

Instituto de Investigaciones Gino Germani
VI Jornadas de Jóvenes Investigadores 10, 11 y 12 de noviembre de 2011

Hernán Pablo Toppi

UBA-UTDT-CONICET

htoppi@sociales.uba.ar

Eje 11 “Estado, Instituciones y Actores”

El diseño institucional y la competencia política:

Su dinámica circular producto del impacto de los resultados positivos y negativos¹

Resumen

La normativa electoral refiere a los mecanismos por medio de los cuales se estructura la competencia política. Es decir, generan “certidumbre” respecto a las reglas de juego. El statu quo se encuentra en constante evaluación (dinámica circular), lo cual puede derivar en su perdurabilidad o en su modificación. Dicho esto, las preguntas que buscará responder este trabajo serán dos ¿bajo qué condiciones la certidumbre generada por una institución puede perdurar en el tiempo? y ¿cuándo y por qué puede aparecer en la agenda política la necesidad de introducir una reforma que cambie el statu quo imperante? Para responder estas preguntas partiremos de la hipótesis de que en función del escenario que se presente (los resultados obtenidos) dependerá el futuro de la institución. En este sentido, se presentará un modelo teórico que se será testeado en dos casos: La Ley de Cupos y la Ley de Lemas.

Palabras claves: Cambio Institucional – competencia política – resultados – representación – partidos políticos - genero.

Introducción

Las instituciones políticas en un régimen democrático importan. Esto debido a que componen las reglas de juego que generan la certidumbre necesaria para la convivencia de los miembros

¹ Esta ponencia es una primera versión de un trabajo todavía en elaboración.

dentro del sistema político. En este sentido, *las reglas electorales* cumplen un rol fundamental pues son el mecanismo por medio del cual se estructura la competencia política. Esto es, conforman la herramienta que transforma los votos en cargos públicos.

Las instituciones electorales buscan generar *certidumbre* (en el sentido de que se conoce *ex ante* a la competencia política, las reglas de transferencia de poder) pero al mismo tiempo pueden surgir situaciones que pongan en tela de juicio dicho *statu quo* con la intención de cambiarlo. A partir de esta idea podemos realizarnos las siguientes preguntas: Por un lado *¿bajo qué condiciones la certidumbre generada por una institución electoral puede perdurar en el tiempo?* y por otro *¿Cuándo y por qué puede aparecer en la agenda política la necesidad de introducir una reforma electoral que cambie el statu quo imperante?*

Con las preguntas arriba señaladas, podemos ver que surge una paradoja en el diseño institucional. Es decir, se busca *certidumbre pero a partir de la incertidumbre* al no saber a ciencia cierta (sino que se hacen conjeturas) sobre los potenciales resultados de la implementación de una institución (en nuestro caso, de los mecanismos electorales). Esto quiere decirnos que las instituciones pueden tener dos resultados principales: *los positivos (los resultados esperados con la introducción de la institución)* o *los negativos (resultados no buscados y que le quitan legitimidad)*. Ahora bien, estos resultados no son excluyentes entre sí, sino que pueden darse al mismo tiempo. Esto es, una vez entrada en vigencia la institución, podemos encontrarnos con que los objetivos originales se cumplen (resultados positivos) pero al mismo tiempo surgen situaciones que ponen en tela de juicio la legitimidad de la misma (resultados negativos) lo cual lleva a la posibilidad del cambio institucional. Como veremos más adelante, este punto es clave para nuestro argumento puesto que la *hipótesis central* del trabajo es la de que *en función del escenario que se presente (los resultados obtenidos) dependerá el futuro de la institución*. Es decir, si los resultados han sido *positivos* y no surgen resultados *negativos* la normativa habrá tenido éxito y por lo tanto continuará vigente. El caso puede ser diferente cuando la implementación trae consigo resultados *negativos*. Lo que queremos remarcar aquí, es que la existencia de los resultados negativos es lo que activa el escenario propicio para que se piense en un cambio institucional. De esta manera, las instituciones demuestran tener una *dinámica circular* donde se presentan dos escenarios teóricos posibles: a) *implementación - resultados positivos- perdurabilidad* y b) *implementación - resultados negativos - cambio institucional*.

A diferencia de posturas que sostienen que los sistemas electorales son instituciones que durante el siglo XX han tendido a mostrar estabilidad (Lijphart 1994; Boix 1999), la Argentina es un país donde las reformas electorales (tanto a nivel nacional como provincial) han sido un tópico recurrente en la agenda política pasada y presente (Calvo y Micozzi 2005), lo cual nos demuestra la importancia del estudio de esta temática para la ciencia política local. De esta manera, aspiramos (a partir de los dos casos propuestos: Ley de Cupos y Ley de Lemas²) poder presentar los factores que consideramos lleva a pensar en una *lógica circular* de las instituciones que derivarán en dos resultados posibles: perdurabilidad o modificación del statu quo.

El trabajo continuará de la siguiente manera: En primer lugar, se presentará el modelo teórico que nos permitirá responder la hipótesis y preguntas mencionadas. En segundo lugar, se analizará la literatura en función de nuestra problemática con el fin de incorporar al análisis los aportes que puedan surgir de los mismos. En tercer lugar, analizaremos los casos de estudio: la Ley de Cupos y la Ley de Lemas. En cuarto y último lugar, se presentarán las conclusiones que tendrán como objeto la puesta en común de lo señalado hasta ese momento.

1) Un modelo respecto al diseño y cambio institucional

Una política pública afronta un problema público, es decir una problemática que afecta al conjunto de la comunidad y por ende, necesita de una solución (Lahera Parada 2002; Tamayo Saenz 1997). Nosotros pensamos que esta definición de política pública, también puede ser aplicada para el diseño de las instituciones políticas, pues aquí también se afronta un problema puntual y colectivo: *la distribución de poder entre los actores del sistema político*. Siendo las instituciones electorales las que nos importan en este trabajo, sabemos que la solución que se brinda es a partir de estos elementos: la determinación de quienes van a poder participar en la elección; de cuantos cargos se van a poner en juego en la elección; y de cómo se van a contar los votos. Esta no es una cuestión menor, pues toda sociedad que se considere democrática ha tenido como uno de sus pilares fundacionales este problema y difícilmente

² Si bien son dos casos diferentes en términos de que una es una Ley Nacional y la otra es una Ley Provincial (trabajaremos con el caso de la Provincia de Santa Fe) creemos relevante la comparación en tanto ambas son ejemplos de cómo una institución electoral puede *afectar las características de la competencia electoral tanto a nivel partidario como a nivel de la relación entre estos últimos y el electorado*. En este sentido, recordemos que uno de los elementos que conforman un sistema electoral es el tipo de lista (Nohlen 1994) por lo que los mecanismos a partir de los cuales una nomina de candidatos puede y debe ser conformada, es un factor importante en tanto responde no solo a la estrategia partidaria sino también a la democratización del sistema político.

hubiera podido atender los demás problemas públicos (al menos democráticamente hablando) sin dirimir primero el referente al diseño institucional.

Por lo anterior es que creemos válido (para analizar la dinámica del diseño institucional electoral) el retomar un modelo de análisis en políticas públicas. El que hemos seleccionado es el *modelo secuencial de políticas públicas* desarrollado por James Anderson (1997). De acuerdo a este, una política recorre diferentes etapas desde su origen hasta su posible finalización. Estas son las siguientes: a) Identificación del problema y entrada del mismo en la agenda; b) Discusión de las alternativas para atender el problema; c) Decisión sobre una alternativa; d) Implementación de la decisión adoptada; e) Evaluación de los resultados; f) Terminación en caso de ser necesario. La principal virtud de este modelo es que nos permite ver un proceso que es *dinámico* y por ende, *potencialmente cambiante*. Esto es, que tiene reflexión, decisión, implementación y una evaluación que puede llevar nuevamente a reflexionar sobre nuevas alternativas. Entonces, retomando esta postura aplicaremos el siguiente *modelo*:

Agenda: Las instituciones electorales son fundamentales en tanto generan las reglas de juego para la competencia. Esto es, se construye un *statu quo* que busca brindarle certidumbre a la interacción de los diferentes actores que componen el sistema político. Por lo tanto, *la etapa de la agenda en este sentido estará vinculada a dos cuestiones: al diseño original de una institución o a la reforma de una ya existente*.

Discusión: La etapa inicial refiere al ingreso dentro de la agenda de la necesidad de diseñar una institución electoral o de reformar una existente. Ahora bien, *¿por qué y para qué?* La relevancia de esta pregunta está en que con una acción de esta naturaleza se está cambiando el *statu quo* (certidumbre) con el fin de instaurar uno nuevo (incertidumbre antes de su aplicación). Por lo tanto, el fundamento de este paso es clave para darle sentido y obtener consenso tanto social como político.

