independientemente de su sexo biológico.
VACANCIAS EN LISTAS	En caso de suscitarse la vacancia de una mujer en las listas de candidatos a los cargos de los cuerpos establecidos en el artículo 2 de la presente ley, ésta sólo podrá ser cubierta por otra candidata mujer.	En caso de vacancia en las listas de candidatos/as, esta solo podrá ser cubierta por otra/o candidata/o del mismo género que la que produjo la vacancia, siguiendo el orden de postulación (corrimiento) de los candidato
VACANCIA EN CUERPOS	En caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad, incapacidad permanente o cualquier otro motivo que imposibilite a una mujer la asunción o el ejercicio del cargo, la sustitución solo deberá hacerse efectiva por la mujer que siga en el orden establecido de la misma nómina perteneciente a la mujer que dio origen a la vacancia. Si se hubiere alcanzado la paridad en el Cuerpo la sustitución se hará siguiendo el orden de la lista.	En caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad, incapacidad permanente o cualquier otro motivo que imposibilite a un candidato/a a la asunción o el ejercicio del cargo, la sustitución solo deberá hacerse efectiva por otro/a del mismo género que aquél que produjo la vacancia, siguiendo el orden establecido de la misma nómina. Sólo una vez agotados los reemplazos por candidatos del mismo género, podrá continuarse la sucesión por el orden de los suplentes del otro género.
PARTIDOS LEY 6808	En todos estos órganos partidarios deberá respetarse el principio de participación y representación igualitaria de mujeres y varones. Cuando el número total de integrantes de alguno de los órganos partidarios sea impar, la composición será del cincuenta por ciento (50%) de cada sexo, siendo el último o la última integrante indistintamente varón o mujer	En todos estos órganos partidarios deberá respetarse el principio de participación política y representación igualitaria entre géneros. Cuando el número total de integrantes de alguno de los órganos partidarios sea impar, la composición será del cincuenta por ciento (50%) de cada género, siendo el último o la última integrante indistintamente varón o mujer. En caso de vacancia, la misma será cubierta por una persona del mismo género que produjo la vacancia.

OTROS ÁMBITOS		“El Poder Ejecutivo garantizará la participación equitativa entre géneros en la cobertura de todos los cargos de Ministros y Secretarios de Estado. Cuando el número total de dichos cargos fuere Impar, la diferencia entre el total de Ministros y Secretarios de Estado de sexo femenino y masculino no podrá ser superior a uno (1). El Poder Ejecutivo garantizará la participación equitativa entre géneros en todos los <i>cargos políticos</i> que requirieren el dictado por parte de este de un acto de designación de naturaleza política en las entidades autárquicas, organismos descentralizados, empresas del estado provincial, sociedades del estado provincial, sociedades anónimas con participación estatal provincial mayoritaria, sociedades de economía mixta, y en todo otro ente público provincial, cualquiera fuere su forma u origen. En el marco del proceso de selección de magistrados, fiscales, defensores y demás funcionarios judiciales que se sustancie en la órbita del Poder Ejecutivo y requieran acuerdo legislativo, el titular del referido Poder del Estado considerará de manera equitativa la postulación de varones y mujeres para la cobertura de los cargos vacantes.-
-----------------------------	--	---

Fuente: Elaboración propia

Proyecto de la Cámara de Senadores

Haremos algunas referencias al proyecto de Ley de Paridad de Género, presentado por el Senador Pirola y el Bloque del Partido Justicialista a los fines de su comparación con los que obtuvieron oportunamente la media sanción en la Cámara de Diputados (2016 y 2018)

Amplía el principio a la composición de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Partidos Políticos y asociaciones, consejos y colegios profesionales.



Entiende por paridad de género la representación igualitaria de hombres y mujeres de hasta un cincuenta por ciento de cada género en la conformación de listas electorales y en la composición de estructuras orgánicas o de cargos y ternas o nóminas de designación.

Las postulaciones serán en forma alternada y secuencial a personas de diferente género.

Las vacancias en los cuerpos se resuelven con el reemplazo por otro candidato del mismo género y la incorpora para los partidos regidos por la Ley 6808: en cuanto a los órganos partidarios y las listas de las elecciones internas, aunque no establece la alternancia y secuencialidad.

Los poderes Ejecutivo, Judicial y Consejo de la Magistratura: progresivo hacia la paridad y Colegios profesionales: paridad o proporcional por género.

¿Y después de la paridad? Algunas consideraciones

Sabemos que el problema de la discriminación y la sub-representación de las mujeres no se termina con la sanción de una ley.

Debemos generar algunas estrategias que nos permitan que se logre la igualdad real y la paridad de resultados en todos los ámbitos de decisión, para ello, será vital *generar liderazgos femeninos* que permitan a todas las mujeres la participación y el logro de la mejor representación posible. No podemos admitir que no accedan las mujeres de los barrios o las mujeres rurales, porque si las mujeres somos discriminadas, estas son excluidas y es por ellas que necesitamos la oportunidad de hacer escuchar sus voces y sus necesidades.

Una herramienta que puede colaborar con el logro de este objetivo es el diseño de *incentivos*, por ejemplo para el financiamiento de las campañas, podrían establecerse montos mayores para las listas encabezadas por mujeres, incluso en el pago por voto obtenido (vigente en la provincia) diferenciado, conforme a la cantidad de mujeres que sean electas.

Las actividades de *capacitación* en partidos políticos y otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, deberían fortalecer a las mujeres y su empoderamiento político, social y económico.

El rol de los *organismos electorales* en la aplicación de las normas y los criterios del legislador, son fundamentales, deben dictarse *reglamentaciones* que permitan la aplicación clara de la Ley de Paridad, evitando resultados no deseados o interpretaciones flexibles que atenten contra el objeto de la norma -como ya ha sucedido en otras provincias-. La experiencia en Argentina, en la implementación de la ley nacional de cupo femenino, en la que se multiplicaron los conflictos partidarios y la presentación de causas judiciales demuestran lo importante y determinante de la respuesta de los organismos electorales cuando se generan acciones o comportamientos que pretenden evitar la aplicación de la ley.



Asimismo, la *formación* con perspectiva de género para los Jueces y funcionarios electorales es imprescindible para lograr la adecuada aplicación y para evitar la discriminación que se produce en la vida político-partidaria y en el proceso electoral mismo.

Deberá establecerse la normativa que prevenga y sancione la *violencia política*, como otro modo de violencia que aún no cuenta con regulación en nuestro país y que cada vez será más frecuente, aunque a veces es disimulada, aceptada o imperceptible.

Algunos ejemplos de violencia política hacia las mujeres son: registros fraudulentos de candidatas que renuncian a sus cargos para cederlos a suplentes varones, exigencia de los partidos para que las mujeres firmen renunciaciones en blanco antes de registrarlas como candidatas, registro de mujeres en distritos tradicionalmente perdedores, limitación o inaccessibilidad a recursos para campañas o mal uso de los mismos, desestimación y descalificación de las propuestas que presentan las mujeres, ocultamiento de información, agresiones verbales estereotípicas y discriminatorias, acoso, ataques físicos, violencia sexual e, incluso, asesinato, dimisión o renuncia obligada o amenazada por otras autoridades y/o la propia comunidad civil o política.

Establecer mecanismos de *Paridad Horizontal*, lo que implica una participación equivalente de ambos géneros en los encabezamientos de las listas o en la titularidad de las candidaturas uninominales.⁵

Para el caso de la provincia de Santa Fe, se considera como solución más conveniente en una primera aproximación (sobre todo para el caso de la Cámara de Senadores, con cargos uninominales⁶) la exigencia de que los partidos o frentes presenten tantas listas encabezadas por hombres como por mujeres (al modo de Costa Rica).

Consideraciones finales

La búsqueda de la igualdad formal y material entre mujeres y hombres es “piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos” y, como tal, forma parte de las obligaciones del Estado, que debe garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.

No podemos dejar de reconocer al movimiento de mujeres y feministas, que han sido un actor clave en la conformación de políticas de igualdad de género, generando el debate público y legislativo, para luego hacer seguimiento de la aplicación de las políticas públicas.

5. Con fines ilustrativos resulta pertinente citar el reciente caso de México que, en ocasión de la reforma a la Constitución Política el pasado año 2014, estableció en su artículo 41 el régimen de paridad de género, al señalar que los partidos tienen la obligación de “garantizar la paridad entre los géneros, en las candidaturas a legisladores federales y locales”.

6. Ya dijimos que está integrada por 18 hombres y una mujer.

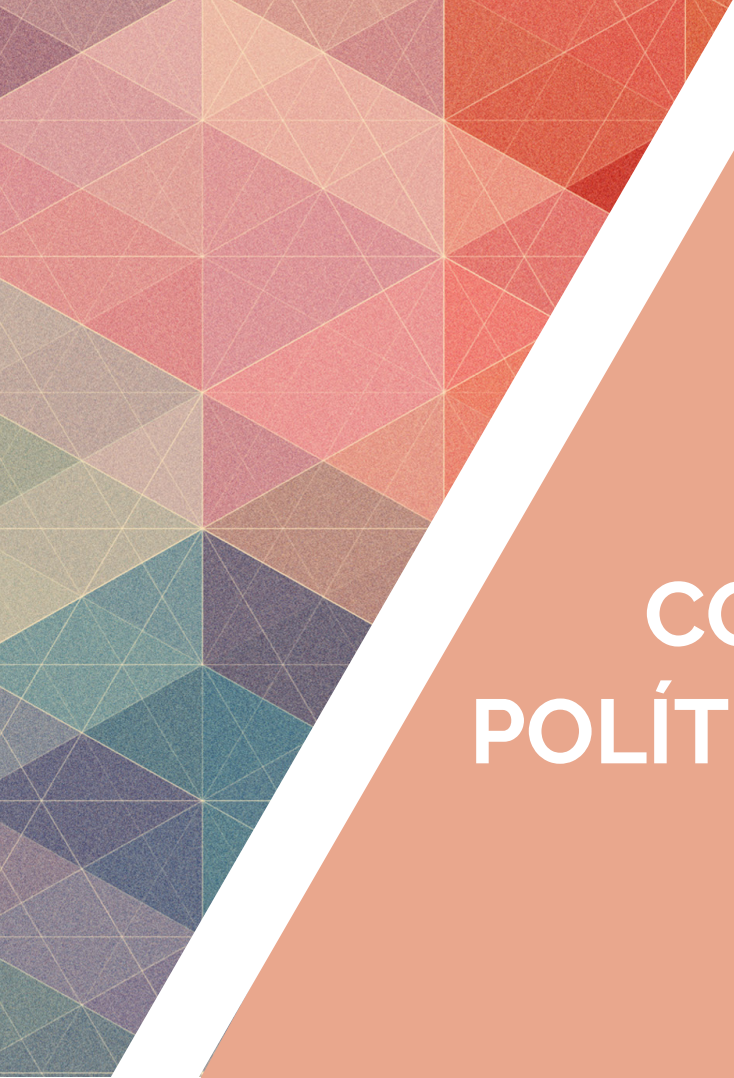


Las mujeres, hoy, exigimos poder acceder en real igualdad a los cargos electivos y de conducción. Así como la Ley Sáenz Peña estableció el voto universal, excluyendo a las mujeres, hoy una ley debe establecer la paridad hasta el día en que deje de ser necesario exigirla y sea de sentido común, y tan incuestionable como el voto femenino.

“La igualdad entre mujeres y hombres es una cuestión de derechos humanos y una condición de justicia social; es también una cuestión básica, indispensable y fundamental para la igualdad entre las personas, para el desarrollo y para la paz. Una nueva relación fundada sobre la igualdad mujeres y hombres es una condición básica para un desarrollo duradero ejecutado por y para el conjunto de la población” (Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres, 1995. ONU. Derechos Humanos, Derechos Humanos de las mujeres).

Bibliografía

- Caminotti, Mariana, Page, María y Zárate, Soledad, y Bucciarelli, María E. (2018). ¿Una ley incómoda? La primera implementación de la ley de paridad en la provincia de Buenos Aires. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°201, Buenos Aires, CIPPEC
- Catalín, Claudia S (2017). “Imprescindible Paridad”. Argentina Elections, Recuperado de <http://www.argentinaelections.com/2017/06/imprescindible-paridad/>
- Durango Álvarez, Gerardo, “Las acciones afirmativas como mecanismos reivindicadores de la paridad de género en la participación política inclusiva: Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Colombia”, *Revista de Derecho*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.14482/dere.44.7167>
- ONU, *Los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género*, Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/issues/women/wrgs/pages/wrgsindex.aspx>
- Figuerola Alanís, María del Carmen (2017). *Violencia política hacia las mujeres. Respuesta del estado ante la falta de una ley en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, Tribunal Electoral de la Ciudad de México, Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>
- Lázzaro, Alejandra (2008). “El papel de la justicia en la resolución de conflictos de género. El caso de la Argentina”, en Nélida Archenti y María Inés Tula (eds.) *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires, Heliasta
- PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional (2016). *La paridad política en Argentina. Avances y Desafíos*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Lima, IDEA Internacional; Panamá, ONU Mujeres.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2016). “Interpretación oficiosa de los artículos 2º, 52º y 148º del Código Electoral sobre los alcances del principio de paridad en el encabezamiento de las nóminas de candidaturas a diputados” (3603- E8-2016), San José, 23 de mayo.



PARTE II: COMPORTAMIENTO POLÍTICO Y ELECTORAL

LA DESNACIONALIZACIÓN PARTIDARIA EN ARGENTINA: UN PROCESO OSCILANTE Y ESPASMÓDICO

Carlos Varetto

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – Universidad
Nacional de San Martín

E-mail: cvaretto@unsam.edu.ar

Pablo Palumbo

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – Universidad
Nacional de San Martín

E-mail: ppalumbo@unsam.edu.ar

Introducción

Luego de la crisis económica, social y política del 2001, el sistema partidario argentino fue caracterizado como altamente fragmentado y desnacionalizado.¹ Investigaciones “canónicas”, que señalaron el fenómeno como territorialización y provincialización (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007; Abal Medina, 2011), introdujeron el concepto al sentido común de la ciencia política argentina. Sin embargo, el significado de “(des) nacionalización” del sistema de partidos aún resulta ambiguo a pesar de las largas discusiones que existen a su alrededor (Dosek, 2015). En la próxima sección se presentan los sentidos de la nacionalización en la disciplina.

1. La fragmentación y la desnacionalización son dos fenómenos distintos, es decir, podrían darse el uno sin el otro. Sin embargo, en la literatura revisada son trabajados estrechamente.



La problemática sobre la nacionalización no solo se centra en su definición y medición, sino también en sus causas y consecuencias.² Tal como se señala en Navarro *et al.* (2013), la bibliografía en Argentina señaló que las causas de la desnacionalización podrían ser: 1) el proceso de descentralización político y administrativo de los años noventa (Calvo y Escolar, 2005); 2) el debilitamiento de las etiquetas partidarias como “atajo de información” para los votantes (Leiras, 2007); 3) las transformaciones en la estructura social y emergencia de nuevas premisas en la cultura política del país, cambios que se asientan particularmente en las regiones centrales (Torre, 2003 y 2017); 4) como resultado de un “efecto mecánico” de las magnitudes de distrito (Calvo *et al.*, 2001).

Al ubicar las razones de la desnacionalización del sistema partidario en procesos de largo alcance, estos trabajos suponen una tendencia lineal, progresiva o incremental del fenómeno. En este artículo se pretende colocar en cuestión esta idea. En primer lugar, antes que una imagen progresiva parece operar una lógica oscilante y espasmódica. En segundo lugar, se sugiere que estas oscilaciones están acompañadas por variabilidad en los grados y modos de participar en la desnacionalización de cada uno de los distritos. Para demostrarlo se toma el índice de inflación propuesto por Cox (1999) y Moenius y Kasuya (2004), así como la “medida síntesis de congruencia” (MSC) propuesta por Gibson y Suarez-Cao (2010) para la categoría Diputados Nacionales desde la recuperación de la democracia en 1983 hasta las últimas elecciones presidenciales en 2015.

La discusión con esta imagen progresiva no solo implica cuestionar (mas no descartar) las explicaciones dominantes, sino también explorar y reflexionar sobre los eventos disruptivos en las coyunturas de oscilaciones profundas.

Lo que sigue del artículo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, cómo se adelantó, se abordan las definiciones de (des) nacionalización. En la segunda sección, se cuestionan las causas que vinculan la nacionalización del sistema a procesos como la descentralización o el desgaste de las etiquetas partidarias. En tercer lugar, se discute la imagen lineal y progresiva de la desnacionalización y se presenta la evidencia que señala un proceso oscilante y espasmódico. Por último, a modo de conclusión, se proponen hipótesis alternativas teniendo en cuenta las coyunturas donde se registran los picos de desnacionalización, para desarrollar en futuras investigaciones.

2. Sobre las consecuencias de la desnacionalización vinculadas a la sustentabilidad del sistema político, la estructuración de las carreras políticas, el *accountability* y las políticas públicas, ver Varetto (2017).

La desnacionalización del sistema de partidos: concepto y dimensiones

En los últimos 20 años, la ciencia política argentina viene desarrollando una frondosa literatura sobre la desnacionalización partidaria, pero refiriéndose a diferentes fenómenos, con distintas características empíricas según el investigador y con una gran variedad en los instrumentos de medición. Por lo tanto, la desnacionalización no representa un concepto unívoco. En esta sección se intenta aclarar el significado del término.

Dosek (2015) señala tres sentidos básicos para el concepto de nacionalización: 1) la homogeneidad del apoyo electoral de los partidos entre las unidades del territorio (Jones y Mainwaring, 2003; Caramani, 2004; Lago y Montero, 2010; Vasselai, 2009); 2) la homogeneidad de los resultados electorales en las elecciones nacionales y subnacionales (provinciales o locales) y en qué medida los partidos políticos compiten en ambos niveles (Leiras, 2010; Gibson y Suárez Cao, 2010); 3) la homogeneidad del cambio (inter)electoral (*electoral swing*) de unas elecciones a otras entre las distintas unidades subnacionales (Morgenstern *et al.*, 2009).

De esta forma, la desnacionalización es definida como la ausencia de nacionalización. Nótese que el prefijo “des” indica carencia, por lo que podría sugerir una valoración normativa negativa del fenómeno. Por esta razón, se han incluido otros conceptos equivalentes como provincialización o territorialización, que pueden sumar confusión a la definición. Por territorialización se entiende el proceso mediante el cual las preferencias electorales se vuelven más distintivamente locales (Calvo y Escolar, 2005) mientras que provincialización precisa que las unidades subnacionales relevantes para estudiar son las provincias, antes que los municipios, o en otras palabras, la territorialización se detiene en las fronteras provinciales (Leiras, 2007).

Entre los estudios sobre la desnacionalización del sistema del partido argentino, Navarro y Varetto (2014) encuentran que el concepto abarca varias subdimensiones: se puede tratar del (1) cambio en la implantación a lo largo del territorio de las fuerzas políticas y de esto desprenderse (2) una probable existencia de distintas arenas de competencia política partidaria en las diferentes jurisdicciones, lo que podría pensarse en dos sentidos: (3) uno, referida a la heterogeneidad del conjunto de los escenarios y (4) otra, referida a la brecha entre dos subconjuntos de provincias (sobre todo, entre las llamadas “centrales” y “periféricas”); por último, (5) podría plantearse como la pérdida de vocación por la política nacional o la dificultad para generar coaliciones a nivel nacional. De estas subdimensiones deriva que, en la literatura trabajada, la desnacionalización sea aplicada a distintos fenómenos: a los partidos, a sus sistemas, al sistema político en general, a las preferencias electorales, a coaliciones electorales, etc.

La mayoría de los estudios empíricos sobre la desnacionalización argentina han seguido alguna de las dos primeras variantes señaladas por Dosek (2015). Es decir, la dimensión horizontal y la



vertical. La primera, y la más estudiada, da cuenta de la distribución de preferencias y coaliciones electorales heterogéneas entre los distritos (Jones y Mainwaring, 2003; Cox, 1999). Pero en estados federales con múltiples niveles de gobierno, también puede darse una diferenciación en la competencia partidaria entre las arenas nacional, provincial y municipal. La falta de coordinación vertical fue abordada solo recientemente por la literatura (Leiras, 2010; Lago y Montero, 2010, y Escolar y Castro, 2012). Esta “provincialización” de los partidos llevaría a una creciente diferenciación entre los que operan en la arena provincial y aquellos que lo hacen en la nacional.

Estas diferencias entre las concepciones de la desnacionalización, tuvieron consecuencias metodológicas, por un lado, los indicadores pueden ser del tipo sincrónicos o diacrónicos, por lo que se denominan como dinámicos o estáticos (Escolar *et al.*, 2014). Es decir, puede estar orientado a comprender el swing electoral u observar la variación al interior de una única elección. Por otro lado, llevaron al desarrollo de distintas herramientas de medición, entre ellos: índices relativos a la inflación partidaria (Cox 1999, Moenius y Kasuya, 2004); la distribución interdistrital estática (Jones y Mainwaring, 2003 y Bochsler, 2010), el swing electoral (Morgenstern *et al.*, 2014) y la congruencia entre niveles (Gibson y Suarez Cao, 2010 y Escolar *et al.*, 2014).

Por otra parte, a las dos dimensiones de la desnacionalización (horizontal y vertical), hay que agregarle otro plano superpuesto: si el proceso está enfocado en la coordinación estratégica del electorado o de las élites políticas. Los trabajos acerca de la nacionalización partidaria, por lo general han enfocado la atención en la heterogeneidad de la coordinación estratégica del electorado y no en la heterogeneidad de los procesos de entrada estratégica de las elites (Lago y Montero, 2010). Esto se debe a que dicha literatura ha asumido que los resultados electorales por sí mismos sintetizan la relación entre la coordinación de preferencias del electorado y la coordinación de entrada de las elites (Escolar *et al.*, 2014). En este marco, se suelen utilizar índices basados en los resultados electorales, asimilándose el comportamiento de los electores al comportamiento de los partidos políticos. Existen algunos índices como el de cobertura (Cox, 2004) que cuentan la cantidad de distritos a los que acceden los partidos. Pero tienen bajo desarrollo y para el caso argentino presentan problemas empíricos, lo que lleva a otra dificultad: las aplicaciones empíricas.

Las dificultades del abordaje empírico son varias. En primer lugar, el sistema electoral argentino se encuentra altamente descentralizado en las provincias y la mayor parte de las elecciones, salvo la presidencial desde 1995, son elecciones distritales y no por distrito único nacional. Adicionalmente, los partidos políticos no están normativamente obligados a utilizar la misma etiqueta o nombre a lo largo del país. Por esta razón, la tarea de “contar partidos” o agregar etiquetas de modo nacional presenta grandes inconvenientes y en muchos casos de criterios cualitativos para la agregación de las etiquetas o de los votos.



Por otra parte, como señala Escolar *et al.* (2014) la desnacionalización se vincula a estrategias de coordinación de las élites partidarias entre diferentes niveles jurisdiccionales o de distrito; las que sopesarían elección por elección, las ventajas relativas de compartir una misma etiqueta partidaria. Siguiendo al autor existen formas de *segmentación estratégica* para sostener las coaliciones sin pagar los “costos” asociados a la nacionalización de las elecciones: el desdoblamiento electoral y el emparentamiento de listas. Cada una de estas formas da lugar a formas intermedias de nacionalización que se podrían denominar “desnacionalización blanda” y que afectan los índices de medición.

Desde esta perspectiva se entiende como crucial el uso estratégico que las elites realizan de los tiempos electorales, específicamente del desdoblamiento de elecciones entre niveles, y de la estructura de alianzas del sistema electoral, esencialmente del emparentamiento de listas. Aquí la principal variable de análisis es la cooperación recíproca entre elites. El extremo superior de comportamiento de la variable es la manipulación por parte del oficialismo de las fechas electorales de cada nivel y cada unidad subestatal y local con autorización legal para el emparentamiento de listas. El extremo inferior, en cambio, se produce cuando las normas de regulación política en todos los niveles, y en cada unidad subestatal y local impiden el desdoblamiento y el emparentamiento de listas. Entonces, en el extremo inferior no permitiría la segmentación estratégica. En Argentina, a lo largo de los años de la democracia se ha visto el crecimiento de elecciones provinciales desdobladas respecto a las nacionales y de diferentes reformas y diseños institucionales tendientes a autorizar o desautorizar el uso del emparentamiento de listas: “ley de lemas” (o doble voto simultáneo), listas espejo, “sumatorias” y, más recientemente, “listas colectoras” y “listas de adhesión”.

En suma, la conceptualización y conversión en dimensiones e indicadores de la desnacionalización no resulta sencilla: a) la nacionalización del sistema partidario es un término polisémico y que posee un gran abanico de indicadores utilizados (Dosek y Freidenberg, 2013, Dosek, 2015); b) la nacionalización del sistema partidario puede referir a diferentes juegos institucionales: horizontal/vertical o coordinación del electorado/coordinación de las elites; c) observar la nacionalización del sistema partidario reviste dificultades del tipo empírico para su aprehensión.

Las causas de la desnacionalización en Argentina

Tal como se señala más arriba, siguiendo a Navarro *et al.* (2013), las principales hipótesis explicativas de la desnacionalización partidaria presentes en la bibliografía son: 1) la descentralización político-administrativa (Abal Medina *et al.*, 2007; Calvo y Escolar, 2005); 2) la devaluación de las etiquetas partidarias tradicionales, especialmente aguda en las regiones centrales (Leiras, 2007);



3) las transformaciones en la estructura social y emergencia de nuevas premisas en la cultura política del país, cambios que se asientan particularmente en las regiones centrales (Torre, 2003); 4) por último, como resultado de un “efecto mecánico” de las magnitudes de distrito, donde menores magnitudes reducen la competitividad, ya sea por el premio mayoritario que la menor magnitud conlleva o bien por la drástica compresión inducida por los cargos ejecutivos unipersonales, los gobernadores (Calvo *et al.*, 2001).

Las tres primeras causas, orientadas a procesos de largo plazo, le otorgan un carácter progresivo a la desnacionalización. En primer lugar, el proceso de descentralización de funciones del Estado nacional durante los noventa obligó a volver la mirada hacia las unidades subnacionales puesto que “el incentivo para extender las organizaciones partidarias en el territorio o coordinar las estrategias electorales más allá de las fronteras distritales gana o pierde fuerza de acuerdo con la relativa centralización de las facultades administrativas o fiscales” (Leiras, 2010: 214/5). Así, la literatura señala un fenómeno *anti Rokkan* en el caso argentino: “así como el proceso de centralización de principios del siglo XX estuvo caracterizado por una creciente nacionalización de la competencia partidaria, el proceso de descentralización político administrativo genera a su vez incentivos para una creciente territorialización de la competencia partidaria” (Calvo y Escolar, 2005: 48).³ Por lo tanto, “el proceso de territorialización de la competencia partidaria en la Argentina está íntimamente vinculado con la creciente descentralización de la política pública así como la creciente capacidad de las elites políticas provinciales para ‘desanudar’ la competencia provincial de la competencia electoral nacional” (Calvo y Escolar, 2005: 64).

En segundo lugar, otras explicaciones consideran que la descentralización facilita la desnacionalización pero no la produce, esta se da solo cuando interviene otra variable: la reducción del valor político de la “etiqueta” partidaria. El debilitamiento de las etiquetas partidarias “quiere decir que tomar en cuenta el nombre de los partidos se hace menos relevante para entender cómo se define la política del gobierno nacional” (Leiras, 2007: 31). En este sentido, la etiqueta deja de poseer un valor como predictor del comportamiento de los partidos en el gobierno.

“La devaluación de las etiquetas nacionales de los grandes partidos puso en movimiento dos dinámicas que, en conjunto, contribuyeron a la reducción en los niveles de nacionalización horizontal. Por un lado, las organizaciones provinciales de esos grandes partidos privilegiaron la competencia electoral subnacional; por otro, se abrió un espacio para que nuevas fuerzas pudieran competir eficazmente con esos actores antes dominantes” (Leiras, 2010: 234).

3. Los jefes partidarios provinciales pueden modificar los sistemas electorales provinciales para “desanidar” su fortuna de lo que suceda a nivel nacional (Calvo *et al.*, 2001). Así los actores políticos subnacionales se verían más fortalecidos que sus pares nacionales, apuntando a electorados territorialmente concentrados.



Sin embargo, “los cambios no se manifestaron con la misma intensidad en todas las provincias, tampoco afectaron a todos los partidos por igual. Los partidos que obtuvieron muchos votos en las provincias más pequeñas se vieron afectados en menos medida que los partidos cuyo voto se concentró en las provincias más grandes” (Leiras, 2007: 29). Esta diferenciación entre el comportamiento de los electores entre provincias grandes y chicas conduce a las explicaciones sobre las transformaciones culturales y la orfandad de los votantes urbanos señalada por Torre (2003 y 2017).

Una detallada evaluación con los datos disponibles lleva a la conclusión de que este conjunto de explicaciones no concurre a explicar adecuadamente la desnacionalización aunque si son procesos que la acompañan (Navarro *et al.*, 2013). A continuación, se observa que las explicaciones anteriores condujeron a producir una imagen, ampliamente aceptada, de la desnacionalización partidaria argentina como un proceso progresivo, lineal o incremental desde la recuperación democrática en 1983 hasta la actualidad.

¿Desnacionalización partidaria lineal y progresiva o “desacoples sucesivos”?

El diagnóstico inicial de los primeros estudios sobre el sistema de partidos argentino sostenía que se arribó a la transición democrática en 1983 en “ausencia de un sistema de partidos”. Esta debilidad de los partidos políticos derivaba de la resistencia de los partidos a definirse como “partes” y de su dependencia de fuerzas extrapartidarias para poner en práctica aquella concepción organicista de la política que forzaba al predominio (De Riz, 1986). Sintéticamente, el sistema de partidos argentino se consideraba de índole bipartidista pero de baja institucionalización, a causa del tipo de partidos prevalecientes. Tal vez la mejor formulación de esta idea resultó la afirmación de Grossi y Gritti (1989), quienes sugieren que en Argentina habría existido un “sistema a doble partido con intención dominante”.

Sin embargo, a partir de fines de los 90’ y comienzos del 2000 el eje explicativo viró desde la institucionalización del sistema de partidos hacia la fragmentación y desnacionalización del mismo y se consolidaría como explicación a la crisis política de 2001. Así, en las últimas décadas se ha asistido a la proliferación de trabajos académicos que explican el funcionamiento (y crisis) del sistema partidario argentino en clave de la territorialización o desnacionalización del sistema partidario que tiene como consecuencia la fragmentación del sistema partidario.

A continuación, se testea si la trayectoria de la desnacionalización reviste el carácter de un proceso lineal y progresivo como sugieren algunas de las explicaciones presentadas. Para ello se analiza la coordinación vertical del sistema partidario según algunos de los indicadores más utili-

zados a tal efecto: por un lado, el índice de inflación propuesto por Cox (1999) denominado I_c ⁴ que estima la razón entre la diferencia del Número Efectivo de Partidos (NEP)⁵ nacional y el promedio interprovincial y el número efectivo de partidos nacional. Al cual se incorpora una posibilidad que reemplaza el número efectivo de partidos promedio interprovincial por el nacional ponderado según el peso electoral de los distritos, que denominamos I_{c-w} .⁶ Por otro lado, utilizamos dos índices basados en las correcciones al índice de Cox propuestas por Moenius y Kasuya (2004). El primero de ellos modifica el divisor, reemplazando el NEP nacional por el promedio interprovincial (aquí denominada $I_{m\&k}$)⁷ mientras que el segundo utiliza el NEP interprovincial ponderando el peso de cada uno de los distritos (aquí identificada como $I_{m\&k-w}$).⁸ Adicionalmente, este análisis se complementará con la presentación de la “medida síntesis de congruencia” (MSC) propuesta por Gibson y Suarez-Cao (2010). Esta medida trata de captar la media de la diferencia de la fragmentación entre las provincias y la nación, a la vez que la varianza de la fragmentación de las provincias.

El primer grupo de indicadores mide el desfase entre la fragmentación del sistema partidario nacional y el sistema partidario provincial *típico* en tanto que la última es una medición en función de la variabilidad de la fragmentación de los sistemas partidarios provinciales respecto el nacional.

En la siguiente Figura se presenta la inflación del sistema partidario argentino, en los cuatro índices I_c , I_{c-w} , $I_{m\&k}$ e $I_{m\&k-w}$ en relación al periodo 1983-2015 para la categoría diputados nacionales:

4.

$$I_c = \left[\frac{NEP_{nac} - NEP_{prov}}{NEP_{nac}} \right] \cdot 100$$

5. Siguiendo la fórmula de Laakso y Taguepera (1979): $N = 1 / \sum_{i=1}^n P^2$

6.

$$I_{c-w} = \left[\frac{NEP_{nac} - NEP_{pond}}{NEP_{nac}} \right] \cdot 100$$

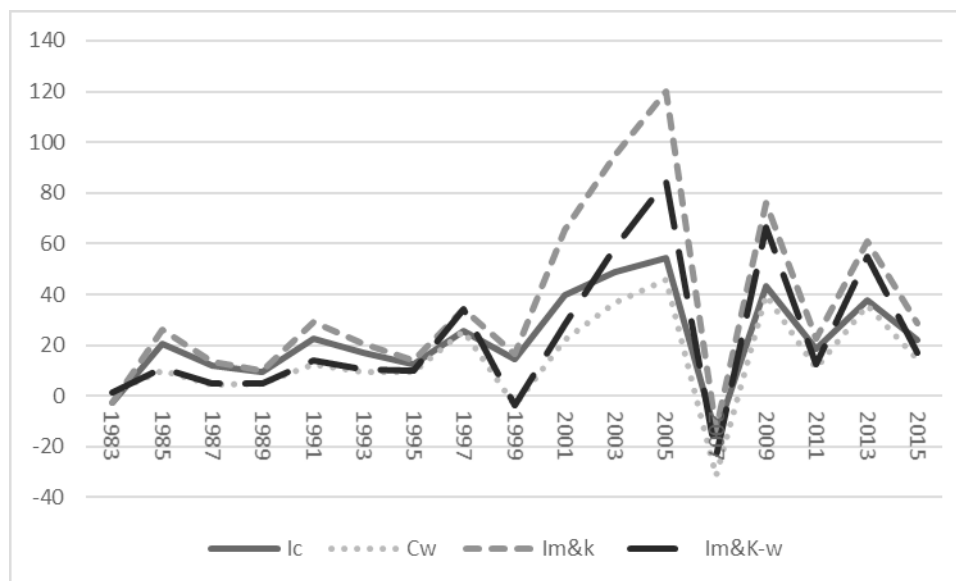
7.

$$I_{m\&k} = \left[\frac{NEP_{nac} - NEP_{prov}}{NEP_{prov}} \right] \cdot 100$$

8.

$$I_{m\&k-w} = \left[\frac{NEP_{nac} - NEP_{pond}}{NEP_{pond}} \right] \cdot 100$$

**Figura 1: Índices de inflación sistema partidario argentino.
Categoría Diputados Nacionales, 1983-2015**

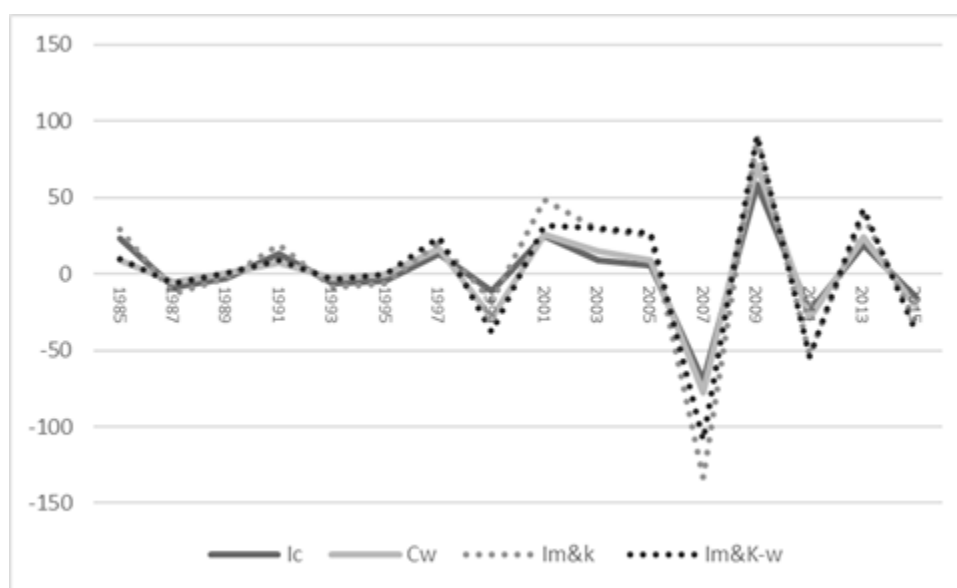


Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por Dirección Nacional Electoral

Al observar la inflación partidaria la imagen de una progresiva desnacionalización sólo parece sostenerse vista desde 2005 (así la presenta Leiras (2010) por ejemplo) pero el sistema partidario posterior no parece sostener la desnacionalización progresiva sino mas bien, grados de nacionalización oscilantes: con un pico excepcional en el periodo 2001-2003, otro importante aunque más bajo en 2009 y picos menores en 1985, 1991 y 1997.

Esta trayectoria oscilante antes que declinante se observa más adecuadamente mediante la variación inter-eleccionaria del grado de inflación del sistema partidario ilustrada por la Figura siguiente:

Figura 2: Variación inter-eleccionaria de los Índices de inflación del sistema partidario argentino. Categoría Diputados Nacionales, 1983-2015

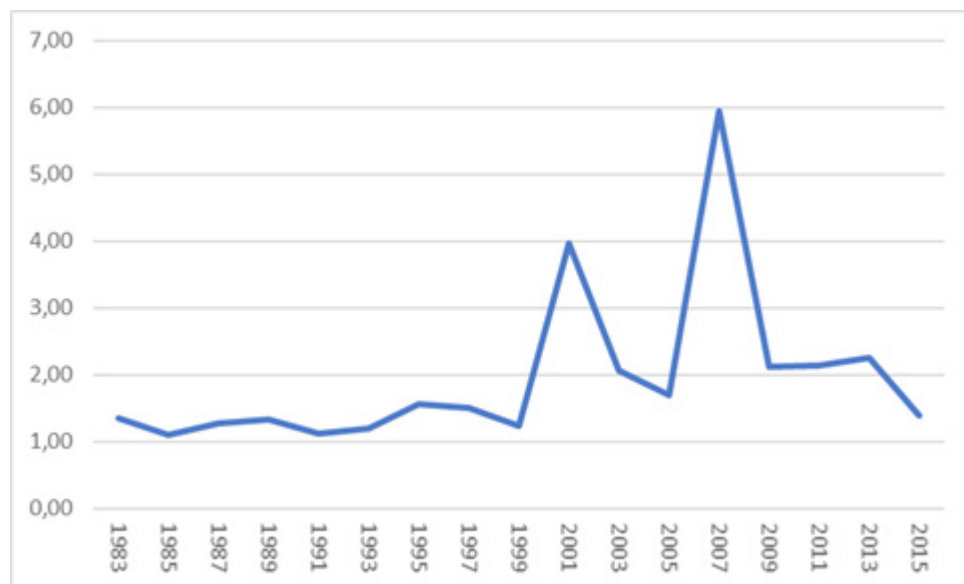


Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por Dirección Nacional Electoral

En la progresión puede notarse una oscilante trayectoria de incremento/descenso del grado de inflación partidario del sistema, que comienza a volverse más aguda o amplia a partir de 1999, teniendo como imágenes más intensas el contraste entre 1) lo que parecía un sistema bipartidario de manual en 1999 frente a un sistema intensamente fragmentado y “*naufragando*” en 2001, y 2) la derrota kirchnerista del 2009 a manos de diferentes grupos de oposición con desigual implantación territorial a un 2011 ordenado alrededor de la candidatura presidencial de Cristina Kirchner y con el justicialismo actuando prácticamente como partido dominante.

Si se observa la progresión de la congruencia del sistema partidario, mediante el MSC, se reafirma nuestra impresión respecto a la trayectoria del sistema partidario argentino: no existe una progresiva desnacionalización sino más bien un nivel oscilante de nacionalización.

Figura 3: MSC del sistema partidario argentino. Categoría Diputados Nacionales, 1983-2015



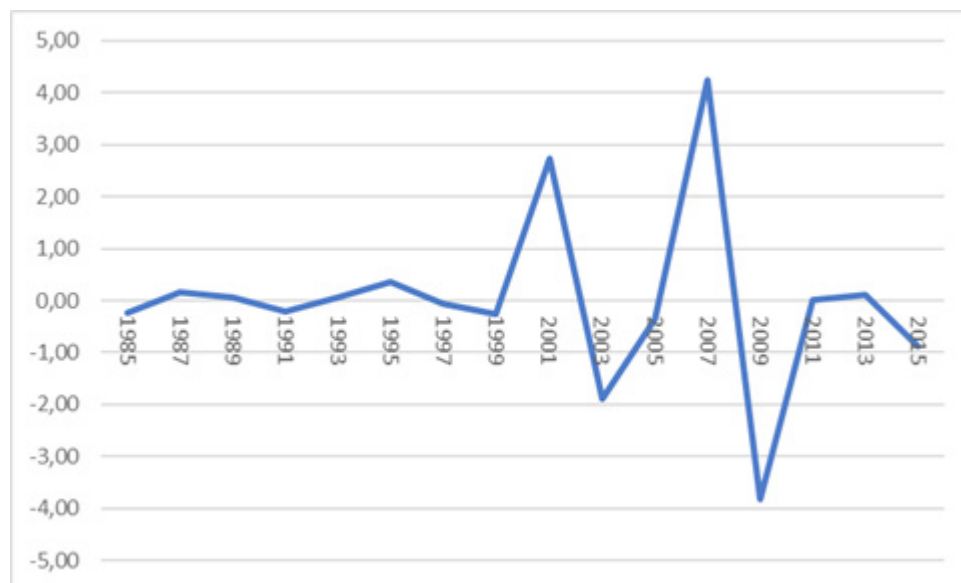
Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por Dirección Nacional Electoral

De esta manera se describe un contexto partidario que no es la de una progresiva desnacionalización desde las reformas descentralizadoras, sino más bien el de un proceso fluctuante en grados de nacionalización generando una idea más aproximada a la existencia de sucesivos desacoples/desanclajes del sistema partidario. Esta afirmación se basa en las similitudes mostradas en los resultados de los indicadores de inflación como el de congruencia.

Las trayectorias de las mediciones de Inflación y de Congruencia son ligeramente diferentes. A continuación, se analizan las diferencias de los valores que arrojan estos indicadores y sus implicancias para caracterizar el tipo de nacionalización del sistema partidario argentino.

Al observar la variación inter eleccionaria del MSC se obtiene la siguiente Figura:

**Figura 4: Variación inter-eleccionaria del MSC del sistema partidario argentino.
Categoría Diputados Nacionales, 1983-2015**



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por Dirección Nacional Electoral

Las principales diferencias de los valores del índice de congruencia respecto a la trayectoria de la inflación partidaria son dos: en este caso si se observa una elevación del *piso* de los valores -en torno del 2 a partir de 2001- y los picos de la serie no coinciden con los picos de la serie de inflación. Si la inflación tiene sus puntos más elevados entre 2001 y 2005 el MSC se eleva en 2001 pero se recupera para 2003 y se dispara momentáneamente en 2007, cuando el sistema partidario estaría en deflación.

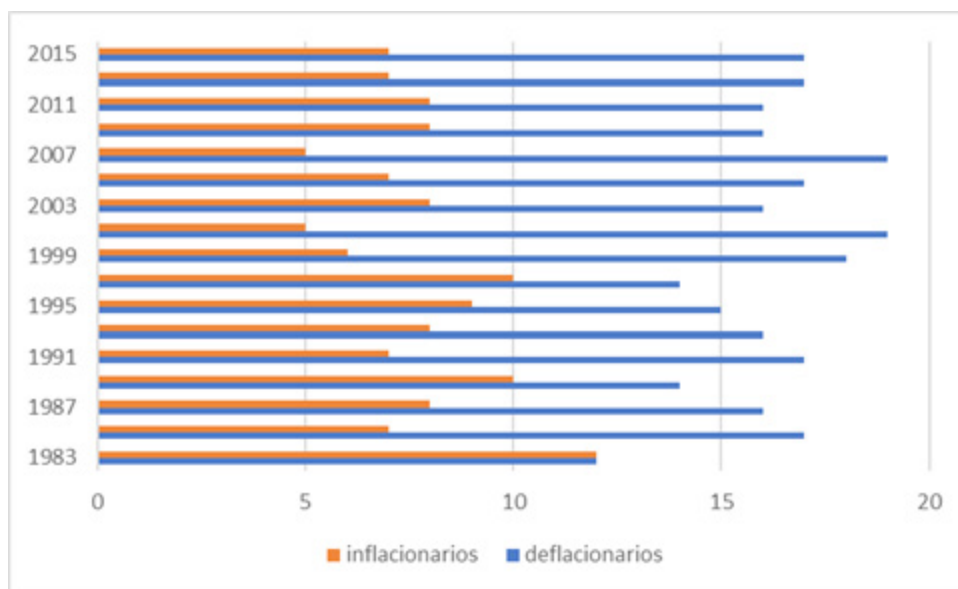
Esto es plausible, pues como se adelantó, son medidas de dos fenómenos diferentes y, por tanto, es posible que coexistan. Es decir, es posible encontrar sistemas partidarios donde el sistema distrital “tipo” – ya sea promedio o promedio ponderado- se asemeje al sistema partidario nacional y sin embargo la variabilidad del grado de fragmentación de los distritos se diferencia en mayor grado respecto al del sistema partidario nacional, y viceversa. Esto es posible en buena medida al efecto de calcular la inflación en base a un sistema partidario distrital “tipo”: si la desviación de los distritos respecto a esta media es elevada quedará oculta y esto sale a la luz mediante la medición del MSC. En lo que respecta a estas series una manera de verificar este comportamiento desigual es mediante la correlación simple de la variación de las series de MSC e Índice de inflación de Cox

que se ubica alrededor de -0,65 lo que implica un comportamiento prácticamente opuesto de las trayectorias.

Al respecto Moenius y Kasuya (2004), sostienen que su indicador de inflación cuando es alto implica desnacionalización, pero cuando es bajo no necesariamente implica nacionalización. El modo sugerido para documentar la variabilidad de los sistemas partidarios provinciales respecto al nacional es el Índice de Inflación Local ($I_{m\&K-l}$) propuesto por los propios autores para mostrar este fenómeno. Este indicador implica básicamente, contrastar cada distrito individualmente con el sistema partidario nacional, mostrando su aporte al grado de inflación o deflación del mismo.

A partir de este índice se puede clasificar a los distritos en inflacionarios (aquellos que presionan hacia arriba los índices de inflación) y deflacionarios (aquellos que tienden a contraerlo). En la siguiente Figura se observa la cantidad de distritos inflacionarios y deflacionarios por elección, ubicándose en valores negativos a los deflacionarios y positivos a los inflacionarios:

**Figura 5: Cantidad de distritos inflacionarios y deflacionarios según $I_{m\&K-l}$.
Categoría Diputados Nacionales, 1983-2015**

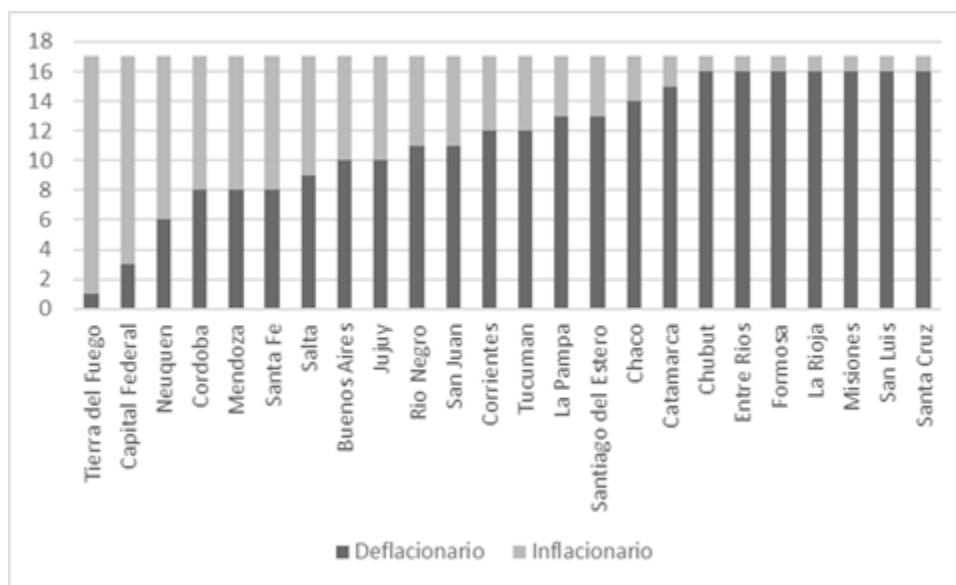


Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por Dirección Nacional Electoral

En general existe un promedio de aproximadamente 16 deflacionarios y 8 inflacionarios, reafirmando el peso de sistemas partidarios menos fragmentados que posee el sistema nacional. En la siguiente Figura se ilustra el comportamiento de los distritos a lo largo del tiempo ordenando

las provincias según la cantidad de $I_{m\&K-l}$ positivos (inflacionarios) y negativos (deflacionarios) en las 17 elecciones que tuvieron lugar entre 1983 y 2015.

Figura 6: Cantidad de $I_{m\&K-l}$ inflacionarios y deflacionarios por provincia según Categoría Diputados Nacionales, 1983-2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por Dirección Nacional Electoral

De lo presentado se deduce que en general las provincias no tienen un patrón estable al respecto: con las excepciones de Tierra del Fuego y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se mantienen como distritos inflacionarios y un grupo de provincias que se sostienen como deflacionarios- Santa Cruz, San Luis, Misiones, La Rioja, Formosa, Entre Ríos y Chubut-, la mayor parte de las provincias se encuentra en algún punto intermedio.

Por lo presentado hasta aquí, es posible afirmar que el sistema de partidos argentino no se encuentra *progresivamente* desnacionalizado sino que presenta un oscilante grado de nacionalización –ya sea entendido como inflación o mediante índice de congruencia- y además, se puede agregar que estas oscilaciones se pueden ver en el distinto comportamiento de los distritos entre sí y respecto a la inflación del sistema partidario nacional, e incluso en su propia trayectoria a lo largo de los años de la democracia iniciada en 1983.

Conclusiones

Los trabajos académicos que abordan la política electoral han destacado el proceso de fragmentación y desnacionalización del sistema partidario argentino. Estos fenómenos tendrían un impacto negativo sobre la democracia y las políticas públicas al implicar una desestructuración de los partidos y de sus sistemas de competencia, que induciría a una menor responsividad de las elites partidarias ante el electorado, y con problemas para alcanzar coaliciones nacionales (Leiras, 2010).

La desnacionalización se vincula a procesos de largo plazo como las reformas de descentralización que se llevaron a cabo durante los noventa, el debilitamiento de las etiquetas partidarias, las transformaciones sociales y culturales de los votantes urbanos, y los efectos mecánicos del diseño institucional. Lo que enmarca el proceso de desnacionalización como una tendencia progresiva, que tiene su manifestación plena en la crisis de representación del 2001.

A partir de la evidencia presentada se puede concluir que el sistema partidario no se caracteriza por una progresiva desnacionalización sino por un proceso oscilante relativamente moderado con grandes picos de desnacionalización. Por el contrario, antes que una progresiva desnacionalización podría ensayarse una periodización del sistema partidario con dos etapas claramente diferenciadas: 1) de 1983 a 1999 se muestra un sistema poco inflacionado y relativamente constante mientras que 2) del 2001 a 2015 se observa un período de fuertes oscilaciones ascendentes y descendentes.

En segundo lugar, se corrobora que la tendencia a la desnacionalización no es uniforme, ni en el tiempo ni entre distritos, porque existe una variación importante en el grado en que cada provincia contribuye a dicho proceso. Esta participación tampoco se corresponde con la clásica división entre provincias metropolitanas (CABA, Bs. As, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) y provincias periféricas (el resto de los distritos).

Por todo lo antes mencionado, se sostiene que resulta conveniente colocar en cuestión las explicaciones “progresivas” o “lineales” del grado de nacionalización del sistema partidario. Como se presenta al inicio de este trabajo, este tipo de explicaciones son las más frecuentes en la bibliografía específica, ya sea asumida de modo implícito o mediante la búsqueda de su corroboración empírica. Pues, si los grados de nacionalización del sistema partidario sufren “espasmos”, las causas esgrimidas para la desnacionalización del sistema partidario deberían ser igualmente espasmódicas. Sin embargo, por el carácter de estos factores resulta poco plausible: ¿se podría sostener que el sistema político se descentraliza espasmódicamente generando fuerte cimbronazos cada vez en la nacionalización del sistema partidario? ¿Se podría pensar en desgaste de etiquetas



partidarias convulsivo? La respuesta es naturalmente que no: ambos factores explicativos suponen procesos y un impacto progresivo sobre el resto de las instituciones políticas.

No está en los alcances del presente trabajo explorar las causas alternativas de este proceso, pero se sugiere que es preciso explorar factores políticos de alto efecto y coyunturas críticas políticas. En este marco, es preciso analizar fenómenos de tipo rupturistas tales como las crisis sucesorias presidenciales (y de liderazgos partidarios) y las crisis económicas, las cuales están recurrentemente presentes en el sistema político argentino. Ello requiere colocar la lupa sobre los eventos políticos en los períodos de altas fluctuaciones.

Este tipo de análisis permitiría incorporar al análisis la literatura sobre institucionalización partidaria: la capacidad ordenadora de las coaliciones partidarias se encontraría vinculada a la capacidad de procesar los liderazgos personalistas, sus reglas de sucesión y conflictos asociados (Huntington, 1968; Mainwaring y Scully, 1997). Así, partidos políticos institucionalizados serían organizaciones capaces de generar sucesiones ordenadas y poco conflictivas mientras que partidos de baja institucionalización es posible que deban enfrentar fuertes conflictos en estas coyunturas o sucesiones conflictivas.

Como ya se afirmó, existen antecedentes que vinculan al sistema partidario a problemas de institucionalización, razón por lo cual esta dimensión no debería ser omitida. Esto es especialmente importante cuando la crisis sucesoria ocurre en el oficialismo nacional, ya que abre la posibilidad a la fragmentación y complejiza los procesos de coordinación entre niveles.

Bibliografía

- Abal Medina, Juan M. (comp.) (2011). *La política partidaria en Argentina ¿Hacia la desnacionalización del sistema de partidos?* Buenos Aires, Prometeo.
- Bochsler, Daniel (2010). “Measuring Party Nationalization: A New Ginibased Indicator that Corrects for the Number of Units”, *Electoral Studies*, 29(1), 155-168.
- Calvo, Ernesto, Mariela Szwarcberg, Juan P. Micozzi y Juan Labanca (2001). “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas”, en: Calvo, E. y Abal Medina, J. (comp), *El federalismo electoral argentino: sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, INAP.
- Calvo, Ernesto y Juan M. Abal Medina (2001). “Prólogo a la segunda edición”, en: Calvo, E. y Abal Medina, J. (h), *El federalismo electoral argentino: sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, INAP.
- Calvo, Ernesto, Szwarcberg, Marcela, Micozzi, Juan P. y Labanca, Juan (2001). “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas”, en Abal Medina, J. y Calvo, E. (Coord.), *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, Eudeba-INAP.
- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- Caramani, Daniele (2004). *The Nationalisation of Politics: The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cox, Gary (1999). “Electoral Rules and Electoral Coordination”, *Annual Review of Political Science*, (2), 145-161.
- Cox, Gary (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*, Barcelona, Gedisa.
- De Riz, Liliana (1986). “Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay”, *Desarrollo Económico*, Vol. 25, Nº 100, 659-682.
- Dosek, Tomás y Flavia Freidenberg (2013). “La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: Conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición”, *Politai: Revista de Ciencia Política*, 7, 161-178.
- Dosek, Tomás (2015). “La nacionalización de los partidos y sistemas de partidos en América Latina: Concepto, medición y reciente desarrollo de su estudio en la región”, en *Política y gobierno*, 22(2), 347-390.

Escolar, Marcelo y Luis Castro (2012) “Coaliciones efímeras, facciones territoriales y tendencias partidarias. “Los procesos de coordinación estratégica en Estados Democráticos Multinivel”. Ponencia presentada al Seminario: “Los sistemas de partidos multinivel y democracia en América Latina”, Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, Salamanca, 3 de diciembre.

Escolar, Marcelo, Abal Medina, Juan M. y Castro, Luis (2014). “Integración del sistema político y diferenciación geográfica argentina. 1983,1995 y 2007”, en: Escolar y Abal Medina (coords.), *Modus Vivendi. Política Multinivel y Estado Federal en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.

Gibson, Edward y Julieta Suárez-Cao (2010). “Federalized party systems and subnational party competition: Theory and an empirical application to Argentina”, en *Comparative Politics* 43(1), 21-39.

Grossi, María y Roberto Gritti (1989). “Los partidos frente a una democracia difícil. La evolución del sistema partidario en la Argentina”, *Crítica y Utopía* N°18.

Huntington, Samuel (1968). *Political order in changing societies*, New Haven, Yale University Press.

Jones, Mark y Mainwaring, Scott (2003). “The nationalization of parties and party systems”, *Party Politics*, Vol. 9, N° 2.

Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979). “Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”, *Comparative Political Studies* 12:3-27

Lago, Ignacio, y Montero, Juan R. (2010). “The nationalisation of party systems revisited: A new measure based on parties’ entry decisions, electoral results, and district magnitude.” Trabajo preparado para la conferencia anual de la Asociación Canadiense de Ciencia Política, Montreal.

Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático en la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires, Prometeo.

Leiras, Marcelo (2010). “Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina”, *Política y Gobierno*, Vol. XVII, 2, II semestre, 205-241.

Mainwaring, Scott, and Scully, Timothy (1997). “La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina”, *América Latina Hoy*, 16.

Moenius, Johannes, y Kasuya, Yuko (2004). “Measuring Party Linkage across Districts Some Party System Inflation Indices and their Properties”, *Party Politics*, 10(5), 543-564.

Morgenstern, Scott *et al.* (2009). “Party Nationalization and Institutions”, *Journal of Politics*, 71(4), 1322-1341.