Implementación: La clave en esta etapa es *comprender los mecanismos a partir de los cuales dicha institución entra en funcionamiento y cómo es que los actores se amoldan al nuevo *statu quo**.

Resultados: Diseñar una institución o reformar una existente busca generar un nuevo marco de interacción entre los actores (un nuevo *statu quo*). De esta manera, la pregunta es si *con la*

implementación ¿se han cumplido los objetivos esperados? o si ¿surgieron consecuencias negativas?

Futuro de la institución electoral: Dependiendo de la respuesta que tengan las preguntas presentadas arriba, *podremos hablar de éxito o de la generación de una coyuntura negativa hacia la institución en cuestión.* Esto es, la institución puede cumplir con los objetivos que se propusieron con la introducción de la misma. En este caso estaremos hablando del *éxito* de la misma y por tanto se mantendrá vigente. Caso contrario, es cuando la institución pierde legitimidad y por tanto la misma puede ser reformada o correr peligro de desaparecer.

2) Relación circular entre las reglas electorales y la competencia política.

Las reglas electorales (diseño institucional) y la competencia política tienen un vínculo indispensable. El sistema electoral como toda institución busca generar certidumbre. Lo hace estableciendo las reglas de juego para la competencia política. Sin embargo, esto no quita la posibilidad de que este marco experimente cambios (Riker 1980; Negretto 2010). Es esto lo que nos lleva a pensar, que el vínculo antes mencionado puede ser considerado como una *relación circular* donde el primero establece las *reglas de juego* bajo las cuales la segunda se lleva a cabo, pero también los *resultados* de esta última y la *evaluación* que se deriva de la misma, puede derivar en la *estabilidad* del primero o en la generación de un proceso con el objetivo de *establecer nuevas reglas* electorales.

William Riker (1980) nos indica que a pesar de que las instituciones tienen una estabilidad frágil, no cambian todo el tiempo sino que tienden a perdurar en el tiempo. Esto se logra cuando cumplen con los objetivos que se pensaron en su diseño y/o cuando no surgen críticas hacia la institución. De esta manera, la pregunta que nos surge es *¿cuándo es que la necesidad de un nuevo diseño institucional toma fuerza?* La respuesta inicial se vincula con el surgimiento de un “problema” con el statu quo vigente. Ahora bien, un problema no es una cuestión objetiva de la realidad sino que es algo artificial, creado por los actores y por lo tanto, subjetivo (Subirats 1992). Esto es, lo que para uno es un problema no necesariamente lo es para el otro, sino que va a depender de la perspectiva, de las preocupaciones y de los intereses desde los cuales actúen cada uno.

Lo anterior nos lleva a la siguiente idea. No todos los “problemas” llegan a la agenda política, sino que lo harán aquellos que despierten la preocupación de los actores políticos con interés para buscarle una solución (Aguilar Villanueva, 1993). Entonces, *¿a partir de qué*

condiciones el asunto termina transformándose en un problema a atender y la idea de un nuevo diseño institucional toma fuerza? La respuesta estará vinculada por un lado a *la posición relativa de los actores en el escenario político* y por otro *al contexto*. Veamos con mayor profundidad esta cuestión. Si pensamos en un régimen democrático, sabemos que las decisiones políticas sobre el diseño institucional son tomadas por un colectivo de actores y no por una figura con poder discrecional absoluto (Elster 1995). Recordemos que el “problema” es una construcción subjetiva, por lo que dentro de ese colectivo de actores pueden existir “diferentes problemas” y lo que es un problema para uno no tiene por qué serlo para el otro. Por ende, aquí tenemos una limitación esencial al diseño y cambio institucional bajo un régimen democrático: *en el espacio de decisión hay diferentes actores con sus respectivos intereses y dentro de esa pluralidad hay que construir una mayoría que permita impulsar el cambio del statu quo*. En términos de Tsebelis (2002), estamos hablando de la existencia de *jugadores de veto* cuyo consenso es necesario para cambiar el statu quo. De esta manera, el impulso inicial para que tenga éxito la iniciativa tiene que provenir de un actor con la capacidad necesaria para llevarla a cabo, y esto principalmente cuando las posiciones entre las fuerzas políticas (jugadores de veto) son antagónicas y no hay posibilidad de acuerdo. Es por esto, que debe ser una fuerza política mayoritaria o una coalición que genere el consenso necesario para cambiar el statu quo (Tsebelis, 2002)³. En cambio, si la iniciativa parte de un partido minoritario y la misma no cuenta con el apoyo de las demás organizaciones (es decir, no logra construir una coalición) el intento posiblemente fracasará por la naturaleza del sistema político democrático en la cual prevalece el poder de veto de las demás fuerzas.

El segundo factor que mencionamos arriba es el *contexto*. Las características del mismo juegan un rol clave en esta temática en tanto representa no solo las características históricas de la sociedad sino también la opinión de esta última sobre el escenario político. Aquí es necesario recordar nuevamente la idea de que el problema es una construcción subjetiva y un contexto favorable hacia este puede resultar fundamental para que tenga éxito, en tanto genera una *ventana de oportunidades* (Keeler 1993) que lleva a que el problema ingrese en la agenda política y obtenga *relevancia pública* para su tratamiento (Subirats 1992). Ahora bien, el comportamiento por parte de estos últimos aceptando el proceso para el diseño institucional, puede deberse por una reacción directa de ellos ante el contexto (es decir, no tienen otra

³ No consideramos el poder discrecional del Poder Ejecutivo (el decreto) como determinante pues como veremos en los casos a analizar, se lo utiliza como clarificador (decretos reglamentarios) en las características que debe tener la implementación y no como diseñador de las instituciones, requiriendo esto último del tratamiento legislativo.

alternativa que aceptar lo que este indica) o también como respuesta ante la aparición de un nuevo actor de peso dentro de la escena política: los grupos de interés que se ven favorecidos por el nuevo contexto y hacen presión en pos del cambio del statu quo. Esto es, el contexto puede llevar a que actores incrementen o reduzcan su poder político. De esta manera, aquellos que se ven favorecidos ampliarán su poder de presión y podrán impulsar las políticas que crean necesarias.

La siguiente cuestión a analizar es *¿qué motivaciones pueden llevar a que se impulse el cambio del statu quo institucional creando una institución o cambiando una ya existente?* Esto es importante en tanto es una decisión que como señalamos anteriormente, cambia certidumbre por incertidumbre al no tenerse la certeza sobre las consecuencias reales de la nueva institución. Por lo tanto, los incentivos para el cambio surgen cuando los costos de mantener el statu quo vigente son mayores que los de cambiarlo (Negretto 2010). Tomando como base al autor recién citado, podemos señalar que en términos de las reglas electorales hay una serie de eventos políticos que pueden llevar al proceso en cuestión. El primero refiere al surgimiento de nuevos actores y partidos, a los cambios en las preferencias electorales de la ciudadanía y los conflictos internos de los partidos, los cuales afectan *la posición futura* de estos últimos. El segundo es el de la necesidad de brindarle *representación* a sectores políticos excluidos. Y el tercero, indica la necesidad del cambio como consecuencia de la crisis de *legitimidad* experimentada por el marco legal que determina las características de la competencia política.

El surgimiento de nuevos partidos políticos, los cambios en las preferencias electorales de la ciudadanía y/o los conflictos internos de los partidos pueden afectar la posición futura de los actores políticos ya existentes dentro del sistema político, y por tanto incentiva a estos últimos a buscar estratégicamente la manera de evitar dicho escenario que afectaría negativamente sus intereses. Esto es, los actores modifican las instituciones para maximizar sus objetivos políticos (Tsebelis 1990; Benoit 2004; Colomer 2004; Colomer 2005). Cambiar las reglas electorales es una alternativa. En este sentido, la aparición de nuevos partidos y/o el cambio en las preferencias electorales pueden ser los factores que impulsen una reforma por la incertidumbre sobre los resultados que el sistema vigente podría ocasionar sobre los partidos tradicionales ante el avance de actores políticos que transformen el escenario político desafiando la posición de poder de los primeros (Rokkan 1970, Boix 1999, Calvo 2009). En definitiva, los actores analizan estratégicamente (las posibilidades de obtener resultados

positivos a futuro) el impacto de las reglas electorales sobre sus intereses, siendo esta evaluación una de las posibles causales para el cambio institucional.

Los incentivos hacia un nuevo diseño institucional en las reglas electorales, no solo pueden deberse a causas “externas” al partido como las que hemos mencionado, sino que también pueden llevarse a cabo para resolver cuestiones “internas” al mismo. En este sentido, Marcelo Leiras (2007) plantea que a la hora de pensar en las elecciones no solo compiten entre sí los partidos políticos, sino también las diferentes facciones dentro de una fuerza en particular. Es por esto, que el autor señala que sería más adecuado concebir a los partidos como espacios de interacción entre actores autónomos más que como organizaciones unificadas. Esto nos indica que tendremos “unidad partidaria” en la medida que existan incentivos (el partido debe ser una organización que permita acceder a recursos materiales y físicos que sean funcionales a los intereses y objetivos de las facciones) para que ello ocurra (Cox 2004). Como los conflictos internos pueden derivar en una fractura y pérdida de poder del partido, una alternativa para evitar esta amenaza es por medio de una reforma electoral que genere incentivos para que la unidad continúe y de esta manera llegar con posibilidades a las futuras elecciones.

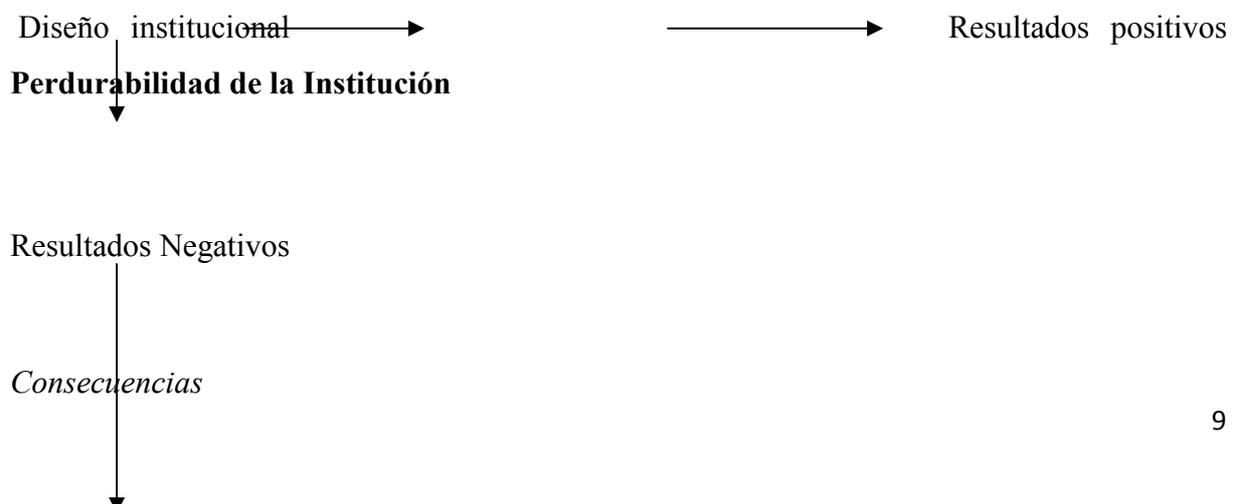
Las razones que hemos mencionado arriba para el cambio del sistema electoral responden a una lógica del auto interés de los actores políticos. Ahora bien, como sostienen Shaun Bowler, Todd Donovan y Jeffrey Karp (2006) no todas las reformas electorales son producto del auto interés partidario, sino que los valores, la ideología y la visión que los actores políticos tienen hacia la democracia pueden tener un rol importante en este tipo de procesos. Es decir, la visión del mundo puede influir en las posturas que los políticos tienen respecto a cómo debe ser estructurada la competencia política. La necesidad de brindarle representación a sectores excluidos de la arena política es una muestra de esto. Como sabemos, este proceso a nivel mundial ha recorrido etapas. Desde la monarquía absoluta, hacia el gobierno limitado con representación de la ciudadanía aunque restringida a los “notables”, y con posterioridad a la expansión de dicha representación hacia actores que no pertenecían a la elite de la sociedad (Panbianco 1982, Manin 1990, Gunther y Diamond 2001, Wills-Otero 2009, Przeworski 2010). Siguiendo a los autores mencionados al comienzo del párrafo, podemos señalar que este proceso de expansión democrática ha sido gracias a las demandas de mayor participación por un lado, y a la progresiva aceptación por parte de los actores políticos de que la

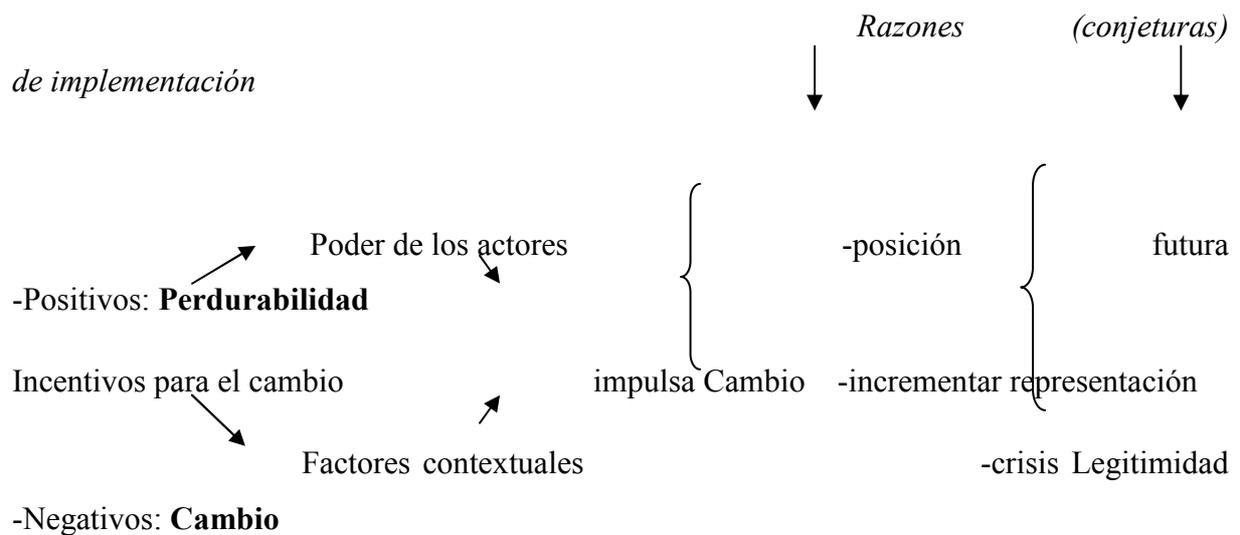
ampliación de la representación era necesaria para que el sistema político devenga más democrático.

La crisis institucional también puede ser determinante para el cambio (Negretto 2010). Y esto no es una cuestión menor cuando hablamos de las reglas de juego de la competencia política ya que la democracia moderna es un régimen representativo. Por lo tanto, dicho marco conforma un “puente” (Offe, 1990) entre el sistema político y la ciudadanía. Es por esto que se genera un conflicto relevante para la salud del régimen cuando las reglas que transforman los votos en cargos políticos se encuentran deslegitimadas. Frente a este escenario, las actitudes y percepciones sobre cómo debe desenvolverse un régimen democrático pueden ser los motores hacia el cambio institucional. Esto es, con el fin de recomponer el sistema político y la legitimidad de los mecanismos por medio de los cuales los representantes llegan a sus cargos, es que los incentivos para su reforma pueden tomar fuerza.

Visto ya diferentes variantes que pueden impulsar un diseño institucional en particular y pensando en aquellos que impulsan el cambio del statu quo, podemos preguntarnos *¿saben de antemano si los objetivos perseguidos se cumplirán en la realidad?* La respuesta como ya hemos anticipado, es negativa por lo que el cálculo a futuro sobre los resultados es una presuposición (incertidumbre). Es decir, como consecuencia de que los actores toman decisiones dentro de un contexto de información incompleta, no podrán estar completamente seguros sobre los efectos futuros que producirá la institución propuesta (Shvetsova 2003; Andrews y Jackman 2005). Es por esto, que en el análisis del diseño institucional no solo tenemos que tener en cuenta por qué una institución emerge sino también cuales son las consecuencias de la implementación de la misma, ya que estas pueden coincidir con el objetivo inicial o no, lo cual nos lleva a pensar en los potenciales *resultados negativos*.

Grafico 1: Resumen del argumento





Institucional

A continuación, pasaremos a la puesta en consideración del modelo en los casos bajo análisis. Comenzaremos con la Ley de Cupos y posteriormente veremos la Ley de Lemas.