Morgenstern, Scott *et al.* (2014a). “Seven Imperatives for Improving the Measurement of Party Nationalization with Evidence from Chile”. *Electoral Studies*, 33(1), 186-199.



Navarro, Mario, Tieghi, María C., y Varetto, Carlos (2013). “La imagen de una fragmentación partidaria con desequilibrio regional en la política argentina. Una revisión analítica”, *Ciencia Política*, 8(16), 34-65.

Navarro, Mario y Varetto, Carlos (2014). “La estructura de competencia partidaria Argentina: análisis y evaluación de la imagen analítica de la «territorialización» del sistema de partidos”, *Revista chilena de derecho y ciencia política*, Vol. 5, Nº1, 109-147.

Torre, Juan C. (2003). “Los huérfanos de la política de partidos Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”, *Desarrollo Económico*, 42(168), 647-665.

Torre, Juan C. (2017). “Los huérfanos de la política de partidos revisited”, en *Panamá Revista*.

Varetto, Carlos (2017). *Las múltiples vidas del sistema de partidos en Argentina*, Córdoba, EDUVIN.

Vasselai, Fabricio (2009). “Comparing the Nationalization of Party Systems in 43 Democracies”. Trabajo presentado en el XXXIII Encuentro Anual de anpocs, São Paulo.

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA FUERZA POLÍTICA NACIONAL. LAS ESTRATEGIAS ALIANCISTAS DEL PRO EN EL TERRITORIO

Sebastián Mauro

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –
Universidad de Buenos Aires

E-mail: smauro@sociales.uba.ar

Introducción

La llegada a la presidencia de una fuerza política extrabipartidista (Propuesta Republicana-PRO) constituye un fenómeno inédito de la política argentina contemporánea. Con un candidato presidencial instalado en la opinión pública y aliado a un partido con arraigo territorial extendido, un partido nuevo y fuertemente localizado logró nacionalizarse y acceder al Ejecutivo. Este proceso parece seguir lo planteado por Albala *et al.* (2017) como una de las vías a la nacionalización de los partidos, basada en la tracción de votos (*coattail effect*) de un candidato presidencial competitivo en las distintas arenas subnacionales. Si ese fuera el caso, la única novedad del PRO



radica en haber tenido éxito allí donde fracasaron otras fuerzas extrabipartidistas que intentaron lo mismo (FREPASO, RECREAR, ARI). Sin embargo, dos elementos merecen nuestra atención.

En primer lugar, la trayectoria de nacionalización del PRO es mucho más extensa, y mucho más contradictoria, que la sencilla apuesta por la tracción de votos desde la candidatura presidencial. Incluso antes de competir por la presidencia, el PRO ya contaba con el gobierno de uno de los distritos más populosos del país (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y contingentes legislativos superiores a los que habían conquistado otras fuerzas extrabipartidistas.

En segundo lugar, si bien es cierto que las candidaturas presidenciales favorecen la nacionalización de partidos con desempeño electoral segmentado, el triunfo presidencial del PRO (y la variedad de cargos que ocupa en distintas arenas subnacionales) *contradice las predicciones de la literatura politológica sobre el sistema de partidos argentino*.

Los estudios sobre la evolución del sistema partidario argentino (De Luca y Malamud, 2004 y 2016) han coincidido en afirmar que la federalización del sistema partidario constituye un obstáculo infranqueable para la expansión de nuevos partidos más allá de los subsistemas partidarios descongelados. Las terceras fuerzas pueden conectarse circunstancialmente con un clima de opinión en los grandes centros urbanos, y desde allí cobrar protagonismo en el campo de los medios de comunicación o en la arena legislativa, pero difícilmente podrían superar la heterogeneidad territorial del sistema argentino y, especialmente, conquistar la presidencia o los ejecutivos provinciales.

Con correcciones, la literatura ha tendido a dar por válida esta caracterización, según la cual el problema del sistema partidario argentino se cifra en la incapacidad de los partidos políticos tradicionales de coordinarse verticalmente (Leiras, 2007). En este sentido, Suárez-Cao y Pegoraro (2014: 59), afirman que la federalización del sistema partidario argentino sería consecuencia casi exclusiva de la estrategia de territorialización del peronismo (observada por Gibson y Calvo, 2000; Levitsky, 2005 y otros), minimizando influencia de otros actores.

Desde esta perspectiva, una fuerza extrabipartidista sólo podría nacionalizarse como aliado menor de un partido tradicional, o quedaría relegada a los centros metropolitanos, los cuales, además, se caracterizan por contar con un electorado tendencialmente menos leal y más volátil que en las provincias periféricas. Surge entonces la pregunta ¿el triunfo de Mauricio Macri en las presidenciales de 2015 es un fenómeno coyuntural o revela la necesidad de revisar los supuestos sobre el sistema partidario argentino?

El presente trabajo sostiene que PRO ha desarrollado una estrategia de dos tiempos para primero instalarse y luego expandirse territorialmente, basada en capturar los fragmentos partidarios en disponibilidad, surgidos de la fragmentación de las organizaciones partidarias argentinas.



A diferencia de lo que ha postulado la literatura, dicha fragmentación se extiende hacia el interior de las unidades subnacionales, facilitando la formación de coaliciones electorales incongruentes y volátiles.

El PRO y la estrategia subnacional

El principal argumento de este artículo consiste en señalar que el PRO advirtió el marco de oportunidades del sistema partidario argentino resultante de la crisis de 2001 e implementó una estrategia de autoconstrucción y expansión territorial en consecuencia. Su estrategia se basaría en (a) jugar el capital político de su principal referente en elecciones ejecutivas, para (b) atraer fragmentos partidarios en disponibilidad e incorporarlos en una estructura política flexible (coaliciones partidarias que reemplazarían sucesivamente a la denominación del propio partido¹).

Dicha estrategia se desarrollaría en dos etapas: instalación y consolidación a nivel local (2003-2011) para luego pasar a una rápida nacionalización traccionada por la candidatura presidencial de Mauricio Macri (2013-2015). Posponer la candidatura presidencial de Macri y anclarse tempranamente en una arena subnacional era una estrategia inexplorada por las terceras fuerzas precedentes, e incluso fue una opción desestimada por otros referentes políticos extrabipartidistas contemporáneos.

La instalación del PRO en la Ciudad de Buenos Aires

Los inicios del emprendimiento político de Mauricio Macri han sido descritos en otros trabajos (Mauro, 2011; Vommaro *et al*, 2015; Mattina, 2015): frente a la crisis política de 2001, creó un partido político reuniendo los cuadros profesionales de su Fundación (*Creer y Crecer*) con los de la ONG *Sophia*, dirigida por Horacio Rodríguez Larreta. A pesar de que podía aspirar a una candidatura competitiva en las inciertas elecciones presidenciales de 2003, Macri se enfocó en la competencia electoral por la Jefatura de Gobierno de CABA, publicitando tempranamente su candidatura. Con el potencial que le atribuían las encuestas, atrajo a los fragmentos disponibles por la dispersión de principales partidos de centroderecha del distrito, y luego de que el panorama nacional se reorganizara con el triunfo de Néstor Kirchner, incorporó a sectores del peronismo oficial y disidente. Sin enfrentar los costos de construir una fuerza política nacional, estuvo muy cerca de conquistar el ejecutivo local, y su coalición obtuvo cinco escaños en la Cámara de Diputados de la Nación y casi la mitad de las bancas de la Legislatura local.

1. De este modo, Compromiso para el Cambio era el nombre del partido fundado en 2002 por Macri y al mismo tiempo el nombre de la alianza electoral que lo postuló a la Jefatura de Gobierno de la CABA en 2003. En 2005, Compromiso para el Cambio se alió al partido RECREAR para conformar la alianza PRO. En 2008, tras la disolución de RECREAR, PRO pasó a ser el nombre del partido (y de la alianza electoral en la CABA). En 2015, PRO se alió a la UCR y a la Coalición Cívica para formar la alianza Cambiemos, que progresivamente reemplazaría al PRO como denominación del macrismo.



Estos resultados contrastaban con la performance de otros referentes extrabipartisitas, que habían obtenido un caudal electoral destacado en las elecciones presidenciales pero casi no habían cosechado bancas legislativas. El ex referente radical Ricardo López Murphy, por ejemplo, había fundado el partido RECREAR y en 2003 obtuvo 16% de los votos en las presidenciales. Dadas las características del sistema electoral argentino y las particularidades del ciclo electoral de 2003 (donde se disociaron las fechas de los comicios ejecutivos y legislativos nacionales), sólo conquistó una banca en la Cámara de Diputados, en representación de la CABA. Un caso parecido fue el de la diputada Elisa Carrió, que fundó su propio partido (ARI).

Pasado el ciclo electoral 2003, la coalición macrista corrió riesgos de fragmentarse, pero la debilidad evidente del oficialismo local (rápidamente acorralado en la Legislatura), resultó un incentivo para mantener la cohesión interna. Un año más tarde, a propósito del trágico incendio de una discoteca, el Jefe de Gobierno fue suspendido y finalmente destituido por Juicio Político, lo que facilitó el crecimiento electoral del macrismo en las elecciones legislativas de 2005 y, finalmente, en las ejecutivas de 2007 (Mauro, 2011).

El control del gobierno porteño garantizó la cohesión interna de la coalición, aún cuando Macri retuvo para su círculo íntimo los cargos más altos de la gestión y casi no incorporó a ninguno de sus aliados al gabinete² (Mauro, 2015). Como ha señalado la literatura (Scherlis, 2009), los partidos de redes, desanclados de pertenencias estables en la sociedad civil, sólo pueden desarrollarse en el marco de la esfera estatal. Considerando, además, que la CABA es uno de los distritos más ricos del país, el PRO estaba en condiciones de distribuir beneficios para atraer a nuevos círculos de aliados, y al mismo tiempo podía desarrollar una campaña en las arenas provinciales exhibiendo resultados de gestión.³ El control del gobierno, asimismo, garantizaba la permanencia de la figura de Macri entre los principales referentes del país, sin involucrarse cotidianamente en el debate interpartidario.

El dilema de 2011 y la decisión por la estrategia subnacional

Resulta claro, entonces, que el control del ejecutivo porteño era un capital político fundamental para el PRO, pero también lo era la relativamente buena imagen de Mauricio Macri y su potencial como candidato. En este sentido, la expansión de PRO podía seguir dos cursos divergentes. El primero, jugar el liderazgo de Macri en elecciones presidenciales (explotando una estrategia de

2. Con el devenir de los acontecimientos políticos, Macri debió revisar su postura e incorporó a referentes políticos aliados al gabinete, como son los casos de Esteban Bullrich y Diego Santilli.

3. Como señala Vommaro (2017), PRO publicitó en las provincias el estilo de vida porteño, construyendo su gestión en una verdadera *marca* (Brand). Iniciativas modestas, como la delimitación de carriles viales exclusivos para la circulación de buses, fueron elevadas al rango de un modelo de gestión de lo público.

nacionalización vertical, según el modelo de Albala *et al.*, 2017), corriendo el riesgo de perder el ejecutivo local a manos de un opositor o de un sucesor potencialmente desleal. El segundo, resignar la expansión territorial apostando a la reelección en el gobierno local.

Estudios previos (Mauro, 2015; Mattina, 2012) han reconstruido en detalle las coyunturas críticas en las cuales el macrismo se vio en la obligación de decidir entre estas dos alternativas. Mauricio Macri evitó postularse a la presidencia, y sólo lo hizo cuando ya no pudo reelegirse en la Jefatura de Gobierno porteña, lo que accidentalmente coincidió con una coyuntura particular del kirchnerismo, producida también por la imposibilidad de postular a Cristina Fernández para un tercer mandato (Mauro, 2017).

La expansión territorial sin nacionalización vertical (2011-2013)

Hasta ese momento, optó por mantenerse en la arena porteña y recurrió a distintos mecanismos para expandir a PRO y mejorar sus chances en una potencial competencia presidencial futura, a través del recurso a las alianzas electorales con otros actores del campo opositor. Las alianzas celebradas por PRO fueron marcadamente incongruentes⁴ (variables según el distrito y el tipo de cargo en disputa) y volátiles (variables en el tiempo).

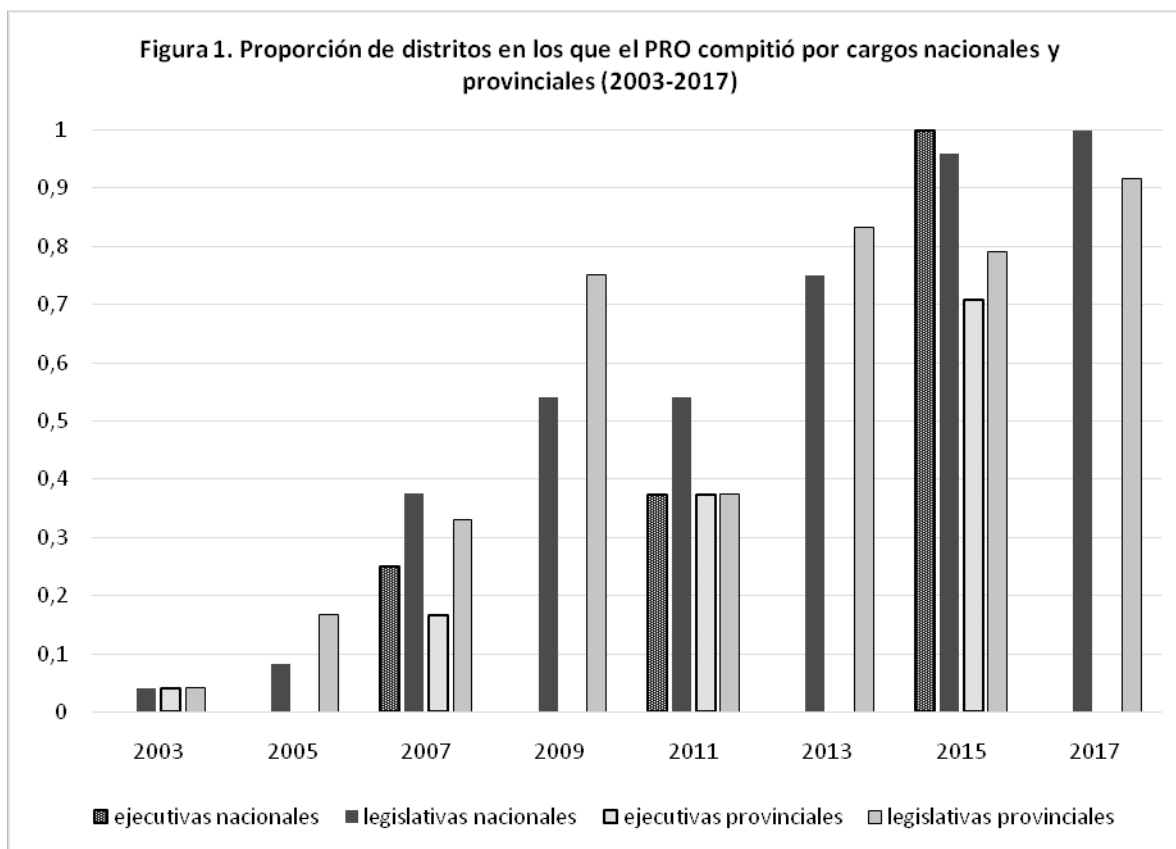
En primer lugar, el PRO *como partido nacional* no postuló candidato presidencial propio ni conformó alianzas, tanto en 2007 como en 2011. Las filiales de distrito sí compitieron por bancas en la Cámara de Diputados en el marco de alianzas con distintos partidos, algunas de las cuales, en algunas provincias, apoyaron alguna candidatura presidencial. Podría decirse que el PRO procuró mantener la autonomía respecto de otros partidos nacionales, e incluso que buscó erosionar las chances electorales de otros referentes opositores (Mauro, 2015). El caso saliente en este sentido fue la candidatura de Ricardo López Murphy (RECREAR) en 2007, a la cual el PRO porteño apoyó tímidamente y sólo se concretó una alianza en un puñado de distritos.⁵ La candidatura presidencial fracasó (obtuvo menos del 2% de los votos), y pasadas las elecciones, el macrismo incentivó a una facción interna de RECREAR (liderada por Esteban Bullrich) para disputar la conducción partidaria. Un año más tarde, López Murphy fue expulsado del partido que fundó, RECREAR se disolvió y Bullrich fue designado ministro de educación en la CABA. En 2011 reincidiría, apoyando alternativamente (según la provincia) la candidatura presidencial de los peronistas disidentes

4. Sobre el concepto de congruencia aliancista y las formas de medirlo, ver Clerici (2015).

5. La coalición PRO (CPC-RECREAR) se presentó en la CABA, Córdoba, San Juan, Santa Fe y Santiago del Estero. La lista PRO conquistó sólo dos escaños por la ciudad de Buenos Aires, mientras que su performance electoral en los otros tres distritos osciló entre el 0.96 y el 1.42%. El macrismo enfrentó a RECREAR en Corrientes y nada menos que en la Provincia de Buenos Aires, donde se alió al peronismo disidente para disputar bancas nacionales y cargos provinciales, obteniendo alrededor de un 15% de los votos según el cargo. El macrismo además participó de alianzas electorales con el peronismo disidente en Misiones y Tierra del Fuego, con magros resultados.

Eduardo Duhalde y Alberto Rodríguez Saá, e incluso presentando candidatos a diputados nacionales con “boleta corta” en otros distritos.

En segundo lugar, como hemos mencionado, el PRO ensayó alianzas electorales para capturar estructuras políticas disponibles en las distintas provincias. Lentamente se constituyó como partido en las arenas subnacionales y participó de elecciones nacionales y provinciales (ver Figura 1), casi exclusivamente en el marco de alianzas.⁶

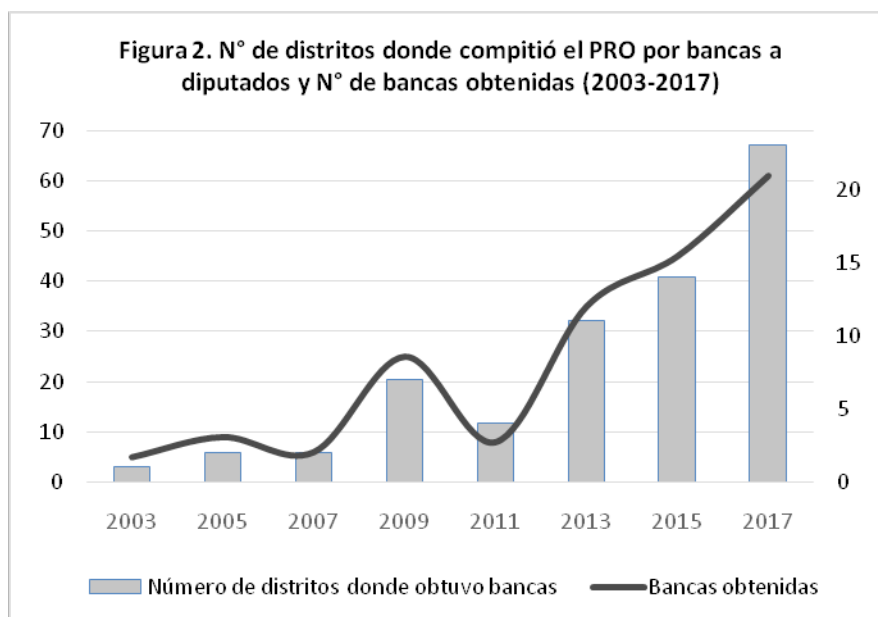


Fuente: Cámara Nacional Electoral y Tribunales Electorales Provinciales

Nota 1: la mitad de los distritos elige legisladores provinciales cada cuatro años, por lo que el N de la variable “legislativas provinciales” es de 24 o de 12 según el caso. Esta variación explica el extraño comportamiento de la variable en el año 2011: en realidad el PRO compitió en 9 distritos tanto en 2009 como en 2011, pero en el primer caso representa una proporción del 0.75 y en otro del 0.375.

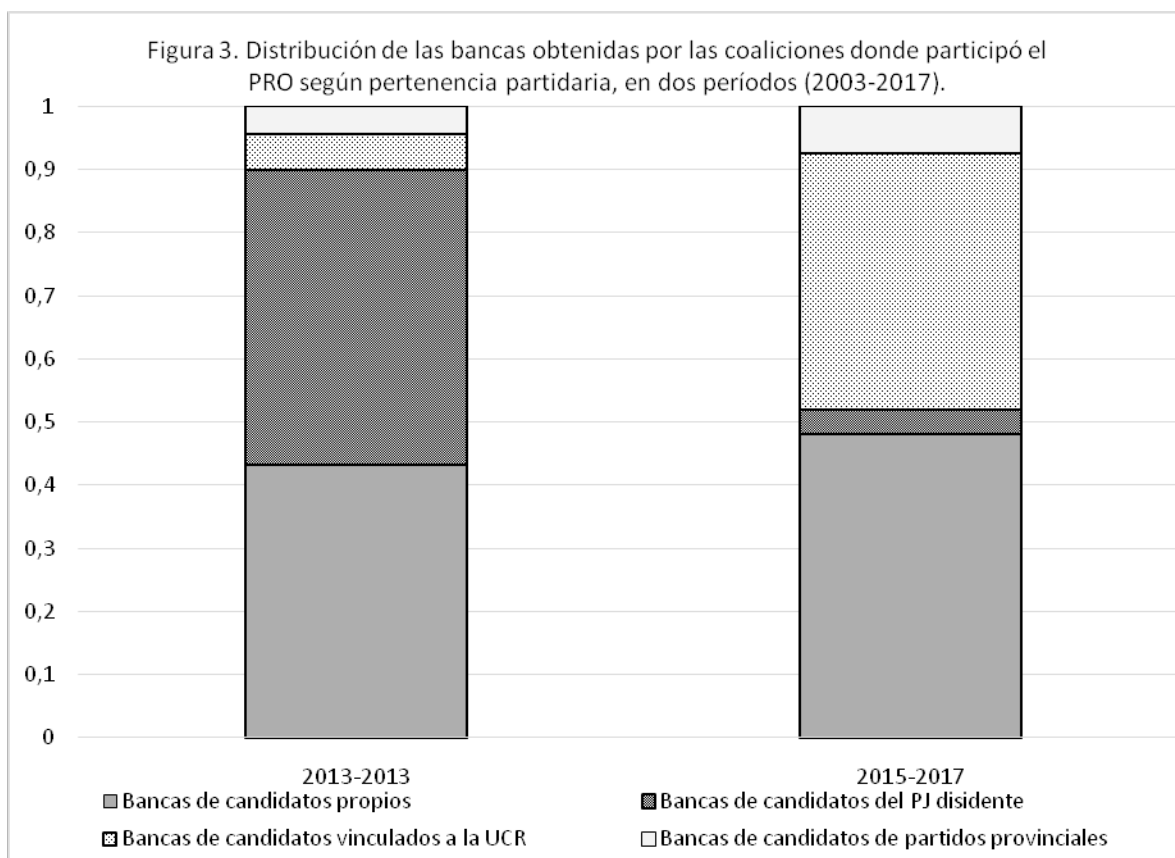
6. Por distintas razones (cambios repentinos de alianzas, definiciones locales, etc) el PRO compitió sin aliados en diez ocasiones. En todas fue completamente marginal.

Nota 2: PRO como partido nacional sólo participó de elecciones presidenciales en 2015. Sin embargo, las listas de candidatos a diputados nacionales donde participaba PRO fueron adheridas a candidaturas presidenciales en 6 distritos en 2007 y en 9 distritos en 2011.



Hasta las legislativas de 2013, intentó replicar el esquema de alianzas que organizó en la CABA, basado en convocar figuras extrapartidarias (provenientes especialmente de fundaciones), cooptar fragmentos de partidos conservadores locales y apoyar (mediante alianzas) a facciones provinciales del peronismo disidente. En este punto, durante casi diez años sus aliados privilegiados fueron ex gobernadores peronistas que tenían vínculos previos con Mauricio Macri, como Eduardo Duhalde (Buenos Aires), Ramón Puerta (Misiones), Jorge Busti (Entre Ríos) y Juan Manuel de la Sota (Córdoba), entre otros.

En casi todos los casos, las “coaliciones” consistían en que la etiqueta PRO participara de las listas que postulaban las agrupaciones peronistas disidentes, sin que el PRO realmente impusiera candidatos en ningún nivel. La Figura 3 ilustra este punto: las alianzas de las que participó obtuvieron numerosos escaños, pero sólo la mitad (principalmente los candidatos de CABA y algunos de Buenos Aires) se integró al bloque PRO en la Cámara de Diputados, mientras que el resto se sumó a los bloques de las distintas vertientes del peronismo antikirchnerista.



Fuente: Cámara Nacional Electoral y Cámara de Diputados de la Nación

Mientras Mauricio Macri se mantuvo en la arena porteña, el PRO no demostró interés en desarrollar estructuras partidarias arraigadas en las provincias. Sólo en coyunturas donde podía preverse que el líder del PRO iba a decidirse por dar la batalla nacional (como en 2009 o 2013), el partido intentó instalar candidatos competitivos en algunas arenas provinciales. En esos casos, recurrió principalmente a figuras extrapartidarias, emergentes del conflicto con las entidades agropecuarias (es el caso de las elecciones de 2009 en algunas provincias, como Entre Ríos o Salta) o pertenecientes al mundo del deporte o del entretenimiento (es el caso del comediante Miguel del Sel en 2011 en Santa Fe; o las figuras deportivas Carlos MacAllister en La Pampa y Héctor Baldassi en Córdoba, ambos en 2013). El recurso a candidatos extrapartidarios resolvía el problema de la debilidad organizacional y al mismo tiempo lo reforzaba, habida cuenta de que estas individualidades no eran portadoras de liderazgo partidario interno.

En aquellos casos donde las autoridades partidarias provinciales lograban efectivamente arraigarse y pretendían participar de la definición de la política de alianzas o de candidaturas, el PRO nacional resolvía la intervención del partido y el reemplazo de sus referentes (sucedió, por ejem-



plo, en Buenos Aires, Salta, San Juan, Mendoza, Catamarca, Entre Ríos, Misiones, Chaco). En casi todos estos casos, ni siquiera se había consolidado como una fuerza política competitiva o disponía de liderazgos partidarios fuertes. El PRO necesitaba construir alianzas para compensar su débil estructura organizativa en el interior, pero al mismo tiempo necesitaba mantener esa estructura débil para poder definir con autonomía golpes de timón en la estrategia aliancista. En este sentido, el PRO no sólo mudó su estrategia de aliarse con peronistas a aliarse con radicales. Incluso antes de girar hacia las alianzas con la UCR (en 2015), el PRO había cambiado de aliados al menos una vez en casi todos los distritos donde había participado (todos excepto CABA, Mendoza, San Luis, Misiones y Tucumán).

Nacionalización vertical y conquista de la Presidencia

La estrategia de construir alianzas con los sectores del peronismo disidente llegó a su fin luego de las elecciones legislativas de 2013, cuando Sergio Massa emergió como un referente peronista competitivo. Sin posibilidades de aliarse con el peronismo, el PRO se vio obligado a recurrir a otra estructura partidaria nacional con arraigo territorial. Con la candidatura presidencial de Mauricio Macri ya instalada, encontró esa estructura en la UCR.

El radicalismo llevaba más de una década sin poder instalar un candidato presidencial competitivo, sobreviviendo sobre la base de una estrategia de nacionalización horizontal (Albala *et al.*, 2017), pero sufriendo un constante proceso de fragmentación y erosión. La posibilidad de aliarse con un candidato presidencial competitivo pero sin estructura política nacional parecía una oportunidad única para recuperar capital político en las arenas provinciales mediante el efecto arrastre (*coattail effect*).⁷ En este sentido, la lectura del radicalismo era idéntica al diagnóstico académico reseñado al inicio del capítulo: un liderazgo de opinión arraigado en los centros urbanos sólo puede subordinarse a una estructura política nacional si quiere competir por la presidencia.

Lo que finalmente sucedió fue muy diferente: el PRO sumó a la UCR como un anillo más en su estructura flexible de alianzas, y no se resignó a cederle al radicalismo el efecto arrastre de la candidatura presidencial, sino que, en la medida de sus posibilidades, postuló candidatos para los distintos niveles de cargos. Como lo muestra la Figura 3, la mayor parte de las bancas de diputados nacionales conquistadas por Cambiemos fueron para candidatos del PRO y no de la UCR (algo que no sucedía en el esquema de alianzas con el peronismo). El arraigo territorial de

7. “La fórmula para 2015 parece clara: el radicalismo pone la estructura y se lleva los cargos legislativos y provinciales, Macri pone la intención de voto y quizás se lleve la presidencia. La diferencia es que, si falla, en 2019 seguirá habiendo UCR pero no PRO.” Malamud, Andrés: Lección radical: hay partido para rato. En Clarín. https://www.clarin.com/opinion/partido_radical-peronismo-pro-mauricio_macri-ernesto_sanz_o_B17L4fqwQx.html



la UCR tampoco significó un obstáculo para que el PRO postulara candidatos a gobernaciones en las provincias donde era competitivo. Por ejemplo, en Misiones, Santa Fe y CABA ambos partidos compitieron entre sí, mientras que en Buenos Aires, San Juan y Entre Ríos la coalición postuló a candidatos macristas a la gobernación. En otros distritos las candidaturas debieron consensuarse y Mauricio Macri tuvo la palabra final sobre los acuerdos interpartidarios, sin que la UCR pudiera oponer eficazmente su peso territorial en la mesa de negociación.

Luego de imponerse en las presidenciales, el desequilibrio interno en la alianza Cambiemos fue más evidente. Macri, que ya había definido de manera autónoma como compañera de fórmula a otra referente del PRO, definió casi sin ninguna limitación los funcionarios de su gabinete,⁸ e incluso privilegió la designación de amigos personales u hombres fuertes de negocios antes que a sus aliados de la UCR o la Coalición Cívica. Otro tanto sucedió en la Cámara de Senadores y de Diputados, cuyas autoridades legislativas pertenecen al PRO antes que a los otros aliados de Cambiemos. En las elecciones de 2017, si bien puede observarse una distribución más equitativa de las candidaturas para diputados nacionales, la campaña fue definida casi exclusivamente por el Presidente y su círculo de colaboradores cercanos, de igual modo que la definición en todas las coyunturas críticas que atravesó el gobierno.

Conclusiones

En las páginas precedentes se ha descrito la trayectoria política y electoral del PRO como resultante de una estrategia deliberada de instalación y nacionalización de una fuerza política extrapartidista. Ello exigió reconstruir las decisiones tomadas por el partido para encarar ciclos electorales nacionales y provinciales, definiendo candidaturas y políticas de alianzas. Nuestro planteo consiste en señalar una estrategia en dos pasos, privilegiando primero la instalación en un distrito subnacional para luego apostar a la nacionalización vertical por el efecto arrastre de un candidato presidencial competitivo. Para hacer eso, PRO se valió de la existencia de estructuras partidarias en disponibilidad, tanto en el polo peronista como en el polo no peronista del arco político, y de las ventajas que ofrecen las instituciones electorales argentinas para celebrar alianzas electorales en las distintas arenas provinciales, sin necesidad de construir primero una organización partidaria competitiva en cada distrito.

Más allá de que el éxito del macrismo en su carrera a la Presidencia se debió, en parte, a circunstancias contingentes, poner el foco en reconstruir dicha estrategia de autoconstrucción nos obliga a revisar los supuestos con que la literatura politológica ha analizado el proceso de federalización durante los últimos 15 años. En este sentido, el artículo ha señalado que la federalización

8. En este punto no se diferencia de la tradición de los presidencialismos latinoamericanos.



del sistema partidario argentino opera como un factor que amplía los márgenes de incertidumbre sobre la dinámica política, antes que reducirlos.

Bibliografía

- Abal, Juan M. (2009). The rise and fall of the Argentine Centre-Left: the crisis of Frente Grande. *Party Politics*, 15(3), 357-375.
- Abal, Juan M. y Suárez-Cao, Julieta (2003). Más allá del bipartidismo. El sistema argentino de partidos. *Iberoamericana* (9), 65-87.
- Albala, Adrián; André Borges and Lucía Burtnik (2017). Pathways to Nationalization in Multilevel Presidential Systems: Accounting for Party Strategies in Brazil and Argentina. *Publius*
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- Clerici, Paula (2015). La congruencia aliancista de los partidos argentinos en elecciones concurrentes (1983-2011). *Estudios políticos* (México), (36), 143-170.
- De Luca, Miguel and Malamud, Andrés (2005). “The anchor of continuity: party system stability in Argentina, 1983-2003”. En Congreso de la ECRP, Granada.
- Escolar, Marcelo (2011). “Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel”, en *Revista SAAP*, 5 (2).
- Galván, Facundo (2011). “¿El sello importa? El rol partidario de los ejecutivos nacionales y provinciales a la luz de las listas peronistas disidentes (1989-2009)”, en *Postdata*, 16 (1)
- Gibson, Edward and Julieta Suárez-Cao (2010). “Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina”, *Comparative Politics*, 43 (1).
- Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático en la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires, Prometeo.
- Levistky, Steven (2005). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista. 1983-1999*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- Malamud, Andrés (2011). “Ni mucho gobierno de la opinión ni tanto regreso de la voluntad: bipartidismo recargado”, en Malamud, A. y M. de Luca (comps) *La política en tiempos de los Kirchner*, 105-114.
- Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (2016). ¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentino (1983-2015). Los sistemas de partidos en América Latina (1978-2015). Tomo 2. Cono Sur y Países Andinos, 27-68.
- Mattina, Gabriela (2012). Transformaciones de los formatos partidarios en la democracia argentina: una mirada al PRO desde el ciclo electoral 2011. Sin programa, sin promesa, Prometeo, Buenos Aires, 367-408.

Mattina, Gabriela (2015). De 'Macri' a 'Mauricio'. Una aproximación a los mecanismos de constitución pública del liderazgo político en la Argentina contemporánea. Vommaro, Gabriel y Sergio Morresi (org), *Hagamos equipo. PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 71-110.

Mauro, Sebastián (2011). "Representación e identificaciones políticas en tiempos de solidaridades inestables (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2001-2007)". Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.

Mauro, Sebastián (2015). "La transformación del sistema político argentino y sus nuevos actores. La construcción Propuesta Republicana como partido político nacional (2003-2013)", *Analecta política*, 5 (9 Jul-Dic), 407-430.

Mauro, Sebastián (2018). "Coalition Politics in a Federalized Party System: The Case of Argentina", in *Coalition Politics and Federalism*, Springer, Cham, 113-128

Scherlis, Gerardo (2009). "El partido estatal estratárquico de redes. Apuntes sobre organización política en la era de los partidos no representativos", en Cheresky, Isidoro (comp.). *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*, Rosario, Homo Sapiens.

Suárez-Cao, Julieta y Mara Pegoraro (2014). "La construcción de un predominio nacional: un análisis de la historia reciente del sistema de partidos multinivel en Argentina (1983-2011)". Freidenberg, F. y J. Suárez-Cao (coords.), *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

Torre, Juan C. (2003). "Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria", en Revista *Desarrollo Económico*, 42 (168).

Vommaro, Gabriel, Morresi, Sergio y Bellotti, Alejandro (2015). *Mundo PRO: Anatomía de un partido fabricado para ganar*, Buenos Aires, Planeta.

Vommaro, Gabriel (2017). *La larga marcha de Cambiemos: la construcción silenciosa de un proyecto de poder*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

REDES POLÍTICAS Y ELECCIONES MUNICIPALES 2018 EN LA PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO

Hernán Campos

Universidad Nacional de Santiago del Estero

E-mail: campos_hernan@hotmail.com

Introducción

El 12 de Agosto se realizaron las elecciones para intendente en 26 localidades.¹ Estas elecciones significaron el cuarto proceso electoral municipal consecutivo luego de la última Intervención Federal de 2004 y de que gobierna a nivel provincial el Frente Cívico por Santiago.

Para las elecciones municipales, 11 intendentes participaron de dichas elecciones para la reelección; 3 intendentes decidieron no participar para un segundo mandato consecutivo; a 9 intendentes se les venció el segundo mandato, no pudiendo presentarse, y 3 intendentes interinos que participaron de la elección como candidatos por primera vez. En ese contexto, en los municipios se desarrolló la disputa electoral de las redes partidarias, generalmente de modo polarizado entre grupos del Frente Cívico.

Las elecciones municipales suponen la construcción de problemas de estudio diferentes del nivel nacional o provincial. Permite mostrar cómo los actores políticos, organizaciones, partidos y/o frentes acumulan recursos de poder de un modo situado, con dinámicas propias y en relación

1. En la provincia se encuentran 28 municipios. En el caso de los municipios de Villa Atamisqui y Clodomira, las elecciones a intendente fueron el año pasado. Ambos municipios, fueron los únicos intervenidos juntos con el provincial en abril de 2004. Por eso el desfasaje.



con el nivel provincial y nacional. Se pretende estudiar sobre la relación entre las rearticulaciones del sistema político santiagueño y la renovación o permanencia de las redes gobernantes a nivel local, en un contexto nacional caracterizado de “*crisis económica*” por ajuste neoliberal. En estas páginas apuntamos a contribuir a este debate sobre redes gobernantes locales, que se inscribe en una línea de la sociología política, de los estudios contemporáneos sobre las carreras políticas, los procesos de profesionalización o las redes partidarias e institucionales a nivel local o nacional (Gaxie, 1973; 1989; Offerlé, 2011; 1999; Genieys, 2006).

Los hallazgos construidos surgieron de las descripciones de las prácticas de las redes políticas en el proceso electoral 2018 y del análisis comparativo, por medio de la indagación con prosopografía, de las agrupaciones y actores políticos que ganaron y perdieron en las municipales.

Los municipios de Ojo de Agua, Selva, Nueva Esperanza, Monte Quemado, Campo Gallo, San Pedro de Guasayan, Sumampa, Quimilí, Loreto, Fernández, Beltrán, Suncho Corral, Colonia Dora, Bandera, Frías, Termas de Río Hondo, La Banda y Santiago Capital, fueron los municipios donde se realizaron entrevistas y registro de observaciones.

Entre los hallazgos de la indagación podemos destacar: 1) el carácter predominante del Frente Cívico como principal fuerza política provincial; 2) las principales disputas electorales se suceden dentro de la misma alianza política provincial; 3) se destaca que Cambiemos no tuvo relevancia como opción electoral en las elecciones municipales; 4) Unidad Ciudadana, fuerza política nacional identificada como “Kirchnerista”, construyó electoralmente en los municipios en relación con el Frente Cívico por Santiago.

El Frente Cívico en su construcción municipal

El oficialismo provincial llegó al gobierno luego de la Intervención Federal de abril de 2004. Con Gerardo Zamora como gobernador, significó el final del predominio del PJ juarista, el inicio de una nueva fuerza política predominante basada en la concertación entre radicales, peronistas y otros partidos, y movimientos sociales, y de la inscripción dentro de la transversalidad impulsada por el entonces Presidente Néstor Kirchner (Campos, 2014).

El Frente Cívico gobierna en el Interior provincial con intendentes de las facciones del radicalismo o del peronismo integrados en este frente político, en un marco de predominio político electoral (Campos, 2017), con las excepciones de los municipios de Pinto y La Banda hasta las elecciones 2018, y los resultados del 12 de agosto dejaron al municipio de La Banda como la única opositora, profundizando el proceso de consolidación del oficialismo provincial y dejando a Cambiemos sin gobiernos locales.



Es en el interior de la provincia donde se manifiestan principalmente los conflictos dentro del Frente Cívico, consolidando así el liderazgo excluyente del Gobernador Gerardo Zamora, quien se presenta como único garante de las articulaciones políticas, las cuales conllevan a la construcción de mayorías electorales. El Frente Cívico, en el interior de la provincia, contiene al oficialismo y oposición.

Actualmente la provincia cuenta con 28 intendencias y 136 comisionados municipales en donde se expresa el predominio político del Frente Cívico. La construcción de organización territorial del oficialismo provincial se basa principalmente en redes de sociabilidad e intercambio que posibilitan la reproducción de las condiciones materiales y simbólicas de existencia. En este sentido, nos aferramos al supuesto de la porosidad de las fronteras entre los partidos y su entorno social definido como un conjunto de relaciones estables e históricamente constituidas entre sectores sociales que pertenecen a espacios de sociabilidad más o menos formales –por ejemplo, asociaciones, sindicatos, cooperativas, mutuales, clubes barriales, etc- que contribuyen con sus actividades a la construcción partidaria (Sawicki, 2011).

Con el impulso de las instituciones estatales y sus diversos recursos de poder (por ejemplo, las distintas políticas sociales que se implementan), las redes partidarias posibilitan una construcción política con fuerte capilaridad en las sociedades del interior de la provincia.

Las redes políticas del Frente Cívico

El Frente Cívico se conforma por redes peronistas y radicales que gobiernan desde el año 2005, y que se sostuvo en el tiempo, como una forma de organización territorial coherente. Por supuesto, con la particularidad de una fuerza política que contiene a dos identificaciones partidarias como el peronismo y el radicalismo.

La forma de organización territorial del Frente Cívico se caracteriza por construir su base de electores por medio de la estrategia de formar Unidades Básicas o Comités y contener dentro de su estructura al sector gremial, compuesto en su mayoría por representantes de los empleados públicos reunidos en la Central General de Trabajadores (CGT).

El Frente Cívico² tiene una fuerte implantación territorial y una organización sostenida en un conjunto de redes de interdependencia, tanto barriales como locales. Cuatro estratos podían ser identificados en su interior: los militantes barriales, los dirigentes territoriales que “tienen” sus unidades básicas o Comités, los dirigentes intermedios –intendentes, comisionados municipales, concejales, diputados provinciales, diputados o senadores nacionales– y, en la cúspide, el líder principal, Gerardo Zamora. Es a través de estas redes que el Frente Cívico pone en circulación

2. Para visitar lecturas del Frente Cívico, se recomienda los aportes de Ortiz de Rozas (2014)

los recursos públicos bajo su control, y regula el acceso de los sectores populares a los mismos convirtiendo a los dirigentes territoriales como mediadores de las necesidades o demandas de los militantes o adherentes. Las unidades básicas o los comités son unidades ejecutoras de las políticas sociales nacionales y provinciales. Son, a la vez, unidades de recolección de información para la distribución de recursos públicos. Y en períodos electorales, son la base de la logística del proselitismo territorial.

Como se observa en la siguiente Tabla elaborada en base a observaciones y entrevistas, al interior del Frente Cívico existe una división del trabajo político por el cual militantes de base, referentes barriales y dirigentes asumían tareas partidarias de distinta responsabilidad. Actividades que podían ser desarrolladas después de la jornada laboral o, en el caso de quienes aún no tenían un empleo pero aspiraban a conseguirlo a través de su trabajo para el partido, podía ser una ocupación de tiempo completo.

Tabla 1: Actores de la Organización Territorial del Frente Cívico

Militantes de base	Referentes barriales	Dirigentes	
Afiliar Asistir reuniones, actos, movilizaciones. Trabajo social en territorio	Afiliar Crear Unidades Básicas o comités Gestionar recursos para sus Unidades Básicas o comités y sus adherentes Relevamientos barriales Distribución de recursos públicos Movilizar militantes	Afiliar Crear Unidades Básicas o comités Aglutinar referentes barriales en sus Unidades Básicas o comités Gestionar recursos para sus referentes barriales Movilizar referentes barriales y sus Unidades Básicas	Tipos de tareas
Asignación de un plan social adjudicación de una vivienda social o de un puesto laboral en la Administración Pública.	Acceso a mayores recursos públicos para sus Unidades básicas o comités y adherentes Acceso a cargos en la administración pública nacional, provincial o municipal	Candidatura política Acceso a cargos directivos Acceso a recursos públicos para sus red política	Tipos de recompensas

Fuente: Elaboración propia

La organización territorial con sus tipos de tareas y recompensas a sus miembros -principio que contribuye a la regulación de las jerarquías intra-partidarias y a la distribución de recursos públicos entre sus miembros- hace que el Frente Cívico fuera espacios de sociabilidad donde se configura la politicidad de los sectores populares y los apoyos electorales.

La prosopografía de las elecciones municipales. Herramientas para pensar en clave sociológica el crecimiento de las redes políticas radicales y aliados

Saliendo de una escuela del municipio de Fernández, luego de la derrota electoral de la Diputada Nacional del PJ- Frente Cívico, Norma Abdala de Matarazzo, con el conteo de los votos y en medio de gritos y festejos, un joven militante de Fernández sostuvo: “creo que los viejos del PJ deberían darse cuenta que tienen el ciclo cumplido”. En las elecciones municipales de 2018 se consolidó un proceso de transformación dentro del Frente Cívico que generó recambios de “gestiones”³ municipales. Cuando se analiza el período 2006-2018, hubo una pérdida de bases territoriales del PJ, que se materializó en las elecciones municipales de 2014 y se consolidó en el 2018.

El cambio de gestiones municipales y la pérdida de “organización territorial” (Campos, 2015) del PJ expresa que:

- 1) el agotamiento de las gestiones municipales con varios mandatos consecutivos de la misma facción política, no se manifiesta en un cambio de las formas territoriales de representación política. Ésta, es una construcción socio histórica basada en redes de sociabilidad e intercambio.
- 2) El crecimiento de las redes radicales u otros grupos no institucionalizados del PJ en los años de gobierno provincial del Frente Cívico se expresó en un cambio de perfil de los intendentes electos.

Las elecciones municipales son un proceso, son la cristalización de correlaciones de fuerzas. Enhebrando un poco más, los comicios no se definen en el día en que se emite el voto o en la misma acción de votar. Las redes políticas electorales son la estructura, construida socialmente, en donde intervienen recursos electorales, económicos, políticos, entre otros y que posibilitan una acumulación de apoyo electoral fundamental para ganar una elección. Siguiendo a Palmeira (2003: 42), las elecciones y la práctica de votar no se explica por decisiones individuales, sino por redes de relaciones personales.

Por proceso nos referimos a la logística de traslado y movilización de electores, los recursos económicos para obtener el combustible, los vehículos, los alimentos, los pasajes de colectivos interurbanos, la organización de los fiscales de mesa, los fiscales generales y equipo jurídico, la Unidad Básica o Comité central en donde se coordina todo lo señalado anteriormente y en donde se lleva adelante el punteo del padrón electoral, para conocer con cierto grado de precisión la performance electoral de los frentes políticos. En este sentido, el crecimiento de la facción radical del

3. “Gestiones” es un modismo utilizado por los actores políticos locales.



Frente Cívico en las elecciones del 2014 tiene respuesta en el papel que jugó el Ministro provincial Luis Gelid desde el Ministerio de la Producción. Consolidó relaciones institucionales y políticas con ministerios nacionales (principalmente el Ministerio de Agricultura de la Nación) y con actores políticos nacionales del gobierno Kirchnerista. Así, pudieron dar capacidad de representación y bases de sustentación a los dirigentes locales de la facción radical del Frente Cívico.

“las Agencias de Desarrollo, qué pertenecen al Ministerio de Producción de la provincia y que tenemos contacto directo con productores y campesinos, son nuestras unidades básicas. Desde ahí bajamos proyectos para nuestros dirigentes y ellos trabajan el territorio generando soluciones. También tenemos vínculo con el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia en donde gestionamos viviendas de erradicación rancho, una fuerte demanda de los sectores populares y damos respuestas inmediatas a un problema real, como es la vivienda” (Entrevista a un funcionario municipal de la facción radical del Frente Cívico durante la campaña electoral del 2014).

Como relata el entrevistado, también hay que tomar nota de la importancia del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia, primero con el Ministro Martínez y luego con el ex Vice Gobernador y actual Ministro Angel Niccolai, como potenciador de organización territorial en el interior a través de las gestiones de las viviendas rurales, núcleos húmedos, aljibes y de otras políticas públicas con receptividad en los sectores populares.

Para las elecciones municipales 2018, se consolidó las redes políticas conducidas por intendentes de procedencia radical. En un contexto provincial de alianzas y articulaciones entre dirigentes, diferentes a las del 2014. Luis Gelid, principal constructor de alianzas con actores locales y generador de capital político (desde recursos para la campaña hasta gestor de programas sociales o productivos para los gobiernos locales), se alejó en el 2017 como Ministro de la Producción y de la función que antes se mencionó. En ese panorama, Gerardo Zamora consolidó el vínculo directo con los intendentes, y la participación de todos los ministros radicales en distintas localidades como “responsables políticos” de las acciones de los intendentes. Insistiendo, a la centralización la construye el Gobernador Zamora, por otro lado, la descentraliza de modo organizado y territorializado en sus distintos ministros y secretarios. En entrevista con un Ministro provincial identificado con el radicalismo, señaló: “yo tengo que dar la cara por Forres, Fernández y Beltrán. Todo lo que son los armados en esos municipios estoy yo al frente. Si ganan los nuestros, gano yo; si pierden los nuestros, al otro día tengo que dar la cara”.

“Derrotas que duelen” y “triunfos para seguir”

“Derrotas que duelen” señaló un dirigente peronista luego de conocerse los fracasos electorales de la diputada nacional del PJ Frente Cívico, Norma Abdala de Matarazzo en el municipio Fernández; de la derrota por diferencia de 40% de la red política de la Senadora Nacional Ada Iturrez de Cappellini en la ciudad de Ojo de Agua; de la pérdida de la conducción de municipios con peso institucional como Añatuya y Monte Quemado, ambas de segunda categoría.

“No tenemos nada. Tenemos que esperar hasta el 2022 para volver a rearmarnos, pero lo cierto es que quedamos muy mal en la construcción política en el interior. Nos ganaron pendejos o gente que antes no nos podían ni arrimarnos. Pero bueno, esto es política” (Entrevista a referente territorial del PJ, el 13 de Agosto de 2018).

“los municipios del norte de la provincia era un bastión nuestro, del peronismo, y la verdad que ver perder a bochi chamorro en campo gallo, a Hazam en Monte Quemado duele mucho porque se diluye parte de nuestra historia. Hazam fue 6 veces intendente de Monte Quemado y Bochi también. Historia viva...” (Entrevista a dirigente peronista, el 13 de Agosto de 2018).

Esta consolidación del proceso de pérdida de municipios peronistas que se viene advirtiendo desde el 2014, es una evidencia empírica resultante de las construcciones electorales de los principales actores políticos provinciales, de los recambios generacionales y de los procesamientos de las redes políticas.

Marcela Mansilla, intendenta electa de las redes que provienen del radicalismo, es una de las tres mujeres intendentas⁴ y que tendrá como desafío consolidar la gestión municipal en contextos difíciles ante la implementación del ajuste neoliberal que conduce Mauricio Macri, e impulsado por el capitalismo internacional y los organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI). Estos procesos regionales o nacionales, tienen impacto en la política local. En una conversación con el marido de Marcela y actual diputado provincial, Juan Sequeira, señaló conocer que la gente apenas llega para comer. En sus visitas “al campo” para la campaña electoral, las familias que viven gracias a las políticas sociales, y qué con el gobierno de Macri, “me cuentan que no cenan porque no tienen plata para el guiso”.

La consolidación de un proceso de desposesión de derechos sociales, y de vaciamiento de recursos para los municipios, serán desafíos para los gobiernos locales, la de gestionar, de administrar y de “hacer política” en sus territorios.

4. Las restantes son Norma Fuentes en ciudad capital y Estela Protti en Suncho Corral.

Lelo Bitar, intendente reelecto en el municipio de Ojo de Agua, qué se enfrentó por segunda vez con la red política de la actual Senadora Nacional Iturrez de Cappellini, recorría en la caravana del triunfo del 12 de Agosto sosteniendo que la elección fue un plebiscito, y que significó un “apoyo” para su gestión iniciada en 2014. En días posteriores, y de manera analítica, sostenía que las elecciones 2018 significa la consolidación de dirigentes y redes políticas que vienen de otras experiencias de conducción, diferentes a las del PJ juarista de los años 80 y 90.

En la Tabla 2 vemos el predominio electoral 2006-2018 del Frente Cívico donde gobierna en todos los distritos menos en La Banda. Los cuadros también expresan, por un lado, el desplazamiento del apoyo electoral de una facción del Frente Cívico hacia otra: del peronismo al radicalismo.

Tabla 2: grupos o partidos de intendentes electos de la provincia entre 2006 y 2018

	PJ del Frente Cívico	Radicales y aliados del Frente Cívico	Movimiento Viable	UCR-Cambiamos	Peronismo no oficialista	Frente Renovador	Totales
2006	61%	36%	3%	0%	0%	-	100%
2010	58%	33%	3%	3%	3%	-	100%
2014	29%	62%	3%	3%	3%	-	100%
2018	29% (8 municipios)	68% (19 municipios)	-	-	-	3% (1 municipio)	100% (28 municipios)

Fuente: Elaboración propia

División sexual del trabajo político

En relación al género del intendente electo, es claro el dominio de los hombres en la política local que se ve reflejado en la cantidad de intendentes hombres y mujeres electos. De los 26 intendentes electos este año, y sumando a los 2 del año pasado, sólo 3 son mujeres y pertenecen al Frente Cívico. Aparte de Marcela Mansilla, intendenta de Colonia Dora, se encuentra la peronista Estela Protti, de la localidad de Suncho Corral, y La ingeniera Norma Fuentes, intendenta electa de la ciudad capital.

Norma Fuentes es la primera mujer electa para ser intendenta de la capital, la ciudad principal de la provincia. Ingeniera Vial de profesión, militante del radicalismo en la ciudad, y durante los últimos años ejerció como Ministra del Agua provincial, con destacada labor en la gestión.

“Norma tiene un perfil distinto. Es una mujer muy formada, que se destacó en su trabajo. Qué no está como candidata o futura intendenta electa por rosca política solamente o por movilizar, sino que se lo ganó porque es una máquina de trabajar” (Entrevista a secretaria de Fuentes. Una semana antes de las elecciones).

Tabla 3. Intendentes de la Provincia de Santiago del Estero según género (2006-2018)

	2006	2010	2014	2018
Intendentes Hombres	93%	93%	93%	89%
Intendentes Mujeres	7%	7%	7%	11%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

Categorías socioprofesionales de los intendentes electos

Las categorías socioprofesionales permiten un acercamiento a la composición sociológica de los intendentes electos. Ellas proporcionan un acercamiento a la socialización y formación de los políticos y revelan las variaciones observables en el reclutamiento de los mismos. El trabajo con prosopografía resulta útil para examinar la morfología de los actores políticos y sus canales de acceso para sus intendencias.⁵

En relación a los oficios, ocupaciones y profesiones de los intendentes pudimos clasificarlos en 5 tipologías: 1) empresarios, principalmente vinculados a los agro negocios, ganadería y forestal; 2) profesiones liberales, como abogados, médicos, odontólogos y Contadores; 3) empleados mu-

5. Michel Offerlé (2011) esboza dos enfoques posibles para analizar la profesión política. Por un lado, una mirada que hace hincapié en la composición sociológica de los elencos políticos, el cual centra su análisis en el examen de las profesiones previas como manera de acceder a los canales de reclutamiento, las profesiones más proclives a vivir “de” la política y a la extracción social de los grupos dirigentes. Una segunda mirada privilegia el estado “actual” de los políticos profesionales donde se centra la mirada en la especificidad de la actividad política como tal, desencastrada de su relación con lo social. Este enfoque privilegia la actividad política como una actividad autónoma, donde los roles y reglas son propios del universo político. Esta segunda mirada daría menor importancia al análisis de las categorías profesionales.

nicipales o trabajadores políticos dentro de las estructuras partidarias con vínculo en sectores populares; 4) profesores en las escuelas o colegios que otorga capital social dentro de los municipios de tercera categoría; 5) religiosos, ex sacerdotes que se volcaron a la política municipal.

La importancia de conocer los oficios, ocupaciones y profesiones de los intendentes nos ayuda a identificar los capitales sociales de origen que luego se reconvierten en capital político, es decir en capital simbólico y legítimo para disputar la autoridad política local. Vale aclarar que la presentación de los oficios, ocupaciones y profesiones de los intendentes no pretende explicar por sí solo el triunfo o la derrota electoral, pero puede aportar a la comprensión de continuidades y rupturas en la construcción de liderazgos locales.

Tabla 4. Oficios, ocupaciones y profesiones de los intendentes electos 2006- 2014 según tipología construidas

	Empresarios, principalmente vinculados a los agro negocios, ganadería y forestal	Profesiones liberales, como abogados, médicos, odontólogos y contadores	Empleados municipales o trabajadores políticos dentro de las estructuras partidarias	Profesores en las escuelas o colegios	Ex sacerdotes	Total
2006	21%	21%	30%	21%	7%	100%
2010	25%	32%	21%	14%	8%	100%
2014	47%	36%	11%	6%	0%	100%
2018	47%	38%	9%	6%	0%	100%

Fuente: elaboración propia en base a matrices

Cambiamos, Frente Renovador y Unidad Ciudadana

Cambiamos gobernaba un municipio con la intendencia del ex Vice Gobernador y ex Senador Nacional⁶ Emilio Rached y presentaba listas de candidatos a intendente y concejales en 14 municipios. Los esfuerzos por mantener el municipio de Pinto, en donde gobernaba Rached, y de

6. Qué se destacó por abandonar al Frente Cívico y por votar en contra de “la 125”, que significó una derrota parlamentaria para el Kirchnerismo.



ampliar apoyos en Capital, La Banda y en otras ciudades para conseguir bancas a concejales era algo posible, “con el apoyo de Nación”.

Por virtud del oficialismo provincial y por el desgaste de la opinión pública santiagueña, que en algunas ciudades el rechazo es del 80% para con el gobierno nacional, perdieron el único municipio que tenía y obtuvieron bajos apoyos electorales en todas las ciudades, incluyendo Capital que parecía serle un terreno accesible por afinidades de posición y disposición de clase social.

“A mí me toca ser fiscal general en una escuela del centro, siempre, en todas las elecciones. Ahí, la mayoría vota a cambiemos, en donde Macri ganó cómodo en las elecciones anteriores. Pero me llamó la atención que el Frente Cívico ganó bien ahora” (Fiscal general del Frente Cívico de la ciudad capital. 14 de Agosto de 2018).

En el caso del Frente Renovador, se consolidó como principal opositor del Frente Cívico. Governa la segunda ciudad de importancia en la provincia y Sergio Massa nacionalizó las elecciones con sus presencias, en especial la del día del triunfo, en donde formó parte de los festejos. El triunfo del Frente Renovador en La Banda, no sólo significó la derrota del Frente Cívico, sino también la de Cambiemos que llevaba como candidato al hijo de Eduardo “chabay” Ruiz, ex intendente, legislador provincial y nacional, y principal aliado del kirchnerismo en su momento, del massismo y en esta oportunidad, de Cambiemos.