3) Ley de cupos: *resultados positivos que derivan en su continuidad.*

3.a Importancia del Contexto como impulsor

Como señala Marcela Ríos Tobar (2008), uno de los mayores déficits de las democracias latinoamericanas ha sido el de la desigualdad de género en términos de la capacidad de acceso a los cargos públicos. La Argentina no ha sido una excepción. En este sentido, Edit Rosalia Gallo y Carlos Alberto Giacobone (2001) sostienen que a fines del siglo XIX y comienzos del XX nuestro país respondía al contexto cultural general que imponía una fuerte separación entre la esfera pública y la privada lo cual significaba que la primera correspondía al sector masculino (quedando para estos la tarea exclusiva de la acción política), mientras que la segunda quedaba reservada a las mujeres (quienes debían hacerse cargo de la esfera doméstica y familiar). No es de extrañar pues, las características que tenía el “voto universal, secreto y obligatorio” esgrimido por la Ley 8871 de 1912 (más conocida como Ley Sáenz Peña) ya que el derecho al voto no era aplicable a la totalidad de la sociedad argentina, sino a la población masculina, adulta y con nacionalidad argentina. Las mujeres tendrán que esperar hasta el

peronismo para tener derechos políticos. Sin embargo, esto no significaba igualdad política total pues la disparidad en la posibilidad de acceso a los cargos públicos seguiría siendo muy marcada en el tiempo.

Luego de la vuelta a la democracia en los años ochenta, la Argentina continuaba siendo un país donde la igualdad política entre el hombre y la mujer era una cuestión formal y no tanto real⁴. Si bien, a la hora de votar en las elecciones los dos géneros estaban en las mismas condiciones, el escenario no era el mismo cuando la cuestión pasaba por determinar quienes serían los candidatos. Esto es, *las mujeres no tenían las mismas posibilidades que los hombres de aspirar a ocupar cargos políticos a pesar de tener (formalmente) los mismos derechos*. Es por esto, que la presencia del hombre y la mujer en los puestos representativos y de decisión, fue dispar con un claro desbalance en favor del primero. La razón de esta discriminación estaría en la persistencia al interior de los partidos de la visión de que la política es una cuestión reservada para los hombres (Archenti 2000).

La igualdad de género no era prioritaria al momento del regreso de la democracia, sino que la preocupación principal pasaba por la consolidación del régimen (Marx, Borner, Caminotti 2007). Sin embargo, la creación de organizaciones civiles femeninas como la Multisectorial de la Mujer, la participación más activa de las mujeres en los partidos políticos o las respuestas positivas a reivindicaciones históricas como la patria potestad compartida o el reconocimiento legal del divorcio, mostraban que el contexto no era el mismo al de décadas previas sino más favorable a la consecución de demandas relegadas (Archenti 1987, Marx 1992). Dentro de este contexto, mujeres de diferentes partidos comenzaron a buscar alternativas (en los *Encuentros Nacionales de Mujeres* o también dentro de los diferentes partidos) a la problemática de no contar con una representación equitativa en las instancias representativas. Es así que surgirá la idea de introducir cupos en las listas de candidatos.

3.b Ley de Cupos como solución para la representación más equitativa

Antes de continuar, veamos que se entiende por introducir cupos. Esto significa que ante la existencia de un escenario donde diferentes sectores sociales no cuentan con iguales condiciones para el acceso a los cargos públicos, se introduce un mecanismo por medio del cual se busca alcanzar dicha igualdad (Hola, Veloso y Ruiz 2002, Rios y Villar 2006).

⁴ Las mujeres continuaron teniendo escasa presencia en las instituciones políticas, pues contaban con un 4,3% en la Cámara de Diputados y un 6,3% en la de Senadores (Marx, Borner, Caminotti 2007).

Teniendo en cuenta esta definición volvamos al contexto de la Argentina. En Noviembre de 1989, ingresaron al Congreso Nacional dos proyectos que optaban por la tercera posibilidad de cuotas (cuotas legislativas). Es decir, la de instaurar un porcentaje obligatorio de mujeres en las listas de candidatos. Uno estipulaba un 30 % mínimo de mujeres⁵, mientras que el segundo sostenía que no podía haber más de un 70 % de personas del mismo sexo en la lista y que por cada dos candidatos de un mismo género debía intercalarse uno del otro⁶. Ante esta presentación y ante la existencia de resistencia en la dirigencia partidaria, se desarrollaron diferentes actividades con la intención de impulsar exitosamente el tratamiento de los mismos. En este sentido se constituyó la Red de Feministas Políticas (Archenti y Tula 2008) cuyo mensaje era que con la incorporación de muchas mujeres, cambiaría la política. Al mismo tiempo se llevó a cabo el 5º Encuentro Nacional de Mujeres dando un apoyo explícito hacia el tratamiento. Con este fin se enviaron misivas a los presidentes de los partidos y de las Cámaras del Congreso Nacional insistiendo sobre la importancia de la entrada en vigencia de la ley. En tercer lugar, se llevaron a cabo manifestaciones en diferentes lugares del país con el fin de juntar adhesiones a los proyectos presentados (Marx, Borner, Caminotti 2007). Las presiones tuvieron éxito, en tanto lograron captar no solo el apoyo de los legisladores sino también la atención y el visto bueno del entonces presidente Carlos Menem.

3.c Debate sobre la capacidad de los cupos para mejorar la representación

La iniciativa tuvo tratamiento el 20 de Septiembre de 1990 siendo el Senado la cámara iniciadora y obteniendo una aprobación unánime. Sin embargo, a fines de 1991 surgió un temor de que la media sanción perdiera el estado parlamentario debido a la dilatación del análisis del proyecto en la Cámara de Diputados. Con el objetivo de presionar para que se sancione, la Red de Feministas Políticas volvió a tener un rol activo en tanto presionaron a los diputados masculinos sobre la necesidad de darle tratamiento exitoso al proyecto (Archenti y Tula 2008). Las acciones para presionar por la aprobación no se limitaron a esto, sino que se hicieron sentir en la misma sesión (el 6 de Noviembre de 1991) cuando mujeres de varios partidos se apostaron no solo en el recinto sino también en las calles a la espera de la aprobación (Durrieu 1999). El resultado fue el buscado, pues la Ley obtuvo la sanción tan buscada. Ahora bien, con lo mencionado aquí apreciamos un elemento de nuestro modelo. Es

⁵ Presentado por la Diputada radical Margarita Malharro de Torres.

⁶ Presentado por un grupo de Diputados de varios partidos: Matilde Fernández de Quarracino de la Democracia Cristiana; Ruth Monjardín del Partido Federal; Inés Botella del Partido Justicialista; y Norma Allegronde de Fonte, Florencia Gómez Miranda y Blanca Macedo de Gómez de la Unión Cívica Radical.

decir, la importancia del contexto para el impulso de una institución. Recordemos que a diferencia de otros momentos históricos del país, el regreso a la democracia significó un nuevo escenario donde las mujeres pudieron reivindicar exitosamente por derechos que demandaban. Dentro de este proceso dinámico, las mujeres se organizaron tanto a nivel social como político con el fin de tener un éxito más: el incremento en su participación en las instancias representativas. Su organización, su capacidad de influencia y presión (el impulso vino “desde abajo” y no desde las cúpulas de decisión política) hicieron que sus pedidos fueran no solo escuchados por el Presidente de la Nación sino también que pudieron superar (aunque no eliminar) las posiciones negativas de los partidos hacia los cupos.

La introducción de la llamada “discriminación positiva” (Gallo y Giacobone, 2001) tiene elementos a favor y otros en contra, los cuales también se vieron reflejados durante el debate parlamentario. Mona Lena Krook (2008) resume en su trabajo los argumentos teóricos a partir de los cuales se puede defender o criticar la introducción de los cupos. Respecto a los primeros, la autora señala que se introducen con el fin de incrementar la representación de sectores excluidos, lo cual también refleja una segunda cuestión positiva y es la existencia de un contexto nacional e internacional a favor de una mayor igualdad entre géneros. En referencia a las críticas, estas se basan en que los cupos pueden ser considerados como antidemocráticos ya que se impide la “libre elección” de los candidatos, discriminándose a los hombres por sobre las mujeres, e introduciendo un mensaje ofensivo hacia el género femenino pues se dejaría a entender que éstas últimas no serían capaces de obtener los cargos por su cuenta. Lecturas similares se expresaron en el Parlamento. Los argumentos favorables giraron sobre la existencia de un escenario social y político donde la igualdad teórica no se cumplía en la práctica y que por tanto, era necesario instaurar un mecanismo legal que funcionara como “guía” para construir un marco más igualitario y representativo. La oposición a los cupos se basó en primer lugar a su aparente carácter “demagógico” pues los defensores del proyecto hablaban de un escenario que no respondía al real. De acuerdo a esta postura, hombres y mujeres coexistían en un escenario de igualdad política plena. Ahora bien, ¿qué explicación le daba esta visión a la poca presencia femenina en los cargos representativos? La justificación brindada iba en la misma línea del problema cultural que en cierta medida esta ley venía a solucionar. La ausencia de mujeres en el Parlamento era producto de una “resignación voluntaria” de las mismas para aspirar a ocupar los cargos por una aparente falta de capacidad (reconocida por ellas) y no por una cuestión de discriminación. De esta manera,

el segundo argumento crítico se centró en la injerencia en la vida interna de los partidos políticos pues con los cupos se atacaría el derecho a la igualdad y el de la libertad de elección, imponiendo una discriminación hacia las posibilidades de los hombres de formar parte de las listas.

En definitiva, los cupos entraron en vigencia con el objetivo de *reparar el problema de que en la práctica las mujeres no estaban en igualdad de condiciones con los hombres para aspirar a ocupar cargos representativos, a pesar de tener los mismos derechos políticos*. Si era esto lo que se quería lograr ¿por qué la Ley de Cupos serviría para alcanzar este objetivo? La respuesta está en que la misma impondría a los partidos políticos un *porcentaje mínimo de mujeres en sus listas (cuotas legislativas)*, que en caso de no cumplirse no serían aceptadas por la justicia para participar de las elecciones. Es decir, la Ley 24012 (Ley de Cupos) estableció lo siguiente. *Para la oficialización de una lista de candidatos para legisladores nacionales, esta debía contar con un mínimo de 30% de mujeres y en proporciones de poder resultar electas (el decreto reglamentario 379 del 8 de Marzo de 1993 agregó que se debía incluir una mujer por cada dos varones, y en caso de las listas para renovación de dos cargos uno de ellos debía ser para una mujer)*. De esta manera, imponiendo dicho porcentaje mínimo se aseguraría un incremento de la participación femenina en las instancias representativas.

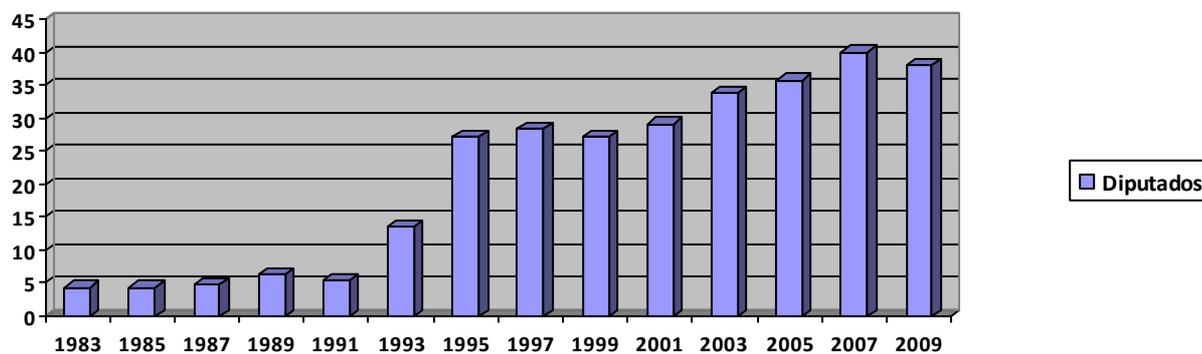
Nuestro modelo indica el carácter dinámico que tiene el diseño institucional, su implementación y consiguiente evaluación. La Ley de Cupos es una muestra de ello. Como señalamos recién, esta norma impuso un porcentaje mínimo que los partidos debían cumplir con candidaturas femeninas con el fin de oficializar sus listas. Ahora bien, la primera vez que se implementó fue para las elecciones legislativas de 1993 y en esta oportunidad varios partidos cumplieron la normativa pero de una manera discutible, pues incorporaron el 30 % requerido pero ocupando los últimos lugares de las listas, bajo el argumento de que las candidaturas con posibilidades de ser electas debía contemplar la totalidad de los cargos en juego, puesto que hipotéticamente cualquier partido podía ganar todas las bancas del distrito (Tula 2002, Marx, Borner, Caminotti 2007). Esta interpretación, dio lugar a una *evaluación crítica de la implementación* dándose lugar a diferentes presentaciones judiciales de candidatas damnificadas, del Consejo Nacional de la Mujer y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en pos del cumplimiento efectivo de la Ley de Cupos. El punto culminante de esta evaluación crítica sobre el funcionamiento de la institución, fue el decreto reglamentario 1246/2000 que reemplazó el original. Su objetivo era actuar ante “el diferente

criterio aplicado por los distintos partidos políticos”. Con este fin, se establecieron como puntos fundamentales el hecho de institucionalizar los lugares que la mujer debía ocupar en las listas: en caso de renovarse dos cargos, uno de los dos tiene que contar con una mujer. Si se renuevan más, en los primeros tres lugares tiene que haber una mujer. Y que hasta cumplir el 30% del cupo, no pueden repetirse sucesivamente más de tres personas del mismo género en la lista.

3.d Implementación y resultados positivos de los cupos: Perdurabilidad de la Institución

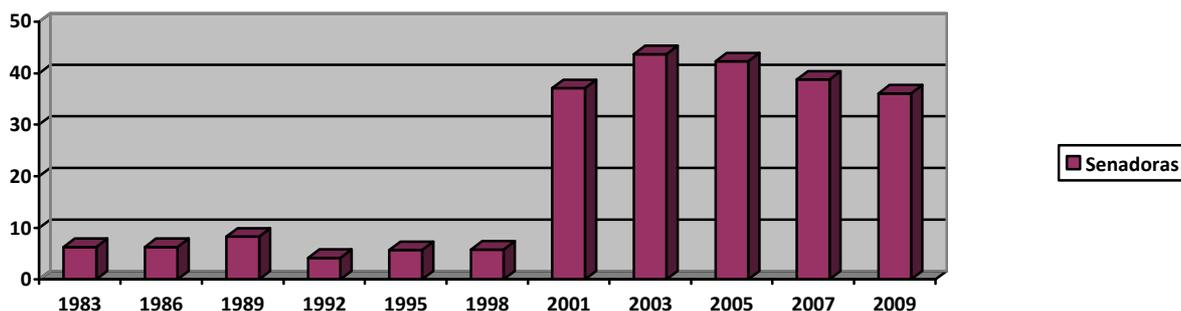
Hasta aquí hemos visto las razones que llevaron a la inclusión de la Ley de Cupos, el debate sobre la pertinencia de su institucionalización y la evaluación inicial que tuvo su entrada en vigencia. Ahora bien. ¿Qué efectos tuvo la implementación de la Ley de Cupos? La respuesta es que fue exitosa pues los resultados fueron los esperados. Mientras que a lo largo de la década del ochenta, la representación femenina no llegó nunca al 10 %, la aplicación de la Ley de Cupos en 1993 (a pesar de los problemas mencionados) significó el ingreso de veinticinco nuevas diputadas, lo cual significó que (sumadas estas a las legisladoras ya existentes) a partir de entonces la Cámara de Diputados tendría un 13,6 % de mujeres (Archenti 2000, Marx, Borner, Caminotti 2007). Como podemos ver en el cuadro, desde entonces y hasta la fecha se ha apreciado un incremento casi constante de la presencia femenina en el Congreso Nacional, lo cual demuestra el éxito de la aplicación de la Ley de Cupos.

Grafico 2: Porcentaje de Diputadas Nacionales (1983-2009)



Fuente: Elaboración de acuerdo a Marx, (Borner, Caminotti 2007) hasta 2005, y a datos del Congreso Nacional para 2007 y 2009.

Grafico 3: Porcentaje de Senadoras Nacionales (1983-2009)



Fuente: Elaboración de acuerdo a (Marx, Borner, Caminotti 2007) hasta 2005, y a datos del Congreso Nacional para 2007 y 2009.

Como señalamos, La Ley de Cupos ha cumplido con su objetivo que fue el de incrementar la representación femenina en el Congreso Nacional. Al cumplir sus objetivos y poder resolver los problemas detectados con la evaluación, ha podido perdurar en el tiempo. Ahora bien, durante el debate uno de los augurios de la defensa fue el de que en un futuro la ley pierda vigencia por la madurez de la sociedad y de la política, haciendo innecesaria la aplicabilidad de este tipo de instituciones correctivas. Frente a este deseo, creemos que su perdurabilidad también responde a que todavía no hemos alcanzado un desarrollo cultural que nos permita realizar este paso. Esto es, la Ley de Cupos continúa siendo necesaria para que las mujeres puedan alcanzar los cargos representativos. Esto es lo que nos demuestran trabajos como el de Jutta Marx, Jutta Borner y Mariana Caminotti (2007) o el de Nélide Archenti y María Inés Tula (2009) quienes señalan que los partidos políticos continúan manteniendo una posición reacia y minimalista a la incorporación de las mujeres en la lista de candidatos. El primer trabajo puntualiza que las cúpulas partidarias son dominadas por hombres y que la ley es cumplida en sus términos mínimos como si fuera una “concesión” hacia las mujeres. El segundo aporte nos indica que las boletas de candidatos se confeccionan incorporando a las mujeres en las cantidades y posiciones que la ley electoral establece como mínimas y necesarias para oficializar una lista partidaria. Con esta evidencia y para finalizar, se comprueba que la igualdad total entre el hombre y la mujer en las instancias de decisión política continúan siendo un punto lejano y que al interior de los partidos persisten posiciones discriminatorias hacia la participación femenina en política, demostrándose la importancia de los cupos.