En el caso de Unidad Ciudadana se puede destacar que tuvo competencia electoral en más de 5 municipios, todos dentro del espacio del Frente Cívico. En los municipios en donde compitió, en La Banda, segunda ciudad de importancia, realizó una buena elección en la categoría concejales, obteniendo una banca la ex Senadora Nacional y parlamentaria del MERCOSUR Ana Corradi.

En un sucinto repaso de las performance de las tres fuerzas nacionales que se insertaron en el mercado electoral provincial, se destaca que el Frente Cívico es la principal fuerza electoral de la provincia, qué es opositora a Cambiemos y al Frente Renovador, y que construye en algunos municipios junto con Unidad Ciudadana. Sobre el escenario electoral nacional del 2019, algunos actores sostienen que “Gerardo juega” para construir una alternativa opositora a Cambiemos.

A modo de cierre

En el análisis de las elecciones municipales 2018 en la provincia, se destacó 1) el carácter predominante del Frente Cívico como principal fuerza política provincial; 2) las principales disputas electorales se suceden dentro de la misma alianza política provincial; 3) se destacó que Cambiemos, como alianza gobernante a nivel nacional, no tuvo relevancia como opción electoral en las



elecciones municipales; 4) Mientras que Unidad Ciudadana, fuerza política “Kirchnerista”, construyó electoralmente en los municipios dentro del Frente Cívico por Santiago.

Con respecto a las tensiones del Frente Cívico y del mismo sistema político provincial, la consolidación del cambio de gobiernos municipales y la pérdida de organización territorial del PJ Frente Cívico, respondió principalmente a dos elementos: el agotamiento de los grupos políticos que gobernaban los municipios con varios mandatos consecutivos de la misma red política, y al crecimiento de las redes “conducidas” por dirigentes de origen radical en los años de gobierno provincial del Frente Cívico. El agotamiento de las gestiones municipales peronistas respondió a la presencia de una alternativa local, que también representa al oficialismo provincial y que generó posibilidades de organización territorial y de expansión de las redes de sociabilidad e intercambio para disputar electoralmente a las redes del peronismo.

Bibliografía

- Campos, Hernán (2017). “Densidad y pluralidad organizativa: las redes políticas del Frente Cívico de Santiago del Estero en las elecciones municipales (2010-2014)”, *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, pp 42-66.
- Campos, Hernán (2015). “Las organizaciones kirchneristas en Santiago del Estero: un estudio sobre la política popular (2005-2013)”. *Revista Astrolabio, Nueva Época*, pp. 393-415.
- Campos, Hernán (2014). “La constitución del partido y del frente electoral Compromiso Social dentro de las condiciones de posibilidad del régimen político de Santiago del Estero”, en *Revista Trabajo y Sociedad*, N° 23, Invierno, pp. 287-306.
- Gaxie, Daniel (1989). “Les logiques du recrutement politique”, *Reveu Française de science politique*, vol. 20.
- Gaxie, Daniel (1973). *Les professionnels de la politique*, París, PUF.
- Genieys, William (2006). “Nouveaux regards sur les élites du politique”, *Reveu Française de science politique*, vol. 56.
- Offerlé, Michel (2011). *Perímetros de lo político: contribuciones a una socio historia de la política*, Buenos Aires, Antropofagia.
- Offerlé, Michel (ed.) (1999). *La profession politique. XIX-XX siècles*, París, Belin.
- Ortiz De Rozas, Victoria (2014). “Dirigentes representativos y capital territorial. Los partidos provinciales a través del estudio de los capitales políticos de los líderes intermedios. Santiago del Estero (1999-2013)”. Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.
- Palmeira, Moacir (2003). “Política, facciones y votos”, en Rosato, A. y Balbi, F. (editores), *Representaciones sociales y procesos políticos: estudios desde la antropología social*, Buenos Aires, Antropofagia.
- Sawicki, Frederic (2011). “Para una sociología de los entornos y de las redes partidistas”, *Revista de Sociología* N°25, pp. 37-53.

Fuentes

- Diario El Liberal, Diario Nuevo Diario y Diario digital Panorama.
- Intendentes, dirigentes, referentes y militantes de partidos políticos.
- Ministerio del Interior de la Nación.
- Tribunal Electoral de la Provincia de Santiago del Estero.

ACTORES POLÍTICOS E INSTITUCIONES EN ENTORNOS SUBNACIONALES. UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS: CÓRDOBA EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI

Juan Manuel Reynares

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – Universidad Nacional de Villa María

E-mail: juanmreynares@gmail.com

María Virginia Tomassini

Universidad Nacional de Villa María

E-mail: tomassinivirginia@hotmail.com

Introducción

Durante las últimas dos décadas, se han multiplicado perspectivas y focos de indagación que han matizado gran parte de los términos con que planteamos el debate sobre el análisis de la política argentina. En la introducción de esos matices suelen entrecruzarse al menos dos desplazamientos: en la escala de la investigación, por un lado, y en el marco categorial, por el otro. Los ámbitos provinciales han sido escenarios privilegiados de estas pesquisas novedosas, aportando



nuevos datos, pero también nuevas formas de configurar los problemas de investigación en las ciencias sociales.

Dentro de la ciencia política, específicamente, existe una tendencia cada vez más fuerte a investigar los procesos políticos actuales desde una mirada local e histórica. La cuestión local se relaciona con los fenómenos de territorialización de la vida política argentina: los entornos municipales y provinciales establecen un marco institucional y simbólico que configura un conjunto delimitado de posibilidades de acción a los actores políticos locales, e impide considerar a lo local como mero reflejo de procesos políticos a nivel nacional, regional o mundial (Cherny y Vommaro, 2005; Mauro, Ortiz de Rozas y Paratz, 2016; Salomón, 2016).¹ La dimensión histórica tiene que ver con la necesidad de contextualizar los procesos políticos contemporáneos, es decir, dar cuenta del carácter relativamente estructurado de los escenarios locales como resultado parcial de la encarnación de ciertos discursos, de modo singular y conflictivo, por parte de actores socio-políticos particulares. De este modo, en este capítulo planteamos algunas notas para un análisis de actores político-partidarios locales, prestando atención a momentos de sus trayectorias tanto institucionales como identitarias, para rastrear allí algunas de las condiciones de posibilidad de transformaciones institucionales introducidas en Córdoba en los últimos veinte años.

La provincia de Córdoba ha sido gobernada, desde el retorno democrático, por expresiones locales de los principales partidos nacionales: la Unión Cívica Radical (UCR) entre 1983 y 1999, y el Partido Justicialista (PJ) a la cabeza de Unión por Córdoba (UPC), desde 1999 hasta la actualidad. En cada uno de estos períodos, las coaliciones dominantes de cada partido en su variante provincial impulsaron proyectos específicos, que buscaban distinguirse de la política nacional, relacionándose para ello con actores socio-políticos de sectores empresariales (mediáticos, productivos y financieros), religiosos e intelectuales del entorno. Entre 2003 y 2011 otro actor político-partidario irrumpió en el escenario cordobés, el Partido Nuevo (PN), gobernando la ciudad de Córdoba por dos períodos consecutivos. El análisis de las dinámicas internas de los actores político-partidarios de la provincia nos permitirá comprender cómo esas dirigencias construyeron, atravesados por ciertas condiciones económicas y sociales, proyectos políticos que configuraron una estatalidad específica y los llevaron adelante interactuando con parte del escenario político local.

En este artículo profundizaremos sobre las coordenadas teóricas de esta perspectiva de investigación, es decir, los fundamentos ontológicos y epistemológicos que la configuran y las categorías analíticas intermedias con que nombramos a las dinámicas organizativas e identitarias de los

1. Quizás en el terreno de la historiografía es donde se planteó primeramente la necesidad de articular los estudios nacionales con investigaciones en clave local. En este sentido, la compilación de Macor y Tcach (2003) sobre los orígenes del peronismo en el interior argentino dio lugar a una perspectiva extracéntrica que subrayó la necesidad de tener en cuenta las marcas específicas de los territorios subnacionales para enriquecer la discusión siempre abierta sobre el peronismo como fenómeno político e histórico.



actores sociopolíticos estudiados. Por último, esbozaremos algunas referencias, a modo ilustrativo, sobre el tipo de análisis propuesto en casos puntuales. Nos detendremos en dos momentos en que las trayectorias identitarias de UPC y el PN produjeron decisiones políticas e institucionales específicas, inteligibles a partir de la interpretación, en cada uno de estos casos, de lo que debería ser una gestión política adecuada, con ciertos parámetros de justicia y eficiencia. En el primero, la implementación disputada, durante el primer gobierno de UPC, de las “Agencias” como dispositivos de articulación público-privada en diversos ámbitos estatales; en el segundo, la prohibición de repetir cargos electivos para evitar conductas públicas potencialmente corruptas y su relación con el paquete de medidas “anticorrupción” de la gestión del PN.

Claves de lectura

Hacer foco en las trayectorias identitarias de los principales partidos y en sus implicancias en las configuraciones estatales tanto de la Provincia como del municipio capitalino cordobés trae al primer plano la discusión, propia de la reflexión socio-política moderna, sobre la división entre Estado y Sociedad. Más allá del lugar común sobre las diversas interacciones entre uno y otra, sustentado en abundante evidencia empírica y objeto de debates de larga data, nuestra perspectiva de análisis rechaza la descripción de la realidad social como una topografía compuesta por territorios diferenciados por algún criterio a priori, como podría serlo la distinción entre lo público y lo privado. Las instituciones del aparato estatal son tratadas aquí como arenas cuya configuración y caracterización se definen conflictivamente por parte de los actores políticos, mediante procesos de organización e identificación política con múltiples discursos que disputan la interpretación de la realidad social (Groppo, 2009; Panizza y Miorelli, 2013).² En democracias formales los partidos políticos son partícipes necesarios de estas disputas, vinculándose con diversos actores en tanto consideren más o menos apropiadas ciertas interpretaciones de los problemas sociales y sus posibles resoluciones. Se constituyen así en vectores políticos de la consolidación, o el debilitamiento, de ciertas lógicas sociales que delimitan funciones y características del aparato estatal.

Aquí asumimos a los actores político-partidarios desde múltiples dimensiones: por un lado, como organizaciones con cierta institucionalidad donde individuos compiten por concentrar recursos organizativos y proveer incentivos tanto selectivos como colectivos (Panebianco, 2010) y, por el otro, como identidades políticas que se configuran conflictivamente tanto en el ámbito intrapartidario como en relación con otros actores sociales y políticos (Aboy Carlés, 2001; Panizza

2. Para mayores referencias sobre el análisis centrado en lógicas, y no en la descripción de agentes concretos, véase Laclau, 2003, 2005.



y Miorelli, 2013).³ Esto último implica que los partidos son instituciones atravesadas por disputas en torno a la lectura de la tradición partidaria, los posibles diagnósticos de la coyuntura en un mediano plazo y la definición de propuestas con que promover el apoyo electoral en contextos sociopolíticos determinados. La estabilización contingente y más o menos provisoria de ese proceso conflictivo de definición se produce cuando una de las posiciones en disputa se erige como centro simbólico, mediante procesos de identificación que estructuran el marco de acciones posibles para los actores involucrados. De este modo, los efectos de esa dominancia simbólica pueden verse en el modo en que estos actores socio-políticos deciden sobre asuntos colectivamente relevantes en tiempos y espacios específicos.

En función de estos planteos iniciales, el análisis propuesto aquí no puede ser estático, sino que se detiene en el aspecto cambiante de la realidad social, y en los desplazamientos parciales que sufren los significantes en la interpretación que de ellos hacen los actores socio-políticos. La trayectoria política es una categoría que pretende dar cuenta de esta historicidad constitutiva de los actores político-partidarios, donde la dinámica interna no puede deslindarse de la articulación con lógicas sociales en el ámbito local, en relación con procesos nacionales e internacionales con temporalidades diversas.

Al atender a la doble dimensión del actor partidario como organización y como identidad, esta perspectiva no supone una separación estanca entre lo formal e informal de la institución, como tampoco entre ésta y el contexto social más amplio. Con respecto a lo primero, la inclusión de lo informal en el análisis de los actores político-partidarios ha sido tematizado en múltiples circunstancias. En un estudio señero, Levitsky analizó la configuración del peronismo en Argentina entre 1983 y 1995, sosteniendo como hipótesis que las organizaciones partidarias con estructuras formales poco rígidas tienen una mayor capacidad de adaptación al contexto que las organizaciones con mayor nivel de burocratización. Este rasgo de informalidad de los partidos latinoamericanos favorece, según la perspectiva del autor, una mayor fluidez de las bases programáticas partidarias y la consiguiente posibilidad de establecer coaliciones que favorecerían, según su visión, la estabilidad y perdurabilidad del partido político (Levitsky, 2005). Freidenberg y Levitsky, por su parte, han planteado que el dejar de lado el análisis de estas reglas informales o no escritas de los partidos ha llevado a muchos estudiosos a señalar que las organizaciones latinoamericanas están débilmente institucionalizadas. Esta descripción de los partidos latinoamericanos sería errónea al reducir el análisis de la estructura formal como el único aspecto de la institucionalización, per-

3. La posibilidad de articular ambas dimensiones en el análisis requiere un ejercicio teórico y epistemológico cuidadoso, en función de los problemas de investigación a construir en cada caso. Además, este ejercicio de articulación epistemológica parte de considerar la imposibilidad constitutiva de abarcar el sentido íntegro de un orden de fenómenos dados. Apunta, en cambio, a proveer explicaciones plausibles de aspectos de un problema de investigación construido a partir de la intervención de quien investiga, en tanto sujeto que indaga en contextos específicos (Glynos y Howarth, 2007).



diendo de vista el real funcionamiento partidario y sus peculiares características (Freidenberg y Levistky, 2007).

La inclusión de los aspectos informales habilita un análisis que trasciende a la literalidad de las normativas institucionales y atiende a las dinámicas territoriales de construcción de liderazgos y estructuras de solidaridad locales⁴. Ello echa luz sobre la mayor complejidad que atraviesa a las relaciones de poder internas. No obstante, al suponer la exterioridad entre partido y contexto, las transformaciones de los partidos y su intervención en la política son consideradas como adaptaciones del actor en clave estratégica a un contexto cuya modificación es asumida como un dato. De no adaptarse, sólo queda la opción de la desaparición. De este modo, a través de esta perspectiva se pueden visibilizar con gran detalle los procesos internos por los que se movilizan y distribuyen los recursos organizacionales, pero quedan bajo un cono de sombra las dinámicas por las que la dirigencia partidaria interviene en la configuración de los sentidos comunes en escenarios políticos establecidos. Además, queda por caracterizar allí el modo en que esos dirigentes interpretan las coyunturas específicas, construyen ciertos problemas públicos y sesgan el abanico de opciones posibles para su resolución. Frente a ello, en nuestro análisis indagamos sobre los procesos de identificación política donde se produce el vínculo que se traza entre actor y contexto como una articulación donde tanto la coalición dominante partidaria como el discurso hegemónico se ven transformados por la relación. De ese modo, al categorizar esa “adaptación” como articulación, podemos dar cuenta de las transformaciones identitarias de los actores partidarios, como así también de las especificidades espacio-temporales con que han contribuido a implementar proyectos políticos de más vasto alcance.

Nuestra mirada se vuelve posible en el horizonte onto-epistemológico de la Teoría Política de Discurso (TPD), que subraya el carácter relacional, disputado e histórico de la realidad social (Laclau y Mouffe, 2006). De este modo, no asumimos el actor político exclusivamente como una unidad autocentrada y racional plena que se moviliza a partir de objetivos definidos de antemano, haciendo uso de los recursos institucionales de modo estratégico. Sin perder de vista esto último, todo actor político define su accionar a partir de procesos de identificación con discursos que pugnan por influir en un escenario social dado en coordenadas contextuales específicas, configurando un repertorio más o menos legítimo de interpretaciones, diagnósticos y propuestas políticas (Reynares, 2017a). Dichos procesos se dan en un marco relativamente estructurado en términos económicos y sociales que condiciona parcialmente el margen de acción de los actores bajo estudio.

4. Una consecuencia de esto ha sido la discusión respecto de la caracterización peyorativa del clientelismo como práctica espuria en la interacción socio-política territorial, remarcando los aspectos simbólicos que matizan una mirada estrictamente centrada en la racionalidad estratégica de los intervinientes (Auyero, 2001).



Como hemos planteado recién, nuestra perspectiva de análisis toma algunos elementos del lenguaje organizacional de los partidos políticos, que ha avanzado en gran medida en la complejización de su estructura interna, discutiendo, no obstante, el supuesto de exterioridad que existiría entre ellos y el ambiente. En ese sentido, Panebianco (2010) ha identificado los recursos organizacionales de mayor importancia dentro de los partidos, por cuyo control, que impacta de lleno en el manejo de las áreas de incertidumbre, disputan las coaliciones dirigenciales partidarias. Allí, en la búsqueda de mayor legitimidad para llevar adelante proyectos colectivos abarcativos del conjunto de la organización partidaria, las coaliciones dominantes producen “líneas políticas”: interpretaciones que establecen las estrategias a corto y mediano plano de la acción partidaria y que complementan la identidad de la organización. Las continuidades y transformaciones de estas líneas políticas son campos discursivos en donde analizar las trayectorias identitarias de los actores partidarios en cuestión.

Como toda articulación, la que se produce entre la TPD y este lenguaje organizacional implica la transformación de ambos elementos. Los fundamentos onto-epistémicos del primero atraviesan al segundo, subrayando el carácter constitutivo de la ideología, de tal forma que la racionalidad de los integrantes de las coaliciones dominantes no puede pensarse por fuera de los contextos socio-simbólicos más amplios de los que forman parte. La ideología no es pensada aquí como un conjunto determinado de valores e ideales políticos que los individuos utilizan *a posteriori* para justificar sus determinaciones estratégicas. Por el contrario, toda práctica institucional implica la puesta en acto de un lenguaje político estructurado en torno un significante nodal y en disputa con otros lenguajes (lógicas o discursos) que configuran el modo deseable de ordenamiento social en un punto determinado (Panizza y Miorelli, 2013). Al mismo tiempo, las características de las arenas organizacionales, sus áreas de incertidumbre y recursos organizacionales (normativa, fuentes de financiamiento, definición de la competencia, entre otras), constriñen las disputas políticas internas y su articulación con actores socio-políticos más diversos, limitando parcialmente el abanico de opciones que los dirigentes poseen.

Dos casos de análisis

La racionalidad neoliberal en la reforma de Unión por Córdoba

Como vemos, nuestro enfoque busca articular lenguajes de análisis político para dar cuenta de transformaciones institucionales como implicancias de trayectorias identitarias específicas. Ello no supone plantear, en términos lineales, que la única causa de estas reformas sea la llegada de cierto partido al gobierno provincial o municipal. Las transformaciones institucionales son fenó-



menos cuyo análisis requiere la articulación de múltiples perspectivas y factores. Aquí buscamos re-describirlas trayendo a colación nuevos elementos de análisis para producir una explicación plausible sobre sus condiciones de posibilidad.⁵ Dos casos puntuales de los últimos años en Córdoba nos servirán para ilustrar el ejercicio analítico al que apuntamos.

Luego de 15 años de ser oposición provincial, hacia fines de 1998 el PJ, que nucleaba al grueso de la dirigencia y militancia peronista de la provincia, logró ganar las elecciones generales de la provincia y alcanzar la gobernación. Se presentó a la cabeza de UPC, una alianza interpartidaria que fue en sumatoria de votos con partidos menores como la Unión de Centro Democrático (UCE-DE) y Acción para el Cambio (APEC). Desde mediados de los ochenta, la renovación dirigencial del PJ había incluido desplazamientos en su línea política y en el mensaje público que proponía para interpelar al electorado local. Dejó de lado una interpretación basada en las tradiciones peronistas y una crítica en clave dicotómica de dependencia - imperialismo “que pueden rastrearse en los primeros años posteriores al retorno democrático” y su dirigencia encarnó, a partir de 1987, la defensa de demandas típicas de sectores intelectuales y empresariales, como reformas de mercado y “reglas de juego” claras (Reynares, 2018). Así se identificó progresivamente con un discurso neoliberal⁶ basado en la expansión de una forma-empresa en todos los ámbitos sociales, por lo que los criterios de competencia y calculabilidad aparecían como parámetros de validez universal (Reynares, 2017a).

Ya en su campaña para la gobernación provincial, su candidato y principal dirigente, José Manuel De la Sota, había propuesto una serie de reformas para la modernización del Estado provincial en vistas al cercano siglo XXI. Dicha transformación buscaba implementar dispositivos de control de procesos administrativos e incentivos estratégicos para agentes públicos con el propósito de aumentar la eficiencia y transparencia de las prestaciones del aparato estatal. Se buscaba asimilar la dinámica del Estado a una empresa privada para que dicho formato garantizase el uso más racional de recursos públicos (Reynares, 2017b). Luego de la victoria en la provincia, entre 2000 y 2001 Unión por Córdoba implementó una reforma administrativa e institucional de amplia escala (Lardone, 2005; Closa, 2010; Manzo, 2011; Reynares, 2017a), que incluyó la creación de Agencias, organismos ejecutivos que preveían la coordinación de actores privados y el Estado

5. Desde nuestra perspectiva epistemológica, la explicación no apunta a la subsunción de un caso en una regularidad que agote su sentido, como podría ser en un modelo nomológico. Tampoco pretende dar cuenta de las autopercepciones de los sujetos implicados. Al explicar, buscamos aportar mayor inteligibilidad al echar luz sobre un aspecto del fenómeno, que puede articularse con diversos factores concurrentes (Glynos y Howarth, 2007).

6. Es numerosa la bibliografía que estudia las transformaciones neoliberales acaecidas durante los últimos años del siglo XX a nivel nacional. Entre otros, véase Barros, 2002; Bonnet, 2008; Pucciarelli, 2011; Pucciarelli y Castellani, 2014.



provincial en el diseño e implementación de políticas específicas.⁷ Respecto de la Agencia Córdoba Deporte, su primer director explicaba que:

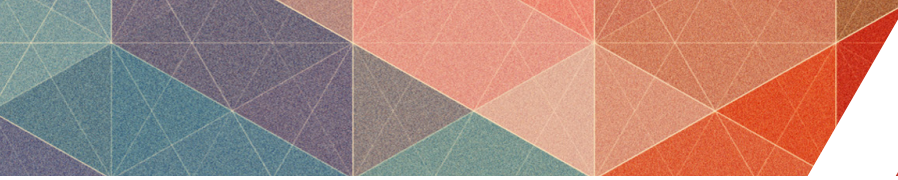
“Tradicionalmente, las políticas deportivas han sido responsabilidad del Estado. Queremos ahora establecer una horizontalidad en la toma de decisiones para que participen los clubes, asociaciones, y todos los estamentos del deporte que quieran hacerlo [en la Agencia] habrá un directorio conformado por 14 personas. Una de ellas será un empresario. Funcionará como una sociedad de economía mixta. El Estado mantendrá siempre la mayoría accionaria y la Asamblea de accionistas será el máximo órgano de conducción. La gerencia comercial cumplirá un rol fundamental: nos dirá si podemos obtener recursos de sponsors para hacer viables algunos proyectos, y en cuáles el Estado deberá poner los suyos” (*La Voz del Interior*, 23/07/1999, p. 3 D).

En términos generales, la incidencia del Estado en la promoción de ciertas medidas de gestión públicas quedaba subordinada a la definición de la “gerencia comercial”. El modo de resolver las diferencias a su interior implicaba seguir los dictámenes de la “Asamblea de accionistas” dentro de una sociedad de economía mixta. No sólo la organización asumía una lógica de empresa, sino que la misma institucionalidad del Estado cambiaba, con nuevos límites en su relación con actores específicos del mercado.

Con la inclusión de las agencias se modificaban las fronteras de la estatalidad provincial, en línea con la trayectoria identitaria de UPC, que había progresivamente encarnado una identificación neoliberal desde fines de la década de los 80. Así, la transformación institucional expandía una lógica empresarial en ámbitos diversos sin considerar la especificidad de las actividades desarrolladas. Para quienes promovían esta reforma, la participación de actores sociales a la manera de un accionista dentro de una empresa daría transparencia en el proceso de creación e implementación de políticas y ello redundaría en mayor eficiencia en el Estado, cualquiera fuesen las actividades abarcadas. La pretendida cercanía del Estado provincial con la sociedad local adquiriría sentido, por lo tanto, a partir de una definición implícita de esa sociedad como conjunto de individuos que asumían para sí una racionalidad empresarial, tanto sean en términos personales o referida a entidades intermedias.

Sin embargo, la creación de las Agencias no estuvo exenta de conflictos, como en el caso de la disolución del CONICOR (Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la Provincia

7. Además de la Agencia Córdoba Ciencia en cuyo análisis nos detendremos, se crearon cuatro Agencias, en las áreas de cultura, ambiente, deporte y turismo (Ley 8.779).



de Córdoba) y su integración en la recientemente creada Agencia Córdoba Ciencia. Según la Ley 7.085, sancionada en 1984, el CONICOR era:

“...la unidad de organización de la Subsecretaría de Ciencias y Tecnología, para promover la Investigación científica y tecnológica y ejecutar las políticas que en ciencia y tecnología establezca el Gobierno de la Provincia. El Consejo funcionará como ente autárquico de la Administración, dependiente de la Secretaría Ministerio de Educación y Cultura, a través de la Subsecretaría de Ciencias y Tecnología...” (Ley Provincial 7.085/84).

Su creación y funcionamiento estaban planteadas desde una lógica específica y autónoma, centrada en un criterio científico. Así sus funciones apuntaban, entre otras a “favorecer la permanente dedicación de los investigadores a la labor científica y tecnológica” y “fomentar y subvencionar la realización de estudios e investigaciones de acuerdo a las políticas y planes de la Subsecretaría de Ciencia y Tecnología” (Ley 7.085/84). Por ello, el Directorio concentraba la función de designación de los recursos, ya que era el responsable de “Organizar y establecer las condiciones para el otorgamiento de subsidios y becas para la investigación científica y tecnológica y reglamentar la organización y funcionamiento de las actividades vinculadas a la misma” (Ley 7.085).

La creación de la Agencia Córdoba Ciencia implicaba la subordinación del CONICOR a la nueva estructura estatal promovida por UPC. La presentación del estatuto de esta Agencia en el Senado provincial sin que hubiera mediado diálogo con los científicos involucrados provocó la renuncia del directorio del CONICOR y la difusión de un comunicado en rechazo a la medida (*La Voz del Interior*, 16/03/2000, p. 9 A). Los dimitentes cuestionaban varios de los cambios introducidos, como por ejemplo que se cambiase el modo de dirección, que de ser ad honorem y sin posibilidad de reelección, pasaba a ser remunerada y reelegible por tres períodos. En términos más generales, criticaban que “resulta ilógico suponer que un sistema de promoción tenga que dar ganancias, como surge del proyecto de estatuto [de la Agencia Córdoba Ciencia] no hay argumentos válidos para producir una modificación radical como la que se está proponiendo” (*La Voz del Interior*, 16/03/2000, p. 9 A).

Esta denuncia se enfocaba en los condicionamientos que la actividad científica tendría bajo la nueva institucionalidad provincial. La Agencia Córdoba Ciencia era creada como una sociedad del Estado, en la órbita del Ministerio de Producción y Finanzas (Decreto Provincial 3.041/01), y entre sus funciones estaban:

“Promover y apoyar la actividad científico-tecnológica y la formación de postgrado de recursos humanos de nuestra Provincia; impulsar, coordinar, promover, financiar, co-financiar e implementar la interacción del sistema científico-tecnológico con el sector



productivo de bienes y servicios y con aquellos que se orienten a resolver problemas específicos de la Provincia... Mantener las relaciones interinstitucionales en los órdenes nacional e internacional correspondiente al ámbito de su competencia y generar canales apropiados de comunicación con los centros de formación universitaria, y entre éstos y las instituciones socio económicas privadas” (Decreto Provincial 3041/01).

La dependencia de la Agencia dentro del Ministerio de Producción y Finanzas, así como las referencias al “sector productivo y de bienes y servicios” y las “instituciones socio económicas privadas” suponían, en la interpretación de quienes criticaban la creación de la Agencia, la inclusión de nuevos actores y nuevos criterios para la designación de los recursos de financiación de la actividad científica. La introducción de las Agencias implicaba cambiar las regulaciones de una actividad, la de la investigación científica en el caso del CONICOR, implementando una lógica empresarial de manejo de los recursos, sin consultar previamente con los actores involucrados. Tanto en el deporte como en la ciencia, y más en general en cualquier ámbito social, la organización empresarial aseguraría, en la fundamentación de UPC, el logro de la transparencia y la eficiencia en el desarrollo de la actividad estatal. La crítica de los científicos señalaba una lectura que entraba en conflicto con la del gobierno provincial en tanto marcaba una distinción de la actividad desarrollada: la ciencia era válida, en palabra de los científicos, más allá de la ganancia generada. Por ello resultaba “ilógico suponer que un sistema de promoción tenga que dar ganancias”, porque la ciencia no entraba en el abanico de procesos sociales que podían ser catalogados en su totalidad bajo la vara de la competencia y el logro de dividendos. El conflicto en las diversas posiciones de este caso nos permite señalar cómo ciertas tramas discursivas perdían capacidad de interpelación política frente al avance de una mirada sobre el Estado estrechamente vinculada a una lógica de mercado cuya unidad era la empresa y el individuo como *homo æconomicus*.

Además, la crítica de los científicos del CONICOR apuntaba a la falta de diálogo entre el gobierno provincial y los sectores involucrados en las transformaciones institucionales. En un artículo de opinión, uno de los científicos nucleado allí planteaba que:

“...ni los investigadores ni sus representantes tuvimos una comunicación formal acerca de nuevas y concretas propuestas gubernamentales no entendemos cómo, ni por qué se proponen cambios significativos en una estructura o en un método de trabajo que funciona, sin un diagnóstico previo por parte de los conocedores del presunto problema” (*La Voz del Interior*, 23/03/2000, p. 13 A).



Aquello que para el investigador del CONICOR era “un método de trabajo que funciona” se volvía no obstante un problema público a ser resuelto debido a la convicción propia de la identificación neoliberal, cimentada en una trayectoria identitaria de varios años dentro de UPC. La transformación del Estado y la implementación de las agencias debían realizarse con independencia de la calidad del funcionamiento de una organización en particular, ya que no se las justificaba por su utilidad en un caso puntual, sino por la argumentación general, necesaria, de que la forma empresarial y competitiva para organizar cualquier área de trabajo traería aparejados beneficios en términos de eficiencia. La falta de diálogo iba de la mano con la imposición de un formato institucional que aseguraba resultados en cualquier circunstancia, ya que partía de presunciones universales sobre el modo óptimo de actuar e interactuar, es decir, la competencia de individuos que promovían la lógica empresarial como mecanismo apropiado para la acción eficiente.

Como vemos, la reforma a través de la introducción de las Agencias fue promovida por gobernantes y funcionarios públicos provinciales que esgrimían una serie de razones públicas consideradas válidas a partir de cierta interpretación de lo que debe ser contado como una acción estatal eficiente y transparente. Ello estaba sesgado por su identificación política con un discurso creíble y disponible en la coyuntura de principios del siglo XXI, que postulaba a la competencia empresarial como el mecanismo por excelencia para subsumir al Estado bajo la lógica del mercado. Ello redundaría, en un efecto mecánico y autoevidente, en mayor transparencia pública. Esto último, la transparencia, era central en la discusión política de la época, a partir de la espectacularización de la corrupción que ocurrió con intensidad hacia fines de la administración nacional menemista y durante el gobierno de la Alianza (Pereyra, 2013). La opción lógico-empresarial encarnada por UPC fue una de las opciones con que se pretendió dotar de sentido a esta demanda cada más extensa en la ciudadanía cordobesa y argentina. No obstante, hubo otras propuestas articuladas en una clave moral y personal, que tuvieron auge en el momento más álgido de la crisis que hizo eclosión en 2001. En Córdoba ése fue el caso del PN liderado por Luis Juez. Allí también es posible analizar cómo un proceso de identificación política, donde era central la transparencia como exigencia moral, incidió en ciertas transformaciones institucionales en clave local.

El discurso de la transparencia y la renovación política del juecismo

La historia del Partido Nuevo comenzó cuando el entonces gobernador de Córdoba José Manuel de la Sota creó la Fiscalía Anticorrupción, que fue dirigida desde mediados de 2000 por el dirigente peronista Luis Juez. Tras denuncias de éste a funcionarios oficialistas se desvinculó de su cargo en octubre de 2002. Desde entonces, Juez se ocupó de construir una nueva fuerza política que quedó conformada jurídicamente en 2003. Ello lo habilitó a participar de las elecciones



a nivel municipal en la ciudad de Córdoba y las elecciones legislativas provinciales y nacionales a través de una coalición que se denominó Frente Nuevo, conformada por el Partido Nuevo, el Frente Grande, Cambio Córdoba y el Vecinalismo. Luis Juez fue electo intendente con el 62% de los votos.⁸

Tras ganar la contienda electoral municipal, se transformó en un *partido de gobierno* a nivel local mientras construía su expansión provincial. El Partido Nuevo se consolidó entonces, no solo como partido local, sino como partido provincial que llevó a su líder a presentarse en el año 2007 como candidato a gobernador de la provincia. Vale resaltar, que el proceso por el cual se conformó el partido fue complejo. Su inserción en la arena política local, y posteriormente provincial, significó, por primera vez, la creación de una tercera fuerza partidaria con capacidad de disputa electoral en Córdoba. Siguiendo a Panebianco (2010) podemos afirmar que lo que caracterizó al origen del juecismo fue un fuerte contexto de crisis política, económica y social que encuentra representación en la figura del liderazgo carismático de Luis Juez, que se presentó a sí mismo como la figura de la renovación política, la honestidad y la transparencia. El partido se caracterizó por tener un fuerte acento personalista. Los aspectos de la organización se concentraron en las manos del líder y la coalición dominante estuvo integrada por personas allegadas a Juez, en su mayoría amigos de su círculo íntimo ligado a su juventud liceísta, sin estructura formal que delimitara sus alcances (Tomassini; 2011, 2018).

Al convertirse Luis Juez en intendente electo de la ciudad de Córdoba, no formuló anuncio de obras concretas, sino que anticipó varias medidas tendientes a garantizar la transparencia en la administración pública, tal como se vislumbraba en su campaña electoral. Durante los primeros años de su gestión (2004-2005) implementó un paquete de medidas anticorrupción que incluía un Código de ética, una Comisión Anticorrupción y un Régimen de Declaraciones juradas:

“Un nuevo Código de Ética que fijará deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables a todas las personas que ejerzan la función pública, en todos sus niveles y jerarquías, en el ámbito de la Municipalidad de Córdoba. La nueva norma reemplazará al Código vigente, que data de 1997, pero que casi nunca se aplicó. Ese instrumento estaba plagado de generalidades. El consenso de los ediles se logró luego de que se apartaran de la discusión, para analizar por separado, dos proyectos conexos: la creación de una Co-

8. Esta victoria se desarrolla en un ambiente propicio para el surgimiento de una nueva fuerza cordobesa ya que, sumado a un contexto nacional de grave crisis económico-social, el por entonces intendente de la ciudad de Córdoba, Germán Kammerath, desarrollaba una gestión sospechada de corrupción. De la Sota rompió relaciones con Kammerath en febrero de 2002, con la renuncia del gabinete municipal de varios funcionarios peronistas ante el endeudamiento del municipio, el transporte sin funcionar, el conflicto entre taxistas y remiseros, los paros de cada prestador de servicios y la falta de insumos en cuestión de política sanitaria. Finalmente, tras la ineficiencia de Kammerath para enfrentar estas situaciones, se produjeron varios cacerolazos en su contra e incluso se planteó la posibilidad de una revocatoria que finalmente no fue concretada (Tomassini, 2018).



misión Anticorrupción, que según el juecismo deberá velar por la aplicación efectiva de las disposiciones del Código de Ética; y el régimen de declaraciones juradas aplicable a los propios concejales (el Ejecutivo ya se auto impuso una modalidad, mediante decreto)” (*La Voz del Interior*, 29/09/2004).

Esta medida trajo como correlato tensiones internas por la disconformidad de algunos ediles y funcionarios de cumplir con la normativa en lo referido a la publicación de sus patrimonios. A partir de su publicación y de la votación del paquete anticorrupción, se perfilaron ciertas tensiones que derivaron en fracturas y divisiones entre diversas líneas internas del partido. La más notoria de ellas fue la encabezada por Héctor Campana⁹, quien se negó en su momento a votar el paquete anticorrupción. Ante la negativa de varios funcionarios a publicar sus declaraciones patrimoniales, en 2004, a seis meses de asumir su gestión, Luis Juez firmó el decreto que instaba en el plazo de diez días a todos sus concejales a publicar las declaraciones juradas patrimoniales en la página de Internet de la Municipalidad de Córdoba. Firmó este decreto argumentando ante medios locales que “el decreto era una promesa de campaña” y reiteró el concepto de que “la sociedad reclama la transparencia y honestidad de las gestiones de gobierno y, por ende, de los funcionarios que las integran” (*La Voz del Interior*, 28/06/2004).

El bloque oficialista en el Concejo, encabezado por Campana, había defendido una ordenanza de Código de Ética que, si bien garantizaba el acceso público a dicha información, le daba a cada concejal la potestad de decidir publicar o no su patrimonio en boletín oficial. Campana había manifestado públicamente “cuestiones familiares y de seguridad para no difundir en público sus bienes” (*La Voz del Interior*, 28/06/2004). Este posicionamiento de Campana en tensión con las decisiones del líder generó la aparición de una subcoalicción liderada por el concejal que disputa el liderazgo del Partido Nuevo.¹⁰

En sintonía con el discurso de la transparencia, otro dato a destacar como impronta del partido fue lo establecido por los artículos 88 y 89 de su Carta Orgánica, que sostenían que ningún afiliado podría ser reelecto por más de un período consecutivo para el mismo cargo partidario, ni para el mismo cargo público electivo, sosteniendo la lógica de renovación política planteadas en el discurso juecista (Tomassini, 2018): “ARTICULO N° 89: Ningún afiliado podrá ser reelecto por más de una vez para el mismo cargo partidario.- Rige igual limitación para todos los cargos públicos electivos”(Carta Orgánica Partido Nuevo).

9. En agosto de 2003, Juez comenzó a presentar a parte del grupo que lo acompañaba. En esta etapa se incorporó a *outsiders* al partido, entre ellos el basketbolista Héctor Campana, quien se convirtió en el primer candidato a concejal del Partido Nuevo en las elecciones de septiembre de 2003 (Tomassini 2011, 2018).

10. En 2007 Campana rompe definitivamente con el juecismo convirtiéndose en candidato a Vicegobernador de UPC.



Sumado a ello, aunque la carta orgánica partidaria establecía la selección de candidaturas mediante internas abiertas, los candidatos del Partido Nuevo nunca se eligieron tras desarrollo de un proceso de internas, ni para cargos electivos ni para autoridades partidarias. Al respecto cabe preguntarse ¿cuál fue la funcionalidad de la Carta Orgánica? Daría la impresión que se trató de un aspecto formal que delineó en formato de normas algunas claves del discurso de la renovación de la política, pero esto no condujo necesariamente a la renovación de las prácticas políticas tradicionales que pretendían modificar: verticalismo, anquilosamiento, perpetuación de los dirigentes (Tomassini, 2011, 2018). Si basamos la comprensión del Partido Nuevo en las características convenidas por su estructura formal, se desprende que la única característica que lo distinguió de los partidos tradicionales fue lo estipulado acerca de la imposibilidad de renovar cargos, lo que coincidió con lo planteado discursivamente en los años embrionarios del partido.

La estructura del Partido Nuevo se caracterizó por el liderazgo absoluto de Luis Juez que entre otras cuestiones definía “junto a su círculo íntimo” el armado de listas. En esta decisión primaba la no continuidad de cargos tal como se divisa en la entrevista realizada por Tomassini (2018):

“En las listas nuestras nunca un diputado renovó, a pesar de que hicieron muy buena gestión, a pesar de que fueron buenos concejales o buenos legisladores. Dimos muestra de ser la primer fuerza política en la historia de Argentina de tener una mayoría femenina, por ejemplo en el Concejo Deliberante de Córdoba, es la primera vez que son mayoría las mujeres que los hombres en esto del cupo, él invirtió el cupo, apuntando a las mujeres, cosas por ahí que no se valoran o se pierden en la diaria, todos estos gestos de él, son producto de su convicción, no son productos de una impostura o de una conveniencia coyuntural, o porque en ese momento lo mediático” (Entrevista a miembro del PN en Tomassini, 2018).

Esta decisión de no renovar candidaturas en la etapa embrionaria del espacio condujo a rupturas internas con algunos referentes y a la retirada de quienes tenían aspiraciones de continuidad o de crecimiento político dentro del espacio. Puede afirmarse que lejos de fortalecer el argumento de la renovación política, esto fue interpretado, por algunos referentes de las subcoaliciones, como una estrategia de Luis Juez para no dejar crecer figuras que disputarán su liderazgo. Al respecto, tanto la decisión de no renovar candidaturas (hasta 2009) como la de generar como medida de gestión “*un paquete anticorrupción*” estaban orientadas a presentar y fortalecer al Partido Nuevo como la expresión de la renovación política, como el partido que venía a romper con las prácticas de la “vieja política” representada en el discurso juecista en los partidos tradicionales (UCR y UPC). Se intentó en este sentido, establecer una imagen de gestión transparente liderada



por “nuevos” dirigentes. Estas características, tanto de la gestión municipal juecista como de las nuevas prácticas del partido, eran utilizadas en la estrategia de construcción política del espacio a nivel provincial para captar *outsiders* en las distintas regiones o referentes retirados de los partidos tradicionales. Podríamos afirmar que este discurso en teoría “*contrahegemonizador*” sostiene de fondo un discurso “*antipolítica*” que reprodujo una identidad acorde a las lógicas neoliberales (Reynares y Tomassini 2016).

Conclusión

A lo largo de esta ponencia expusimos de modo esquemático una propuesta de análisis que pretende articular dos conjuntos de fenómenos: actores políticos, específicamente partidarios, por un lado, y reformas institucionales-estatales, por el otro. Nuestra perspectiva presta atención a las dinámicas que constituyen a los grupos que lideran a la institución partidaria y le dan movimiento. Especialmente subraya la sobredeterminación simbólica que da forma a la línea política del actor partidario, y que incide en el tipo de definiciones a mediano y largo plazo tanto hacia el interior de la organización como en las relaciones entabladas con otros actores socio-políticos del medio local. La capacidad para configurar una estatalidad específica por parte de los partidos en posiciones de gobierno nos permite centrarnos en ellos, y más específicamente en sus trayectorias identitarias, para comprender las transformaciones institucionales que promueven. Nuestro análisis corre por una doble clave local e histórica en que la configuración del aparato estatal es estudiada como caja de resonancia de los discursos públicos que se disputan, con diversas reglas, el predominio simbólico sobre la mejor manera de gobernar y así de representar a la comunidad en su conjunto.

La introducción de agencias en el Estado provincial cordobés como mecanismo de reforma gerencial y el conflicto que suscitó en el CONICOR nos permite observar algunos trazos de nuestra propuesta de análisis. La implementación indiferenciada de una lógica empresarial sin atender a las áreas específicas de acción estatal por parte de UPC puede comprenderse si se toma en cuenta la identificación de la dirigencia del PJ con el discurso neoliberal desde, al menos, 1987. Lo mismo podemos afirmar en el caso del juecismo, donde vimos que tanto la estrategia de construcción política del espacio, como las medidas de gestión vinculadas al paquete anticorrupción, estuvieron orientadas a un discurso de “renovación política” aparentemente desideologizado. En este sentido, se orientó en sus primeros años a buscar referentes “independientes”, *outsiders* y que además no tuvieran como meta “hacer carrera política”. En ambos casos hay una reducción de la política en el Estado a mera gestión de recursos, haciendo recalar el potencial de “transparencia y eficiencia” en actores sociales o en dispositivos formales que garantizarían el mecanismo repre-



sentativo. Los efectos de esta lógica pueden rastrearse entonces en múltiples registros, tanto en las implicancias institucionales en el nivel estatal como también en las estrategias de construcción y consolidación de sus espacios políticos.

Bibliografía

- Aboy Carlés, Gerardo (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina*, Buenos Aires, Homo Sapiens.
- Auyero, Javier (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- Barros, Sebastián (2002). *Orden, democracia y estabilidad*, Córdoba, Alción Editora.
- Bonnet, Alberto (2008). *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en la Argentina 1989 - 2001*, Buenos Aires, Prometeo.
- Closa, Gabriela (2010). “Las transformaciones en el peronismo de Córdoba”, en Tcach, Cesar (coord.), *Córdoba Bicentenario. Claves de su historia contemporánea*, Córdoba, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.
- Freidenberg Flavia y Levitsky, Steven (2007). “Organización informal de los partidos en América Latina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 46, N° 184, enero - marzo, 539-568.
- Glynos, Jason y Howarth, David (2007). *Logics of critical explanation in Social and Political Theory*, London, Routledge.
- Grosso, Alejandro (2009). *Los dos príncipes. Juan Domingo Perón y Getulio Vargas*. Villa María, EDUVIM.
- Laclau, Ernesto (2003). “Identidad y hegemonía: el rol de la universalidad en la constitución de lógicas políticas”, en Butler, Judith, Laclau, Ernesto y Žižek, Slavoj. *Contingencia, hegemonía y universalidad. Diálogos contemporáneos desde la izquierda*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 49 - 93.
- Laclau, Ernesto (2008). *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal (2006). *Hegemonía y Estrategia Socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Lardone, Martín (2003). “La reforma de los estados provinciales en la Argentina: hacia la construcción de un esquema analítico”, en *Revista SAAP*, N° 1, Vol. 2, 273 - 316.
- Levitsky, Steven (2005). *Las transformaciones del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- Macor, Darío y Tcach, César (2003). *La invención del peronismo en el interior del país*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.
- Manzo, Alejandro (2011). “La penetración del neoliberalismo en los ámbitos subnacionales: El caso Córdoba: análisis de las leyes provinciales del Estado nuevo y el Pacto fiscal”, en *Revista Civilizar*, N° 11, Vol. 21, 15 - 32.
- Panbianco, Angelo (2010 [1990]). *Modelos de partido*, Madrid, Alianza.

Panero, Marcelo y Varetto, Carlos (2008). *Para un peronista nada mejor que otro peronista, ¿y para un radical? Comportamiento electoral y sistema de partidos en la ciudad y en la provincia de Córdoba. 1983 - 2003*, Córdoba, Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Panizza, Francisco y Miorelli, Romina (2013). “Taking discourse seriously: Discursive Institutionalism and Post- structuralist Discourse Theory”, en *Political Studies*, N° 61, Vol. 2, 301 - 318.

Pereyra, Sebastián (2013). *Política y transparencia*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Pucciarelli, Alfredo (coord.) (2011). *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Pucciarelli, Alfredo y Castellani, Ana (coords.) (2014). *Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Reynares, Juan Manuel (2017a). *El neoliberalismo cordobés. La trayectoria identitaria del peronismo provincial, 1987 - 2003*, Córdoba, Editorial del CEA, Universidad Nacional de Córdoba.

Reynares, Juan Manuel (2017b). “Cambio institucional, discurso y política. Una propuesta de análisis desde el post-estructuralismo”, en *Revista Desafíos*, N° 29, Vol. 2, 199 - 236.

Reynares, Juan Manuel (2018). “El peronismo de Córdoba en los ochenta: la democracia entre las elecciones y el mercado”, en *Revista Astrolabio*, N° 20, Córdoba, 164 - 188.

Reynares, Juan Manuel y Tomassini, Virginia (2016). “No tan distintos”: el lugar de la política en los discursos de Unión por Córdoba y el Partido Nuevo”, en *Revista Raigal*, N° 2, 52 - 67.

Salomón, Alejandra (2011). “El surgimiento del peronismo bonaerense en clave local y rural. Propuestas y problemas”, en *Revista Pilquen*, N° 13, Vol. 14, 1- 10.

Tomassini, María Virginia (2011). “El Partido Nuevo de Córdoba: Origen e institucionalización de un partido carismático”. Ponencia presentada en X Congreso nacional de Ciencia Política, SAAP, Córdoba.

Tomassini, María Virginia (2018). “El Partido Nuevo de Córdoba: Origen e Institucionalización”, Córdoba, Editorial CEA- UNC.

SEGMENTACIÓN ESTRATÉGICA MULTINIVEL: EL CASO DE SANTA FE EN LAS ELECCIONES DE 2017

Christian Scaramella

Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional del Litoral

E-mail: scaramella@gmail.com

Adrián Contursi Reynoso

Universidad Nacional del Litoral – Universidad Nacional de Rosario

E-mail: acontursi@fhuc.unl.edu.ar

Introducción

Las elecciones legislativas del 22 de octubre de 2017, a mitad del mandato del gobierno nacional, habrían implicado un fuerte espaldarazo para la coalición oficialista CAMBIEMOS. En tal sentido, la irrupción de esta coalición en la Provincia de Santa Fe esperaría un desempeño similar al obtenido a nivel nacional.

Pero, en el caso santafesino, hay que señalar algunos rasgos característicos en relación a los actores político-partidarios que compitieron en la categoría de Diputados Nacionales: (i) la Unión

Cívica Radical (UCR) sufrió una división entre facciones, una que se mantuvo en la coalición mayoritaria provincial santafesina, el Frente Progresista Cívico y Social (FPCS), junto al socialismo, y otra que se coordinó estratégicamente priorizando la coalición nacional con el PRO y la Coalición Cívica en CAMBIEMOS;¹ (ii) el Frente Unite por la Libertad y la Dignidad, que candidateó a Jorge Boasso, radical aliado del PRO, se presentó por afuera de CAMBIEMOS, y (iii) si bien el Frente Justicialista² presentó una lista encabezada por Agustín Rossi y Alejandra Rodenas, también hubo otra lista de extracción peronista: 1 Proyecto Santafesino.

Las elecciones nacional para diputados nacionales y provincial para cargos locales³ se desarrollaron en forma concurrente, lo que permitió inferir cierta evidencia de incongruencia en las estrategias de coordinación multinivel, tanto a nivel de las elites políticas, como así también a nivel de los electores. En relación a ello, se observó lo siguiente: (i) en la mayor parte de la provincia, las etiquetas de la oferta electoral para diputados nacionales y para los cargos locales fueron congruentes; (ii) se observaron fallas de coordinación en algunas localidades con ciertas facciones del radicalismo, que en algunos casos se presentaron con sello propio, pero aliados a CAMBIEMOS,⁴ en otras localidades aliados al FPCS⁵ y, una tercera variante, en forma totalmente autónoma; (iii) dentro del peronismo también hubo cierta proliferación de sellos que marcaron la estrategia estrictamente local de algunas de sus facciones,⁶ y (iv) las fuerzas vecinalistas⁷ como expresiones locales de las principales fuerzas políticas nacionales y/o provinciales señaladas y en otros como expresiones estrictamente localistas.

Segmentación estratégica multinivel en un contexto de territorialización política

El supuesto de la nacionalización política presupone un conjunto de condiciones en torno a los mecanismos de coordinación estratégica por parte de las elites, en la cual la primacía está

1. En este trabajo, para la elección de Diputados Nacionales, se sumaron los votos de Cambiemos y del Frente Unite por la Libertad y la Dignidad.

2. Para la elección de Diputados Nacionales, a los votos del Frente Justicialista se le sumaron los votos de 1 Proyecto Santafesino, fuerza política de extracción peronista.

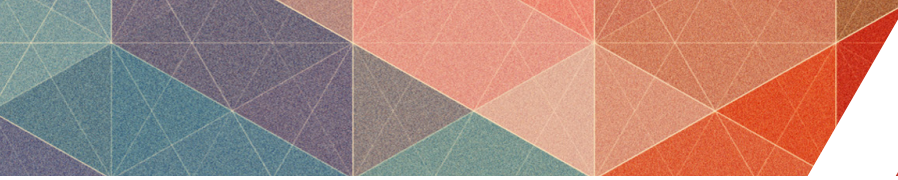
3. Elección de concejales en los municipios y miembros de las juntas comunales a nivel local.

4. Para la elección local, en el caso de los votos de CAMBIEMOS, se sumaron las siguientes fuerzas políticas locales: Cambiemos, Frente para el Cambio, UCR, Unite por la Libertad y la Dignidad, Partido Fe, Coalición Cívica y Vecinalistas.

5. Al FPCS, aparte de sumar los votos correspondientes para cargos locales con este sello, también se sumaron aquellas candidaturas aliadas que se presentaron a través de la UCR, el Movimiento de Articulación Popular y los Vecinalistas.

6. Dentro del voto del justicialismo a nivel local se agruparon las siguientes fuerzas políticas: Frente Justicialista, 1 Proyecto Santafesino, Partido Unión Celeste y Blanco, Partido Progreso Social, Confluencia Santafesina, Movimiento de Integración y Desarrollo, Partido Tercera Posición, Movimiento Independiente, Justicia y Dignidad, Santafesino Cien por Ciento, Frente Grande y Vecinalistas.

7. Se logró identificarlas y para cada caso, sumarizarlas a la coalición con la que estaba vinculada. En caso de que sean fuerzas estrictamente localistas, se las categorizó como Vecinalistas.



centralizada (Caramani, 2004; Lipset y Rokkan, 1967). Esto tiene su correlato en las líneas programáticas y las estrategias organizativas, tanto en los mecanismos de coordinación multinivel (vertical), como así también entre los distritos (horizontal). Es decir, se evidenciaría un bajo nivel de varianza horizontal y vertical en los guarismos del partido en distintos ámbitos territoriales y entre distintas arenas competitivas electorales (Escolar, 2015).

Contrariamente, en un contexto de territorialización de la competencia política, los niveles de heterogeneidad vertical y horizontal, ya sea en términos de estrategias de coordinación de las elites políticas, como así también a nivel de los electores, se tornan mucho más pronunciadas. A modo de ejemplo, considerando el caso argentino en su conjunto, la realidad de las provincias es mucho más heterogénea, con provincias hegemonizadas por una única fuerza política, otras con sistemas bipartidistas, tripartidistas, etc.; y con actores político partidarios, o coaliciones nacionales o subnacionales, en un estado multinivel (Clerici, 2013).

Considerando el caso santafesino, desde mediados de la década de 1990, dos coaliciones concentran la competencia política, actores que presentaron estrategias coalicionales relativamente estables hasta la elección a gobernador en 2015: (i) una coalición con primacía del peronismo; (ii) otra coalición con mayor peso de la UCR y el Partido Socialista (Calvo y Escolar, 2005; Scaramella, Escobar y Contursi Reynoso, 2016). A partir del año 2011, a ese esquema se le agregó una tercera fuerza competitiva a nivel provincial: el PRO.

Puesto que a partir del año 2015, un conjunto de cambios en las dinámicas de competencia electoral se modificaron, las estrategias coalicionales santafesinas se reconfiguraron, dando lugar a escenarios de mayor segmentación multinivel. Uno de los aspectos más importantes es que la UCR se dirimió entre dos estrategias de coordinación multinivel: con CAMBIEMOS o con el FPCS. Por otro lado, el FPCS dejó de ser un actor político partidario con cierto nivel de incidencia a nivel nacional, es decir, prácticamente desapareció del escenario político nacional: (i) no apoyó ninguna fórmula presidencial; (ii) dejó de tener senadores nacionales, y (iii) su bancada en la Cámara de Diputados de la Nación se tornó insignificante. En el caso del peronismo, las distintas facciones se tornaron mucho más centradas en las arenas provinciales, donde los escenarios fueron absolutamente heterogéneos en todo el país. En cambio, en el caso santafesino, hubo un proceso de mayor fluidez para lograr coordinar a las elites políticas de origen peronista.

En consecuencia, ese escenario, en un contexto de territorialización política, contribuyó a que se consolidaran dinámicas diferenciales entre las arenas competitivas nacionales y locales.

Contexto de la competencia política nacional y local en Santa Fe: todos ganan, ninguno pierde

A pesar de que la contienda para la arena política nacional tiene un mayor nivel de visibilización, a partir de la cual se enfatiza el triunfo de CAMBIEMOS en Santa Fe, la falta de información clara sobre la competencia política a nivel local impiden dar cuenta sobre una dinámica mucho más compleja (Tabla 1).

Tabla 1: Resultado de las elecciones para diputados nacionales y cargos locales (Santa Fe – 2017)

Fuerzas políticas	DIP. NAC.		LOCALES		Variación (nacional - local)
	Votos	ratios	Votos	ratios	
CAMBIEMOS	818.638	0,4164	580.757	0,3025	0,1139
JUSTICIALISMO	597.145	0,3037	573.940	0,2989	0,0048
FRENTE PROGRESISTA CÍVICO Y SOCIAL	287.613	0,1463	552.089	0,2876	-0,1413
IZQUIERDA y CENTRO-IZQUIERDA	167.250	0,0851	103.136	0,0537	0,0313
OTROS	95.419	0,0485	59.441	0,0310	0,0176
VECINALISTA			50.525	0,0263	-0,0263

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral y del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

En la arena competitiva nacional, partiendo de los resultados electorales es factible dar cuenta sobre un patrón muy claro: (i) la coalición oficialista a nivel nacional triunfa ampliamente, con un ratio⁸ de casi 0,42 sobre las expresiones del justicialismo que apenas superan el 0,30; (ii) el FPCS, por segunda elección consecutiva, se mantiene en niveles bajos, alcanzando casi el 0,15 y, (iv) otras fuerzas políticas, a pesar de que en forma agrupada tienen cierto peso, carecen de capacidad competitiva para lograr representación parlamentaria.

Sin embargo, para la arena competitiva local, se manifiestan ciertos patrones y niveles de desempeño electoral que difieren en gran medida de lo observado en la competencia para diputados nacionales en Santa Fe. En tal sentido, se puede afirmar lo siguiente: (i) los votos obtenidos por las fuerzas vinculadas a las tres coaliciones principales, están emparejadas competitivamente; (ii) en el caso de CAMBIEMOS, apenas supera el 0,30 de los votos, lo cual significa casi 240.000 votos menos en la categorías locales con respecto a la contienda nacional; (iii) las expresiones de origen justicialista tienen escasa variación en forma conjunta, disminuyendo unos 24.000 votos aproximadamente, y (iv) las fuerzas vinculadas al FPCS duplican su performance a nivel local con

8. Los valores relativos se expresan en relación al total de votos positivos.



respecto a la competencia a nivel nacional, pasando a un ratio de casi 0,29, es decir, un plus de casi 265.000 votos.