Grafico 4: Ley de cupos aplicada al modelo

Statu quo	→	Disparidad en posibilidades de representación.
Agenda	→	Necesidad de generar igualdad real entre los géneros para la representación política.
Discusión	→	Ley de Cupos como alternativa: Impone un porcentaje mínimo de presencia femenina en listas.
Implementación	→	Aumenta la presencia femenina en puestos representativos.
Evaluación	→	<i>Resultados positivos</i> ya que se cumplen los objetivos perseguidos.
Future	→	Perdura por resultados obtenidos y por comportamiento minimalista de los partidos.

4) Ley de Lemas: *resultados negativos* que derivan en un nuevo proceso de reforma.

4.a Poder relativo del gobierno como impulsor

En el año 1990 el gobierno de la Provincia de Santa Fe se encontraba aquejado por la mala imagen que tenía en la opinión pública debido a las graves denuncias de corrupción en su contra⁷. A esto se sumaban las internas del peronismo santafecino (principalmente entre los dirigentes tradicionales ligados al sindicalismo y aquellos que venían del sector de los renovadores con el fin de cambiar la cúpula dirigenal del partido) que podían llevar a la fractura partidaria. Ante este panorama negativo, se auguraba un futuro electoral poco alentador para el peronismo local en las elecciones de 1991. Es en este contexto donde aparece en agenda el proyecto de Ley de Lemas. Es decir, *fue impulsada por el gobierno provincial resultado de un temor sobre su posición política a futuro* producto de la mala imagen que tenía en la sociedad y de los conflictos internos que llevaban a la posibilidad de la fractura partidaria lo cual dificultaría aún más la posibilidad del partido de mantener el poder.

⁷ El entonces Vicegobernador Antonio Vanrell fue destituido por juicio político, resultado de la acusación por malversación de fondos públicos en la compra de juguetes a “empresas fantasmas”. La notoriedad del escándalo, no era solo por la magnitud de los fondos de la “compra” (más de un millón de dólares) sino también porque las direcciones físicas de las “empresas” eran plazas, playas de estacionamiento y obras en construcción (Clarín, 20/9/2005).

4.b Lemas como instrumento para mantener el poder

¿Por qué se elegía la Ley de Lemas como mecanismo para evitar la fractura partidaria por un lado, y la derrota electoral por el otro? La respuesta está en lo que permitiría hacer al peronismo (aquí pensado como el impulsor de la medida) si la misma pasaba a conformar las reglas de juego para la competencia electoral. Partamos de una definición de Ley de Lemas. *Es un instrumento que posibilita en las elecciones generales que se presente más de una línea interna (sub-lema) de una misma organización política (lema). El partido (lema) acumula la totalidad de los votos obtenidos por las líneas internas (sub-lema) y el vencedor de la elección es aquel sub-lema más votado dentro del lema ganador* (Calvo y Escolar 2005). Entonces, ¿qué les posibilitaría a los impulsores del cambio institucional un mecanismo electoral como la ley de lemas? Recordemos que el contexto le era adverso al oficialismo, tanto por la imagen del gobierno en la sociedad como por los problemas internos del partido. Por lo tanto, las posibilidades de una derrota electoral eran factibles. La ley de lemas era pensada como un instrumento que podría evitar este escenario futuro por dos razones principales. La primera *es la de que brindaba incentivos a la unión partidaria (pese a las diferencias) pues permitiría la presentación de diferentes sub-lemas*. El incentivo partía del carácter “acumulativo” de la ley de lemas (Borello 2003; Borello y Mutti 2003). Es decir, el lema reúne para sí todos los votos de los diferentes sub-lemas que lo integran, resultando ganador de la elección aquel sub-lema que haya recibido mayor apoyo electoral dentro del lema (partido) más votado. De esta manera, con este incentivo a la unión se evitaría la fractura partidaria. El hacer esto llevaba a la segunda razón, *pues se aumentarían las posibilidades de obtener la victoria en las elecciones*. Esto es, la sumatoria de los votos de las diferentes líneas partidarias evitaría la dispersión del voto y por tanto, las chances del triunfo se incrementarían (Tula 1997).

4.c Debate sobre los puntos a favor y en contra de los lemas

La literatura ha presentado argumentos a favor y en contra sobre los efectos de la Ley de Lemas. Veamos primero los puntos positivos. Uno de ellos es la existencia de una mejor participación de la ciudadanía en la elección de candidatos. Es decir, con esta institución se dejan de lado las elecciones internas donde los candidatos son determinados por un pequeño número de afiliados, y se pasa a un sistema de elecciones generales donde los candidatos son elegidos por el conjunto de la sociedad (Borello y Mutti 2003). Esto nos lleva al segundo

factor positivo y es que al haber una mayor oferta de candidatos, el votante podría inclinar su predilección hacia el candidato de su preferencia, esto es hacer un voto sincero y no estratégico (Franco 1987; Buquet 2003; Toppi, 2010). Un tercer argumento favorable es el de que democratiza internamente a los partidos permitiendo que surjan nuevos liderazgos independientes, que no podrían hacerlo bajo el viejo sistema si no contasen con un aparato partidario que los representen (Franco 1987). Durante el debate parlamentario, estos puntos aquí mencionados fueron los utilizados para defender el proyecto de Ley de Lemas.

Los argumentos críticos también se han hecho presentes en la literatura y también durante el debate parlamentario. El primero que mencionaremos es el de que se favorece la fragmentación partidaria con la aparición de los sub-lemas (Katz 1980; González 1991; Sabsay 1990). El segundo argumento crítico refiere a la posibilidad de que resulte ganador (por el carácter sumatorio del sistema) un sub-lema que no haya resultado ser el más votado (Tula 1997). De esta crítica se deriva una tercera y es la de que de darse la situación mencionada recién, se llevaría a que gane un candidato que individualmente no obtuvo victoria (Borello y Mutti 2003). De la misma manera que con los puntos positivos, estos argumentos fueron los mencionados por los críticos del proyecto.

4.d Implementación y emergencia de resultados negativos: deslegitimación de la institución

El proyecto obtuvo una votación positiva aunque muy cerrada (veinticinco votos a favor contra los veinticuatro en contra). En esta votación, es importante destacar la división existente entre los principales bloques partidarios: el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical. Es decir, ambas fuerzas estaban divididas por los potenciales resultados de la ley de lemas. Dentro del peronismo estaban los legisladores del arco sindical quienes no estaban de acuerdo con el proyecto del oficialismo ya que lo veían como un intento de algunos dirigentes de sacarlos de la cúpula partidaria. Esta división interna del peronismo santafecino, hacía difícil que por cuenta propia el oficialismo tuviera éxito en el impulso del proyecto. Ante esta situación, recordemos lo que señalamos cuando presentamos el modelo respecto de la importancia, de contar con el poder político necesario para obtener resultados positivos ante la existencia dentro del sistema político, de actores de veto que podrían frenar el intento de cambio del statu quo (Tsebelis 2002). Como corolario, tuvo que buscar aliados en otros actores políticos que le permitiera superar ese obstáculo. Dicho apoyo lo encontró en un actor inesperado: el radicalismo, o mejor dicho en una línea interna de este. Dicho sector era el que

respondía al principal candidato a gobernador para las elecciones de 1991 Horacio Usandizaga. El apoyo se justificaba en lo siguiente. Este último se veía como ganador de los comicios y el cambio hacia el sistema de lemas le permitiría (por la existencia de los sub-lemas) conformar su propia lista de legisladores sin tener en cuenta a las demás fracciones del partido (Torrealday 2004). De esta manera, tendremos en ambos partidos un sector que votará a favor y otro en contra lo cual favoreció lo ajustado de la votación.

Aprobada la Ley ¿Qué resultados y consecuencias tuvo su implementación? Si bien el peronismo logró los objetivos perseguidos (evitar la fractura y ganar las elecciones provinciales) también surgieron *resultados negativos* que derivaron en una coyuntura crítica hacia la Ley de Lemas que condicionó el futuro de la misma en la arena política santafecina. Vayamos por partes. Comencemos por el éxito electoral del oficialismo. Como dijimos, el objetivo principal de los impulsores era el de mantener el poder en la Provincia de Santa Fe. Esto lo logró en las cuatro elecciones para gobernador efectuadas en el periodo de vigencia de la Ley de Lemas (1991, 1995, 1999 y 2003).

Cuadro 2: Comparación entre ganador y segunda fuerza política en elección a gobernador

Partido	PJ	Segunda fuerza en elección
año/ porcentaje	%	%
1991	46,83%	40,54% (Unión Cívica Radical)
1995	50,74%	47,34% (Alianza Santafecina)
1999	57,57%	41,41% (Alianza Santafecina)
2003	42,67%	37,82% (Partido Socialista)

Fuente: elaboración propia en base a datos de la justicia electoral provincial (Santa Fe)

Como se puede apreciar en el cuadro, el peronismo logró mantener la gobernación en las cuatro elecciones bajo las cuales se implementó la Ley de Lemas. Es por esto, que desde este punto de vista podemos hablar de un éxito de los objetivos perseguidos por los impulsores del cambio institucional. Sin embargo, ya desde el inicio de la aplicación de este sistema como regla de juego para la competencia política en la Provincia de Santa Fe, comenzarán a

apreciarse dos situaciones que progresivamente irán quitándole legitimidad política y pública a la Ley de Lemas.

Es decir, si bien se debe reconocer que la Ley de Lemas tuvo resultados positivos en tanto favoreció la democracia interna de los partidos e incentivó el voto sincero de los ciudadanos, también surgieron *resultados negativos* relacionados con estos que mencionamos como positivos, los cuales fueron alimentando la negatividad hacia el sistema⁸. Esto es, se favoreció la democracia interna pero al mismo tiempo se apreció una *profundización del internismo partidario con la multiplicación de líneas políticas y sus consiguientes listas de candidatos*; y a pesar que se incentivó el voto sincero de los ciudadanos *el ganador de la elección no fue el sub-lema más votado en dos de las tres elecciones provinciales llevadas a cabo entre 1991 y 1999*.

Frente a este escenario, es importante recordar al igual que en el caso anterior, un punto crucial de nuestro modelo y es su carácter “circular” donde los resultados alcanzados por las instituciones tienen una evaluación constante donde dependiendo de las conclusiones que se deriven de la misma podría surgir el futuro de la institución: su perdurabilidad o su modificación. La Ley de Lemas en Santa Fe, es un ejemplo de esto último pues “para resolver algunos inconvenientes que surgieron al momento de aplicarla”⁹ se llevó a cabo una reforma de la misma en el año 2002. Como ya indicamos, los problemas eran el internismo y multiplicación de listas por un lado, y el cambio de la voluntad del electorado por otro. ¿Cómo hacer frente a estos problemas? La respuesta oficial para recuperar la legitimidad del sistema, era la de limitar las alianzas y hacer más exigente los requisitos para la conformación de sub-lemas. La justificación de esto se basaba en el argumento de que se apreciaron en la práctica alianzas electorales (dado el carácter sumatorio del sistema) más que programáticas, lo cual repercutía sobre la voluntad del elector: este votaba a un candidato pero por la naturaleza del sistema, su voto podía desviarse hacia otro candidato con criterios opuestos al del candidato de su preferencia.

La reforma no pudo evitar el contexto adverso hacia el sistema que se apreció en las elecciones del año 2003. Esto al punto de que los diferentes candidatos se mostraban favorables a derogar la Ley de Lemas con posterioridad de las elecciones. Este contexto

⁸ Borello y Mutti (2003) haciendo referencia a unos sondeos de la Consultora Alejandrina Retamar y Asociados del año 2002 indican que el 80% de los consultados se mostraban a favor de la derogación de la Ley de Lemas mientras que solo el 5,8% la aprobaba.

⁹ Así versaba el fundamento del proyecto de Ley de Reforma de la Ley de Lemas del año 2002.

desfavorable se potenció con el hecho de que a pesar de la reforma, volvieron a apreciarse los problemas negativos que mencionamos arriba: la fragmentación partidaria (se presentaron 43000 candidatos para ocupar 250 cargos en la Provincia. Un candidato por cada 69 santafecinos) y el cambio de la voluntad electoral (como podemos ver en el cuadro 3, ya que por tercera vez en cuatro elecciones a gobernador, el candidato ganador no fue el más votado individualmente. Es decir, Binner obtuvo más votos que Reutemann).

Cuadro 3: Votos a lema ganador de elección y sub-lema más votado

Año	sub-lema ganador			sub-lema más votado		
	Candidato	Votos	%	Candidato	Votos	%
1991	Reutemann	488105	32,91	Usandizaga	524904	35,39
1995	Obeid	327706	21,55	Usandizaga	464270	30,53
1999	Reutemann	369010	22,96	Reutemann	369010	22,96
2003	Obeid	129058	20,70	Binner	234603	35,94

Fuente: elaboración propia en base a datos de la justicia electoral provincial (Santa Fe)

La constancia de los resultados negativos incluso post reforma del 2002, (producto del creciente malestar social y político por la acumulación de votos) hizo imposible esquivar la necesidad de un nuevo proceso de reforma electoral en la Provincia (Delgado 2006). Dicha “crisis de legitimidad” de las reglas de juego terminará derivando en un proceso de cambio institucional en las reglas electorales santafecinas en pos de recuperar la legitimidad perdida de las reglas de juego en la competencia política.

El caso de la Ley de Lemas en Santa Fe nos permite apreciar la lógica circular de las instituciones. Fue impulsada para resolver los problemas internos del oficialismo y para lograr que estos permanezcan en el poder. Su implementación tuvo resultados positivos pero también negativos. La evaluación pública y política hacia los efectos de la institución hizo que comience progresivamente a perder legitimidad. Esta situación hará que la necesidad de un

nuevo cambio institucional reingrese en la agenda política y ponga fin a los 10 años de vigencia de la normativa que estuvimos analizando hasta este momento.

Grafico 7: Ley de Lemas aplicada al modelo

Statu quo	→	Escenario futuro adverso al oficialismo (posición futura).
Agenda	→	Impulsar una política que evite la fractura del peronismo y le permita mantener el poder.
Discusión	→	Ley de Lemas como alternativa: permite presentar varias listas y la sumatoria de votos.
Implementación	→	Si bien se cumplen objetivos originales, emergen <i>resultados negativos</i> .
Evaluación	→	Análisis negativo: fragmentación partidaria y alteración de voluntad electoral.
Futuro	→	La Institución pierde legitimidad: se comienza un nuevo proceso de reforma.

5) Conclusiones: Puesta en común de los casos estudiados a partir del modelo propuesto.

A lo largo del trabajo hemos querido analizar el diseño y el cambio institucional en la arena electoral. En este sentido, hemos visto que ambos escenarios (diseño y cambio) se realizan dentro de un proceso de incertidumbre, pues no se conoce a ciencia cierta las consecuencias reales de la introducción de una institución. Esto nos ha llevado a plantear que las instituciones funcionan dentro de un *proceso circular* donde *en función del escenario que se presente (los resultados obtenidos) dependerá el futuro de la institución*.

Con lo analizado en los casos y para finalizar, podemos responder las preguntas que nos hicimos al comienzo. La primera era *¿bajo qué condiciones la certidumbre generada por una institución electoral puede perdurar en el tiempo?* Como hemos visto con el caso de La Ley

de Cupos, la institución electoral mantiene su legitimidad y utilidad en la medida que logra cumplir con sus objetivos (incrementar la representación femenina). Esto es, la incertidumbre inicial se transforma en certidumbre con la llegada de los resultados positivos de la implementación y por ende, la institución perdura. La segunda pregunta que nos planteamos fue *¿Cuándo y por qué puede aparecer en la agenda política la necesidad de introducir una reforma electoral que cambie el statu quo imperante?* La respuesta es múltiple: puede deberse a cálculos partidarios (Ley de Lemas), a la necesidad de darle representación a sectores excluidos (Ley de Cupos) o para recuperar la legitimidad de las reglas electorales (Ley de Lemas). Estas son diferentes alternativas que demuestran la necesidad de cambiar el statu quo imperante, cuando los costos de los resultados negativos del statu quo son altos (pérdida de poder, deslegitimación social o crisis política). De esta manera, y por impulso del poder relativo de los actores o ante un contexto positivo hacia el cambio, es que se da lugar a un proceso de cambio institucional.

Bibliografía:

Aguilar Villanueva, Luis, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (México: Porrúa, 1993).

Anderson, James E., *Public policymaking* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1997).

Andrews, Josephine y Jackman, Robert, “Strategic Fools: Electoral Rule Choice Under Extreme Uncertainty”, en *Electoral Studies* 24, 1 (2005) 65-84.

Archenti, Nélica, *Situación de la mujer en la sociedad argentina: formas de organización en Capital Federal* (Buenos Aires: Fundación Friedrich Naumann, 1987).