Asimismo, es elocuente la presencia territorial de las distintas expresiones partidarias a nivel local. Sólo considerando las fuerzas políticas con el sello original, sin tener en cuenta aquellas expresiones vinculadas que compitieron con otro rótulo por afuera, el FPCS compitió en 311 territorios por cargos locales, el FRENTE JUSTICIALISTA lo hizo en 239 y finalmente, CAMBIEMOS sólo se presentó en 106.

Por lo tanto, en función de las dinámicas electorales disímiles entre las arenas competitivas nacional y local, resulta poco claro señalar en forma concluyente a alguna fuerza política como la clara vencedora. Lo que puede ser válido para la competencia política nacional, con CAMBIEMOS como un claro ganador, un JUSTICIALISMO en un segundo nivel y un FPCS quedando relegado a un tercer lejano nivel, no lo es para la competencia política a nivel local, donde se observa un triple empate. De las fuerzas políticas en la provincia de Santa Fe, solamente CAMBIEMOS presenta cierta coordinación multinivel en las elecciones del año 2017. En tanto, de los restantes actores políticos apreciamos que las coaliciones locales no se correlacionan con las coaliciones a nivel nacional (Cox, 1997; Escolar, 2015).

Por otro lado, en el caso de las fuerzas que son agregadas en este trabajo dentro del conglomerado Centro-Izquierda / Izquierda⁹ y el de Otros Partidos,¹⁰ estos también presentan un mejor desempeño en las categorías nacionales en relación a las locales. Esto estaría fuertemente vinculado a que algunos son partidos con una impronta más ideológica y a una estructura territorial muy débil a nivel local.

La dinámica subprovincial santafesina de la contienda política nacional y local

Un rasgo fundamental de la configuración de la competencia política santafesina, es que la misma se encuadra dentro de las dinámicas que se presentan en la zona central de la Argentina, es decir: (i) fuerzas políticas con capacidad competitiva equitativa; (ii) posibilidad de alternancia política y (iii) no hay procesos de regionalización significativa del voto, es decir, hay ausencia de clasterización espacial (Calvo y Escolar, 2005; Scaramella, 2015; Scaramella, Escobar y Contursi Reynoso, 2016).

A los fines de poder analizar someramente la dinámica subprovincial, en la Figura 1 se visibiliza la división departamental santafesina y los principales municipios en términos demográficos.

9. Incluye la agregación de las siguientes fuerzas políticas, más otras expresiones locales: Frente de Izquierda de los Trabajadores, Para la Ciudad Futura y Frente Social y Popular.

10. A nivel provincial se incluye el Partido Popular y Espacio Grande. También hay expresiones locales.

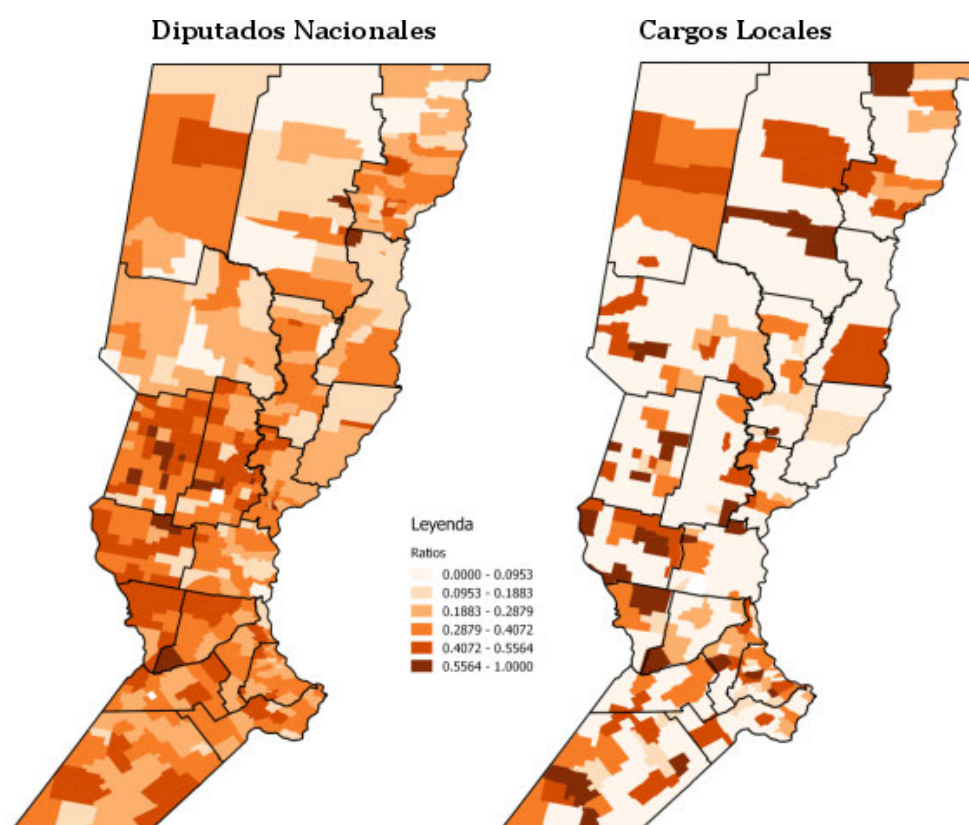
Figura 1: División departamental y principales municipios santafesinos



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Geográfico Nacional.

De acuerdo a los resultados previamente analizados de las elecciones para diputados nacionales y de cargos locales en Santa Fe, la performance de CAMBIEMOS permite dar cuenta sobre una sangría notable de votos en las categorías señaladas respectivamente (Tabla 1). En relación a ello, al comparar la implantación territorial del voto, se observan patrones estructuralmente disímiles. Para la elección de diputados nacionales, hay evidencia de una configuración relativamente homogénea, con un desempeño próximo a la media provincial en casi todo el territorio, salvo en algunos departamentos con valores por debajo del promedio, como por ejemplo Vera, San Cristóbal, San Javier y Garay (Figura 2).

Figura 2: Performance electoral de CAMBIEMOS para diputados nacionales y cargos locales (Santa Fe – 2017)



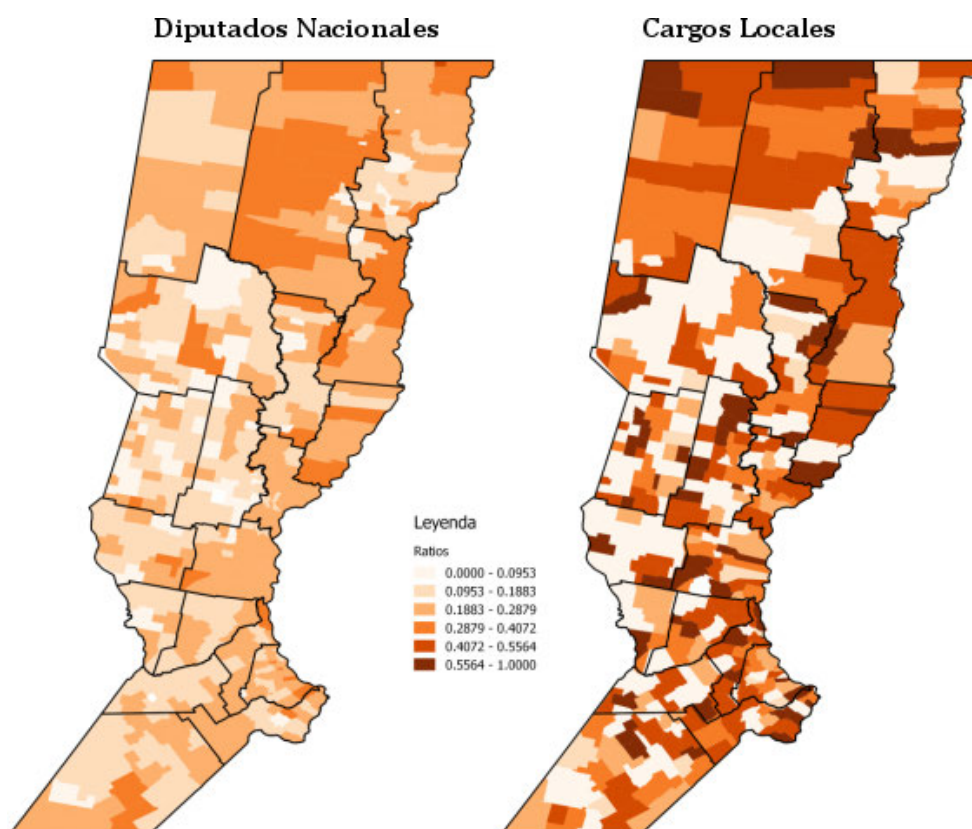
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral y del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

Contrariamente, para los cargos locales, aparte de la disminución de votos, se observa un patrón más heterogéneo y fragmentado del voto con respecto a la arena competitiva nacional. Esto podría ser un indicador de ciertas fallas de coordinación a nivel local y la de un escaso peso de los liderazgos de los candidatos de CAMBIEMOS a nivel local. En consecuencia, los electores optaron por otras alternativas competitivas en esa arena. El hecho de que CAMBIEMOS siga siendo la opción más votada se explica por el nivel de apoyo logrado en la capital provincial y en la ciudad de Rosario, en ésta última obtuvo una excelente performance, que dada la concentración demográfica de la localidad le otorga una diferencia general en la sumatoria de votos, pero que no se condice con su presencia en el territorio (Figura 2).

En el caso de las expresiones de origen peronista, a pesar de la escasa variación global del voto a escala provincial, entre las categorías analizadas, también hay evidencia de una configuración

geográfica del voto diferencial según la arena competitiva (Tabla 1 y Figura 3). En tal sentido, un común denominador para la elección de diputados nacionales, es una implantación menos significativa del voto desde el centro de la provincia hacia el sudoeste. Sin embargo, la configuración del apoyo partidario es mucho más contrastante y heterogéneo a escala local.

Figura 3: Performance electoral del JUSTICIALISMO para diputados nacionales y cargos locales (Santa Fe – 2017)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral y del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

Para la elección de cargos locales, en términos generales, hay una mejor performance en los departamentos del norte y del este provincial, entre ellos 9 de Julio, Vera, General Obligado, San Javier, Garay, San Jerónimo, Iriondo, San Lorenzo y Constitución. También, a diferencia de lo que sucede para la elección de cargos nacionales, se observa un buen desempeño en el sudoeste, en el departamento General López.



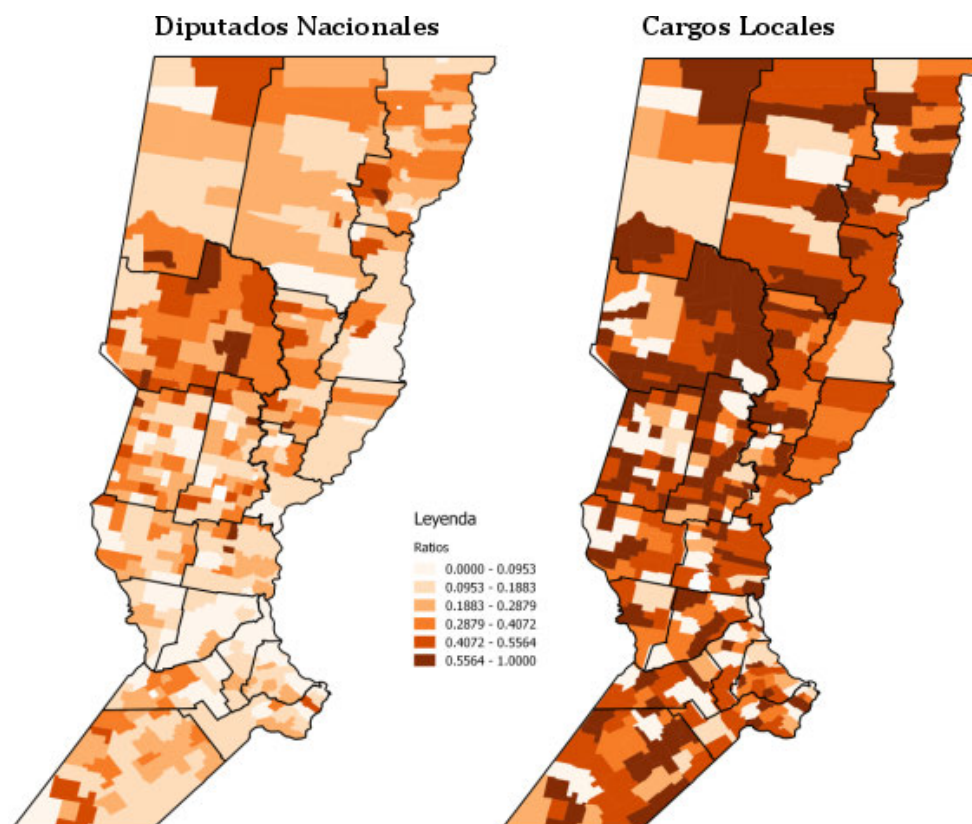
Un dato adicional, sobre el análisis de las expresiones de origen justicialista, tiene relación con la fragmentación a nivel de las facciones locales. Resulta imperioso recordar que, además de las candidaturas que se expresaron mediante el Frente Justicialista, también se incluyeron las de 1 Proyecto Santafesino, Partido Unión Celeste y Blanco (candidaturas que expresan el poder territorial de algunos senadores provinciales) y las fuerzas vecinalistas de origen peronista, que optaron por presentarse a la contienda electoral por afuera del armado a nivel provincial.

En el caso de las expresiones de origen peronista, a pesar de la escasa variación global del voto a escala provincial, entre las categorías analizadas, también hay evidencia de una configuración geográfica del voto diferencial según la arena competitiva (Cuadro 1 y Figura 3). En tal sentido, un común denominador para la elección de diputados nacionales, es una implantación menos significativa del voto desde el centro de la provincia hacia el sudoeste. Sin embargo, la configuración del apoyo partidario es mucho más contrastante y heterogéneo a escala local.

Por otra parte, en relación al desempeño electoral del FPCS, su performance es la cara opuesta a la dinámica de CAMBIEMOS, comparando las dos arenas competitivas. Vinculado a esto, no solo duplica los guarismos locales en relación a los nacionales, pasando de un 0,15 para diputados nacionales a 0,29 para cargos locales, sino que lo más significativo se evidencia en la homogénea implantación territorial para ambas categorías electivas (Tabla 1 y Figura 4).

En otras palabras, esta duplicación de los guarismos del FPCS no solo presenta una configuración global, sino que también evidencia que la misma se traduce a nivel local, dentro de todo el territorio de la Provincia de Santa Fe. Es decir, que esta fuerza política logra un buen desempeño a nivel local en forma relativamente homogénea, sin que la performance de su voto se regionalice. Por lo tanto, se puede afirmar que es la única opción electoral que presenta un amplio despliegue territorial en toda la provincia. La combinación de su estructura política subprovincial, y el desempeño logrado por sus candidatos, le permiten ubicarse en términos competitivos, al mismo nivel que presentan CAMBIEMOS y las expresiones del peronismo, pero con una implantación más distribuida.

Figura 4: Performance electoral del FPCS para diputados nacionales y cargos locales (Santa Fe – 2017).

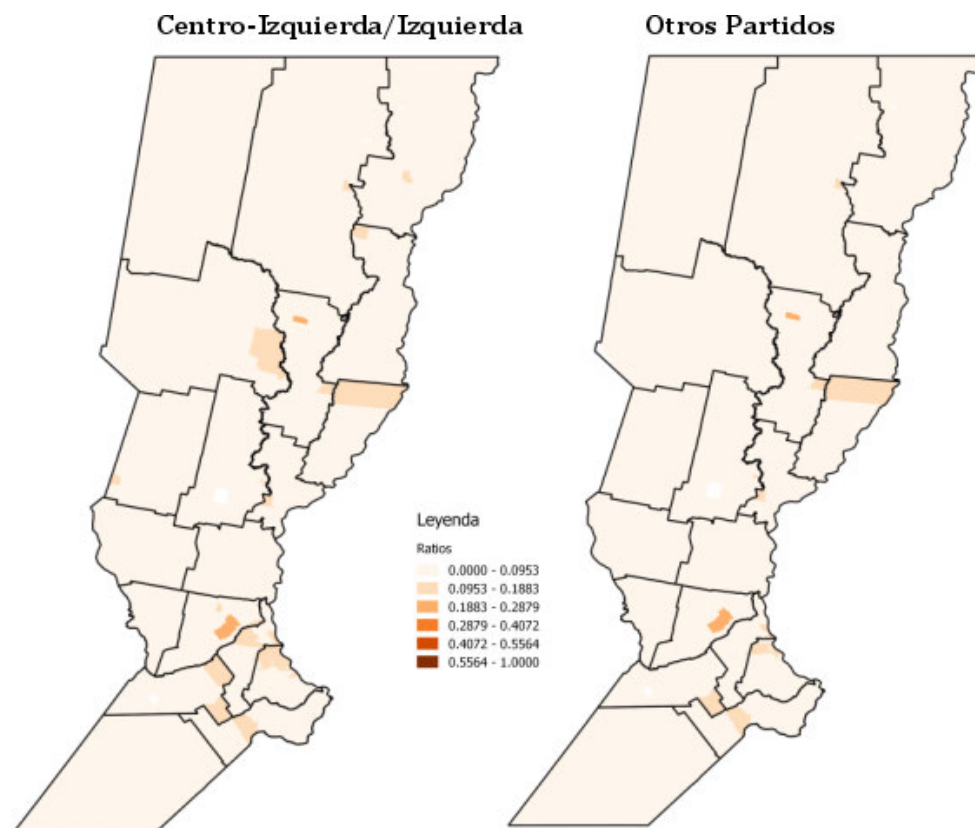


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral y del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

Por otro lado, en relación al resto de las fuerzas políticas, no solo sus guarimos son poco significativos en términos globales, sino que también su implantación geográfica del voto resulta atomizada (Tabla 1, Figura 5 y Figura 6).

Para la arena competitiva nacional, a pesar de contar con niveles de apoyo mayores a la contienda local, no se observa ningún patrón geográfico que permita dar cuenta sobre alguna dinámica regionalizada de apoyo electoral. Es decir, el nivel de apoyo poco significativo en el total provincial, también se reproduce a nivel local, siendo escasos los lugares donde estas expresiones políticas logran un poco más de adhesión por parte del electorado.

Figura 5: Performance electoral de fuerzas de CENTRO-IZQUIERDA / IZQUIERDA y OTROS PARTIDOS para diputados nacionales (Santa Fe – 2017)

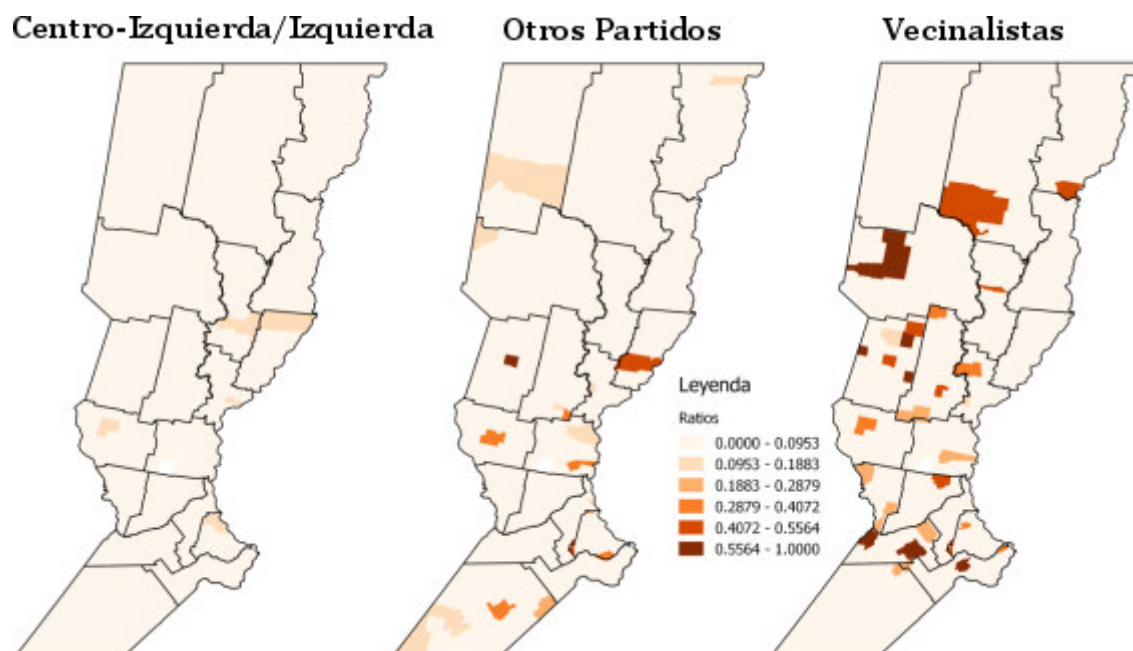


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral y del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

Además, la expresión de partidos estrictamente vecinalistas para cargos locales, los cuales para el presente trabajo se entienden no alineados visiblemente a ninguna de las tres principales fuerzas y que se hayan presentado regularmente a competencia electoral en años anteriores, nos permite observar que su performance no resulta disímil en relación a lo dicho anteriormente para el desempeño nacional de otros partidos por fuera de los principales partidos políticos.

Si bien se puede observar un mejor desempeño que los partidos de Centro-Izquierda/Izquierda y Otros partidos, la presencia de los partidos vecinalistas se reduce a muy pocas localidades, en general con escaso peso demográfico, y que no presentan un patrón regionalizado. Por el contrario, son casos aislados, pero cuya performance se corresponde con los departamentos más competitivos, reafirmando que el comportamiento electoral en la provincia de Santa Fe es altamente volátil (Scaramella, Escobar y Contursi Reynoso, 2016).

Figura 6: Performance electoral de fuerzas de CENTRO-IZQUIERDA/IZQUIERDA, OTROS PARTIDOS y VECINALISTAS para cargos locales (Santa Fe – 2017)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral y del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

Conclusión

En la elección de 2017, al igual que en las elecciones de 2007, 2011 y 2015 (Scaramella, Escobar y Contursi Reynoso, 2016), existe variación entre los resultados de los niveles horizontales y verticales y, por lo tanto, cierto grado de descoordinación estratégica multinivel, tanto en el plano de las elites políticas, como así también en el plano de las decisiones de los electores.

La variación que se observa en el nivel vertical, entre la elección nacional y la elección provincial, tiene su correlato en el proceso de segmentación multinivel, el cual se da en años anteriores, por ejemplo 2007, 2011 y 2015, y se repite en la elección de medio término de 2017, que a pesar de ser concurrente en el mismo día, con urnas diferenciadas entre la elección de categorías nacionales y las locales.

Este hecho pasa desapercibido, ya que la arena política nacional tiene una mayor visibilización y, por lo tanto, la elección subnacional queda relegada a segundo plano. En el año 2017, los medios enfatizaron el triunfo de CAMBIEMOS en la provincia de Santa Fe. Pero, como obser-



vamos la performance a nivel nacional -dentro del territorio provincial-, no se condice con su desempeño a nivel local. Dando cuenta de que la dinámica electoral en la provincia es mucho más compleja.

En la disputa por los cargos de diputados nacionales, los tres partidos -sumarizados sus aliados- con mejor performance fueron Cambiemos con un ratio de casi 0,42, el Frente Justicialista con un ratio de 0,30 y, el Frente Progresista Cívico y Social en tercer posición con apenas casi un 0,15.

En éste último caso, el FPCS no posee una expresión con la cual realizar una coordinación a nivel nacional, ya que como planteamos en el trabajo (i) no apoyó ninguna fórmula presidencial; (ii) dejó de tener senadores nacionales, y (iii) su bancada en la Cámara de Diputados de la Nación se tornó insignificante.

Sin embargo, en la disputa por cargos locales -Concejales o Miembros de Comunas, las performances sufrieron variaciones. Cambiemos reduce su performance de 0,42 a 0,30 lo que conlleva una pérdida de un gran caudal de votos; el Frente Justicialista se mantiene casi sin variación con un ratio similar 0,30, con una pérdida de solamente 24.000 votos, y el FPCS es la fuerza política que mayor variación presenta, pasando de un 0,15 a 0,29, casi duplicando su performance, lo que implica una adhesión de casi 265.000 votos extra. El escenario local, presenta un triple empate en cuanto a cantidad de votos obtenidos. Pero, al observar la implantación territorial, observamos que es el FPCS el cual logra un mejor desempeño, con 673 bancas en 280 localidades; seguido por el Frente Justicialista con 408 bancas en 200 localidades; y finalmente Cambiemos con 133 bancas en 73 localidades.

Por lo tanto, en función de las dinámicas electorales disímiles entre las arenas competitivas nacional y local, resulta poco claro señalar en forma concluyente a alguna fuerza política como la clara vencedora. Ya que vemos una clara inversión de posiciones en términos de bancas e implantación territorial entre los niveles nacional y local.

Bibliografía

- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires. Prometeo.
- Cox, Gary (1997). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*, Barcelona, Gedisa.
- Caramani, Daniele (2004). *The nationalization of politics. The formation of national electorates and party systems in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Clerici, Paula (2013). “Alianzas cruzadas en Argentina. Una aproximación causal desde la teoría”, *Ciencia Política* (Universidad Nacional de Colombia), N° 16, 8-33.
- Escolar, Marcelo (2015). “Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en Estados democráticos Multinivel”, en Escolar, M.; Abal Medina, J. (coord.), *Modus Vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Lipset, Seymour y Rokkan, Stein (1967). *Party Systems and Voter Alignment: Cross- National Perspectives*, New York, Free Press.
- Scaramella, Christian (2015). “La dinámica de la competencia política-partidaria en Argentina entre 1951 y 2011: procesos de nacionalización versus procesos de territorialización de la política”. En V Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas - Universidad Nacional de del Comahue, Neuquén, 23 al 26 de Septiembre.
- Scaramella, Christian; Escobar, Silvia y Contursi Reynoso, Adrián (2016). “La dinámica de la competencia política-partidaria santafecina entre 2007 y 2015: ¿realineamiento partidario y estabilidad regional del voto?” En 3° Jornadas de Ciencia Política del Litoral - Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 19 y 20 de Mayo.

EFECTOS DEL SISTEMA ELECTORAL EN LA DINÁMICA DEL SISTEMA DE PARTIDOS A NIVEL SUB-NACIONAL. EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA *

Julio Leónidas Aguirre

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –
Universidad Nacional de Cuyo
E-mail: jaguirre@uncu.edu.ar

Mario Guillermo Guerrero

Universidad Nacional de San Martín – Universidad Nacional de Cuyo
E-mail: mgg092@gmail.com

Introducción

En este trabajo se estudia la relación entre los sistemas electoral y de partidos en la Provincia de Mendoza, desde la vuelta de la democracia hasta nuestros días (1983-2017). Para ello se propone una primera aproximación descriptiva a la cuestión, con el objeto de exponer una perspectiva

* Agradecemos el trabajo del equipo de investigación que asistió en la construcción de la base de datos a partir de la digitalización de las actas electorales: Ailín Ferreira, Yesica Kolliker, Emilce López, Candela Grec y Lucio Marinsalda.



teórica institucionalista que permita argumentar qué tipo de efectos esperamos que el sistema electoral mendocino tenga sobre el sistema de partidos y, posteriormente, presentar evidencia que nos permita una primera evaluación de tales argumentos.

El estudio de los sistemas electoral y de partidos desde la perspectiva institucionalista se orienta a analizar el modo en el que el régimen normativo que configura el sistema electoral, al determinar quiénes y cómo acceden a cargos de gobierno, condiciona el comportamiento estratégico de los agentes políticos -tanto de los votantes como de las élites políticas- y de este modo afecta la organización política partidaria. Para tal propósito, la teoría institucional presenta un aparato conceptual y metodológico que permite analizar la desproporcionalidad del sistema electoral -o sea los sesgos que genera en la conversión de votos por cargos electorales- y con ello inferir el modo en que los votantes y los partidos políticos se adaptan a las “reglas del juego electoral” y, con ello, afectan la dinámica de la competencia política democrática.

Partiremos de dos supuestos teóricos. Por un lado, consideramos que existe una interrelación entre los incentivos estratégicos del sistema electoral de la provincia y la capacidad organizativa de sus dos fuerzas políticas principales, el radicalismo y el peronismo, lo que explica la persistencia de una dinámica electoral fundamentalmente bipartidista a nivel local, incluso en contextos de elevada fragmentación del sistema de partidos a nivel nacional. Por otro lado, consideramos que el foco analítico para abordar esta cuestión se debe orientar al estudio de los efectos de desproporcionalidad del sistema electoral mendocino, en especial la combinación del tamaño de las circunscripciones y el sistema D'Hondt, que generan un ‘sesgo mayoritario’ que favorece al bipartidismo en detrimento de terceras fuerzas.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: primero, se revisan brevemente algunas dimensiones de los sistemas electorales y de partidos que la teoría institucionalista considera importantes para el estudio de su comportamiento general. Luego se avanza en el análisis de la normativa que constituye el régimen electoral provincial y se infiere de la misma de qué modo esperamos que éste condicione al sistema de partidos. En tercer lugar, se presenta un análisis sobre los resultados electorales que nos permite evaluar los sesgos del sistema electoral y la dinámica del sistema de partidos con el propósito de observar los efectos del primero sobre el segundo. Por último, se presentan algunas breves reflexiones finales.

Sistemas electorales y de partido. Una primera aproximación a su estudio

En este apartado se introducen algunos aspectos teóricos generales de la teoría institucional sobre el estudio de los sistemas electorales y de partido que luego serán retomados en los apartados subsiguientes.

Impulsada por la recuperación de la reflexión sobre el Estado y las teorías “estado-céntricas” en la década del 80 (Evans, Rueschmeyer y Skocpol, 1985), la teoría institucionalista ha cobrado una renovada relevancia en la ciencia política contemporánea (Koelble, 1995; Peters, 1999; Powell y DiMaggio, 1999; Rhodes, 1995). Actualmente una parte sustantiva de las discusiones teórico-metodológicas de la disciplina se orientan a esclarecer tanto los efectos que la arquitectura institucional tiene sobre diversos aspectos de la dinámica política, como así también los procesos que explican el cambio institucional (Mahoney y Thelen, 2009; Scharpf, 1997; Steinmo, Thelen y Longstreth, 1998; Streeck y Thelen, 2005). En otras palabras, las instituciones se han convertido tanto en variables explicativas centrales, como en fenómenos a ser explicados por la ciencia política contemporánea (Acuña y Chudnovsky, 2013).

La primera proposición sobre la relación entre los sistemas electoral y de partidos desde una perspectiva institucionalista puede encontrarse en el trabajo pionero de Duverger (Duverger, [1951] 2001; Taagepera y Grofman, 1985), a partir del cual se estableció su famosa “ley”, la cual puede parafrasearse del siguiente modo: un sistema electoral¹ de mayoría simple sin segunda vuelta favorece el desarrollo de un sistema bipartidista. Lo que observamos por detrás de la ‘ley de Duverger’² es una consideración teórica central de la perspectiva institucionalista: el sistema electoral genera un conjunto de efectos sobre las expectativas y conductas estratégicas de los votantes y las élites partidistas, por lo que en el largo plazo moldea al sistema de partidos (Cox, 2004).

De ello se sigue que el sistema electoral condiciona la dinámica de la competencia de partidos afectando su morfología, o sea la cantidad de partidos competitivos en el sistema y la conformación de coaliciones. Por ello, como sostiene Cox (2004: 39), conociendo el tipo de sistema electoral podemos prever qué características morfológicas generales esperamos que adopte el sistema de partidos, más específicamente podemos estimar un límite máximo de partidos en torno al cual esperamos que el sistema se “equilibre” en el largo plazo.

La discusión en torno a la hipótesis institucional sobre la interrelación entre el sistema electoral y el sistema de partidos ha sido uno de los debates más relevantes en los estudios electorales recientes³, tanto dentro de la perspectiva institucionalista misma como entre ésta y las perspecti-

1. Entendemos por sistema electoral al “conjunto de leyes y normas partidistas que rigen una competencia electoral entre los partidos y dentro de ellos” (Cox, 2004: 58).

2. La presentación de esta proposición como “Ley de Duverger” es de Riker (1982).

3. Una revisión del mismo puede encontrarse en Colomer (2004).



vas sociológicas clásicas que asocian el origen y morfología del sistema de partidos a los diversos clivajes sociales que atraviesan a una comunidad política (Lipset y Rokkan, 2001).

El aporte específico de la perspectiva institucional en este debate ha sido recuperar la relevancia de los sesgos que introduce todo sistema electoral en la agrupación de preferencias ciudadanas y la distribución de cargos de gobierno resultante de la misma, e incorporarlos como un componente condicionante en la dinámica de la competencia política partidaria. Para ello ha avanzado no sólo en la identificación de las características principales de los sistemas electorales, sino también en la asociación entre éstas y los aspectos centrales de los sistemas de partidos, tomando como eje central su competencia y desempeño electoral (Nohlen, 1995; Sartori, 1987, 1994).

Para avanzar en el estudio sobre el modo en el que los sistemas electorales afectan al sistema de partidos, suele considerarse una dimensión central de aquellos: su desproporcionalidad. Por desproporcionalidad entendemos a “la diferencia entre el porcentaje de escaños que un partido recibe respecto del porcentaje de votos que logró en las elecciones” (Ocaña y Oñate, 1999: 227). Debido a las diferentes magnitudes entre los escaños electivos y la cantidad de candidatos y electores, todo sistema electoral posee inexorablemente algún tipo de desproporcionalidad cuyo sesgo en la distribución de cargos electivos genera una distribución desigual del poder político institucional, lo que ha llevado a que históricamente el sistema electoral sea diseñado de modo deliberado para favorecer algún tipo de resultado, típicamente: o mayor representación de minorías o mayor capacidad de toma de decisión por parte de las mayorías (Nohlen, 1995; Sartori, 1987). Debido a ello, tanto la clasificación de los sistemas electorales (entre sistemas de mayoría y de proporcionalidad) como el estudio de sus efectos políticos está asociado al tipo de desproporcionalidad de cada uno (Nohlen, 1995: 39–111).

El cálculo de la desproporcionalidad de los sistemas electorales es materia de debate en la ciencia política (Gallagher, 1991; Ocaña y Oñate, 1999; Pennisi, 1998). Ello se debe, en primer lugar, a que en la medida en que cada sistema electoral opera bajo una función que “transforma” votos por cargos electorales, el tipo de desproporcionalidad de dicha función es sensible a sus pautas específicas, por lo que la desproporcionalidad de cada tipo de sistema electoral debe ser abordada de modo diferente (Ocaña y Oñate, 1999; Pennisi, 1998). En otras palabras, cada tipo de sistema electoral tiene al menos un indicador específico para medir su desproporcionalidad. Con el propósito de estudiar la desproporcionalidad del sistema electoral mendocino, dominado por la fórmula D’Hondt, de los indicadores existentes utilizaremos en este trabajo el índice de Rae (1971), que pondera las diferencias entre la proporción de votos y los escaños obtenidos por cada partido y las divide por la cantidad de partidos.



En lo que respecta al sistema de partidos, para analizar empíricamente su dinámica, la literatura suele destacar tres dimensiones centrales⁴: volatilidad, fragmentación y competitividad (Ocaña y Oñate, 1999). La volatilidad electoral busca captar la dinámica del sistema de partidos en base a analizar los cambios electorales netos entre dos elecciones consecutivas, considerando para ello la transferencia de votos individuales (Pedersen, 1979); o sea, se analizan los cambios en la cantidad neta de votos obtenidos por cada fuerza política con el propósito de analizar en qué medida los partidos mantienen estables o no sus bases de apoyo (Grotz, 2013; Ocaña y Oñate, 1999). Uno de los indicadores más utilizados para captar la volatilidad del sistema de partidos es el índice de volatilidad de Pedersen (Calvo y Escolar, 2005; Pedersen, 1979), que busca captar las transferencias de votos entre dos elecciones consecutivas para cada partido del sistema.

La fragmentación del sistema de partidos, por su parte, es la dimensión que nos permite entender en qué medida el poder político se encuentra dividido o concentrado (Sartori, 1994). Existen muchas medidas para analizar la fragmentación del sistema de partidos, aquí recurriremos a una de las más utilizadas en la literatura: el “número efectivo de partidos” (NEP). El NEP es un indicador que busca representar la cantidad de partidos del sistema considerando su “tamaño relativo”, en otras palabras no basta con contar la cantidad de partidos habilitados para competir sino que debemos tomar en consideración el caudal electoral neto de los mismos para conocer su peso relativo en la fragmentación del sistema (Laakso y Taagepera, 1979). El objetivo del NEP es indicar de modo simplificado la fragmentación del sistema y su evolución en el tiempo, para así observar en qué medida el poder político institucionalizado tiende a concentrarse o dispersarse (Ocaña y Oñate, 1999).

Una tercera y última dimensión del sistema de partidos es de interés para nuestro análisis: la competitividad. La competitividad del sistema de partidos es comúnmente estudiada a partir de analizar la rivalidad entre los principales partidos del sistema (en términos de caudal electoral) y ésta suele ser medida a partir de observar la proximidad/diferencia de votos entre los dos partidos más votados (Ocaña y Oñate, 1999).

En conjunto, estas tres dimensiones nos permiten obtener un primer acercamiento descriptivo a las dinámicas del sistema de partidos, tomando en consideración aquellos aspectos que son potencialmente sensibles a los sesgos incorporados por el sistema electoral.

4. Otras dos dimensiones comunes en los estudios sobre sistema de partidos, son la “polarización” (Sartori, 1987) y la institucionalización (Mainwaring y Scully, 1996). No obstante, el análisis empírico de éstas requiere un tipo de estrategia metodológica distinta a la desarrollada en este trabajo. Debido a ello, aquí sólo nos concentraremos en las dimensiones del sistema de partidos que son informativas de la dinámica electoral y, de esta manera, más se asocian a su interrelación con el sistema electoral.



En el próximo punto, se analiza la normativa que regula el sistema electoral provincial con el propósito de clasificar al sistema electoral e inferir sus efectos esperables sobre el sistema de partidos.

El sistema electoral de la Provincia de Mendoza durante el período 1983 – 2017

En términos generales, el sistema electoral provincial está regido por la Constitución Provincial, la Ley Provincial de Régimen Electoral (Ley 2551) y demás disposiciones reglamentarias; éstas normas constituyen el corpus documental que analizaremos para clasificar el sistema electoral de la provincia e inferir de esa clasificación los efectos que esperamos que tenga sobre el sistema de partidos.

Para el Poder Ejecutivo Provincial, la Constitución Provincial establece que tanto el gobernador como el vicegobernador serán elegidos de forma simultánea y directa, tomándose como distrito único a toda la provincia. Se proclama ganadora aquella fórmula que obtenga la mayoría simple de los votos emitidos (CP, art. 120º; Ley provincial 2551, art. 77º y 78º). Tanto gobernador como vicegobernador no pueden presentarse a una reelección, ya sea para el mismo cargo o intercambiando posiciones entre ellos (CP, art. 115º). Tampoco podrán ser electos para ambos cargos parientes de funcionarios salientes dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad (CP, art. 115º). Por último, el gobernador saliente no podrá ser senador nacional hasta no pasado un año desde terminado su mandato (CP, art. 115º).

En lo que respecta a las elecciones de diputados y senadores provinciales, Mendoza se encuentra dividida en cuatro (4) circunscripciones, las cuales son denominadas “secciones electorales” por la constitución provincial. Según la Ley provincial 2551, las cuatro secciones aglutinan a los 18 departamentos que componen a la provincia, distribuyéndolos de la siguiente manera (art. 95º):

1. Primera Sección: Capital, Guaymallén, Las Heras y Lavalle.
2. Segunda Sección: Maipú, Rivadavia, Junín, La Paz, San Martín y Santa Rosa
3. Tercera Sección: Godoy Cruz, Luján, San Carlos, Tupungato y Tunuyán.
4. Cuarta Sección: General Alvear, Malargüe y San Rafael.

La cámara de diputados está compuesta por una cantidad de representantes establecida en base a la población de cada sección electoral (CP, art. 67º y 69º). Dicha cámara no podrá estar compuesta por más de cincuenta (50) miembros en su totalidad, y la cantidad de diputados correspondientes a cada sección es establecida en forma proporcional a la población de cada una de ellas en relación al total poblacional provincial (CP, art. 69º). Vale aclarar que la Constitución



Provincial establece la necesidad de actualizar el número de representantes teniendo por base cada censo nacional, sin que con ello se exceda el número fijado en el art. 67º, y que ninguna sección electoral cuente con un número menor de ocho (8) diputados (CP, art. 67º, 68º y 69º). En lo que respecta al llamado a elecciones, los diputados son electos de forma directa, duran en su cargo 4 años (con posibilidad de reelección), la Cámara se renueva de a mitades cada 2 años y prohíbe llamar a elecciones de diputados en una sección electoral por un número menor de tres diputados (CP, art. 70º y 71º; Ley provincial 2551, art. 84º). Actualmente la Cámara de Diputados cuenta con 48 miembros, los cuales se distribuyen de la siguiente manera (Ley provincial 4840, art. 15º; Ley provincial 2551, art. 95º): (a) Primera Sección: 16; (b) Segunda Sección: 12; (c) Tercera Sección: 10; y (d) Cuarta Sección: 10.

Por el lado de los senadores provinciales, la constitución mendocina establece que la cámara de senadores estará compuesta por una cantidad de representantes establecida en base a la población de cada sección electoral en que se divide la provincia (CP, art. 75º). Dicha cámara no podrá estar compuesta por más de cuarenta (40) miembros en su totalidad. Ninguna de las secciones electorales podrá contar con un número menor a seis (6) senadores (CP, art. 76º). En lo que respecta al llamado a elecciones, los senadores son electos de forma directa, duran en su cargo 4 años (con posibilidad de reelección) y la Cámara se renueva de a mitades cada 2 años, prohibiéndose llamar a elecciones en una sección electoral por un número menor a tres senadores (CP, art. 78º y 79º; Ley provincial 2551, art. 84º). Actualmente la Cámara de Senadores cuenta con treinta y ocho (38) miembros, los cuales se distribuyen entre secciones de la siguiente manera (Ley provincial 4840, art. 15º; Ley provincial 2551, art. 95º): (a) Primera Sección: 12; (b) Segunda Sección: 10; (c) Tercera Sección: 8; y (d) Cuarta Sección: 8.

En lo que respecta a elementos comunes a ambas cámaras, la Ley Electoral de la provincia (Ley provincial 2551) establece en su art. 82º que en las elecciones de senadores provinciales, diputados provinciales y concejales, se seguirá un sistema de representación proporcional en donde cada elector votará por una sola lista oficializada de candidatos. Para el escrutinio de los votos adopta como fórmula de decisión el sistema D'Hondt. Por último, dicha ley establece como barrera legal de representación el 3% del padrón electoral, ya sea del distrito o municipio que corresponda, lo que implica que no serán consideradas para el escrutinio aquellas listas que no superen dicho porcentaje.

Según el régimen municipal establecido en la Constitución Provincial y la Ley provincial 1079 ("Ley Orgánica de Municipios") se establece que cada departamento contará con un municipio el cual estará encargado de realizar la administración de los intereses y servicios locales. Para ello cuentan con un cuerpo ejecutivo y otro deliberativo (CP, art. 197º; Ley provincial 1079, art. 7º).



El cuerpo ejecutivo estará a cargo de un intendente el cual dura cuatro (4) años en su cargo, y es elegido directamente por el pueblo de los respectivos departamentos por simple mayoría de los votos válidos emitidos, pudiendo ser reelecto de forma indefinida (CP, art. 197º y 198º).

En cuanto a los Concejos Deliberantes, la Constitución Provincial sólo establece que estos no podrán estar compuestos por menos de diez (10) concejales. Hasta el año 2001, la Ley Orgánica Provincial de Municipios (Ley 1079) en su art. 43º establecía que: “en las elecciones municipales deberán elegirse trece (13) concejales en cada departamento que no tenga una ciudad en su radio y dieciséis (16) concejales en los que la tengan. En la Capital se elegirán dieciocho (18) concejales que compondrán el Concejo Deliberante”. Con la Ley provincial 6921, se modificó el artículo 43º de la Ley provincial 1079 estableciendo que aquellos departamentos que tuvieran una población mayor a sesenta mil (60.000) electores contarían con concejos deliberantes de 12 miembros; mientras que el resto de los municipios que no logaran dicho umbral estarían compuestos por concejos deliberantes de diez (10) miembros. De esta manera, los Concejos Deliberantes quedaron conformados hasta la fecha de la siguiente manera:

- Municipios con 10 concejales: Lavalle, La Paz, Junín, Santa Rosa, Rivadavia, San Carlos, Tunuyán, Tupungato, Malargüe y Alvear.
- Municipios con 12 concejales: Capital, Guaymallén, Las Heras, San Martín, Maipú, Godoy Cruz, Luján y San Rafael.

En lo que respecta a la elección de los concejales, duran en su cargo cuatro (4) años. El consejo se renueva por mitades cada dos años y se siguen los mismos criterios que para diputados y senadores provinciales: representación proporcional, siguiendo la fórmula de escrutinio por Sistema D'Hondt (Ley provincial 2551, art. 82º; Ley provincial 1079, art. 44º).

Con todo, el sistema electoral mendocino se encuentra atravesado por diferentes características. Dependiendo del cargo en cuestión, difieren las formas en que son seleccionados aquellos candidatos que van a ocuparlos. Esta variación, no obstante, no torna al sistema electoral mendocino en un sistema mixto ya que en ningún caso se da la combinación de dos fórmulas de decisión o más para un mismo cargo (Nohlen, 1995; Sartori, 1994). Por ende, es necesario fijar qué elementos del sistema electoral observaremos con el propósito de lograr una clasificación del tipo de sistema electoral para cada cargo; lo que posteriormente nos permitirá analizar sus efectos sobre el sistema de partidos. Para ello, y siguiendo a Nohlen (1995), se analizarán: (a) tipos circunscripciones; (b) tipos de candidatura, votación y boletas electorales; (c) fórmula de transformación de votos en escaños.



Por circunscripción se entiende a la entidad territorial para la asignación de bancas/escaños (Nohlen, 1995: 60). Es decir, una circunscripción es el territorio -ya sea construido de forma artificial o siguiendo una división política-administrativa determinada- en el que no sólo se da la presentación de candidaturas sino que también en el que tiene lugar la distribución y asignación de los escaños en disputa siguiendo una determinada fórmula de decisión. Las circunscripciones pueden adoptar diversas características según el objetivo de representación que se busca obtener.⁵ Se denomina uninominal a la circunscripción en la que se disputa un sólo escaño; mientras que plurinominales son aquellas circunscripciones en las que se pone en juego más de un escaño (Nohlen, 1995: 65).

En relación a esto último, el tamaño de una circunscripción (es decir, la cantidad de escaños que se disputan en ella) incide fuertemente sobre la desproporcionalidad de un sistema electoral en dicha circunscripción, ya que a menor cantidad de escaños, menor es la probabilidad de observar proporcionalidad en el sistema (o, lo que es lo mismo, mayor sesgo mayoritario). En las circunscripciones uninominales el escrutinio siempre sigue una fórmula mayoritaria ya que es un sólo cargo el que se encuentra sujeto a disputa electoral. En las plurinominales, la proporcionalidad del sistema electoral está definida no sólo por la cantidad de escaños sino también por la fórmula de decisión con la que se transforman los votos en escaños. Esto es así ya que a medida que se reduce la cantidad de escaños/bancas que se ponen en juego, no se produce otro efecto más que aumentar el porcentaje de votos que los partidos políticos necesitan para obtener una determinada banca. Debido a esto, Nohlen establece que la relación entre el tamaño de las circunscripciones y las dificultades de un partido de obtener escaños/bancas es inversamente proporcional (1995).

La segunda dimensión analítica a considerar es el tipo de candidaturas, votación y boletas electorales. El propósito es identificar el modo en el que el tipo de candidatura, la modalidad de voto y la estructura de la boleta electoral, afecta los comportamientos estratégicos que tanto los electores como los partidos políticos pueden desplegar frente al proceso electoral (Sartori, 1994). Dentro de esta segunda dimensión se observan dos aspectos (Nohlen, 1995: 73): (a) cómo es que votan los electores (es decir, si cuentan con un voto único, un voto alternativo, un voto preferencial, etc.), y (b) cuál es el tipo de lista con la que votan (cerrada y bloqueada; semi-abierta; o abierta). Analizar cómo se da la combinación de estos aspectos en cada sistema, ayuda a comprender qué márgenes de selección tienen los electores dentro de las listas y de qué modo éste afecta las estrategias

5. Se entiende por objetivo de representación, o principio de representación, a la “función que debería cumplir la representación” del escaño que se encuentra en disputa electoral (Nohlen, 1995: 46). De esta manera, un sistema electoral puede ser mayoritario si busca constituir una mayoría para un partido o alianza electoral; o puede ser proporcional si se busca que el producto final de la elección sea un claro reflejo de los diversos intereses que componen a una comunidad política (Nohlen, 1995; Sartori, 1994).



político electorales de los partidos. Por ejemplo, esperamos que los electores articulen sus preferencias electorales de modo diferente frente a una lista abierta que frente a una lista “sábana” cerrada, y que en relación a ello los partidos modifiquen sus estrategias electorales.

Por último, se encuentra la fórmula de decisión, es decir la forma en que los votos son convertidos en escaños. La división principal que se da en esta categoría es entre fórmulas mayoritarias y proporcionales (Nohlen, 1995; Sartori, 1994). Las fórmulas mayoritarias declaran ganador al partido que “primero cruza la línea” (es decir, mayoría relativa) o a aquellos que logran conseguir una cantidad determinada de votos (mayoría absoluta). En el caso de que ninguno logre la mayoría requerida, se debe recurrir a una segunda vuelta entre una cantidad establecida de partidos a los fines de definir quién es el ganador de la contienda electoral. Las fórmulas proporcionales, en cambio, refieren a la utilización de procedimientos de cálculo específicos con la intención de traducir los votos en escaños, reflejando en cierta manera con ello el desempeño de los diversos partidos en la contienda electoral.

En conjunto, las tres dimensiones definidas permiten describir e identificar con mayor especificidad cuáles son las características de un sistema electoral en particular. En base a ellas, Nohlen (1995) construye una tipología de seis (6) casos, en la que tres (3) de ellos presentan fuertes rasgos mayoritario y los tres restantes presentan características fuertemente proporcionales. Estos son:

- Tipo 1: sistema de mayoría relativa en circunscripción uninominal
- Tipo 2: sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales (con segunda vuelta)
- Tipo 3: sistema de circunscripciones plurinominales (hasta cinco escaños) variables de tamaño pequeño o trinominales invariables, con efectos de distorsión de la proporcionalidad.
- Tipo 4: sistema proporcional en circunscripciones plurinominales variables de media mayor (es decir, tamaño mediano o grande).
- Tipo 5: Sistema de representación proporcional pura
- Tipo 6: Sistema proporcional con barrera legal de representación en el nivel nacional.

Como puede observarse en la Tabla 1, la aplicación de estos elementos al estudio del sistema electoral mendocino permite afirmar que en la provincia se encuentran presentes dos tipos diferentes de sistemas electorales, el 1 y el 4.⁶

6. Como se explicará más adelante, para el caso de las secciones tercera y cuarta el tipo de sistema electoral cambia de 4 a 3 debido a la reducción en los escaños que genera la renovación por mitades de las cámaras. Esto también es válido para los Consejos Deliberantes con 10 escaños.

Tabla 1: Sistematización analítica de la normativa electoral provincial vigente

Cargo	Circunscripción			Candidatura		Principio de Representación	Fórmula de Decisión	Normativa	Tipo de Sistema Electoral ¹
	Tipo	Cantidad	Tamaño	Tipo de Lista	Tipo de Votación				
Gobernador	Uninominal	1	1	Cerrada y bloqueada	Voto único	Mayoría	Mayoría Relativa	CP: art. 115 y 120; Ley Prov. 2551: art. 77 y 78.	Tipo 1: Sistema de mayoría relativa en circunscripción uninominal
Diputados Provinciales	Plurinominal	4	48	Cerrada y bloqueada	Voto único	Proporcional	D'Hondt	CP: art. 67, 68, 69, 70 y 71; Ley Prov. 2551: art. 82, 84 y 95; Ley Prov. 4840: art. 15.	Tipo 4: Sistema proporcional en circunscripción plurinominal variable de media mayor
Senadores Provinciales	Plurinominal	4	38	Cerrada y bloqueada	Voto único	Proporcional	D'Hondt	CP: art. 75, 76, 78 y 79; Ley Prov. 2551: art. 82, 84 y 95; Ley Prov. 4840: art. 15.	Tipo 4: Sistema proporcional en circunscripción plurinominal variable de media mayor
Intendente	Uninominal	18	1	Cerrada y bloqueada	Voto único	Mayoritario	Mayoría Relativa	CP: art. 197 y 198; Ley Prov. 1079: art. 7.	Tipo 1: Sistema de mayoría relativa en circunscripción uninominal
Concejales	Plurinominal	18	196	Cerrada y bloqueada	Voto único	Proporcional	D'Hondt	CP: art. 197 y 199; Ley Prov. 1079: art. 43 y 44; Ley Prov. 6921; Ley Prov. 2551: art. 82	Tipo 4: Sistema proporcional en circunscripción plurinominal variable de media mayor

Fuente: elaboración propia en base a la normativa electoral provincial citada

¹Según la tipología de Nohlen (1995)



Dentro del tipo 1 encontramos las elecciones a gobernador e intendentes. Esto se debe al hecho de que, como se mencionó más arriba, se considera ganadora a aquella fórmula de gobernador-vicegobernador o de intendente que “primero cruce la línea”; es decir que obtenga la primera posición en la contienda electoral, considerando para ello a la provincia (o al municipio, según corresponda) como distrito único.

En lo que respecta a los cuerpos deliberativos provinciales, los mismos obedecen al tipo 4 pues la selección de representantes se realiza por medio de un sistema proporcional en circunscripciones plurinominales variables de media mayor. Esto se debe a que la provincia se divide en cuatro circunscripciones en las que se realizan diferentes procesos electorales, en torno a los cuales se ponen en juego varios escaños: treinta y ocho (38) senadores provinciales, cuarenta y ocho (48) diputados provinciales y diez (10) o doce (12) concejales, dependiendo del municipio.

Para todos estos casos se genera un tipo específico de desproporcionalidad, producto de cuatro dinámicas institucionales. En primer lugar, debido a que los cargos son renovados por mitades, el tamaño de las circunscripciones se ve reducido deliberadamente a la mitad en cada elección, por lo que la fórmula aumenta su sesgo mayoritario pues la relación entre el tamaño de la circunscripción es inversamente proporcional a la cantidad de votos afirmativos emitidos que un partido necesita para obtener un escaño. El efecto esperable en el largo plazo es que el “castigo” que la desproporción ejerce sobre los partidos chicos oriente al sistema de partidos hacia un esquema de pocos partidos.

Incluso, podría argumentarse que en lo que respecta a las secciones electorales tercera y cuarta (y a los Consejos Deliberantes de 10 escaños), el tipo de sistema electoral cambia adoptando las características de un ‘tipo 3’, pues la cantidad de escaños que efectivamente son elegidos para diputados y senadores provinciales son 5 y 4 respectivamente. En este sentido, el efecto mayoritario se fortalece para estas circunscripciones por el efecto de reducción de su tamaño.

La segunda dinámica se asocia a que cuando se renuevan los cargos, si bien las cámaras se renuevan en partes iguales, estos no son distribuidos en partes iguales entre todas las circunscripciones electorales de la provincia. Esto implica que en algunas circunscripciones su tamaño puede variar de una elección a otra, reforzando sus sesgos mayoritarios al reducir las bancas en juego.

En tercer lugar, si bien las circunscripciones aglutinan a un conjunto de departamentos, no hay una asociación entre éstos y los escaños correspondientes a la circunscripción, por lo que el reclutamiento de los candidatos por parte de los partidos puede privilegiar de modo sistemático a unos departamentos en detrimento de otros, lo que puede originar la no representación de ciertos departamentos en ambas cámaras (esperando que los departamentos con menor población sean



los más perjudicados).⁷ Lo mismo aplica a los concejales ya que estos escaños no son distribuidos de forma proporcional entre las diversas comunas que componen a los departamentos.

Por último, todas estas dinámicas se ven acrecentadas por la utilización del sistema D'Hondt como fórmula de decisión, el cual al ser aplicado en circunscripciones pequeñas y medianas tiende a reproducir una lógica mayoritaria, y en especial bipartidista, ya que premia a los partidos políticos que más votos obtengan en el proceso electoral, beneficiando más que proporcionalmente a la segunda fuerza.

Con todo, un primer análisis del régimen electoral mendocino desde las categorías utilizadas por la teoría institucionalista, nos lleva a considerar que el efecto esperado del sistema electoral sobre el sistema de partidos en el largo plazo es el fortalecimiento de dinámicas bipartidistas. Esto se debe, fundamentalmente, a que la combinación del tamaño de las circunscripciones y la fórmula D'Hondt generan un sesgo mayoritario que perjudica a los partidos con menor caudal de votos e, incluso, a aquellos partidos que constituyen primeras minorías en algunos departamentos o distritos pero cuyo peso relativo se desdibuja en la ponderación general de las circunscripciones.

Análisis cuantitativo de los resultados electorales de la provincia (período 1983 – 2017)

Para poder evaluar si los efectos esperados del sistema electoral en el sistema de partidos que desarrollamos en el apartado anterior se observan en la política provincial, en este punto se presenta un análisis descriptivo de la dinámica electoral provincial entre los años 1983 y 2017 con el propósito de, a partir de algunas variables utilizadas por la literatura institucionalista, analizar la dinámica de los sistemas electoral y de partidos y su asociación. Específicamente, respecto al sistema electoral analizaremos su nivel de desproporcionalidad y respecto al sistema de partidos analizaremos su morfología, su volatilidad y su competitividad.

Para el análisis de la magnitud de la desproporcionalidad del sistema electoral mendocino se utilizó el índice de Rae (1971)⁸. Como se ve en la Tabla 2, se calculó la desproporción del sistema

7. Por ejemplo, para el período 1983 – 1991, departamentos como Lavalle, Santa Rosa y Tupungato sólo habían contado con la presencia en ambas cámaras de dos, uno y dos legisladores, respectivamente (Montbrun, 2005).