Archenti, Nélica, “Representación, Ley de Cuotas y Sistemas electorales”. En *Revista PostData* 6. (Julio de 2000), 171-194.

Archenti, Nélica y Tula, María Inés, *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género* (Buenos Aires: Heliasta, 2008).

Archenti, Nélica y Tula, María Inés “Representación política, sistemas electorales y género. Análisis de las listas partidarias en cinco distritos subnacionales, Argentina 2007”; Presentado en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), (Ciudad de Santa Fe: Agosto de 2009).

Benoit, Kenneth, "Models of electoral system change", en *Electoral Studies* 23 (2004) 363-389.

Boix, Carles "Setting the Rules of the Game: The choice of Electoral Systems in Advanced Democracies", en *The American Political Science Review* 93, 1 (1999) 609-624.

Borello Raúl "Ventajas e inconvenientes de la Ley de Lemas" en Petracca A.; Mutti G.; Priotti M.; Molteni R.; Ford A.; Borello, R., *Cambio Institucional y Agenda Pública. La Provincia de Santa Fe en los años noventa*. (Rosario: UNR Rosario, 2003).

Borello, Raúl y Mutti, Gastón "La Ley de Lemas en la Provincia de Santa Fe", Trabajo presentado en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Ciencia Política (SAAP), (Rosario: 2003).

Bowler, Shaun, Donovan, Todd y Karp, Jeffrey A., "Why Politicians Like Electoral Institutions: Self-Interest, Values or Ideology?" en *The Journal of Politics* 68, 2 (2006) 434-446.

Buquet, Daniel, "El doble voto simultáneo" en *Revista SAAP* 1,2 (2003) 317-339.

Calvo, Ernesto, "The Competitive Road to Proportional Representation. Partisan Biases and Electoral Regime Change under Increasing Party Competition" en *World Politics* 61, 2 (2009) 254-295.

Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo, *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral* (Buenos Aires: Prometeo, 2005).

Calvo, Ernesto y Micozzi, Juan Pablo, "The Governor's Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races", en *The Journal of Politics* 67, 4 (2005) 1050-1074.

Colomer, Josep, *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro* (Barcelona: Gedisa editorial, 2004).

Colomer, Josep, "It's the parties that choose electoral systems (or Duverger's Laws upside down)". En *Political Studies* 53, 1 (2005)1-21.

Coppedge, Michael (2001) "Political Darwinism in Latin America's lost decade". En Larry Diamond y Richard Gunther (eds) *Political Parties and Democracy*. (Baltimore: John Hopkins University, 2001).

Cox, Gary, *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*, (Barcelona: Gedisa editorial, 2004).

Delgado, María Soledad, "Frente a frente: Alianzas electorales, reforma institucional y recomposición política en Rosario y Santa Fe (2004-2006)" en Isidoro Cheresky (compilador) *La política después de los partidos*, (Buenos Aires: Prometeo libros, 2006).

Durrieu, Marcela, *Se dice de nosotras* (Buenos Aires: Catálogos Editora, 1999).

Elster, Jon, "Forces and Mechanisms in Constitution-Making". En *Duke Law Review* 45 (1995) 364-396. Costa Rica : Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral

Franco, Rolando, *Los sistemas electorales y su impacto político* (Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1987).

Hola, Eugenia, Veloso, Paulina y Ruiz, Carolina, "Percepciones de los líderes políticos y sociales sobre la ley de cuotas: contenidos y factibilidad" Departamento de estudio y estadística del Servicio Nacional de la Mujer. Documento de trabajo N° 79 (2004).

Gallo, Edit R. y Giacobone, Carlos A., *Cupo femenino en la política Argentina*. (Buenos Aires: Eudeba, 2001).

Gonzalez, Luis R., "Legislación Electoral y Sistemas de Partidos: El Caso Uruguayo", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 4 (1991) 9-27.

Gunther, Richard y Diamond, Larry, "Types and functions of parties"; En Larry Diamond y Richard Gunther (eds) *Political Parties and Democracy*. (Baltimore: John Hopkins University Press, 2001).

Katz, Richard S., *A Theory of Parties and Electoral Systems* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1980).

Keeler, John, "Opening the Window for Reform. Mandates, Crises and Extraordinary Policymaking"; en *Comparative Political Studies* 25, 4 (1993) 433-486.

Krook, Mona Lena “La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global” en Marcela Ríos Tobar (ed) *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (Santiago de Chile: FLACSO, 2008).

Lahera Parada, Eugenio, *Introducción a las Políticas Públicas*, (México: Fondo de Cultura Económica: 2002).

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

Lijphart, Arend, *A study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*; (New York: Oxford University Press, 1994).

Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, (Madrid: Alianza, 1998).

Marx, Jutta, *Mujeres y Partidos Políticos. De una masiva participación a una escasa representación. Un estudio de caso* (Buenos Aires: Editorial Legasa, 1992).

Marx, Jutta, Borner Jutta y Caminotti Mariana, *Las Legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2007).

Negretto, Gabriel, “A partisan theory of Constitutional Choice”, En *Making Constitutions, Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America* (2010). (Trabajo a publicar).

Nohlen, Dieter, “Sistemas electorales y partidos políticos”, (Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1994).

Offe, Clauss “La separación de forma y contenido en la democracia liberal” en Clauss Offe *Contradicciones en el Estado del bienestar*, (Mexico DF: Alianza, 1990).

Panbianco, Angelo, *Modelos de partido*, (Madrid: Alianza, 1982).

Przeworski, Adam, *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, (Buenos Aires: Siglo XXI, 2010).

Riker, William “Implications from the disequilibrium of majority rule”. En *American Political Science Review* 74 (1980) 432-446.

Ríos Tobar, Marcela, *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (Santiago de Chile: FLACSO, 2008).

Rios Tobar, Marcela y Villar, Andrés, *Cuotas de género. Democracia y representación* (Santiago de Chile: FLACSO, 2006).

Rokkan, Stein, *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development* (New York: David McKay Co., 1970).

Shvetsova, Olga, “Endogenous selection of institutions and their exogenous effects.” En *Constitutional Political Economy* 14 (2003) 191-212.

Subirats, Joan, *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración* (Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas: 1992).

Tamayo Saenz, Manuel, “El análisis de las Políticas Públicas” en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, *La Nueva Administración Pública* (Madrid: Alianza, 1997).

Toppi, Hernán P., “El diseño electoral como política pública: estudio de la ley de lemas en la provincia de Santa Fe (1991-2003) de acuerdo al modelo secuencial”.(tesis de Maestría, Universidad Torcuato Di Tella, 2009).

Torrealday, Jerónimo, “Ley de Lemas. Partidos y sistemas de partidos. El caso santafecino”; (Tesis de Grado, Universidad Torcuato Di Tella, 2004).

Tsebelis, George, *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, (California, University of California Press, 1990).

Tsebelis, George, *Veto Players: How political institutions work* (New Jersey: Princeton University Press; 2002).

Tula, María Inés, “Ley de Lemas, elecciones y estrategias partidarias. Una mirada al caso argentino”; en Tula, María Inés *Ley de Lemas, elecciones y estrategias partidarias en los sistemas políticos provinciales: los casos de la Rioja, Santa Fe y Santa Cruz*. Publicado en *Boletín de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*, Año 3, Nro 5 (1997).

Tula, María Inés “La Ley de Cupos en la Argentina: La participación de las mujeres en los órganos representativos de gobierno”, en Silvia Vázquez (comp) *Hombres públicos, mujeres públicas* (Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert y Fundación Karakachof, 2002).

Wills-Otero, Laura “Electoral Systems in Latin America: Explaining the adoption of proportional representation Systems during the Twentieth Century”. En Latin American Politics and Society, vol.51, N° 3 (2009) 33-58.

Legislación, Documentos oficiales y Periódicos.

Ley Nacional 24012 (Ley de Cuotas).

Ley provincial 10524 (Ley de Lemas de la Provincia de Santa Fe).

Ley provincial 12367 (derogación de la Ley de Lemas e instauración del nuevo régimen electoral).

Decreto Nacional 379/1993.

Decreto Nacional 1246/2000.

Decreto Provincial 536/91.

Diario de sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Buenos Aires: 1990).

Diario de sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación (Buenos Aires: 1990).

Diario de sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe (Santa Fe: 1991).

Diario de sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe (Santa Fe: 2004).

Diario de sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe (Santa Fe: 1991).

Diario de sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe (Santa Fe: 2004).

Periodicos Nacionales: Clarín, La Nación. Periodicos provinciales: El Litoral, Sin Mordaza.

En la web: Sin Mordaza (www.sinmordaza.com). Enredando (www.enredando.org.ar).