8. La mayoría de los indicadores utilizados en este apartado fueron contruidos a partir de las actas electorales obtenidas en la Junta Electoral Provincial. Sobre este punto, consideramos adecuado comunicar algunas dificultades encontradas en tal ejercicio: (i) la inexistencia de datos digitalizados (salvo algunas de las últimas elecciones) generó que tuviésemos que trabajar a partir de extraer los datos de las actas en papel, las cuales, al no poder ser fotocopias en la Junta, tuvieron que ser escaneadas con teléfonos celulares. (ii) Para poder acceder a la totalidad de las actas, el equipo de investigación tuvo que recurrir el varias oportunidades a la Junta, con muchas visitas programadas frustradas porque el personal de la Junta no habilitó el acceso a las actas. (iii) Muchas de las actas archivadas en la Junta se encontraban incompletas, con algunas hojas faltantes, o parcialmente dañadas producto, según manifestó personal de la Junta, de problemas de humedad y las sucesivas mudanzas. (iv) En algunos comicios, los datos faltantes en las actas generaron vacíos en la información que, afortunadamente, no han sido suficientes como para afectar la significancia estadística de los indicadores utilizados en este trabajo, pero, más allá de ello, generan un problema relevante en lo relativo a la disponibilidad de información histórica relevante. (v) Las bases de datos finales fueron corregidas con otras fuentes de datos, como los datos del Observatorio Electoral Argentino y del Ministerio del Interior de la Nación.

electoral para la Cámara de Diputados y Senadores Provinciales. Considerando las similitudes en la fórmula de selección entre ambas cámaras, es esperable que los niveles de desproporción que presenta cada una sean relativamente similares. Las diferencias más relevantes entre ellas obedecen a la diferencia en la cantidad de escaños a cubrir, al ser ésta menor en la Cámara de Senadores se espera que la desproporción sea mayor allí; a su vez, la renovación de las cámaras en cada elección no siempre es simétrica en todas las circunscripciones por lo que la desproporción puede aumentar más en alguna de las cámaras dependiendo de la cantidad a escaños a cubrir por cada circunscripción en cada comicio.

Tabla 2: Desproporcionalidad en las elecciones de Diputados y Senadores Provinciales, desde 1983 hasta el 2017.

Año	Desproporcionalidad Diputados Provinciales	Desproporcionalidad Senadores Provinciales
1983	5,95	5,66
1985	7,16	16,44
1987	6,21	13,34
1989	8,41	11,02
1991	17,49	17,39
1993	9,28	7,84
1995	6,31	9,54
1997	16,12	16,61
1999	4,64	4,73
2001	19,43	20,5
2003	24,2	35,38
2005	27,88	26,78
2007	45,19	47,32
2009	25,01	22,73
2011	17,51	14,02
2013	19,6	20,82
2015	7,05	5,96
2017	10,8	6,51

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia de Mendoza.

Al mismo tiempo, dicha desproporción se ve intensificada aún más si se tiene en cuenta que los escaños que se renuevan en una determinada circunscripción tampoco son distribuidos de igual



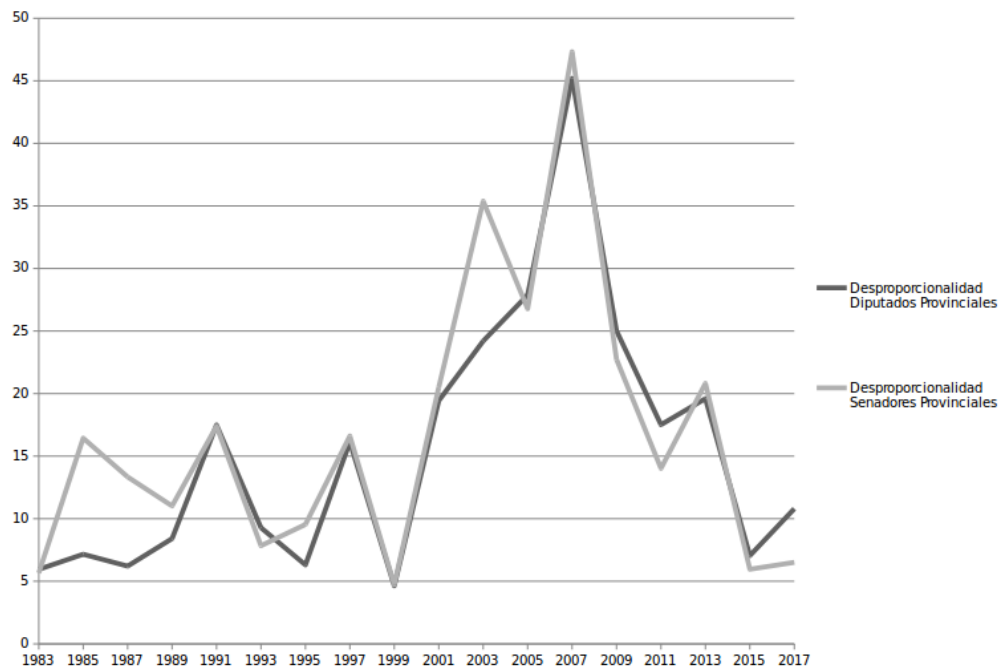
forma entre los departamentos que la componen, lo cual termina sesgando aún más la proporcionalidad del sistema en favor de las zonas más pobladas de cada circunscripción, afectando así a los partidos municipales con buen desempeño local pero con poca proyección provincial.

El aumento de la desproporción entre los años 2001 y 2011 (ver Figura 1) se asocia a la mayor fragmentación en el sistema de partidos durante ese período (ver Figura 2). El sesgo mayoritario presentado en el apartado anterior nos permite prever que cuando se multipliquen las fuerzas pequeñas crezca sensiblemente la desproporción electoral. Muchos de los partidos que surgieron con posterioridad a la crisis del 2001 eran partidos organizacionalmente pequeños que rara vez presentan boletas en todos los distritos, por lo que su capacidad de movilización se encontraba reducida a ámbitos locales o, en su defecto, sólo a cargos a nivel provincial y/o nacional. Al no tener una presencia equilibrada en todas las circunscripciones, fueron “víctimas” del sesgo mayoritario en la desproporción del sistema, por lo que sus probabilidades de supervivencia eran bajas, forzando a su desaparición o articulación en torno a coaliciones mayores.⁹ En este sentido, para entender la interrelación entre los sistemas electoral y de partidos, debemos no sólo observar la magnitud en la desproporción del sistema electoral, sino que también debemos analizar el modo en el que ésta se correlacionan con la fragmentación del sistema de partidos.

9. El índice de Rae ha sido objeto de críticas en la literatura -en especial- por su sensibilidad frente a la presencia de muchos partidos pequeños (Gallagher, 1991; Ocaña y Oñate, 1999; Pennisi, 1998; Sartori, 1994), lo que podría estar explicando en parte el crecimiento de la desproporcionalidad calculada para el período 2003-2011. Si bien esto no afecta la tendencia de la variable, si nos permite relativizar la su magnitud efectiva para cada año. En futuras investigaciones, debería compararse éste indicador con otros similares y construir un índice compuesto que logre ponderar mejor estos efectos.



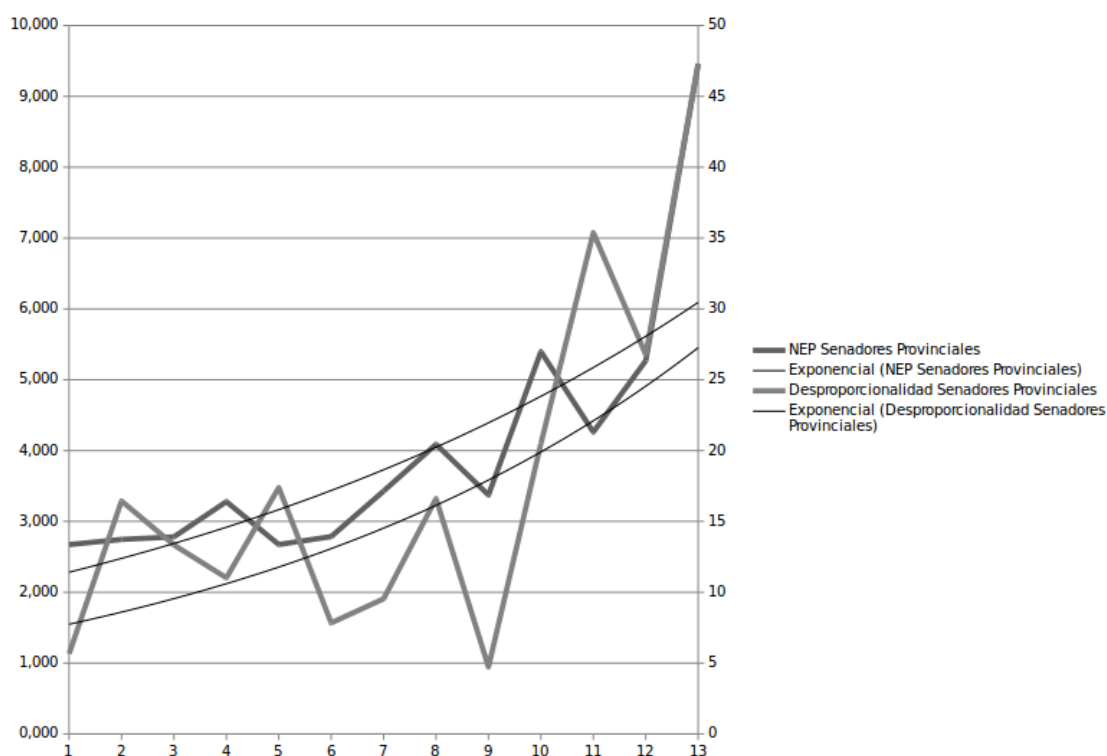
Figura 1: Niveles de desproporcionalidad en las Cámaras de Diputados y Senadores Provinciales, desde 1983 hasta 2017.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Electoral Argentino, CIPPEC.

La fragmentación del sistema de partidos, que en principio puede obedecer a múltiples factores (Mustapic, 2013), es uno de los aspectos que los regímenes electorales buscan regular explícitamente (Sartori, 1994) a partir de aspectos tales como los “pisos” y las fórmulas electorales. Como muestra la Figura 2 (ver líneas de tendencia exponencial), el comportamiento de la fragmentación del sistema de partidos y la desproporción del sistema electoral es prácticamente colineal.

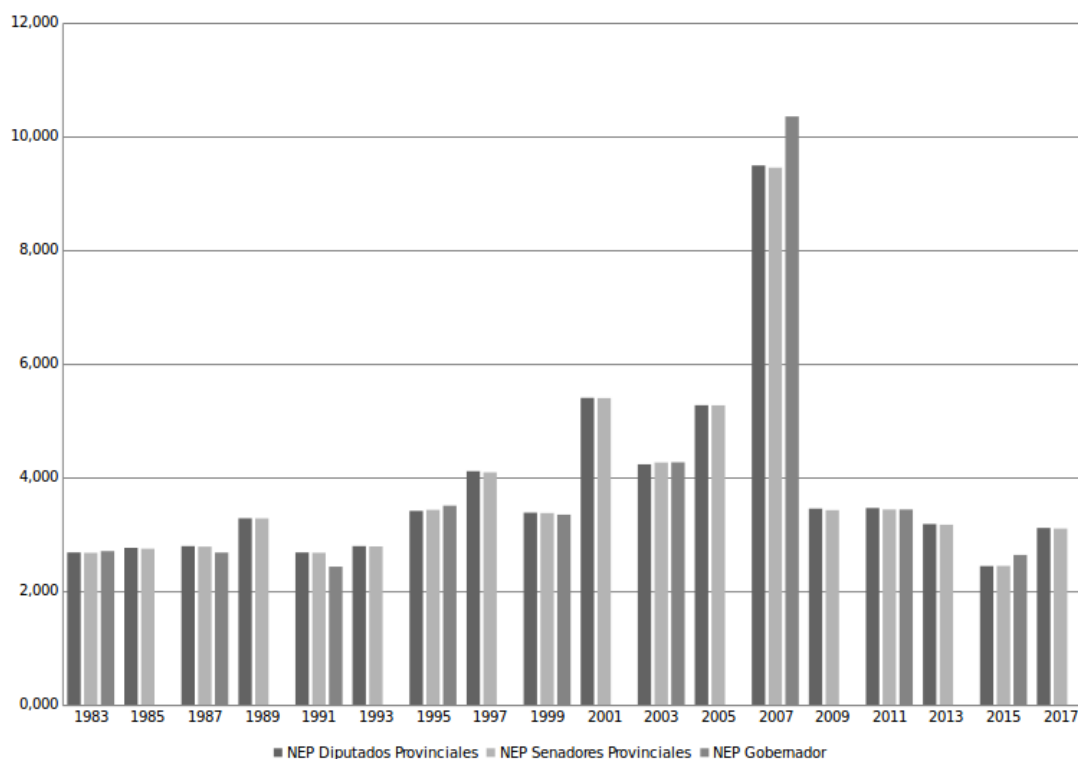
Figura 2: Fragmentación del sistema de partidos y desproporcionalidad del sistema electoral. Cámara de Senadores, Provincia de Mendoza, 1983-2011.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia de Mendoza.

Debido a ello, el aumento de la fragmentación del sistema de partidos, que como veremos más adelante a nivel provincial implicó más la atomización de las pequeñas fuerzas que el debilitamiento de las grandes, fortalece los sesgos mayoritarios del sistema electoral. Esto castiga a las fuerzas pequeñas dificultando su sostenibilidad en el tiempo y favoreciendo así a una eventual recomposición del sistema de partidos, entendida como un retorno a la cantidad de partidos en las que el sistema se “equilibra” (Cox, 2004: 39). En nuestro caso, como muestra la Figura 3, el número de partidos en “equilibrio” tiende hacia un bipartidismo, pero con episodios breves de fragmentación. De este modo, la evidencia sobre desproporcionalidad y fragmentación fortalece la lectura institucionalista sobre los efectos en el largo plazo del sistema electoral sobre el sistema de partidos: sus sesgos mayoritarios coadyuvan al sostenimiento del bipartidismo.

Figura 3: Fragmentación del sistema de partidos. Número efectivo de partidos electoral (Gobernador) y bancas (Diputados y Senadores), 1983-2017.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia de Mendoza.

La fragmentación del sistema de partidos se debe al surgimiento de partidos nuevos, ya sea por procesos de facción de los partidos existentes (por ejemplo, la división del radicalismo provincial en las elecciones 2007 entre las candidaturas de Roberto Iglesias -UCR- y César Biffi -Concertación Ciudadana-) o por la creación de organizaciones totalmente nuevas (por ejemplo, la integración del arco de izquierda entorno al Frente de Izquierda y de los Trabajadores -FIT- desde el año 2011). Para comprender en qué medida los partidos nuevos están substrayendo electores a los partidos existentes, los estudios en la materia recurren al “índice de volatilidad”. El propósito es tratar de dilucidar en qué medida la mayor cantidad de partidos en cada elección genera un fraccionamiento de las bases electorales de las fuerzas pre-existentes, pues a medida que el índice suba podemos inferir que los electores están reorientando sus preferencias hacia otros partidos.



En la Tabla 3 se presentan los niveles de volatilidad electoral para todo el período analizado en base al índice de volatilidad de Pedersen (1979). Como puede observarse, la volatilidad electoral aumenta durante la década del 90 y del 2000, para bajar a partir de las elecciones del 2011. El crecimiento de la volatilidad se asocia al desarrollo de terceras fuerzas competitivas, como el FREPASO, cuyas bases electorales se conforman con anteriores votantes de las dos fuerzas principales (UCR y PJ). Su caída durante los primeros años del 2000, por su parte, se asocia a la consolidación de coaliciones a nivel provincial, impulsadas por los partidos mayoritarios, que logran recuperar los votos fragmentados durante la década anterior. Por el lado del PJ, hacia finales del período, el fenómeno coalicional se vincula a la creación del “Frente para la Victoria -FPV-”, y por el lado de la UCR con la creación de la “Alianza para el Trabajo la Justicia y la Educación -Alianza-” (1999), la “Concertación Ciudadana” (2007), el “Frente Cívico Federal” (2011) y el frente “Cambia Mendoza” (2015).

El análisis de la volatilidad electoral nos permite añadir un componente al argumento desarrollado hasta ahora. Frente a los sesgos mayoritarios del sistema electoral y a la reorientación de las preferencias electorales de los votantes, los partidos mayoritarios, en especial en el “universo no peronista”, con el propósito de mantener su competitividad y evitar que el surgimiento de nuevas fuerzas redujese en el largo plazo sus bases electorales, recurrió a una estrategia de formación de coaliciones que buscaban integrar a las diversas organizaciones políticas que emergieron durante el complejo contexto político de principios de siglo. De este modo, aprovechando los sesgos del sistema electoral, lograron maximizar los espacios de poder institucional obtenidos en relación a su desempeño electoral.

Tabla 3: Índice de Volatilidad de Pedersen, elecciones a Gobernador Provincia de Mendoza.

Año	Índice de Volatilidad ¹	Porcentaje de votos captados ³
1983-1987	0,11	97%
1987-1991	0,09	98%
1991-1995	0,17	81%
1995-1999	0,18 (0,36 sin coalición)	91%
1999-2003	0,17 (0,33 sin coalición)	80%
2003-2007	0,07 (0,22 sin coalición)	95%
2007-2011	0,08 (0,49)	98%
2011-2015	0,09 (0,47)	85%

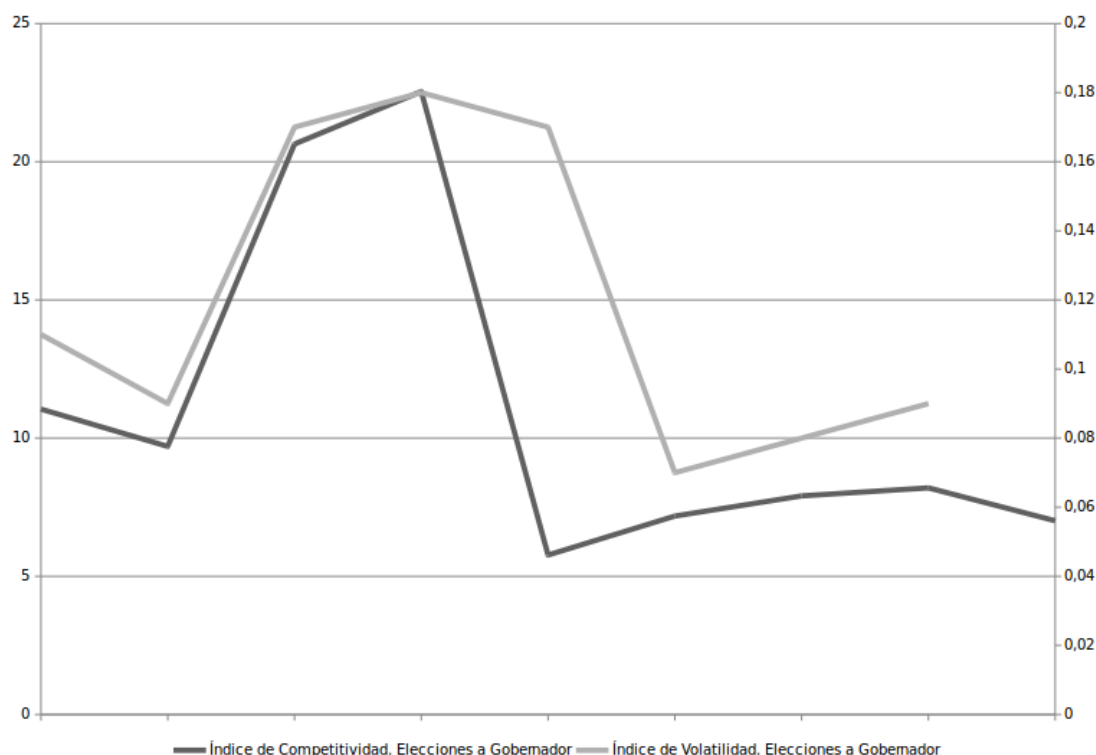
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia de Mendoza.

¹ El índice de volatilidad oscila entre 0 (misma proporción de votos en todos los partidos en dos comicios sucesivos) y 1 (una transferencia total de votos de un partido a otro entre dos elecciones), y debe interpretarse como la proporción de votos que “migraron” de un partido a otro/s de una elección a la siguiente.

³ Porcentaje de votos captados por el índice (debido a la desaparición de algunos partidos y la aparición de nuevos que no pueden asociarse linealmente a ninguno anterior, sólo puede captarse el 100% de los votos cuando en dos elecciones sucesivas compiten exactamente los mismos partidos políticos). No se ha ponderado el efecto de transferencias de votos efectivos hacia blancos o nulos.

En este sentido, podría sostenerse que la dinámica bipartidista de los 80 comienza a transformarse a partir de finales de los 90, con la creación de la “Alianza”, en una dinámica bicoalicional que permitió a las fuerzas históricamente más competitivas, en especial la UCR, mantenerse “ganadoras” y no perder a largo plazo sus bases electorales frente a otros partidos nuevos. Esto contrasta fuertemente con lo que ocurre a nivel Federal, donde la fragmentación del sistema de partidos, en especial de la UCR luego de la caída del gobierno de De la Rúa, deja “huérfanos” (Torre, 2003) a una porción sustantiva del electorado no peronista, pues ninguno de los partidos o coaliciones surgidas con posterioridad a la crisis del 2001 pudo aglutinar a esas bases electorales, fenómeno que parece haberse revertido con el surgimiento de CAMBIEMOS (Torre, 2017).

Figura 4: Índice de Competitividad simple, elecciones a Gobernador, 1983-2015.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia de Mendoza.

El éxito de la estrategia electoral de las coaliciones a nivel provincial puede observarse a partir de analizar la dinámica de competitividad electoral en las elecciones a Gobernador. Como muestra la Figura 4, cuando el índice de competitividad crece (o sea, cuando la diferencia entre la proporción de votos obtenidos por el primero y el segundo es mayor) también lo hace la volatilidad, lo que muestra una coyuntura electoral en la que el partido ganador de las elecciones ejecutivas logra eludir la fragmentación de sus bases electorales frente a terceras fuerzas y, por el contrario, el “universo” de representación partidaria opositor se fragmenta, aumentando su volatilidad. Por su parte, cuando las elecciones son más reñidas (menor índice de competitividad) la volatilidad es menor, lo que nos permite asociar la mayor competitividad de los partidos mayoritarios a su capacidad de retener sus bases de apoyo mediante la construcción de coaliciones amplias que



permitan evitar electoralmente los efectos de las facciones generadas por los conflictos organizacionales en cada fuerza.¹⁰

Con todo, la dinámica del sistema de partidos, representada en sus características morfológicas (cantidad de partidos), la volatilidad de las preferencias electorales y la competitividad de sus principales fuerzas, parece articularse con los efectos esperados de los sesgos mayoritarios y la desproporción del sistema electoral.

Reflexiones finales

Los sesgos mayoritarios del sistema electoral provincial, generados por la regulación normativa del mismo, parecen corresponderse con la evidencia construida sobre la dinámica electoral y sus efectos en los sistemas electoral y de partidos. La magnitud y la dirección de la desproporción del sistema electoral acompañan la dinámica de fragmentación, volatilidad y competitividad sugerida por la teoría institucional para el caso de Mendoza. En este sentido, la estructura de incentivos estratégicos del sistema electoral parecen traducirse, en el largo plazo, en una estrategia coalicional que permite hacer frente al contexto político de elevada volatilidad; este aspecto del sistema electoral, entre otras posibles causas, ayuda a explicar que la provincia mantuviese su “perfil bipartidista” en un contexto político nacional propenso a la fragmentación partidaria.

De lo anterior se siguen algunas conclusiones generales: por un lado, los efectos del sistema electoral sobre el de partidos que sugiere la teoría institucionalista parecen estar presentes en el caso de estudio. Por otro lado, la pauta que conecta al régimen normativo electoral con el comportamiento general de los partidos políticos es la conducta adaptativa de los agentes, tanto los electores como los líderes partidarios; en este sentido, el análisis institucionalista debe complementarse con una perspectiva centrada en los actores políticos y el contexto socio-político, reconstruyendo de modo más complejo los procesos históricos que nos permitan dar sentido a las series temporales de datos. En base a esto último, quedan planteados los pasos a seguir para profundizar el trabajo realizado en futuras investigaciones.

10. En este punto, se abre otro interrogante respecto a los efectos en las reglas electorales sobre la dinámica de partidos: ¿cuál es el efecto de las reglas de elección de ejecutivos, en especial la imposibilidad de reelección del Gobernador junto a la reelección indefinida de intendentes, sobre las dinámicas organizacionales internas a los partidos y los incentivos para la formación de coaliciones?

Bibliografía

- Acuña, Carlos y Mariana Chudnovsky (2013). “Cómo entender las instituciones y su relación con la política”, en Acuña, Carlos y Mariana Chudnovsky (coords), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 19–67
- Behrend, Jacqueline (2011). “Introducción: política subnacional y democracia”, en *Revista SAAP*, volumen V, N° 2, 249–260.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- Colomer, Josep (2004). “Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)”, *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. IX, 36–64.
- Cox, Gary (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*, Barcelona, GEDISA.
- Duverger, Maurice ([1951] 2001). “Influencia de los sistemas electorales en la vida política”, en Albert Batle (ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Madrid, Ariel, 37–76.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschmeyer y Theda Skocpol (1985). *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gallagher, Michael (1991). “Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems”, *Electoral Studies*, volumen X, N°1, 33–51.
- Grotz, Mauricio (2013). *Volatilidad en el mercado electoral: efectos sobre el sistema de partidos políticos en Argentina*, Buenos Aires, Instituto de Investigación Gino Germani.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996). “La Ciencia Política y los tres Nuevos Institucionalismos”, *Political Studies*, volumen XLIV, N°4, 936–957.
- Koelble, Thomas (1995). “The New Institutionalism in Political Science and Sociology”, *Comparative Politics*, volumen XXVII, N°2, 231–243.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979). “The ‘Effective’ Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”, *Comparative Political Studies*, volumen XII, N°1, 3–27.
- Lipset, Seymour y Stein Rokkan (2001). “Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales”, en Albert Batle (Ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Madrid, Ariel, 231–273.
- Mahoney, James y Kathlenn Thelen (2009). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1996). *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de Partido en América Latina*, Santiago de Chile, CIEPLAN

- Montbrun, Alberto (2005). *El funcionamiento del sistema electoral de Mendoza y algunos lineamientos para su reforma legal*. Mendoza.
- Mustapic, Ana María (2013). “Los partidos políticos en la Argentina: condiciones y oportunidades de su fragmentación”, en Carlos Acuña (Ed.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 249–290.
- Nohlen, Dieter (1995). *Elecciones y sistemas electorales*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Ocaña, Francisco y Pablo Oñate (1999). “Índices e Indicadores del Sistema Electoral y del Sistema de Partidos. Una Propuesta Informática para su Cálculo”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, volumen LXXXVI, 223–245.
- Pedersen, Mogens (1979). “The dynamics of West European party systems: Changing patterns of electoral volatility”, *European Journal of Political Research*, volumen VII, N°1, 1–26.
- Pennisi, Aline (1998) “Disproportionality Indexes and Robustness of Proportional Allocation Methods”, *Electoral Studies*, volumen XVII, N°1, 3–19.
- Peters, Guy (1999). *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*, Pinter, New York.
- Powell, Walter y Paul DiMaggio (1999). *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Rae, Douglas (1971). *The political consequences of electoral laws*, New Haven, Yale University Press.
- Rhodes, Roderick Arthur William (1995). “El institucionalismo”, en David Marsh y Garry Stoker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza, pp. 53–68.
- Riker, William (1982) “The two-party system and Duverger’s Law: An essay on the history of political science”, *American Political Science Review*, N°76, 753–766.
- Sartori, Giovanni (1987). *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza.
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Scharpf, Fritz (1997). *Games Real Actors Play. Actor Centered Institutionalism in Policy Research*, Oxford, Westview Press.
- Steinmo, Sven, Kathlenn Thelen y Frank Longstreth (1998). *Structuring Politics. Historical Institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Streeck, Wolfgang y Kathleen Thelen (2005). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*, New York Oxford, University Press.

Taagepera, Rein y Bernard Grofman (1985). “Rethinking Duverger’s Law: Predicting the Effective Number of Parties in Plurality and PR Systems - Parties Minus Issues Equals One”, *European Journal of Political Research*, Vol. XIII, 341–352.

Torre, Juan Carlos (2003). “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”, *Desarrollo Económico*, N°168, 647–665.

Torre, Juan Carlos (2017). “The orphans of party politics revisited”, *Revista SAAP*, volumen XI, N°2, 241–249.

Leyes provinciales

Constitución de la Provincia de Mendoza

Ley provincial 1.079, “Ley Orgánica de Municipios”.

Ley provincial 2.551, “Régimen Electoral de la Provincia de Mendoza”.

Ley provincial 2.944, “Ley de Franquicia de los Partidos Políticos”.

Ley provincial 4.746, “Ley Orgánica de los Partidos Políticos”.

Ley provincial 4.840, “Reforma del Régimen Electoral”

Ley provincial 6.831 y Decreto Reglamentario 1641, de “Ley de Cupo Femenino”.

Ley provincial 6.921, “Ley de Jubilaciones Provincial”

Ley provincial 7.005 de “Ley de Regulación y Financiamiento de campañas electorales”.

Ley provincial 8.619, adhesión a la “Ley Nacional de Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias”.

¡EPAOS! EFECTO DE LAS PRIMARIAS BONAERENSES EN LA COMPETENCIA POR LA LEGISLATURA PROVINCIAL (2005- 2017)

Ignacio Dante Santoro Racciatti

Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de San Martín

E-mail: ignaciodantesantoro@gmail.com

Introducción

En el año 2009 luego de una dura derrota en las elecciones de medio término, el Gobierno Nacional liderado por Cristina Fernández de Kirchner encabezó un proyecto de reforma política que se transformaría en ley en diciembre de ese mismo año. La Ley 26.571 también conocida como “Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral” o bien PASO (Primarias, Abiertas, Simultaneas y Obligatorias), creó un sistema de primarias similar al existente en Uruguay (Ley 7.812) y en Santa Fe (Ley 12.367), teniendo como objetivos principales reducir la fragmentación del sistema de partidos, una apertura de las estructuras partidarias hacia los electores y lograr una mayor equidad en las campañas electorales (Alessandro, 2011; Straface y Page, 2009; Pomares, Page y Scherlis, 2012; Álvarez Travieso y Tullio, 2015).

Esta normativa nacional fue replicada en diversas provincias, entre ellas la Provincia de Buenos Aires, la cual a finales del año 2009 sanciona la Ley 14.086 de Elecciones Primarias, Abiertas, Simultaneas y Obligatorias (EPAOS o PASO bonaerense) de gran similitud con la normativa na-



cional. Analizar la aplicación de esta ley en la Provincia de Buenos Aires resulta de sumo interés al menos por dos motivos; por un lado, su semejanza con la normativa nacional permite ver los impactos de la normativa en un escenario diferente, y por otro lado, debido a la importancia que posee la Provincia al ser una de las arenas más importantes en la dinámica política argentina; concentra un 37% del electorado nacional siendo el distrito donde se han resuelto internas partidarias y oficiado como termómetro de candidaturas nacionales.

Este trabajo busca unirse a los ya realizados por distintos especialistas en la temática y especialmente en aquellos que han estudiado en profundidad la Provincia de Buenos Aires: entre ellos se destacan, los realizados por González (2015; 2017) quien hizo una primera aproximación a los efectos de la normativa en la competencia municipal, y los trabajos realizados por Clerici, Cruz y Goyburu (2016) quienes también analizaron los impactos en el mismo nivel de competencia. Asimismo, buscará diferenciarse de ellos al estudiar una arena diferente; la lucha por la Legislatura Provincial. Para ello, analizará los comicios legislativos de 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015 y 2017, es decir, períodos previos a la sanción de la nueva normativa y elecciones posteriores a la misma. Siguiendo el espíritu de la ley, propondrá que las EPAOS generaron un efecto reductor en el sistema de partidos concentrando la competencia en menos actores, los cuales se agrupan en alianzas. Este efecto es apreciable en la elección general pero no en las primarias, debido a que el aumento de requisitos para conformar partidos políticos no fue significativo y, por ende, no logró evitar la fragmentación.

El trabajo está organizado de la siguiente manera, luego de esta breve introducción se planteará la relevancia de los sistemas electorales y su impacto en el sistema de partidos. En un segundo apartado, se hará una presentación de la normativa y del caso provincial. En un tercer apartado, se presentará la metodología utilizada para llevar a cabo el análisis. En un cuarto apartado, se realizará la contrastación empírica y, finalmente, en un quinto apartado, se presentarán algunas reflexiones finales.

Estado de la cuestión

Los sistemas electorales constituyen un elemento fundamental a considerar al analizar un régimen democrático. Como afirman Valles y Bosch (2004), las elecciones en democracia producen representación, gobierno y legitimidad. Sin embargo, existen numerosos países que celebran elecciones y difícilmente podrían clasificarse como democráticos (Hermet, Rouquié y Linz, 1982; Nohlen, 1994; Schedler 2002; Diamond, 2004). Particularmente Diamond (2004) explica que, algunos regímenes pueden denominarse híbridos, donde si bien en estos se celebran elecciones con varios partidos que compiten, los comicios funcionan como un maquillaje de una dominación



autoritaria, debido a que carecen de una competencia lo suficientemente abierta, libre y justa, como para que el partido de gobierno pierda.¹

Por ello, es necesario observar una serie de particularidades en torno al contexto donde se celebran los comicios. Para que los mismos puedan ser considerados democráticos es necesario que en la totalidad del proceso electoral prevalezca el imperio de la ley, la deliberación pública, la posibilidad de hacer campaña y conseguir votos por parte de todos los candidatos, así como también que los mismos cumplan la función de rendición de cuentas por parte de los gobernantes (Schedler, 2002; Diamond, 2004). Asimismo, es indispensable que la disputa sea competitiva, transformándose de esta forma en la principal fuente de legitimación de los mandatarios electos (Nohlen, 1994).

Por otro lado, la noción de sistema electoral puede tener diversas acepciones. Como afirma Nohlen (2015), los sistemas electorales pueden entenderse desde una visión amplia, es decir, abarcando todo lo relacionado con el proceso electoral o bien desde una visión restringida. En esta segunda concepción, tomada por varios autores (Rae, 1971; Butler, 1984; Sartori, 1994, Nohlen, 2015), los sistemas electorales determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y, mediante las cuales es posible convertir los votos en escaños o cargos de gobierno (Nohlen, 2015). Esta definición implica que existen diversos sistemas electorales en el mundo y, dependiendo cual sea utilizado en cada país o distrito impactará de manera diferente sobre la voluntad del elector, la competencia partidaria y en definitiva, la elección y desarrollo de un gobierno (Butler, 1984; Nohlen, 1994; Duverger, 1992; Sartori, 1992).

En este contexto, Duverger (1992) y Sartori (1992) fueron dos grandes teóricos que analizaron los posibles efectos de los sistemas electorales en la competencia partidaria.² Ambos coincidieron en que la forma de traducción de votos en escaños puede influir en el comportamiento de los electores, condicionando su voto, este efecto es denominado como mecánico (Sartori, 1992) o psicológico (Duverger, 1992), o bien generar un efecto sobre los partidos, disminuyendo su cantidad, es decir, un efecto reductor (Sartori, 1992) o mecánico (Duverger, 1992).

Sin embargo, los autores discreparon en cuanto a las características que debe poseer un sistema electoral para lograr influir en el sistema de partidos. Mas precisamente, si bien coincidieron en que fórmulas mayoritarias repercuten en la competencia partidaria, disienten en los casos de fórmulas de representación proporcional; mientras que Duverger (1992) entiende que las segundas tienden a multiplicar el número de partidos políticos, Sartori (1992) plantea que los sistemas

1. Diamond (2004) también afirma que la victoria de la oposición es posible, pero necesita de una gran movilización, unidad y heroísmo, mucho mayor que en un régimen de democracia plena.

2. Es indispensable destacar que Sartori (1994) entiende que los posibles efectos de los sistemas electorales interactúan con los sistemas de partidos existentes, los cuales también condicionan la decisión del elector.



de representación proporcional puros, funcionan como una fotografía del sistema partidario existente, el cual busca el mayor nivel de representación de la oferta partidaria. A pesar de ello, Sartori (1992) entiende que los sistemas proporcionales pueden influir a los partidos dependiendo de su grado de proporcionalidad, es decir, de su “pureza”. En particular, el autor destaca tres factores que interactúan con el tipo de fórmula y generarán un impacto en el grado de proporcionalidad: la cantidad de bancas en juego (magnitud de distrito), la fórmula electoral utilizada para la repartición de cargos y, el umbral existente (Nohlen, 1994; Sartori, 1992; Duverger, 1992, Rae, 1971; Cox, 2004). En otras palabras, sistemas proporcionales impuros (de magnitudes bajas, umbrales altos y fórmulas que premian a las mayorías), tendrán un efecto sobre los sistemas partidarios, eliminando a los partidos pequeños (Sartori, 1992).

Cox (2004) respaldará el postulado teórico de Sartori, basándose en el concepto de voto estratégico, entendido como la capacidad que tienen los sistemas electorales de condicionar tanto el comportamiento de las élites como de los votantes. Este autor entiende que ante incentivos del sistema electoral (por ser mayoritarios o de representación proporcional impura), el electorado decidirá concentrar su apoyo a candidatos potencialmente ganadores y, de la misma manera, la élite política tenderá a focalizar sus esfuerzos en los candidatos más competitivos.

Es debido a lo mencionado, que la decisión de realizar una reforma electoral puede tener efectos trascendentales para los partidos políticos y la gobernabilidad. Sin embargo, como afirma, toda reforma política no se hace con tonos neutrales, sino persiguiendo un determinado efecto en el sistema electoral (Sartori, 1994). En particular, quienes llevan adelante las reformas tienden a incorporar modificaciones basadas en la legitimidad y eficacia; generan un diagnóstico sobre un déficit en alguna de ambas dimensiones e incorporan innovaciones que generen apoyo popular y faciliten la tarea de gobierno, al mismo tiempo que favorecen los intereses de corto plazo de los impulsores de la reforma (Buquet, 2007). A pesar de una intención de un sector para obtener ventaja en una reforma, Buquet (2007) entiende que estas forman parte de un proceso político competitivo que se desarrolla dentro de un contexto democrático, donde diferentes agentes interactúan con intereses variados y contrapuestos.

En otras palabras, las reformas políticas se han orientado en los últimos tiempos, en la región, en un aumento de la participación ciudadana en las estructuras partidarias, disminuyendo el poder de las mismas en la selección de candidatos (Abal Medina, 2004; Freidenberg, 2006; Negretto 2010; Gallo, 2011). Uno de los métodos para lograr este objetivo han sido las elecciones primarias. Frente a este objeto de estudio existen diferentes análisis; algunos autores han sostenido que la utilización de primarias genera efectos negativos de cara a la elección general (Colomer, 2000), otros por el contrario han sostenido que la disputa en internas puede resultar



en una ventaja electoral producto de un bonus de legitimidad (Carey y Polga Hecimovich, 2006) o bien como un método para identificar candidatos con mayor popularidad, pero alejados de los ámbitos centrales de toma de decisión (Serra, 2007). Sin embargo, otros autores entienden que la utilización de las primarias para dirimir candidaturas puede tener efectos modestos, sin resultar en fuertes impactos positivos o negativos sobre los resultados de la elección general³ (De Luca, Jones y Tula, 2008).

En Argentina, previo a la sanción de las primarias obligatorias, los métodos de selección de candidatos han sido múltiples. Uno de los trabajos que mejor sintetiza las diferentes estrategias utilizadas es el realizado por De Luca y Tula (2011), el cual describe los procesos de selección de candidatos desde 1983 en adelante. Los autores explican que hasta 2009, los partidos seleccionaron a sus principales candidatos con plena autonomía, según sus propias cartas orgánicas. En 2009, con la incorporación de la ley 26.571 de 2009 o PASO, se modifica y unifica el modo de elegir candidatos en los partidos políticos. Diversos autores han analizado la nueva normativa y sus efectos (Straface y Page, 2009; Mustapic, Scherlis y Page, 2011; Scherlis, Page y Pomares, 2012; Alessandro, 2011; Scherlis, 2011; Clerici, Cruz y Goyburu, 2016, Domínguez Sardou, 2015, 2017; González 2015; 2017, Gallo, 2017; 2018, Masena 2017, Varetto y Palumbo, 2018). Entre ellos, algunos autores afirmaron que la PASO generó positivos cambios en la competencia partidaria provocando una reducción de la cantidad de partidos y una apertura de las organizaciones a la selección de candidatos (Alessandro, 2011). Para otros la reforma produjo beneficios al partido en el poder y deterioró la competencia, flexibilizando los requisitos para crear listas colectoras y, nuevos límites a la formación de coaliciones (Scherlis, 2011).

Como se mencionó anteriormente, la PASO nacional tuvo como repercusión la sanción de leyes similares en casi todos los distritos del país, entre ellos la provincia de Buenos Aires, quien sanciona en el mismo año la ley 14.086 o de Elecciones Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultaneas (EPAOS). Una primera aproximación al estudio sobre la provincia de Buenos Aires fue realizada por González (2015; 2017) y Clerici *et al.* (2016) quienes analizaron la evolución del voto y su impacto en las estrategias partidarias de los 135 municipios que conforman la provincia de Buenos Aires. Este trabajo buscará profundizar los mismos analizando la competencia electoral por la legislatura provincial.

Presentación del caso

Argentina posee un régimen de gobierno federal - republicano comprendido por veintitrés provincias y una ciudad autónoma. La Constitución Nacional (CN) establece que las provincias conservan todo poder no delegado al Gobierno Federal (artículo 121º, CN), ello implica, en principio, un alto grado de autonomía provincial. En consonancia, las unidades subnacionales, tienen la

3. Los autores aclaran que su análisis se encuentra basado en un solo caso (Argentina).

potestad de crear instituciones de gobierno, una constitución provincial y un régimen electoral propio, entre otras funciones (artículos 122º y 123º, CN).

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, la Constitución provincial (CP), establece la adopción de un régimen representativo, republicano y federal, donde el Poder Legislativo se encuentra conformado por una legislatura bicameral, compuesta por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. La primera está integrada por noventa y dos diputados (artículo 69º,⁴ CP) y la Cámara de Senadores por cuarenta y seis miembros (artículo 75º, CP). El mandato de los senadores y diputados provinciales, tiene una extensión de cuatro años, y ambas cámaras se renuevan por mitades cada dos años⁵ (artículos 70º y 78º, CP). Además, los legisladores provinciales pueden ser reelectos en sólo una ocasión (artículo 5º, Ley 14.835).

En cuanto a la forma de elegir a los miembros de ambas cámaras, el artículo 60º de la Carta Magna de la Provincia adhiere al principio de representación proporcional para el reparto de escaños. La fórmula utilizada para el reparto de escaños es de tipo Hare, con premios a la mayoría, por ello algunos autores la han denominado como “Hare a la Bonaerense” (Varani, 2004). Por otro lado, establece en su artículo 61º que cada uno de los municipios (unidades administrativas locales) en que se encuentra dividida la provincia constituye un distrito electoral, los cuales son agrupados en secciones electorales. El mapa electoral está dividido en ocho secciones electorales⁶ de magnitud variable⁷ (artículo 13º, Ley 5.109). Además, este mismo artículo establece que cada

4. Modificado por Ley 9.968.

5. Alternativamente, cuatro secciones escogen diputados y los cuatro restantes escogen senadores.

6. Sección Capital: La forma el partido de La Plata.

Primera Sección Electoral: Los partidos de Campana, Escobar, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, José C. Paz, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Mercedes, Merlo, Moreno, Morón, Navarro, Pilar, San Fernando, San Isidro, San Migue, Suipacha, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

Segunda Sección Electoral: Los partidos de Baradero, Bartolomé Mitre, Capitán Sarmiento, Carmen de Areco, Colón, Exaltación de la Cruz, Pergamino, Ramallo, Rojas, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, San Nicolás, San Pedro y Zárate.

Tercera Sección Electoral: Los partidos de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Cnel. Brandsen, Cañuelas, Ensenada, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora, Lobos, Magdalena, La Matanza, Quilmes y San Vicente. Cuarta Sección Electoral: Los partidos de Alberti, Bragado, Carlos Casares, Carlos Tejedor, Chacabuco, Chivilcoy, General Arenales, General Pinto, General Viamonte, General Villegas, Hipólito Irigoyen, Junín, Leandro N. Alem, Lincoln, Nueve de Julio, Pehuajó, Rivadavia y Trenque Lauquen.

Quinta Sección Electoral: Los partidos de Ayacucho, Balcarce, Castelli, Chascomús, De La Costa, Dolores, General Alvarado, General Belgrano, General Guido, General Lavalle, General Madariaga, General Paz, General Pueyrredón, Las Flores, Lobería, Maipú, Mar Chiquita, Monte, Necochea, Pila, Pinamar, Rauch, San Cayetano, Tandil, Tordillo y Villa Gesell.

Sexta Sección Electoral: Los partidos de Adolfo Alsina, Bahía Blanca, Daireaux, Coronel de Marina Leonardo Rosales, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Suárez, General Lamadrid, González Chaves, Guaminí, Juárez, Laprida, Monte Hermoso, Patagones, Pellegrini, Púan, Saavedra, Salliqueló, Tornquist, Tres Arroyos y Villarino.

Séptima Sección Electoral: Los partidos de Azul, Bolívar, General Alvear, Olavarría, Roque Pérez, Saladillo, Veinticinco de Mayo y Tapalqué.

7. La primera sección escoge 15 diputados y 8 senadores, la segunda sección 11 diputados y 5 senadores, la tercera 18 diputados y 9 senadores, la cuarta 14 diputados y 7 senadores, la quinta 5 senadores y 11 diputados, la sexta 6 senadores y 11 diputados, la séptima y la octava escogen ambas 3 senadores y 6 diputados.



sección debe tener un mínimo de tres senadores y seis diputados. Para acceder al reparto de bancas, ya sea en el Senado o en la Cámara de Diputados, no existe un umbral legal. Asimismo, las listas partidarias deben respetar al momento de conformar las listas partidarias una composición alternada y secuencial entre hombres y mujeres (paridad de género) (Ley 14.848).

Finalmente, la normativa identifica dos tipos de partidos: partidos provinciales y agrupaciones municipales, siendo los primeros autorizados a postular candidatos a cargos electivos en toda la provincia y los segundos en sus respectivos municipios (artículo 8º, Ley 9.889). La legislación también establece la posibilidad de formar federaciones (uniones partidarias de carácter permanente) y alianzas de carácter transitorio ya sea entre federaciones, partidos o agrupaciones municipales las cuales deben establecerse para todas las categorías en que participe la alianza⁸ (artículos 14º y 16º, Ley 9.889).

Objetivos de la PASO

La Ley 14.086 comparte el espíritu de la ley nacional, por ello coincidiendo con autores que han analizado aquella normativa (Alessandro, 2011; Straface y Page, 2009; Pomares, Page y Scherlis, 2012; Álvarez Travieso y Tullio, 2015). Este trabajo entiende que, a grandes rasgos, la ley de primarias tenía tres objetivos, de los cuales dos se replicaron en la norma provincial; i) Reducir la fragmentación del sistema de partidos al crear mayores requisitos para poder acceder a la competencia, junto con un umbral legal necesario a ser superado para acceder a la elección general, ii) una mayor apertura de los partidos a la selección de candidatos, buscando democratizar las estructuras internas y por ende habilitando la posibilidad de una renovación de las cúpulas partidarias. Además, esto estimularía la resolución de conflictos entre dirigentes que buscaran obtener la misma candidatura, donde habitualmente el perdedor abandonaba el partido y competía “por afuera” creando un nuevo sello partidario como maquinaria electoral para una elección particular. El tercer objetivo no incluido en la ley bonaerense fue una iii) mayor transparencia y equidad en las campañas electorales, donde el Estado garantizaría a todos los partidos espacios de propaganda audiovisual y prohibiría la contratación de publicidad privada.

Provincia de Buenos Aires

En el caso de la provincia de Buenos Aires, la Ley 14.086 proponía concretamente tres grandes premisas:

8. Este último requisito, también conocido como verticalización de alianzas, fue incorporado con la Ley 14.086.

1) Democratización partidaria; la resolución de todas las candidaturas mediante elecciones internas, abiertas, simultaneas y obligatorias para todos los partidos políticos y la ciudadanía en su conjunto (artículo 1º).

2) Orden en la oferta partidaria a partir de:

1.1) Mayores requisitos para la competencia; a) primeramente, se exige para las precandidaturas a senador y diputado provincial la adhesión de un 4% del padrón en la mitad de los distritos que componen la sección (artículo 5º); b) Junto con ello se establece un umbral legal del 1,5% necesario a ser superado para poder acceder a la elección general (artículo 10º); c) un tercer requerimiento fue, la necesidad de tener dos años de residencia en la sección en la cual se postulaban los legisladores (artículo 26º) (vetada por decreto 2997/09). Finalmente, se fijaban d) mayores exigencias para evitar la caducidad partidaria al exigir una demostración anual de las afiliaciones partidarias (artículo 25º).

1.2) La verticalización de alianzas y la prohibición de las listas espejo (artículo 22º).

3) Una vinculación estricta con la competencia nacional al establecer la simultaneidad de los comicios provinciales con los nacionales (artículo 2º).

Es importante destacar que la Ley 14.086 no introdujo cambios en la conformación de partidos políticos, manteniendo los requisitos presentes en la 9.889/82, es decir, acreditar la afiliación del 3% del padrón provincial. De esta forma sería más complejo crear listas para precandidatos que conformar partidos políticos nuevos.

Presentación de la metodología

Siguiendo el espíritu de la normativa, a continuación, se buscará analizar que impactos tuvo la misma sobre la competencia partidaria. Específicamente se medirá los cambios en la oferta electoral, entendiendo que las EPAOS perseguían como objetivo primordial la reducción de la competencia en términos de cantidad de partidos políticos y su asociación en familias de partidos.

La hipótesis que guía este trabajo es que la EPAOS generó un efecto reductor en el sistema de partidos y una concentración de la competencia en alianzas tanto en la primaria como en la elección general. Esta hipótesis se sustenta en que, si bien la normativa no aumentó los requisitos para la conformación de partidos políticos, creó herramientas para ordenar la competencia en torno a una menor cantidad de actores, los cuales tendieron a agruparse. Entre estas herramientas antes destacadas, es posible resaltar el establecimiento de un umbral legal necesario de ser superado para competir en la elección general, mayores exigencias en términos de caducidad partidaria, la verticalización de alianzas, y los nuevos requisitos para conformar precandidaturas.

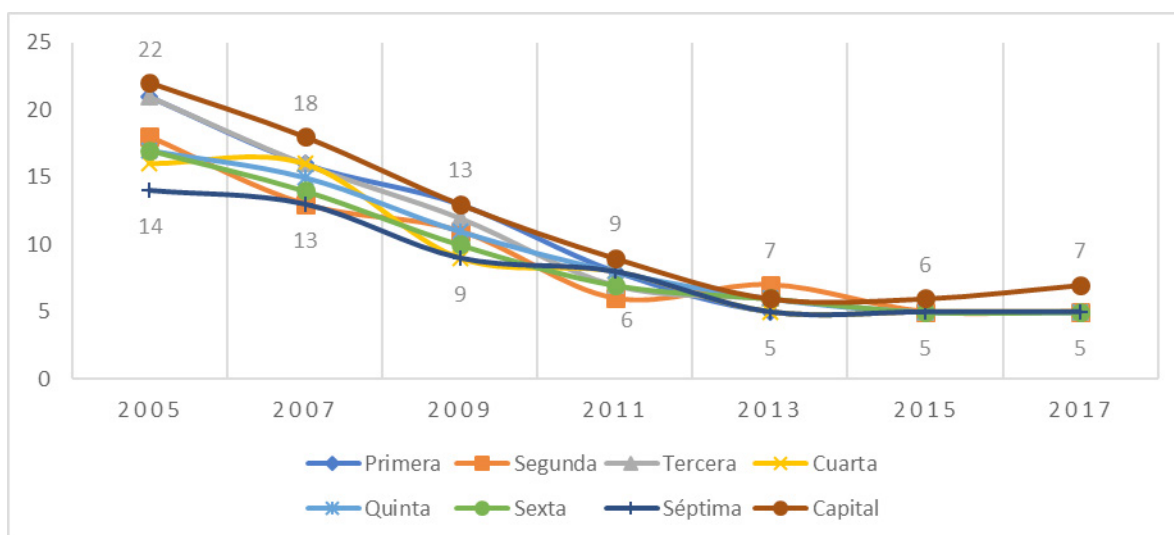
Estas nuevas exigencias generan incentivos para que los partidos pequeños se agrupen con la meta de superar la barrera legal, y los grandes lo hagan buscando mostrarse como alternativas más atractivas para el electorado. Asimismo, la concentración de la oferta en alianzas repercute en la disputa efectiva por el acceso a los cargos, reduciendo la cantidad de competidores que luchan por el reparto de bancas y una estabilidad en la identidad en los actores, es decir, una continuidad en los sellos que compiten y una agrupación de sectores ideológicamente cercanos.

Para llevar a cabo la contrastación se analizarán dos momentos: en primer lugar, dentro del periodo 2005 – 2017 para comparar el impacto de las EPAOS en la competencia general. Para ello, se observará i) la cantidad de fuerzas que compiten en la elección general, ii) el Número Efectivo de Partidos propuesto por Laakso y Tagaapera (1979), las iii) tres primeras fuerzas, y iv) la cantidad de alianzas presentes por sección. En segundo lugar, se observará en detalle el periodo 2011 – 2017 buscando observar cambios desde la instancia de primarias hacia el momento de la competencia en la elección general. Para la contrastación empírica se observarán la v) cantidad de fuerzas que superan el umbral, y la vi) cantidad de alianzas presentes en la EPAOS.

Elecciones generales (2005 – 2017)

Cantidad de fuerzas en la elección general

Figura 1: Cantidad de fuerzas (partidos y alianzas) que compiten en la elección general por cargos legislativos por sección en la provincia de Buenos Aires en los comicios de 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015 y 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral de la Provincia.



Tomando a 2005 como el primer momento de análisis se aprecia una progresiva disminución de la cantidad de fuerzas que compiten en las ocho secciones. Más precisamente en los comicios de 2005 la cantidad de partidos y frentes que competían oscilaba entre 14 en la sección donde menos lo hacían (séptima), y 22 en la que más competían (octava). Asimismo, como se desprende entre ambas aristas la variabilidad en la competencia entre las secciones era alta. En los comicios de 2007, si bien existe una reducción en la cantidad de actores que compiten en la elección general (a excepción de la cuarta que mantiene la misma cantidad, 16), los números continúan siendo altos; en la sección donde menos competencia se presenta es nuevamente la séptima con 13 fuerzas y, una vez más, su contracara es la octava donde 18 partidos y frentes se disputan los cargos legislativos. La elección de 2009, repetirá la dinámica antes mencionada, donde la cantidad de fuerzas disminuye en todas las secciones oscilando entre 9 y 13 frentes electorales y partidos políticos.

Luego de la sanción de las EPAOS en 2011 la reducción continúa, siendo significativa en su primer ensayo en casi todas las secciones donde disminuye la competencia en un 30% respecto de la elección anterior; reduciéndose entre 1 y 5 la cantidad de fuerzas políticas que compiten en las secciones. Con la segunda prueba de las EPAOS la oferta se reduce aún más; en 2013 un 25% menos de partidos y alianzas compiten, concentrándose la oferta entre 5 y 7 fuerzas. Los comicios siguientes, en 2015, perpetuaron la dinámica de competencia entre 5 actores (a excepción de la octava, donde compiten 6). Esta concentración de la oferta en 5 fuerzas se repetirá en los comicios de 2017 (con la misma excepción de la octava, donde competirán 7 frentes y partidos políticos).

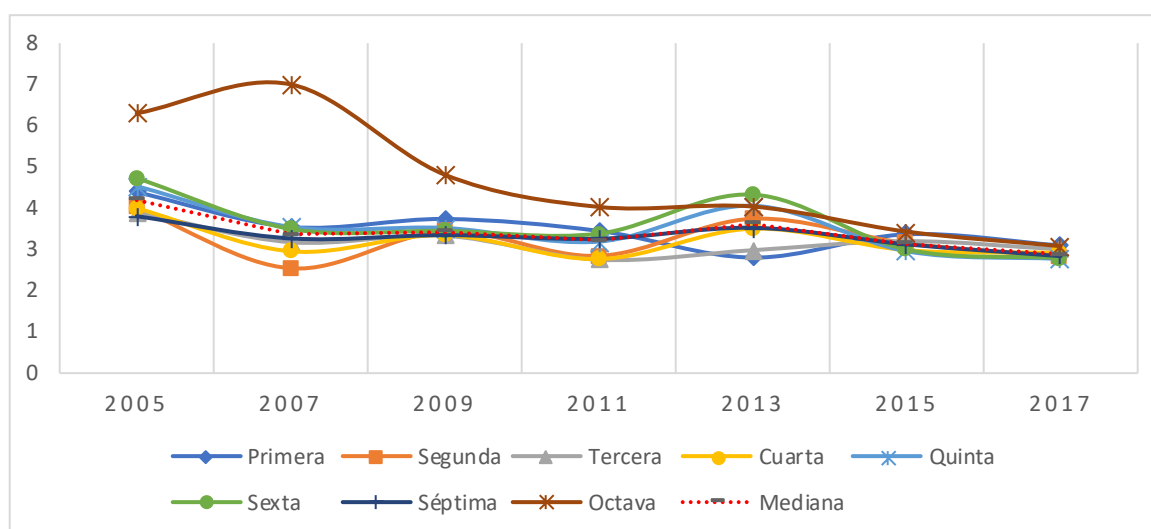
A modo de resumen, en el período 2005 – 2017 en los comicios generales se observa una reducción de la cantidad de fuerzas que compiten en todas las secciones con un ligeramente menor resultado en las secciones del conurbano. Por ello, no es posible afirmar que las EPAOS generaron un efecto reductor respecto a elecciones generales previas, pero si han contribuido a estabilizar la competencia en una menor cantidad de actores. La sección octava, sin embargo, parece desviarse de la tendencia presente en el resto de las unidades analizadas, una explicación a ello puede hallarse en la dinámica presente en aquella sección que cumple un triple rol, como capital provincial, como municipio y como sección, aumentando los premios (incentivos selectivos) posibles.

Número Efectivo de Partidos (NEP)

Al observar los comicios de 2005 (Figura 2), se puede apreciar que el NEP, en términos generales, es superior a 4, es decir que, en casi todas las secciones, más de cuatro partidos o frentes electorales compiten efectivamente por el acceso a los cargos, siendo notorio la sección capital donde el NEP es superior a 6. En la siguiente elección (2007) la competencia parece concentrarse en mayor medida en casi todas las secciones donde cerca de tres fuerzas luchan por acceder a las

bancas, nuevamente, la sección octava presenta una dinámica propia donde a diferencia del resto de las secciones la cantidad de partidos y frentes que efectivamente compiten crece hasta 7. En 2009, esta tendencia continúa, en general en todas las secciones la competencia se da entre tres partidos o alianzas, a excepción de la sección octava que en este caso reparte la competencia entre casi 5 fuerzas.

Figura 2: Número Efectivo de Partidos (NEP) en los comicios legislativos de 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015 y 2017 en la provincia de Buenos Aires.



NEP	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta	Sexta	Séptima	Octava	Mediana
2005	4,39	4	3,88	3,97	4,51	4,7	3,78	6,29	4,20
2007	3,55	2,51	3,16	2,95	3,52	3,47	3,25	7,00	3,36
2009	3,74	3,43	3,31	3,33	3,50	3,42	3,33	4,80	3,43
2011	3,46	2,82	2,74	2,77	3,16	3,36	3,24	4,01	3,20
2013	2,81	3,74	2,97	3,49	4,04	4,30	3,50	4,02	3,62
2015	3,37	3,13	3,18	2,98	2,93	2,97	3,11	3,41	3,12
2017	3,11	2,80	2,99	2,92	2,74	2,77	2,83	3,05	2,87

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral de la Provincia.

A partir de la sanción de la EPAOS, vemos que la competencia en general no cambia en gran medida tanto en los comicios de 2011, como en 2013, 2015 y 2017, donde la pugna por las bancas sigue distribuyéndose entre tres y cuatro actores. Cabe mencionar que, en 2013, en las secciones segunda, cuarta, quinta y sexta parece apreciarse una dinámica particular. La explicación varía dependiendo de la sección; el caso más notorio es el de la sexta, donde el frente Unidos por la Li-

bertad y el Trabajo (liderado por Francisco De Narváez) obtiene buenos resultados sumándose a las tres primeras fuerzas (Fte. Para la Victoria, Fte. Progresista Cívico y Social, y Fte. Renovador). En el caso de la segunda, cuarta y quinta, si bien este frente no tiene semejante éxito, la diferencia entre las primeras fuerzas y las que las secundaban no es notoriamente mayor, incidiendo sobre el NEP. Sin embargo, en los siguientes comicios el NEP vuelve a estabilizarse en torno a 3 fuerzas.

Primeras tres fuerzas

Continuando con lo mencionado en el apartado anterior, podemos afirmar que el espacio de competencia es tripolar, es decir, tres fuerzas son las que compiten por concentrar el mayor caudal de votos. A continuación, analizaremos cuáles son aquellas fuerzas y si se presentan continuidades de algún tipo en ellas.

Tabla 1: Principales tres fuerzas políticas (partidos y alianzas) que concentran la mayor cantidad de votos en los comicios legislativos⁹ de 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015 y 2017.

Elección	Primera fuerza		Segunda fuerza		Tercera fuerza		Total
2005	FPV	35,87%	PJ	14,32%	ARI	7,63%	57,82%
	N restante: 15 (28,23%)						
2007	FPV	39,24%	CC	14,72%	Unión Pro	9,03%	62,99%
	N restante: 13 (17,07%)						
2009	Unión Pro	30,27%	ACyS	28,99%	FPV	20,20%	79,46%
	N restante: 8 (10,10%)						
2011	FPV	45,94%	UDESOS	11,93%	FAP	11,73%	69,6%
	N restante: 5 (19,66%)						
2013	FR	38,36%	FPV	31,17%	FPCyS	11,51%	81,04%
	N restante: 3 (12%)						
2015	Cambiamos	32,77%	FPV	32,21%	UNA	17,86%	82,84%
	N restante: 2 (6,76%)						
2017	Cambiamos	39,41%	UC	34,04%	1 país	10,37%	83,82%
	N restante: 2 (9,89%)						

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia.

9. El porcentaje se toma del cálculo del promedio de votos del frente en la competencia legislativa, para poder ampliar la muestra en una mayor cantidad de elecciones. Por la misma razón para calcular el N se hará en base a la mediana estadística.



Al observar las primeras tres fuerzas electorales (Tabla 1) se distingue una gran variación entre la identidad de quienes concentran la mayor proporción de votos, así como también el caudal acumulado por estas fuerzas.

Únicamente, un espacio político muestra continuidad en todo el período estudiado; el Frente Para la Victoria (FPV), oficialismo provincial durante el periodo 2003 – 2015. El FPV varió su caudal de votos, pero se sostuvo como una de las fuerzas más votadas; en la elección de 2005, 2007 y 2011 fue la fuerza más votada, en 2013 y 2015 será la segunda fuerza que más votos arrastre, y en 2009 quedó relegada a un tercer lugar.

El resto de los espacios en competencia irán variando en cada elección. Por un lado, en la elección de 2005, dos fuerzas se opusieron al oficialismo provincial: el Partido Justicialista (PJ) liderado por Hilda y Eduardo Duhalde quienes se enfrentan a la dirigencia de Kirchner y son la segunda fuerza más votada (14%). La tercera fuerza más votada fue un armado no peronista: Afirmación Para una República de Iguales (ARI), bajo la figura de Elisa Carrió (8%). Entre los tres frentes acumularon el 60% de los votos totales.

En los comicios de 2007, dos fuerzas se enfrentaron al oficialismo provincial; ARI muta su sigla hacia Coalición Cívica (CC) y se presenta por primera vez en la provincia el armado político de Mauricio Macri y Francisco De Narváez, Unión Pro. La CC se presentó nuevamente como un espacio no peronista y secundó al FPV en caudal de votos (15%). Unión PRO, en cambio, resaltó como un espacio donde tanto peronistas disidentes como sectores no peronistas se unen, siendo la tercera fuerza más votada en la Provincia (9%). Sumadas, las tres fuerzas reúnen, al igual que en los comicios anteriores, cerca del 60% de los votos.

En la elección de 2009, dos actores se mantienen, el FPV¹⁰ y Unión Pro, mientras que el tercero confluye en un nuevo espacio representante de sectores no peronistas, el Acuerdo Cívico y Social (ACyS) liderado por la Coalición Cívica, el GEN, la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Socialista (PS). Sin embargo, el caudal cosechado por cada una de estas fuerzas se ve modificado. Unión PRO mejora su actuación respecto a los comicios anteriores y se transforma en la fuerza más votada (31%), seguido por el ACyS (29%), y como tercera fuerza será relegado el FPV (20%). Las tres fuerzas concentran cerca del 80% del total de votos.

La elección de 2011 fue el primer ensayo con las EPAOS, en ella dos de los actores que concentraron la mayor proporción de votos cambiaron. El FPV volvió a ser la fuerza más votada (46%), seguida por un nuevo espacio mixto, la alianza entre la UCR y el peronismo disidente liderado por Francisco De Narváez, Unión Para el Desarrollo Social (UDESOS) (12%), seguida en tercer lugar, por una el Frente Amplio Progresista (FAP), alianza que conservó a los integrantes del FPCyS con

10. En esta ocasión el nombre oficial del frente es: Frente Justicialista Para la Victoria, pero se lo reconoce por la misma sigla, FPV.



la exclusión de la UCR y que apareció como representante del espacio no peronista (12%). Entre las tres fuerzas acumularon un poco más del 80% de los votos.

En los comicios de 2013, el espacio plenamente peronista vuelve a dividirse en dos frentes, donde ambos concentraron un importante caudal de votos. El desprendimiento fue liderado por el ex Jefe de Gabinete, Sergio Massa, y tomó el nombre de Frente Renovador (FR). El mismo tuvo un buen desempeño consagrándose como la fuerza más votada (39%) y dejando en un segundo lugar al FPV (32%). En tercer lugar, por el espacio no peronista, el FAP incorporó nuevos miembros a su alianza y consolidó el Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), que logró ser la tercera fuerza más votada (12%). Nuevamente, entre las tres fuerzas concentraron cerca del 80% de los votos totales.

En los comicios de 2015, ocurre una novedad: el peronismo (y oficialismo provincial) pierde los comicios tanto legislativos como ejecutivos dando lugar a la alternancia. El triunfante será el frente Cambiemos (33%) quien se impone levemente por sobre el FPV (32%). En tercer lugar, quedará el desprendimiento peronista liderado por Massa, quien tras la incorporación de nuevos socios a la coalición toma la denominación de Unidos por una Nueva Alternativa (UNA) (18%). Al igual que en los comicios anteriores no se presenta un espacio mixto. Nuevamente, entre las primeras fuerzas concentran cerca del 80% de los votos totales.

Finalmente, en los comicios de 2017, ocurre un importante cambio respecto a las anteriores elecciones, el FPV se divide en dos alternativas electorales: Unidad Ciudadana (UC) liderada por la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner, la cual se enfrentará al Frente Justicialista conducido por el ex ministro Florencio Randazzo. De esta forma, incluso el frente que mayor continuidad mostraba en todo el período se incorpora a la dinámica propia del resto de las opciones electorales. UC será la segunda fuerza más votada (34%), tras el frente Cambiemos que aumenta su caudal de votos (39%). Por otro lado, en estos comicios reaparecerá un espacio mixto, al unirse Sergio Massa (FR) con Margarita Stolbizer (GEN) y formar el frente “1 País”, fuerza que se consagra como la tercera más votada (11%). Nuevamente las tres primeras fuerzas superaran el 80% de los votos.

Como resultado de este apartado podemos concluir que las fuerzas más votadas en la competencia por cargos legislativos en la provincia han sido cambiantes, ya que los sellos que compitieron y el caudal de votos por ellos concentrado es variable, a pesar de mantenerse dentro de la competencia peronista – no peronista. Las EPAOS no consiguieron una mayor estabilidad en este sentido. Sin embargo, si parecen haber impactado en la concentración de un alto caudal de votos en las primeras fuerzas, proceso iniciado en 2009 pero perpetuado en los siguientes comicios. Ello se condice con la reducción en la cantidad de fuerzas que compiten en la elección general.

Por último, se destaca la falta de éxito que han tenido las primarias en unir a las diversas vertientes peronistas; desde 2011 en adelante las opciones peronistas continuaron fragmentadas, siendo en estos comicios representado por el FPV y Frente Popular entre los más relevantes, en 2013 por el FPV y el Frente Renovador, en 2015 por el FPV y UNA, y en 2017 por Unidad Ciudadana, 1 País y el Frente Justicialista. A diferencia de ello, las alternativas no peronistas han sido una constante desde instancias previas a las primarias como luego de 2011. Sin embargo, solo en los comicios de 2015 y 2017 pudieron alzarse como fuerzas mayoritarias frente al polo peronista.

Cantidad de alianzas

Como se expuso en los apartados anteriores, en las elecciones generales cada vez compiten menos actores. En consonancia con lo propuesto por Clerici *et al.* (2016), en este trabajo nos preguntamos, ¿si además de ser menos actores la competencia a nivel seccional, tendió a concentrarse en alianzas como los autores demostraron a nivel municipal?

Tabla 2: Cantidad (porcentaje) de alianzas por sección en la provincia de Buenos Aires en los comicios legislativos generales de 2005, 2007, 2009, 2013, 2015 y 2017.

Sección/ Elección	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Primera	33%	38%	46%	88%	100%	100%	100%
Segunda	39%	46%	55%	86%	100%	100%	100%
Tercera	43%	38%	50%	88%	100%	100%	100%
Cuarta	38%	38%	78%	83%	100%	100%	100%
Quinta	35%	40%	55%	88%	100%	100%	100%
Sexta	41%	43%	60%	88%	100%	100%	100%
Séptima	29%	46%	67%	88%	100%	100%	100%
Capital	41%	28%	62%	89%	100%	83%	86%
Total	39%	39%	58%	87%	100%	98%	98%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral de la Provincia.

Previo a la implementación de las EPAOS, el porcentaje de alianzas que competía sobre el total era bajo; la lucha partidaria se encontraba alrededor de partidos políticos aislados o bien de alianzas informales a través del uso de colectoras (Del Cogliano y Prats, 2015). Además, la dinámica de cada sección se mostraba independiente al momento de conformar una alianza, ello se refleja en la gran oscilación en términos porcentuales de la cantidad de alianzas sobre el total en las di-



ferentes secciones en los comicios de 2005, 2007 y 2009: en 2005 y 2007 el 39% de la oferta es presentada en forma de alianzas, existiendo en 2005 un pico mínimo de 29% (4 de 14) en la séptima y un máximo de 43% (9 de 21) en la tercera, similarmente en 2007 el mínimo de alianzas se encuentra en la sección capital (28% - 5 de 18), y un máximo en la segunda y en la séptima (46%, 6 de 13). En 2009, si bien la competencia se concentra en mayor medida en uniones electorales (un 58%), también existe una gran oscilación entre las secciones que menos alianzas presentan (en la primera un 46% - 6 de 13 - de su oferta fue en forma de alianza), y la que las presentan en mayor medida (la cuarta presenta un 78% - 6 de 16 - de su oferta en forma de alianzas).

Luego de 2011, puede apreciarse que la cantidad de alianzas que compiten en la elección general es cada vez mayor, ya sea en términos totales, como en cada una de las secciones. Las EPAOS parecen tener un rol fundamental en este sentido; en las elecciones 2011 las alianzas presentes en todas las secciones rondan el 85%, tanto en términos absolutos como en cada una de ellas. Asimismo, esta tendencia se profundiza en los sucesivos comicios de 2013, 2015 y 2017, donde las uniones transitorias acaparan prácticamente la totalidad de la competencia en las secciones; en 2013, el 100% de la oferta se presenta de esta manera, y en los comicios de 2015 y 2017, la única sección que presenta partidos por fuera de alianzas es la sección octava.

De los datos empíricos podemos concluir que, la necesidad de replicar las alianzas junto con la presión del piso a ser superado, tienden a unir a partidos pequeños que antes hubiesen optado por la competencia aislada o bien por participar informalmente dentro de una colectora¹¹. Además, como afirma Domínguez Sardou (2015), las EPAOS también afectan a las fuerzas políticas que arrastran mayor caudal de votos, las cuales deben unirse para, ante una reducción de la oferta, mostrarse más competitivas en las elecciones generales.

Elecciones primarias en comparación con elecciones generales (2011 – 2017)

Cantidad de fuerzas que superan las EPAOS

En la Tabla 3 se presentan los resultados de las fuerzas políticas que logran superar la instancia de la EPAOS. Como puede apreciarse hay una doble tendencia; la cantidad de fuerzas que compiten en la primaria tiende a crecer mientras que las que acceden a la elección general se mantiene estable.

Al observar únicamente las elecciones primarias en el período estudiado, vemos que la cantidad de fuerzas que se presentan en cada EPAOS es mayor; en 2011, 74 partidos y alianzas lo ha-

11. Uno de los casos más resonantes fue la conformación del Frente de Izquierda, a partir de la unión del Partido Obrero, Izquierda Socialista y el Partido de los Trabajadores Socialistas para lograr superar el umbral legal.

cen, en 2013 (único período donde hay una reducción), 66 compiten frente a las 88 en presentes en 2015 y en la última elección (2017) 103 frentes y partidos compiten. Esta lógica, asimismo, se repite en todas las secciones.

Tabla 3: Cantidad de fuerzas políticas (partidos y alianzas) que superan la EPAOS en las ocho secciones electorales de la Provincia de Buenos Aires, en los comicios legislativos de 2011, 2013, 2015 y 2017

Sección	2011			2013			2015			2017		
	Total	Superan	Diferencia	Total	Superan	Diferencia	Total	Superan	Diferencia	Total	Superan	Diferencia
Primera	9	8	-1	8	5	-3	12	5	-7	14	5	-9
Segunda	9	6	-3	10	7	-3	10	5	-5	12	5	-7
Tercera	9	7	-2	8	6	-2	12	5	-7	14	5	-9
Cuarta	9	8	-1	8	5	-3	10	5	-5	12	5	-7
Quinta	11	8	-3	8	6	-2	12	5	-7	13	5	-8
Sexta	9	7	-2	8	6	-2	10	5	-5	12	5	-7
Séptima	9	8	-1	7	5	-2	10	5	-5	12	5	-7
Capital	9	9	0	9	6	-3	12	6	-6	14	7	-7
Total	74	61	-13	66	46	-20	88	41	-47	103	42	-61

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral de la Provincia.

Sin embargo, a pesar de competir cada vez más fuerzas en todas las secciones en las primarias, en cada elección acceden a la elección general una menor cantidad; en 2011 el efecto reductor es muy débil y la cantidad de fuerzas que compiten en la elección general no varía en gran medida en todas las secciones. En cambio, a partir de 2013 el efecto comienza a ser más notorio, si bien menos fuerzas compiten en la primaria en relación a los comicios anteriores, también menos partidos y frentes acceden a la elección general (unos 46 de los 66 que se presentan en la EPAOS). En 2015 y 2017 estas tendencias se acentuarán; cada vez más fuerzas compiten en la primaria, pero una cantidad estable de las mismas accede a la elección general. En 2015, en todas las secciones cerca de la mitad de las fuerzas no acceden a la elección general, y en 2017 cerca de tres cuartos no participan en esta instancia.

En resumen, si bien las EPAOS no parecen tener efectos significativos en restringir la cantidad de fuerzas que pueden competir en la primaria, el umbral legal necesario a ser superado genera un efecto reductor y concentra la oferta en menos opciones electorales en los comicios generales.

Cantidad de alianzas presentes en las EPAOS en relación a los comicios generales

En la Tabla 4 se observa el porcentaje de alianzas sobre el total de la oferta que compiten en cada una de las ocho secciones electorales por la obtención de bancas legislativas. Como se mencionó anteriormente se puede apreciar que en la elección general la competencia tiende a la conformación de alianzas ordenándose la oferta a partir de 2011 casi en su totalidad en formato de alianzas. Sin embargo, al incluir las primarias el efecto difiere.

Tabla 4: Cantidad (porcentaje) de alianzas sobre la oferta en las EPAOS y en la elección general para cargos legislativos en las ocho secciones electorales de la Provincia de Buenos Aires en 2011, 2013, 2015 y 2017.

Sección/elección	2011		2013		2015		2017	
	EPAOS	General	EPAOS	General	EPAOS	General	EPAOS	General
Primera	89%	88%	100%	100%	58%	100%	57%	100%
Segunda	89%	86%	90%	100%	70%	100%	67%	100%
Tercera	89%	88%	100%	100%	58%	100%	57%	100%
Cuarta	89%	83%	100%	100%	70%	100%	67%	100%
Quinta	73%	88%	100%	100%	58%	100%	54%	100%
Sexta	89%	88%	100%	100%	70%	100%	58%	100%
Séptima	89%	88%	100%	100%	70%	100%	58%	100%
Capital	89%	89%	89%	100%	58%	83%	64%	86%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia.

Si bien en las elecciones primarias de 2011 y 2013, la competencia en todas las secciones se organiza mayormente en forma de alianzas, las EPAOS de 2015 y 2017 parecen mostrar una notable diferencia. En estas, la cantidad de uniones electorales sobre el total disminuye, es decir, que en las primarias de 2015 y 2017 la oferta se encuentra repartida entre partidos y alianzas. Sin embargo, tanto en los comicios de 2015 como en 2017, a pesar de presentarse una gran cantidad de partidos en la EPAOS, sólo alianzas electorales logran superar el umbral legal y acceder a la elección general.

Como resultado de este apartado podemos concluir que con la introducción de las EPAOS, los partidos políticos continúan mostrándose como alternativas electorales, sin embargo, la opción



por la unidad en frentes electorales parece dotar de mayor fortaleza a los partidos que buscan competir por el reparto de cargos.

Conclusiones

Este trabajo tuvo como objetivo comprobar el impacto de uno de los tres postulados del espíritu de las EPAOS; el orden de la oferta partidaria en términos de reducción de la fragmentación y su consecuente agrupación en alianzas. Para ello dividimos el trabajo en dos partes.

En un primer momento comparamos la dinámica partidaria en las elecciones generales previa a la sanción de las primarias y posteriormente a ella. Allí comprobamos que si bien existe una tendencia a una estabilidad de la competencia luego de la sanción de las EPAOS en 2011 (especialmente a partir de su segunda utilización en 2013), donde la misma se concentra en torno a cinco actores, observando el período 2005 – 2017 podemos afirmar que previamente a la sanción de la normativa había una tendencia hacia la disminución de la cantidad de fuerzas que competían. Las EPAOS han contribuido a contener esta dinámica.

Por otro lado, a partir del periodo analizado podemos afirmar que persiste una competencia efectiva en las elecciones generales en la provincia en torno a tres actores los cuales concentran cerca de un 80% de los votos. Estas tres fuerzas si bien pueden ser identificadas entre espacios ideológicos partidarios (peronistas – no peronistas y en algunos casos mixtos) varían los sellos que los integran. Esta dinámica no sufrió grandes cambios con la nueva ley, a excepción de una solidificación en la concentración del voto en las primeras fuerzas, coincidente con la reducción de la oferta.

En relación al orden de la competencia, deteniéndonos en los comicios posteriores a las EPAOS, notamos que luego de 2011 y notoriamente en los comicios de 2013, 2015 y 2017, la competencia en la elección general se concentra plenamente (con la excepción de la sección octava) en alianzas electorales transitorias, situación que difiere a las elecciones previas a 2009 donde en las alianzas en las secciones tenían una menor presencia. Es decir, que podemos afirmar que las EPAOS cumplen incentivan a los partidos a unirse. Si esta unión fue a partir de “familias de partidos” o bien de manera plenamente coyuntural será trabajo de futuras investigaciones.

Asimismo, se destacó una sección que tiene un comportamiento diferente respecto a las restantes analizadas, la sección octava (capital). En ella, si bien la cantidad de fuerzas se reduce, se presenta una oferta mayor que en el resto de las secciones. Asimismo, en la octava el sistema electoral influye y acompaña la reducción en la cantidad de fuerzas que compiten efectivamente por el acceso al reparto de escaños. Una última diferencia se destaca en la conformación de alianzas; la octava es la única que se desvía de la concentración de la competencia en su totalidad en forma



de alianzas. La lógica propia de esta sección puede entenderse debido a su doble función como sección – municipio que impacta en la dinámica política – electoralista local.

Por otro lado, al comparar la instancia de primarias con la elección general en el período 2011 – 2017 se observa que han crecido la cantidad de fuerzas que se presentan en la EPAOS. Sin embargo, las primarias cumplen la función de “filtro” al mantener estable la cantidad de fuerzas que logran acceder a la elección general.

Finalmente, es notable que en la EPAOS parecen tener mejor desempeño las alianzas que los partidos políticos, ya que, si bien estos siguen teniendo una participación significativa en la primaria, no logran superar el umbral legal para acceder a la elección general.

Bibliografía

- Abal Medina, Juan M. (2004). *Los partidos políticos ¿Un mal necesario?*, Buenos Aires, Claves Para Todos.
- Alessandro, Martín (2011). “La reforma de la política en los años kirchneristas”, en De Luca, Miguel y Malamud, Andrés (coord.), *La política en tiempos de Kirchner*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Álvarez Travieso, María Florencia y Tullio, Alejandro (2015). *El desafío de la reforma política: Reglas que cambian el juego electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- Buquet, Daniel (2007). Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina, *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 16/2007.
- Butler, David (1984). “Sistemas Electorales”, *Revista de Estudios Públicos*, N° 13.
- Carey, John M. y Shugart, Matthew (1995). “Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas”, *Electoral Studies*.
- Clerici, Paula; Cruz, Facundo y Goyburu, Lara, (2016). “¿Los hermanos sean unidos? Competitividad en las primarias municipales en la Provincia de Buenos Aires”, *Revista SAAP*, Vol. 10, N° 2.
- Cox, Gary (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten*. Gedisa
- De Luca, Miguel, Jones, Mark y Tula, María I. (2008). “Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en la argentina”, *Revista POSTData*.
- De Luca, Miguel, y Tula, María I. (2011). “Reglas electorales y dinámicas políticas en la selección de candidatos. Cambios y continuidades de Alfonsín a los Kirchner”, en De Luca, Miguel y Malamud, Andrés (coord.), *La política en tiempos de Kirchner*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Del Cogliano, Natalia y Prats, Mariana (2015). “Incertidumbre electoral, fragmentación política y coordinación de las elites en contextos multinivel. ¿Qué factores han determinado el armado de listas colectoras en la Provincia de Buenos Aires?”. Trabajo presentado en las II Jornadas de Investigación en Ciencia Política y Gobierno, Buenos Aires, Argentina.
- Diamond, Larry (2004). “Elecciones sin democracia. A propósito de los regímenes híbridos”, *Estudios Políticos*, N°24.
- Domínguez Sardou (2015). “Elecciones primarias y su influencia en el comportamiento electoral”, *Democracia y Elecciones*, N°3.
- Domínguez Sardou (2017). “La coordinación de élites y votantes en las Primarias, Abiertas, Simultaneas y Obligatorias argentina (2011-2015)”, *Espacios Políticos*, Año 17, N°12.
- Došek, Tomáš y Freidenberg, Flavia (2016). “La selección de candidaturas presidenciales en México: una propuesta metodológica para medir el nivel de democracia interna de los partidos”, *Política y Gobierno*, Vol. XXIII.

Duverger, Maurice (1992). “Influencia de los sistemas electorales en la vida política”, en AAVV, *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel.

Escolar, Marcelo, Minvielle, Sandra y Castro, Luis (2004). “Sobrerrepresentación periférica y comprensión partidaria: el sistema electoral de la provincia de Buenos Aires en las categorías legislativas”, en Tula, María I. (edit.), *Aportes para la discusión de la Reforma Política bonaerense*, Buenos Aires, Prometeo.

Freidenberg, Flavia (2006). “Democracia interna: Reto ineludible de los partidos políticos”, *Revista de Derecho Electoral*, N°1.

Gallagher, Michael y Marsh, Michael (1988). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, London, Sage Publications.

Gallo, Adriana (2011). *Internas abiertas y representatividad democrática: Análisis y comparación de los casos pioneros en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo.

Gallo, Adriana (2017). “Un paso decisivo. Los partidos de izquierda después de la reforma electoral en Argentina”, *Revista POSTData*, Vol. 22.

González, Gustavo Damián (2015). *Buenos Aires Electoral: Análisis político de la provincia de Buenos Aires. Estrategias e impacto de la ley electoral en los municipios de la provincia*. Buenos Aires, Ediciones IML.

Gonzales, Gustavo D. (2017). “De cuando el sistema electoral mete la cola. Asignación de bancas y sobrerepresentación en la provincia de Buenos Aires”. Trabajo presentado en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Hermet, Guy; Rouquié, Alain y Linz, Juan (1982). *¿Para qué sirven las elecciones?* México, Fondo de Cultura Económica.

Laakso, Markku y Taagepera, Rein (1979). Effective number of parties: A measure with application to West Europe, *Comparative Political Studies*, 12, 3-27.

Masena, Pablo (2017). “La evolución de las PASO en elecciones nacionales. Aportes para el debate”. Trabajo presentado en el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Negretto, Gabriel (2010). “La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso”, *Desarrollo Económico*, Vol. 50, N° 198.

Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE.

Nohlen, Dieter (2015). *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación*, Madrid, Tecnos.



Page, María y Straface, Fernando (2009). “Reforma política 2009: ¿Cómo impacta en el sistema de partidos y en los electores?”, *Documentos de Políticas Públicas, análisis N°71*, Buenos Aires, Cippec.

Page, María, Pomares, Julia y Scherlis, Gerardo (2012). “La reforma después de la reforma: hacia un sistema de partidos más ordenado y una oferta electoral más transparente”, *Informe de monitoreo y evaluación*, Buenos Aires, Cippec.

Palumbo, Pablo y Varetto, Carlos (2016). “Las PASO están sobrevaloradas”, 28/08/2018, BAS-TION Digital, Recuperado de <http://chubutparatodos.com/2017/07/12/las-paso-estan-sobrevaloradas/> Mustapic

Rae, Douglas W. (1971). *The political consequences of electoral laws*, New Haven and London, Yale University Press.

Serra, Gilles (2007). *Why Primaries? The party tradeoff between policy and valance*, Oxford University.

Sartori, Giovanni (1992). “Sistemas electorales”, en Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza.

Sartori, Giovanni (1994). *Partidos y sistema de partidos*, Madrid, Alianza.

Scherlis, Gerardo (2011). “El Kirchnerismo y las reglas de la competencia electoral: Decisiones cruciales en la construcción de un proyecto político”, en De Luca, Miguel y Malamud, Andrés (coord.), *La política en tiempos de Kirchner*, Buenos Aires, EUDEBA.

Schedler, Andreas (2002). “Elections without Democracy: The Menu of Manipulation”, *Journal of Democracy*, Vol. 13, 36-50.

Varani, Javier (2004). “La imprescindible reforma de la ley electoral bonaerense. El caso de la integración de los Consejos Deliberantes”, en Tula, María Inés (edit.), *Apuntes para la discusión de la Reforma Política bonaerense*, Buenos Aires, Prometeo.

COMPORTAMIENTO DE LAS CUENTAS OFICIALES DE TWITTER DE LOS CANDIDATOS A DIPUTADOS NACIONALES POR SANTA FE DURANTE EL DEBATE TELEVISIVO 2017

Adrián Contursi Reynoso

Universidad Nacional del Litoral – Universidad Nacional de Rosario

E-mail: acontursi@fhuc.unl.edu.ar

“Mientras que una red, como un grupo, es una colección de personas, ésta incluye algo más: un tipo específico de conexiones entre las personas de ese grupo. Estos vínculos, y el patrón particular de esos vínculos, son frecuentemente más importantes que los mismos individuos”
(Christakis & Fowler, 2009: 9).

Introducción

Se habla de las redes sociales como la revolución en la comunicación, la posibilidad de que la ciudadanía interactúe directamente sin filtros intermedios, como por ejemplo los medios de comunicación tradicionales. En el caso de la política, se dice que la distancia entre los votantes y los candidatos se reduce gracias a estas nuevas tecnologías, dada la posibilidad de que los ciudadanos pregunten, repliquen o apoyen directamente los mensajes de los candidatos.



Autores como Mellon y Prosser (2017), manifiestan que a pesar de la popularidad en el ámbito académico de estudiar fenómenos políticos y sociales a través de las plataformas de Twitter y Facebook, los usuarios que componen éstas plataformas difieren sustancialmente de la población general en términos de demografía, actitudes y comportamientos políticos, incluyendo intención de voto, edad, género y educación. En sus estudios, han identificado que los usuarios de Twitter tienden a ser más jóvenes, educados y prestan más atención a la política que la población general. Por lo cual, los usuarios de redes sociales no son representativos de la misma.

En el presente trabajo nos centraremos en los usuarios que interactúan a través de Twitter, tratando de identificar quiénes son en realidad. Y atendiendo a una premisa de base en torno al concepto de Red Social y cómo funcionan en el ámbito de la provincia de Santa Fe.

En Ciencias Sociales, el uso del concepto *Red Social* es precedente a la idea general que se tiene en la actualidad de las plataformas interactivas en internet como Facebook o Twitter, por nombrar algunas. En ciencia, la *Red Social* se concentra en las relaciones existentes entre los actores que componen una estructura social, enfocándose en los procesos de comunicación y transacción.

Por lo tanto, el trabajo se centrará en reconstruir la Red Social que se construye en torno al evento Santa Fe Debate, identificar los actores que la componen y describir su funcionamiento interno, identificando sus comunidades comunicativas.

Homofilia

La homofilia se entiende como un hecho social, en donde los individuos que poseen características idénticas o similares como edad, género, ocupación, estatus social, etcétera, tienden a relacionarse con mayor periodicidad, coincidir en sus opiniones y realizar prácticas similares.

Como expresan Lozares y Verd (2011), existen diversos criterios de clasificación de la homofilia. Uno de los más reconocidas se encuentra en la diferenciación entre la homofilia la individual y la estructural. La homofilia individual reconoce que el individuo tiene preferencias que lo conducen a relacionarse con otros semejantes, en tanto, la homofilia estructural explica que las relaciones entre individuos están constreñidas por aspectos externos al individuo como la localización geográfica, la ocupación, etcétera.

“Lazarsfeld y Merton (1954) introdujeron la distinción entre Valor homofílico y Estatus homofílico. El Valor homofílico corresponde a la idea de que es más útil interactuar con los que mantienen valores similares (Ibarra, 1993) que con los Alteri. Supone que la razón homofílica se explica menos directamente por características similares pues interviene como mecanismo una razón instrumental de utilidades que proviene de tal equivalencia en atributos” (Lozares y Verd, 2011: 31).



A pesar de que los estudios sobre homofilia han avanzado metodológicamente, desde la década del setenta y el ochenta, incrementando su capacidad operativa y comprobable, aún permanece la existencia de una caja negra sobre los mecanismos explicativos de la misma. Principalmente en el hecho de que no son las interacciones frecuentes las que generan homofilia, sino es la misma homofilia la que promueve las relaciones.

Metodología

El presente trabajo responde a un enfoque principalmente cuantitativo, con un diseño de investigación transeccional descriptivo, en donde la técnica de recolección de la información fue minería de datos, utilizando el programa Twarcl¹ el cual se conecta mediante una API (*Application Programming Interface*) a la Red Social Twitter, para extraer la información seleccionada.

La selección de la muestra utilizó el *hashtag* difundido por los organizadores y utilizado por los candidatos para vincular sus mensajes, *#SantaFeDebate*. Lo que constituyó una muestra de 22.936 tweets, entre el 13 y 16 de Octubre de 2017, que comprende el corpus de datos de trabajo.

Las muestras fueron procesadas en R Studio, utilizando técnicas de Análisis de Redes Sociales y visualizadas mediante el programa Gephi. El *Análisis de Redes Sociales (ARS)* tiene su base principalmente en la *teoría de grafos*, lo que remonta su origen a 1736. Pero, el ARS aplicado a las ciencias sociales, es un fenómeno reciente de no más de cuatro décadas que comenzó a utilizarse en primera instancia a través de la Sociología y la Antropología, y posteriormente se incorporaron la Psicología Social y la Ciencia Política, convirtiéndolo así en un espacio interdisciplinario. Aunque, actualmente existe un debate sobre si el ARS es un nuevo paradigma teórico o un conjunto de métodos de análisis de relaciones sociales.

“El elemento fundamental del ARS, y que lo vincula a un amplio movimiento teórico en las ciencias sociales que podríamos llamar relacionismo –o transaccionismo– (Emirbayer, 1997), es su orientación sistemática a analizar los fenómenos sociales desde los patrones subyacentes de interacción entre las entidades sociales, superando así la dicotomía estructura/agencia al recurrir a una perspectiva dinámica de las relaciones sociales, en la que las relaciones operan en un doble sentido: por un lado determinan los procesos emergentes que constituyen determinadas estructuras sociales y, por otro lado, configuran la red de relaciones que constriñe el comportamiento de los actores” (Aguirre, 2011: 7).

1. Twarcl es una librería de Python que funciona como herramienta de línea de comando con el objetivo de obtener datos de Twitter en formato JSON. Twarcl fue desarrollada por Ed Summer como parte del proyecto *Documenting the Now* el cual fue financiado por *Mellon Foundation*.



El ARS aborda al sistema de relaciones como un todo, ya que no se centra en los enfoques clásicos de agencia o institución, porque estos enfoques asumen que los actores toman decisiones en base a un transfondo económico-racional para maximizar sus intereses y en donde su conocimiento es limitado. Por el contrario, el ARS comprende que la estructura social es el producto de las relaciones de los actores, lo que legitima su accionar a través de la rutinización de las mismas y, a la vez, reduce las posibilidades de seleccionar acciones alternativas.

“Desde un enfoque relacional, las relaciones sociales condicionan las opciones y preferencias de sus actores y, a la vez, despliegan potenciales escenarios dentro de los cuales toman curso sus estrategias, configurándose así un espectro de potenciales opciones desde las que los actores adaptan su comportamiento, siempre referenciado a la dinámica de esas relaciones” (Aguirre, 2011: 12).

A pesar de la multiplicidad de enfoques asociados, la conjunción del ARS con las Teorías de Rango Intermedio de Merton de fines de la década del sesenta, permiten aproximarse a los hechos sociales observados sin tener que adoptar un paradigma totalmente marxista, neoclásico o weberiano. Permitiendo a las investigaciones centrarse en la complejidad de las interacciones.

El Debate entre candidatos

Con los primeros debates presidenciales, en el año 2015, organizados y transmitidos por Argentina Debate, la política argentina ingresó en la tendencia de que sus candidatos debían presentarse públicamente y responder sobre áreas temáticas predefinidas. Un año después, en 2016, se sancionó la Ley 27.337 que incluyó en el Código Electoral Nacional, la obligatoriedad del Debate Presidencial, lo cual fue un paso hacia la institucionalización del mismo.

El precedente marcado por el Debate Presidencial del año 2015 rápidamente influyó sobre los comportamientos políticos a nivel subnacional, tanto en el nivel provincial como local.

Como un efecto derrame, la provincia de Santa Fe celebró en el año 2015 el debate entre los candidatos a Gobernador, Miguel Del Sel (Unión PRO Federal), Omar Perotti (Frente Justicialista para la Victoria), Miguel Lifschitz (Frente Progresista Cívico y Social), Oscar “Cachi” Martínez (Frente Renovador de la Esperanza) y Octavio Crivaro (Frente de Izquierda de los Trabajadores).

La práctica se afianzó para el año 2017. Pero, existieron voces de reclamo, ya que el evento denominado *Santa Fe Debate*, que congregó a los candidatos a Diputados Nacionales por la provincia, dejó fuera de la escena al 50% de las fuerzas en competencia.

El evento, organizado por los medios de comunicación locales: Canal 3, Canal 5 y el Diario *La Capital* de Rosario, sólo extendieron invitación a participar a las cinco fuerzas que recibieron



mayor cantidad de votos en las PASO, lo que significó omitir del debate las propuestas de las restantes cinco fuerzas en competencia.

Fuerzas políticas invitadas al Debate.

- Frente Justicialista para la Victoria – Cabeza de lista: Agustín Rossi.
- Cambiemos – Cabeza de lista: Albor Cantard.
- Frente Progresista Cívico y Social – Cabeza de lista: Luis Contigiani.
- Unite por la Libertad y la Dignidad – Cabeza de lista: Jorge Boasso.
- Un Proyecto Santafesino – Cabeza de lista: Diego Giulano.

Fuerzas políticas No invitadas al Debate.

- Frente Social y Popular – Cabeza de lista: Carlos Del Frade.
- Ciudad Futura – Primera diputada: Caren Tepp.
- Frente de Izquierda de los Trabajadores – Cabeza de lista: Octavio Crivaro.
- Partido Popular – Cabeza de lista: Amalia Granata.
- Alianza Espacio Grande – Cabeza de lista: Walter Ghione.

Ante este dispar escenario, se hubiera esperado que la ciudadanía se manifestara reclamando por éste recorte a la Democracia, en lo que Castells (2009) denomina “auto comunicación de masas”, lo que permite a que los ciudadanos superen las limitaciones y censuras de los medios de comunicación. Por el contrario, no se visibilizó en las principales redes sociales, Facebook y Twitter, ningún reclamo con respecto al cercenamiento de la participación.

Solamente los principales referentes de los espacios omitidos expresaron su disconformidad. Como fue el caso de Amalia Granata, la cual fue invitada al programa de Mirtha Legrand que se emitió el mismo día del Debate, y en donde expresó que le hubiera gustado ser invitada al mismo.

#SantaFeDebate

Durante los días previos, los medios se ocuparon de difundir que el Debate también podría seguirse por las redes sociales, principalmente, Twitter, bajo el hashtag #SantaFeDebate.

El día del evento, mientras se desarrollaba el mismo, el Diario *La Capital* realizó posteos en Twitter y también publicó noticias en su portal que daban cuenta de los principales intercambios a modo de resumen. Pero remarcando que los candidatos no profundizaron sobre las temáticas sino que en su mayoría, fueron exposiciones mediáticas.



Imagen 1: Tweet sobre el Debate de Diputados Nacionales en Santa Fe.

Fuente: Cuenta de Twitter del Diario *La Capital*.

Se observó que los equipos de comunicación de cada candidato administraron las publicaciones en coordinación con los mensajes que los candidatos volcaban en el debate (ver Imágenes 2, 3, 4, 5 y 6). Incluso, reprodujeron imágenes que estaban siendo presentadas en el debate a través de láminas. Pero, en una revisión de las publicaciones, lo primero que se observa es que existen muchos retweets y poco contenido original.

Con los 22.936 tweets obtenidos mediante minería de datos, entre el 13 y 16 de Octubre de 2017, se reconstruyó la Red. Ésta quedó conformada por 1.391 *nodos* y 8.123 *enlaces*.

Cada *nodo* es equivalente un actor social, el que puede ser un candidato, una persona interesada en la temática, una institución o un medio de comunicación. En tanto, los *enlaces* fueron contruidos sobre la acción de un nodo que retweetear (reproduce) un mensaje de otro nodo, cuyo mensaje puede ser original o simplemente un retweet precedente.



Imagen 2: Tweet sobre Tasa de Homicidios por Provincia 2002-2015.

Fuente: Twitter de Agustín Rossi.

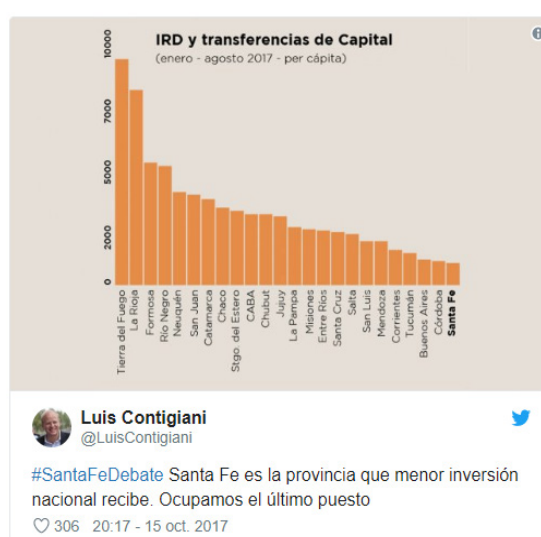


Imagen 3: Tweet sobre Inversión Nacional por Provincia.

Fuente: Twitter de Luis Contigiani.



Imagen 4: Tweet sobre Política del Gobierno Nacional sobre Narcotráfico.

Fuente: Twitter de Albor Cantard.



Imagen 5: Tweet asociación a Agustín Rossi con Julio De Vido por temas de corrupción.

Fuente: Twitter de Diego Giuliano.



Imagen 6: Tweet sobre vinculación de Boasso con Macri.

Fuente: Twitter de Boasso.

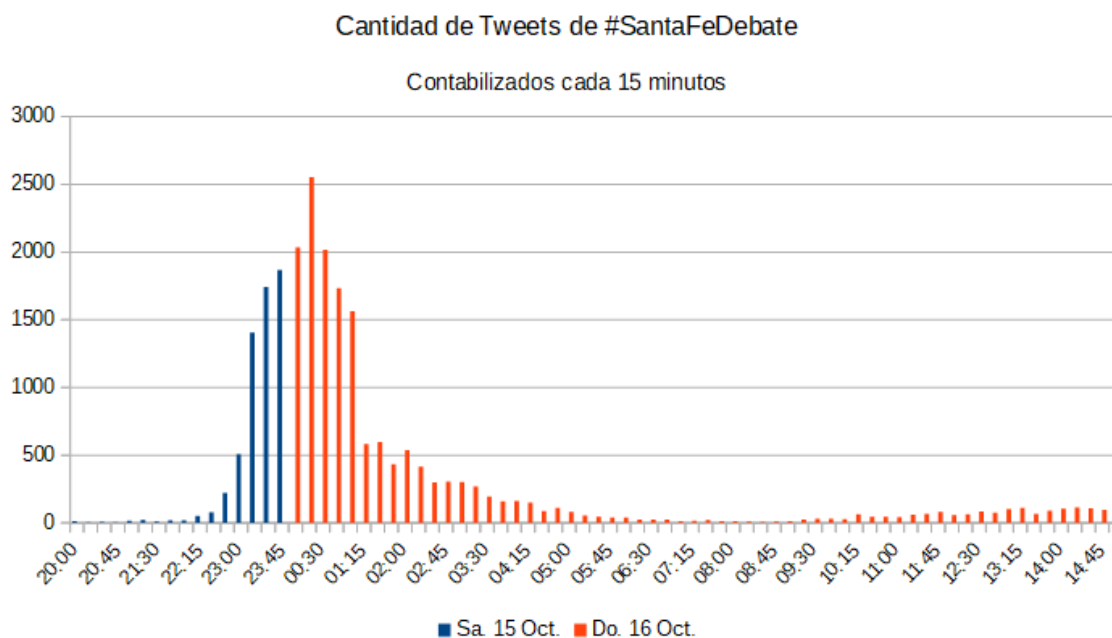


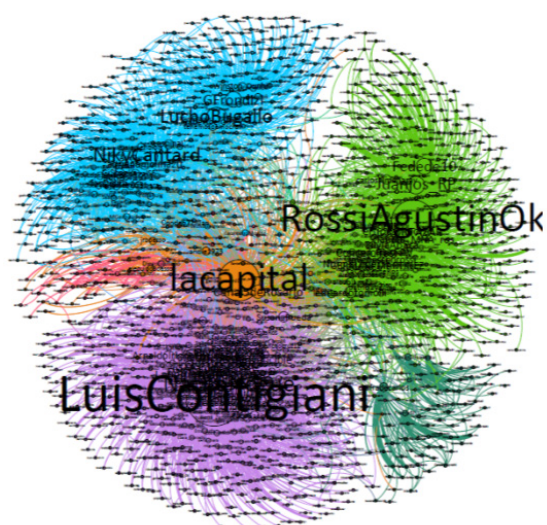
Figura 1: Distribución de los Tweets

Fuente: Elaboración del autor.

En la Figura 1, observamos desde el inicio del debate a las 20:00hs., transcurridas dos horas del mismo se refleja una gran participación que se extiende con su pico máximo apenas pasado la medianoche, con una reducción significativa a las 1:15hs. del día siguiente, para descender luego paulatinamente.

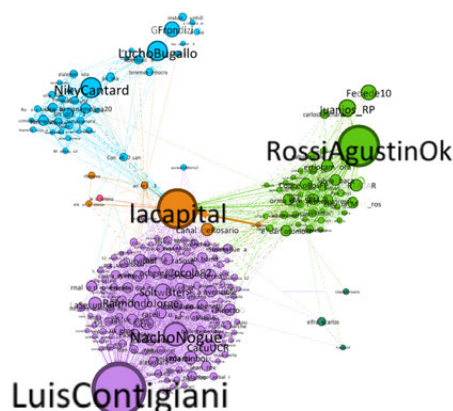
Por lo cual, la participación se concentró durante el debate, y solo se extendió un par de horas una vez finalizado el mismo. Lo que conlleva a pensar en dos tipos distintas de participación. Por un lado, podríamos estar frente a una ciudadanía ampliamente comprometida y que ha respondido en forma espontánea al Debate, con un claro involucramiento sobre los temas planteados o, por el contrario, la participación ha estado estratégicamente coordinada, con el objetivo de aumentar la presencia de los candidatos en la Red Social, la cual es utilizada por el mismo organizador, el Diario *La Capital* para impulsar sus artículos periodísticos.

Para resolver ésta incógnita, sobre la Red Social construida se implementó el Algoritmo Louvain de Detección de Comunidades, por optimización de modularidad. Y posteriormente, se visualizó mediante el algoritmo Fruchterman Reingold.



**Figura 2: Red Social.
Visualización según algoritmo
Fruchterman Reingold.**

Fuente: Elaboración del autor.



**Figura 3: Red Social.
Visualización después de filtrado
de nodos -20 grados.**

Fuente: Elaboración del autor.

El algoritmo de detección de comunidades, nos permite observar en el Figura 2 tres grupos grandes (comunidad de color celeste, comunidad de color verde y comunidad de color violeta), dos más pequeños (comunidad de color rosado y comunidad de color turquesa), y un nodo central (@lacapital).

Para una mejor visualización, se realizó un filtrado de los nodos menos relevantes, clasificándolos según su grado de conexión. Aquellos nodos que solo poseían menos de 20 conexiones fueron eliminados (ver Figura 3)

Una vez realizada ésta operación, observamos claramente el peso específico de los nodos centrales de cada comunidad. Pudiendo realizar la siguiente clasificación:

Tabla 1: Comunidades y correspondencia con Partidos Políticos/Instituciones.

Comunidad	Partidos Políticos / Instituciones
Violeta	Frente Progresista Cívico y Social
Verde	Frente Justicialista para la Victoria
Celeste	Cambiamos
Rosado	Un Proyecto Santafesino
Turquesa	Espacios de Centro-Izquierda / Izquierda
Anaranjado	Diario <i>La Capital</i>

Fuente: Elaboración del autor.

La topología observada muestra concentración en cada comunidad identificada (Tabla 1), en donde los nodos que reportan el mayor grado de centralidad (cantidad de conexiones, en este caso las identificamos como menciones realizadas) son los que denominamos *Hubs*. Estos *Hubs* coinciden con las cuentas oficiales de los Candidatos a Diputados Nacionales.

“Lo importante de la red no es tanto su tamaño sino su conectividad. Si las redes se estructuran en torno a clústeres, solo a través del vínculo con un hub que dinamice la conectividad entre diversos clústeres una gran red puede ser formada, en otras palabras, los hubs juegan un rol central en la transición de fase. Lo más parecido a una ‘posición central’ en la red, está reservada a aquellos nodos que simultáneamente son parte de diversos clústeres. Entender el desempeño de los hubs en las redes es central debido a que los estudios empíricos sobre redes reales de todo tipo (biológicas, sociales, etcétera) presentan hubs en su topología. ‘Los hubs son especiales. Dominan la estructura de todas las redes en las que están presentes, haciéndolas funcionar como mundos pequeños’ (Barabási, 2003: 64)” (Aguirre, 2011: 46-47)

La dinámica de comunicación se vuelve transparente. Los mensajes originados por las cuentas oficiales son Retweeteados en un breve lapso de tiempo por una multiplicidad de cuentas, que se identifican con cada partido político, en su amplia mayoría estamos frente a militantes, ya que así lo declaran las cuentas en sus perfiles y/o demuestran un claro apoyo por algunos de las fuerzas políticas en competencia. Éstas cuentas solo están conectadas a los *Hubs*, con el objetivo de amplificar su mensaje, pero no generan debate más allá de sus comunidades de referencia. Por lo tanto, no existe intercambio entre las diferentes comunidades. El único punto de unión relevante de las comunidades es, precisamente, el organizador del debate, el Diario *La Capital*. El cual ocupa una posición central en el algoritmo de visualización, precisamente por ser el punto de encuentro de dichas comunidades.



Consideraciones finales

Coincidiendo con Mellon y Prosser (2017), en el caso de la provincia de Santa Fe, los usuarios de Twitter que se vinculan a los eventos políticos, como el caso del Debate entre Candidatos a Diputados Nacionales en la provincia de Santa Fe, no representan a la demografía general de la provincia. En su amplia mayoría son jóvenes militantes de los diferentes partidos, cuya forma de participación se resume a amplificar el mensaje del candidato de referencia mediante una acción de Retweetear, o difundir mensajes que podrían considerarse parte de una campaña sucia en contra de algún adversario político.

El accionar y la repitencia de los mensajes, es una clara muestra de una estrategia de difusión, la cual es imitada por todas las fuerzas políticas. Lo que incrementa considerablemente la cantidad de Tweets en las horas correspondientes al Debate, llevándolo a ser *Trending Topic* en Twitter a nivel Nacional. Pero, incluso la cantidad de Tweets, 22.936, podría discutirse en su relevancia real, considerando la relación existente entre usuarios únicos y enlaces creados, 1.391 nodos y 8.123 enlaces.

Como hemos podido comprobar, el Análisis de Redes Sociales muestra que cada comunidad detectada, la cual es coincidente con los partidos políticos debido a la composición de sus miembros, solo reafirma los mensajes de los *hubs*, en este caso de los propios candidatos a Diputados Nacionales que se encuentran participando del Debate.

Desafortunadamente, asistimos a un ejercicio de retroalimentación de cada partido político, en cuanto a la comunicación que amplifican. En otras palabras, al no existir intercambio entre las comunidades, podemos afirmar que el impacto de la comunicación política generada por el Debate entre candidatos, es efímera, ya que no logra superar el límite propio que generan los partidos políticos. Más que una comunicación, que logre incorporar el debate ciudadano, se convierte pura y exclusivamente en un mensaje que es generado y consumido por los propios partidos en general, y por los militantes jóvenes en particular.

Bibliografía

- Aguirre, Julio L. (2011). “Introducción al Análisis de Redes Sociales”, Documento 82, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Buenos Aires, diciembre.
- Christakis, Nicholas and Fowler, James (2009). “Connected: How your friends’ friends’ friends affect everything you feel, think, and do”, New York, Back Bay Books, September.
- González-Bailón, Sandra (2017). *Decoding the Social World: Data Science and the Unintended Consequences of Communication*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Guerrero Salgado, Éfren E. y Guerrero Salgado, Gilda (2017). “Caracterización de la confrontación sociedad civil - Estado en la República del Ecuador 2015-2016: análisis de las redes sociales mediante Twitter”, en *REDES - Revista hispana para el análisis de redes sociales*, Vol. 28, 1, 120-134.
- “Los candidatos a diputado nacional también vivieron el debate en las redes sociales Rossi, Boasso, Contigiani, Cantad y Giuliano replicaron parte de sus discursos a la red social Twitter. (15 de octubre de 2017)”. *La Capital*, Recuperado de <https://www.lacapital.com.ar/politica/los-candidatos-diputado-nacional-tambien-vivieron-el-debate-las-redes-sociales-n1488821.html>
- Lozares, Carlos y Verd, Joan (2011). “De la homofilia a la cohesión social y viceversa”, en *REDES - Revista hispana para el análisis de redes sociales*, Vol. 20, 2, junio.
- Marín Dueñas, Pedro P. y Díaz Guerra, Aurora (s/f). “Uso de Twitter por los partidos y candidatos políticos en las elecciones autonómicas de Madrid 2015”, *Ámbitos, Revista Internacional de Comunicación*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16845702009>
- Mellon, Jonathan and Prosser, Christopher (2017). “Twitter and Facebook are not Representative of the General Population: Political Attitudes and Demographics of British Social Media Users”, *Research and Politics*, July-September, 1–9.
- Molina, José L.; Teves, Laura y Maya Jariego, Isidro (2004). “El análisis de redes en Iberoamérica: una agenda de investigación”, en *REDES - Revista hispana para el análisis de redes sociales*, Vol. 6, 1, junio-julio.

HEGEMONÍA PARTIDARIA EN LAS ELECCIONES DE INTENDENTES EN MUNICIPIOS DE PRIMERA CATEGORÍA EN LA PROVINCIA DE FORMOSA 1983 – 2015

Sergio David Valenzuela

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional del Nordeste

E-mail: sergiodavidvalenzuela@gmail.com

Héctor José Zimerman

Universidad Nacional del Nordeste

E-mail: hectorjosezimerman@gmail.com

Introducción

En las provincias argentinas, desde 1983 se han vivido procesos de reforma política. Uno de los puntos clave en las reformas tenía que ver con la incorporación de la posibilidad de reelección de los cargos ejecutivos provinciales y municipales.

Al presente, en las investigaciones de la Ciencia Política, existen pocos estudios centrados en los sistemas políticos municipales. En este contexto, se propone realizar un estudio exploratorio sobre procesos de elección y reelección en municipios de primera categoría en la Provincia de Formosa.

A partir de lo señalado, resulta indispensable señalar que, en el plano teórico, existen una serie de trabajos teóricos que remiten a la conceptualización y clasificación de la reelección (Carey,



2003; Burad Abud, 2010; y Serrafero, 1997 y 2011, entre otros), y si bien se ocupan mayormente de la reelección presidencial, las conceptualizaciones son trasladables al nivel subnacional.

A partir de los autores mencionados, Cardarello (2012) desde una perspectiva comparada aplica las concepciones propuestas y analiza la reelección de los ejecutivos subnacionales en Argentina. De esta manera, la reelección es la renovación de un nuevo mandato en un cargo electivo, y las clasificaciones refieren a dos cuestiones: 1- la inmediatez o no de la posibilidad de ser reelecto; y 2- las limitaciones o no de las posibilidades, que van desde la prohibición total a la reelección indefinida.

Estas cuestiones mencionadas, tienen que ver las características de los sistemas electores que permiten o no reelecciones. La permisividad o no de las diferentes modalidades de reelección tienen que ver con los diferentes contextos sociales, históricos y políticos que rodean a los sistemas electorales (Nohlen, 1981 y 1994). Estas situaciones darán lugar a distintas configuraciones de los sistemas políticos en distintas épocas y territorios.

De este modo, la reelección tiene impactos sobre el sistema político, y una de las variantes sobre las que impacta es el sistema de partidos. En este marco, este trabajo a partir de las clasificaciones teóricas de sistemas de partidos, considera la propuesta de Duverger y la reformulación de la misma por parte de Sartori. Ambos utilizan un criterio numérico; sin embargo, dado la pertinencia de las reformulaciones de Sartori, utilizaremos la clasificación propuesta por este último, quien remite a sistemas competitivos y no competitivos. Cada uno de estos sistemas posee subclasificaciones que conviene mencionar. Los sistemas competitivos se subdividen en sistemas de partido dominante, bipartidismos, pluralismo moderado, pluralismo polarizado y sistema de atomización. Los sistemas no competitivos comprenden a los sistemas de partido único y los sistemas de partido hegemónico.

En función de lo mencionado, el objetivo de este trabajo es analizar el impacto de la posibilidad de reelección indefinida de los intendentes de los municipios de primera categoría en la provincia de Formosa, sobre los sistemas de partidos locales.

De lo general a lo particular. Federalismo y Municipios

Nuestro país ha decretado constitucionalmente un sistema político, representativo, republicano y federal. Si bien la expresión *federal* podría malinterpretarse como una forma de Estado y no de gobierno, en realidad la primacía surge de la definición de lo *republicano*, en contrapartida a los sistemas monárquicos que, en su época de esplendor, combinaban el poder absoluto con la dominación unitaria (Bazan, 2013). Esta tradición emergente del modernismo político, fue contrastada con la Independencia de los Estados Unidos de América donde se creó un sistema confederal



originalmente, dando valor a las colonias británicas transformándose en Estados de América del Norte, y mutando por aprobación de las subunidades nacionales una República federal, dando nacimiento al federalismo, y el presidencialismo, con la consagración de la fórmula *check and balances*, y una división de poderes, con integración independiente en cada uno de ellos, pasando de la monarquía hereditaria a una presidencia donde el primer mandatario era electo por voluntad popular y no por linaje, casa reinante o dinastía. Una interpretación clave de la letra de la Constitución Estadounidense la brindó la Suprema Corte de Justicia, aseverando que la Constitución no es lo que dice la Constitución, sino lo que la Suprema Corte dice que es lo constitucional. De manera temprana, a diferencia de nuestro país, los Estados miembros son soberanos, mientras que el criterio mayoritario en la Argentina ha sido que las Provincias son autónomas y en la Nación recae con exclusividad la soberanía (Sabsay, 1999).

En cuanto a este último punto, los antecedentes tienen que ver no solo con lo constitucional, sino también con fallos de la justicia. Dentro de estos últimos, de los numerosos ejemplos se puede citar el siguiente:

“Que la Constitución Nacional, se ha dicho, es un conjunto normativo, en que todos los artículos deben ser razonablemente armonizados para responder así a la organización y equilibrio de los poderes constitucionales previstos por los constituyentes de 1853. Que el pensamiento profundo que esas normas traducen, mantienen su vigor a través del tiempo. Ellas se basan en la ‘separación’ o ‘distribución’ de los poderes, principio fundamental de nuestra estructura política y organización jurídica. En ese sentido decía Montesquieu que no había libertad si el Poder Judicial no estaba separado de los otros dos (*L’eesprit des lois*) El Poder Judicial, entre tanto, cuyo organismo supremo es esta Corte, ha de velar por la supremacía de los principios constitucionales, lo que en este caso lo lleva a decidir que el Poder Ejecutivo no puede ejercer funciones que son propias de los jueces. Asimismo, esa función entraña afirmar que el Poder Legislativo. Que incluso está impedido de delegar la función típica de sancionar la ley, no puede –a fortiori– de las que le pertenecen al Poder Judicial, transfiriéndolas al Poder Ejecutivo en evidente transgresión constitucional. Por ello ha podido expresar en Fallos 12-134. ‘La Corte Suprema es el tribunal en último resorte para todos los asuntos contenciosos en los que se le ha dado jurisdicción (...) Sus decisiones son finales. Ningún Tribunal las puede revocar’ ” (Beneduce, Carmen J. C/Casa Auguste, 1961, Fallos: 251-472; disidencia del Dr. Boffi Boggero).

Por otra parte, el articulado constitucional establecido, determina que cada Provincia debe dictar una Constitución bajo el sistema representativo republicano que asegure su régimen mu-



nicipal. El gobierno federal garantiza a cada Provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. Los antecedentes se encuentran en la Constitución Nacional de 1853, y las modificaciones propias de las de 1860 y 1949. De ello se desprenden varios principios como el de la autonomía provincial y la no injerencia del Gobierno Federal, imponer contribuciones y percibir las, derecho que se ejerce con amplitud e independencia necesarias, fijar la planta de personal y su remoción, su régimen financiero propio, y si bien las leyes provinciales pueden imperativamente delimitar los municipios, pero no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido. Reafirmando estas disposiciones:

“Toda asunción por parte de la autoridad provincial de atribuciones que han sido asignadas exclusivamente a los titulares de los departamentos ejecutivos –como es convocar a elecciones dentro de ese ámbito–, afecta seriamente la autonomía municipal al introducir en ella de manera incompatible con el diseño institucional. Tal intromisión, de ser aceptada, lesionaría la personalidad y las atribuciones del municipio, pues las autoridades constituidas deben respetar el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno por el constituyente provincial, cuya preservación no admite limitaciones acotadas por el grado o medida en que las autoridades provinciales franqueen el ámbito reservado a la libre disposición comunal (...) por aplicación del principio de soberanía popular, las cuestiones relativas a la autonomía municipal y a su efectiva vigencia en la Estructura del Estado Federal deben ser garantizadas, rechazando actos y procedimientos que traduzcan el quebranto de las instituciones locales” (“Ponce Carlos Alberto c/San Luis, provincia de, s/acción declarativa de certeza”, 2005. CSJN, P.95.XXXIX.)”

El predominio de los Ejecutivos

Parte de la funcionalidad de los ejecutivos se han dado con las reformas de Constituciones Provinciales, apuntando básicamente a incluir las cláusulas de elección y reelección en la transición y consolidación democrática post-dictadura. La primera etapa de los cambios en las unidades subnacionales, se ha basado en contrarrestar la llegada del radicalismo a la Presidencia a nivel Federal con Raúl Alfonsín, quebrando la hegemonía histórica del peronismo; que se apoyaba principalmente en el encolumnamiento tras el líder natural Juan Domingo Perón. El eje de los cambios giró en torno a la administración de fondos fiscales, y que el reparto a las provincias dependiera casi con exclusividad de la Nación; ya sea por la incidencia del presupuesto votado en el Congreso, los acuerdos Nación-provincias, la coparticipación, o la excepcionalidad de las reparaciones históricas para determinadas regiones. Demás está hacer saber que, si alguna de las Cámaras se encontraba en manos de la oposición, conseguir los guarismos para la aprobación de leyes claves



que interesan al Ejecutivo, abría paso a negociaciones, se convierten en un sistema de toma y daca, un juego de suma cero. Las distintas alternativas eran los porcentajes coparticipables, las regalías, subsidios, concesiones viales, fondos no reintegrables contra rendición de cuentas, sustento financiero y crediticio y otras variantes.

Luego del éxito parcial de 1985, donde lo rotundamente visible fue el Plan Austral, la determinación de varias Provincias de cuño justicialista, junto a la de gobiernos afines, tuvo como pivotes la emisión de bonos que al momento de su creación tenían una equivalencia igual a la unidad monetaria del austral, como valor monetario del país. La reelección de los Ejecutivos más la autofinanciación con bonos significaron una respuesta contundente –poco estudiada quizás–, a una realidad cuasi-absoluta de la dependencia a nivel recursos federales. La heterogeneidad en las Cámaras, no constituyó un impedimento para el abroquelamiento de los representantes provinciales, en consideración a afinidades ideológica partidarias, que negociaron con primacía e independencia sobre los intereses sub-nacionales a nivel provincial o regional. Esta apreciación cuenta con indicadores expresivos tales como los bloques políticos en el Congreso y/o las presidencias de las comisiones *intra* cámaras o las bicamerales, entre otras manifestaciones.

En los niveles provinciales y municipales, se visualiza el predominio del Ejecutivo sobre los restantes órganos del reparto funcional del poder. Se pueden señalar que la administración de fondos, la utilización de recursos de todo tipo que incrementen su poder en la toma de decisiones, la implementación y ejecución de políticas públicas, casi sin responsabilidades en la *accountability* horizontal y vertical y la dirección de políticas clientelares, recae en manos del poder ejecutivo. Con esto, la percepción del electorado que entiende que el gobierno es atributo de gobernadores o intendentes, en torno a la eficacia y la rapidez de respuesta, frente a los cuerpos legislativos y colegiados, extremadamente deliberativos y de lenta actuación y el arrastre del voto a todos los niveles cuando coinciden las elecciones ejecutiva y legislativa.

De esta manera, con los liderazgos personalistas donde se identifica autoridad con fortaleza. La existencia de mandatos con plazos rígidos, permite que ante la pérdida de popularidad del Ejecutivo, su remoción se torne impracticable institucionalmente, por la necesidad de contar con quórum agravado (para promoción o remoción efectiva) en los órganos deliberantes, con más la falta de independencia del Poder Judicial. El poder carismático de Weber, recae esencialmente en los Ejecutivos, y no en las presidencias de los órganos legislativos y deliberativos. El manejo discrecional de los recursos goza de mayor adhesión en los Ejecutivos. Por esta razón, la reelección indefinida cuenta con mayor consenso en los municipios que a nivel provincial, y la agenda de los cuerpos legislativos depende de las instrucciones de los Ejecutivos mayoritariamente.



El descontento con la performance de la economía se identifica más con el despliegue del ejecutivo y no con los funcionarios hacedores y administradores de la hacienda pública. En este escenario, no se observa una cultura política que bregue por el control del uso de los recursos públicos, y el surgimiento de las democracias delegativas, facilita el clientelismo, el prebendismo y la corrupción, acorde al pensamiento de O`Donnell. Los grupos de interés pueden encontrar interlocutores y defensores en los cuerpos legislativos, pero apuestan con diversas técnicas a conseguir que el ejecutivo se convierta en el decisor proteccionista de sus beneficios. El liderazgo aceptado popularmente en los Ejecutivos funciona como un atributo que está por encima de los intereses particulares, a la vez que se los reconoce como árbitros cuando entran en puja cuestiones corporativas. En opinión de Zaleznik y Jardim:

“La estructura constituye necesariamente una variable que depende de la legitimación de los sistemas de autoridad que en ella rigen. La legitimación de la autoridad que emana de la jerarquía tiende a crear una estructura piramidal, mientras que si se opta por un sistema de autoridad profesional ello ‘aplana’ la organización y redistribuye la autoridad jerárquica. Los problemas que surgen son esencialmente los de asegurar que el sistema de autoridad implícito en la estructura se adecua al logro de los objetivos de la organización” (1971: 15).

El estudio de los Ejecutivos a su vez, muestran una contradicción constante. En el imaginario popular fue *in crescendo* la creencia de los mandatarios a título personal, en contrapartida, casi no hay estudios profundizados sobre la organización estructural y el funcionamiento del gobierno en su conjunto. En los trabajos sobre presidencia, Moe (2013) destaca que, sin desconocer la importancia de las variables personales, existe una debilidad en los estudios institucionales. Esta doble vía, también permite pensar que los liderazgos personalistas se encuentran por encima de los partidos políticos, y la pérdida de confianza en el líder, arrastra en concomitancia a las agrupaciones partidarias. La caída de la cabeza visible del partido implica la caída de los votos partidarios en las contiendas electorales.

Si bien a nivel presidencial esta tendencia es mucho más notoria, en la política contemporánea, la fidelidad a la lealtad partidaria debe estar acompañada con la identificación con el liderazgo personal. No es casualidad que los partidos creados en base a quienes despiertan mayores expectativas en conducir el gobierno, siempre están por encima del voto partidario, analizando los estudios de opinión pública. En suma, la demanda social radica en que el Ejecutivo resuelva los problemas del electorado, incluso aquellos ajenos a su competencia. Tampoco hay críticas con-



tundentes sobre la utilización de los decretos y/u ordenanzas por parte del órgano ejecutivo, si es que representan una solución creíble para las carencias o necesidades que aquejan a la población.

Las matrices que hemos descripto someramente en los párrafos precedentes, demuestran la postura weberiana sobre el crecimiento de la burocracia. Estimamos correcta esta apreciación ya que no solamente obedece al incremento poblacional, sino que, a partir de la modernidad del siglo XIX, las sociedades se han vuelto más complejas, sin que ello implique un correlato con el aumento de las capacidades del funcionamiento del aparato burocrático. No en vano se ha acuñado la expresión *un Estado Elefantiásico*. En este punto, Weber entiende que:

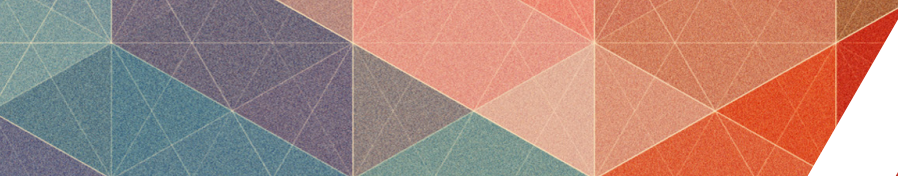
“En todo nombramiento de funcionarios mediante elección, tanto si es una designación de funcionarios elegidos de un modo formalmente libre por los jefes del partido mediante confección de una lista de candidatos, como si se trata de un nombramiento libre por el jefe elegido. Los partidos no suelen tomar como referencia las aptitudes profesionales, sino los servicios prestados a los adalides del partido (...) La elección popular no solo del jefe de gobierno, sino también de los funcionarios a él subordinados –por lo menos en las organizaciones administrativas extensas y difícilmente abarcables a simple vista-, suele poner en grave peligro tanto la dependencia jerárquica como las aptitudes especiales de los empleados y el funcionamiento preciso del mecanismo burocrático” (1984: 180).

Algunas cuestiones sobre políticas locales

La autora Marta Díaz de Landa (1996), cuando refiere a las políticas locales, explicita el surgimiento de *‘una nueva cultura político local o del nuevo populismo fiscal’*, en relación a los cambios que se han producido por la desarticulación del Estado centralista y benefactor, atento a las modificaciones efectuadas con los modelos de representación como en la acción colectiva, afectando la relación individuo-comunidad, y la distinción público-privado. En la *‘vieja política’* es central el substrato clasista y los valores materialistas, con preocupaciones por el sustento físico o la seguridad, y, a su vez, *la nueva política* demanda la autonomía individual determinada por la libertad del discurso, la alternativa a diversos estilos de vida y la participación no mediatizada.

La autora citada, define la cultura política como: “...un conjunto articulado de normas sociales o reglas de juego, que tanto los gobernantes como los ciudadanos internaliza, y constituyen el marco de orientación de las opciones políticas que eligen y de los comportamientos que asumen en relación al sistema político” (Díaz de Landa, 1996: 136).

Esta nueva cultura política se define combinando las actitudes y valoraciones sobre dimensiones económicas y fiscales con orientaciones sobre aspectos sociales y hacia menos formas de interacción entre ciudadano y Estado. Se marcan así nuevas tendencias dimensionadas a reducir el



papel del Estado interviniendo en el mercado, y exigen una mayor productividad del gasto público y no aumentar el mismo; limitar la intervención del Estado en las regulaciones sociales, en cuestiones como tolerancia social, moralidad sexual, o cuestiones de vida y muerte en los individuos; y nuevas formas de articulación entre sociedad y Estado, en el contexto de crisis de organizaciones mediadoras de intereses como los sindicatos o partidos políticos.

A partir de lo descripto en el párrafo anterior, se reconocen tres tipos de cultura política a nivel del liderazgo social. Estos tipos son, la alternativa neoconservadora que prioriza el apoyo técnico más que el debate político; la alternativa del *Welfare State*, asumiendo el gasto asistencialista y en sueldos de personal; y, el caso pionero de las intendencias en Córdoba, combinando las dos anteriores, que se caracterizan por la innovación en generación de recursos y sostenerse en el apoyo de los vecinos.

Díaz de Landa (1996) parte del supuesto que la noción de cultura política conforma un sistema de creencias de los individuos respecto de las reglas de juego que deben orientar y expresar el quehacer estatal y la relación de los individuos con éste, dichas reglas se agrupan en tres dimensiones analíticamente diferenciables en el marco de legitimación de los actos del Estado. De este modo es necesario considerar el papel que los individuos le asignan en el proceso de acumulación capitalista y de redistribución social (políticas económicas-fiscales); el alcance de su intervención en la sociedad y el límite tolerado por ésta a la autonomía individual en cuestiones sociales (regulación de las relaciones sociales y tolerancia social); y por último, la modalidad de articulación entre los sectores de las sociedades entre sí y con el Estado (interesa lo vinculado a representación, agregación de intereses, y participación).

De los puntos precitados precedentemente, el primero trata sobre lo económico-fiscal y define actitudes de los individuos sobre acciones del Estado, que indican el grado de conservadurismo/liberalismo, en la primacía del gasto y la presión fiscal. El segundo, permite medir el grado de conservadurismo-progresismo social, donde las expresiones giran sobre cuestiones como el aborto, la incorporación de la educación sexual en el sistema escolar, la aceptación de las diferencias de género y la homosexualidad, el divorcio vincular, etc., entre otros temas que se discuten públicamente. Y el último, el grado de importancia que se asigna a los partidos en la representación de los intereses de los individuos o la participación en los intereses organizados, traducido como intereses políticos o laborales.

Finalmente, las mayores transformaciones en las culturas políticas locales, muestran análisis sobre las actitudes de los individuos sobre el nuevo populismo fiscal, y la mutación (y porque no el abandono) de un Estado preferentemente 'keynesiano' asistencialista, hacia un Estado neoconservador y/o neoliberal, que privilegia el mercado sobre el Estado en cualquiera de sus manifes-



taciones. Los argumentos, variados e infinitos incluso, tampoco han traído aparejada la solución a la dimensión ilimitada del gasto público, ni el mejoramiento de los servicios en la medida que estos se descentralizaron hacia las Provincias y las comunas, especialmente los determinados por los costos en la educación, la salud, y la eliminación de las tarifas *políticas*.

Definición del municipio en Argentina y su caracterización en Formosa

El municipio en la República Argentina, es estudiado desde diferentes ámbitos del derecho y las ciencias sociales en general. En este trabajo, avanzaremos en la interpretación del gobierno municipal, poniendo énfasis en el análisis de los procesos electorales en torno al poder ejecutivo municipal.

Desde el plano teórico, seguiremos los lineamientos adoptados por Abalos (2003). Esta autora comienza señalando que existen diferentes corrientes que definen a los municipios y se remite a una gama de autores que conceptualizan al municipio, dentro los cuales interesa recuperar la propuesta de Posada (1927). Este último autor explicita al municipio teniendo en cuenta sus dimensiones sociológicas, jurídicas y políticas. A partir de estas dimensiones y a los fines del trabajo, se entenderá al municipio como: “Un organismo con un sistema de funciones para los servicios, que se concretan y especifican más o menos intensa y distintamente, en una estructura: gobierno y administración municipales propios, desarrollados en un régimen jurídico y político más amplio: regional o nacional” (Posada, 1927: 52).

Retomando los aportes de Abalos (2003), la reforma de la Constitución Nacional en 1994 fortaleció, con el artículo 123º, la autonomía municipal. No obstante, la autora señala que, dentro de la estructura federal de la Argentina, el municipio se integra a un trípode con el gobierno nacional y el provincial. Avanzando con la autonomía municipal en las constituciones, la autora explica que existen tres grupos que consideran la cuestión de manera diferenciada: provincias en las que la autonomía municipal es semiplena, provincias en las que la autonomía municipal es restringida y finalmente provincias en las que la autonomía de los municipios es plena. En este contexto, en Formosa la autonomía municipal es plena, por lo cual según la autora se *reconocen a algunos municipios, en general a los denominados de “primera categoría”, la facultad de dictar su propia carta orgánica, sin perjuicio, de reglar también la autonomía en los demás órdenes (político, administrativo, económico-financiero)*.

En este marco, la constitución de Formosa prevé la existencia de tres categorías de municipios que varía de acuerdo a la cantidad de población con la que cuentan cada uno de los mismos. En relación con esto, el artículo 2º de la Ley 1.028/92 (Ley Orgánica de Municipios de Formosa), señala que:



“Las Municipalidades de la Provincia serán de tres (3) categorías: los centros cuya población no sea inferior a los un mil (1.000) habitantes y no exceda de los cinco mil (5.000) habitantes, serán de tercera categoría, los que tengan más de cinco mil (5.000) habitantes y no excedan los treinta mil (30.000), de segunda categoría, y los que excedan los treinta mil (30.000) habitantes serán de primera categoría. Los centros poblados con menos de un mil (1.000) habitantes y hasta quinientos (500) habitantes tendrán Comisiones de Fomento. Los Censos generales determinarán la categoría legal de cada Municipio, o su creación cuando correspondiere”.

A partir de lo señalado, la provincia de Formosa posee 2 municipios de primera categoría, 6 de segunda categoría y 19 de tercera categoría. En esta ocasión avanzaremos en el análisis de los procesos de reelección de las ciudades de Formosa y Clorinda que corresponden a municipios de primera categoría.

El tratamiento que damos aquí a los municipios señala que en ciertos ítems tienen características disímiles con el de los Ejecutivos Provinciales. Pero, desde el mismo inicio del Derecho Constitucional, ordenado en un cuerpo orgánico, la división de poderes consagrada originalmente, se replica en los gobiernos locales. Un síntoma nada despreciable se observa con el predominio de la jefatura de gobierno en relación a los restantes órganos, e incluso “atributos” que recaen por ley o por costumbre en los Ejecutivos de los distintos niveles, pueden abordarse con similar énfasis en los estudios de relaciones intergubernamentales, aunque es sumamente notoria la diferencia con la institucionalidad norteamericana que cuenta con un área específica con personal designado y recursos de todo tipo solventados por el Congreso dentro de éste ámbito.

Estado del arte de estudios sobre reelección de Intendentes en Argentina

La producción en el campo de la ciencia política respecto de los fenómenos que se desarrollan en las provincias argentinas, entiende las diferencias entre provincias centrales y periféricas (Cao, 2005), estructura de oportunidades y carreras políticas (Caminotti, Rotman y Varetto, 2011) y los modos de ejercicio del poder de tipo autoritario y patrimonial como consecuencia de las reelecciones (Szwarcberg Daby, 2010; Jolias y Reina, 2011).

Respecto de las reelecciones específicamente de intendentes en las provincias argentinas, los trabajos que existen muestran diferentes aspectos a tener en cuenta. Las investigaciones existentes permiten un análisis comparativo entre municipios de distintas jurisdicciones como Buenos Aires, Salta y Chaco, con los que parecen existir algunas similitudes que conviene explicitar.



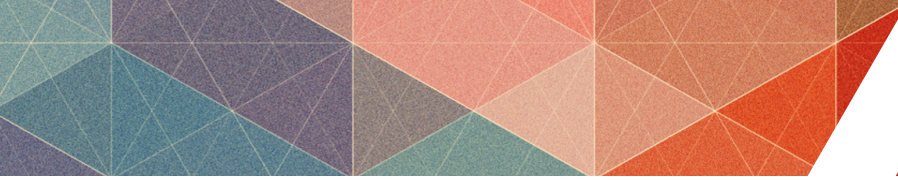
Maidana (2008), analizando el sistema político del Provincia de Salta, realiza consideraciones sobre la lógica de los ascensos al interior del Partido Justicialista. La autora analiza los modos de justificar los ascensos y descensos de los candidatos del justicialismo salteño en clave antropológica, señala que la obediencia y la lealtad al partido constituyen las variables que intervienen en la movilidad de los actores en el seno del partido. Concluye, expresando que la obediencia y la lealtad actúan como premios que permiten el ascenso de los intendentes a diputados o bien la reelección en el cargo; en tanto que la deslealtad y la desobediencia constituyen elementos que actúan en favor de la destitución o en impedimento de la reelección.

Ollier (2010), estudiando al peronismo argentino como un caso en un contexto de baja institucionalización, expresa que bajo el federalismo la Argentina conlleva un rasgo unitario de gobierno; que se origina en presidentes con gran poder institucional y financiero en relación a los gobernadores, y repercute en la misma concentración de poder de los gobernadores sobre los intendentes. Ejemplifica, dando cuentas de que, en Buenos Aires, la centralidad del ejecutivo municipal, facilitada por las reglas institucionales, complementa el esquema. Esta concentración de decisiones en el intendente promueve una dinámica política en torno al mismo, donde cualquier documento requiere su firma, a esto se suma otra regla que incrementa su poder, la reelección indefinida. Los intendentes peronistas utilizan su poder para alinearse con un liderazgo incuestionable o para tomar parte de la disputa entre jefes de la jurisdicción superior. Según esta autora, el poder de estos ejecutivos encuentra su final cuando triunfa un partido adversario, fenómenos poco frecuentes; o bien cuando la elite partidaria provincial o nacional decide enfrentarlo apoyando un rival local.

Szwarcberg Daby (2010), da cuenta de cómo en los municipios argentinos a pesar de la consolidación de la democracia, los intendentes apelan al clientelismo como estrategia electoral para perpetuarse en el poder. Esta autora concluye argumentando que el clientelismo no ha desaparecido; se hace patente en el reparto de planes sociales, el intercambio de bienes particulares y el reparto de empleo público; fenómenos utilizados como estrategias para cooptar votos.

Bandeira (2012), analiza las ventajas que tienen los intendentes en ejercicio para ser reelectos por ser oficialistas. A partir de un análisis exhaustivo sobre la provincia de Buenos Aires, concluye afirmando que la ventaja se incrementa; los intendentes al presentarse a una nueva elección, tienen más posibilidades de ganar por estar en el cargo y esta situación se potencia con el correr del tiempo.

Abdala (2014), estudiando la reelección de intendentes chaqueños, expresa que los oficialismos y su etiqueta partidaria, impactan sobre los candidatos a la hora de ir por la reelección. La autora toma como evidencias al partido político, que actúa como una fuente de reducción de la competencia electoral y que afecta profundamente los resultados electorales, facilitando de esta manera



la reelección de los intendentes. Escindir el beneficio electoral permite constatar, para el caso de los municipios de la provincia estudiada, la importancia de la etiqueta partidaria del intendente a la hora de ir por la reelección. De este modo la autora concluye expresando que el partido político juega un papel fundamental, otorgando un beneficio electoral sistemático.

Szwarcberg Daby (2016) analizando la importancia de los intendentes del conurbano bonaerense, argumenta que los intendentes son más importantes que algunos gobernadores a la hora de elegir presidente. Explica, que existe una relación electoral entre presidente e intendentes, e intendentes y gobernadores, y que el mayor peso electoral de los intendentes se sitúa en relación al presidente. Respecto de la reelección, expresa que se ve favorecida por la recepción de recursos provinciales y nacionales que son utilizados en prácticas clientelares. Concluye afirmando que pierden las elecciones cuando dejan de apelar al clientelismo o cuando llevan demasiado tiempo en el poder.

Leiras (2017), analizando la provincia de Buenos Aires muestra dos lógicas que pueden ser entendidas como leyes: los gobernadores de la provincia de Buenos Aires no alcanzan la presidencia de la Nación, y los que nacen políticamente como intendentes casi nunca, llegan al cargo de gobernador en la provincia. De esta manera, el autor da evidencias empíricas que tienen que ver con los techos para los ejecutivos municipales y de allí la horizontalidad de las carreras políticas. En función de las evidencias analizadas, el autor concluye señalando que, ante la dificultad de establecer alianzas para ascender, y el poder que representan los municipios de Buenos Aires, la reelección indefinida es la mejor alternativa para las carreras políticas de los intendentes.

El sistema político provincial

La provincia de Formosa desde el retorno a la democracia, ha tenido desde lo legal una serie de modificaciones constitucionales, que afectaron profundamente el sistema político. De esta serie de reformas sobre salen dos cuestiones que merecen ser consideradas en profundidad, la implementación y derogación parcial de la Ley de Lemas y la adopción de modalidad de reelección indefinida para los cargos ejecutivos provinciales que desde el 2003, alcanza a gobernadores, vicegobernadores e intendentes.

Por otra parte, en la provincia de Formosa se implementó el Doble Voto Simultaneo, mediante la Ley 653 aprobada el 1º de abril de 1987, aplicada mediante decreto firmado por el gobernador de entonces Floro Bogado. El artículo primero de dicha ley expresa:

“Adóptese para la provincia de Formosa el siguiente sistema electoral, en el que, a los efectos de esta ley, se entenderá por ‘LEMA’ la denominación de un Partido Político y ‘SUBLEMA’ se definirá como una fracción de un ‘LEMA’, para todos los actos y procedimien-



tos electorales, de conformidad con las prescripciones de la presente ley para la elección de Convencionales Constituyentes, Diputados Provinciales, Intendentes, Presidentes de Comisiones de Fomento y Concejales para toda la provincia o por Localidades, los que deberán ser registrados ante el Tribunal Electoral Permanente de la Provincia”.

Esta ley estructura la forma de elección de todos los cargos del sistema electoral de la provincia. Esta ley, se encuentra contenida en la Constitución Provincial, aunque en su contenido no lo manifiesta. Como lo menciona el artículo, la ley en sus inicios regía para todos los cargos ejecutivos, y en general, los lemas coincidían con los partidos políticos y presentaban algunas particularidades. En la práctica, los lemas se utilizaban para nominar los cargos ejecutivos, y los sublemas aportaban los cargos legislativos. En algunos casos, los ejecutivos municipales recogían votos para el lema del ejecutivo provincial. De esta manera, el lema general para el cargo de gobernador contaba con aportes de los sublemas de los legisladores provinciales y los lemas usados por los intendentes.

Sumada a la implementación y derogación parcial del doble voto simultáneo, se reformó la Constitución Provincial en el año 2003. En dicha reforma se eliminaron las restricciones temporales al ejercicio de los cargos ejecutivos a nivel gobernación e intendencias, y los ejecutivos dejaron de tener la posibilidad de contar sólo con la posibilidad de una reelección inmediata, para tener posibilidades de ser reelectos indefinidamente.

Luego de esto, a mediados de 2011, elimino la aplicación de la Ley de Lemas 653/87 para el cargo a gobernador y vice gobernador, mediante la Ley 1.570/2011, que en su primer artículo manifiesta expresamente:

“Derógase la Ley de Lemas 653 en el ámbito de la provincia de Formosa para la elección de Gobernador y Vicegobernador los que serán elegidos en forma directa y a simple pluralidad de sufragios, quedando subsistente la Ley de Lemas para la elección de todos los cargos públicos electivos provinciales, municipales y de comisiones de fomento.”

De esta manera, la ley sigue vigente para los cargos legislativos provinciales y para todos los cargos municipales. Por esta razón, al presente el régimen electoral, presenta una mixtura que integra a la Ley de Lemas, sin que se la aplique a las categorías de gobernador y vicegobernador.

Metodología

El trabajo es parte de un proyecto mayor abocado al estudio de procesos de elección y reelección en las provincias del nordeste de Argentina. El estudio del sistema electoral municipal en la provincia de Formosa, se encuentra en una fase exploratoria.

En este marco, la ponencia presenta de modo descriptivo e interpreta los primeros datos en cuanto a los procesos de reelección de intendentes en los municipios más importantes de la provincia de Formosa. La selección de los municipios tomados como muestra, obedece al criterio de seleccionar municipios de acuerdo a las categorías que pertenecen, según el régimen municipal provincial.

El enfoque adoptado para la investigación, presenta una mixtura entre lo cuantitativo y la descripción de comportamientos políticos frente a la posibilidad de reelección. En este marco es importante destacar, que se tuvieron en cuenta la cantidad de intendentes en cada ciudad y sus filiaciones partidarias, aspectos que reflejan de alguna manera la mixtura de enfoques.

En cuanto a lo metodológico, siguiendo las propuestas de Pasquino (2004) y Pérez Liñán (2008), se emplea el método comparativo. Esta metodología, según los autores citados posee una serie de variantes, dentro de los cuales seleccionamos a los fines de esta presentación la comparación mediante la selección de casos similares.

El recorte temporal, abarca el periodo de tiempo que inicia en 1983 y culmina en 2015. Se parte del año 1983, dado que en ese momento en la Argentina finaliza la última interrupción de la democracia y se toma como año de cierre al 2015, año en el que se desarrollaron las últimas elecciones municipales en la provincia en estudio. Sin embargo, es necesario aclarar que se consideran las ocho elecciones transcurridas desde 1983 a 2011, no considerándose los ganadores de la elección 2015.

En función de lo señalado, la técnica utilizada fue el análisis documental. Los procedimientos fueron en primer lugar la identificación de los comicios municipales desarrollados en el periodo en los municipios seleccionados, en segundo lugar, la identificación de los ganadores de acuerdo a su filiación partidaria y finalmente la tabulación de los datos para su posterior interpretación.

Las fuentes de investigación fueron las actas de proclamación de electos disponibles en la página Web del Tribunal Electoral Permanente. Dentro del lapso de tiempo estudiado, existió un período de tiempo que el tribunal no publicaba datos de los resultados electorales, por lo cual, para subsanar la ausencia de los datos correspondientes a las primeras elecciones, se utilizaron los archivos de los medios de comunicación de la provincia.

Resultados

Teniendo en cuenta que se consideran dos municipios, es posible establecer el siguiente guarrismo: si no hubiera reelección el total de personas que ejercieron el cargo de intendente en los municipios de primera categoría sería de 16, y en el plano contra factico, existiendo la reelección indefinida si se diera plenamente solo serían dos personas que hubieran ejercido el cargo. Empíricamente la realidad se mueve dentro de estas dos posibilidades.

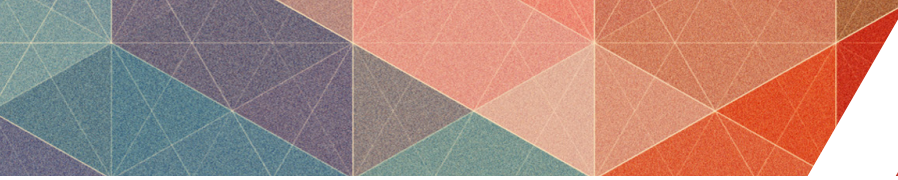
Los resultados muestran que en dos ciudades, transcurridas ocho elecciones, solo nueve personas ocuparon el cargo de intendente. La ciudad de Formosa en el lapso de tiempo considerado en el estudio contó con 5 intendentes, mientras que la ciudad de Clorinda solo contó con 4 personas que ejercieron el cargo. La particularidad es que en los dos municipios solo en una elección triunfó la Unión Cívica Radical, por lo cual, es sobresaliente el hecho de que en un período de tiempo de 32 años el Partido Justicialista gobernó estos municipios durante 28.

La Tabla 1 muestra la cronología de los respectivos intendentes con sus filiaciones partidarias, entre las elecciones de 1983 y 2011.

Tabla 1: Intendentes electos en municipios de primera categoría en la provincia de Formosa entre 1983 y 2011

	<i>Formosa</i>		<i>Clorinda</i>	
Elecciones	<i>Intendente</i>	Francisco Vega	<i>Intendente</i>	Porfirio Costadoni
1983	<i>Partido</i>	Partido Justicialista	<i>Partido</i>	Unión Cívica Radical
Elecciones	<i>Intendente</i>	Lisbel Andrés Rivira	<i>Intendente</i>	Santiago Mayans
1987	<i>Partido</i>	Partido Justicialista	<i>Partido</i>	Partido Justicialista
Elecciones	<i>Intendente</i>	Cristino Caballero	<i>Intendente</i>	Santiago Mayans
1991	<i>Partido</i>	Partido Justicialista	<i>Partido</i>	Partido Justicialista
Elecciones	<i>Intendente</i>	Cristino Caballero	<i>Intendente</i>	Manuel Celauro
1995	<i>Partido</i>	Partido Justicialista	<i>Partido</i>	Partido Justicialista
Elecciones	<i>Intendente</i>	Gabriel Hernández	<i>Intendente</i>	Manuel Negretti
1999	<i>Partido</i>	Unión Cívica Radical	<i>Partido</i>	Partido Justicialista
Elecciones	<i>Intendente</i>	Fernando De Vido	<i>Intendente</i>	Manuel Negretti
2003	<i>Partido</i>	Partido Justicialista	<i>Partido</i>	Partido Justicialista
Elecciones	<i>Intendente</i>	Fernando De Vido	<i>Intendente</i>	Manuel Negretti
2007	<i>Partido</i>	Partido Justicialista	<i>Partido</i>	Partido Justicialista
Elecciones	<i>Intendente</i>	Fernando De Vido	<i>Intendente</i>	Manuel Celauro
2011	<i>Partido</i>	Partido Justicialista	<i>Partido</i>	Partido Justicialista

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados electorales proporcionados por la Justicia Electoral Provincial.



Revisando las carreras políticas de los intendentes se identificaron el resto de los cargos por los que pasaron los ejecutivos municipales en sus trayectorias políticas. En relación a los intendentes del Partido Justicialista, Francisco Vega fue además diputado provincial, Lisbel Rivira fue vicegobernador de la provincia antes de ser intendente, Cristino Caballero fue ministro de obras públicas, mientras que Fernando De Vido en el periodo estudiado fue solo intendente de la capital provincial. Mientras que Gabriel Hernández con filiación a la Unión Cívica Radical, solo fue candidato a gobernador por su partido.

En relación a los intendentes de Clorinda, al primer intendente de filiación radical Porfirio Costadoni, no ocupó cargos electivos ni se pudo identificar otros cargos para los que pudo haber sido nombrado. En tanto que, por los ejecutivos de origen justicialista, Santiago Mayans fue concejal de la ciudad y luego Senador Nacional, Manuel Negretti fue edil municipal y Diputado Provincial, y respecto de Manuel Celauro, no se le conocieron en el período analizado otros cargos.

Discusiones

En función de las explicaciones que ofrece la literatura sobre sistemas electorales y sobre reelección en relación a los intendentes es interesante discutir algunas cuestiones que resultan llamativas. En primer lugar, la importancia del poder ejecutivo en los países presidencialistas con estructuras federales, en las que el ejecutivo tiene un peso mayor al resto de los poderes y en función de ello la validez y vigencia de las propuestas teóricas de Max Weber sobre la legitimidad de los líderes políticos asentada en los partidos.

Lo antes señalado se refuerza con el planteo de Moe (2013) ya que, por un lado, las variables institucionales en este caso asociadas al sistema electoral que resulta complejo por la utilización de la Ley de lemas y a la posibilidad de reelección indefinida, configuran un escenario apto para la permanencia en el poder. Por otro lado, considerando las características de los líderes personales que señala el autor, si bien no se avanza en aspectos antropológicos ni psicológicos, es posible señalar que dado los escenarios subnacionales y el ámbito de gobierno local, se visualiza el liderazgo de caudillos locales muy fuertes en el seno del Partido Justicialista.

De esta manera, la cultura política se configura en torno a la reelección del intendente que, a pesar de contar con posibilidades institucionales, no llegan a ser infinitas como los plantea Szwarcberg Daby (2017) cuando analiza la Provincia de Buenos Aires y ni tampoco se observa que la intendencia sea un techo de cristal como lo plantea Leiras (2017). En este punto, si los comportamientos son similares a los planteados por Maidana (2008) para la provincia de Salta, donde los intendentes de acuerdo a su disciplina partidaria tienden a ser premiados con ascensos.



Teniendo en cuenta los escasos datos mencionados de las carreras políticas, se refuerzan los planteos de Maidana (2008) ya que la mayor parte de los intendentes del peronismo en las dos ciudades analizadas tuvieron carreras políticas con movimientos verticales. Las situaciones de ascenso y retorno a la esfera municipal, dan cuenta de una rotación de las elites partidarias, que hipotéticamente permitirían reconocer a los ascensos como premios, no obstante, dada la importancia de las figuras de los ejecutivos locales los que ascienden muchas veces retornan y otros directamente optan por ser ediles pero mantenerse en el nivel local.

En relación con esto último, es interesante mencionar que los ascensos en el marco partidario, fueron más visibles previo a la implementación de la Ley de Lemas. Observando la cronología, se evidencia mayor índice de reelección en los municipios analizados a partir de la utilización del doble voto simultáneo. De esta manera, la Ley de Lemas fue útil para solucionar las situaciones internas partidarias y su vigencia en el ámbito municipal, da cuentas de que en conjunto con la reelección indefinida es parte de la cultura política en los municipios de la Provincia de Formosa, lo cual reafirma las definiciones en torno a la noción de cultura política proferidas por Díaz de Landa.

De esta manera, el efecto final de esta cultura política es sobre el sistema de partidos que, a partir de una estructura de competencia bipartidista, con el tiempo la predominancia de partido Justicialista, sirvió de base para un proceso de construcción de hegemonía. De esta manera, en este sentido si es posible pensar en términos sociológicos y de cultura política una similitud con la provincia de Buenos Aires, poco a poco a pesar de la renovación de personas la permanencia de un mismo partido a lo largo del tiempo, invita a pensar en prácticas clientelares que fortalecen en la practica el poder de los líderes locales como lo sostienen Ollier (2010), Szwarcberg Daby (2010) y Beck (2012).

Es posible considerar que la predominancia del Partido Justicialista, presenta atisbos de un sistema de partido hegemónico en términos de Sartori (1999) al considerar que no existe alternancia partidaria y las estructuras de las elites políticas y los cargos públicos se vuelven monocolor. Estas cuestiones finalmente, terminan impactando en la cultura política y afectan a la estructura de la competencia político electoral, sin embargo, dada la continua rotación de nombres frente al ejecutivo provincial permite que el poder se oxigene y la legitimidad, como lo planteamos en principio, reposa en las prácticas de selección de candidatos al interior de los partidos como ya lo argumentaba Max Weber en el clásico texto *Economía y Sociedad*.

Conclusiones

A partir de lo observado, lo que sobresale es que en ambas ciudades la regla es la reelección del intendente; en los dos municipios algunos intendentes se reeligen por más de un período. En este sentido, es interesante el fenómeno, dado que si bien está permitida la reelección indefinida, existe un alto grado de alternancia.

En relación con lo mencionado, es interesante la discusión con los fenómenos que ocurren en la provincia de Buenos Aires, ya que aquí las intendencias no parecen ser el techo de las carreras políticas de los intendentes. Si bien el gobernador cuenta con la posibilidad de reelección indefinida y la utiliza, en el período estudiado los intendentes no se perpetúan en el cargo, situación más evidente en el municipio de Clorinda.

En cuanto a las etiquetas partidarias, solo dos intendentes fueron del partido radical y si bien acceden al poder en momentos diferentes, en ambos casos coinciden con victorias del radicalismo en las elecciones presidenciales. En este sentido, las victorias parecieran ser fruto de la coordinación electoral entre el nivel municipal y el nivel nacional.

Los resultados electorales dan cuenta de la construcción de poder y el montaje de una maquinaria electoral por parte del Partido Justicialista en el ámbito provincial. Teniendo en cuenta las clasificaciones de los sistemas de partidos, se observa una tendencia hacia la preponderancia del justicialismo, y si bien se conserva la competencia electoral, como ya planteara Duverger las elecciones se polarizan entre dos partidos mayoritarios.

La preponderancia del justicialismo se sostiene en una serie de situaciones llamativas. En ambas ciudades, a pesar de la rotación de nombres se consolidó el partido, con lo cual se comprueba la hipótesis explicativa que argumenta de las ventajas del candidato del partido de gobierno. Por otra parte, también es llamativo que en las dos elecciones que el radicalismo triunfó en el nivel nacional, no se impone en las dos ciudades, consiguiendo triunfar en solo una en cada ocasión.

Además de lo señalado, la vigencia de la Ley de Lemas para las elecciones municipales, contribuye a la permanencia en el tiempo de la estructura monocolor del sistema de partidos. La hipótesis explicativa en este caso sugiere que, dada la reelección indefinida del gobernador, los lemas son subsidiarios a este último, lo cual incrementa las posibilidades garantizando el éxito en los comicios.

Finalmente, se abren nuevos interrogantes que darán lugar a nuevos trabajos, como ser cuál es el destino de los intendentes que no se presentan a reelección, qué sucede con los comportamientos políticos de los ejecutivos municipales en las localidades de las otras categorías municipales, impactarán las rotaciones de nombres sobre la continuidad del partido, y finalmente ¿qué consecuencias tendría en los comicios municipales una derrota del justicialismo en el nivel provincial?

Bibliografía

- Abalos, María Gabriela (2003). “El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994”, en *Cuestiones Constitucionales*, N° 8, 3-45.
- Abdala, María B. (2014). *¿Cuero o camiseta?: influencia de la etiqueta partidaria sobre la permanencia en el poder de intendentes de la Provincia de Chaco*. Tesis de Licenciatura, Universidad de San Andrés.
- Bandiera, A. A. (2012). *Las ventajas de los oficialistas y las asimetrías de información: evidencia de los municipios bonaerenses*. Tesis de Licenciatura, Universidad de San Andrés, Departamento de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Bazán, Victor (2013). “El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas”, en *Estudios constitucionales*, Vol. 11, N° 1, 37-88.
- Beck, Hugo H. (2012). “Gildo Insfrán, gobernador de Formosa. Clientelismo político y hegemonía peronista”. Actas del XXXII Encuentro de Geohistoria Regional. Resistencia, Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET, Universidad Nacional del Nordeste, 1-10.
- Burad Abud, G. (2010). “La reelección presidencial: un marco teórico y un análisis empírico-descriptivo en América Latina”. Doctoral dissertation, Tesis de Máster en Ciencia Política. Universidad de Salamanca.
- Caminotti, Mariana, Rotman, Santiago y Varetto, Carlos (2011). “Carreras políticas y oportunidades generalizadas en la provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007)”, en *Postdata*, Vol. 16, N°2, 191-221.
- Cao, Horacio (2005). “Sistema político regional de las provincias periféricas”, en *Realidad Económica*, N° 216, 95-118.
- Cardarello, Antonio (2012). “El irresistible anhelo de inmortalidad: Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007)”, en *Revista SAAP*, Vol., 6 N°1, 153-194.
- Carey, John (2003). “The Reelection Debate in Latin America”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, N°1, 119-133.
- Corbetta, Juan y Ricardo Piana (2005), *Constitución Política de la República Argentina*, La Plata, Scotti Editora.
- Díaz de Landa, Marta (1996). “Culturas Políticas Locales”, en *Revista El Príncipe*, N° 5/6, 135-184.
- Duverger, Maurice (2002). *Los partidos políticos*, España, Fondo de Cultura Económica.
- Jolíás, Lucas y Augusto Reina (2011). “Democracia, patrimonialismo y reelecciones en Argentina: en busca de Conceptos”, en *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, Vol. 3, N°19, 177-196.

- Leiras, Santiago (2017). “Provincia de Buenos Aires ¿La jefatura comunal como ‘techo de cristal’ de los intendentes bonaerenses?”, en *Ecuador Debate*, N°102, 67-81.
- Maidana, Fernanda (2008). “Sobre el modo de justificación de los ascensos y descensos en los organismos gubernamentales de los dirigentes del Partido Justicialista (PJ) de Salta, Argentina, en los años 1995-2005”, en *Cuadernos de antropología social*, N°28, 107-125.
- Moe, Terry (2013). “Presidentes, Instituciones y Teoría”, en Martín Alessandro y Andrés Gilio (comps.), *La dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios Comparados sobre la institución presidencial*, Buenos Aires, INAP, 15-62.
- Nohlen, Dieter (1981). “La reforma de la ley electoral. Pautas para una discusión”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N°16, 135-143.
- Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ollier, Maria Matilde (2010). “El liderazgo político en democracias de baja institucionalización (el caso del peronismo en la Argentina)”, en *Revista de sociología*, N°24, 127- 150.
- Pasquino, Gianfranco (2004). *Sistemas políticos comparados*, Buenos Aires, Prometeo.
- Pérez Liñán, Aníbal (2008). “El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes”, *Documento de trabajo N°1, Política Comparada*, San Martín, Universidad Nacional de San Martín.
- Sabsay, Daniel (1999). “El federalismo argentino. Reflexiones luego de la reforma constitucional”, en Agulla, Juan Carlos (comp.), *Ciencias sociales: presencia y continuidades*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias, 425-438.
- Sartori, Giovanni (1999). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, New York, Saint Martin’s Press.
- Serrafero, Mario (1997). *Reelección y sucesión presidencial: poder y continuidad en Argentina, América Latina y EE. UU*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Serrafero, Mario (2011). “La reelección presidencial indefinida en América Latina”, *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, N° 54, 225-259.
- Szwarcberg Daby, Mariela (2010). “Clientelismo en democracia: lecciones del caso argentino”, en *Nueva Sociedad*, Vol. 225, N°191, pp. 139-155.
- Szwarcberg Daby, Mariela (2017). “Reelecciones infinitas: el caso de los intendentes del Conurbano”, en *Postdata*, Vol. 22, N°1, 1-40.
- Weber, Max (1984). *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Zaleznik, Abraham y Jardim Anne (1971). “Dirección de Empresas”, en Lazarsfeld-Sewell-Wilenski (comps.), *La Sociología en las Instituciones*, Buenos Aires, Paidós, 11-50.

LA EMERGENCIA DEL KIRCHNERISMO EN SANTA FE (2003-2005)

Hugo Daniel Ramos

Universidad Nacional del Litoral
E-mail: ramoshugo78@gmail.com

Mariano Vaschetto

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – Universidad
Nacional de Rosario
E-mail: marianovaschetto@gmail.com

Introducción

En el presente trabajo se analiza la emergencia del kirchnerismo en la Provincia de Santa Fe centrando nuestra mirada en el período 2003-2005; esto es: desde las elecciones nacionales que consagraron a Néstor Kirchner como nuevo Presidente -aunque consideramos el período previo inmediato anterior-, hasta las elecciones legislativas de octubre de 2005 que, en principio, impulsaron realineamientos y la consolidación de nuevos liderazgos al interior del Partido Justicialista, principalmente a nivel nacional. Por una cuestión de espacio y de grado de desarrollo de la investigación priorizamos las coyunturas electorales del año 2003 previendo para futuros trabajos un análisis más detenido del proceso que culmina en las elecciones del 2005.



En esta línea, el objetivo principal de la contribución se articula en torno de la identificación inicial de los principales grupos que confluyeron en la constitución y construcción del kirchnerismo a nivel local. En este punto, cabe destacar que no distinguimos -por insuficiencia de datos-, entre aquellos actores que, a la postre, se identificaron con una “identidad kirchnerista”, de aquellos que apoyaron coyunturalmente el armado electoral en las distintas campañas que se desarrollaron a lo largo del período bajo análisis y que facilitaron la emergencia de esta identidad política particular. Por esta razón en nuestra ponencia hablamos en general de actores y grupos que apoyaron o confluyeron en el armado local kirchnerista sin profundizar en sus identidades políticas específicas. Asimismo, y en función de cumplir con el objetivo planteado, avanzamos sobre el análisis de algunos de los conflictos intrapartidarios a nivel provincial y la relación con el gobierno nacional.

El trabajo presenta un carácter exploratorio tendiente a delinear un primer “mapa” del entramado de actores, grupos y organizaciones que conformaron el espacio peronista santafesino desde el cual emergió parcialmente el kirchnerismo. En este sentido, entendemos al Partido Justicialista en los términos definidos por Levitsky (2005: 85-86): un partido de rutinización débil y con predominio de estructuras partidarias informales, donde “el poder, los recursos y la información (...) se manejan desde subunidades informales con organización propia, cuyos lazos recíprocos y con la burocracia partidaria son débiles e intermitentes”. El análisis teórico de Levitsky ofició como prisma interpretativo para abordar el estudio del justicialismo en su versión local y nacional.

La investigación, basada en una metodología de tipo cualitativa, involucró la realización de entrevistas a militantes y exfuncionarios gubernamentales ligados a distintos sectores del PJ, la revisión de más de 250 notas periodísticas desarrolladas por medios locales (en particular, el Diario *El Litoral*) y nacionales (*Clarín* y *Página/12*) correspondientes al período 2003-2005 y la revisión de bibliografía especializada vinculada con nuestra temática. En esta oportunidad el análisis se centró básicamente en la región centro de la Provincia, con eje en la ciudad de Santa Fe, aunque se consideraron datos provenientes de Rosario (no así del norte provincial) y de otras localidades del interior.

El capítulo se estructura en tres apartados: un primer momento donde damos cuenta del marco teórico desde el cual analizamos el caso; una segunda instancia donde desarrollamos el contexto nacional y provincial de emergencia del kirchnerismo y un tercer apartado donde avanzamos en el cumplimiento de los objetivos propuestos. Cerramos el trabajo con una serie de conclusiones provisionales.

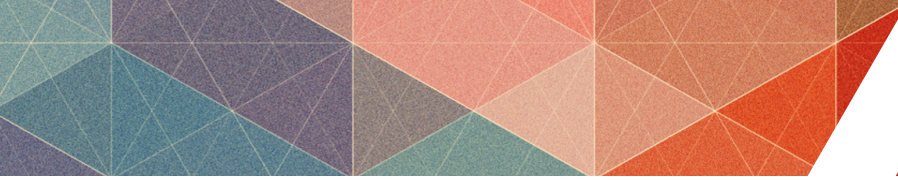
Principales aspectos teóricos

Antes de poder avanzar en el estudio de nuestro problema, cabe realizar algunas aclaraciones conceptuales. En primer lugar, debemos referirnos a la cuestión de cómo entendemos o caracterizamos al kirchnerismo. En este trabajo adoptamos la postura de analizarlo, para la etapa que consideramos, como una fracción (Sartori, 1992) que eventualmente se constituyó como coalición dominante del PJ. En el marco de su lucha con otros sectores partidarios, el kirchnerismo procedió a ampliar sus bases por fuera del universo “tradicional” peronista, incorporando a una serie de actores que hasta entonces eran ajenos a esta tradición. Desde esta perspectiva podemos diferenciar cuatro “niveles” de análisis: 1) el kirchnerismo “original”, como fracción del PJ; 2) el PJ en sí como organización partidaria; 3) el kirchnerismo “ampliado”, que incluye elementos por fuera del partido (Sidicaro, 2011); 4) y el Frente Para la Victoria (FPV) como sello electoral de este nuevo ciclo político (que si en el año 2003 daba cuenta del kirchnerismo como fracción, progresivamente amplió su “cobertura” para contener y exceder al PJ).

En lo referente a cómo abordaremos el estudio del PJ como organización partidaria, nos remitimos principalmente a los aportes de Panebianco (2009) y de Levitsky (2005). Entendemos con Panebianco que todo partido político es, en primera instancia, una organización. El autor señala que “para analizar la organización de un partido, es preciso investigar antes que nada su estructura de poder. Es decir, cómo se halla distribuido el poder en la organización, cómo se reproduce y cómo y con qué consecuencias se modifican las relaciones de poder” (Panebianco, 2009: 61).

Ahora bien, el PJ presenta características particulares que en principio parecieran hacerlo refractario a un análisis centrado en su carácter de organización. Nos referimos principalmente a su marcada debilidad institucional como partido, que se refleja en ausencia de estructuras burocráticas internas significativas y de “reglas de juego” estables hacia su interior. En este punto es donde nos valdremos de la propuesta antes mencionada de Levitsky (2005). En su estudio sobre las transformaciones del PJ durante los años '80 y '90, el autor caracteriza al partido de fines del período menemista como un partido informal de masas con un bajo nivel de rutinización, una extensa y compleja organización informal, segmentada y descentralizada, y un profundo arraigo social, lo que lo dota de una enorme flexibilidad organizativa y programática.¹

1. En los términos de Levitsky (2005: 75-76), “se trata de un partido de masas que preserva una numerosa base de afiliados y activistas, una amplia organización a nivel de las bases y un vínculo profundo con la clase obrera y los sectores populares. No obstante, (...) posee una organización informal y un bajo nivel de rutinización. La informalidad del peronismo radica en que la mayoría de sus subunidades son redes de organización y funcionamiento autónomo (...) que no figuran en los estatutos o registros del partido y permanecen desvinculadas (e independientes) de la burocracia partidaria. Su bajo nivel de rutinización se debe a que sus reglas y procedimientos internos no son conocidos, aceptados ni acatados a nivel general, sino que son fluidos, cuestionados y en gran medida evadidos o ignorados”. El autor también agrega que “sus cuerpos de conducción formal carecen de autoridad independiente (...) la jerarquía de la conducción se mantiene fluida y no tienes filtros burocráticos, carreras políticas estables ni patrones seguros de permanencia en los cargos”.



Otro elemento relevante del trabajo de Levitsky (2005) es su caracterización del proceso de transformación experimentado por el peronismo en la etapa previa a nuestro trabajo, durante el menemismo, desde un partido de base sindical hacia un esquema clientelista. Bajo este nuevo vínculo con las bases, la capacidad de triunfar en las elecciones -aspecto vinculado con el control de los recursos públicos- se erige como el factor decisivo para el control de la organización por encima de cualquier consideración ideológica o de otro tipo; este factor se relaciona estrechamente con la presencia de liderazgos capaces de traccionar votos.

El progresivo vaciamiento programático experimentado por el PJ durante la década de los '90 en favor de su faceta netamente electoral pareció llegar a un punto definitorio hacia finales del siglo pasado, contribuyendo en parte a la creciente deslegitimación del sistema político. Sin embargo, cabe aclarar que este conjunto de cambios no se circunscribe sólo al caso del partido objeto de nuestro estudio. Autores como Manim (1996) y Pousadela (2006) plantean de hecho que las democracias occidentales han experimentado una verdadera “metamorfosis de la representación”, esto es: que se ha alterado sustancialmente la forma y el contenido de los lazos que definían la relación de representación entre representantes y representados. En ese proceso, identifican aspectos que claramente referenciamos en el escenario político argentino: personalización de la política, desdibujamiento y pérdida de centralidad y de definición de los programas partidarios, creciente relevancia de los medios de comunicación en el proceso político, incremento del número de electores sin una clara identidad política, por mencionar sólo a los más importantes.² El PJ, dada su flexibilidad organizativa y programática, parece haber sido más capaz de adaptarse a esos cambios.

Finalmente, rescatamos que en su estudio de la evolución de los principales partidos políticos del país durante el período 1995-2003, Leiras (2007) resalta la creciente desnacionalización partidaria y su contracara, la territorialización de la política argentina en general y del peronismo en particular, que se tradujo en un peso cada vez mayor hacia el interior del PJ de los gobernadores. Así, hacia principios del siglo XXI el peronismo parecía ser poco más que una suerte de confederación de partidos provinciales unidos sólo por el deseo de retener la mayor cantidad de cargos ejecutivos y legislativos posibles.

2. Por una cuestión de espacio no podemos desarrollar más detenidamente este punto, si bien lo consideramos en nuestro trabajo. Pousadela (2006: 63) define a la metamorfosis de la representación como “un conjunto de transformaciones de los partidos políticos, de las relaciones entre partidos y liderazgos, y de los vínculos entre éstos y aquellos y la ciudadanía, cuyas identidades políticas (...) son menos estables (...) Estos cambios son usualmente considerados, en mayor o menor medida, como efecto de la irrupción en la vida pública de los medios de comunicación, y en particular de la televisión”.

Un contexto crítico: del derrumbe a la reconstrucción política y económica (2001-2003)³

La emergencia del kirchnerismo no puede disociarse del particular contexto económico y político que caracterizaba a nuestro país hacia el año 2001. En esta línea, cabe recordar la implosión de la convertibilidad y sus consecuencias en diversos planos. Asimismo, la vinculación de este régimen con las políticas neoliberales aplicadas hasta entonces, aspecto que contextualiza y justifica su creciente impugnación social luego de que se hiciera evidente el fuerte deterioro económico y social experimentado por la Argentina en la década de los 90. Simultáneamente, el fracaso del modelo económico dejó sentir también sus efectos en el sistema político-partidario, aunque de manera diferencial de acuerdo al actor que consideremos. En este marco, nos interesa rescatar el hecho de que, durante el año 2002, así como se sintieron los peores impactos de la crisis, también se establecieron los lineamientos económicos que permitieron reordenar las variables macro que sirvieron de sustento al proceso de crecimiento que se verificaría a partir del año siguiente. Este es el contexto en el que el kirchnerismo llegó al poder en el plano nacional y el marco que encuadra su consolidación.

En el plano provincial la caída de la convertibilidad afectó duramente a los distintos distritos, entre ellos a la Provincia de Santa Fe. La recesión impactó en el nivel de recaudación, ya disminuida luego de tres años de crisis, agravando su situación financiera. Sin embargo, y desde una perspectiva que privilegie los indicadores macroeconómicos, la situación de Santa Fe fue mejor a la de otras provincias.⁴ El gobierno había implementado, ya desde 1999, una política fiscal restrictiva, en particular a partir de la sanción de la Ley 11.696 o Ley de Emergencia Económica. Bajo esta cobertura legal, vigente durante todo el 2do período de gobierno de Carlos Reutemann (1999-2003), la Provincia se encuadró en las políticas de ajuste estructural propiciados por los organismos internacionales de crédito, que la asistieron financieramente. En el plano social, sin embargo, sufrió las mismas consecuencias que lo observado en el nivel nacional.⁵

En el año 2003, y acompañando la recuperación en el plano nacional, se reactivó la economía santafesina. En efecto, a la incipiente reapertura de empresas se empezaron a sumar algunas

3. Los lineamientos principales de este apartado se extraen de Ramos (2008) y Raus (2017).

4. Cabe recordar, por ejemplo, que Santa Fe fue el único de los llamados distritos “grandes” que no emitió cuasi-monedas propias.

5. Así, hacia fines de 2002, la desocupación alcanzó al 24,3 % de la población económicamente activa en el Gran Rosario, y al 23,4% en el Gran Santa Fe, según las mediciones oficiales del INDEC correspondientes a mayo. Similares apreciaciones pueden realizarse en lo referente a los niveles de pobreza e indigencia: en octubre la pobreza alcanzó al 49,4% de los hogares y al 60,9% de los habitantes del Gran Rosario mientras que en la capital provincial alcanzó al 52,6% de los hogares y al 63,7% de los habitantes. En lo referente a la inflación, durante el año 2002 se produjo un alza de precios de 70,56%, en contraposición al nivel nacional de 41% lo que afectó principalmente a los sectores de menores ingresos (*El Litoral*, 08/01/03:1). Datos proporcionados por el Instituto Provincial de Estadística y Censos.



señales más sólidas, tales como el aumento en la recaudación provincial y el incremento en la producción tanto del sector industrial⁶ como de la construcción.⁷ La reactivación, que se demostrará más vigorosa de lo que suponía a principios de año, coincidirá con las elecciones nacionales y provinciales.

Ahora bien, y en esta línea, no puede dejar de destacarse que el proceso político que acompañó el fin de un ciclo económico y el inicio de otro presentó importantes complejidades. La caída de Fernando De la Rúa en diciembre de 2001, tradujo una profunda crisis de representación (Pousadela, 2006); esa crisis recién empezó a ser encauzada institucionalmente a partir del nombramiento de Eduardo Duhalde como presidente interino por la Asamblea Legislativa, el 2 de enero de 2002. Inicialmente, el mandato lo autorizaba a completar el período presidencial, es decir, hasta diciembre de 2003. Sin embargo, el 26 de junio de 2002 el asesinato por parte de agentes de la Policía de la Provincia de Buenos Aires de dos militantes sociales, Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, en el marco de la represión a una manifestación, aceleró los tiempos políticos. Cheresky plantea en este sentido que “siendo [Duhalde] el caudillo peronista con más poder (...) su autoridad era inestable al punto que cuando se produjo la sangrienta represión (...) su recurso para canalizar el descontento y estabilizar su gobierno fue anticipar la realización de las elecciones presidenciales y la transferencia del mando” (2004: 36). En efecto, el estado de precariedad política “con partidos y liderazgos cuestionados, y poder presidencial debilitado” (Cheresky, 2004: 35) habilitó el recurso a las elecciones como mecanismo central para intentar reabsorber la crisis de representación.

Duhalde impulsó un proceso de reforma política que se plasmó institucionalmente a través de la sanción de la ley de internas abiertas, simultáneas y obligatorias para todos los partidos y la reglamentación de la duración y modalidad de las campañas electorales. Sin embargo, la Ley 25.611 no llegó a ponerse en práctica porque en la política argentina había un problema fundamental sin resolver: la sucesión del liderazgo en el PJ. Cabe recordar que la disputa entre los dos máximos exponentes del PJ nacional, Carlos Saúl Menem y Eduardo Duhalde, había estructurado la contienda en las elecciones presidenciales de 1999. La caída de De la Rúa reactualizó el conflicto, pero ahora con los roles invertidos: Duhalde como Presidente designado y Carlos Menem como presidente del PJ.

6. En enero, la Industria creció entre el 10 y el 12% con respecto al año anterior, en particular debido a “la mayor competitividad de los exportadores y a la desaparición de mercadería extranjera que generó un rápido proceso de sustitución de importaciones” (*El Litoral*, 18/02/2003:10).

7. El sector de la construcción, central en razón de que es un fuerte multiplicador de la actividad económica, creció en enero 37,6% según datos del INDEC (*El Litoral*, 27/02/2003:10).



En esta línea, en el período 2002-2003 asistimos a una nueva reorganización del PJ, que desplaza a la conducción y a los cuadros del menemismo de los centros decisivos del poder partidario -proceso que se extiende luego de las elecciones presidenciales-, dando cuenta de la fluidez organizativa y del escaso poder normativo de las reglas hacia el interior del partido (Levitsky, 2005). Desde la máxima magistratura Duhalde organizó un Congreso Partidario que suspendió provisoriamente las elecciones internas y creó una nueva institución dentro del PJ, la Comisión de Acción Política. Esta vació de poder a la hasta entonces principal institución ejecutiva, el Consejo Nacional Justicialista, en manos del menemismo.⁸ Luego de sucesivas postergaciones, y de negociaciones frustradas entre ambos sectores y los gobernadores, el Presidente convocó a un nuevo Congreso Partidario, el 24 de enero, que finalmente modificó los estatutos partidarios y autorizó a tres postulantes (Carlos Menem, Néstor Kirchner y Adolfo Rodríguez Saá) a presentarse a las elecciones presidenciales como candidatos no oficializados del PJ.⁹

En este sentido, y ante la imposibilidad de derrotar a Menem desde dentro del Partido, Duhalde trasladó el conflicto al conjunto del sistema político, al suspender la ley de internas abiertas y simultáneas. Los objetivos fueron “evitar que alguno de los pre-candidatos justicialistas compitiera por fuera de las listas del partido e impedir que Carlos Menem volviera a la Casa Rosada” (Leiras, 2007: 161). Para ello, Duhalde llevó adelante una compleja operación política, que transformó la contienda electoral en una interna del justicialismo; es en este contexto en que emerge y se consolida la candidatura de Néstor Kirchner como “delfín” del duhaldismo.

La emergencia del kirchnerismo en Santa Fe: la campaña electoral y las elecciones presidenciales del año 2003 en el contexto provincial

Como señalábamos en el apartado anterior, la elección del candidato y la anulación de las internas partidarias sólo cubrían el primer aspecto de la estrategia desplegada por el duhaldismo para impedir el retorno de Menem a la presidencia. Un segundo momento, de incluso mayor impor-

8. El Congreso Extraordinario se realizó el 5 de Noviembre del año 2002 y contó con mayoría duhaldista. En principio aplazó las elecciones internas, previstas para el 15 de diciembre, hasta el 19 de enero. También logró imponer el criterio de que en esa fecha se renovaran las autoridades del Consejo Nacional del PJ pero, fundamentalmente, logró crear una conducción paralela: la ya mencionada CAP, con mandato hasta la renovación del Consejo. Esta Comisión estaba compuesta por todos los gobernadores justicialistas, en su mayoría encolumnados detrás de las estrategias de Duhalde, y estaba dirigido por el titular de la Cámara de Diputados, el duhaldista Eduardo Camaño. El fortalecimiento del poder partidario del sector duhaldista también se evidencia en la renovación de la totalidad de los miembros de la Junta Electoral, hasta entonces en manos del menemismo. El Congreso resultó decisivo para debilitar la principal fortaleza de este último sector: el control del aparato partidario. La fortaleza del sector duhaldista, sin embargo, se contraponía a su incapacidad para lograr una candidatura que aglutine a todos los sectores antimenemistas del partido.

9. Si Duhalde hubiese respetado las normas orgánicas del PJ con la realización de internas para elegir a un candidato del partido, lo más seguro es que ese candidato hubiese sido Menem, dado su control del aparato partidario y su popularidad en las filas del partido.

tancia, lo constituía conseguir el alineamiento de los gobernadores peronistas detrás de la candidatura de Néstor Kirchner. En el caso de la provincia de Santa Fe, este objetivo se veía complicado por la vinculación personal y política del por entonces gobernador Carlos Reutemann con el ex presidente Carlos Menem. A nivel partidario, el PJ local estaba claramente encolumnado detrás de su figura, quien había revalidado en varias ocasiones su primacía electoral a nivel provincial. Este peso específico del gobernador le había permitido incluso proyectar su imagen hacia el escenario nacional, siendo considerado por el mismo Eduardo Duhalde como posible candidato en las elecciones del año 2003.¹⁰ Ahora bien, esto no implicaba que no existieran sectores opositores o no completamente alineados con el liderazgo reutemanista y que reivindicasen cierta autonomía en el justicialismo santafesino; entre ellos, el más reconocido era el que respondía al liderazgo del ex gobernador Jorge Obeid (1995-1999). No debemos olvidar que en el calendario electoral de 2003 no se dirimían solamente cargos nacionales, sino también la gobernación provincial, carrera para la cual Obeid se presentaba como uno de los posibles precandidatos amparado bajo la vigente Ley de Lemas.¹¹ Es en este contexto de entrecruzamiento de lógicas políticas nacionales y provinciales donde se produce el nacimiento del incipiente kirchnerismo local. En los siguientes tres apartados analizamos más detenidamente ese proceso.

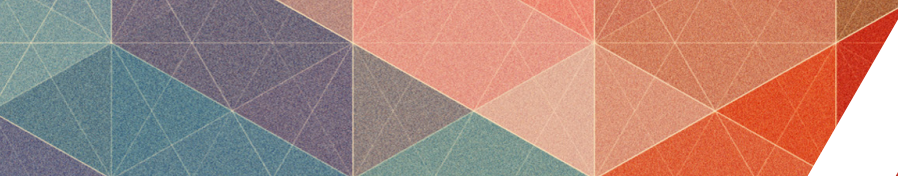
El kirchnerismo hasta la elección presidencial de abril de 2003

¿Existía algún vínculo precedente entre Néstor Kirchner y su entorno inmediato con liderazgos provinciales o figuras políticamente relevantes de dentro y fuera del PJ santafesino hacia el año 2003? ¿De qué manera decidió jugar Carlos Reutemann en la disputa política nacional abierta entre los tres candidatos peronistas en competencia a principios de ese año?

Sobre la “prehistoria” del kirchnerismo en Santa Fe, los testimonios relevados hasta el momento y las fuentes disponibles señalan que no existían contactos previos entre Néstor Kirchner y los principales liderazgos provinciales -en particular con Jorge Obeid-, derivados de su militancia previa, en especial su militancia juvenil. Si bien, tanto Kirchner como Obeid formaron parte en los

10. De acuerdo a los testimonios recabados, hubo dos ofrecimientos por parte del ex presidente Duhalde para que Reutemann sea candidato presidencial por el PJ, en el año 1999 y en el año 2003. En ambas ocasiones la respuesta fue negativa.

11. El sistema electoral conocido bajo ese nombre puede explicarse de la siguiente manera: “al momento de la elección el elector realiza «un doble voto»: primero elige un sublema, por lo cual emite un primer voto privilegiando a un candidato dentro de la oferta presentada por el partido o alianza de partidos (lema). Al elegir el sublema también está eligiendo a un lema determinado por lo cual emite un segundo voto, al privilegiar a un partido o alianza de partidos sobre los demás. Por eso se afirma que el «doble voto» es simultáneo: al seleccionar a un candidato está simultáneamente eligiendo sublema y lema. Por último, el voto es acumulativo: todos los sublemas que tributan a un mismo lema suman sus votos al candidato más votado del partido o alianza de partidos. La acumulación de votos puede dar como consecuencia resultados aparentemente paradójicos: que el candidato más votado, de todos los partidos, no sea el ganador de la elección. En este sentido, gana el candidato con la mayor cantidad de votos del partido con más votos. Éste fue el caso de la Provincia de Santa Fe (...) para las elecciones a gobernador de los años 1991, 1995 y 2003” (Ramos, 2011: 161-162).



años 70' de la “izquierda peronista”, no integraron las mismas organizaciones, y no encontramos testimonios fehacientes de que se conocieran en esa etapa. Sin embargo, dos décadas después, lo que resulta relevante para el caso que estamos abordando, los testimonios dan cuenta de que hubo un conocimiento y acercamiento previo entre Cristina Fernández y Jorge Obeid en el contexto de la Convención Nacional Constituyente desarrollada en las ciudades de Paraná y Santa Fe en el año 1994 (de la cual era entonces intendente el propio Obeid).¹²

También, de acuerdo a los testimonios, un segundo momento de acercamiento se produjo en la coyuntura re-reeleccionista liderada por el entonces presidente Carlos Menem en el año 1998. En esa ocasión, tanto Néstor Kirchner como Jorge Obeid, por entonces gobernadores de Santa Cruz y Santa Fe respectivamente, se opusieron a ese proyecto, lo que los situó en el mismo campo que Eduardo Duhalde al interior del partido.

Estos contactos previos, sin embargo, recién empezaron a dar sus primeros frutos políticos concretos hacia los años 2002-2003, junto con la activación de redes personales que vincularon al entorno del entonces delfín duhaldista con el peronismo santafesino. Aquí cabe señalar dos vías concretas que permitieron que el kirchnerismo “haga pie” en Santa Fe. Por un lado, el ya mencionado conocimiento previo, la relativa coincidencia en algunas cuestiones clave entre Jorge Obeid y Néstor Kirchner y, fundamentalmente, los lazos de amistad del primero con Eduardo Duhalde, que habilitaron su apoyo para la campaña en la Provincia una vez que se definió su candidatura.¹³ En este mismo plano, la relativa oposición de Obeid al interior del peronismo provincial a la estrategia liderada por Carlos Reutemann de “prescindencia formal” de la contienda presidencial jugó un papel clave, estrechamente ligado a su interés de volver a presentarse para una segunda gobernación. La posibilidad de obtener primero el apoyo de Eduardo Duhalde y luego del candidato designado –siempre que éste ganara la elección- no debe aquí menospreciarse, así como las propias tensiones entre Duhalde y Carlos Reutemann al interior del partido.¹⁴

La segunda vía proviene de los lazos entre Nicolás Fernández, Gustavo Marconato y Néstor Kirchner. Los dos primeros se conocieron mientras realizaban sus estudios universitarios en la

12. Al respecto, el entrevistado Rubén Meahoud plantea “Se tuvo una buena relación cuando se hace la Convención acá. Que la que viene como Convencional acá es Cristina; también vino Néstor. Y ya ahí Néstor lo tanteaba a Obeid para armar una agrupación nacional de... si querés llamarla de izquierda, centrozquierda [...] del peronismo que veníamos con otra historia y con otra formación del que se estaba viviendo con Menem (...) No se llegó a nada. Obeid no quiso” (Entrevista Personal realizada el día 21/07/2107). En el mismo sentido se expresó el entrevistado Mario Lacava.

13. Si Carlos Reutemann expresó el menemismo en la Provincia de Santa Fe, Jorge Obeid bien puede entenderse como una versión más “ortodoxa” y menos liberal del peronismo, siempre en el marco de un entendimiento común traducido en la necesidad de reservar el predominio del peronismo en la Provincia, lo que habilitó sucesivas alianzas entre ambos líderes.

14. Jorge Obeid aportó la figura de Rubén Mehauod, miembro de la Mesa Ejecutiva del Consejo Justicialista Provincial, al equipo de campaña de Néstor Kirchner en Santa Fe (Entrevista a Rubén Meahoud, 21/07/17).



ciudad de Santa Fe.¹⁵ Desde allí nació un vínculo de amistad entre ambos que se mantuvo aun cuando Nicolás Fernández -entre los años 1985/86- volvió a Caleta Olivia, donde emprendió una exitosa carrera política cada vez más cercana al kirchnerismo. De hecho, se transformó en el 2do Senador por Santa Cruz en el año 2001 y en un colaborador cercano de Cristina Fernández. A su vez, Marconatto emprendió una exitosa pero menos brillante carrera al interior del peronismo santafesino, logrando acceder a puestos importantes en la administración pública provincial. Los vínculos previos entre Fernández y Marconatto fueron reactivados políticamente en el contexto de la campaña presidencial del año 2003. Gustavo es nombrado primero como parte del equipo de campaña del kirchnerismo en la Provincia. A continuación, en el marco del afianzamiento de la campaña presidencial, Eduardo Duhalde desplazó a Armando Traferri, alineado al menemismo, de la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación, clave para la relación con los intendentes de todo el país, y nombra en su lugar a Gustavo Marconatto. Paralelamente, Fernández se transformó en una de las principales figuras del armado político provincial estableciendo vínculos con distintos grupos locales. Por su parte, el padre de Marconatto -en ese momento intendente de Las Parejas, localidad del sur santafesino-, fue uno de los que motorizó a un grupo de intendentes de la Provincia que adoptó la denominación de “Liga de Intendentes” y que terminó definiendo su apoyo a Néstor Kirchner ya hacia febrero del año 2003 (*El Litoral*, 11/02/2003).

Las fuentes disponibles también mencionan a un conjunto de dirigentes partidarios nacionales y provinciales que definieron su apoyo a nivel personal a la candidatura de Néstor Kirchner, aunque no contamos todavía con datos precisos que nos permitan medir el impacto de esta decisión en el armado político provincial. Entre ellos cabe mencionar en primer lugar a Julio Gutiérrez, por entonces Diputado Nacional por Santa Fe cercano a Carlos Reutemann, y parte del denominado “Grupo Talcahuano”,¹⁶ agrupación conformada al interior del Congreso Nacional por dirigentes justicialistas que apoyaron al kirchnerismo. Un segundo dirigente de importancia fue Horacio Rosatti, ex Intendente de Santa Fe, y subsecretario de Asuntos Legislativos del gobierno de Carlos

15. Refiriéndose al papel de Marconatto en el armado kirchnerista local, Luciano Leiva afirma que “era el tipo que en la provincia básicamente más importancia tenía (...) una relación más fuerte con Kirchner. Porque Kirchner cuando viene a Santa Fe no tenía nada”. Dicha importancia se explica por su temprano vínculo con otro de los protagonistas involucrados en la construcción del entramado kirchnerista santafesino: Nicolás Fernández, senador nacional por Santa Cruz. Según Leiva, “a Nicolás Fernández (Kirchner) le da un poco la responsabilidad de Santa Fe, de que lo ayude a armar Santa Fe. Y Nicolás (...) tiene un hermano contador que estudió también en Santa Fe que era amigo de Marconatto porque creo que habían sido compañeros en la universidad. (...) ahí fue la relación con Marconatto (...) Y Marconatto es de los tipos que había estado en el gobierno, no sé si con Reutemann o con Obeid (...) le da bolilla (a Fernández) y empieza a recorrer la provincia, y arma actividades, lo lleva a Kirchner y bueno, se convierte en la persona de confianza en Santa Fe” (Entrevista a Luciano Leiva, 25/07/17).

16. El Grupo estuvo conformado originariamente por Sergio Acevedo (Santa Cruz), Jorge Falú (Tucumán), Gerardo Conte Grand (Capital Federal), Julio Gutiérrez (Santa Fe), Mónica Kuney (Santa Cruz), Dante Canevarolo (Buenos Aires), Blanca Osuna (Entre Ríos) y Arturo Lafalla (Mendoza). Después de las elecciones se incorporaron otros miembros.



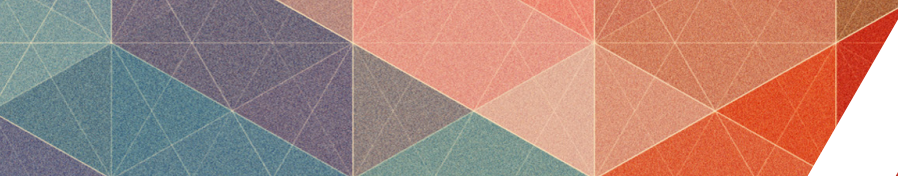
Reutemann desde principios del año 2003. En el sur provincial, en tanto, se destacó la figura de Norberto Nicotra, ex Diputado Nacional.

Finalmente, debemos tener en cuenta la participación de otros actores que en ese momento se hallaban por fuera del entramado partidario santafesino. Efectivamente, de acuerdo a los testimonios recabados, la elección de la figura de Néstor Kirchner como probable sucesor de Duhalde generó expectativas favorables en sectores autoidentificados como peronistas, pero que se habían alejado de la militancia política activa durante el menemismo, producto de su insatisfacción con la dirección política del partido a nivel nacional y local. Aunque de un impacto político incierto y que necesita de mayores indagaciones, la reactivación de antiguas redes interpersonales vinculadas al peronismo, y la incipiente organización de espacios crecientemente identificados con la figura de Kirchner no debería menospreciarse a la hora explicar el origen del kirchnerismo en el ámbito santafesino.¹⁷ Adelantándonos a lo que expondremos en el siguiente apartado, muchas figuras que se involucraron en este momento ocuparían posiciones de relevancia en el armado del kirchnerismo a nivel local en los próximos años. Un segundo grupo de actores que requiere de mayores indagaciones es aquel vinculado al mundo sindical; en particular de algunos líderes locales de diversas organizaciones que dieron muestras de apoyo tempranas a Kirchner.¹⁸ Hasta el momento, los indicios obtenidos en esa dirección son débiles y centrados en no más de tres organizaciones sindicales, al menos de forma fehaciente.

En síntesis: para el inicio de la campaña presidencial, el kirchnerismo contó con el apoyo de Jorge Obeid y su sector provincial (relativamente) autónomo del reutemanismo y las figuras de Gustavo Marconatto y Nicolás Fernández que desde Nación y desde el Ministerio del Interior articularon el armado provincial. Inicialmente, los apoyos fueron claramente débiles pero a medida que avanzó la campaña se fueron consolidando: el apoyo público de Jorge Obeid fue una señal en esa dirección, que probablemente contribuyó a hacer más conocida su figura. En la misma línea, la estructuración de un grupo de intendentes que logró aglutinar a las princi-

17. Algunos de esos grupos se organizaron en torno de corrientes o agrupaciones más o menos informales, de inciertos vínculos con el partido. En las noticias periodísticas relevadas se nombra, por ejemplo, a “La Corriente”, naciente agrupación kirchnerista que abrió un local en la ciudad de Santo Tomé ya el 11 de marzo de 2003 (*El Litoral*, 11/03/2003). Después de las elecciones, y de acuerdo a la misma fuente, ya se identifica a la agrupación como una corriente al interior del partido (*El Litoral*, 23/06/2003). Consultados al respecto nuestros entrevistados Mario Lacava y Daniel Vaschetto recuerdan algunos nombres, pero no logran definir claramente su vinculación.

18. El sindicalismo local, a través de las 62 Organizaciones, expresó públicamente su acuerdo a la posición prescindente adoptada por Reutemann, otorgando libertad de acción a sus miembros. En la práctica esto habilitó a los dirigentes locales a inclinar su apoyo al candidato de su preferencia. En su mayoría, esto redundó en beneficio de la candidatura de Menem (*El Litoral*, 05/03/03). La FESTRAM (Federación de Sindicatos de Trabajadores Municipales), a través de su secretario general Claudio Leoni, fue uno de los pocos casos de los que encontramos registro de apoyo explícito a Kirchner antes de acceder a la presidencia (*El Litoral*, 10/03/03). Junto a este Sindicato se destacan los casos de ATE (Asociación de Trabajadores del Estado) y el gremio de los trabajadores judiciales.



pales figuras locales del interior de la Provincia¹⁹ y que le permitió al por entonces candidato negociar en mejores términos con el poderoso sector reutemanista. Cabe agregar además, el apoyo de grupos de ex militantes hasta entonces desencantados con el partido, y de (al menos) tres filiales sindicales. Finalmente, si bien es difícil de medir el impacto de la posición de líderes puntuales, como Horacio Rosatti, lo más probable es que contribuyeran a polarizar el voto peronista entre Néstor Kirchner y Carlos Menem, dado que Rodríguez Saá no consiguió hacer pie en la Provincia.²⁰

En esta instancia, es importe retomar la segunda pregunta que organizaba este apartado. No es este el lugar para un análisis destallado de la figura de Carlos Reutemann, pero sí al menos mencionar que en los años 90 éste se había transformado en la figura central del peronismo santafesino; en el dirigente con mayor capacidad de aglutinar voluntades electorales ciudadanas y -pocas dudas caben-, en la garantía de la continuidad del predominio justicialista en Santa Fe. Es desde esta posición de fortaleza, plenamente conocida por el propio actor, que Carlos Reutemann decide mantenerse al margen de la contienda presidencial del año 2003. Aun así, cuando en enero el Congreso Partidario se aprestaba a dar su autorización a la presentación de tres candidatos justicialistas, la mayoría de los Congresales santafesinos emitieron un comunicado en donde expresaban que “la ley no puede torcerse para favorecer parcialidades [y reclamaban] la realización de elecciones internas abiertas para la elección de la fórmula presidencial (...) como lo viene señalando nuestro gobernador Carlos Reutemann” (*El Litoral*, 24/01/2003: 1). Esta posición era funcional a la estrategia menemista, que se sabía ganadora en caso de la realización de internas partidarias. En la misma línea, cuando se resolvió la autorización, Alberto Hammerly, vicepresidente del Partido Justicialista de Santa Fe y futuro candidato a gobernador de la línea reutemanista criticó abiertamente al duhaldismo aunque reservando la figura del gobernador (*El Litoral*, 29/01/2003: 7).²¹

Por último, Reutemann “consensuó” con la dirigencia partidaria local la adopción de una postura de “neutralidad” para las elecciones. Así, el 24 de febrero el PJ comunicó su “anunciada prescindencia con respecto a los tres candidatos presidenciales partidarios”, y puso a su disposición la

19. En el próximo apartado nos detenemos con más detalle en la conformación y papel jugado por dicho grupo en las elecciones de 2003.

20. En la Provincia, Adolfo Rodríguez Saá obtuvo el 8,55%; mientras que Carlos Menem sacó el 25,26% y Néstor Kirchner el 16,11%.

21. Así, sostuvo que “[Menem y Duhalde] tienen una concepción de la política muy parecida en cuanto a los instrumentos que utilizan y la forma de manejarse. Los dos son muy verticalistas, autoritarios en cuanto al manejo con la gente. Tienen algunas concepciones diferentes desde lo económico, pero las circunstancias los van llevando a actuar de una manera determinada. Menem y Duhalde son muy parecidos. Por eso compiten, porque su forma de actuar es muy parecida [por el contrario] Reutemann es más que Duhalde y Menem juntos. No tiene por qué volcarse hacia un lado u otro, cuando podría ganarles a los dos” (*El Litoral*, 29/01/2003: 7).



estructura del partido. En esta línea, pidió que su postura sea “interpretada como un aporte a la igualdad de oportunidades de todos los candidatos, descontando que no dará lugar a ningún tipo de actitud discriminatoria por parte del gobierno nacional que perjudique los intereses de la provincia”, convalidando así las expresiones del gobernador. A lo largo de la campaña, las relaciones entre Provincia y Nación fueron distantes y las tensiones económicas y políticas se sucedieron en forma continuada. Sin embargo, la estructura partidaria (al menos en su conducción formal) y el propio gobernador mantuvieron su “prescindencia”.²² Nadie ignoraba, de todas maneras, que esa estrategia era, en última instancia, favorable al ex presidente Menem.

Cuando la campaña llegaba a su fin, sin embargo, el gobernador emitió una señal inequívoca acerca de sus preferencias personales: recibió a Carlos Menem en Rosario y acordó fotografiarse con él, aun cuando calificó al encuentro como “protocolar”. En este sentido, Reutemann evitó un pronunciamiento abierto, que lo pudiese comprometer en el futuro, pero facilitó la tarea de Menem: “el candidato presidencial coronó su estrategia con un logro doble: ser visitado por Reutemann y ser retratado a su lado en la imagen que ayer y hoy publican todos los medios de prensa del país” (*El Litoral*, 20/04/03:17).

La postura del gobernador, de todas maneras, ofició como “paraguas” para las elecciones personales de cada dirigente, en función de sus propias estrategias político-electorales: más autónomas, como en el caso de Jorge Obeid (quien contaba además con un capital político propio nada despreciable) o más ligadas al destino y filiación política del gobernador,²³ generalmente percibida como cercana al menemismo.

Sintetizando lo desarrollado de acuerdo al segundo interrogante: el justicialismo santafesino no operó a favor de la candidatura de Néstor Kirchner; de hecho, es más factible sostener que su prescindencia formal favoreció la campaña de Carlos Menem que saldría finalmente victorioso en esta Provincia. La decisión del gobernador fue, en este sentido, clave, y si bien se reveló como exitosa en el corto plazo, una vez definida la sucesión presidencial auguraba potenciales tensiones entre el máximo líder a nivel local y el nuevo poder presidencial articulado en torno de la figura de Néstor Kirchner. Por el contrario, abría un espacio potencialmente favorable para quienes “se jugaron” tempranamente por el kirchnerismo.

22. Al respecto, el entrevistado Luciano Leiva afirma “de los treinta y pico, cuarenta legisladores provinciales –entre diputados y senadores- que tenía el peronismo, uno sólo jugó con Kirchner (...) Ariel Dalla Fontana, por ser parte del obeidismo” (Entrevista Personal, 25/07/2017)

23. Entre los dirigentes que se “jugaron” por Carlos Menem podemos mencionar a Jorge Giorgetti (que ahora mantenía una conflictiva relación con el gobernador), al ex Senador Nacional Jorge Massat y a otros dirigentes del sur provincial, como Pedro González.

Entre la asunción presidencial de Kirchner y las elecciones locales

Una vez consagrado Kirchner como nuevo presidente, los actores políticos locales volcaron su atención a la elección provincial que se realizaría en septiembre de 2003.²⁴ Cabe destacar, sin embargo, que las estrategias partidarias para las elecciones locales ya habían comenzado aún antes de la campaña nacional; específicamente con las modificaciones a la ley de lemas realizadas por el justicialismo en noviembre del 2002 mediante la aprobación de la Ley 12.079. Esta normativa venía a modificar la posibilidad de concretar alianzas entre lemas y sublemas, lo que en la práctica iba a dificultar sobremanera la construcción política que desde hacía varios años venía ensayando la oposición partidaria provincial: la Unión Cívica Radical (UCR), el Partido Demócrata Progresista (PDP), el Partido Socialista (PS) y el nuevo movimiento Argentinos por una República de Iguales (ARI).²⁵

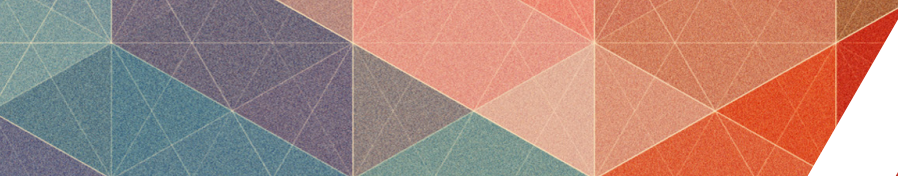
Una segunda instancia de esa disputa plenamente local era la definición de las fechas de la elección provincial, y de si ésta se iba a realizar en simultáneo o de forma separada a la elección de legisladores nacionales. La asunción de Néstor Kirchner, y en especial, la particular dinámica política que éste inauguró cambiarían el panorama previsto previamente. Sin embargo, en el corto plazo, lo que afectaría decisivamente la política provincial es el impacto de un fenómeno “imprevisto”: las inundaciones de decenas de localidades provinciales y, especialmente, la catástrofe desatada en la ciudad de Santa Fe por la improvisación e incapacidad demostrada por el estado provincial y la municipalidad en abril de 2003.

Las inundaciones “congelaron” la campaña electoral, determinaron la suspensión de todas las fechas previstas, en especial las que hacían referencia a la realización de elecciones partidarias internas, facilitaron el establecimiento de acuerdos al interior de las fuerzas políticas provinciales para atender la emergencia -lo que a la larga favoreció al oficialismo- y redefinieron la relación política entre Carlos Reutemann y Néstor Kirchner al debilitar relativamente la posición del primero, al menos hasta la realización de la elección provincial.²⁶ Desde abril hasta fines de mayo la atención de los partidos políticos locales se concentró en atender las consecuencias de las inundaciones; con salvedades, recién en junio la campaña electoral volvió a ser el centro de atención.

24. Los cargos en disputa eran nueve Diputados y tres Senadores nacionales; cincuenta Diputados y diecinueve Senadores provinciales; finalmente, la mayoría de las intendencias y jefaturas de comuna de la provincia, con sus correspondientes Concejos.

25. Efectivamente, la legislación fue impugnada judicialmente por estos partidos, pero la Corte Suprema de Justicia de la Nación falló a favor de su aplicación. En una segunda instancia, el PJ local, amparado en ese fallo trató de impedir la conformación de la Confederación Encuentro Progresista, sigla que amparaba a la alianza opositora. La Corte Suprema Provincial primero falló a favor del PJ y ante el impacto político local redactó un nuevo y salomónico fallo que permitió la presentación de la oposición pero bajo el nombre del Partido Socialista.

26. Todos los testimonios recabados dan cuenta de que al interior del justicialismo el diagnóstico sobre el impacto de las inundaciones era extremadamente negativo, poniendo en cuestión inclusive la permanencia de la figura de Carlos Reutemann como dirigente central del peronismo local. Como sabemos, los resultados de las elecciones desmentirían estos pronósticos.



Y en este calendario electoral acotado, el justicialismo redefinió sus estrategias y sus vínculos con un liderazgo nacional ya en camino de consolidación.

La primera redefinición tuvo que ver con la decisión de realizar la elección provincial de forma simultánea a la nacional, aunque esto implicaba votar el mismo día para cargos regidos por sistemas electorales distintos. La segunda, estrechamente relacionada, implicó una nueva modificación de la ley electoral, al autorizar la presentación de todos los cargos en disputa en una única boleta, la denominada “lista supersábana”. De acuerdo a investigaciones previas (Ramos, 2011), la unificación pudo haber sido resultado del “acortamiento” de los tiempos electorales, ante la parálisis política que provocaron las inundaciones: poca capacidad de organizar dos actos electorales en este contexto o temor a irritar al electorado ante un escenario adverso; en particular podría suponerse que el PJ no quería correr el riesgo de someterse a dos test electorales donde indudablemente se juzgaría la capacidad del gobierno de hacer frente a las inundaciones. Como argumento complementario la discusión con la Nación en torno a las candidaturas favorecía la unificación: el Presidente buscaba maximizar las posibilidades del justicialismo local, presionando pero también apoyando al Gobernador; éste, por su parte, podía hacer valer más adecuadamente su peso electoral específico a la vez que salvaguardar su posición frente a eventuales conflictos legales derivados de la inundación si accedía a realizar un único acto comicial donde él se presentara como candidato.

Seguramente los motivos señalados influyeron en la decisión final del Consejo Provincial del PJ, que resolvió apoyar formalmente la unificación de las elecciones una vez que el Gobernador diera su apoyo. Sin embargo, esta decisión debía ser acompañada necesariamente por el cambio en la legislación electoral, lo que permitiría que “el nombre de Carlos Reutemann, presunto candidato a senador, estaría en todas las boletas de todos los sublemas del justicialismo” (*El Litoral*, 29/05/03: 8).²⁷

En este escenario comenzó a definirse el posicionamiento de las principales facciones del PJ local y su vinculación con los gobiernos provincial y nacional. Cobra aquí especial relevancia la figura del ex gobernador Jorge Obeid, quien pudo capitalizar de manera más clara la emergencia del liderazgo nacional de Kirchner. Si hasta entonces los actores locales favorables a la figura del nuevo presidente habían carecido de un liderazgo que los aglutinara a nivel provincial, privilegiando en su lugar los vínculos directos con el gobierno nacional (reproduciendo una suerte de

27. El propio presidente del partido justificó la decisión argumentando que “la separación de categorías en distintas boletas -gobernador, diputados y senadores provinciales, intendente y concejales por un lado; diputados y senadores nacionales por el otro- “confunde” a los electores, que colocan una sola, con lo que el voto termina siendo parcialmente en blanco” (*El Litoral*, 30/05/03: 9), lo que no impidió que la oposición calificara a la resolución del Consejo del PJ como una “extorsión política”. Recordó, además, que en 2001 el justicialismo ya había aprobado una medida similar, luego vetada por el gobernador ante la fuerte oposición política que generó.

esquema radial), los guiños del nuevo presidente para con Obeid provocaron el progresivo alineamiento de múltiples actores partidarios detrás de su candidatura.²⁸ La principal figura del nivel nacional que apuntaló este apoyo fue Cristina Fernández, que acompañó al candidato en presentaciones públicas y con quien, como se recordará, ya tenía vínculos previos que se remontaban a la Convención Constituyente.²⁹

En este punto se destaca la “Liga de Intendentes” mencionada anteriormente: esta agrupación informal con peso territorial propio renunció a presentar candidato a la gobernación y negoció su apoyo al ex gobernador a cambio de ocupar lugares expectantes en la lista de legisladores provinciales.³⁰ En este sentido, no puede dejar de destacarse que lo que para febrero de 2003 no era más que una incipiente alianza de cerca de 30 ciudades y comunas³¹ para marzo ya había sumado a cerca de un centenar de localidades, incluyendo a las principales del norte y oeste santafesino (*El Litoral*, 06/03/2003). Para junio de ese año, es decir, después de la elección presidencial, la agrupación integraba a cerca de 200 localidades que negociaban directamente con el operador enviado por el gobierno nacional, Juan Carlos Mazzón (*El Litoral*, 14/06/2003). Cuando todavía no estaba definido su apoyo a Jorge Obeid la Liga postuló como pre-candidato a Ricardo Peirone, a la sazón intendente de Rafaela, la principal ciudad del oeste provincial, no sin rispideces internas (*El Litoral*, 20/06/2003). A principios de julio, sin embargo, ya estaba claro que estaban negociando con Obeid impulsados por el operador presidencial; Carlos Reutemann estaba al tanto de este proceso (*El Litoral*, 01/07/2003)³² e intentó, de la mano de su propio candidato, torcer esa negociación en su favor, sin ningún éxito.

28. Cabe destacar además que la candidata a vicegobernadora que acompaña a Jorge Obeid en estas elecciones es María Eugenia Bielsa, hermana del por entonces Canciller de Néstor Kirchner, Rafael Bielsa.

29. De acuerdo al Diario *El Litoral*, el 13 de agosto se concretó una reunión entre Jorge Obeid y Néstor Kirchner donde se establecieron los lineamientos del apoyo presidencial. En palabras del por entonces candidato, publicadas por el mismo diario “La idea es que sean dos actos de carácter académico, durante los cuales presentaremos nuestras propuestas de gobierno” (*El Litoral*, 13/08/2003). Cristina Fernández cumpliría ese acuerdo y asistiría a un acto en la ciudad de Santa Fe y otro en Rosario.

30. Consultado sobre qué tipo de acuerdo se alcanzó entre el candidato a la gobernación y la Liga, Mario Lacava afirmó que “¿Cómo quedó el panorama?: como venía la mano, como venía uno y uno con la Liga de Intendentes, se intercalaron”. (Entrevista a Mario Lacava, 19/07/17).

31. El Diario *El Litoral* informa de un primer encuentro para negociar apoyos a favor de Néstor Kirchner el 11 de febrero. En ese entonces, se mencionan sólo a Santo Tome (Roberto Schmidhalter); Carcaraña (Jorge Tonerio); Las Parejas (Ángel Marconatto); Puerto General San Martín (Carlos De Grandis); Roldan (José Pedretti) y a los presidentes comunales de Carrizales, Stanford, Montes de Oca, Las Bandurrias, Santa Rosa de Calchines y Villa Minetti (*El Litoral*, 11/02/2003). Al día siguiente, el periódico informa que también concurrieron representantes de importantes ciudades del norte y sur provincial: Reconquista, San Javier, Coronda y Laguna Paiva.

32. De acuerdo a *El Litoral* “los intendentes y titulares de comunas que impulsan al rafaestino Ricardo Peirone como candidato a gobernador ayer resolvieron que podrán acoplarse a uno de los postulantes fuertes del justicialismo si consiguen buenos dividendos como contrapartida de su capital político. A Obeid no le fueron con chiquitas: le reclamaron el lugar de vicegobernador y siete lugares en la grilla de diputados provinciales”. En la misma línea planteaba, citando declaraciones de Peirone “Estamos en una etapa de conversaciones. Anoche lo hicimos con el diputado nacional Obeid. Pero ayer a la mañana recibimos un llamado de Alberto Hammerly que se mostró muy abierto a escucharnos y dispuesto a la colaboración recíproca”.



Por su parte, en el sur provincial se articuló un sublema dentro del PJ identificado explícitamente con el kirchnerismo: el llamado “Tren K para la Victoria”. El mismo llevaba como candidato a gobernador a un reconocido farmacéutico de Rosario, Daniel Peressotti, de militancia justicialista previa, y como vice al ex senador nacional Celestino Marini (1983-1989) proveniente de Santa Fe Capital. A nivel departamental, el elegido como candidato a senador por el departamento La Capital fue Omar Sedlacek, de quien hasta el momento no pudimos identificar trayectoria política previa, y como candidato a intendente de la ciudad de Santa Fe, a Oscar “Chachi” Martínez. Cabe destacar que los testimonios de nuestros entrevistados afirman que esta alianza a nivel local con quien hasta el momento había sido un referente del menemismo se produce por la negativa de Carlos Reutemann de incluirlo en su armado político provincial y local.

Finalmente, y en lo que hasta el momento resulta un fenómeno relevante aunque difícil de cuantificar en su impacto fue la participación de algunos grupos y figuras del peronismo local en la alianza opositora, destacándose particularmente el caso de Miguel Paulón, ex Ministro de Carlos Reutemann, quien concurrió como candidato a vicegobernador del frente liderado por el socialismo. Hasta junio de 2003 Paulón fue Director del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), puesto al que renunció apenas se supo de su acercamiento al socialismo no sin antes reunirse con Carlos Reutemann para explicarle “su situación” (*El Litoral*, 02/06/2003). Lejos de comprenderla, el PJ local terminaría expulsando al ingeniero del partido (*El Litoral*, 19/07/2003). También se localizaron pases en la capital provincial, en particular de la mano del candidato a intendente Erwin Zwiener, un conocido arquitecto de la ciudad. Parte de estos “trasvases” partidarios contaron con el “guiño” del naciente kirchnerismo, que todavía no había definido una relación clara con el socialismo provincial.³³

De todas maneras, debemos señalar que la mayor parte del aparato partidario provincial, alineado con Reutemann, volcó su apoyo al “delfín” del entonces gobernador: Alberto Hammerly. El propio ex piloto en un primer momento ensayó una estrategia que replicaba lo sucedido en la elección presidencial: la prescindencia. Sin embargo, a medida que se aproximaba la cita electoral y se evidenciaba la debilidad de su candidato, Reutemann comenzó a jugar abiertamente a su favor. El resultado electoral posterior, que consagró a Obeid nuevamente como gobernador,

33. Esta situación continuó luego de las elecciones. De hecho, en los testimonios obtenidos se plantea un ofrecimiento de Néstor Kirchner a Hermes Binner como posible Ministro de Salud, cerca del año 2004, ofrecimiento que sería rechazado por este último.



desnudaría entonces uno de los límites del liderazgo reutemanista: la dificultad para “trasvasar” el apoyo con el que contaba personalmente entre el electorado a otros candidatos.³⁴

El PJ finalmente presentaría 5 candidatos a Gobernados en las elecciones de septiembre: dos claramente alineados con el kirchnerismo: Jorge Obeid y Daniel Peresotti; dos con el reutemismo, Alberto Hammerly y Héctor Cavallero, aliado histórico del PJ local de la mano del Partido por el Progreso Social (PPS) y una con el menemismo, bajo el nombre de Jorge Georgetti, ya claramente periférico y minoritario.

Simultáneamente a la definición de las listas provinciales, se negociaron con Nación los candidatos a Diputados y Senadores por la Provincia de Santa Fe. En ese proceso fueron claves las figuras del Presidente y del Gobernador, junto con la estructura del aparato partidario como ámbito de legitimación de las decisiones tomadas por la cúpula dirigencial. Más allá de la debilidad relativa producto de las recientes inundaciones, Reutemann logró retener suficiente capacidad de negociación como para ocupar con miembros de su entorno la mayor parte de los puestos expectantes en ambas listas. El análisis de las mismas da cuenta de que, además de encabezar personalmente la nómina para senadores (condición reclamada tanto por buena parte del PJ local como por el gobierno nacional, que consideraba su presencia en la boleta como indispensable para garantizar el triunfo), logró controlar el nombre tanto de la segunda candidata a senadora (Roxana Latorre) como cuatro de los cinco diputados con chances de ingresar (Oscar Lamberto, María del Carmen Alarcón, Pedro González y Jorge Giorgetti) que directamente pertenecían o estaban más vinculados a su espacio que al gobierno nacional. El primero, Lamberto, fue presentado como un candidato “de consenso”, ya que al momento de la elección era senador nacional y había mantenido una posición de neutralidad (*El Litoral*, 24/02/2003). Giorgetti, a su vez, estaba claramente ligado al menemismo. Por su parte, el kirchnerismo logró ocupar el segundo lugar de la lista de diputados con el ya mencionado Gustavo Marconatto como candidato.³⁵

Las fuentes analizadas, particularmente del diario *El Litoral*, señalan en reiteradas oportunidades que las negociaciones no fueron fáciles, signadas permanentemente por la amenaza de renunciar a presentarse como candidato de Reutemann. Estas negociaciones se desarrollaron paralelamente en distintos niveles, e incluyeron presiones permanentes por parte del entonces gobernador, “gran elector” del peronismo local, que intentó incidir en la conformación de las lis-

34. Al respecto, el 4 de agosto el diario *El Litoral* reproduce declaraciones de Carlos Reutemann donde afirma, en una entrevista radial “con tal de que gane el justicialismo en la provincia de Santa Fe está todo bien. Yo lo que más ansío es ponerle la banda a otro justicialista. Como el compañero presidente lo apoya al compañero Jorge Obeid, yo lo voy a apoyar al compañero Alberto Hammerly” (*El Litoral*, 04/08/2003).

35. En sexto lugar encontramos a un representante del PPS, y en el séptimo a uno de la UCeDe, en ambos casos partidos que conformaron a lo largo de la década precedente la alianza electoral encabezada por el PJ santafesino.



tas legislativas de todos los candidatos a sucederlo. El Congreso partidario reunido el 18 de julio rubricaría finalmente estos acuerdos.³⁶

Un último elemento a considerar, y que es necesario profundizar en futuras investigaciones, es la conformación de las listas a Diputados provinciales (y la elección de los candidatos a Senador Departamental). En este trabajo, y en función del espacio disponible, sólo bosquejamos dos aspectos: a) la amenaza de Carlos Reutemann de retirarse de la contienda si todos los candidatos a gobernador no ponían a su disposición los 12 primeros lugares de cada lista. Si bien esto finalmente no prosperó, es un dato interesante para evaluar el peso y la capacidad de coerción del futuro senador en múltiples escenarios, como ya mencionamos más arriba; y b) la presentación de un gran número de listas a legisladores provinciales, sin candidato a gobernador propio, que tradujeron las fragmentaciones internas del justicialismo provincial y el peso de determinados actores aliados con los liderazgos propiamente políticos. El caso de Alberto Maguid es un claro ejemplo: titular de uno de los principales gremios en la Provincia, la Unión del Personal Civil de la Nación, conformó una lista de legisladores propia, proclamando su apoyo a la candidatura de Alberto Hammerly, logrando finalmente ingresar cuatro Diputados a la legislatura provincial.

Cerramos este apartado con una breve referencia publicada en el Diario *Página/12* en las vísperas de la contienda electoral “un dirigente del PJ santafesino (...) reconoce que en la Casa Rosada se espera un triunfo de Jorge Obeid o de Hermes Binner: ‘Lo único que caería pesado sería que ganara el candidato del Lole’” (06/07/2003). Con el auxilio de la Ley de Lemas, sin embargo, el ganador sería Jorge Obeid, lo que abriría auspiciosas relaciones para la Provincia considerando los vínculos previos entre ambos.

El escenario post elecciones 2003 y el futuro del kirchnerismo en la provincia

Del período que se abre a partir de las elecciones provinciales de 2003 sólo podemos esbozar algunos lineamientos generales. En primer lugar, es necesario señalar que hasta el momento no encontramos indicios claros que permitan hablar de un espacio propiamente kirchnerista hacia el interior del PJ santafesino hasta después de las elecciones del año 2005; más bien, nos encontramos con grupos de incipiente organización y adhesiones individuales que quedaron subsumidas por la competencia hacia el interior del partido provincial entre las agrupaciones alineadas con Reutemann y Obeid respectivamente. En principio, la emergencia de ese espacio vendrá de

36. Otro de los aspectos necesarios de profundizar en posteriores avances es la posibilidad de que el kirchnerismo haya logrado controlar posiciones al interior del PJ local durante este período. Las indagaciones preliminares indicarían que eso no fue posible: así como la Provincia, el aparato partidario local estaba “alambrado” (palabras del entrevistado Mario Lacava referidas al peronismo provincial) y en manos del reutemanismo, principalmente, y del obeidismo, en segundo lugar. También se pueden identificar sectores referenciados en el menemismo, aunque rápidamente fueron absorbidos después de las disputas electorales. Finalmente, en puestos periféricos encontramos también figuras vinculadas al peronismo pre-reutemanista de la provincia.



la mano de la consolidación de la figura de Agustín Rossi, una vez que ésta logre trascender los límites de la ciudad de Rosario para convertirse en candidato electo a diputado nacional en las elecciones de 2005. Su postulación estará estrechamente asociada a la negativa previa de figuras relevantes (como María Eugenia Bielsa y Horacio Rosatti) a presentarse a un acto eleccionario que se presentaba como profundamente adverso para el peronismo santafesino.³⁷

En otro punto relevante, los testimonios recabados hasta el momento dan cuenta de que el enfrentamiento creciente entre kirchnerismo y duhaldismo a nivel nacional (que sólo se saldará definitivamente tras el triunfo del kirchnerismo en las elecciones legislativas de Buenos Aires en 2005) no tuvo un correlato significativo en el plano local, lo que abona la idea de la fuerte desnacionalización de la política santafesina. Sin embargo, es una tarea a futuro indagar el papel jugado por los legisladores nacionales santafesinos en esa disputa, particularmente aquellos vinculados al obeidismo, de fluidas relaciones con Duhalde. Lo mismo cabe afirmar en relación con la estructura formal del PJ, donde varios liderazgos provinciales de peso ocupaban posiciones relevantes.

Un tercer punto a considerar es la relación entre Jorge Obeid y Néstor Kirchner durante sus respectivos mandatos. El apoyo abierto del gobierno nacional a la conformación de un espacio kirchnerista a partir de 2005 en la provincia daría cuenta de un cierto distanciamiento entre ambas figuras. Sin embargo, hasta el momento no hemos encontrado indicios claros acerca de sus motivos ni de su intensidad, más que del afán del gobierno nacional por contar con un espacio que le respondiera plenamente. Esto da cuenta de que la relación entre obeidismo y kirchnerismo debe pensarse necesariamente en términos de una alianza, no de pertenencia o incorporación plena a una nueva identidad política emergente.

Reflexiones finales

De acuerdo a la información obtenida hasta el momento, y en función de lo expuesto anteriormente, la construcción del kirchnerismo en la Provincia tuvo una primera etapa ligada estrictamente a lo electoral (basada en la necesidad de que Néstor Kirchner alcance la presidencia de la Nación), y un segundo momento de desarrollo y ampliación de sus bases de apoyo (vinculado con la necesidad de mantener y/o incrementar los recursos políticos propios o de aliados confiables que aseguren la gobernabilidad). Se podría identificar un tercer momento apenas esbozado, como lo es el del nacimiento y despliegue de un armado autoidentificado como kirchnerista, es decir, ya

37. Agustín Rossi era, hasta ese momento, Concejal de la ciudad de Rosario. La posibilidad de “dar el salto” directamente hacia el escenario nacional habla a las claras de la flexibilidad de las reglas hacia el interior del PJ, más específicamente en lo referido a las carreras políticas de sus miembros. El caso de Rossi resulta ejemplificador en tanto que apenas llegado al Congreso Nacional fue designado presidente del bloque justicialista, en una clara señal de la prioridad que el kirchnerismo otorgaba tanto a la lealtad personal como a la provincia de Santa Fe en su armado político.



no estrictamente ligado a lógicas electorales o gubernamentales sino identitarias (complementarias de las anteriores en ocasiones, en otras conflictivamente relacionadas)

Nuestro trabajo se centra en los dos primeros momentos, donde pudimos identificar -todavía rudimentariamente- los principales núcleos del armado electoral provincial para las elecciones del 2003: un sector minoritario del peronismo local, encabezado por Jorge Obeid; una estructura inicial vinculada con los jefes de distritos de las principales localidades del interior provincial, donde los vínculos personales previos jugaron un rol central; algunas figuras relevantes del peronismo provincial con proyección nacional; grupos “suelos” de militantes que vieron en la figura de Nestor Kirchner un referente ligado a sus propias percepciones de lo que “debía ser la identidad peronista” y algunos vínculos con la estructura sindical. Una estructura endeble que le permitió realizar una elección “aceptable”, pero que lo dejó en cuarto lugar frente a los apoyos más determinantes que jugaron a favor de Menem, dentro del peronismo, o de otros partidos, si también consideramos a la oposición.

Entre abril y septiembre el kirchnerismo tuvo la oportunidad de consolidarse a nivel provincial y lo hizo de la mano del debilitamiento del principal referente local, Carlos Reutemann ante las adversidades que éste debió enfrentar por su propia impericia frente a las inundaciones que afectaron a la Provincia de Santa Fe. En este contexto, la figura de Jorge Obeid debe interpretarse como un aliado con capital político propio, no como un subordinado incondicional. Bajo esta lógica, se entiende que el gobierno nacional haya apoyado su campaña a gobernador de la mano de Cristina Fernández, pero también el hecho de que haya realizado “guiños” a candidatos opositores que eventualmente podrían transformarse en aliados con menos condicionamientos que los que podría imponer un justicialismo provincial autónomo.

En términos de los sectores que apoyaron el kirchnerismo no se identificaron en esta etapa mayores novedades, salvo la consolidación dentro del PJ de iniciales organizaciones pro-kirchneristas (probablemente “La Corriente”), el relativo afianzamiento de una línea kirchnerista en el sur provincial (eventualmente, esto podría ayudar a explicar la emergencia de una figura propiamente kirchnerista en Rosario: Agustín Rossi) y el fortalecimiento del vínculo con sectores hasta entonces al margen de la militancia política. En la lógica de construcción de un poder gubernamental más sólido que el derivado de la elección nacional (y con menos de un cuarto de los votos totales) Néstor Kirchner se aprestó a negociar con Carlos Reutemann en un juego de necesidades mutuas que asegurarían, finalmente, la nueva victoria del peronismo en Santa Fe. Ni distanciado de Reutemann ni plenamente aliado de Obeid, el kirchnerismo tendría que esperar varios años más para iniciar una construcción más ligada a una identidad política peronista redefinida o, de acuerdo a como se lo interprete, una nueva identidad política a secas.

Bibliografía

- Borello, Raúl y Gastón Mutti (2003). “La Ley de Lemas en la Provincia de Santa Fe”. Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política, Rosario.
- Cheresky, Isidoro (2004). “De la crisis de representación al liderazgo presidencialista. Alcances y límites de la salida electoral de 2003”, en Cheresky, Isidoro e Inés Pousadela (eds.), *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos*, Buenos Aires, Biblos.
- Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey*, Buenos Aires, Prometeo.
- Levitsky, Steven (2005). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- Manim, Bernard (1996). “Metamorfosis de la representación”, en dos Santos, Mario (coord.), *¿Qué queda de la representación política?*, Buenos Aires, Nueva Sociedad.
- Sartori, Giovanni (1992). *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial.
- Sidicaro, Ricardo (2011). “El partido peronista y los gobiernos kirchneristas”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 234, 74-94.
- Panebianco, Angelo (2009). *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial.
- Patrucchi, Leticia (2006). “Regulación del endeudamiento y relación Nación-Provincias (1990-2005)”, Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.
- Pousadela, Inés (2006). *Que se vayan todos. Enigmas de la representación política*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Ramos, Hugo D. (2008). *Entre la convertibilidad y la pesificación asimétrica. Las estrategias electorales del Partido Justicialista santafesino en las elecciones provinciales de 1999 y 2003*. Tesis de grado, Universidad Nacional del Litoral.
- Ramos, Hugo D. (2011). “Metamorfosis y crisis de representación. Las estrategias electorales del PJ santafesino en las elecciones provinciales de 1999 y 2003”, *Revista SAAP*, Vol. 5, N° 1, 157-187.
- Raus, Diego (2017), “‘Salir del infierno’. La transición política en la crisis de la convertibilidad. De Duhalde a Kirchner”, en Pucciarelli, Alfredo y Castellani, Ana (coord.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

PROCESOS ELECTORALES EN PERSPECTIVA MULTINIVEL

GOBERNANZA ELECTORAL
Y COMPORTAMIENTO POLÍTICO
EN ARGENTINA

V. Gastón Mutti
Aníbal Torres
COMPILADORES


UNR
EDITORIA



ISBN 978-987-702-352-7



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

